

L'allargamento dell'Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali

Una raccolta di lezioni

a cura di

LAURA MONTANARI

Editoriale Scientifica



L'allargamento dell'Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali

Una raccolta di lezioni

a cura di

Laura Montanari



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Editoriale Scientifica

La pubblicazione si inserisce nell'ambito delle attività del Modulo Jean Monnet “*EU Enlargement and Constitutional Transitions in the Western Balkans*” (EU&WB) – 600091-EPP-1-2018-1-IT-EPPJMO-MODULE, coordinatrice prof.ssa Laura Montanari

Con la collaborazione del Progetto Jean Monnet “*We, the People of the United Europe: Reflections on the European State of Mind*” (WE-UE) – 612070-EPP-1-2019-1-IT-EPPJMO-PROJECT, coordinatrice prof.ssa Laura Montanari

Il sostegno della Commissione europea alla produzione di questa pubblicazione non costituisce un'approvazione del contenuto, che riflette esclusivamente il punto di vista degli autori, e la Commissione non può essere ritenuta responsabile per l'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.

Proprietà letteraria riservata

In copertina: *Sede della Delegazione dell'Unione europea a Sarajevo*

Foto di Paul Parillaud

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 979-12-5976-294-8

INDICE

LAURA MONTANARI, <i>Prefazione</i>	7
ARMANDO PITASSIO, <i>La dissoluzione della Federazione jugoslava (1991-2008)</i>	13
IVAN INGRAVALLO, <i>La Comunità internazionale e la transizione nell'ex Jugoslavia, tra legalità ed effettività</i>	41
MARKO MILENKOVIĆ, <i>EU Enlargement, Conditionality Policy and Prospects for the Integration of the Western Balkans</i>	61
LAURA MONTANARI, <i>Le nuove Costituzioni: un'introduzione</i>	77
CARNA PISTAN, <i>Il ruolo di miti e simboli nei processi di nation-building e l'etnicizzazione della memoria nei Balcani occidentali</i>	95
JUSTIN O. FROSINI, <i>Mere dichiarazioni o fonti costituzionali? Uno studio comparato dei preamboli alle Costituzioni dei Paesi dell'ex Jugoslavia</i>	123
MATTEO DAICAMPI, <i>Valori fondamentali, rule of law e meccanismi di garanzia post-adesione all'Unione europea</i>	143
LAURA MONTANARI, <i>La tutela dei diritti tra previsioni normative ed effettività</i>	157

MARIA DICOSOLA, <i>I diritti delle minoranze tra condizionalità europea e nazionalismo</i>	181
MARCO CUCCHINI, <i>Le forme di governo e le dinamiche elettorali</i>	203
FRANCESCO EMANUELE GRISOSTOLO, <i>Le Pubbliche amministrazioni nella transizione verso lo Spazio amministrativo europeo</i>	233
JENS WOELK, <i>Il potere giudiziario e le riforme per preparare l'adesione all'Unione europea</i>	261
CARNA PISTAN, <i>Giustizia costituzionale e transizioni di regime: l'esperienza dei Balcani occidentali</i>	279
<i>Gli Autori</i>	319

Prefazione

La pubblicazione di questo Volume si colloca all'interno delle attività del Modulo Jean Monnet con lo stesso titolo – *“European Enlargement and Constitutional Transitions in the Western Balkans”* –, finanziato dalla Commissione europea nel 2018 e prorogato sino a quest'anno a causa della pandemia.

Come indicato nel sottotitolo, si tratta di una raccolta di lezioni ed è rivolto in primo luogo agli studenti. Il Modulo Jean Monnet prevede, infatti, una pluralità di iniziative, tra cui innanzitutto lo svolgimento di un insegnamento, che è stato offerto nell'ambito dei corsi di Scienze giuridiche, di Giurisprudenza e di Mediazione culturale dell'Università di Udine.

Prima di illustrare brevemente le caratteristiche di questo Volume, vorrei accennare alle ragioni della scelta di questa tematica per il Modulo Jean Monnet e soprattutto alle diverse esperienze che sono state realizzate in questi anni.

Presso l'Università di Udine è presente da oltre vent'anni l'insegnamento di Diritto dei Paesi dell'Est europeo, nel cui ambito sono state affrontate tematiche diverse, dalla transizione costituzionale nei Paesi dell'Europa centro-orientale all'evoluzione del sistema russo dall'epoca zarista ad oggi. Tuttavia, tra le declinazioni dell'esperienza dello Stato socialista, e il suo superamento, un particolare interesse riveste l'esperienza della Jugoslavia. Le ragioni sono molteplici, e i drammatici eventi che stanno sconvolgendo l'Ucraina nel momento in cui viene stampato questo Volume non solo ne richiamano purtroppo alcune, ma fanno sorgere ulteriori domande e timori per l'evoluzione futura dell'area.

Rispetto ai Balcani occidentali, la Regione in cui ha sede l'Ateneo udinese si caratterizza non solo per la vicinanza geografica, ma prima ancora per quella storica e culturale. Il “confine orientale” porta con sé ferite, ma anche memorie comuni, seppure spesso soverchiate da quelle contrapposte. Il crollo del sistema socialista e, soprattutto, il processo di allargamento dell'Unione europea sono due fattori che

hanno spinto, non senza difficoltà, a rafforzare il dialogo e il confronto con i Paesi della “ex Jugoslavia”, ed è proprio a questi che è circoscritto lo studio oggetto del Modulo Jean Monnet. Nonostante nel titolo vi sia un riferimento generale ai Balcani occidentali, infatti, vengono prese in esame solo le esperienze degli Stati nati dalla dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, sia quelli già membri dell’Unione europea, sia quelli candidati e potenziali candidati, compreso il Kosovo, la cui indipendenza, com’è noto, non è stata riconosciuta da tutti i Paesi dell’UE.

Le iniziative che sono state immaginate al momento della presentazione della domanda avevano l’obiettivo di aiutare gli studenti a comprendere la storia più recente di quest’area, che nonostante la vicinanza cui si è fatto cenno è invece nella maggior parte dei casi lontana e quasi sconosciuta. Le immagini che in questi giorni ci giungono delle città bombardate dell’Ucraina non possono non far pensare a quelle della Bosnia ed Erzegovina e del lungo assedio di Sarajevo, ma per gli studenti le vicende di quella guerra ... – una nuova guerra nel cuore dell’Europa dopo la Seconda guerra mondiale, si diceva allora come oggi – probabilmente sono solo un breve capitolo nei libri di storia che hanno studiato alle scuole superiori.

Per tale ragione, una delle esperienze più significative offerte nell’ambito del Modulo è stata quella di un viaggio di studio/Winter School in Bosnia ed Erzegovina, organizzato grazie all’importante lavoro della *Module Leader* dott.ssa Carna Pistan (ora Marie Skłodowska-Curie Global Fellow, presso l’Harriman Institute, Columbia University), che già aveva curato viaggi analoghi per il Center for Constitutional Studies and Democratic Development (CCSDD) di Bologna, e alla collaborazione con il progetto Isto Nebo, che, nell’ambito dell’Associazione ImparArti di Cividale del Friuli, si occupa di realizzare programmi di formazione e viaggi per far conoscere la storia e la cultura dei Paesi dei Balcani occidentali. Siamo riusciti a fare due viaggi, nel 2019 e nel 2020, prima che la pandemia ci costringesse a rinunciare a questa esperienza. In Bosnia ed Erzegovina gli studenti hanno avuto modo di confrontarsi con i rappresentanti delle organizzazioni internazionali e dell’Unione europea che operano nel Paese, nonché delle istituzioni nazionali, in particolare la Corte costituzionale. Ma l’aspetto più importante di questa esperienza è stato visitare i luoghi

(la foto della copertina è stata fatta da uno studente nel corso del primo viaggio) e incontrare i testimoni, per cercare di avvicinarci a ciò che è accaduto negli anni della guerra e di comprendere la situazione attuale. La visita al Memoriale di Srebrenica e l'incontro con le donne dell'Associazione Madri di Srebrenica (Snaga Zene) è stato uno dei momenti più toccanti, rispetto al quale nulla si può dire, se non ricordare il cammino silenzioso tra le tombe bianche che ogni anno vengono "arricchite" dai nuovi ritrovamenti di corpi nelle fosse comuni.

Ma poiché si tratta di un Modulo di carattere giuridico, gli incontri con le istituzioni cui ho accennato hanno permesso agli studenti di riflettere sul ruolo della Comunità internazionale e dell'Unione europea nell'area, sia durante il conflitto, sia soprattutto ora nella fase del consolidamento democratico, approfondendo così la prospettiva di analisi che caratterizza l'insegnamento svolto in Università.

Sempre per rafforzare la conoscenza dei profili giuridici delle transizioni costituzionali e del difficile cammino di avvicinamento dei Balcani occidentali all'Unione europea sono state previste tre Conferenze. Solo la prima, purtroppo, si è svolta in presenza a Udine nel 2019 ed ha affrontato il tema generale del Modulo "*L'allargamento dell'Unione europea ai Balcani occidentali: problemi e prospettive*", dando la possibilità anche agli studenti di presentare brevi interventi. Le successive Conferenze sono state realizzate online a causa della pandemia. La seconda, nel 2020, è stata dedicata specificamente a "*La Bosnia ed Erzegovina a 25 anni dagli Accordi di Dayton*" e ha visto la partecipazione anche dell'Ambasciatore Nicola Minasi, che gli studenti avevano avuto modo di conoscere a Sarajevo, dove ci aveva accolti presso l'Ambasciata, aiutandoci a comprendere il lavoro che l'Italia svolge a favore della pacifica convivenza nel Paese. E l'ultima, nel 2021, sul tema "*Politiche di coesione e strategie macroregionali nel periodo 2021-2027*", volta a valorizzare le occasioni di collaborazione con i Paesi dei Balcani occidentali sostenute dall'Unione europea, nelle quali anche la Regione Friuli Venezia Giulia è coinvolta.

Quest'ultima Conferenza si inserisce in un ciclo di incontri organizzato in collaborazione con il Progetto Jean Monnet "*We, the People of the United Europe: Reflections on the European State of Mind*", finanziato dalla Commissione nel 2019, che in un certo senso costituisce uno sviluppo della riflessione avviata con il Modulo. Affrontare il tema

dell'allargamento e in particolare prendere in esame i “criteri di condizionalità” applicati dall'UE ai Paesi candidati e potenziali candidati impone di confrontarsi con la questione dell'identità europea: i principi e i valori che costituiscono parametri di valutazione dei Paesi in vista dell'ingresso nell'Unione, infatti, devono essere riaffermati anche all'interno dell'ordinamento europeo, soprattutto in un momento in cui il ritorno dei nazionalismi può diventare un pericolo per la stessa sopravvivenza dell'UE.

In questa prospettiva merita di essere segnalato il Workshop internazionale dedicato a “*Nationalism, Memory and Democratic Decay in the New EU Member States and Candidate Countries*”, che – senza che lo si potesse neppure immaginare – si è svolto dal 23 al 26 febbraio 2022, in coincidenza con l'inizio della guerra in Ucraina. La riflessione su identità e memoria ha offerto ulteriori sollecitazioni, suscitando anche nuovi timori. Mai come in questo momento, purtroppo, la storia e le sue riletture appaiono come strumenti di contrapposizione e di divisione.

Il tema dell'allargamento ai Balcani occidentali rimane dunque di grande attualità e costituisce una sfida per l'UE. Si tratta di Paesi “circondati” dall'Unione, che sin dall'avvio della transizione costituzionale hanno guardato all'Europa – quella del Consiglio d'Europa e quella dell'Unione europea – come un obiettivo da raggiungere e rispetto ai quali le Istituzioni europee continuano ad affermare che il loro futuro è nell'Unione. Si può citare, ad esempio, la Dichiarazione finale del Vertice di Brdo (Slovenia) dell'ottobre 2021, dove si legge che «L'UE ribadisce il suo sostegno inequivocabile alla prospettiva europea dei Balcani occidentali e accoglie con favore l'impegno dei partner dei Balcani occidentali a favore della prospettiva europea, che è nel nostro reciproco interesse strategico e resta una nostra scelta strategica condivisa». Ma con quali tempi? Al rischio di integrare democrazie ancora non compiute si contrappone quello di non dare una prospettiva realistica all'aspirazione alla *membership*, alla possibilità di collocarsi in un ambito “protetto” dove il processo di consolidamento democratico potrebbe probabilmente compiersi più facilmente. Non mi nascondo i problemi che l'ingresso di questi nuovi Paesi nell'Unione potrebbe generare, ma forse proprio questa fase così drammatica – che ha visto l'UE affrontare prima la pandemia ed ora la guerra in Ucraina – po-

trebbe essere l'occasione per un passaggio ulteriore, che implichi anche un cambiamento delle modalità di governo dell'Unione (un'Europa finalmente federale?), che renderebbe meno problematici nuovi allargamenti.

Due recenti episodi, che hanno coinvolto la Regione Friuli Venezia Giulia, possono costituire una nota positiva in un quadro così complesso e confermare il ruolo pacificatore e propulsivo che la comune appartenenza all'Unione può assumere. Il primo è la visita che nel luglio 2020 il Presidente della Repubblica italiana Sergio Mattarella e il Presidente della Repubblica slovena Borut Pahor hanno fatto insieme, deponendo un'unica corona con i colori delle due bandiere nazionali, al monumento della Foiba di Basovizza e a quello dedicato ai quattro sloveni fucilati nel 1930 in esecuzione di una sentenza del tribunale speciale fascista. Anche le memorie più difficili possono essere condivise in un'Unione basata sui valori della democrazia, dello Stato di diritto, della tutela dei diritti in particolare di quelli delle minoranze come stabilito all'art. 2 del TUE. Il secondo episodio è la candidatura proposta dalla Slovenia di Nova Gorica e Gorizia come Capitale europea della cultura 2025, che il Presidente italiano ha commentato affermando che «Oggi il confine tra Italia e Slovenia da frontiera di divisione si trasforma in punto di incontro, di raccordo, di collaborazione per aggregazione e nuove idee».

Queste ultime considerazioni mi permettono di ritornare alla presentazione del Volume, che è dedicato proprio al processo di allargamento, che costituisce il prisma attraverso cui sono indagate le trasformazioni avvenute nei Paesi nati dalla dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia.

Si tratta di un libro rivolto agli studenti e questo spiega l'impostazione dei diversi lavori, che non prevedono note a piè di pagina, ma solo richiami nel testo alla bibliografia inserita alla fine di ciascun Capitolo. Bibliografia finalizzata a permettere l'approfondimento dei diversi argomenti trattati.

L'articolazione del libro riprende sostanzialmente la struttura del corso, con l'aggiunta di alcuni argomenti non trattati a lezione, ma utili per una ricostruzione complessiva della materia. L'idea è nata proprio dal lavoro fatto in questi anni, che in assenza di un manuale ha reso necessario proporre per la preparazione dell'esame articoli e contributi

tratti da fonti diverse. Ciò è certamente utile per permettere agli studenti di confrontarsi con tipologie di scritti differenti e costruire un proprio percorso di studio, ma rende più difficile cogliere la connessione tra le varie parti.

Questo testo mantiene, per così dire, l'aspetto positivo della soluzione appena descritta, poiché ciascun Autore ha dato al proprio Capitolo un'impostazione personale, ma nello stesso tempo tutti sono collegati nella prospettiva di mettere in evidenza la trasformazione dei sistemi costituzionali dopo il crollo dello Stato socialista. Gli Autori – che ringrazio per la disponibilità a collaborare alla scrittura di questo Volume – sono coloro che hanno partecipato al Modulo Jean Monnet e quindi hanno svolto le lezioni del corso, in particolare Matteo Daicampi, Justin O. Frosini, Francesco Emanuele Grisostolo, Marko Milenković e Carna Pistan, a cui si sono aggiunti altri amici e colleghi che hanno accettato di farsi coinvolgere in questa iniziativa Marco Cucchini, Maria Dicosola, Ivan Ingravallo e Jens Woelk. Un ringraziamento particolare va al prof. Armando Pitassio che ha accettato di scrivere il primo Capitolo di introduzione storica, essenziale per poter comprendere le peculiarità della transizione costituzionale nei Paesi della ex Jugoslavia e quindi poter affrontare anche i profili giuridici.

Infine, voglio dedicare questo libro agli studenti che negli anni hanno seguito le lezioni del Modulo Jean Monnet e partecipato al viaggio di studio in Bosnia ed Erzegovina, che mi hanno colpito per il loro desiderio di comprendere la complessa esperienza di questi Paesi, sperando che le problematiche con cui si sono dovuti confrontare li abbiano aiutati a comprendere l'importanza di poter essere "cittadini europei".

Udine, 4 aprile 2022

Laura Montanari

La dissoluzione della Federazione jugoslava (1991-2008)

ARMANDO PITASSIO

SOMMARIO: 1. La Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia. – 2. Calendario di una disintegrazione. – 3. Lo jugoslavismo. – 4. Le comunità nazionali jugoslave. – 5. Jugoslavismo e comunità nazionali jugoslave. – 6. Accentramento-decentramento, pianificazione-libero mercato. – 7. Lo scontro tra Serbia e Slovenia. – 8. L'indipendenza slovena e croata e il dramma della Croazia. – 9. L'indipendenza della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina. – 10. L'indipendenza del Kosovo.

1. *La Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia*

La Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia nata alla fine della Seconda guerra mondiale si articolava in sei Repubbliche: Serbia, Croazia, Slovenia, Macedonia, Bosnia ed Erzegovina, Montenegro. La Repubblica di Serbia aveva al suo interno due Province autonome, la Vojvodina e il Kosovo-Metohija. Questa Federazione Socialista era nata sulle ceneri di un Regno di Jugoslavia, formatosi alla fine della Prima guerra mondiale dalla riunione dei Regni di Serbia, di Montenegro e dei territori appartenuti all'Impero di Austria-Ungheria. Il Regno di Jugoslavia (nei suoi primi anni di esistenza denominato Regno dei Serbi, Croati e Sloveni) aveva conosciuto forti resistenze alla politica di rafforzamento dell'autorità del governo centrale, soprattutto, ma non solo, da parte croata: il suo crollo davanti all'aggressione congiunta di Germania, Italia, Bulgaria e Ungheria (aprile 1941) fu favorito da queste tensioni interne che ebbero modo di svilupparsi durante l'occupazione in una vera e propria guerra civile. La soluzione federale sostenuta e realizzata dalla vittoriosa lotta egemonizzata dai comunisti contro l'occupazione avrebbe dovuto risolvere le contrapposizioni nazionali all'interno del territorio jugoslavo: modellata in parte sulla Costituzione sovietica del 1936 la Costituzione della Federazione assegnava ad ogni popolo (*narod*) una sua Repubblica, fatta eccezione per la Bosnia ed Erzegovina dove convivevano serbi, croati e musulmani;

albanesi nel sud e ungheresi (oltre ad altre minoranze) nel nord della Serbia venivano tutelati attraverso l'istituzione di due Province autonome.

2. Calendario di una disintegrazione

Il 25 giugno 1991 con la proclamazione di indipendenza delle Repubbliche di Slovenia e di Croazia iniziò il processo di dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, che continuò con la fuoriuscita dalla federazione della Repubblica di Macedonia, dichiaratasi indipendente il 9 settembre 1991, e, quindi, della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina (7 aprile 1992). Perso l'aggettivo "Socialista" nel 1992 la Federazione ridotta dalle sei iniziali a due sole Repubbliche nel 2003 assunse il nome di Unione Statale di Serbia e Montenegro, ma tre anni dopo questa unione si sciolse consensualmente dopo la dichiarazione di indipendenza del Montenegro. Infine, quella che era stata una Provincia autonoma serba del Kosovo, sottoposta all'amministrazione straordinaria dell'ONU (1999), il 17 febbraio 2008 proclamava la sua indipendenza, che è stata riconosciuta da gran parte della Comunità internazionale, ma non da Cina, Russia, Spagna ed una serie di altri Paesi. Dalla Federazione Socialista jugoslava attraverso un percorso iniziale di un decennio (1991-2001) di guerre, massacri, esodi forzati di popolazioni, interventi militari internazionali sono nati dunque sei piccoli Stati più uno: dalla erezione di questi nuovi confini è discutibile quanto ne abbiano guadagnato o perduto i cittadini, protagonisti attivi o passivi di quelle vicende. Non è discutibile però che per la seconda volta nell'arco di poco più di mezzo secolo è fallito il tentativo di dare vita ad uno Stato che riunisse le popolazioni slave meridionali.

3. Lo jugoslavismo

Al centro del dibattito storiografico e politologico sta la ricerca dei motivi di questi fallimenti (soprattutto del secondo), mentre appaiono piuttosto trascurate le ragioni di quei tentativi ricondotti piuttosto sbrigativamente nel primo caso alla congiuntura internazionale e al-

l'iniziativa diplomatica innegabile delle grandi potenze, nel secondo caso al successo militare della resistenza egemonizzata dai comunisti di Tito e al sostegno che essa riscuoteva dall'Unione Sovietica. La Federazione jugoslava era la federazione delle Repubbliche dei *popoli* slavo-meridionali (bulgari esclusi) all'interno della quale erano tutelati i *diritti delle minoranze nazionali* (*narodnosti* = nazionalità nella Costituzione del 1974, ma la sostanza non cambia poiché rimanevano contrapposte a *narodovi* = popoli). Le minoranze nazionali non erano considerate tali per la loro scarsa rilevanza numerica rispetto ai popoli di pieno diritto della Jugoslavia: al censimento del 1981 la popolazione albanese era ben superiore o pressoché uguale numericamente a quella di alcuni dei popoli di pieno diritto, come i montenegrini, i macedoni, o gli sloveni, e quella ungherese era di poco inferiore a quella montenegrina (cfr. tabella), eppure albanesi e ungheresi erano considerati solo come minoranze nazionali.

Che albanesi e ungheresi non fossero considerati popoli di pieno diritto della Jugoslavia poteva forse un tempo essere ascritto al fatto che essi durante la Seconda guerra mondiale avevano fatto parte, in prima o in seconda persona, del novero degli aggressori alla vecchia Jugoslavia, né più né meno dei tedeschi della Vojvodina o degli italiani della Dalmazia e dell'Istria, costretti poi a lasciare le terre dove avevano vissuto da secoli. È vero che da parte albanese c'era stata partecipazione alla resistenza titina, ma era stata piuttosto limitata (Dogo 1992, 325-331). Inoltre si potrebbe spiegare la resistenza di Belgrado a parificare pienamente albanesi e ungheresi agli altri popoli della Jugoslavia con un'altra ragione politica contingente, quella della scomunica staliniana nel giugno 1948 della Federazione jugoslava e della conseguente ostilità verso Belgrado sia di Budapest che di Tirana: le popolazioni albanese e magiara potevano essere viste come possibili quinte colonne dei vicini Stati albanese e ungherese. La ragione essenziale risiede però altrove: la Jugoslavia, socialista o meno, era lo Stato dei popoli slavo-meridionali e coloro che non appartenevano a questa comunità erano accettati solo come minoranza; minoranza appunto rispetto alla maggioranza slavo-meridionale, fossero albanesi o italiani, ungheresi o turchi. Minoranze che godevano anche di ampie garanzie, specialmente dopo la caduta del potente ministro degli interni Aleksander Ranković nel 1966 e ancor più con la Costituzione del 1974, ma sempre nella

condizione di “ospiti” in uno Stato che non poteva essere pienamente il loro. Il presupposto dunque dell’esistenza della Jugoslavia era dato dalla convinzione che esistesse una comunità slavo-meridionale, seppure articolata in popoli affini. Tra il XVI ed il XIX secolo si era ben sostenuto da più parti che esistesse un’unica *nazione* ed un’unica *lingua* slava articolate in più popoli ed in più dialetti: lo avevano sostenuto nel XVI secolo il grammatico sloveno Adam Bohorič (Bohorič 1584-1987, 9-20), nel XVII il pastore protestante slovacco Synapius-Horčička (Synapius-Horčička 1908, 11), nel XVIII lo storico slovacco Juraj Papánek (Papánek 1780, 79), per citare solo alcuni degli innumerevoli esempi sulla complessità e antichità del fenomeno (Tamborra 1955, 1777-1807): nel secolo scorso questa dottrina prese il nome di panslavismo, ma la sua inagibilità politica apparve ben presto evidente. Una versione ridotta fu quella dello jugoslavismo, inizialmente noto con il nome di illirismo, che si sviluppò con particolare forza in Croazia e sembrò offrire alla lunga un’agibilità politica maggiore di quella data dal più generico panslavismo (Kuzmanić 1992, 22-23). Il concetto di una comunità slavo-meridionale articolata in popoli affini è ben espresso nel nome dello Stato jugoslavo nato all’indomani della prima guerra mondiale, e cioè quello di Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, così come la successiva intitolazione di Regno di Jugoslavia sottolineava invece l’aspetto unitario della comunità, piuttosto che quello dell’articolazione: re Alessandro Karageorgević tentò infatti di rafforzare una comune coscienza nazionale jugoslava e di governare il suo Regno come uno Stato unitario, alla stregua di una Francia o di un’Italia, ma la sua scelta si rivelò un fallimento.

Censimento della popolazione della RSF di Jugoslavia per etnie (1981)

Serbi	8.140.000
Croati	4.428.005
Musulmani (di lingua serbo-croata)	1.999.957
Sloveni	1.753.554
Albanesi	1.730.000
Macedoni	1.339.729

Montenegrini (linguisticamente serbi)	579.023
Ungheresi	426.886
Zingari	168.099
Turchi	101.191
Slovacchi	80.384
Romeni	54.954
Bulgari	36.185
Valacchi	32.063
Ruteni	23.285
Cechi	19.625
Italiani	15.132
Ucraini	12.813
Tedeschi	8.712
Russi	4.463
Polacchi	3.043
Greci	1.639
Austriaci	1.402
Ebrei	1.383
Jugoslavi*	1.219.045
Altri	17.645
Indeterminati	46.698
Regionalmente determinati	25.717
Non noti	153.333
Totale	22.144.871
*Quadri ufficiali e sottoufficiali dell'esercito, funzionari apparato centrale, cittadini che si rifiutano di ascrivere ad una nazionalità specifica	

In realtà perché le diverse componenti della comunità slavo-meridionale accettassero di esser parte di uno Stato comune era necessario che venisse loro riconosciuto il diritto ad esistere in quanto popoli autonomi: in quanto tali potevano sperare di trarre vantaggio dal riconoscersi nella comunità sia nei confronti dell'esterno, sia all'interno nell'organizzazione di un proprio spazio economico ed anche culturale. L'antica tradizione federalista della Seconda internazionale, fatta propria dai comunisti, e gli orrori della guerra civile tra il 1941 ed il

1945 favorirono dunque la nascita della nuova Jugoslavia, che rimaneva comunque debitrice, pur nel suo socialismo e nel suo internazionalismo, alla concezione che la sua esistenza fosse legittimata dall'esistenza di una comunità slavo-meridionale, implicitamente intesa come una *comunità nazionale* in parte già cosciente di sé, in parte da rendere tale. La prima Costituzione jugoslava alla fine della Seconda guerra mondiale si ispirava alla Costituzione sovietica del 1936 che assegnava ad ogni comunità nazionale un proprio territorio, ma con una sostanziale differenza nell'intitolazione dello Stato, poiché nel caso sovietico questa era del tutto svincolata da ogni riferimento "nazionale".

L'ineludibile contraddizione dei gruppi dirigenti comunisti jugoslavi fu quella di dover affermare una cittadinanza nazionale jugoslava e, contemporaneamente, tutelare le realtà nazionali dei diversi popoli jugoslavi; si può così comprendere perché anche all'interno della Jugoslavia si avesse bisogno del diverso, della minoranza nazionale: questo rafforzava il senso dell'identità comunitaria jugoslava altrettanto quanto la minaccia esterna sovietica, la costruzione del socialismo dell'autogestione, la leadership dei Paesi non allineati. Ma il difficile equilibrio tra il perseguimento di una coscienza nazionale jugoslava – ne erano il simbolo le forze armate i cui membri ai censimenti si dichiaravano "jugoslavi" – e la tutela delle diversità nazionali jugoslave era inevitabilmente destinato col tempo a venir meno: che dovessero prevalere, com'è poi avvenuto, le comunità nazionali *jugoslave* invece della comunità nazionale *jugoslava* è comunque tutto da dimostrare, anche se le prime godevano del vantaggio rispetto alla seconda di essere frutto di un processo storico più lungo. Ma quanto? e come?

4. *Le comunità nazionali jugoslave*

Alla definizione delle comunità nazionali jugoslave hanno contribuito le tradizioni religiose e quelle politico-amministrative altrettanto di quelle linguistiche e il processo di costruzione delle identità nazionali parte agli inizi dell'Ottocento per completarsi nel corso del secolo successivo.

Sull'onda degli ideali illuministici e poi dello spirito del romanticismo, tra la fine del XVIII secolo e gli inizi del XIX maturò, soprattutto

negli ambienti intellettuali slavo-ortodossi dei domini asburgici, l'esigenza di diffondere l'istruzione tra il popolo: occorre per questo una lingua scritta ben diversa da quella in uso negli ambienti ecclesiastici, assolutamente incomprensibile ai più. Ne fu consapevole tra i primi Dositej Obradović (1742-1811). Si trattava di codificare una lingua partendo da quella parlata al di qua e al di là del confine tra l'Impero asburgico e quello ottomano: il serbo della Serbia Vuk Stefanović Karadžić (1787-1864) ebbe il grande merito, come raccoglitore di canti popolari e grammatico, di codificare questa lingua, la lingua serba, superando la grande ostilità degli ambienti conservatori ecclesiastici (Cronia 1956, 220-226).

Ma un'opera di codificazione della lingua avveniva in quel tempo anche nell'ambiente slavo-cattolico dell'Ungheria asburgica, dove si profilavano le speranze di un'unità degli slavo-meridionali nell'ambito dell'Impero asburgico. Quale premessa migliore di un'unità politica di quella di un'unità culturale sulla base di una lingua comune? E questo il programma dell'illirismo di Ljudevit Gaj (1809-1872): questi codifica una lingua croata rifiutando come base la parlata della sua zona di origine (Zagabria) e scegliendo invece quella dei croati del sud, che era comune anche a gran parte delle popolazioni slavo-meridionali cristiano-ortodosse o musulmane. Era un modo per affermare con forza l'unità nazionale degli slavi-meridionali al di là delle distinzioni religiose, poiché per Gaj, seguace dei grandi filologi e scrittori cechi Dobrovsky, Kollár e Safarik, non c'erano dubbi che l'unità nazionale coincideva con quella linguistica: e così nacque il serbo-croato (Murray-Despalatović 1973), lingua comune per gli slavi-meridionali dei domini asburgici ungheresi, di Dalmazia e poi di Bosnia ed Erzegovina così come delle formazioni statuali sorte dall'Impero ottomano, Serbia e Montenegro. La lingua dunque appare qui come uno strumento di un programma di unità nazionale e non come un dato storico antecedente l'esistenza della nazione. Ma la comunanza linguistica non riuscì a superare la differenza religiosa tra gli slavi-meridionali cattolici (croati), quelli greco-ortodossi (serbi) e quelli musulmani.

Gli slavi-meridionali dei domini ereditari asburgici, quelli che oggi conosciamo come sloveni, giunsero ad una codificazione della lingua anch'essi tra la fine del 1700 e i primi decenni del 1800: la base di partenza fu la parlata della Carniola. Ci furono seri tentativi anche di valo-

rizzare gli elementi presenti nelle parlate degli slavi dei domini asburgici di Ungheria, vale a dire i croati, così, si da giungere ad una lingua comune. Ne fu esponente principale uno sloveno della Stiria, Stanko Vraz, molto vicino a Ljudevit Gaj ed entusiasta sostenitore del movimento illirico. Pur con qualche incertezza iniziale il circolo degli intellettuali di Lubiana, con alla testa il più prestigioso dei suoi letterati, France Prešeren, respinse alla fine la proposta di Vraz e si ebbe così la separazione definitiva dello sloveno dal croato (Meriggi 1955, 94 e 119-126). La lenta, ma progressiva diffusione delle scuole in sloveno nel corso del XIX secolo favorì l'unificazione linguistica degli slavi di Carniola, Stiria e Carinzia, del Goriziano e di parte del litorale istriano (David-Kann 1984, 213-216 e 331-334). In questo caso dunque giocò un ruolo fondamentale nella nascita di un'identificazione nazionale la secolare separazione amministrativa intercorrente tra i domini ereditari austriaci e le terre croate associate ai domini ungheresi, anche se gli intellettuali sloveni sentirono essi stessi fortemente il fascino dell'illirismo.

Tra gli slavi-meridionali che rimasero più a lungo soggetti all'Impero ottomano si ebbe una distinta codificazione linguistica fondata sulle parlate dei Balcani centrali che dette vita al bulgaro. Quando nel 1878 nacque il Principato di Bulgaria esso ritenne suo naturale obiettivo unire a sé la regione macedone ancora sotto il dominio ottomano; ma in questo incontrò la resistenza sia della Grecia che della Serbia. Lo scontro avvenne prima attraverso l'organizzazione delle chiese autocefale serba, bulgara e greca e quella delle scuole che dovevano diffondere le rispettive lingue, poi direttamente col ricorso alle armi. I rivoluzionari macedoni, pur nella lotta contro il dominatore ottomano, si divisero agli inizi del secolo tra un'ala che puntava all'unione con la Bulgaria ed un'altra che sosteneva la necessità di un regime di autonomia della Macedonia. La spartizione della Macedonia tra Serbia, Grecia e Bulgaria dopo le guerre balcaniche non pose fine alle aspirazioni della Bulgaria e dei macedoni bulgarofili di giungere ad un'annessione dell'intera Macedonia alla Bulgaria, mentre Serbia prima e Regno jugoslavo poi, così come la Grecia negavano qualsivoglia autonomia alle province macedoni annesse, optando per dei tentativi di serbizzazione ed ellenizzazione linguistica della popolazione locale. Si aggiunga che gli autonomisti macedoni operavano nell'ottica di una

federazione degli slavi-meridionali che comprendesse anche i bulgari: ancora una volta dunque le rivendicazioni nazionali specifiche venivano condotte sotto le bandiere dello jugoslavismo. La soluzione parziale venne infine trovata da Tito che riconobbe il diritto all'esistenza di una nazione macedone (dentro e fuori della Jugoslavia) e questo però portò gli ambienti intellettuali di Skopje ad accentuare tutti gli elementi che differenziavano la parlata della regione macedone dalla lingua scritta bulgara. Si può dunque dire che il macedone come lingua è il prodotto accelerato recentissimo di un processo politico e si potrà così anche comprendere perché la Bulgaria post-comunista sia stata uno dei primi Stati a riconoscere l'indipendenza macedone, senza però ammettere l'esistenza di una specifica nazione macedone (Pitassio 1992).

5. Jugoslavismo e comunità nazionali jugoslave

L'identificazione nazionale dei singoli popoli jugoslavi sulla base di distinte tradizioni linguistiche, religiose, amministrative o di motivazioni politiche più contingenti si è accompagnata, come di consueto, ad una ricerca storiografica in grado di esaltare la specificità delle esperienze di ogni comunità nazionale e ad affermarne in termini herderiani l'esistenza nella notte dei tempi. I processi di autoidentificazione nelle diverse comunità nazionali slavo-meridionali sono dunque un fenomeno ben recente: esso parte dalla fine del XVIII secolo per arrivare, come nel caso macedone, fino al nostro secolo. Ma la formazione di queste singole coscienze nazionali si intrecciò sin dall'inizio con la volontà di porre in risalto l'esistenza di tutta una comunità slavo-meridionale e di darle poi una comune prospettiva politica.

L'idea dello jugoslavismo fu utile al governo serbo alla fine della Prima guerra mondiale per legittimare non solo l'espansione della Serbia retta dalla dinastia dei Karageorgević sulle terre in precedenza governate dagli Asburgo, ma anche di anettere al nuovo Stato jugoslavo il piccolo Regno del Montenegro, nonostante la resistenza (anche armata nei primi anni) di una parte della popolazione montenegrina, fedele alla vecchia dinastia dei Petrović. Ma la stessa idea di jugoslavismo fu utile anche ai gruppi dirigenti sloveni e croati per rifugiarsi sot-

to le ali protettrici della Serbia per trovare una difesa contro l'aggressiva politica dell'Italia che aveva portato il confine a pochi chilometri da Lubiana, acquisiva l'intera Istria e pretendeva la Dalmazia: in nome dello jugoslavismo veniva superata, almeno momentaneamente, la diffidenza degli ambienti cattolici verso la Serbia greco-ortodossa. Ai margini di questa operazione rimanevano gli slavi musulmani e gli albanesi, che avevano il torto oltre che di essere nella stragrande maggioranza musulmani, anche quello di non essere slavi. La cultura centralistica dei governi di Belgrado, la crisi economica degli anni Trenta e l'aggressione delle potenze dell'Asse e dei loro alleati offuscò l'idea della fratellanza slava meridionale in un Paese che venne sconvolto da una sanguinosa guerra intestina.

L'appello contro l'occupazione straniera e contro le contrapposizioni nazionali fu lanciato in nome dell'antifascismo e per un futuro socialista, ma anche in nome della fratellanza slavo-meridionale: e questa fu la carta vincente della resistenza guidata da Tito. Ancora una volta lo jugoslavismo dimostrava la sua vitalità e grazie all'adesione a questa idea e allo Stato federale che ne nasceva gli sloveni e i croati ottenevano anche sostanziali rettifiche di confine ai danni dell'Italia e gli albanesi del Kosovo e della Macedonia, nonostante il loro peso numerico non ottenevano una propria Repubblica all'interno della Federazione. Nessuna delle Repubbliche jugoslave fu vittima sacrificale sull'altare di un'unità statale serbocentrica: l'adesione alla Federazione fu in larghissima parte frutto di una scelta maturata al loro interno e Tito ebbe al suo fianco gli sloveni Kardelj, Kidrič e Kraigher, il croato Bakarić, il serbo Ranković e il montenegrino Djilas. Ancora alla vigilia della dissoluzione della Federazione al vertice dell'esercito federale si trovavano oltre che serbi anche croati, come il ministro della difesa, generale Kadjević, o sloveni, come il viceministro della difesa, ammiraglio Brovet.

6. Accentramento-decentramento, pianificazione-libero mercato

Lo jugoslavismo su cui si reggeva la Federazione era rafforzato da alcuni elementi fondamentali: il ricordo della vittoriosa resistenza antifascista, la fiducia nella figura carismatica di Tito che quella resistenza

aveva guidato, la prospettiva di un socialismo alternativo a quello staliniano e fondato sull'autogestione dei lavoratori, l'orgoglio del ruolo esercitato sui Paesi non allineati tra i blocchi contrapposti. Questi elementi vennero via via a mancare e si posero così le premesse della fine della Federazione.

La Federazione jugoslava era regolata nella sua ultima fase dalla Costituzione del 1974: è stato questo il terzo tentativo di riorganizzazione economico-amministrativa del Paese. Il primo è quello del 1950, allorché venne introdotta l'autogestione nell'ambito di una pianificazione ancora fortemente centralizzata; il secondo è quello della riforma del 1965, con la quale l'autogestione doveva misurarsi con il mercato, anche se questo rimaneva sottoposto ad una serie di controlli centrali. L'insoddisfazione per i limiti della riforma, si manifestò nelle grandi manifestazioni belgradesi della fine degli anni Sessanta dove si chiedeva maggiore democrazia e in quelle degli inizi degli anni Settanta in Croazia che nacquero dall'aspirazione ad un forte decentramento politico a livello repubblicano e che coinvolsero parte degli stessi comunisti croati. Questa insoddisfazione e l'aggravarsi della crisi economica in conseguenza degli avvenimenti internazionali del 1973 portarono infine alla Costituzione del 1974: l'autogestione doveva fare i conti ora con un mercato regolato non tanto dal centro quanto dalle singole Repubbliche, vale a dire dalla Lega dei Comunisti a livello repubblicano.

Da punti di partenza opposti questa Costituzione è stata oggetto degli attacchi sia dei comunisti serbi che di quelli sloveni. I serbi hanno lamentato sin dall'inizio un carattere discriminatorio della Costituzione del '74 nei loro confronti: la Repubblica della Serbia aveva al suo interno le Province autonome di Voivodina, con forte presenza magiara (18%) e altre minoranze (complessivamente circa il 45%), e del Kosovo (circa l'85% di albanesi). I provvedimenti legislativi dell'Assemblea repubblicana di Belgrado erano sottoposti al placet delle Assemblee provinciali delle due Province autonome, mentre queste ultime erano completamente libere da ogni superiore controllo repubblicano. La lamentela di Belgrado contro la Costituzione del '74 esplose alta nel memorandum redatto dalla Accademia Serba delle Scienze e delle Arti tra il 1985 ed il 1986: in esso si dichiarava che la Repubblica serba era stata bloccata in una serie di iniziative legislative sulla pianificazione sociale, in materia giudiziaria, sui problemi della sicurezza,

della difesa e delle relazioni internazionali dai meccanismi di una Costituzione che aveva le sue radici nella politica antiserba della III Internazionale; fra le due guerre il Comintern aveva addossato tutte le responsabilità delle condizioni di vita delle masse popolari dello Stato jugoslavo sulla Serbia e la sua borghesia, appoggiando tutti i movimenti, borghesi o proletari che fossero, tendenti alla dissoluzione del Regno; la sindrome antiserba del movimento comunista internazionale sarebbe continuata anche al momento della Costituzione della Repubblica Federativa, a Jaice nel 1943, allorché erano stati tracciati i confini delle singole Repubbliche; in quell'occasione avevano partecipato alla riunione i rappresentanti del partito comunista jugoslavo assieme ai rappresentanti delle organizzazioni comuniste dei croati, degli sloveni e dei macedoni, ma non dei serbi, assorbiti in quella generale jugoslava. Ne era conseguito che non solo i serbi del Montenegro erano stati divisi dai serbi della Serbia, ma che altri 2 milioni di serbi erano rimasti inglobati entro i confini di altre Repubbliche (Croazia, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia), dove spesso, diceva il memorandum, venivano trattati peggio che al tempo dell'Austria-Ungheria.

La particolarità di questo memorandum ufficiale, ben presto manifesto dei comunisti serbi, ma anche di molti altri movimenti nazionalisti serbi, sta nel fatto che non vi si discuteva solo delle modifiche interne alla Repubblica serba, bensì della necessità che la Serbia si impegnasse a rivendicare all'interno della Federazione il ruolo che le compete in base ai rapporti numerici, essendo i serbi larghissima maggioranza seppure relativa.

Tra i comunisti della Serbia andò dunque sempre più prevalendo una spinta all'accentramento statale, che doveva fare perno attorno al partito e all'elemento etnico serbo: libertà d'impresa e di mercato sarebbero dovute quindi rimanere sotto tutela dello Stato.

La contestazione slovena alla Costituzione del 1974 è partita da un'ottica diametralmente opposta. Nel 1988 la Slovenia con l'8% della popolazione complessiva jugoslava aveva il 18% del PNL; trasferendo l'8% del suo PNL al Tesoro federale contribuiva allo stesso nella misura del 25%, ed il 17/18% del Fondo federale per le Regioni sottosviluppate era dato dal contributo sloveno (pari all'1,5% del PNL sloveno). Quasi metà degli investimenti nella zona del Kosovo provenivano dalla Slovenia, che però non aveva voce in capitolo sulla loro gestione:

il Fondo federale per le Regioni sottosviluppate stornava infatti le somme alle singole amministrazioni repubblicane.

Nel corso degli anni Ottanta i comunisti sloveni erano incalzati da una contestazione interna alla Repubblica sui temi del decentramento amministrativo (e quindi sull'allentamento ulteriore dei vincoli federali), della libera circolazione dei capitali, dell'autonomia d'impresa e della fine dei controlli sul mercato, della necessità di una legalizzazione della pluralità delle voci su questi temi: insomma per la Slovenia si trattava di rinegoziare la Federazione, lasciando libertà alle singole Repubbliche di darsi un regime pluripartitico o meno e di porre o meno fine ad un mercato controllato dallo Stato, ma stabilendo che i capitali potevano essere gestiti solo da chi aveva deciso di investirli, senza che nessuno fosse obbligato a versarli a Fondi federali controllati burocraticamente. Queste erano dunque le "diversità" che dovevano essere garantite alle singole Repubbliche perché ci potesse essere un'unità federale.

7. Lo scontro tra Serbia e Slovenia

Nella seconda metà degli anni Ottanta si è giocata dunque una partita tra Lubiana e Belgrado sulle scelte tra libero mercato/mercato controllato, decentramento/accentrato, pluripartitismo/ruolo centrale della Lega dei Comunisti: da questa partita fino all'autunno dell'89 appare defilata la Croazia, mentre a lungo fanno blocco con la Serbia le Repubbliche del sud, preoccupate dalla volontà slovena di aprire la questione degli investimenti, così come dalle prospettive del pluripartitismo. Le perplessità verso il pluripartitismo non erano dettate solamente da chiusure burocratiche di vecchia maniera, che pure esistevano, ma dalla preoccupazione, rivelatasi poi realmente fondata, che il pluripartitismo in tutte le Repubbliche, tranne nella Slovenia, etnicamente omogenea, avrebbe comportato il fiorire di partiti "etnici". E la nascita di partiti etnici specialmente nel pieno di una crisi economica non è affatto una manifestazione precipuamente culturale: si tratta di dare una garanzia organizzata ai diversi raggruppamenti etnici (e chi ne è fuori farà bene a cercarsene uno al più presto) nella distribuzione dei posti di lavoro (o nei licenziamenti), nella concessione degli alloggi,

nelle prestazioni dei servizi e nella ripartizione dei fondi. Tutto ciò può ben servire a capire quanto poi è successo in Jugoslavia: dalla contrapposizione tra serbi e croati in Croazia a quella tra serbi, croati e musulmani in Bosnia ed Erzegovina fino al dramma degli albanesi (e dei serbi) nel Kosovo o alla difficile convivenza tra l'elemento albanese e quello slavo nella Macedonia.

Il terreno dello scontro iniziale tra Lubiana e Belgrado fu il Kosovo, perché fu lì che i comunisti serbi di Slobodan Milošević attaccarono la Costituzione del '74: nel novembre 1988 tra grandi manifestazioni serbe a Belgrado e albanesi a Priština furono varati degli emendamenti costituzionali che di fatto rimettevano l'intero potere decisionale della Repubblica nelle mani del governo serbo. Se in Voivodina questo venne imposto alle varie minoranze dalla pressione di piazza della maggioranza serba, in Kosovo si aprì una fase di resistenza di massa che durò fino al marzo dell'89, richiamò l'intervento della polizia e dell'esercito jugoslavo, costò la vita a 24 persone e centinaia di feriti. La resistenza albanese, guidata dal non violento Ibrahim Rugova, trovò il pieno appoggio sloveno.

L'improvviso grande amore sloveno per gli albanesi era chiaramente una manifestazione di opposizione al centralismo serbo e agli emendamenti costituzionali serbi, che, ponendo nelle mani di Belgrado il controllo dei finanziamenti alle zone di sottosviluppo, incluso il Kosovo, davano un ulteriore pretesto a Lubiana per rimettere in discussione la politica del Fondo federale per le Regioni sottosviluppate. Nell'estate dell'89 infatti anche la Slovenia introduceva degli emendamenti alla Costituzione: la concessione di finanziamenti alle zone del sottosviluppo era subordinata alle esigenze materiali della Repubblica ed in ogni caso gli aiuti erano disponibili solo per quelle imprese che coprissero il 50% dell'investimento. Per la prima volta, inoltre, veniva richiamato il principio dell'autodeterminazione e quello del diritto alla secessione e l'Assemblea repubblicana slovena dichiarava di essere sovrana nel proclamare lo stato di emergenza sul proprio territorio. A queste misure la Serbia rispondeva organizzando il boicottaggio alle merci slovene e alle imprese slovene sul suo territorio e tentando addirittura una marcia serbo-montenegrina su Lubiana, all'ultimo momento annullata (1 dicembre 1989). Tutto questo avveniva in un Paese in cui ormai il tasso di inflazione aveva oltrepassato il 1250% e la disoc-

cupazione aveva superato il 20% (ma in Slovenia era inferiore al 5%), il livello di vita era sceso dal livello 100 del 1982 a quello di 60, mentre il debito estero era di più di 23 miliardi di dollari.

8. L'indipendenza slovena e croata e il dramma della Croazia

Nel gennaio 1990 un'altra grandiosa manifestazione a Lubiana prefigurava ormai la possibilità della secessione e dell'indipendenza della Slovenia: premevano in questa direzione soprattutto alcune delle forze di opposizione, in particolare quelle democristiane, anche se non si escludeva la possibilità di ricontrattare il patto federale. Era ormai caduto il muro di Berlino e con esso stava cadendo la contrapposizione dei blocchi, non erano più tabù la democrazia parlamentare ed il pluripartitismo: non solo in Slovenia, ma ben presto in tutte le altre Repubbliche si svilupparono forze politiche di opposizione. Queste forze (riunite talora in cartelli elettorali) si caratterizzarono subito per l'intransigenza con cui difendevano la comunità etnica di cui erano espressione contro la minaccia di accentramento da parte di Belgrado e del "serbismo". D'altra parte i serbi dislocati fuori della Serbia (soprattutto in Croazia ed in Bosnia ed Erzegovina), sentendosi minacciati e poco tutelati dalle autorità federali, dettero vita a loro volta a formazioni politiche etniche: nella stessa Serbia la nascita del pluripartitismo ha significato soprattutto dar libero sfogo ad un nazionalismo che contestava Milošević sul piano della difesa degli interessi serbi. Inoltre, la stessa Lega dei Comunisti della Jugoslavia si disintegrava nei primi mesi del 1990 in una serie di Leghe repubblicane (e furono ancora gli sloveni a dare il là), che poco più tardi avrebbero assunto nomi diversi, dove il termine "comunista" era destinato a sparire. Veniva meno così un collante decisivo dell'unità jugoslava, mentre il Governo federale di Ante Marković impossibilitato a reggere le politiche radicalmente opposte di Belgrado e di Lubiana falliva nel suo programma di risanamento economico. È appunto negli ultimi mesi dell'89 e nel corso del '90 che in Croazia si affermavano i partiti nazionalisti alla testa dei quali si poneva la Comunità Democratica Croata di Franjo Tuđman; ed il loro successo totale era in buona parte legato alla timidezza con cui i comunisti croati, a differenza di quelli sloveni, difendevano gli in-

teressi della Repubblica verso la Federazione: si faceva strada così anche in Croazia concretamente l'idea della secessione, ma questo determinava reazioni di difesa tra le popolazioni serbe incluse nella Repubblica.

Serbi e croati nelle zone di popolazione mista, come la Krajina o la Slavonia Orientale o fuori della Croazia, in Bosnia, non si distinguono ovviamente per la lingua e, se non frequentano la chiesa, neppure da un punto di vista religioso (ortodossi i serbi e cattolici i croati), così come succedeva nell'anteguerra: la distinzione con il passare degli anni aveva assunto sempre più un carattere amministrativo, poiché sui documenti doveva essere dichiarata la nazionalità, o, al massimo, un rispetto della tradizione familiare; ma si deve anche dire che i matrimoni misti erano frequentissimi, senza determinare episodi da amanti di Verona.

Ma l'insistenza di Tadjman, vincitore delle elezioni croate dell'aprile '90, nel sottolineare i temi della Croazia ai croati e dell'indivisibilità della Repubblica stessa dovevano risvegliare i meccanismi di difesa delle minoranze serbe, minacciate più che sotto l'aspetto culturale, attorno al quale si è fatto e si continua a fare tanto fumo ad opera dei serbi stessi, di una possibile discriminazione nei posti di lavoro, nelle distribuzioni di alloggi, nella fruizione di servizi: era insomma il timore di passare ad essere cittadini di seconda categoria che spingeva i serbi della Krajina e poi di altre regioni croate a proclamare la loro autonomia da Zagabria, a chiedere la protezione di Belgrado, vuoi come Federazione, ma sempre più spesso come Repubblica della Serbia. Ed il processo di autoseparazione della comunità serba nelle zone miste comportò inevitabilmente quello analogo della comunità croata. Le elezioni repubblicane che si tennero tra la primavera e il primo inverno del '90 portarono alla vittoria le formazioni indipendentiste e nazional-etniche in tutte le Repubbliche tranne in Serbia ed in Montenegro, dove sono gli ex-comunisti (a questo punto "socialisti") a vincere, ma anch'essi all'insegna del nazionalismo, quello serbo.

L'irricongiungibilità dei programmi economici e politici delle dirigenze serba e slovena spingeva verso la separazione della Slovenia dal resto della Jugoslavia: l'ostacolo era dato da quello che rimaneva del Governo federale e dallo spirito ancora jugoslavo che animava le forze armate.

La Slovenia negli ultimi mesi del '90 e i primi del '91 seppe ampiamente trarre profitto sia dall'indebolimento progressivo del Governo Marković, cui contribuì in larga misura Milošević riaprendo il processo inflattivo, sia del nazionalismo retorico che animava la nuova dirigenza croata e che apriva sempre più un baratro tra Belgrado e Zagabria sul problema delle minoranze serbe. Veniva così avanzata una proposta comune croato-slovena di passaggio da un regime federale ad un regime confederale, in cui, di fatto, i vincoli politici venivano quasi del tutto allentati, ma l'intera area economica jugoslava sarebbe rimasta a disposizione delle imprese più forti e cioè quelle slovene: appariva scontata l'impossibilità del resto della Jugoslavia di accettare una simile soluzione, in mancanza della quale Slovenia e Croazia si dichiaravano pronte a proclamare la loro piena indipendenza, sulla base dei risultati di referendum tenutisi nel dicembre del '90.

Il Presidente croato Tudjman si metteva in un vicolo cieco, affermando che la Croazia non si sarebbe fatta scavalcare dalla Slovenia nella corsa all'indipendenza: non voleva tenere conto del contenzioso con le minoranze serbe, che nel corso dei primi mesi del '91 aveva provocato già i primi conflitti armati. D'altra parte il Governo sloveno, pure con qualche moderazione espressa dall'opposizione di sinistra (ex-comunisti e liberal-democratici), utilizzava spregiudicatamente il nazionalismo croato, al fine di non essere solo al momento della proclamazione di indipendenza di fronte alle residue forze del federalismo a tutti i costi, in primo luogo l'esercito.

I dirigenti sloveni sapevano benissimo che la proclamazione dell'indipendenza avrebbe posto la Croazia di fronte alla guerra civile e all'intervento dell'esercito, che il partito federale si sarebbe dovuto appiattare sempre più (ma mai completamente) su posizioni serbe, solo apparentemente iugoslave; sapevano anche che il fragile equilibrio della Bosnia ed Erzegovina, che si reggeva sulla coabitazione al potere (e nella lottizzazione percentuale di tutto) dei partiti etnici musulmano, serbo e croato, si sarebbe rotto, poiché mai la popolazione musulmana avrebbe accettato di vivere in una Jugoslavia dove, senza le Repubbliche settentrionali, i serbi sarebbero stati maggioranza assoluta, potevano anche immaginare che a quel punto gli albanesi del Kosovo (ma anche quelli della Macedonia) avrebbero perso la speranza in una possibile convivenza con le altre popolazioni slave, riaprendo il problema

della Grande Albania; sapevano infine che nella stessa Macedonia, dove il partito di maggioranza relativa era quello nazionalista slavomacedone, si temeva uno Stato a maggioranza assoluta serba e che le spinte separatiste in quella Repubblica avrebbero riaperto gli antichi conflitti in cui nel passato erano state coinvolte Grecia e Bulgaria. Potevano ben immaginare infine che, al di là delle diffidenze presenti tra le popolazioni croate, musulmane, macedoni o albanesi verso una Federazione in cui si sarebbe passati da una maggioranza serba relativa ad una maggioranza serba assoluta, con l'uscita di Slovenia e Croazia sarebbero venute meno le Repubbliche che contribuivano maggiormente al bilancio federale e agli aiuti per le aree meno sviluppate: era questo un forte incentivo ad uscire dalla Federazione per altre Repubbliche e per altre Province jugoslave. La prima a seguire Slovenia e Croazia nella fuoriuscita dalla Federazione proclamando la sua indipendenza fu la Macedonia (9 settembre 1991).

O forse non lo sapevano, ma la speranza di potere entrare nella Comunità economica europea (di lì a poco Unione europea) senza l'impaccio del residuo statalismo e centralismo dei post-comunisti serbi li incentivavano ad accelerare i tempi, con il consenso di un'incerta e avventurista dirigenza croata. La speranza non era mal riposta visto che la Slovenia è stata uno dei primi Paesi postcomunisti a entrare nell'Unione europea (2004).

È vero che la Slovenia ha pagato un suo prezzo al momento della proclamazione dell'indipendenza, sostenendo nel luglio '91 alcuni giorni di conflitto con le forze federali: con tutto il rispetto per le poche vittime e per le capacità organizzative militari slovene si può essere concordi nel dire che si è trattato di una pura formalità e che la sconfitta delle forze armate federali è avvenuta non sul campo, bensì nelle scelte politiche belgradesi. Non a caso l'esercito si è sentito mandato letteralmente allo sbaraglio e ha cercato la sua rivincita muovendosi contro l'indipendentismo croato, prima tentando di interpersi tra le formazioni paramilitari serbe e la milizia territoriale croata, poi opponendosi *sic et simpliciter* all'indipendenza croata. E svolgendo così un ruolo ben accetto ai gruppi dirigenti serbi, soddisfatti di avere eliminato una Slovenia indigeribile per i loro programmi politici. Per la dirigenza politica serba di Slobodan Milošević che aveva mobilitato la Serbia su parole d'ordine nazionaliste era infatti impossibile tollerare,

senza cadere in profonda contraddizione, un'indipendenza della Croazia, dove i serbi erano diventati minoranza poco gradita, cittadini di seconda categoria. La Croazia dovette sostenere dunque un conflitto con la sua minoranza serba e l'esercito serbo tra il luglio e il dicembre 1991: città intere furono distrutte dai cannoneggiamenti (Vukovar, Osijek), altre furono danneggiate da bombardamenti (Zagabria, Dubrovnik), 20.000 furono le vittime, 55.000 i profughi. Soltanto quattro anni più tardi la Croazia con una controffensiva riconquistò le Province perdute da dove partì una nuova ondata di profughi, questa volta verso la Serbia.

9. *L'indipendenza della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina*

Il riconoscimento dell'indipendenza di Slovenia e Croazia da parte della Comunità europea (gennaio 1992) sanciva anche sul piano internazionale la fine della vecchia Jugoslavia. Ne prendeva atto la nuova dirigenza della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina che chiamava i cittadini a decidere sull'indipendenza. Il referendum si tenne il 29 febbraio-1 marzo 1992 e a stragrande maggioranza i cittadini della Bosnia ed Erzegovina votarono per l'indipendenza. Il principio dell'autodeterminazione dei popoli era soddisfatto e, quindi, Comunità europea e Stati Uniti si affrettarono a riconoscere la nuova Repubblica, la cui indipendenza era stata proclamata il 6 aprile dello stesso anno.

Solo che al referendum bosniaco non aveva partecipato la componente serba (31,3% della popolazione), timorosa di essere ingabbiata in uno Stato dominato da un'alleanza tra musulmani (43,7%) e croati (17,5%), tanto quanto i musulmani temevano di rimanere in una Jugoslavia a grande maggioranza serba; i croati poi, fatta in parte eccezione per la sua componente cittadina, appoggiarono la richiesta di indipendenza vedendo in questa solo una fase intermedia per il congiungimento alla Repubblica di Croazia dei territori della Posavina (Bosnia nord-orientale) e dell'Erzegovina, e cioè della regione in cui più virulento si è manifestato sempre il germe del nazionalismo croato, la patria per eccellenza del movimento alleato dei fascisti e nazisti durante la Seconda guerra mondiale, gli *ustaša*. Infine, ma questa in realtà è la ragione principale degli aspetti più orribili della guerra che si è com-

battuta nella regione, i tre gruppi etnici erano diffusi in maniera più o meno omogenea su tutto il territorio, fatta eccezione per la punta nord-occidentale della Bosnia, affatto musulmana (distretto di Bihać), e per alcuni distretti dell'Erzegovina occidentale, nettamente croati: per il resto si può solo considerare la prevalente concentrazione dei musulmani nelle città, ricordando però anche che, per esempio, solo Belgrado, nella ex-Jugoslavia, aveva più serbi di Sarajevo.

Le premesse per la successiva tragedia (oltre 100.000 i morti, 2 milioni di profughi su una popolazione complessiva di 4 milioni, devastazione del territorio, distruzione del patrimonio storico-artistico rappresentato da città come Sarajevo o Mostar) c'erano tutte, a cominciare dal fatto che le forze politiche coincidevano con le componenti etniche, dei cui interessi erano custodi: alle elezioni del 1990 il partito musulmano, Partito per l'Azione Democratica, raccoglieva il 37,8% dei consensi, il Partito Democratico Serbo il 26,5% e la Comunità Democratica Croata il 14,7%; ai partiti interetnici rimasero le briciole, come il 6% ottenuto dalla Lega dei Comunisti - Partito per il Cambiamento Sociale, o il 5,6% dell'Alleanza delle Forze Riformatrici di Jugoslavia (il partito dell'ultimo Presidente del consiglio della Federazione, Ante Marković). Si aggiunga poi che il distacco della Bosnia ed Erzegovina dalla Jugoslavia (dopo quello della Slovenia e della Croazia) poneva gravi problemi di sopravvivenza per buona parte dei quadri di un esercito sempre più sovradimensionato rispetto al Paese, e si comprenderà come gli interessi di questi militari si andassero a saldare con quelli dei nazionalisti serbi, dentro e fuori della Repubblica bosniaca. La proclamazione di indipendenza della Bosnia ed Erzegovina è stata subito seguita dalla nascita di una Repubblica serbo-bosniaca: la guerra scatenata dai serbo-bosniaci con l'attiva collaborazione programmata dell'esercito federale e di bande di volontari della Serbia (sul piano RAM, concertato a Belgrado, cfr. Glenny 1992, pp. 149-151) nel giro di 18 mesi ha posto sotto controllo serbo il 70% del territorio, lasciando croati e musulmani, in un primo tempo alleati, poi temporaneamente avversari, a disputarsi il restante 30%.

Fin dall'inizio le operazioni militari sono state seguite da quelle di *pulizia etnica*: esse sono state condotte dai serbi per primi (Gow 1993, 8), successivamente anche dalle altre forze in campo. I prolungati bombardamenti delle città grandi e piccole dovevano spingere alla fu-

ga la popolazione *diversa* omogeneizzando così etnicamente il territorio sotto controllo. I massacri e le violenze sulla popolazione *diversa* delle località conquistate dovevano servire come incentivo alla fuga per la popolazione di altre località esposte alla conquista dell'esercito nemico (Dominis, Bichanich 1992, 116-117; Miles 1993, 129). Coloro che rimanevano avevano buone probabilità di essere raccolti in campi di concentramento. Le principali vittime di questa operazione di omogeneizzazione etnica del territorio sono stati ovviamente i musulmani, proprio perché militarmente meno preparati; ci sono però casi indicativi in cui operazioni di pulizia etnica sono state condotte anche dai musulmani e dai croati.

I tentativi della Comunità economica europea e dell'ONU di porre fine alla guerra bosniaca attraverso proposte di cantonalizzazione della Repubblica tese a garantire i diritti delle diverse componenti etniche (piano Vance-Owen, piano Owen-Stoltenberg) fallirono poiché incontrarono il rifiuto in primo luogo della componente serba, che contava sull'aiuto di Belgrado, ma anche di quella musulmana che insisteva sull'unità dello Stato bosniaco, temeva che la cantonalizzazione fosse premessa per una spartizione tra Serbia e Croazia, sperava nel soccorso dell'Occidente, specialmente degli Stati Uniti. Nel 1995 effettivamente l'intervento delle forze aeree della NATO, voluto fortemente dagli Stati Uniti, e la controffensiva croata e musulmana indussero il Presidente della Serbia Milošević ad abbandonare la causa dei serbi di Bosnia e i loro progetti di mantenere la regione all'interno della Federazione jugoslava. Si giunse così agli Accordi di Dayton, ai quali parteciparono sotto gli auspici del Presidente Clinton i Presidenti della Serbia, Milošević, quello della Croazia, Tudjman e quello della Bosnia ed Erzegovina, Alija Izetbegović (novembre 1995).

Dagli Accordi di Dayton nasceva una Repubblica di Bosnia ed Erzegovina articolata in due Entità e un Distretto: la Federazione di Bosnia ed Erzegovina, governata da bosgnacchi (= musulmani) e croati, e la Repubblica Serba di Bosnia ed Erzegovina, il distretto di Brčko, amministrato congiuntamente dalle due Entità. La Repubblica di Bosnia ed Erzegovina aveva una Presidenza collegiale di tre membri, un bosgnacco, un croato e un serbo. Gli Accordi di Dayton ponevano fine alla guerra, ma non alle contrapposizioni che l'avevano generata.

10. *L'indipendenza del Kosovo*

Gli Accordi di Dayton furono circoscritti alla Bosnia ed Erzegovina e nei colloqui che li precedettero non toccarono un'altra questione spinosa rimasta aperta nell'area della vecchia Jugoslavia, quella del Kosovo: non poteva essere altrimenti, poiché uno degli interlocutori fondamentali per ottenere la pace era il Presidente della Serbia e della Jugoslavia Slobodan Milošević, disponibile al compromesso su una Repubblica ormai uscita dalla Federazione, ma che difficilmente poteva accettare di discutere lo *status* di una regione che faceva parte integrante della Serbia e di quel che rimaneva della Jugoslavia, nonché antico centro storico della comunità serba ortodossa (il nome ufficiale era Kosovo-Metohija, dove Metohija che significa "comunità religiosa" designa la valle in cui sono presenti tra i più famosi monasteri serbi).

La reciproca diffidenza, sfociata in alcuni momenti storici in vera e propria ostilità, tra la popolazione albanese del Kosovo (e della Macedonia) da un lato e il governo centrale di Belgrado e la popolazione serba dall'altro era di antica data. Gli albanesi, avendo collaborato attivamente con la fascista Italia e poi con la Germania nazista contro le formazioni partigiane jugoslave e contro la locale popolazione serba, non trovarono buona accoglienza nella Jugoslavia socialista: anche l'esistenza di una minoritaria resistenza comunista non era bastata. Agli albanesi non venne concesso di avere una propria Repubblica, pur essendo numerosi quanto gli sloveni e il doppio dei montenegrini. Essi vennero divisi tra il Kosovo-Metohija (Provincia autonoma della Repubblica di Serbia), la Macedonia e anche il Montenegro. In compenso Tito si impegnò a non fare rientrare in Kosovo la popolazione serba cacciata durante la guerra e a fornire agli albanesi della Jugoslavia socialista quello che era stato negato dalla Jugoslavia monarchica: scuole, istituzioni culturali e stampa in albanese.

L'espulsione della Jugoslavia dal campo socialista nel 1948 e la scelta dell'Albania di Hoxha di schierarsi con l'Unione Sovietica mantennero i sospetti di Belgrado verso la sua popolazione albanese, che venne assoggettata a un controllo poliziesco ancor più rigido di quello già duro cui erano sottoposti tutti i cittadini jugoslavi nel primo decennio di vita della Federazione. Inoltre la grave situazione economica generale del Paese del dopoguerra, cui si doveva aggiungere il partico-

lare sottosviluppo del Kosovo-Metohija e della Macedonia – nel 1955 il PIL pro capite della Provincia kosovara era abbondantemente inferiore alla metà (43 %) di quello federale e quello della Repubblica macedone ne raggiungeva poco più dei 2/3 (68%) – non era destinata a favorire l'integrazione dei cittadini albanesi nella società jugoslava. Insomma, nella miseria essi erano i più miserevoli.

Il successivo promettente inizio di sviluppo economico accompagnato dall'esperienza dell'autogestione e la stessa formazione di quadri di partito tra la popolazione albanese spinsero il governo di Belgrado negli anni Sessanta a concedere al Kosovo-Metohija un'autonomia pari a quella della Provincia della Vojvodina (Costituzione del 1963) e un ampliamento dell'uso della lingua nell'amministrazione e nell'istruzione: questa autonomia provinciale non contemplava comunque il diritto all'autodeterminazione, norma a quel tempo puramente teorica, ma che poi negli anni Novanta avrebbe avuto ben altro significato. Ogni appello degli albanesi perché il Kosovo fosse eretto a settima Repubblica della Jugoslavia, a partire dalle manifestazioni studentesche del 1968, venne respinto da Belgrado che invece fu largo di concessioni sul piano culturale (es. l'istituzione di un'università in lingua albanese nel 1970) e di promesse di impegno sul piano economico. Gli investimenti ci furono, ma la loro cattiva gestione da parte dell'amministrazione locale (anche albanese) creò solo uno sviluppo apparente. Il tasso di incremento demografico della popolazione albanese del Kosovo, il più alto in Europa (2,5 %), contribuiva certamente, ma solo in parte, a spiegare l'inefficacia di questi investimenti nel creare occupazione. L'istruzione di ogni ordine e grado in lingua albanese fornì diplomati e laureati, che però erano destinati alla disoccupazione o all'impiego nel settore amministrativo, dell'insegnamento, della polizia ecc., fino ad allora privilegio della componente serba e montenegrina.

La Costituzione del 1974, che seguì ai moti anticentralisti del 1971 in Croazia, concesse maggiore autonomia sia alle Repubbliche sia alle Province autonome, ma la delegò alla burocrazia locale di partito: si sviluppò così un patriottismo repubblicano (o provinciale) delle singole dirigenze, legato alla componente etnica maggioritaria, nel caso del Kosovo quella albanese, propensa a favorire nella distribuzione delle magre risorse la propria componente etnica. Si ebbe così una specie di *affirmative action* che danneggiava la minoranza serba e montenegrina

e alla quale si può far risalire la sua emigrazione dal Kosovo: dal 1971 al 1981 la popolazione serba del Kosovo diminuì di circa il 28% (scendendo al 13,2% del totale della popolazione locale, cui bisogna aggiungere l'1,7% di montenegrini).

È assurdo parlare come hanno fatto molti nazionalisti serbi di un genocidio ai danni della popolazione slava condotto dagli albanesi, che sarebbero ricorsi a minacce e intimidazioni varie per ottenere un Kosovo etnicamente puro. Ma è altrettanto assurdo affermare, come viene fatto da parte albanese, che questa emigrazione fosse soltanto connessa alle gravi condizioni economiche del Kosovo e che toccasse in egual misura sia la popolazione slava che quella albanese: nel decennio 1971-1981 partirono 1459 albanesi, 39037 serbi e 6205 montenegrini.

Cresceva così un profondo malcontento nella minoranza serba del Kosovo che guardava risentita verso il governo federale e repubblicano di Belgrado, da cui si sentiva abbandonata. Si comprende quindi come i serbi rimasti nel Kosovo non si sentirono più soli quando Milošević, divenuto segretario della Lega dei Comunisti (1987), abbracciò le tesi del *memorandum* dell'Accademia delle Scienze della Serbia: nella Jugoslavia di Milošević i serbi dovevano contare di più, a cominciare dalle Province interne alla Serbia che dovevano rinunciare alla loro larga autonomia a favore dell'Assemblea repubblicana di Belgrado.

Nel Kosovo l'opposizione al programma perseguito da Milošević fu molto aspra nella popolazione albanese e in larga parte dello stesso gruppo dirigente locale della Lega dei Comunisti: nel biennio 1988-89 si susseguirono manifestazioni e scioperi di studenti, intellettuali, lavoratori. Ma alla fine Milošević ottenne dal Parlamento di Priština, in parte ricattato e impaurito e in parte complice, la rinuncia all'autonomia stabilita dalla Costituzione del 1974. Era il 23 maggio 1989, e mentre sembrava consolidarsi la Repubblica serba si apriva in realtà il processo di dissoluzione della Federazione jugoslava, poiché l'attacco del centralismo belgradese alla Costituzione permetteva che si sprigionassero tutte le tendenze centrifughe presenti nelle Repubbliche economicamente sviluppate di Slovenia e Croazia. Il resto sarebbe venuto in seguito. Intanto nel Kosovo si procedeva ad arresti in massa di tutti i dissenzienti.

Il 2 luglio 1990 il Parlamento di Priština, sciolto d'autorità da Belgrado, formulava la "Dichiarazione costituzionale" della Repubblica

del Kosovo: questa veniva proclamata da tutte le forze politiche albanesi kosovare, riunitesi a Kačanik, al confine con la Macedonia, il 7 settembre dello stesso anno. La Repubblica affermava la sua sovranità e indipendenza, che però veniva sottoposta a un referendum alla fine del 1991: mentre infuriava la guerra tra Belgrado e la Croazia il 99% degli albanesi votò clandestinamente per l'indipendenza e pochi mesi più tardi, nel maggio 1992, quando si combatteva in Bosnia, gli albanesi poterono votare clandestinamente un'altra volta per eleggere il loro Parlamento e il loro Presidente, Ibrahim Rugova, leader della Lega democratica del Kosovo e sostenitore, convinto o di necessità, di una politica di non violenza, fiducioso nel sostegno internazionale alla causa dell'indipendenza del suo Paese.

La linea della non violenza abbracciata da Rugova in presenza di una dura repressione serba condotta prima nei confronti degli intellettuali, poi decisa nel distrutturare la società kosovara (licenziamento del personale sanitario albanese, chiusura della sezione albanese dell'Università di Priština, ghettizzazione degli allievi albanesi nelle scuole e imposizione di programmi serbi, espulsione di tecnici e lavoratori dalle aziende di proprietà sociale ecc.) appariva difficile da applicare, ma sembrava anche essere l'unica perseguibile in presenza di una vera e propria occupazione militare serba del Kosovo. Contemporaneamente il governo di Milošević, impegnato indirettamente in Bosnia ed Erzegovina e stretto dall'embargo economico, di fatto tollerava che nel Kosovo si istituisse una struttura statale albanese parallela in forma di associazione privata, che provvedeva attraverso l'autofinanziamento (compreso quello della tassazione degli emigrati kosovari all'estero) a una rete di povere istituzioni alternative a quelle ufficiali (scolastiche, universitarie, sanitarie). In realtà la massa albanese era sempre più abbandonata a sé stessa e alle inevitabili angherie delle forze di polizia e militari jugoslave, che, in assenza di una retribuzione regolare e sufficiente al proprio sostentamento (sono anni di colossale inflazione), taglieggiavano regolarmente qualsiasi attività produttiva albanese come una sanguisuga. Queste condizioni favorivano lo sviluppo di una intensa attività di contrabbando, connessa alle condizioni di guerra nella vicina Bosnia e alle sanzioni imposte alla Jugoslavia: un contrabbando cui era interessata la criminalità organizzata serba, ma anche quella che si era sviluppata tra i clan degli albanesi del Kosovo e

dell'Albania. Gli Accordi di Dayton e la fine delle sanzioni alla Jugoslavia modificarono solo in parte il quadro, poiché l'attività criminale prese la strada di altri traffici illeciti, mentre tramontavano le speranze di Rugova che la Comunità internazionale si facesse carico assieme alla Bosnia ed Erzegovina anche del Kosovo.

In questo progressivo deteriorarsi della situazione crebbe nel Kosovo l'insoddisfazione per la politica di Rugova, si formarono non solo forze politiche di opposizione (ad esempio il Partito parlamentare di Adem Demaqi o il Partito dell'unità nazionale), ma anche gruppi che ritenevano inutile mantenere l'opzione della non violenza e che speravano di poter contare sull'appoggio della parte della popolazione più insopportabile al regime di arbitrio cui era assoggettato il Kosovo.

Alla scelta del ricorso alla lotta armata fornì un forte incentivo la crisi che sconvolse l'Albania nella primavera del 1997 e che portò alla caduta di Berisha: buona parte delle armi uscite dalle caserme del Nord dell'Albania (feudo elettorale di Berisha stesso) prendeva la via del Kosovo, e non casualmente già nell'autunno dello stesso anno si ebbero i primi scontri armati tra albanesi e forze della polizia nella zona di Drenica. Le formazioni armate riuscirono a trovare il modo di controllare almeno in parte il flusso di denaro proveniente dalla tassazione degli emigrati kosovari all'estero e di ampliare il proprio armamento, non esitando a eliminare in primo luogo i kosovari che dissentivano dalle loro scelte vuoi per ragioni politiche, vuoi per ragioni di tornaconto particolare. Queste formazioni armate si riconoscevano nella sigla dell'UCK (*Ushtria Clirimtare e Kosoves*, Esercito di liberazione del Kosovo), nato già nel febbraio 1996, ma di fatto realmente operante solo a partire dal 1997: nella primavera del 1998 l'UCK sopravvalutando la propria consistenza e la propria forza scatenava l'offensiva che lo portava a "liberare" il Kosovo centrale e a provocare la cruenta e crudele reazione serba, rivolta di fatto soprattutto contro la popolazione. Nei mesi successivi si alternarono azioni terroristiche dell'UCK, repressione feroce della polizia e dell'esercito serbo, ondate di profughi dalla regione, tentativi di mediazione internazionale fino all'intervento aereo "umanitario" (?!) della NATO contro la Serbia (marzo 1999), volto a fare ritirare le truppe serbe dal Kosovo. Dopo tre mesi di bombardamenti la Serbia cedette (maggio 1999) e il Kosovo fu assoggettato all'amministrazione civile e militare dell'ONU. Il

Parlamento del Kosovo proclamò l'indipendenza del Paese nel febbraio 2008.

Solo due anni prima anche il Parlamento del Montenegro, da sempre diviso tra fautori dell'unione con la Serbia e sostenitori di un'identità nazionale montenegrina, scioglieva ogni vincolo con la Serbia nella speranza di trovare così un più rapido accesso all'Unione europea (6 giugno 2006). La Jugoslavia era scomparsa e anche la Serbia rimaneva del tutto sola.

Bibliografia

- S. Bianchini, R. Craig Nation (a cura di), *The Yugoslav Conflict and its Implications for International Relations*, Ravenna, Longo editore, 1998
- S. Bianchini, *La questione jugoslava*, Firenze, Giunti, 1999
- S. Bianchini, *Sarajevo le radici dell'odio. Identità e destino dei popoli balcanici*, Roma Edizioni associate, 1993
- A. Bohorič, *Arcticae Horulae Succissivae* (Witembergae, 1584), Maribor, Založba Obzorja, 1987
- M.-J. Calic, *Geschichte Jugoslawiens im 20. Jahrhundert*, München, C.H. Beck, 2010 [ne esiste una traduzione in inglese *A History of Yugoslavia*, Purdue University Press, 2019]
- A. Cronia, *Storia della letteratura serbo-croata*, Milano, Nuova Accademia Editrice, 1956
- A. D'Alessandri, A. Pitassio (a cura di), *Dopo la pioggia. Gli stati della ex Jugoslavia e l'Albania (1991-2011)*, Lecce, Argo, 2011
- I. Dominis, I. Bichanich, *Pulizia etnica, profughi e rifugiati nelle guerre della successione jugoslava*, in *Europa-Europe*, 4, 1992
- M. Glenny, *The Fall of Yugoslavia*, London, Penguin Books, 1992
- J. Gow, *One year of war in Bosnia and Herzegovina*, RFE/RL Research Report, 23, 4.6.1993
- R. M. Hayden, *From Yugoslavia to the Western Balkans. Studies of European Disunion 1991-2011*, Leiden - Boston, Brill, 2013 [consultabile in internet]
- Helsinki Committee for Human Rights in Serbia, *Yugoslavia from a Historical Perspective*, 2017 [opera frutto della collaborazione dei maggiori storici ex-jugoslavi, liberamente consultabile in internet]
- J. Höslér, *Slovenia. Storia di una giovane identità europea*, Trieste, Beit, 2008

- T. Kuzmanić, *La disgregazione della Jugoslavia come disintegrazione dello «jugoslavismo»*, in *Europa-Europe*, 1992, n. 4, pp. 19-36
- R. Lukic, *La disintegration de la Yugoslavie et l'emergence de sept états successeurs*, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 2013
- N. Malcolm, *Storia del Kosovo. Dalle origini ai nostri giorni*, Milano, Bompiani, 1999
- N. Malcolm, *Storia della Bosnia. Dalle origini ai nostri giorni*, Milano, Bompiani, 2000
- D. Marco, *Kosovo. Albanesi e Serbi: le radici del conflitto*, Lungro di Co-senza, 1992
- B. Meriggi, *Storia della letteratura slovena*, Milano, Nuova Accademia Editrice, 1955
- MILES, *La guerra delle etnie: strategie, tattiche e scenari*, in *Limes*, 1993, pp. 1-2
- G. Misha, *The Fall of Yugoslavia*, London, Penguin Books, 1992
- E. Murray Despalatovic, *Ljudevit Gaj and the Illirian Movement*, New York, Columbia University Press, 1973
- J. Papanek, *Historia gentis slavae*, Quinque-Ecclesiis, 1780
- S. K. Pavlowitch, *Serbia. La storia al di là del nome*, Trieste, Beit, 2010
- J. Pirjevec, *Il giorno di San Vito. Jugoslavia 1918-1992. Storia di una tragedia*, Torino, Nuova ERI edizioni, 1993
- J. Pirjevec, *Le guerre jugoslave 1991-1999*, Torino, Einaudi, 2001
- J. Pirjevec, *Tito e i suoi compagni*, Torino, Einaudi, 1915 [prima edizione in sloveno *Tito in tovariši*, Ljubljana, Cankarjeva založba, 1911]
- A. Pitassio, *Le minacce interne ed estere alla sopravvivenza della Repubblica di Macedonia*, in *Europa-Europe*, 1992, n. 4, pp. 79-107
- D. Synapius-Horčička, *Neoforum latinoslavonicum* (a cura di J.F. No vak - V. Flajsans) Praga, 1908
- L. Steindorff, *Croazia. Storia nazionale e vocazione europea*, Trieste, Beit, 2008
- H. Sundhaussen, *Jugoslawien und seine Nachfolgestaaten (1943-2011. Eine ungewöhnliche Geschichte des Gewöhnlichen*, Wien, Köln, Weimar, Böhlau, 2012
- A. Tamborra, *Panslavismo e solidarietà slava*, in *Questioni di storia con temporanea*, Milano, Marzorati, 1955
- D. Zdenek, R. Kann, *The Peoples of the Eastern Habsburg Lands: 1526-1918*, Seattle/London, University of Washington Press, 1984

La Comunità internazionale e la transizione nell'ex Jugoslavia, tra legalità ed effettività

IVAN INGRAVALLO

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive. – 2. La dissoluzione della Jugoslavia e la creazione di nuovi Stati. – 3. L'uso della forza e il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU nella ex Jugoslavia; tra conferme e novità. – 4. Il ruolo stabilizzatore dell'Unione europea nei Paesi ex jugoslavi. – 5. Il contributo del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia all'affermazione del diritto internazionale penale. – 6. Conclusioni.

1. Osservazioni introduttive

I Balcani, e in particolare la Jugoslavia, come spesso è stato nella storia europea, costituiscono un “laboratorio”, nel quale hanno avuto luogo diversi e complessi esperimenti, alcuni dei quali riusciti, altri no. Del resto, è sufficiente richiamare il ruolo geografico strategico dei Balcani per comprendere la loro importanza, sotto vari profili.

Riflettere sul ruolo della Comunità internazionale in relazione alla transizione che ha avuto luogo nella ex Jugoslavia a partire dai primi anni '90 dello scorso secolo implica interrogarsi sulla rilevanza che il diritto internazionale ha avuto a tale riguardo, nonché sull'incidenza che essa ha avuto sul diritto internazionale. Nel corso di questa transizione, infatti, alcune regole di diritto internazionale sono state applicate e ne sono uscite confermate, altre sono emerse e hanno contribuito a modificare e integrare il quadro giuridico preesistente, mentre in altri casi si sono realizzate situazioni che hanno tentato di modificare regole preesistenti, ma sono rimaste isolate.

Di prassi, il cambiamento delle regole del diritto internazionale, la sua evoluzione, costituisce un dato fattuale, che è condizionato, in vario modo, da scelte politiche, in primo luogo da quelle delle potenze egemoni in un dato momento storico. Vedremo che la transizione nella ex Jugoslavia, vista in tale prospettiva, non fa eccezione, e anzi mostra con evidenza il legame (e la tensione) esistente tra legalità ed effettivi-

tà, laddove la rilevanza dell'elemento politico ha, per certi aspetti, portato una logica di forza-potenza a prevalere sull'applicazione delle regole giuridiche. Un altro elemento da considerare, riguardo al menzionato legame tra legalità ed effettività, è il passare del tempo, tramite il quale una situazione effettiva, inizialmente illegittima, può progressivamente consolidarsi e acquisire legittimità.

Di seguito saranno prese in considerazione alcune delle principali questioni in cui il diritto internazionale ha trovato applicazione alla transizione nell'ex Jugoslavia e sarà altresì considerato come, e in quale misura, essa abbia inciso sul diritto internazionale preesistente, a conferma di quell'“effetto laboratorio” che, anche in questa circostanza, caratterizza le vicende dei Balcani. I casi che saranno oggetto di esame sono stati scelti per la loro rilevanza, pur nella consapevolezza che vi sono diversi altri profili di interesse, dei quali non sarà possibile occuparsi nel dettaglio. Tra questi, senza pretesa di completezza, ricordo: la successione nei trattati conclusi dalla Jugoslavia; l'approccio di forte apertura delle Carte costituzionali dei Paesi ex jugoslavi al diritto internazionale e alla tutela dei diritti umani (v., in questo Volume, il Capitolo di Montanari); le numerose questioni problematiche connesse al contrasto al terrorismo internazionale, in particolare quella delle gravi violazioni dei diritti umani (rapimenti, detenzioni illegali, tortura, ecc.) commesse da Paesi ex jugoslavi contro sospetti terroristi nel contesto della *war on terror* condotta dagli Stati Uniti dopo l'11 settembre 2001 e quella del legame tra alcuni di questi Paesi e il fenomeno dei c.d. *foreign terrorist fighters*.

2. La dissoluzione della Jugoslavia e la creazione di nuovi Stati

La disintegrazione della Jugoslavia ha dato luogo alla creazione di diversi nuovi Stati, talora in maniera pacifica, talaltra attraverso conflitti, anche assai dolorosi, come quello con la Croazia e quello in Bosnia ed Erzegovina fino al 1995, o quello per il Kosovo del 1999.

Secondo il diritto internazionale la fine della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia (su cui v., in questo Volume, il Capitolo di Pittasio) è qualificabile come una dissoluzione (detta anche smembramento), poiché nessuno degli Stati nati in seguito a essa mantenne un

legame di continuità con la precedente Jugoslavia (Villani 1999). Nonostante le pretese della Repubblica Federale di Jugoslavia (nel 2003 divenuta Unione di Serbia e Montenegro), gli elementi di discontinuità superarono di gran lunga quelli di continuità di questo Stato rispetto alla dissolta Jugoslavia, come dimostra, tra l'altro, la circostanza che dovette fare domanda di ammissione all'ONU, senza poter continuare a occupare il seggio del precedente Stato dissolto. Nello stesso senso si pronunciò la c.d. Commissione Arbitrale Badinter (Arbitration Commission of the Peace Conference on Yugoslavia) nei pareri n. 1, n. 8 e n. 10, emessi tra il 1991 e il 1992.

Oltre che un fenomeno di dissoluzione, la transizione jugoslava ne ha prodotto anche alcuni di distacco, seguiti da secessione. Il primo ha riguardato il Montenegro che, a seguito del *referendum* svoltosi il 21 maggio 2006, ha lasciato l'Unione di Serbia e Montenegro, costituendosi come Stato autonomo.

Un'altra secessione, profondamente diversa, riguarda il Kosovo, dove però il distacco è avvenuto in maniera incostituzionale, con l'intervento armato condotto nel periodo marzo-giugno 1999 da numerosi Stati della NATO contro l'allora Repubblica Federale di Jugoslavia (v. *infra*), seguito da 9 anni di amministrazione diretta del Kosovo da parte di una operazione decisa dal Consiglio di sicurezza dell'ONU (risoluzione n. 1244 del 10 giugno 1999, v. *infra*). Il 17 febbraio 2008 le autorità del Kosovo hanno proclamato l'indipendenza di questo territorio e l'istituzione di un nuovo Stato. La Corte internazionale di giustizia, nel parere consultivo reso il 22 luglio 2010 su richiesta dell'Assemblea generale dell'ONU, ha concluso che la dichiarazione di indipendenza del Kosovo non viola il diritto internazionale (Tancredi 2010; Gradoni, Milano 2011).

È questa una delle vicende cui si è fatto riferimento in precedenza, in cui l'effettività è stata perseguita a discapito della legalità, che avrebbe dovuto tutelare l'integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia e, in seguito, della Serbia (v. l'analisi fortemente critica di Bernardini 2005). La circostanza che gli albanesi – che erano una minoranza in Serbia, ma un'ampia maggioranza in Kosovo (v., in questo Volume, il Capitolo di Pitassio) – fossero oggetto di maltrattamenti e violazioni dei diritti umani da parte delle autorità serbe non è, infatti, sufficiente a legittimare un intervento militare unilaterale, né

tantomeno a giustificare la secessione del Kosovo. Alcuni governi e una parte della dottrina hanno affermato che il caso del Kosovo costituisce un'eccezione alla regola sul divieto dell'uso della forza armata per fini umanitari (c.d. intervento umanitario, Cassese 1999) e a quella che tutela l'integrità territoriale degli Stati, qualora si rendano responsabili di violazioni dei diritti umani delle minoranze (c.d. *remedial secession*). Invero, questa vicenda è rimasta isolata, lo Stato indipendente del Kosovo è stato riconosciuto solo da una parte della Comunità internazionale (circa un centinaio di Paesi) e gli stessi Stati che l'avevano sostenuta hanno contestato la legittimità di interventi simili condotti da altri Stati, in particolare dalla Russia, in altri contesti (Georgia, Moldova, Ucraina). Se ne deve dedurre che, non potendo esistere una regola che si applichi in modo differente a situazioni uguali, o almeno assai simili, la vicenda del Kosovo, più che un'eccezione alle regole applicabili, ne costituisca una violazione. Nella tensione tra legalità ed effettività, peraltro, va riconosciuto che il passare del tempo gioca a favore del consolidamento della statualità del Kosovo (Milano 2013; Asta 2020). Nonostante i numerosi punti di disaccordo tra Serbia e Kosovo, le due parti hanno concluso, con la mediazione dell'Unione europea, un primo accordo bilaterale, firmato a Bruxelles il 19 aprile 2013 (First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations), seguito dall'accordo bilaterale sulle relazioni economiche (Economic Normalization Agreement), raggiunto grazie alla mediazione degli Stati Uniti e firmato a Washington il 4 settembre 2020 (Zuccari, 2021).

Un'altra vicenda interessante e problematica riguarda la Bosnia ed Erzegovina. Si tratta di uno Stato costruito con un trattato di pace, i c.d. Accordi di Dayton (General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina), conclusi a Dayton il 21 novembre 1995 e firmati a Parigi il 14 dicembre successivo, che posero fine al tragico conflitto in Bosnia ed Erzegovina e, più in generale, alle guerre balcaniche dei primi anni '90. Essi furono sottoscritti dalla Repubblica di Bosnia ed Erzegovina, dalla Repubblica di Croazia e dall'allora Repubblica Federale di Jugoslavia, con l'assistenza dei principali attori internazionali interessati alla conclusione di quel conflitto (Francia, Germania, Regno Unito, Russia, UE, USA). La Bosnia ed Erzegovina disegnata a Dayton è uno Stato parzialmente amministrato con il coin-

volgimento della Comunità internazionale, a partire dal ruolo dell'Alto rappresentante – incaricato di supervisionare la realizzazione degli aspetti civili degli Accordi di pace –, e fondato su un approccio di “ingegneria costituzionale” che coinvolge i tre popoli costitutivi (bosgnacchi, croati, serbi; sull'approccio paternalistico che caratterizza questi Accordi, così come in senso più generale l'azione della Comunità internazionale nei confronti dei Paesi ex jugoslavi, v. Milano 2015 e, in questo Volume, il Capitolo di Dicosola). Come noto, gli Accordi di Dayton si occupano di numerosi profili e, a tal fine, includono anche 12 allegati, firmati dalla Repubblica bosniaca e dalle due Entità separate che la compongono, la Federazione di Bosnia ed Erzegovina (rappresentativa dei popoli bosgnacco e croato) e la Repubblica Sprska (rappresentativa di quello serbo), e garantiti dalla Croazia e dalla Serbia. La Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, che costituisce l'allegato 4 agli Accordi di Dayton, organizza il funzionamento dello Stato bosniaco secondo un sistema che assegna significativi poteri alle due Entità separate, mentre limitati sono quelli delle autorità nazionali (Presidenza, Parlamento, Governo, Corte costituzionale, ecc.), le quali sono peraltro strutturate attorno al principio dell'equilibrio etnico tra le due Entità e i tre popoli che compongono la Bosnia ed Erzegovina. Ciò incide anche sull'approvazione di emendamenti alla Costituzione, che nel corso degli anni è rimasta sostanzialmente immutata, in ragione della difficoltà dei tre popoli e delle due Entità di raggiungere un'intesa capace di ottenere la maggioranza necessaria. A distanza di oltre 25 anni da quegli Accordi la struttura istituzionale e costituzionale che caratterizza il funzionamento di questo Stato ha, di fatto, congelato la situazione, ma non sembra essere riuscita a superare i contrapposti nazionalismi, spesso alimentati dagli Stati vicini, in particolare da Croazia e Serbia. Da una parte, le regole definite nel 1995 per porre fine alle ostilità appaiono sempre di più, sotto vari profili, un ostacolo all'evoluzione dello Stato bosniaco e al superamento dello *status quo* definito a Dayton, dall'altra, le ricorrenti minacce di ulteriori frantumazioni, provenienti da esponenti di spicco delle diverse Entità costituenti, unite al progressivo disimpegno della Comunità internazionale dall'amministrazione della Bosnia ed Erzegovina, suscitano seria preoccupazione per il futuro.

Infine, anche gli avvenimenti che hanno portato alla configurazio-

ne dell'attuale Macedonia del Nord presentano profili di interesse. Dopo aver dichiarato l'indipendenza nel 1991 con il nome di Macedonia si è creata una aspra controversia con la Grecia, proprio relativamente all'utilizzazione di quella denominazione. Tale controversia ha portato inizialmente a una soluzione di compromesso, in quanto il nuovo Stato ha ottenuto l'ammissione all'ONU con la risoluzione n. 817 approvata dal Consiglio di sicurezza il 7 aprile 1993, con la denominazione provvisoria di Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM). Nonostante la conclusione, avvenuta il 13 settembre 1995, di un Accordo bilaterale *ad interim*, la controversia con la Grecia ha impedito per lungo tempo alla FYROM di accedere alla NATO e, in prospettiva, all'Unione europea. Della questione si è anche occupata la Corte internazionale di giustizia, che, nella sentenza del 5 dicembre 2011, ha dato ragione alla FYROM, riconoscendo che la Grecia fosse venuta meno agli obblighi su di essa incombenti, in base all'art. 11 dell'Accordo *ad interim*, di non ostacolare l'accesso della FYROM a organizzazioni internazionali di cui fosse membro (Cannone 2012). Recentemente la questione è stata risolta grazie all'Accordo concluso a Prespa il 12 giugno 2018, con il quale i due Stati, pur riconoscendo di dare diversi significati al termine "Macedonia", hanno nondimeno convenuto di avviare relazioni diplomatiche e una cooperazione strategica attraverso una intesa sull'utilizzo della nuova denominazione di Macedonia del Nord per lo Stato ex jugoslavo (Ingravallo 2019). L'Accordo del 2018 e il conseguente venir meno del veto della Grecia, hanno consentito alla Macedonia del Nord di entrare nella NATO il 27 marzo 2020 e, in prospettiva, accresciuto le probabilità di un suo ingresso nell'Unione europea (v. *infra*).

3. *L'uso della forza e il sistema di sicurezza collettiva dell'ONU nella ex Jugoslavia; tra conferme e novità*

Le vicende, talvolta drammatiche, che hanno accompagnato la dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia hanno coinvolto a più riprese il Consiglio di sicurezza dell'ONU, nell'esercizio della sua funzione di principale responsabile del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Come è noto, la Carta ONU vieta agli Stati membri l'uso e la minaccia della forza armata in via unilaterale e affida al Consiglio il c.d. sistema di sicurezza collettiva, con i poteri di cui al Capitolo VII della stessa Carta. Essa prevede, tra l'altro, la costituzione di un esercito permanente al servizio dell'Organizzazione, che non è però mai stato creato. Al suo posto, nella prassi di funzionamento del Consiglio si sono affermate due diverse modalità di azione armata: le operazioni di pace e le autorizzazioni (a Stati, gruppi di Stati e organizzazioni regionali) all'uso della forza. Entrambe hanno trovato applicazione durante la transizione nell'ex Jugoslavia e hanno in parte confermato la precedente disciplina, in parte l'hanno innovata, o hanno tentato di farlo.

Per quanto riguarda le autorizzazioni all'uso della forza, l'esempio più rilevante ha avuto luogo nel corso del conflitto in Bosnia ed Erzegovina, quando nel settembre 1995 la NATO ha condotto una campagna militare aerea contro i serbo-bosniaci per indurli a cessare l'assedio di Sarajevo (operazione *Deliberate Force*) e sostenere il mandato dell'UNPROFOR, operazione di pace dispiegata in varie aree della Jugoslavia (su cui v. *infra*). L'uso della forza armata era stato autorizzato dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 836 del 4 giugno 1993 e ha confermato la prassi precedente del Consiglio, configurandosi quindi come un uso legittimo della forza secondo il diritto internazionale.

Una diversa modalità di autorizzazione all'uso della forza è stata approvata dal Consiglio di sicurezza in seguito alla conclusione degli Accordi di Dayton. Per proteggerne l'attuazione, con la risoluzione n. 1031 del 15 dicembre 1995 esso autorizzò il dispiegamento in Bosnia ed Erzegovina di una operazione militare a guida NATO, denominata IFOR (*Implementation Force*). A fine 1996 questa fu sostituita da un'altra operazione militare, denominata SFOR (*Stabilization Force*), autorizzata inizialmente dallo stesso Consiglio con la risoluzione n. 1088 del 12 dicembre 1996 e rimasta operativa fino al 2004, per essere poi sostituita da un'operazione militare dell'Unione europea (v. *infra*).

A differenza dell'intervento della NATO in Bosnia ed Erzegovina nel 1995, quello contro la Repubblica Federale di Jugoslavia nel 1999, motivato dalla necessità di fermare le violenze commesse ai danni della popolazione di etnia albanese del Kosovo, non è stato autorizzato dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, neanche implicitamente o *ex post*

(Picone 2000). Esso è configurabile, piuttosto, quale uso unilaterale della forza in contrasto con il divieto imposto da una norma internazionale a carattere imperativo (Gargiulo 2012; Villani 2020). Come accennato, gli Stati intervenuti nei pesanti bombardamenti aerei contro la Repubblica Federale di Jugoslavia hanno giustificato la loro azione, oltre che su sulla base di presunte autorizzazioni implicite del Consiglio di sicurezza, invocando il c.d. diritto di intervento umanitario, che costituirebbe una eccezione al divieto dell'uso della forza in via di consolidamento nell'ordinamento giuridico internazionale. Invero questa eccezione, nella misura in cui l'intervento armato avvenga fuori dal sistema di sicurezza collettiva dell'ONU, non risulta esistente, mancando quella prassi e quella *opinio iuris* generalizzate nella Comunità internazionale, capaci di dare vita a una norma generale del diritto internazionale, ancor più qualificate in quanto si tratterebbe di configurare una eccezione alla norma, cogente, che vieta l'uso unilaterale della forza nelle relazioni internazionali.

Un discorso diverso riguarda la forza militare, a guida NATO, dispiegata in Kosovo a partire dal giugno 1999. La KFOR (*Kosovo Force*), infatti, che ha il compito di garantire la sicurezza del territorio sotto amministrazione internazionale e di svolgere numerose funzioni che attengono al mantenimento dell'ordine pubblico, è stata autorizzata in base alla già menzionata risoluzione n. 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e può, quindi, essere considerata un esempio di uso legittimo della forza armata riconducibile al sistema di sicurezza collettiva.

Per quanto riguarda la seconda modalità di azione poc'anzi menzionata, le operazioni di pace dell'ONU, la prassi di quelle dispiegate nella ex Jugoslavia dopo il 1992 presenta sia conferme, sia novità. Una conferma riguarda l'inadeguatezza di questo tipo di operazioni a realizzare un mandato "robusto", ossia a usare la forza per scopi diversi dalla legittima difesa, come tragicamente dimostrato dall'incapacità dell'UNPROFOR (United Nations Protection Force) a evitare il massacro di circa ottomila uomini e ragazzi bosniaci da parte delle milizie serbe di Bosnia ed Erzegovina, avvenuto nella "safe area" di Srebrenica nel luglio 1995, che pure era stata posta sotto la tutela delle truppe della missione ONU (v. *infra*). L'inadeguatezza dell'UNPROFOR, istituita dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 743 del 21 febbraio 1992, dapprima in Croazia, per poi essere dispiegata anche in

Bosnia ed Erzegovina e nella FYROM, ad adempiere al mandato “robusto” ricevuto con successive risoluzioni, andò di pari passo con quella dell'UNOSOM II in Somalia, attiva tra il 1993 e il 1995, anch'essa dotata di un mandato coercitivo e anch'essa incapace di perseguirlo. Queste due vicende hanno dimostrato che le operazioni di pace sono strutturalmente inadeguate a esercitare funzioni coercitive e che la loro efficacia è legata al rispetto di caratteristiche peculiari: imparzialità tra le parti in conflitto; consenso del sovrano territoriale o comunque delle parti che controllano il territorio in cui sono dispiegate; uso della forza solo per legittima difesa.

L'UNPROFOR è stata seguita da tre operazioni distinte, dispiegate in diverse aree dell'ex Jugoslavia, istituite dal Consiglio di sicurezza dell'ONU con un mandato e secondo caratteristiche conformi al modello appena richiamato. In Croazia, da marzo 1995 a gennaio 1996, fu attiva l'UNCRO (United Nations Confidence Restoration Operation), dispiegata in alcuni territori croati a maggioranza serba (Slavonia Orientale, Baranja e Sirmium Occidentale) o in cui la sovranità era contesa tra Croazia e Repubblica Federale di Jugoslavia (penisola di Prevlaka). L'UNCRO fu, a sua volta, seguita dall'UNTAES (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia), incaricata di amministrare temporaneamente Slavonia Orientale, Baranja e Sirmium Occidentale, al fine di reintegrarle sotto la sovranità croata (nel 1998 l'UNTAES lasciò il posto all'UNPSG-United Nations Police Support Group, che durante quell'anno svolse limitati compiti di addestramento della polizia in quest'area), e dall'UNMOP (United Nations Mission of Observers in Prevlaka), attiva tra il 1996 e il 2002 per monitorare la smilitarizzazione di questa penisola. Nella FYROM, invece, l'UNPROFOR fu sostituita dall'UNPREDEP (United Nations Preventive Deployment Force), attiva tra il marzo 1995 e il febbraio 1999, incaricata di monitorare il confine con la Repubblica Federale di Jugoslavia e con l'Albania. In Bosnia ed Erzegovina, infine, al posto dell'UNPROFOR fu autorizzata la già menzionata IFOR, mentre l'UNMIBH (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina), istituita dal Consiglio di sicurezza nel dicembre 1995 e attiva fino al 2002, svolse limitate funzioni relative al rafforzamento della *rule of law*, con un ruolo quindi più defilato e marginale rispetto a quello attribuito all'Alto rappresentante.

La transizione nella ex Jugoslavia, infine, offre due esempi significativi di operazioni di pace dell'ONU cui il Consiglio di sicurezza ha attribuito ampi poteri di amministrazione civile di un territorio, novità rilevante ed evento raro nella prassi dell'Organizzazione universale (Ingravallo 2008). Il primo caso ha riguardato la già ricordata UNTAES, che per due anni amministrò alcuni territori croati a maggioranza serba. Ancor più ambizioso fu il mandato affidato all'UNMIK (United Nations Mission in Kosovo), che nel giugno 1999, dopo il pesante intervento militare della NATO, fu incaricata di amministrare quel territorio senza una chiara indicazione di quale fosse il suo futuro. Troviamo qui un'altra manifestazione di prevalenza dell'effettività sulla legalità, poiché, nonostante la richiamata risoluzione n. 1244 riconoscesse l'integrità della Repubblica Federale di Jugoslavia, l'UNMIK ha amministrato il Kosovo in modo autonomo rispetto al sovrano territoriale (mentre la già ricordata KFOR si occupava dei profili di sicurezza). Essa, quindi, ha di fatto favorito l'allontanamento di questo territorio dalla Serbia, fino alla proclamazione di indipendenza del 2008, a seguito della quale l'UNMIK ha progressivamente ridotto il proprio ruolo, in parte condividendolo con una operazione dispiegata dall'Unione europea (v. *infra*).

4. *Il ruolo stabilizzatore dell'Unione europea nei Paesi ex jugoslavi*

All'inizio degli anni '90 l'allora Comunità economica europea (diventa Comunità europea nel 1993, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, che istituì anche l'Unione europea) assistette ai violenti conflitti e alle gravi violazioni dei diritti umani che caratterizzarono la dissoluzione della Jugoslavia. Essa si dimostrò incapace di intervenire efficacemente, mancando all'epoca sia gli strumenti, sia la volontà politica necessari a svolgere un ruolo significativo in politica estera, sia pure in un'area così vicina ai confini dei suoi Stati membri.

Nei tre decenni successivi, però, l'Unione europea ha investito nei Paesi ex jugoslavi notevoli risorse umane e finanziarie e, grazie al suo "peso" politico ed economico, ha costituito un fattore di stabilizzazione di quest'area, talora svolgendo anche il ruolo di mediatore nella soluzione delle controversie che coinvolgono due o più Paesi. Le princi-

pali manifestazioni di questo ruolo sono due: il dispiegamento di operazioni sul terreno, in continuità con quelle precedentemente svolte dall'ONU e dalla NATO e, ove necessario, sulla base di una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU (Ingravallo 2021); il progressivo avvicinamento alla *membership* dell'Unione per i Paesi ex jugoslavi, attraverso un lungo e complicato processo di allineamento dei loro sistemi politici, economici e giuridici a quello dell'Unione, accompagnato dalla condivisione dei suoi principi/valori fondanti, attualmente contenuti nell'art. 2 TUE (dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani, compresi quelli delle persone appartenenti a minoranze) e che sono indispensabili, secondo l'art. 49 TUE, per domandare l'ammissione all'UE (v. Ingravallo 2019, nonché, in questo Volume, il dettagliato Capitolo di Milenkovic).

Sotto il primo profilo, con i Trattati di riforma che si sono succeduti, a partire da Maastricht, e con il diritto da essi derivato, l'Unione ha visto progressivamente rafforzate le proprie competenze in materia di Politica estera e di sicurezza comune (PESC/PSDC), inclusa quella di svolgere operazioni fuori dal suo territorio, aventi un mandato non coercitivo e composte, di regola, da una componente civile e di polizia, oltre che militare.

La ex Jugoslavia ha rappresentato uno dei territori privilegiati per questo tipo di azioni. Nel marzo 2003 l'Unione è intervenuta, su richiesta del Governo della FYROM, per assisterlo nell'attuazione dei c.d. Accordi di Ohrid, da esso conclusi il 13 agosto 2001 con i rappresentanti della minoranza albanese, anche grazie alla mediazione della stessa UE. L'Unione ha dapprima dispiegato un'operazione militare (denominata Concordia), svolta assieme alla NATO e che ha preso il posto di alcune operazioni in precedenza condotte dalla NATO; l'operazione Concordia è stata seguita a dicembre dello stesso anno dalla EUPOL (EU Police Mission) Proxima e, nel dicembre 2005, dall'EUPAT (EU Police Advisory Team), che è terminata nel giugno 2006. In Bosnia ed Erzegovina, tra il 2003 e il 2012, è stata attiva l'EUBM (European Union Police Mission), che ha sostituito la ricordata UNMIBH, mentre a fine 2004 l'EUFOR (EU Force) Althea è succeduta alla SFOR a guida NATO e, con un mandato adeguato al miglioramento della situazione della sicurezza, è tuttora operativa. In-

fine, si è già accennato come in Kosovo, nel febbraio 2008, in vista della dichiarazione di indipendenza, l'Unione europea abbia dispiegato l'EULEX (EU Rule of Law Mission), che ha assunto una parte dei poteri in precedenza esercitati dall'UNMIK. Si tratta della più larga operazione finora condotta nel quadro della PSDC.

Per quanto riguarda il secondo elemento dell'approccio stabilizzatore dell'Unione europea alla transizione della ex Jugoslavia, l'avvicinamento degli Stati ex jugoslavi, avviato negli anni '90 a seguito degli eventi tragici che portarono alla dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia. Come noto, la Slovenia è entrata nell'Unione nel 2004 e la Croazia nel 2013. Dopo gli allargamenti del 2004-2007, i Balcani occidentali si sono trovati completamente circondati da Stati membri dell'Unione, il che ha acuito l'esigenza di intensificare la loro relazione con l'UE.

Il percorso di avvicinamento degli Stati ex jugoslavi all'Unione ebbe una svolta rilevante con la comunicazione della Commissione del 26 maggio 1999, dedicata a quelli che, al tempo, erano definiti i Paesi dell'Europa sud-orientale. Questa comunicazione aprì la strada a una loro nuova relazione con l'Unione, definita «Processo di Stabilizzazione e Associazione», caratterizzato da «condizioni più rigorose, di natura politica ed economica, e [dall'intensificazione della] cooperazione regionale», oltre che dalla cooperazione con il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia (su cui v. *infra*).

Già nel dicembre 1998 il Consiglio europeo aveva sottolineato l'importanza della condizionalità nelle sue relazioni con questi Paesi (in senso critico sulla condizionalità, con particolare riferimento alla tutela delle minoranze, v., in questo Volume, il Capitolo di Dicosola) e, nel giugno 1999, esso manifestò la propria disponibilità a portarli più vicini alla prospettiva della piena integrazione nelle strutture dell'Unione europea. Ciò sarebbe dovuto avvenire «attraverso un nuovo tipo di rapporto contrattuale, che tenga conto delle situazioni specifiche di ciascun Paese». Nel giugno 2000, lo stesso Consiglio europeo conìò per tali Paesi una nuova formula, quella di «candidati potenziali» all'ingresso nell'UE (al momento attuale, tra i Paesi ex jugoslavi, Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia sono candidati all'ammissione, Bosnia ed Erzegovina e Kosovo sono candidati potenziali).

Il processo di stabilizzazione e associazione dei Balcani occidentali,

anche attraverso l'introduzione di questo nuovo *status*, ha caratterizzato in modo diverso la fase di preadesione rispetto al precedente allargamento del 2004-2007, prolungandola nel tempo e articolandola ulteriormente, poiché ha introdotto un altro passaggio nella già complessa procedura di ammissione di uno Stato all'UE. Peraltro, la circostanza di essere un candidato potenziale non è priva di conseguenze giuridiche, poiché apre la strada alla conclusione di un Accordo di Stabilizzazione e Associazione con l'Unione, che consente di accedere ad alcuni finanziamenti europei durante la fase di preadesione (Accordi di questo tipo risultano conclusi e in vigore con tutti i Paesi ex jugoslavi non-membri dell'UE: con l'allora FYROM nel 2001, il Montenegro nel 2007, la Bosnia ed Erzegovina e la Serbia nel 2008, il Kosovo nel 2015). Inoltre, i candidati potenziali hanno titolo per essere coinvolti in altre attività promosse dall'Unione europea, come le strategie macro regionali.

È dal dicembre 2000 che il Consiglio europeo parla di una «chiara prospettiva di adesione» per i Paesi dei Balcani occidentali. Nel marzo 2003 esso giunse all'affermazione che a tutt'oggi costituisce il *mantra* delle istituzioni europee riferito a questi Paesi: «Il futuro dei Balcani Occidentali è all'interno dell'UE» e, nel giugno 2003, approvò l'*Agenda per i Balcani Occidentali: Procedere verso l'integrazione europea*, in cui fu ulteriormente delineato il quadro giuridico del loro progressivo avvicinamento all'UE.

La questione è stata oggetto di numerose comunicazioni della Commissione europea, che nel 2018 ha indicato sei "iniziative faro" (a loro volta articolate in 57 impegni specifici) da avviare in tempi brevi, volte a: rafforzare lo Stato di diritto; aumentare l'impegno sulla sicurezza e la migrazione; sostenere maggiormente lo sviluppo socioeconomico; aumentare la connettività nel settore dei trasporti e dell'energia; creare un'Agenda digitale per i Balcani occidentali; sostenere la riconciliazione e le relazioni di buon vicinato. Con la comunicazione del 5 febbraio 2020, la Commissione ha proposto di rendere più dinamico il negoziato, coinvolgendo maggiormente anche gli Stati membri.

Al momento è difficile ipotizzare che, nel caso dei Balcani occidentali, vi saranno ampliamenti in blocco della *membership* dell'Unione, mentre è ragionevole che si procederà caso per caso con riferimento ai

singoli candidati, come è accaduto per la Croazia. Secondo la più recente comunicazione della Commissione (del 19 ottobre 2021) sulla politica di allargamento, risultano in corso i negoziati con Montenegro e Serbia, mentre devono ancora iniziare quelli con la Macedonia del Nord. La condizione di candidati potenziali di Bosnia ed Erzegovina e Kosovo conferma, invece, anche sotto questo profilo, la situazione di maggiore difficoltà e incertezza che li caratterizza e che rende alquanto improbabile la loro prospettiva di ammissione all'Unione nel prossimo futuro.

5. Il contributo del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia all'affermazione del diritto internazionale penale

È purtroppo tristemente noto che, nel corso dei conflitti che hanno accompagnato la dissoluzione della Jugoslavia, molte delle parti si sono macchiate di crimini internazionali (v., in questo Volume, il Capitolo di Pitassio). Con la risoluzione n. 827 del 25 maggio 1993, il Consiglio di sicurezza dell'ONU, agendo ai sensi del Capitolo VII della Carta ONU, istituì il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia, attribuendogli il compito di investigare e processare gli individui accusati di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario commesse in Jugoslavia dopo il 1° gennaio 1991. La competenza del Consiglio a istituire un tribunale penale internazionale è stata ricondotta all'art. 41 della Carta ONU, quale misura atipica non implicante l'uso della forza, obbligatoria per tutti gli Stati membri (in tema v. Carrella 1995; Picone 1996).

Lo Statuto del Tribunale, inizialmente allegato alla risoluzione n. 827 e in seguito integrato da altre risoluzioni del Consiglio di sicurezza, ha previsto le seguenti categorie di crimini internazionali: gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra del 1949; gravi violazioni delle leggi e consuetudini di guerra; genocidio; crimini contro l'umanità. Lo stesso Statuto ha conferito al Tribunale la primazia sui tribunali interni (Lattanzi 1996; Vitucci 1998), attribuendogli così il ruolo principale nelle indagini e nei processi per i crimini commessi nella ex Jugoslavia.

Non è possibile, in questa sede, approfondire le numerose e complesse questioni giuridiche connesse all'istituzione e al funzionamento

di questo Tribunale. È indubbio però che la sua azione – unitamente a quella del di poco successivo Tribunale penale internazionale per i crimini commessi in Ruanda nel 1994, istituito dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione n. 955 dell'8 novembre 1994 – ha prodotto una significativa trasformazione del diritto internazionale preesistente, consolidando una nuova branca del diritto internazionale, il diritto internazionale penale (e processuale penale; Caracciolo 2000; Mori 2001; Cassese 2013). Ciò è avvenuto attraverso le inchieste sui crimini commessi e la giurisprudenza, che hanno consentito una definizione minuziosa delle fattispecie criminose (si pensi a crimini come il genocidio, lo stupro etnico, la distruzione di beni culturali, lo *hate speech*, ecc.; Frulli 2007; Greppi 2012) e dei comportamenti che le producono (basta menzionare il contributo in tema di imputazione allo Stato degli atti commessi da privati, in relazione ai comportamenti delle milizie e dei gruppi paramilitari), così come delle regole processuali applicabili, incluse quelle a tutela delle vittime e quelle sui diritti degli stessi accusati.

La rilevanza del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia non risiede tanto nella quantità di casi perseguiti – in oltre dieci anni di attività ha svolto una settantina di procedimenti –, quanto piuttosto nel suo carattere emblematico, poiché ha mostrato la capacità della Comunità internazionale di reagire di fronte alle atrocità che hanno accompagnato la dissoluzione jugoslava, incluse quelle relative al Kosovo. A distanza di quasi mezzo secolo dai Tribunali di Norimberga e di Tokyo, istituiti dai vincitori della Seconda guerra mondiale per processarne gli sconfitti, il Tribunale per la ex Jugoslavia e quello per il Ruanda hanno aperto la strada ad altri tribunali internazionali e internazionalizzati (quelli per i crimini commessi in Cambogia, in Sierra Leone, a Timor Leste, ecc.; Cimiotta 2009; Del Vecchio 2015), nonché per la Corte penale internazionale (Calvetti, Scovazzi 2004; Pocar 2012). Quest'ultima, istituita con lo Statuto concluso a Roma il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore il 1° luglio 2002, ha prodotto un cambio di paradigma per la giustizia penale internazionale, sotto vari profili: base giuridica (un trattato multilaterale); competenza (di regola, solo per i crimini commessi dopo la sua istituzione, in relazione ai suoi Stati contraenti); complementarità rispetto alle giurisdizioni penali nazionali. Peraltro, se per un verso la Corte ha maggiore legittimità rispetto

ai Tribunali penali internazionali *ad hoc*, per l'altro i limiti alla sua competenza (*ratione personae, loci, temporis*) e l'assenza di primazia ne riducono l'efficacia nel perseguire i crimini internazionali.

Delle violenze che hanno caratterizzato la dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia si è occupata anche la Corte internazionale di giustizia, con specifico riguardo alla qualificazione di alcune di esse come genocidio ai sensi della Convenzione per la prevenzione e la punizione del crimine di genocidio del 9 dicembre 1948 (la competenza della Corte internazionale di giustizia a occuparsi delle controversie tra le Parti contraenti di questa Convenzione è prevista dal suo art. IX). Nella sentenza del 26 febbraio 2007, resa nel caso *Applicazione della Convenzione per la prevenzione e la punizione del crimine di genocidio (Bosnia ed Erzegovina c. Serbia e Montenegro)*, la Corte ha considerato che, nel contesto delle atrocità commesse in Bosnia ed Erzegovina, solo il massacro di Srebrenica fosse qualificabile come genocidio. Essa ha imputato questo evento alla Repubblica Srpska, non alla Serbia, la quale è stata però ritenuta responsabile di non averlo prevenuto e di non aver perseguito i suoi autori. Nella successiva sentenza del 3 febbraio 2015, relativa all'*Applicazione della Convenzione per la prevenzione e la punizione del crimine di genocidio (Croazia c. Serbia)*, la Corte ha riconosciuto che entrambe le parti, in momenti distinti, hanno commesso atti violenti nei confronti di individui e gruppi di individui appartenenti a diversi gruppi etnici, senza però l'intento genocidario che caratterizza questo crimine internazionale.

La terribile vicenda di Srebrenica è stata, infine, oggetto di un'azione dinanzi ai tribunali olandesi contro i caschi blu dell'ONU, in particolare contro il contingente dei Paesi Bassi dispiegato nell'UNPROFOR a difesa di quell'area, il quale non intervenne per impedire il genocidio. Il ricorso è stato presentato da alcune donne bosniache e dall'associazione Mothers of Srebrenica – che riunisce oltre 6000 donne congiunte delle vittime di Srebrenica –, che hanno chiesto di condannare i Paesi Bassi e le Nazioni Unite a risarcire le loro perdite. Si tratta di una questione che ha comportato delicate valutazioni sia in merito all'attribuzione di un illecito internazionale che coinvolge uno Stato e un'organizzazione internazionale, sia con riferimento all'immunità di quest'ultima. Per quanto concerne lo Stato olandese, al termine di un lungo contenzioso, la Corte suprema nazio-

nale, con sentenza del 17 luglio 2019, ne ha riconosciuto la parziale responsabilità – nella misura del 10% – per i danni conseguenti al comportamento del suo contingente. Alle Nazioni Unite, invece, nei vari gradi di giudizio dinanzi alle corti dei Paesi Bassi è stata attribuita una piena immunità, confermata anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella decisione di inammissibilità resa il 13 giugno 2013 (ricorso n. 65542/12, *Stichting Mothers of Srebrenica e al. c. Paesi Bassi*; v. Papa 2016). Questa giurisprudenza conferma l'approccio tradizionale in tema di immunità delle organizzazioni internazionali, in particolare dell'ONU, perdendo una buona occasione di riconoscere un limite a tale immunità, almeno in caso di crimini internazionali particolarmente gravi, e di accrescere così l'*accountability* delle organizzazioni internazionali, specie quando sono impegnate in attività operative.

6. Conclusioni

Le diverse questioni esaminate confermano come la transizione nella ex Jugoslavia abbia rappresentato, per la Comunità internazionale e il suo diritto, un significativo banco di prova, dando vita a una prassi che in parte ha confermato la precedente disciplina e in parte l'ha innovata o modificata, o ha tentato di farlo.

Si è potuto osservare che, in alcune circostanze, la dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia ha fatto emergere una tensione tra il rispetto della legalità internazionale e la constatazione dell'effettività di una determinata situazione venutasi a realizzare. Vi sono alcuni nodi ancora irrisolti, legati al persistere di forti nazionalismi in molti dei Paesi ex jugoslavi, che ostacolano una efficace cooperazione a livello regionale, cui si affiancano problemi endemici legati alla fragilità dei loro sistemi economici e alle carenze per quanto riguarda il rispetto della *rule of law*. Inoltre, se si considerano la situazione del Kosovo, la cui statualità è tuttora incerta, e le tensioni esistenti tra le Entità costituenti la Bosnia ed Erzegovina, vi è il rischio che il processo disgregativo innescatosi con la dichiarazione di indipendenza della Croazia e della Slovenia del 25 giugno 1991 possa non essere ancora terminato.

I prossimi anni mostreranno la capacità dei Paesi di quest'area di

metter da parte le logiche di divisione e di reciproca diffidenza che, nei tre decenni appena trascorsi, hanno a più riprese caratterizzato la transizione nell'ex Jugoslavia. A tal fine sarà, ancora una volta, decisivo il ruolo dell'Unione europea, nello stabilizzare le tensioni e nel favorire lo sviluppo economico e la cooperazione infraregionale, aiutando tutti i Paesi ex jugoslavi a superare le attuali difficoltà e accogliendoli – nella migliore delle prospettive – al suo interno.

Bibliografia

G. Asta, *Il processo di state-building in Kosovo: una rilettura a vent'anni dal suo avvio*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 103-122

A. Bernardini, *La Jugoslavia assassinata*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005

G. Calveti, T. Scovazzi (a cura di), *Dal Tribunale per la ex-Jugoslavia alla Corte penale internazionale*, Milano, Giuffrè, 2004

A. Cannone, *La sentenza della Corte Internazionale di Giustizia nella controversia tra la ex Repubblica di Jugoslavia di Macedonia e la Grecia: brevi osservazioni*, in *La Comunità Internazionale*, 2012, pp. 331-340

I. Caracciolo, *Dal diritto penale internazionale al diritto internazionale penale: il rafforzamento delle garanzie giurisdizionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000

G. Carella, *Il tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia*, in P. Picone (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, Cedam, 1995, pp. 463-515

A. Cassese, *Ex iniuria ius oritur: Are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?*, in *European Journal of International Law*, 1999, pp. 23-30

A. Cassese, *Cassese's International Criminal Law*, III ed., Oxford, Oxford University Press, 2013

E. Cimiotta, *I tribunali penali misti*, Padova, Cedam, 2009

Commissione europea, comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 26 maggio 1999, *sul processo di stabilizzazione e di associazione per i paesi dell'Europa sud-orientale. Bosnia-Erzegovina, Croazia, Repubblica federale di Jugoslavia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia e Albania*, COM(1999) 235 def.

Commissione europea, comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del

6 febbraio 2018, *Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani Occidentali*, COM(2018) 65 final

Commissione europea, comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 5 febbraio 2020, *Rafforzare il processo di adesione - Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali*, COM(2020) 57 final

Commissione europea, comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 19 ottobre 2021, *Comunicazione 2021 sulla politica di allargamento dell'UE*, COM(2021) 644 final

A. Del Vecchio, *I Tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, II ed., Bari, Cacucci, 2015

M. Frulli, *Distruzione dei beni culturali e crimine di genocidio: l'evoluzione della giurisprudenza del Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia*, in P. Benvenuti, R. Sapienza (a cura di), *La tutela dei beni culturali nei conflitti armati*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 253-274

P. Gargiulo, *Uso della forza (Diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali*, V, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 1376-1430

L. Gradoni, E. Milano (a cura di), *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo: un'analisi critica*, Padova, Cedam, 2011

E. Greppi, *I crimini dell'individuo nel diritto internazionale*, Torino, Utet, 2012

I. Ingravallo, *Il Consiglio di sicurezza e l'amministrazione diretta di territori*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008

I. Ingravallo, *Osservazioni sulla controversia tra Grecia e "Macedonia" alla luce dell'Accordo di Prespa del 17 giugno 2018*, in *Liber Amicorum per Sebastiano Tafaro*, Bari, Cacucci, 2019, pp. 959-966

I. Ingravallo, *Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea*, in *La Comunità Internazionale*, 2019, pp. 279-299

I. Ingravallo, *Cooperazione e autonomia nel rapporto tra Nazioni Unite e Unione europea per il mantenimento della pace*, in *L'azione dell'ONU per il mantenimento della pace, 75 anni dopo: risultati e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 189-205

F. Lattanzi, *La primazia del Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia sulle giurisdizioni interne*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1996, pp. 597-619

E. Milano, *Formazione dello Stato e processi di "state-building" nel diritto internazionale. Kosovo, 1999-2013*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013

E. Milano, *La Bosnia-Erzegovina a vent'anni da Dayton: un sintetico bilancio*, in *La Comunità Internazionale*, 2015, pp. 509-528

P. Mori, *L'istituzionalizzazione della giurisdizione penale internazionale*, Torino, Giappichelli, 2001

M. I. Papa, *The Mothers of Srebrenica Case before the European Court of Human Rights: United Nations Immunity versus Right of Access to a Court*, in *Journal of international criminal justice*, 2016, pp. 893-907

P. Picone, *Sul fondamento giuridico del tribunale penale per la ex-Iugoslavia*, in *La Comunità Internazionale*, 1996, pp. 3-24

P. Picone, *La "guerra del Kosovo" e il diritto internazionale generale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, pp. 309-360

F. Pocar, *The International Proliferation of Criminal Jurisdictions Revisited: Uniting or Fragmenting International Law?*, in *Coexistence, Cooperation and Solidarity. Liber Amicorum Rüdiger Wolfrum*, 2012, Leiden Boston, Nijhoff, pp. 1705-1724

A. Tancredi, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, pp. 994-1052

U. Villani, *Le vicende degli Stati e i loro effetti nelle Nazioni Unite*, in A. Del Vecchio (a cura di), *La successione degli Stati nel diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 23-43

U. Villani, *Uso della forza e diritti umani: dal c.d. intervento umanitario alla responsabilità di proteggere*, in S. Petrilli (a cura di), *Diritti umani e diritti altrui. Per una semioetica della comunicazione globale*, Milano Udine, Mimesis, 2020, pp. 39-68

M. C. Vitucci, *Il tribunale ad hoc per la ex Iugoslavia e il consenso degli Stati*, Milano, Giuffrè, 1998

L. Zuccari, *The Serbia-Kosovo Agreement in Light of the International Law on Treaties*, in *La Comunità Internazionale*, 2021, pp. 693-724

EU Enlargement, Conditionality Policy and Prospects for the Integration of the Western Balkans

MARKO MILENKOVIĆ

SUMMARY: 1. Introduction – the long road to EU membership for Western Balkan Countries. – 2. Outline of the EU enlargement process for Western Balkan Countries. – 3. Prospects of integration in the context of the EU crisis and enlargement fatigue. – 4. Concluding remarks.

1. Introduction – the long road to EU membership for Western Balkan Countries

EU integration of the Western Balkans is a two-decade-long process with an uncertain future. The enlargement process has seen the EU expand from the original six founding Countries to the current twenty seven member states. However, after the big 2004 enlargement, which involved eight former communist Countries, the context changed significantly. Many external and internal factors now jeopardise the EU project, with the Union undergoing numerous crises over the past 15 years, making the setting for further enlargement uncertain. The Europeanisation and EU enlargement processes for the Western Balkans are much more complex than in the previous enlargement rounds to Central and Eastern Europe (CEE), which commenced in the 1990s and were completed in the 2000s. The overall successful reform processes in Central and Eastern Europe following the fall of the Berlin Wall saw the CEE countries manage to fulfil (at the time) the conditions for joining both the EU and NATO in the relatively short period of around fifteen years. However, this took place in a different political and economic context to WB enlargement, as will be outlined in this chapter. There are currently six candidates and potential candidates for EU membership – Montenegro, Serbia, North Macedonia, Albania, Bosnia and Hercegovina and Kosovo* (See further: EU Commission, 2021a). Five (potential) candidates were part of former Socialist Federal Republic of Yugoslavia

(SFRY), except Albania. Two former federal units of the SFRY previously joined the EU – Slovenia in 2004 and Croatia in 2013. Each of the six WB candidates is in a different phase of the integration process, with its own set of challenges and impediments to obtaining EU membership. It is important to note that population of the WB region is relatively small compared to the EU as a whole and estimated at around 18 million. Furthermore, Countries of the region are also among continent's least developed with GDP per capita well below the EU average (Eurostat 2019). However, its geographical position and the fact that it is completely surrounded by the EU member States make the region crucially important both for stability and interconnectivity of the Union. This chapter offers a brief introduction to the EU integration process for the WB region. Part two gives an overview of the EU enlargement process for WB Countries; part three, considers the prospects of integration in the context of the EU crisis and enlargement fatigue and finally conclusions are offered with dilemmas regarding the future of the process. The EU integration of the Balkans is thus also considered from the perspective of differentiated integration (Milenković 2020).

2. Outline of the EU enlargement process for Western Balkan Countries

Enlargement to the Western Balkans consists of a succession of structured processes, which to date have been completed by only one WB Country – Croatia. All the (potential) candidate countries are part of the Stabilisation and Association Process (EU Commission, 2021b). As will be examined later in this chapter, all the (potential) WB candidates have, since 2003, been eligible to apply for membership, and once this application has been accepted by the EU member States, the accession process is initiated based on comprehensive negotiation followed by the ratification of the accession treaty by the EU, all member States and the future member. The basic conditions for membership are envisaged in the Article 49 of the Treaty on European Union (TEU) as follows:

«Any European State which respects the values referred to in Article 2 and is committed to promoting them may apply to become a

member of the Union. The European Parliament and national Parliaments shall be notified of this application. The applicant State shall address its application to the Council, which shall act unanimously after consulting the Commission and after receiving the consent of the European Parliament, which shall act by a majority of its component members. The conditions of eligibility agreed upon by the European Council shall be taken into account.

The conditions of admission and the adjustments to the Treaties on which the Union is founded, which such admission entails, shall be the subject of an agreement between the Member States and the applicant State. This agreement shall be submitted for ratification by all the contracting States in accordance with their respective constitutional requirements».

“Enlargement *acquis*” is rather scarce, and the procedure and criteria have been developed through the decades, but are still envisaged only by EC conclusions, white papers, and Commission communications. However, the development of enlargement policy has gone through several phases with the influence of member States gaining different prominence (see more: Hillion 2011). In terms of defining the conditions for joining the European Union, the most notable step was the introduction of the *Copenhagen criteria* in 1993, when the prospects of enlargement to the former communist bloc were opened. There are in essence three basic criteria: 1. Political – stable democratic institutions, rule of Law, respect of human and minority rights; 2. Economic – a functioning market economy (with the ability to withstand EU competition); 3. Legal – ability to assume the responsibilities of membership (obligation to undertake legal harmonisation) (European Council, 1993). The fourth, institutional criterion – the capacity to implement EU legislation – was added later (European Council, 1995). However, *conditionality* has been gradually increased over the last 25 years, subjecting Balkan candidates to the strictest set of conditions. As has been argued before (Milenković 2018, 2019), the reason for this is twofold. In the first place, the legacy of (ethnic) conflicts and civil wars in the WB region has made post-war reconstruction (at least in the first decade after the conflicts ended) and reconciliation considerably more complicated and sensitive than the usual hardships seen with economic transition and transformation into a market economy,

as was the case with CEE Countries. As has been argued, the region has «experienced manifold state disintegrations, violent and non-violent conflict between and within countries, as well as a delayed transition to democracy and a market economy» (Džankić, Keil, Kmezić 2019, 3). Secondly, the WB candidates, as the last to join the European Union, must undergo a profound check test and must fulfil a much larger set of requirements, in comparison to previous EU candidates. This can largely be attributed to the (not always positive) experiences of the previous large scale enlargement of ten new member States in 2004, and especially the entry into the EU of Bulgaria and Romania in 2007. The WB Countries were offered a perspective on becoming members of the EU relatively late in comparison to the other Countries of Central and Eastern Europe. This happened at the EU Thessaloniki summit in 2003, only one year before the big enlargement in 2004, and in a completely different political and economic context to today: it was several years after the conflicts in the region had ended, there was considerable enthusiasm regarding the integration process, including the big enlargement and the proposed EU Constitution.

In June 1999 the European Union introduced the Stabilisation and Association Process (SAP) for the region, comprising four components: political dialogue, pre-accession aid, autonomous trade measures and Stabilisation and Association Agreements (SAAs), which are international agreements between the EU, its member states and potential candidates (European Commission 2021a). The primary focus of these agreements is on trade liberalisation and the gradual creation of a free trade area. They are of crucial importance, because up until the entry into force of the Accession Agreements, they are the main contractual basis for relations between the Union and the third Country. In addition to trade, a part of the agreements which provide the widest and most privileged access to the EU market for goods from the Countries, they also stipulate a set of other legal and political reforms for partner Countries with fixed, precise time limits for the implementation of legislative transformation. This enables the EU Commission to further monitor the progress of reforms in the Country during the integration period.

In addition to the SAAs, a wide ranging cooperation between the

EU and WB is already in place, most notably the Energy Community Treaty, cooperation in the transport sector – Transport Community, Open Skies Agreement – and wide participation in EU programmes in the fields of science, education, youth, civil society development, and health, among others. The further wide and developing WB engagement with EU agencies already makes it possible to discuss the degree of differentiated EU integration for the region (see further: Milenković 2022).

As already outlined, the road to accession begins with the submission of the application for membership, upon which the potential candidate Country receives a comprehensive questionnaire covering wide ranging topics, after which the Commission gives an assessment and recommends the country be granted candidate status. After the candidate fulfils a certain number of conditions set by the EU, the Commission normally recommends setting a negotiation mandate, which is done unanimously by the Council. The negotiations between the EU and the candidate Country are conducted by the Commission, and take place in conjunction with the Commission's screening process, involving regular assessments of the Country's preparedness. In practice, conditionality is also implemented through benchmarks determined for each negotiation chapter/cluster as a pre-condition for starting the negotiation process.

In terms of the substance of the negotiations, prospective member States accede to the founding treaties and the existing body of the *acquis*, mostly agreeing to adhere to all previously set policies and standards. Issues that are usually negotiated at greater length include temporary restrictions on the free movement of workers upon entry into the EU, with member States keeping the right to restrict free movement for all or some categories of workers for up to seven years. More importantly, parts of the *acquis* are to be implemented only at a certain point following accession – traditionally in the most “expensive” and challenging areas such as environmental protection, state aid and agriculture. After the completion of negotiations, the Country becomes an acceding Country and gets the status of “active observer” in the EU which lasts until the ratification of the Agreement on Accession by all member States and the consent of the European Parliament is obtained according to article 49 TEU. The process is completed by EU accession.

The integration status of the WB Countries as of December 2021 is as follows. Firstly, Montenegro and Serbia are candidate Countries in the advanced stages of accession negotiations, with Montenegro being the frontrunner in the region with all the negotiation chapters (now grouped into six clusters) opened. Secondly, the EU decided to open negotiations with two further candidates, North Macedonia and Albania, in March 2020. Interestingly, after prospects of membership were initially offered in 2003, (North) Macedonia was granted candidate status by the Council as early as 2005 and the Commission recommended the opening of accession negotiations in 2009. However, the process was stalled for almost a decade due to a dispute with Greece over the name that the Country had claimed for itself on gaining independence in 1992. This dispute was only resolved in 2018 by the Prespa agreement, under which Macedonia agreed to change the name of the Country to North Macedonia (see further: Georgievski, Pandeva 2020a). Currently, the further progress of North Macedonia EU integration is hampered by recently (re)emerged bilateral dispute over identity and language issues with neighbouring EU member state – Bulgaria (Reuters 2020). While Albania had been granted candidate status in 2014, as previously stated the decision to open negotiations was only made in 2020. However, it is important to stress that no tangible progress has been made in negotiations with two Countries since the 2020 decision. Finally, there are two potential candidates: Bosnia and Hercegovina applied for membership in 2016; Kosovo* is also considered a potential candidate. The use of “*” with Kosovo refers to a designation in international fora which reads: «This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSC 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo Declaration of Independence» (European Union 2012). Kosovo* declared independence from Serbia in 2008 while under UN administration. However, it is still not recognised by around half the members of the UN, including five EU member States – Spain, Romania, Slovakia, Greece and Cyprus. The EU Rule of Law Mission in Kosovo – EULEX, which began in December 2008, is still active, although it has gradually been scaled down from what was at one point the biggest EU peacetime mission (EULEX 2021, Wet 2009).

The lengthy process of applications, EU deliberations on whether

to grant candidate status and subsequently open negotiations which follows the offer of potential membership will be described later in the text. However, as already mentioned, only Croatia has made it through the process, joining the EU in 2013, with all the other WB countries still lagging behind at different stages of the integration path. In the 2018 Enlargement Strategy, the Commission anticipated the next possible enlargement in the Balkans for 2025, stressing that the EU's enlargement policy must be «part and parcel of the larger strategy to strengthen the Union by 2025» (European Commission 2018) The Commission did, however, underline at the time that only Montenegro and Serbia would have the possibility of concluding the whole process by 2025, with no projection given for the remaining candidates – North Macedonia and Albania – and potential candidates – Bosnia and Hercegovina and Kosovo* – none of which had even opened negotiations at the time.

More recently, in November 2019, the French government put forward the Non-Paper on Reforming the European Union accession process, a document stressing the need for a process based on four principles: gradual association; stringent conditions; tangible benefits; reversibility. The main idea was to replace the large number (35) of thematic chapters with several successive stages and with the underlying idea that «the closing of negotiations corresponding to each stage completed by the country would open up the possibility to participate in EU programmes, to be involved in certain sectoral policies and, where appropriate, to benefit from certain targeted finance», while continuing to stress that «the final objective would be full and complete accession» (Politico 2019). This can be assessed as opening the doors for the differentiated EU integration of the WB Countries, as will subsequently be analysed in greater detail.

Following the French proposal for revamping the process and consultations among member states, the Commission presented the new Enlargement methodology in February 2020, with the idea of «bringing more dynamism into the negotiating process» (Milenković 2020). The Commission envisaged grouping the negotiating chapters into six thematic clusters: fundamentals; internal market; competitiveness and inclusive growth; green agenda and sustainable connectivity; resources, agriculture and cohesion; external relations. This would result

in a more credible process, involving a stronger political steer and the greater involvement of member States, greater predictability of the process (hence six clusters) including enhanced clarity on the conditions and benchmarks that must be achieved, which should result in candidates gradually being “phased in” to EU policies and allowed increased access to funding throughout the process, but would also include rolling back in the case of stagnation or backsliding in prospective members (European Commission 2020). The new methodology also allows fewer opportunities for member States to block the advancement of the process before the opening and closing of each of the current 35 negotiation chapters. This way, «[d]eeper political stocktaking should occur on eight occasions during negotiations (once interim benchmarks are met on fundamental reforms [chapters 23 and 24], before opening each of six clusters, and once overall negotiations are technically ready to close). This would be the major change in the approach leading to more focused and timed reform process pressing Government in the candidate countries to deliver tangible reforms. This should also prevent member states of introducing new conditionality once stocking is finished and clusters are opened» (Medjak 2020). The next major development was the opening of negotiations with North Macedonia and Albania in March 2020 (Council of the European Union 2020). However, in spite of the new methodology it is expected that enlargement fatigue will continue to dominate the process in the forthcoming decade (Milenković 2020).

Enlargement fatigue is one of the central issues affecting the prospects of WB accession. As outlined above, in comparison to the CEE Countries and their accession in 2004-2007, the attitudes of many member States towards expansion have changed. However, as O’Brennan has argued: «Enlargement fatigue is not a new phenomenon even if it has become increasingly associated with the Western Balkans (and Turkey). Similar patterns and impulses can be traced back through significantly longer periods of time in EU enlargement history» (O’Brennan 2014, 223). As he underlines: «concerns about the EU’s ‘absorption capacity’ (defined as the EU’s ability to absorb new members whilst maintaining the momentum of the European integration process) began to feature regularly in debate about future expansion, especially after the European Council requested the Com-

mission to re-visit the Copenhagen Criteria and re-evaluate the Union's 'absorption capacity' against future commitments. ... Whether invoked within the Member States or at EU level, and pertaining to a desire either to slow down or completely halt EU enlargement, the opinion usually expresses wholly negative views of expansion and alleges a fundamentally negative correlation between the widening and deepening impulses» (O'Brennan 2014, 224-225). As the 2018 Commission assessment states: «The enlargement perspective of the Western Balkans is *first and foremost in the hands of the countries themselves*. For its part, the EU *must remain credible, firm and fair*, while upgrading its policies to better support the transformation process in the region. And it must fulfil its commitments as the Western Balkans fulfil theirs – in Europe's own strategic interest». The assessment further outlines that «[t]he EU itself needs to ensure that it will be ready institutionally to welcome new Member States once they have met the conditions set. The Union must be stronger and more solid, before it can be bigger» (Commission Enlargement Strategy 2018). This phenomenon of enlargement fatigue is mirrored by its opposite – accession fatigue, which can be observed in some candidates at certain points of the long accession process (Milenković, Milenković 2013; European Parliamentary Research Service 2016).

3. Prospects of integration in the context of the EU crisis and enlargement fatigue

The prospects of EU enlargement to the Western Balkans are the focus of this section, bearing in mind that multiple EU crises have diverted attention from enlargement, and that the willingness of some EU States to accept new members has decreased, while the prolongation of the process is jeopardising the Europeanisation of the region. The time has therefore come to (re)visit WB integration by exploring legal and political alternatives that would not necessarily entail full membership but would offer alternative modes of cooperation (Milenković 2020), which is done primarily from the perspective of differentiated integration (Milenković 2022).

Differentiated integration is an approach which has a long history

in the internal functioning of the EU (see Stubb 1996). It is within this internal context that differentiated integration, and its varied definitions and classifications – which include its being a «permanent and ‘normal’ feature of European integration» (Leruth and Lord 2015, 754), and a «stable characteristics of the EU legal order» (De Witte 2018, 48) – has hitherto been studied and understood. There is also, however, an external aspect to be considered, regarding the participation of (non)member States in a range of EU policies, including the Western Balkans (Milenković 2022). Holzinger and Schimmelfennig classified the differentiated integration concept in six dimensions: (1) permanent v. temporary differentiation; (2) territorial v. purely functional differentiation; (3) differentiation across nation states v. multi-level differentiation; (4) differentiation taking place within the EU treaties v. outside the EU treaties; (5) decision-making at EU level v. at [regulatory] regime level; (6) only for member States v. also for non-member States/areas outside the EU territory (Holzinger and Schimmelfennig 2012, 297).

We can consider the future of integration by looking into existing comprehensive modes of association and external differentiation. As outlined above, the 2018 projections were that the next enlargement might occur in 2025, with the immediate qualification that this perspective was highly ambitious. It therefore becomes feasible to consider the possibility of applying some aspects of the European Economic Area (EEA) model/experience in the region, or that of bringing the association process to the next level within the existing treaties. Out of seven founding members of the European Free Trade Association (EFTA, established in 1960) five – have subsequently joined the Union, and in one case – United Kingdom then left, the EU. Two members – Switzerland and Norway remained part of EFTA and two more States – Iceland and Liechtenstein – have joined. The EFTA and its members have close links with the EU: while Switzerland has its own system of bilateral agreements, the remaining EFTA Countries are also members of the EEA. As such, the EFTA Countries participate in the European internal market – whose policies have always been characterised by external differentiation (Schimmelfennig et al. 2015, 13) – and are part of the Schengen Zone. This membership of the internal market imposes an obligation to maintain alignment with the ever-

developing *acquis* governing it, «[y]et, this comes at the expense of democratic representation, as these countries do not have voting rights in EU institutions» (Leruth et al. 2022). The EEA model may have questionable applicability for the WB region, as these are rich nations intentionally opting out and not in need of the EU's stabilising/transformational power (Raik and Tamminen 2014, 48): they contribute to rather than benefit from EU funds in order to be part of internal market. It should be noted that this status entails adherence to the rules of the internal market even in the absence of participation in EU decision making. Interestingly, with SAAs this is already partially the case in the WB region, as the Countries have mostly agreed to adhere to changing *acquis* in areas such as state aid (Milenković 2019).

It is also worth considering the possibilities of extending association under the current treaties. Article 8 of the Treaty on European Union envisages the Union developing a special relationship with neighbouring Countries, aiming to establish an area of prosperity and good neighbourliness, founded on the Union's values and characterised by close and peaceful relations based on cooperation, with the Union concluding specific agreements with the Countries concerned to this end. Article 8 further allows such agreements to involve reciprocal rights and obligations as well as the possibility of undertaking activities jointly, and requires their implementation to be the subject of periodic consultation. In addition, article 217 of the Treaty on the Functioning of the European Union states that the Union may conclude with one or more third Countries or international organisations agreements establishing *an association involving reciprocal rights and obligations, common action and special procedure*. This short provision in essence provides wide possibilities for (re)imagining relations with the WB candidates. The main challenge remains how association may be extended to offer some or many benefits of membership. Gradual inclusion in the internal market would appear not be too challenging for the Union, bearing in mind the small scale of the region's economies and populations, and the safeguards on the free movement of people similar to previous enlargement rounds. This could also include the opening of structural and agricultural funds or re-creating pre-accession aid to match funds available to less developed member States, and the extension of the already wide participation of the WB

candidates in various programmes and engagements with bodies, agencies and networks.

An interesting initiative has recently emerged, calling for four step “staged accession” to the EU. It assumes candidates moving from 1) initial accession (funding level at 50% of conventional membership) – functioning association agreement; policy dialogue or observer status selectively in institutions to 2) intermediate accession (funding level at 75% of conventional membership) – more substantial participation in the institutions (e.g. with speaking rights but without voting rights in the Council and Parliament) with Countries becoming in step 3) new member states (funding level at 100% of conventional membership) – full participation in the policies of EU, possibility to accede to the Schengen area and eurozone on standard conditions (generalised QMV voting rights in the Council [no veto powers]; full participation in the institutions, subject to exclusion from veto power in Council and having a member of the Commission) and finally in the last step 4) conventional membership – full participation in all policies and institutions (CEPS, CEP 2021). This model would probably require an extensive change to the Treaties, but should be given more attention by all stakeholders.

Finally, it is worth considering three (un)likely options for the Western Balkans up to the end of next decade. Firstly, it is possible to assume that the current situation will continue. All or most of the WB Countries will remain candidates but in receipt of differing ranges of incentives and extensions/inclusions in EU programmes. This scenario is highly likely, given the unwillingness to extend membership, but would also allow some positive moves to extend funding and aid to the region as seen in recent years. The second option would be the open abandonment of the enlargement process, but with a tangible offer of differentiated integration through comprehensive association: some kind of quasi membership or offer to form a structure similar to the EEA. Lastly, the least likely scenario is granting the Countries of the region membership. Even though politically most prudent for the future and stability of both the region and the EU, this is highly unlikely, but might become acceptable if done in stages involving comprehensive cooperation and verification mechanisms (European Commission 2021c) and assuming a post-accession conditionality not previously implemented.

4. Concluding remarks

The EU integration process for the Western Balkans has turned out to be a two-decade-long road to membership with no clear prospects of a conclusion in sight. With or without prospective membership, this has been and is a process of profound legal, economic and societal change. As outlined in the text, there are many obstacles and challenges in the process of joining, but the benefits are far more than merely economic. It is important to note that, bearing in mind the change it brings, there is a significant value in the process irrespective of (prospective) EU membership. The Countries of the region have benefitted and will continue to benefit from close relations with the EU and its member States, from comprehensive association agreements to cooperation in numerous fields such as energy, transport, education and science. However, given the uncertain future of enlargement, the time has come to (re)visit WB integration, including alternative integration scenarios, as recent strategic documents would indicate. Therefore, the debate on the future (non)membership options for the region, which would still afford the Union a transformative power and strong presence in the region, must be continued. Furthermore, concrete proposals and actions on the part of both the EU and the candidate Countries should follow.

References

Council of the European Union, Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process – Albania and the Republic of North Macedonia, 25.3.2020, COM (2020) 57 final

CEPS, CEP, *A Template for Staged Accession to the EU*, 2021. Available at: www.ceps.eu/ceps-publications/a-template-for-staged-accession-to-the-eu

De Witte, B. (2018), *An Undivided Union? Differentiated Integration in Post-Brexit Times*, in *Common Market Law Review*, 55(si), pp. 227-249

Džankić, J., Keil, S. and Kmezić, M. (2019), *Introduction: The Europeanisation of the Western Balkans*, in: Džankić, J., Keil, S., Kmezić, M. (eds.) *The Europeanisation of the Western Balkans – A Failure of EU Conditionality?*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 1-14

European Commission, A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, 6.2.2018 COM(2018) 65 final

European Commission, Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, 5.2.2020, COM(2020) 57 final

European Commission, 2021(a), EU Enlargement https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap_en

European Commission, 2021(b), Stabilisation and Association Process https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-process_en

European Commission, 2021(c), Cooperation and Verification Mechanism (CVM) https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_en

European Council (1993), European Council Conclusions, Copenhagen

European Council (1995), European Council Conclusion, Madrid

European Union (2012), EU facilitated dialogue: Agreement on Regional Cooperation and IBM technical protocol – press release, Brussels, 24 February 2012 5455/12 PRESSE 9, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/128138.pdf

Eurostat (2019), Western Balkans 2019, <https://ec.europa.eu/eurostat/news/themes-in-the-spotlight/western-balkans-2019>

European Parliamentary Research Service (2016), *The Western Balkans and the EU Enlargement and Challenges*, Brussels

Georgievski, S., Pandeva, I. R. (2020), *Ending the Long-lasting “Difference over the Name”*, in *Southeastern Europe*, 44(1), pp. 1-27

Hillion, C. (2011), *EU Enlargement*, in Craig, P., de Burca, G. (eds.) *The Evolution of the EU Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 187-216

Holzinger, K., Schimmelfennig, F. (2012), *Differentiated Integration in the European Union: Many Concepts, Sparse Theory, Few Data*, in *Journal of European Public Policy*, 19 (2), pp. 292-305

Leruth, B., Lord, C. (2015) *Differentiated Integration in the European Union: A Concept, a Process, a System or a Theory?*, in *Journal of European Public Policy*, 22(6), pp. 754-763

Leruth, B., Gänzle, S. and Trondal, J. (2022) Chapter 1: *Differentiation in the European Union as a Field of Study*, in Leruth, B., Gänzle, S., Trondal, J. (eds.) *Routledge Handbook of Differentiation in the European Union* (forthcoming)

Medjak V., *New Methodology for Running EU Accession Negotiations*, 2020. Available at: <https://tiranaobservatory.com/2020/03/24/new-methodology-for-running-eu-accession-negotiation>.

Milenković, M. (2018), *The Transformation of State Aid Control in Serbia and EU Conditionality – Challenges of Integration Uncertainty and Reform Prospects*, in *European State Aid Law Quarterly*, 15(1), pp. 66-79.

Milenković, M. (2019), *State Aid Control in Serbia – EU Conditionality and the Challenge of Institutional Reform*. Wolters Kluwer, Cedam

Milenković, M. (2020), *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*. Available at: https://www.osorin.it/uploads/model_4/.files/54_item_2.pdf?v=1608022440

Milenković M., (2021), *EU Enlargement to the Western Balkans – limited progress in 2021*. Available at: https://www.osorin.it/uploads/model_4/.files/94_item_2.pdf?v=1639558069

Milenković, M., Milenković, M., (2013), *Serbia and the European Union: Is “Culturalisation” of Accession Criteria on the Way?*, in: Laursen, F. (ed.) *EU Enlargement: Current Challenges and Strategic Choices*, Brussels, P.I.E. Lang, pp. 153-172

Treaty on the European Union (TEU) and Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) (2008), Consolidated Version of the, 13 December 2007, 2008/C 115/01

The European Union Rule of Law Mission in Kosovo – EULEX. 2021. <https://www.eulex-kosovo.eu/>

O’Brennan, J. (2014), ‘*On the slow train to nowhere?*’ *The European union, ‘Enlargement Fatigue’ and the Western Balkans*, in *European Foreign Affairs Review*, 19(2), pp. 221-241

POLITICO (2019) politico.eu. Available at: <https://images.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Enlargement-nonpaper.pdf>

Raik, K., Tamminen, T. (2014), *Inclusive and Exclusive Differentiated Integration: Enlargement and the European Neighbourhood Policy*, in: Jokela, J. (ed.) *Multi-Speed Europe? Differentiated Integration in the External Relations of the European Union*, The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki, pp. 45-59.

Reuters (2020), Bulgaria says North Macedonia must address historical issues or face delay on EU path <https://www.reuters.com/article/us-bulgaria-north-macedonia-eu-idUSKBN27F2VL>

Stubb, A. (1996), *A Categorisation of Differentiated Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 34(2), 283-295. doi: 10.1111/j.1

Le nuove Costituzioni: un'introduzione

LAURA MONTANARI

SOMMARIO: 1.Premessa. – 2. I cicli costituzionali e l'influenza esterna. – 2.1. Il primo ciclo. – 2.2. Il secondo ciclo – 2.3. Il terzo ciclo. – 3. Le riforme più recenti. – 4. I contenuti delle nuove Costituzioni.

1. Premessa

Questo breve lavoro introduttivo si pone come elemento di raccordo tra i Capitoli iniziali relativi in generale alle vicende dei Balcani occidentali – o meglio, come precisato nella premessa, della Jugoslavia socialista e dei Paesi nati dalla sua dissoluzione – e l'analisi delle soluzioni introdotte con le Costituzioni adottate durante (e dopo) la transizione costituzionale.

Anche nella prima parte del Volume, dopo la ricostruzione in chiave storica delle vicende che hanno condotto alla fine della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia e alla nascita delle nuove Repubbliche indipendenti, i Capitoli relativi al ruolo svolto dalla Comunità internazionale e dall'Unione europea hanno affrontato l'evoluzione più recente delle vicende dell'area. In questa sede, tuttavia, l'attenzione sarà focalizzata sui profili costituzionali, cercando di identificare le diverse fasi che si sono susseguite – cicli costituzionali – e il differente rilievo assunto da quello che si può indicare con una formula generica come “condizionamento esterno” (Montanari 2010).

L'obiettivo è quello di delineare la cornice di riferimento all'interno della quale, nei prossimi Capitoli, verranno approfonditi i singoli profili che caratterizzano le scelte costituzionali.

2. I cicli costituzionali e l'influenza esterna

Il tentativo di identificare alcuni cicli costituzionali in un'area in cui la transizione ha assunto profili di particolare complessità, dando

luogo in alcuni casi a violenti conflitti, comporta certamente una scelta di semplificazione, ma può essere utile per offrire alcune indicazioni, anche di carattere temporale, per collocare i diversi interventi a livello costituzionale.

Lo schema che si intende proporre individua tre cicli costituzionali, che non interessano tutti i Paesi, ma che comunque valgono in termini generali a ricostruire l'evoluzione nell'ex-Jugoslavia. Inoltre, questa prospettiva permette di tenere conto anche della diversa incidenza del condizionamento esterno, che assume caratteri differenti in relazione sia alle peculiari vicende che interessano le singole Repubbliche, sia al processo di avvicinamento all'Unione europea.

Il primo ciclo si colloca negli anni '90 nell'immediatezza della transizione, con l'adozione in tutte le Repubbliche nate dalla dissoluzione della Federazione jugoslava di nuove Costituzioni, il cui contenuto è determinato dalla volontà di essere riconosciute come "sistemi democratici" dopo il crollo dello Stato socialista. A questo si collega l'obiettivo di entrare a far parte del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, che ha imposto l'accettazione di condizioni più stringenti che si sono tradotte in specifiche riforme sul piano costituzionale e legislativo. Il riferimento, per l'Unione europea, è ai criteri di Copenaghen adottati nel 1993, richiamati nel Capitolo di Marko Milenković in questo Volume, ma anche il Consiglio l'Europa nella dichiarazione di Vienna del medesimo anno ha fissato una serie di standard che gli Stati che aspirano all'ingresso nell'organizzazione devono rispettare, tra cui l'impegno a ratificare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che come vedremo ha assunto un ruolo centrale per la tutela dei diritti nei Paesi dell'area.

Un caso a sé, come è noto, è quello della Bosnia ed Erzegovina, la cui attuale Costituzione è parte degli accordi di pace – gli Accordi di Dayton – che hanno posto termine al drammatico conflitto che ha dilaniato il Paese tra il 1992 e il 1995. Si tratta di un esempio di Costituzione internazionalizzata, la cui scrittura è avvenuta senza il coinvolgimento della comunità nazionale, nell'ambito dei negoziati internazionali, con i problemi cui accennerò successivamente (Woelk 2008; Maziau 2002; Benedizione, Scotti 2016).

Non solo, questa vicenda costituisce una sorta di spartiacque anche rispetto all'approccio della Comunità internazionale e dell'Unione

europea. Quello che considero il secondo ciclo costituzionale, che si può collocare all'inizio del nuovo secolo, infatti, si caratterizza non solo per il maggior rilievo dei criteri di condizionalità democratica, ma anche per un intervento esterno più significativo rispetto ad alcune vicende nazionali, proprio per scongiurare nuovi conflitti. Il riferimento è, in particolare, alla ridefinizione dei rapporti tra Serbia e Montenegro, che erano rimaste l'unico nucleo federato (la c.d. Terza Jugoslavia) dopo il crollo dello Stato socialista e alle riforme adottate nell'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia (ora Macedonia del Nord) per garantire i diritti della minoranza albanese.

Il terzo ciclo si riferisce, infine, alle Costituzioni adottate più di recente e si può qualificare in questi termini, in realtà, solo per due Paesi, la Serbia e il Montenegro, che dopo la separazione hanno adottato nuove Carte fondamentali (rispettivamente nel 2006 e nel 2007). Dal punto di vista temporale, però, si possono collocare in questa fase anche la Costituzione approvata in Kosovo nel 2008, dopo la dichiarazione di indipendenza, e il tentativo fallito in Bosnia ed Erzegovina del 2006 di operare un'ampia riforma costituzionale. Queste ultime sono esperienze peculiari, legate alle problematiche vicende storiche dei due Paesi: da un lato, la creazione di un nuovo Stato che non ha ancora trovato pieno riconoscimento a livello internazionale, dall'altro, una transizione che non sembra riuscire a chiudersi. Tuttavia, il contesto storico in cui sono intervenute permette di svolgere alcune riflessioni comuni.

2.1. Il primo ciclo

Il primo ciclo costituzionale, come accennato, ha visto – tra il 1990 e il 1992 – l'adozione di nuove Carte fondamentali in tutti i Paesi nati dalla dissoluzione della Jugoslavia socialista. I percorsi seguiti sono differenti, in forza delle caratteristiche delle singole esperienze nazionali, messe in evidenza nel Capitolo di Armando Pitassio in questo Volume.

In alcuni casi il percorso è stato più lineare, come in Slovenia, dove il dialogo con la società civile era avviato già da diversi anni e l'approvazione della Costituzione, nel 1991, avviene dopo il referendum sull'indipendenza del dicembre 1990. In altri Paesi la svolta democratica ed indipendentista è stata più problematica e collegata so-

prattutto al timore di rimanere in una Jugoslavia sempre più dominata dal leader serbo Slobodan Milošević. In Croazia, dopo le prime elezioni multipartitiche del maggio 1990 (che assegnavano la vittoria all'Unione democratica croata di Franjo Tuđman), si è avuta la dichiarazione di sovranità della Repubblica e l'adozione, in dicembre, della nuova Costituzione. Solo successivamente, nel maggio del 1991, si è svolto il referendum popolare sull'indipendenza, formalizzata il mese successivo. A differenza che in Slovenia, dove si sono avuti pochissimi scontri, il processo che ha condotto all'indipendenza croata ha scatenato un conflitto che si è protratto sino agli inizi del 1992 e che ha visto, tra l'altro, la proclamazione della Repubblica serba di Krajina, nella prospettiva di un'unificazione con la Serbia (il controllo dei territori della Krajina e della Slavonia, che si erano dichiarati indipendenti, sarà ripreso nel 1995 e nel 1998). In Macedonia, dopo le prime elezioni multipartitiche, nel gennaio 1991 è stata approvata la dichiarazione sulla sovranità, cui ha fatto seguito nel mese di settembre il referendum sull'indipendenza; infine, nel successivo mese di novembre è stata approvata la Costituzione.

Profondamente differente è invece il caso della Serbia che, insieme al Montenegro, ha scelto di mantenere uno Stato di tipo federale. Qui la tempistica dell'adozione delle nuove Costituzioni è particolarmente interessante. In Serbia, infatti, è entrata in vigore nel settembre 1990 la prima Costituzione post-socialista dell'area, approvata dall'Assemblea parlamentare formata ancora esclusivamente dai rappresentanti delle Lega dei Comunisti, anche se poi è stata sottoposta a referendum popolare. Solo successivamente, nell'aprile 1992, è stata proclamata la Repubblica Federale di Jugoslavia, autodefinitasi successore della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia, con l'adozione della relativa Costituzione. Infine, nell'ottobre del 1992 anche il Montenegro ha approvato la propria Costituzione.

Ancora più complesso è il caso della Bosnia ed Erzegovina, dove il referendum sull'indipendenza si è tenuto il 29 febbraio/1 marzo 1992, anche su sollecitazione della Comunità europea. In questo caso non vi era un gruppo etnico prevalente: su 4,4 milioni di abitanti, vi erano 31,3% di serbi, 17,5% di croati e 43,7% di bosniacchi, cioè bosniaci musulmani (v. Pitassio in questo Volume). La componente serba ha boicottato la votazione, che ha avuto esito positivo sulla base della vo-

lontà delle comunità dei bosniacchi e dei croati; la proclamazione dell'indipendenza ha poi determinato l'apertura di un ulteriore drammatico conflitto nell'area. Non si deve dimenticare che nel frattempo la comunità serba aveva già proclamato l'indipendenza della Repubblica del popolo serbo di Bosnia ed Erzegovina (Republika Srpska, gennaio 1992), mentre quella croata avrebbe costituito nel 1993 la Repubblica dell'Herceg Bosna (agosto 1993, anche se già alla fine del 1991 vi erano i primi riferimenti ad una comunità autonoma). Quest'ultima, grazie all'intervento internazionale, è confluita nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina, nata con l'Accordo di Washington del marzo 1994 tra croati e bosniacchi. Si vengono così a definire, anche con l'adozione delle relative Costituzioni, le due Entità che al termine del conflitto formeranno lo Stato di Bosnia ed Erzegovina.

Tutte le Costituzioni adottate in questa fase accolgono il modello dello Stato democratico di derivazione liberale, con il riconoscimento del principio dello Stato di diritto, la reintroduzione del pluralismo politico e la previsione di ampi cataloghi dei diritti. Questa scelta appariva inevitabile dopo il crollo del sistema socialista. Due modelli alternativi si erano confrontati sul suolo europeo e alla fine uno era risultato, per così dire, vincitore. Nel momento in cui i nuovi Stati indipendenti aspiravano ad essere riconosciuti dalla Comunità internazionale come ordinamenti democratici non potevano che fare propri i caratteri espressione della tradizione occidentale. Una forma di condizionamento implicito, che tuttavia anche grazie all'assistenza offerta dagli organismi internazionali ha determinato le scelte dei nuovi Stati. Merita di essere segnalato il ruolo svolto dalla Commissione di Venezia, organismo creato dal Consiglio d'Europa nel 1990 proprio per sostenere i processi di democratizzazione nei Paesi dell'Est. Attraverso le Opinioni adottate rispetto agli atti normativi nazionali e i Rapporti pubblicati su singole tematiche, la Commissione ha certamente contribuito alla definizione dei contenuti della "tradizione costituzionale europea", partendo dall'esperienza delle democrazie occidentali (Bartole 2020).

Si può inserire in questa fase – almeno sul piano temporale – la Costituzione della Bosnia ed Erzegovina del 1995, che tuttavia, come già ricordato, costituisce un caso a sé, poiché è espressione dell'intervento diretto della Comunità internazionale, facendo parte degli

Accordi di Dayton (Allegato IV). Non solo sul piano della scrittura si tratta di un'esperienza *sui generis*, si pensi solo al fatto che il testo ufficiale è in inglese, ma anche sul piano dei contenuti, che perseguono l'obiettivo fondamentale di garantire la pace, "rassicurando" i tre principali gruppi etnici (i c.d. popoli costitutivi). Ciò determina l'adozione di una soluzione peculiare sia sul piano della forma di Stato e della forma di governo, sia sul piano dei rapporti tra livello interno ed internazionale, come testimonia ad esempio dalla presenza di giudici "internazionali" nella Corte costituzionale (Montanari 2011). Sebbene nel tempo queste scelte abbiano portato ad un blocco del sistema non si è ad oggi riusciti ad operare alcuna modifica (Montanari 2019; Woelk 2008, 2010, 2016).

2.2. *Il secondo ciclo*

Nel 2000, con la caduta di Milošević, si può collocare l'avvio del secondo ciclo costituzionale, che, da un lato, chiude il momento più tormentato della transizione e, dall'altro, tenta di consolidare i risultati raggiunti, evitando l'apertura di nuovi conflitti.

In questa fase l'influenza dell'Unione europea si rafforza. Nel novembre 2000, infatti, con la Dichiarazione finale del Vertice di Zagabria, prende ufficialmente avvio il Processo di Stabilizzazione e Associazione, che presuppone come prospettiva di fondo la piena integrazione dei Paesi dell'area nel sistema dell'Unione europea. Tale approccio trova poi la sua consacrazione più significativa nel giugno 2003, nel Vertice di Salonicco, in cui viene approvata l'Agenda per i Balcani occidentali. Nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo si ribadisce espressamente «la determinazione ad appoggiare appieno ed efficacemente la prospettiva europea dei Balcani occidentali, che diverranno parte integrante dell'UE una volta soddisfatti i criteri stabiliti».

Nella prospettiva nazionale, i Paesi dell'area vedono nell'adesione all'UE – insieme ai vantaggi economici – un importante strumento per rafforzare la stabilità del sistema istituzionale.

Anche in questa fase i percorsi delle diverse Repubbliche sono differenziati. In Slovenia il consolidamento democratico avviene in tempi molto più brevi rispetto agli altri Paesi dell'area e le permette di parte-

cipare al grande allargamento del 2004. Nello stesso anno vengono adottate alcune riforme costituzionali che possono essere lette proprio in funzione di questo passaggio. Merita di essere ricordata la “clausola europea” che delinea in modo molto dettagliato i rapporti con l’Unione, disciplinando sia la procedura per l’adesione e la revisione dei Trattati, sia le forme di partecipazione ai processi decisionali sovranazionali (art. 3a).

Le riforme introdotte in Croazia si collegano, invece, prevalentemente all’evoluzione della situazione politica interna, dopo la morte di Tudjman. Gli interventi più significativi – nel 2000 e nel 2001 – riguardano la forma di governo, per ridurre le possibilità di derive autoritarie (Cerruti 2001). La stabilizzazione del sistema è comunque essenziale al fine di rispettare i criteri di condizionalità, che influenzano anche altre scelte legislative, come la modifica della legislazione sulle minoranze (v. Dicosola in questo Volume).

I casi della Macedonia – che in questa fase assume la denominazione di ex Repubblica jugoslava di Macedonia a fronte delle resistenze della Grecia verso l’uso del nome di Macedonia – e della Repubblica Federale di Jugoslavia per la complessità della situazione politico-sociale vedono, invece, un maggiore coinvolgimento esterno (v. Ingravallo in questo Volume)

In Macedonia, vi è l’opera di mediazione dell’UE e della NATO per evitare che il conflitto con la minoranza albanese degeneri. Si è arrivati così nell’estate del 2001 agli accordi di Ohrid, che si sono tradotti nella riforma costituzionale del mese di novembre dello stesso anno, volta a rafforzare le garanzie sul piano dell’uso della lingua, dell’istruzione e della partecipazione politica. A conferma del ruolo svolto dall’Unione europea si può ricordare che nello stesso anno la Macedonia è il primo Paese dell’area a firmare l’Accordo di Stabilizzazione ed Associazione (Carta 2006; Ferioli 2006).

Anche nel caso di Serbia e Montenegro l’intervento esterno è finalizzato ad evitare che la crisi dei rapporti all’interno della Federazione porti ad esiti drammatici. L’attore principale è l’Unione europea che, tramite l’Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune Javier Solana, ottiene la firma dell’accordo che condurrà all’adozione nel 2003 di una nuova Costituzione, con la quale viene istituita l’Unione di Serbia e Montenegro, che prende il posto della

Repubblica Federale di Jugoslavia. È significato che tra gli obiettivi fondamentali del nuovo ordinamento si preveda «to join European structures, particularly the European Union; to harmonize regulations and practices with European and international standards [...]; to establish and ensure the smooth operation of the common market on its territory, through coordination and harmonization of the economic systems of the member states in line with the principles and standards of the European Union» (art. 3). Si tratta anche in questo caso di una soluzione peculiare, perché la Costituzione riconosce la possibilità per ciascun Paese, dopo tre anni, di dichiarare la propria indipendenza (Cerruti 2003; Frosini, Rinaldi 2006).

2.3. *Il terzo ciclo*

Nel maggio 2006 il Montenegro indice il referendum sull'indipendenza, cui partecipa oltre l'80% della popolazione e che vede prevalere la scelta secessionista con il 55,5%: con una maggioranza di poco più di duemila voti viene, dunque, decisa la separazione dalla Serbia, ponendo così termine all'ultima esperienza federale (confederale) jugoslava (Faraguna 2009; Frosini, Rinaldi 2006; Mancini 2007). Possiamo considerare questo evento come l'apertura del terzo ciclo costituzionale.

Può essere opportuno però soffermarsi preliminarmente sull'evoluzione dei rapporti con l'Unione europea. L'apertura del nuovo secolo si caratterizza per un passaggio fondamentale del processo di integrazione. Anche in relazione all'allargamento ad Est, l'Unione è chiamata a riflettere su se stessa, per definire quel nucleo di valori e principi che chiede agli "aspiranti" membri di fare propri. Il momento più rilevante è l'approvazione nel 2000 Carta dei diritti fondamentali (c.d. Carta di Nizza) e il successivo avvio del processo di scrittura della Costituzione europea. Questa fase di "ottimismo" coinvolge anche l'ingresso nel 2004 di dieci nuovi Paesi, la maggior parte di quali dell'Europa centro-orientale.

Tuttavia, il quadro di riferimento cambia rapidamente. Nello stesso anno, 2004, i referendum in Francia e in Olanda bocciarono il Trattato costituzionale, interrompendo il cammino di trasformazione del processo di integrazione europea. Anche la situazione internazionale

diventa più difficile, con la crisi economica globale e l'aggravarsi del terrorismo internazionale.

Tutto ciò si ripercuote sul processo di allargamento dell'Unione, che – dopo l'ingresso di Romania e Bulgaria nel 2007 – subisce una battuta d'arresto: viene rafforzato il controllo sul rispetto dei criteri di condizionalità e si dà maggior rilievo alla valutazione della capacità di assorbimento da parte dell'Unione. Si ritiene che questa debba essere “più forte prima di diventare più grande”, anche se in una fase in cui il processo di integrazione è più difficile. Solo nel 2007 si arriva all'approvazione del Trattato di Lisbona (in vigore dal 2009), che com'è noto, pur mantenendo molti dei contenuti del Trattato costituzionale, elimina ogni riferimento ad una Costituzione europea.

Per i Paesi che aspirano ad entrare nell'Unione la prospettiva diventa più incerta e lontana. Le nuove Costituzioni di Serbia (2006) e Montenegro (2007), adottate dopo la dissoluzione dell'Unione, ma anche il confronto/scontro sulle riforme in Bosnia ed Erzegovina, si possono leggere in una prospettiva prevalentemente nazionale, anzi in un certo senso di riaffermazione della sovranità nazionale. Ovviamente ancora più significativa, in quest'ottica, è la dichiarazione unilaterale di indipendenza e la successiva approvazione della Costituzione in Kosovo. Sembra mancare un respiro europeo che permetta di definire un quadro di riferimento complessivo per la soluzione dei gravi problemi che ancora attanagliano l'area. Anzi, ogni Paese pare chiamato a percorrere in modo autonomo, per non dire concorrenziale, il proprio cammino verso l'Unione.

Ciò non significa che venga messa in discussione la scelta di fondo del modello di derivazione liberale, ma si riserva una particolare attenzione alle peculiarità nazionali. Si può citare come esempio la Costituzione della Serbia, dove si trovano alcune affermazioni sicuramente problematiche, come quella sulla posizione del Kosovo, che non tiene conto della situazione consolidatasi sin dal 1999, né tanto meno delle indicazioni formulate dalla Commissione di Venezia. Tuttavia, la medesima Costituzione introduce, all'art. 3, una definizione del principio dello Stato di diritto, unico caso tra i Paesi dell'area, particolarmente ricca, espressione del costituzionalismo democratico: «Rule of Law is a fundamental prerequisite for the Constitution which is based on inalienable human rights. The rule of law shall be exercised through free

and direct elections, constitutional guarantees of human and minority rights, separation of power, independent judiciary and observance of Constitution and law by the authorities».

In Bosnia ed Erzegovina, anche su sollecitazione della Comunità internazionale, si sono succeduti diversi tentativi di riforma costituzionale. La Commissione di Venezia nei suoi pareri aveva messo in evidenza le problematiche della soluzione adottata a Dayton, finalizzata a garantire la pace ma inadatta a creare un sistema democratico “funzionante”. Nel 2006 si è arrivati quasi all’approvazione di un’ampia riforma costituzionale, che nonostante alcune perplessità espresse dalla Commissione di Venezia certamente avrebbe costituito un passaggio fondamentale nella prospettiva della stabilizzazione democratica del Paese. Purtroppo per soli due voti nella Camera dei rappresentanti la stessa è stata bocciata e da allora, nonostante alcuni altri tentativi, la Costituzione non è mai stata modificata. O meglio l’unico intervento ha riguardato, nel 2009, lo status del Distretto di Brčko, che è stato disciplinato all’art. VI(4) della Costituzione, superando il controllo internazionale per attribuire allo stesso una specifica forma di autogoverno (Woelk 2008, 2010; Milano 2005, 2015).

Infine, un cenno va fatto al caso del Kosovo, che ha dichiarato la propria indipendenza nel 2008 adottando nello stesso anno la Costituzione. Come ricordato nel Capitolo di Armando Pitassio, le vicende di questo territorio sono particolarmente complesse, rivestendo lo stesso un peculiare significato storico per la Serbia, ma presentando una prevalenza della componente albanese nella popolazione. Anche in questo caso la dissoluzione della Jugoslavia socialista ha portato ad un conflitto armato e all’intervento internazionale. Dopo i bombardamenti della NATO, si è arrivati alla risoluzione 1244/1999 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che ha introdotto una forma di amministrazione internazionale dell’area, senza mettere in discussione la sovranità e l’integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia, ma creando di fatto un ordinamento autonomo (v. Ingravallo in questo Volume). Negli anni successivi la ricerca di una soluzione concordata si è rivelata impossibile; il piano Ahtisaari (dal nome dell’inviato speciale, l’ex presidente finlandese Martti Ahtisaari) del 2007, che sostanzialmente prevedeva un percorso per giungere all’indipendenza del Kosovo, ha costituito l’ultimo tentativo e il suo fallimento ha aperto la

strada alla dichiarazione unilaterale di indipendenza e alla creazione del nuovo Stato (Greppi 2008; Ingravallo 2008, 2010; Mazza 2008a, 2008b; Sciannella 2002). Diversi Paesi, anche all'interno dell'Unione europea, non lo hanno riconosciuto; nei documenti sull'allargamento dell'Unione dedicati al Kosovo si continua – ambigualmente – a mantenere, richiamata da un asterisco vicino al nome del Paese, la formula «Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo». Per altro aspetto, va ricordato, che l'Unione europea ha avviato nel 2008 la missione EULEX (European Union Rule of Law Mission in Kosovo) per sostenere le nuove istituzioni, missione prorogata sino al giugno 2023, con l'impegno a trasferire i compiti di facilitatore del dialogo fra le parti all'Ufficio dell'UE in Kosovo il 31 dicembre 2022.

3. Le riforme più recenti

I documenti più recenti dell'Unione europea continuano a confermare la prospettiva europea dei Balcani occidentali, anche se il percorso rimane molto difficile, tanto da ridurre l'interesse dei singoli Paesi, anche a fronte dall'intervento nell'area di altri attori geopolitici, come la Russia e la Cina. Si può citare da ultimo la Dichiarazione adottata al termine del vertice UE-Balcani occidentali che si è tenuto a Brdo, in Slovenia, il 6 ottobre 2021, dove si afferma che «L'UE ribadisce il suo sostegno inequivocabile alla prospettiva europea dei Balcani occidentali e accoglie con favore l'impegno dei partner dei Balcani occidentali a favore della prospettiva europea, che è nel nostro reciproco interesse strategico e resta una nostra scelta strategica condivisa» (v. il testo della Dichiarazione: <https://www.consilium.europa.eu/media/52298/brdo-declaration-6-october-2021-it.pdf>).

Nonostante queste affermazioni, solo il percorso della Croazia, che aveva presentato la domanda di adesione nel 2003, si è concluso positivamente nel 2013 con l'ingresso nell'Unione. Negli anni il Paese è stato soggetto ad un costante monitoraggio, per verificare il rispetto dei criteri di condizionalità e l'adeguamento alle richieste formulate dell'UE. Per quello che qui interessa, va segnalato che questo passag-

gio ha condotto ad alcune importanti riforme della Costituzione, tra cui meritano di essere segnalate l'introduzione di uno specifico Capo dedicato alla partecipazione all'Unione europea e la modifica del Preambolo con l'inclusione di una lista di 22 "minoranze nazionali", cioè praticamente tutte quelle che esistono sul territorio. Vi sono poi ulteriori interventi finalizzati sia a rispondere a specifiche esigenze di cooperazione (es. la revisione della disciplina dell'estradizione dei cittadini per rendere possibile l'applicazione del mandato d'arresto europeo), sia ad assicurare il miglior funzionamento del sistema istituzionale (es. la riforma della disciplina dell'organo di "autogoverno" della magistratura o il riconoscimento del diritto d'accesso ai documenti pubblici).

Un cenno va fatto alla Macedonia, che – come si è già ricordato – al momento dell'indipendenza aveva assunto il nome di ex Repubblica jugoslava di Macedonia, per i contrasti con la Grecia. Il conflitto sul nome ha contribuito a rallentare il percorso di avvicinamento all'Unione, anche se il Paese aveva presentato la domanda di adesione già nel 2004. La questione è stata affrontata, grazie alla mediazione dell'Unione europea, negli accordi di Prespa del giugno 2018, con cui viene stabilita l'adozione del nome di Repubblica di Macedonia del Nord. In realtà, tale scelta ha suscitato molte critiche in entrambi i Paesi, ma nella popolazione macedone è comunque ancora forte l'interesse all'ingresso nell'Unione europea, rispetto al quale la soluzione del conflitto con la Grecia costituiva un passaggio essenziale. Dopo aver ottenuto il voto favorevole del Parlamento, il Premier macedone ha avviato il procedimento di revisione costituzionale che ha portato nel gennaio del 2019 ad introdurre una serie di emendamenti finalizzati a formalizzare l'adozione del nuovo nome dello Stato (emendamenti XXXIII; XXXIV; XXXV; XXXVI).

Nonostante le aspettative create da questa riforma, nel Consiglio europeo dell'ottobre 2019 una presa di posizione del Presidente francese Macron ha impedito di aprire i negoziati con Albania e Macedonia del Nord, portando il Primo ministro macedone ad affermare «We are the victims of the EU's historical mistake». Questioni politiche interne ad uno dei Paesi membri dell'UE hanno, dunque, ostacolato il percorso di avvicinamento della Macedonia, non tenendo in considerazione l'importante passo fatto dal Paese, che aveva chiuso il conflitto trentennale con la Grecia. Nel successivo Consiglio europeo del marzo

2020 viene comunque deciso l'avvio dei negoziati con la Macedonia del Nord (e l'Albania), con la conseguente preparazione da parte della Commissione del relativo quadro. Il percorso ha però subito una nuova battuta d'arresto al momento dell'approvazione di tale documento, che ha visto il voto contrario della Bulgaria all'avvio dei negoziati, nel novembre 2020. Nonostante gli accordi raggiunti nel passato tra i due Paesi, le autorità bulgare hanno sollevato questioni relative alla lingua e in generale alla storia dei Paesi, aprendo così un nuovo scontro sulle questioni identitarie dopo la difficile conclusione di quello con la Grecia.

Come si può vedere nel Capitolo di Carna Pistan sul tema della memoria, la complessa storia dei Paesi dell'area può diventare un fattore di conflitto nel momento in cui l'attenzione non viene posta su ciò che accomuna ma su ciò che può dividere. L'integrazione europea, con l'accoglimento dei valori che costituiscono la base della sua identità, dovrebbe essere – il condizionale è d'obbligo viste le difficoltà che stanno emergendo sul rispetto del principio di *rule of law* da parte dei Paesi membri, soprattutto dell'Europa centro-orientale – lo spazio comune per superare le divisioni e costruire sistemi democratici effettivi.

4. I contenuti delle nuove Costituzioni

Nei prossimi contributi, si procederà all'analisi dei contenuti delle Costituzioni o meglio verrà offerto un quadro di riferimento per affrontare lo studio delle diverse tematiche e declinarle con riferimento ai singoli Paesi.

Il dato di fondo che accomuna tutte le esperienze, come già ricordato, è il superamento del modello socialista e l'accoglimento di quello di derivazione liberale, che ha caratterizzato le scelte dei Paesi sin dalle prime fasi della transizione costituzionale (de Vergottini 1993).

Non è possibile in questa sede analizzare i caratteri dello Stato socialista, tuttavia si possono fare alcuni cenni agli elementi fondamentali in modo da rendere più evidenti i cambiamenti introdotti. Dopo la rivoluzione bolscevica del 1917, obiettivo era la costruzione di un sistema nuovo, radicalmente diverso dallo Stato borghese. Le due riforme

che sintetizzano questa rifondazione su basi nuove sono l'eliminazione della proprietà privata, sul piano dei diritti, e il superamento della divisione dei poteri, sul piano della forma di governo. Si afferma l'unità del potere statale, che spetta all'Assemblea e quindi, in forza di quella che si può indicare come una piramide di assemblee, in ultima istanza al popolo. In realtà, il nuovo sistema si accompagna – sul piano politico – al superamento del pluripartitismo e all'introduzione del partito unico, con la conseguenza che le decisioni fondamentali vengono assunte del partito, con una sorta di sovrapposizione tra Stato e partito. Il tutto con la finalità dell'instaurazione della società comunista, in cui lo Stato e il diritto sarebbero venuti meno.

Tutti gli aspetti della struttura e del funzionamento dello Stato sono determinati da questa nuova impostazione, si possono richiamare a titolo di esempio la visione funzionalizzata dei dritti, subordinati alle esigenze della costruzione della società comunista; la nuova concezione del principio di legalità – la legalità socialista – che può essere compresa solo tenendo conto del ruolo del partito; l'esclusione di ogni forma di controllo di costituzionalità, in quanto non è possibile che altri organi possano sindacare le decisioni dell'Assemblea (v. Pistan in questo Volume, che mette in luce le particolarità dell'esperienza jugoslava).

Nel caso della Jugoslavia, la declinazione di questo modello ha assunto caratteristiche peculiari dopo la rottura con l'Unione sovietica, che si è consumata già nel 1948 con l'espulsione dal Cominform, l'organizzazione che riuniva tutti i partiti comunisti dei Paesi europei. Ciò ha condotto allo sviluppo del principio dell'autogestione, applicato oltre che alla struttura istituzionale dello Stato a tutti gli ambiti della vita sociale (dalle imprese alle scuole). La struttura federale – adottata sulla base del modello socialista per dare riconoscimento alle diverse nazionalità – ha favorito l'introduzione, nella Costituzione del 1974, di una Corte costituzionale, che avrebbe dovuto assicurare il riparto di competenze, anche se non la si può ricondurre al modello della tradizione occidentale.

Negli altri Capitoli di questo Volume vedremo come al momento della transizione costituzionale tutti gli aspetti che caratterizzano la forma di Stato mutano, anche in forza del condizionamento esterno e del rapporto con l'Unione europea. In questa prospettiva, uno specifi-

co approfondimento è dedicato al principio di *rule of law*, che costituisce un elemento fondamentale dell'identità europea e la cui garanzia è oggi uno dei profili più problematici del rapporto con alcuni Stati membri oltre che un parametro essenziale di condizionalità in vista dell'ingresso di nuovi Paesi.

Lo studio dei Preamboli, la riflessione sul tema della memoria e sui diritti delle minoranze saranno l'occasione per prendere in considerazione il significato che ancora oggi nei Paesi dell'area rivestono le questioni della comunità etnica e dell'identità nazionale, che possono essere fattore di divisione e conflitto, anche se si spera non più con gli esiti drammatici del passato.

I Capitoli successivi affronteranno, quindi, i diversi profili dell'organizzazione costituzionale: la tutela dei diritti, la forma di governo, la pubblica amministrazione, il potere giudiziario e la giustizia costituzionale.

Bibliografia

L. Appicciafuoco, *Integrazione dei Balcani occidentali nell'Unione europea e principio di condizionalità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, pp. 547 ss.

S. Bartole, *The Internationalisation of Constitutional Law. A View from the Venice Commission*, Oxford-New York, Hart Publishing, 2020

L. Benedizione, V.R. Scotti, *Twenty years after Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina*, LUISS University Press, Roma, 2016

M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008

M. Carta, *La governance democratica nei Balcani: il caso della ex Repubblica jugoslava di Macedonia*, in *Comunità Internazionale*, 2006, pp. 757 ss.

M. Cermel, *La transizione democratica di Serbia e Montenegro*, Venezia, Marsilio, 2002

T. Cerruti, *La forma di governo della Croazia: da "presidenzialismo" a regime parlamentare*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, pp. 1818 ss.

T. Cerruti, *Recenti vicissitudini di uno Stato balcanico: il caso jugoslavo. Da un federalismo dubbio ad una confederazione a termine?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, pp. 3 ss.

T. Cerruti, *L'adesione della Croazia all'Unione europea e i criteri politici*, in *Federalismi.it*, n. 13/2013

P. Faraguna, *La secessione sottoposta al diritto? Il caso del Montenegro*, in *Est-Ovest*, 2009/2, pp. 1 ss.

E. Ferioli, *Macedonia: la sovranità "condivisa" – un recente procedimento di revisione costituzionale eterodiretto*, reperibile all'indirizzo internet https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/171.pdf

J.O. Frosini, F. Rinaldi, *L'avverarsi della "condizione sospensiva" costituzionale per l'esercizio dello ius secessionis in Serbia-Montenegro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, pp. 1495 ss.

S. Gambino (a cura di), *Europa e Balcani*, Milano, Giuffrè, 2001

M. Ganino, G. Venturini, *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Milano, Giuffrè, 2002

E. Greppi, *La proclamazione dell'indipendenza del Kosovo e il diritto internazionale*, ISPI Policy Brief, n. 80, aprile 2008

I. Ingravallo, *Il Consiglio di sicurezza e l'amministrazione diretta di territori*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008

I. Ingravallo, *Il Kosovo tra l'amministrazione delle Nazioni Unite e le prospettive di ammissione all'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, pp. 528 ss.

S. Mancini, *Il Montenegro e la "democrazia" della secessione*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, pp. 157 ss.

M. Mazza, *L'ordinamento costituzionale del Kosovo*, Napoli, Jovene, 2008a

M. Mazza, *Aspetti storico-giuridici e istituzionali della statogenesi (etero diretta) kosovara*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008b, pp. 558 ss.

N. Maziau, *Le Costituzioni internazionalizzate. Aspetti teorici e tentativi di classificazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, pp. 1397 ss.

E. Milano, *La Bosnia-Erzegovina a dieci anni dagli accordi di Dayton*, in *La Comunità Internazionale*, 2006, pp. 347 ss.

E. Milano, *La Bosnia-Erzegovina a venti anni da Dayton: un sintetico bilancio*, in *La Comunità Internazionale*, 2015, pp. 509 ss.

M. Milenković, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*, in *www.osorin.it*, Dicembre 2020

L. Montanari, *Il principio di Rule of Law e la tutela dei diritti nei Balcani occidentali*, in L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, Università degli studi di Trento, 2010, pp. 203 ss.

L. Montanari, *La composizione della Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina tra influenza del fattore etnico e garanzie internazionali*, M. Calamo Specchia (a cura di), *Le Corti costituzionali: composizione, indipendenza, legittimazione*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 113 ss.

L. Montanari, *La complessa soluzione istituzionale adottata in Bosnia Erzegovina: finalità ed effetti nel passare del tempo*, in *European Diversity and Autonomy Papers – EDAP*, 02/2019

R. Orrù, L.G. Sciannella (a cura di), *Limitazioni di sovranità e processi di democratizzazione*, Torino, Giappichelli, 2004

P. Nikolic, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex-Jugoslavia*, Torino, Giappichelli, 2002

C. Pistan, *Memory engineering, National-Building and Minority Rights Protection in the Republic of Croatia: the "Dark Side" of the Constitution*, in *Percorsi costituzionali*, 2019, pp. 409 ss.

N. Ronzitti (a cura di), *Nato, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2000

L. Sciannella, *Kosovo: "esperimenti" costituzionali dell'ONU, elezioni politiche, crisi istituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, pp. 272 ss.

R. Toniatti, J. Woelk, *Costituzioni tra sovranità e condizionalità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, pp. 1670 ss.

G. Ziccardi Capaldo (a cura di), *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale*, Napoli, ESI, 1998

J. Woelk, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, Padova, Cedam, 2008

J. Woelk, *La lunga transizione della Bosnia ed Erzegovina "da Dayton a Bruxelles"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, pp. 509 ss.

J. Woelk, *The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina between Nationalism and European Conditionality*, in L. Benedizione, V.R. Scotti, *Twenty years after Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina*, LUISS University Press, Roma, 2016, pp. 23 ss.

Il ruolo di miti e simboli nei processi di *nation-building* e l'etnicizzazione della memoria nei Balcani occidentali

CARNA PISTAN*

SOMMARIO – 1. Introduzione: miti, simboli e *nation-building*. – 2. Le basi mitiche delle nazioni dei Balcani occidentali. – 2.1 I miti d'origine. – 2.1.1 Il Serto della montagna e il mito del Kosovo. – 2.1.2 Grandi Nazioni con destini speciali ed età dell'oro. – 2.2 I miti sulla Seconda guerra mondiale e le guerre jugoslave degli anni Novanta. – 3. L'impatto dei miti e simboli sulla sfera politico-giuridica. – 4. Osservazioni conclusive.

«*Those who cannot remember the past are condemned to repeat it*»

George Santayana, *The Life of Reason*, 1905

1. *Introduzione: miti, simboli e nation-building*

Nell'immaginazione della maggior parte delle persone, parole quali miti e simboli evocano storie fantastiche, leggendarie o fiabesche, che hanno poco a che fare con la verità storica o realtà razionale. Si penserà a racconti simbolici che narrano di un passato lontano in cui un eroe, spesso di ascendenza divina e ammirato per le sue nobili qualità, compirà atti eroici dimostrando un coraggio sovraumano. Quando si parla, però, di processi di *nation-building*, le parole miti e simboli rappresentano un fenomeno molto più complesso. Si tratta, innanzitutto, di elementi che svolgono un ruolo centrale nella formazione dell'identità nazionale e sono, pertanto, tradizionalmente citati come componenti essenziali dei progetti di *nation-building*. Le nazioni, come insegna Benedict Anderson (1983, 6), sono comunità politiche immaginate, il che significa che per esistere devono essere socialmente costruite, e un adeguato sistema di simboli e miti aiuta le persone ad im-

* Questa pubblicazione fa parte del progetto We-R (Illusions of eternity: the Constitution as a lieu de mémoire and the problem of Collective Remembrance in the Western Balkans) che ha ricevuto finanziamenti dal programma di ricerca e innovazione Horizon 2020 dell'Unione europea nell'ambito del Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 898966.

maginare di essere parte della stessa nazione. Per esempio, nel discutere il ruolo dei simboli nei processi di *nation-building*, David Kertzer (1988, 179) afferma che «la nazione non ha un'esistenza palpabile al di fuori del simbolismo attraverso il quale è immaginata [...]. Lungi dall'essere una vetrina sulla realtà che è la nazione, il simbolismo è materia di cui le nazioni sono fatte». Samuel Huntington (1968, 39), include, invece, lo scambio di miti e simboli nella sua famosa definizione di rivoluzione, perché tutte le rivoluzioni cercano di cambiare e sostituire i miti precedenti con quelli provenienti dalle loro stesse fabbriche dei miti.

I miti che assumono particolare rilevanza nei processi di *nation-building* sono i c.d. miti fondativi, ovvero narrazioni storiche sulle origini della nazione, i suoi padri fondatori e momenti decisivi (Stugu 2003, 7). Lo schema narrativo che ripercorrono parte solitamente dalla fondazione della nazione, per illustrarne poi l'età dell'oro, successiva aggressione esterna e tentativi di liberazione, conseguimento della liberazione o dello Stato-nazione, ovvero continuazione della lotta di liberazione o per lo Stato-nazione, dove quest'ultimo corrisponde ad una nuova età dell'oro (Arru 2009-2010, 98). Tale schema può essere racchiuso in una o più narrazioni storiche, che saranno, però, sempre costruite in modo tale da dimostrare le origini antichissime della nazione, la continuità di discendenza, gli antenati celebri e valorosi (eroi umani o semidei), ovvero l'esistenza di destini speciali e, molto spesso, anche di nemici storici, che potranno essere assunti poi a capro espiatorio di tutti i mali della comunità, passati, presenti e futuri (*ibidem*). È il mito che stabilisce, dunque, un universo in cui i ruoli degli eroi e dei cattivi sono definiti e circoscritti una volta per tutte. Simboli e miti fondativi sono, infatti, percepiti come sacri dalla nazione e, come tali, non sono aperti a critiche e discussioni (Stugu 2003, 7).

Pur potendo contenere qualche elemento di verità, sviluppandosi, per esempio, attorno ad un evento o personaggio storico realmente esistiti, i miti fondativi sono chiaramente narrazioni storiche fittizie, costruite manipolando e distortendo il passato e, pertanto, spesso associate a tradizioni inventate (Hobsbawn 1983, 1), fabbricazione della storia e revisionismo storico (Kopecek 2008, VII ss.). In altri termini, il mito si pone in netto contrasto con la storia scientifica che si focalizza, invece, su fatti e verità storiche (Fogu, Kansteiner 2006, 284). Ulte-

riormente, non tutto il passato della nazione può entrare a far parte dei miti fondativi. Per esempio, i mali compiuti dalla nazione sono solitamente consegnati all'oblio. Come spiega Ernest Renan (1882, ed. 1993, 7), «L'oblio, e [...] persino l'errore storico, costituiscono un fattore essenziale nella creazione di una nazione, ed è per questo motivo che il progresso degli studi storici rappresenta spesso un pericolo per le nazionalità. La ricerca storica, infatti, riporta alla luce i fatti di violenza che hanno accompagnato l'origine di tutte le formazioni politiche, anche di quelle le cui conseguenze sono state benefiche: l'unità si realizza sempre in modo brutale; l'unificazione della Francia del Nord e della Francia del Sud è stata il risultato di uno sterminio e di un terrore durato ininterrottamente per quasi un secolo».

Chi decide cosa e come deve essere ricordato e cosa deve essere dimenticato dal passato nazionale è il potere politico. In tal modo, simboli e miti fondativi entrano a far parte della memoria collettiva (Halbwachs 1922, ed. 2020, 35 ss.) ufficiale della nazione, ovvero costituiscono quello che Pierre Nora (1984-1992, ed. 1996, XVII) chiama "luogo della memoria" – una «unità significativa, d'ordine materiale o ideale, che la volontà degli uomini o il lavoro del tempo ha reso un elemento simbolico di una qualche comunità». Il fatto che l'identità nazionale sia fondata su un passato mitizzato non significa necessariamente che miti e simboli debbano essere condannati. Come suggerisce Ola Svein Stugu (2003, 4) appare molto più utile focalizzare l'attenzione sulla funzione che svolgono nella società. Tale funzione risiede, senz'altro, nella loro capacità di unire la nazione, ovvero creare un senso di coesione, solidarietà e comune appartenenza. Nel fare ciò, miti e simboli definiscono anche i confini tra "noi" e "gli altri" e possono svolgere un ruolo alquanto significativo nella legittimazione di nuovi Stati-nazione e/o regimi politici (Stugu 2003, 1).

La creazione di miti e simboli nei processi di *nation-building* si presenta, però, tutt'altro che facile e può portare ad esiti profondamente diversi. Da una parte, le narrazioni storiche mitizzate possono aiutare i progetti di *peacebuilding* se il passato viene interpretato nel senso di favorire la riconciliazione e la pace. Un esempio è dato dal Sudafrica in seguito al regime dell'*apartheid* (1948-1994), dove la Costituzione del 1996 pone uno «storico ponte tra il passato di una società profondamente divisa, caratterizzata dalla lotta, dal conflitto, da in-

dicibili ingiustizie e sofferenze, e un futuro fondato sul riconoscimento dei diritti umani, sulla democrazia, sulla coesistenza pacifica e sulla creazione di opportunità per tutti i sudafricani, indipendentemente dal colore, dalla razza, dal sesso e dalle convinzioni religiose. La ricerca dell'unità nazionale, la pace e il benessere di tutti i cittadini sudafricani esigono la riconciliazione tra le genti del Sudafrica e la ricostruzione della società. L'adozione di questa Costituzione pone solide basi perché le genti del Sudafrica possano superare le divisioni e le lotte del passato, che hanno generato palesi violazioni dei diritti umani [...]» (Guelke 1999, 21). Anche il progetto dell'Unione europea si basa su una ricostruzione del passato volta alla pace e alla riconciliazione dei popoli europei dopo il Secondo conflitto mondiale (Pistan 2020, 24 ss.).

Dall'altra parte, il passato può essere manipolato per fini politici in modo tale da creare divisioni, conflitti e guerre. Un esempio è dato dalle guerre jugoslave degli anni Novanta (Todorova 2003, 1), spesso chiamate "guerre dei miti" (Obucina 2011, 4). Più in generale, vale la pena menzionare che in seguito alla fine della guerra fredda (1947-1989) la maggior parte dei conflitti armati nel mondo è stata classificata entro i conflitti identitari (Harris, Reilly 1998, 1 ss.) e che quasi sempre tali conflitti hanno coinvolto lotte sulla "verità" storica, ovvero sulla "corretta" interpretazione della storia. Anche in situazioni di post-conflitto o transizione democratica la costruzione di miti e simboli nazionali può risultare alquanto complessa, in quanto si tratta di un processo che può intersecarsi con il concetto stesso di democrazia e talvolta destabilizzare il processo transitorio. Nelle società post-conflittuali, in particolare, le eredità di un passato non democratico (violenza, esclusione, odio etnico, ecc.) possono creare nel presente nuove profonde divisioni e contribuire alla crescita del nazionalismo e al rinnovo di tensioni etniche, piuttosto che migliorarle favorendo la democratizzazione. La democrazia, infatti, non si trova a proprio agio nel regno dei miti e simboli; il nazionalismo, invece, per poter funzionare ne ha bisogno, poiché molto spesso costruito su false premesse e nutrito dal mito (Karpát 1993, 679).

In tempi odierni, in Europa, il complesso rapporto tra miti, simboli, nazionalismo e democrazia è particolarmente evidente nei Balcani occidentali – regione per la quale Winston Churchill ha avuto modo di

dire che produce più storia di quanta ne possa digerire. Invero, il lancio del parallelo processo di democratizzazione e europeizzazione nel 2000 ha fatto credere ad analisti politici e alle istituzioni europee che il periodo dell'ultra-nazionalismo e del conflitto etnico appartenessero al passato oscuro degli anni Novanta. Eppure, l'odierno paesaggio memoriale dimostra un trend esattamente opposto. Nell'ultimo decennio, i processi di democratizzazione e europeizzazione sono stati sostituiti da un significativo *revival* del nazionalismo e revisionismo storico (Pistan 2019, 413). Le guerre degli anni Novanta, l'eredità del passato comunista, i traumi irrisolti della Seconda guerra mondiale (inclusa l'occupazione, il collaborazionismo e persino l'Olocausto) rappresentano, tuttora, terreni altamente contesi e controversi sia a livello nazionale che regionale. Ciò sta culminando nella glorificazione dei criminali di guerra, nella cancellazione dei valori antifascisti dallo spazio pubblico e nella riabilitazione di regimi/movimenti fascisti e collaborazionisti della Seconda guerra mondiale. È stato così osservato che il conflitto armato degli anni Novanta, lungi dall'essersi concluso, è stato solamente spostato sul piano della storia e della memoria (Stojanovic 2017).

Il presente Capitolo mira ad individuare i miti e i simboli posti a fondamento dell'identità nazionale e della legittimazione degli Stati nei Paesi dei Balcani occidentali. L'intento è quello di spiegare il contesto della loro creazione, il significato che assumono e lo scopo che perseguono, nonché l'impatto che esercitano sulla sfera politico-giuridica. Un esame dei simboli e miti fondativi si rivela importante perché può dare diverse indicazioni sul sistema dei valori adottato dalle società e rimane, probabilmente, essenziale per comprendere i problemi che i diversi Paesi dei Balcani occidentali hanno riscontrato (e continuano a riscontrare) nei processi di democratizzazione e riconciliazione. Come del resto afferma Claude Lévi-Strauss (1981, 639) i miti da soli non pronunciano grandi verità o verità eterne, ma possono dirci molto sulle società in cui sono stati creati e il modo in cui operano tali società.

2. Le basi mitiche delle nazioni dei Balcani occidentali

Il ruolo svolto dai miti e simboli nel travagliato processo di smem-

bramento della Federazione jugoslava e della conseguente nascita di nuovi Stati-nazione è stato generalmente sottovalutato dalla Comunità internazionale (Boskovic, Gavrilovic, Perica, 14, 2011). Ciononostante, l'argomento è ben noto ai dibattiti accademici sulla dissoluzione della Jugoslavia (*ibidem*, 18). Per esempio, alcuni autori ritengono che i popoli dei Balcani occidentali abbiano sviluppato nel corso della storia una particolare ipersensibilità nei confronti del mito e del mitico (Crampton 2002, 149). Altri studiosi, invece, parlano di "mitomania balcanica" (Boskovic, Gavrilovic, Perica, 14, 2011) e focalizzano l'attenzione sul ruolo che i miti hanno assunto durante le guerre jugoslave degli anni Novanta e la conseguente legittimazione dei nuovi Stati nati dallo smembramento della Jugoslavia (Kolstø 2005, 35 ss.). È stato così affermato che la creazione di miti e simboli ha accompagnato le varie fasi della disintegrazione dello Stato federale e, anche se miti e simboli non rientrano tra le cause che hanno portato alla dissoluzione del Paese, la loro creazione è stata spesso invocata come una delle cause indirette dello spargimento del sangue, della violenza e delle atrocità (espulsioni di massa, coercizione, violenza sessuale, pulizia etnica e genocidio) che hanno contrassegnato il crollo della Jugoslavia (Obucina 2011, 4).

Come noto, la dissoluzione jugoslava si è svolta nell'ottica di un processo sviluppatosi in più fasi consecutive, durante le quali lo Stato federale non ha fatto altro che perdere un pezzo per volta secondo un disegno volto a far coincidere i confini delle nuove entità statuali con l'omogeneità etnica (v. Pitassio in questo Volume). Nella realizzazione di tale disegno, un ruolo centrale è stato occupato dalla drammatica ascesa dei nazionalismi locali fondati sulle differenze etnico-culturali e linguistiche. Il nazionalismo aveva due missioni principali: distruggere la federazione multietnica jugoslava, che enfatizzava la necessità della solidarietà e dell'armonia inter-etnica, e creare nuovi Stati indipendenti secondo la vecchia formula ottocentesca dello Stato-nazione, che cerca di omogeneizzare la propria popolazione in base ad un'idea di nazione concepita come comunità etnico-culturale in lotta per la creazione del proprio Stato (Pistan 2014, 832). Nell'adempiere a tali missioni, la creazione di miti e simboli divenne il segno distintivo dei nazionalismi balcanici. L'obiettivo era quello di confiscare la memoria e l'identità collettiva jugoslava e sostituirla con una nuova memoria e identità nazionale (Ugresic 1996, 37).

Le classi politiche, gli scrittori, i poeti, i cantanti e gli storici diletanti hanno partecipato tutti a questo processo di creazione di simboli e miti in chiave nazionalista, innescando in tal modo un processo di revisionismo storico, che ha portato allo sviluppo di molteplici versioni, tra loro incompatibili, degli stessi eventi storici (Garde 1996, 74). Ciò ha attivato cambiamenti drammatici nella memoria collettiva in ciascun Paese dei Balcani occidentali. Non solo la storia è stata scambiata con miti e simboli, ma miti e simboli sono divenuti la nuova storia ufficiale. In tempi odierni, simboli e miti fondativi sono profondamente incorporati nelle identità nazionali e costituiscono la base di legittimazione di ciascun Stato successore dell'ex Jugoslavia. In particolare, un gruppo di tre miti fondativi risulta particolarmente prominente nella memoria delle nazioni dei Balcani occidentali: i miti d'origine; i miti sulla Seconda guerra mondiale e i miti sulle guerre jugoslave degli anni Novanta.

2.1. I miti d'origine

I miti d'origine sono alquanto simili sia nella portata che nel contenuto in tutti i Paesi dell'ex-Jugoslavia. Si tratta di narrazioni storiche volte ad affermare l'esistenza multi-millenaria della nazione attraverso la glorificazione della storia nazionale. Per dimostrare la grandezza e l'origine antica della nazione, ciascun Paese dei Balcani occidentali ha riscritto la propria storia, ricostruendo un passato mitico che proclama non solo la continuità degli Stati attuali con l'Impero austriaco o la resistenza all'Impero ottomano, ma anche con le formazioni statuali medievali, privilegiando per ciascuna di esse il momento di massima estensione territoriale. In tal modo, i miti d'origine sono stati strettamente legati ai miti sulle Grandi Nazioni (Pistan 2014, 828). Negli anni Novanta, i miti d'origine sono serviti soprattutto a differenziare il più possibile le nazioni dei Balcani occidentali, ovvero gruppi etnici con lingua e storia alquanto simile, laddove i miti sulle Grandi Nazioni sono stati invocati come giustificazione storica all'espansione.

La storia è, tuttavia, molto diversa da quella raccontata nei miti. Le nazioni sono un fenomeno recente (Anderson 1983, 6) e non hanno, quindi, alcune origini antiche. Nel Medioevo, per esempio, non esisteva alcuna coscienza nazionale poiché non vi era nessuno che spingesse

per la sua creazione. Gli Stati medievali non erano Stati-nazione, ma Stati dinastici, incentrati sul sovrano. La formazione delle nazioni e degli Stati-nazione diventa storicamente possibile solo con l'emergere del nazionalismo. In altre parole, è il nazionalismo che crea la nazione (questa è infatti la sua abilità principale), non il contrario. L'ascesa del nazionalismo è storicamente specifica e risale alla fine del XVIII secolo, per esplodere poi nel XIX secolo, chiamato anche "età del nazionalismo". Le nazioni dei Balcani occidentali, come tutte le altre nazioni, sono, quindi, un fenomeno di recente creazione. La loro formazione risale, più precisamente, al XIX e al XX secolo. In più, fino agli anni Novanta, le nazioni dei Balcani occidentali non sono mai riuscite a creare nel proprio passato Stati vitali, poiché sono state parti di Imperi più ampi, Stati più grandi o, nel caso della Jugoslavia, federazioni (Fine 2009, 3). Ciononostante, come si vedrà nei paragrafi che seguono, tutti i miti d'origine proclamano tradizioni storiche inesistenti, retrodatando la storia per centinaia di anni.

2.1.1. *Il Serto della montagna e il mito del Kosovo*

Un ruolo centrale nella mitologia balcanica è occupato indubbiamente dal poema epico *il Serto della montagna*, scritto dal sovrano del Montenegro del XIX secolo, il vescovo e poeta Petar II Petrovic Njegos. Il poema è costruito attorno ad un unico evento storico avvenuto all'inizio del XVIII secolo: il conflitto fratricida tra clan montenegrini, che portò all'esecuzione di massa dei montenegrini che si erano convertiti all'Islam. Dal punto di vista simbolico, il conflitto rappresenta lo scontro tra due religioni, il Cristianesimo e l'Islam, ed è inteso come riflesso dell'eterna battaglia tra il bene e il male. In seguito alla dissoluzione della Jugoslavia, il poema di Njegos è stato interpretato in modi diametralmente opposti, divenendo oggetto sia di lodi che di critiche (Pavlovic 2011, 46).

Per la Serbia, *il Serto della montagna* rappresenta il cuore della mitologia nazionale. Il poema tratta profondamente del passato del Paese e, in particolare, del mito del Kosovo, che rappresenta il mito fondativo posto al centro dell'identità nazionale serba. Il mito del Kosovo narra della battaglia che ebbe luogo il 28 giugno 1389 alla Piana dei Merli (nota anche come Kosovo Polje) – luogo che raffigurava il cuore

della Serbia medievale. Nella battaglia, l'esercito serbo (che combatteva con gli altri regni cristiani della regione) fu sconfitto dall'Impero ottomano, il che aveva portato alla riduzione della Serbia ad uno Stato vassallo. Al centro del mito vi è il martirio dello zar Lazar che guidò le truppe serbe nella battaglia. Alla vigilia della battaglia, Lazar dovette scegliere se combattere e morire, salvando così il proprio popolo, ovvero ritirarsi dalla battaglia e sopravvivere. Lazar preferì la gloria eterna ad una vergognosa esistenza terrena. Ispirato al simbolismo cristiano radicato nel Nuovo Testamento, il mito del Kosovo equipara i serbi al popolo eletto dell'Antico Testamento. L'idea dei serbi "popolo celeste" deriva dall'immagine dell'alleanza con Dio che i serbi avrebbero stipulato attraverso la scelta di Lazar per il Regno celeste. I serbi percepiscono, dunque, la loro identità nazionale come un dono di Dio, concesso esclusivamente a loro.

È interessante osservare come nella battaglia della Piana dei Merli morì anche Murad I che guidava le truppe ottomane. Ciononostante, i documenti ottomani dell'epoca descrivono la battaglia come una delle tante combattute per ottenere il controllo del territorio dei Balcani (Arru 2009-2010). Per la Serbia, invece, si tratta della battaglia più importante tra quelle combattute contro gli ottomani. È stato, infatti, proprio sulla sconfitta subita che il nazionalismo serbo ha costruito il suo mito fondativo più rilevante, con conseguenze, peraltro, drammatiche. Per esempio, gli anni Ottanta e Novanta sono stati presentati come un momento epocale, in cui il popolo serbo era chiamato a rivivere il mito della battaglia per realizzare il suo destino storico. È stato, in particolare, Slobodan Milosevic, al tempo Presidente della Serbia socialista, a lanciare l'appello di seguire le idee della "Serbia celeste". Nel discorso tenuto a Kosovo Polje il 28 giugno del 1989, nel seicentesimo anniversario della battaglia, Milosevic lanciava l'odio etnico con le seguenti parole: «L'eroismo del Kosovo ha nutrito il nostro orgoglio per sei secoli e non ci consente di dimenticare che un tempo fummo un esercito grande, coraggioso e orgoglioso, uno dei pochi che non si potevano vincere nemmeno nella sconfitta. Sei secoli dopo, adesso, noi veniamo nuovamente impegnati in battaglie che dobbiamo affrontare. Non sono battaglie armate, benché queste non si possano ancora escludere. Tuttavia nessuna di esse può essere vinta senza determinazione, coraggio, e sacrificio, senza le qualità nobili che erano presenti

qui sul campo del Kosovo nei tempi andati» (Vidotto 2016, 221). Così durante le guerre degli anni Novanta, i serbi hanno invocato ossessivamente la sconfitta di Kosovo Polje, presentata come richiesta di vendetta ai serbi contemporanei, finalizzata ad espellere gli albanesi e restituire la terra sacra Kosovo degli avi. Anche se indirettamente, si può sostenere che il mito del Kosovo fosse stato invocato da Ratko Mladic in Bosnia ed Erzegovina, quando nel suo discorso del giugno 1995, prima del genocidio di Srebrenica, disse che era arrivato il momento di vendicarsi delle *dabije* turche (dispregiativo usato in riferimento ai musulmani bosniaci).

Il mito del Kosovo è stato utilizzato, ulteriormente, come giustificazione storica per ricostruire il sogno della Grande Serbia sulle ceneri della Jugoslavia. Secondo il nazionalismo serbo, la battaglia della Piana dei Merli ha rappresentato un sacrificio compiuto dai serbi a beneficio dell'intera civiltà cristiana. Infatti, i serbi, nonostante la sconfitta, hanno indebolito l'esercito ottomano salvando così l'Europa cristiana dall'invasione degli infedeli. L'Occidente, però, non ha mai ripagato tale sacrificio, per cui la nazione serba è stata vittima perenne delle cospirazioni occidentali. L'unica via d'uscita era allora fondare "preventivamente" la Grande Serbia, che avrebbe abbracciato tutte le terre serbe e tutta la nazione serba, ovunque quest'ultima si trovasse, secondo la formula "tutti i serbi nello stesso Stato". Il mito della Grande Serbia significava, dunque, estendere la Serbia su tutta la Bosnia ed Erzegovina (e probabilmente anche oltre) (Gavrilovic, Ljubojevic 2011, 46).

Contrariamente alla Serbia, il Montenegro ha evitato in maniera accurata qualsiasi interpretazione del poema epico di Njegos. Il motivo principale è il retaggio culturale che i montenegrini condividono con i serbi, il che ha sollevato non poche ambiguità nella definizione dell'identità nazionale montenegrina. Il *Serto della montagna* rimarca tali ambiguità poiché descrive i montenegrini come i discendenti degli eroi della battaglia di Kosovo Polje (serbi). Il poema epico di Njegos si presentava, quindi, come poco compatibile con la proclamazione dell'indipendenza del Montenegro dalla Serbia nel 2006 e sicuramente non sfruttabile nella costruzione dell'identità nazionale. In altri Paesi, come la Croazia, il poema di Njegos è stato richiamato per rimarcare e rafforzare le differenze tra l'identità nazionale croata e le altre nazioni

balcaniche. Il *Serto della montagna* è visto in questo caso come conferma ultima della natura orientale degli slavi meridionali che vivono ad Est del fiume Drina. Infine, per gli albanesi del Kosovo e i musulmani bosniaci, il *Serto della montagna* rappresenta il testo le cui idee sono state riprese durante il conflitto degli anni Novanta. Il poema è stato, quindi, accusato di aver riportato in vita l'omicidio fratricida e creato un'ideologia di pulizia etnica e genocidio (Anzulovic 1999, 15 ss.).

2.1.2. Grandi Nazioni con destini speciali ed età dell'oro

I miti d'origine sono stati fabbricati anche negli altri Stati successori dell'ex Jugoslavia. Ad esempio, la Croazia ha riscritto non solo la storia della Croazia storica, della Slavonia, della Dalmazia e della Repubblica di Ragusa, ma anche quella dei "croati" nel Medioevo, arrivando a sostenere la formazione di una popolazione croata autonoma nel VII secolo, con una ante-datazione di più di dieci secoli e affermando una continuità inesistente con tale periodo, oltre che la continuità del Regno dei croati durante gli otto secoli di dominazione austro-ungarica. Questa nuova interpretazione della storia si può trovare, per esempio, in Mate Suic (1995, 195), dove si afferma che, secondo studi archeologici e linguistici, la fine del VIII secolo può essere considerata come data ultima in cui i croati dell'Alto Medioevo avevano assunto tutte le caratteristiche essenziali di un popolo autonomo, con tutti gli attributi inerenti al concetto di nazione. Il processo dell'etnogenesi è stato completato alla fine del IX secolo; così, i croati sarebbero entrati sulla scena storica nel IX secolo con un proprio Stato già stabilito, il cui territorio comprendeva tutto il gruppo etnico. Altri storici arrivarono addirittura ad affermare le origini iraniane della nazione croata (Koscak 1995, 110).

Come in Serbia, il mito sulle origini è stato legato al mito della Grande Croazia, lanciato all'inizio degli anni Novanta da Franjo Tudjman, il primo Presidente della Croazia indipendente. Tudjman si propose come il "Presidente di tutti i croati", con "Zagabria come capitale di tutti i croati" e "Croazia come madrepatria di tutti i croati", alludendo al fatto che i croati in Bosnia ed Erzegovina costituissero una etnia diasporica che non poteva considerare la Bosnia ed Erzegovina come propria patria (Lovrenovic 2002, 163). Il mito della Grande

Croazia significava, infatti, ricreare i confini massimi del Regno medievale che non è altro che la Croazia estesa su tutta la Bosnia ed Erzegovina fino al confine con la Serbia dato dal fiume Drina (e probabilmente anche oltre).

Nell'ottica della dissoluzione della Jugoslavia, riportare in vita i miti sulle Grandi Nazioni ha avuto gravi conseguenze, principalmente perché le ex-Repubbliche jugoslave non includevano l'intera nazione, mentre incorporavano molte minoranze. Ciò ha permesso, da un lato, di utilizzare le minoranze del proprio gruppo etnico in altre Repubbliche come strumento politico per programmi espansionistici; dall'altro, ha rafforzato il principio della pulizia etnica, come fattore risolutivo delle situazioni considerate ambigue e instabili a causa dell'eterogeneità etnica e culturale (Gasparini 1993, 14). La Bosnia ed Erzegovina, in particolare, è stata utilizzata come teatro del conflitto tra i miti nazionalisti croati e serbi.

Anche i musulmani bosniaci non sono rimasti immuni alla creazione del proprio mito d'origine, che afferma la continuità tra l'odierna Bosnia ed Erzegovina e la Bosnia medievale, retrodatando, quindi, la storia di diverse centinaia di anni. Per i musulmani bosniaci, però, ancorare l'origine dell'identità nazionale al Medioevo è stato alquanto problematico. Si tratta, infatti, di un periodo storico contrassegnato da croci e figure storiche con cui i musulmani bosniaci non possono facilmente identificarsi e, di conseguenza, incorporare nei miti sull'identità nazionale. Per tale motivo, è stato alquanto conveniente cercare i propri antenati nei *Bogomili*, una setta eretica medievale che ai musulmani bosniaci appariva come la più vicina all'Islam. I *Bogomili* odiavano la croce e non riconoscevano la fede ortodossa e la fede cattolica (Hasimbegovic, Gavrilovic 2011, 27). Tale nuova versione della storia è riscontrabile, per esempio, in Enver Imamovic (1995, 129), dove si afferma che dal punto di vista scientifico non può più considerarsi come fatto discutibile che i musulmani bosniaci siano un popolo autoctono balcanico/europeo che esiste in questa regione da oltre 4000 anni, il che significa che i musulmani bosniaci come popolo sono nati all'incirca nello stesso periodo del Medio regno d'Egitto (2048-1785 a.C.). Il mito è, dunque, volto a dimostrare che i musulmani bosniaci sono i più antichi e gli unici abitanti nativi della Bosnia ed Erzegovina; in quanto tali, solo loro hanno "diritto al Paese".

Il mito sulle origini è stato sviluppato anche in Slovenia, sebbene il Paese non sia stato direttamente coinvolto nel conflitto jugoslavo. In questo caso, l'obiettivo principale della creazione di miti fondativi era l'alienazione simbolica della Slovenia dai tumultuosi Balcani, percepiti negli anni Novanta come sinonimo di caos e barbarie (Luthar 2005, 109). La Slovenia ha così elaborato due miti sulle proprie origini. Il primo, afferma che gli sloveni sono residenti autoctoni della regione delle Alpi Orientali. Il mito si basa sulla teoria veneta, inventata da storici dilettanti per affermare che gli sloveni non sarebbero i discendenti delle popolazioni slave insediatesi nell'attuale area di presenza slovena a partire dal VI secolo, ritenendo, invece, che discendano direttamente da una popolazione pre-romana, denominata Veneti. Tale legame sarebbe di natura genetica e rappresenta, pertanto, una continuità di sviluppo che ha permesso alla nazione slovena di esistere per 2000 anni. Il secondo mito è legato, invece, alla Carantania, intesa come primo Stato sloveno. Si narra, in particolare, che nel IX secolo gli antenati degli attuali sloveni vivevano in una terra tre volte più grande dell'attuale Slovenia, la cui parte centrale si estendeva all'attuale Slovenia centrale e Carinzia austriaca. Tuttavia, il mito non considera che i duchi di Carantania erano discendenti della nobiltà del Regno franco o tedesca e che è impossibile equiparare gli abitanti della Carantania con gli sloveni di oggi; anche il nome, Slovenia e Carantania, è completamente diverso (Hasimbegovic, Gavrilovic 2011, 25 ss.).

Narrazioni storiche sull'esistenza plurimillennaria della nazione esistono anche nella Macedonia del Nord. La nazione macedone è stata formata nel XX secolo, ma i suoi miti d'origine affermano la continuità dell'attuale Macedonia del Nord con il Regno di Macedonia dei tempi di Alessandro Magno (IV secolo a.C.) (Privitera 1998, 137). Un posto importante è dato anche all'Alto Medioevo grazie al mito sullo zar Samuele e la sua nazionalità macedone. Per esempio, Mitko B. Panov (2000, 357) chiama lo Stato di Samuele Stato macedone. Il fatto che gli autori bizantini, che hanno fornito la maggior parte delle informazioni sullo Stato di Samuele, lo chiamassero Bulgaria non è preso sul serio dalla storia ufficiale macedone.

Più in generale, racconti fantastici sulle origini antichissime della nazione hanno dominato la scena letteraria in Serbia durante gli anni Novanta. Alcuni autori hanno affermato che i primi due Stati serbi esi-

stevano in India 5000 anni fa e che la prima migrazione dei serbi iniziò 4500 anni fa. Sulla base di tali narrazioni, è stato ironicamente osservato che i serbi sarebbero un popolo così antico che rispetto all'Antico Testamento sono persino più antichi di Adamo. Poiché il mito sostiene che il mondo stesso sia stato creato esattamente alle 9:00 del 23 ottobre 4004 a.C., ne deriva che Dio creò prima i serbi e solo allora decise di creare la terra (Hasimbegovic, Gavrilovic 2011, 22).

2.2 Miti sulla Seconda guerra mondiale e le guerre jugoslave degli anni Novanta

Le fondamenta mitiche dell'identità nazionale derivano solo in parte da narrazioni storiche sui Regni medievali, basandosi, più specificatamente, su due periodi storici più recenti: la Seconda guerra mondiale (1941-1945) e le guerre jugoslave (1991-1995).

La dissoluzione della Jugoslavia aveva provocato la rottura con la narrazione storica di tradizione antifascista e il dogma sul come interpretare gli eventi del Secondo conflitto mondiale. La Jugoslavia aveva, infatti, una propria versione ufficiale della Seconda guerra mondiale, secondo la quale le diverse nazioni jugoslave avevano partecipato all'eroica e vittoriosa lotta di liberazione nazionale contro il fascismo, gli invasori e una piccola minoranza di collaborazionisti locali. Tale interpretazione degli eventi è stata ufficialmente promossa dalle autorità statali, con l'obiettivo di sopprimere memorie alternative o competitive. Il crollo dello Stato jugoslavo ha, però, aperto nella sfera pubblica tematiche che fino a quel momento erano percepite come tabù, mettendo in discussione la narrazione jugoslava sulla Seconda guerra mondiale, con la conseguenza che gli eventi legati a quest'ultima iniziarono ad essere raccontati sotto una nuova luce (Perica 2011, 51 ss.). Ciò ha portato a tentativi di negazionismo dei crimini commessi da regimi/movimenti fascisti e collaborazionisti della Seconda guerra mondiale, seguiti da tentativi volti alla loro riabilitazione.

Probabilmente, l'esempio più problematico di revisionismo storico si è verificato in Croazia. In questo caso, è sembrato che l'idea dell'odierna Croazia indipendente fosse concepibile solo attraverso la continuità con lo Stato Indipendente di Croazia (*Nezavisna drzava Hrvatska* - NDH) fondato dal movimento fascista degli ustascia e del

loro leader Ante Pavelic durante la Seconda guerra mondiale (1941-1945). Si trattava, in realtà, di uno Stato fantoccio, riconosciuto come indipendente solo dai suoi alleati, Germania e Italia. L'NDH si estendeva a parti dell'attuale Croazia, tutta la Bosnia ed Erzegovina e la regione dello Srijem. L'obiettivo principale di tale Stato fantoccio era quello di creare uno Stato indipendente abitato dai soli croati (in un secondo momento vennero ammessi anche i bosniaci musulmani, considerati croati di fede musulmana) tramite la pulizia etnica, in particolare dei serbi, percepiti come il principale nemico dello Stato. Le leggi razziali, modellate su esempio nazista, sono state approvate rapidamente e colpirono, oltre la popolazione serba, i rom e i croati antifascisti. Allo stesso tempo, fu costruito un sistema di campi di concentramento. Il ruolo dell'NDH nell'Olocausto ha avuto conseguenze tragiche: il campo di concentramento e sterminio di Jasenovac (situato nella Croazia centrale) è stato il luogo in cui il *United States Holocaust Memorial Museum* stima che gli ustascia abbiano ucciso da 77.000 a 99.000 persone.

Nella Croazia odierna, una nuova versione della Seconda guerra mondiale è stata promossa ufficialmente dallo Stato, soprattutto, durante il regime di Tudjman (1990-1999) (Goldstein, Goldstein 2002, 52 ss.). In effetti, il primo Presidente croato ha cercato di costruire uno Stato autoritario ed ultra-nazionalista modellato sul regime dell'NDH. Il primo passo in tale direzione si è avuto affermando che l'NDH non era solamente una creazione collaborazionista e un crimine fascista, ma anche l'espressione del desiderio storico della nazione croata di avere un proprio Stato. In secondo luogo, Tudjman aveva equiparato i crimini commessi dagli ustascia a quelli commessi dai partigiani, riducendo anche il numero di persone uccise nel campo di concentramento di Jasenovac. Ciò è stato seguito dalla promozione dell'idea di "riconciliazione nazionale" tra ustascia e partigiani (e i loro discendenti), in quanto entrambi avrebbero combattuto per lo stesso obiettivo: uno Stato croato indipendente. L'idea della riconciliazione nazionale mirava ad unire tutti i croati nel nome del presunto benessere della neonata Croazia indipendente e contro il nemico comune, i serbi.

Ispirato dall'esempio di Francisco Franco, che aveva mescolato in Spagna le ossa dei paramilitari della Falange fascista con quelle dei

partigiani repubblicani, Tudjman propose di seppellire in una fossa comune nel campo di Jasenovac i resti delle vittime di Jasenovac e i resti degli ustascia uccisi a Bleiburg (Pavlakovic 2008, 119). Bleiburg è un piccolo comune austriaco situato in prossimità del confine con la Slovenia, dove membri degli ustascia, della Guardia nazionale (*Domobrani* – forze armate regolari dell'NDH) e di altre forze naziste, fasciste e collaborazioniste, insieme ad un numero imprecisato di civili, sono stati uccisi dalle forze partigiane comuniste nel 1945 (Goldstein, Goldstein 2002, 52 ss.). La nuova storia ufficiale descrive, però, Bleiburg come il luogo dell'Olocausto croato e le persone uccise come vittime innocenti del comunismo. La riabilitazione dell'NDH è stata, infine, completata ripristinando come simboli ufficiali dell'attuale Croazia simboli uguali o molto simili a quelli utilizzati dall'NDH (stemma, inno, moneta). Rimane pur sempre vero che uno Stato ha un numero limitato di simboli che può utilizzare, ma il problema principale nel caso della Croazia è che tali simboli sono stati compromessi durante la Seconda guerra mondiale.

La riabilitazione di regimi o movimenti collaborazionisti non è, però, un'anomalia croata. Lo stesso è accaduto in Slovenia, dove una nuova interpretazione della Seconda guerra mondiale è stata racchiusa nel mito della c.d. “collaborazione funzionale” delle unità della Guardia nazionale slovena (*Domobranici*). Il mito equipara il movimento di resistenza europeo al comunismo e sostituisce il termine “resistenza” con “terrore rivoluzionario”. Ne consegue che le unità della Guardia nazionale avrebbero riconosciuto il pericolo del comunismo e sarebbero state costrette, nel nome del patriottismo, al collaborazionismo. Quest'ultimo deve essere inteso, pertanto, come opposizione funzionale alla rivoluzione comunista e percepito, dunque, come moralmente e politicamente giustificato, oltre che liberatorio ed eroico. Contrariamente, però, alla Croazia, il mito sloveno sulla Seconda guerra mondiale non è stato inserito nella storia ufficiale, né è stato ufficialmente promosso dallo Stato. Secondo Oto Luthar (2005, 115), tale nuova versione della Seconda guerra mondiale sarebbe la conseguenza di una rilettura radicale di una parte traumatica della storia nazionale, che ha tralasciato alcuni fatti cruciali di quel periodo.

In Serbia, invece, la Seconda guerra mondiale è divenuta oggetto di revisionismo storico in seguito alla caduta del regime di Milosevic

nel 2000. In tale periodo, infatti, la questione su come trattare il periodo comunista era divenuta un argomento di grande interesse pubblico. Più precisamente, l'argomento è stato inserito in un progetto nazionale più ampio, il cui elemento centrale era dato dalla riabilitazione del movimento celnico (Sindbæk 2009, 47 ss.). Durante il periodo jugoslavo i celnici erano stati condannati come movimento criminale e collaborazionista, ma secondo la nuova versione ufficiale della storia i celnici avrebbero rappresentato la resistenza anticomunista al nazismo. In altri Paesi, come la Bosnia ed Erzegovina, le nuove interpretazioni della Seconda guerra mondiale corrispondono alla divisione etnica del Paese: i croati e i serbi riproducono i miti delle loro "patrie", mentre i musulmani bosniaci percepiscono se stessi come vittime degli ustascia croati e dei celnici serbi.

Le narrazioni mitiche sulla Seconda guerra mondiale sono strettamente connesse ai miti sulle guerre jugoslave degli anni Novanta. Ciò in quanto le seconde sono state percepite come la continuazione della prima. Con l'eccezione della Serbia, il conflitto armato degli anni Novanta è raffigurato negli Stati successori dell'ex Jugoslavia come guerra patriottica o difensiva, combattuta da una specifica nazione etnica contro l'aggressione serba, pianificata a Belgrado. La Serbia vede, invece, nel conflitto armato del 1991-1995 una guerra civile, ovvero si riferisce, più genericamente, alle guerre jugoslave degli anni Novanta.

Il primo Paese che ha costruito il mito sulla guerra patriottica è stata la Croazia di Tudjman. Lo scopo era quello di sottolineare il carattere difensivo del conflitto armato scoppiato in seguito alla proclamazione dell'indipendenza nel 1991, considerandolo come resistenza della nazione croata all'aggressione. Così il mito narra che le prime elezioni democratiche del 1990 (vinte da Tudjman e dal suo partito, l'HDZ) hanno sancito nel Paese la vittoria della democrazia, il che è stato ulteriormente confermato dal referendum sull'indipendenza del 1991. In seguito alla vittoria della democrazia la Croazia è stata, però, attaccata dal regime comunista jugoslavo e dall'esercito della Grande Serbia. A questo punto il termine "difensori" è stato introdotto quale titolo ufficiale per i soldati croati in guerra al fine di rafforzare la percezione che i croati stessero conducendo una guerra difensiva sul proprio territorio, che aveva unito tutte le forze patriottiche della stessa etnia contro gli altri (Ljubojevic, Gavrilovic, Perica 2011, 70). Il mito

sulla guerra patriottica non chiarisce, però, il perché la Croazia avesse considerato come proprio territorio anche parte della Bosnia ed Erzegovina e perché l'intervento della Croazia in Bosnia ed Erzegovina, formalmente giustificato come sostegno alla comunità croata, avesse portato alla creazione di una nuova regione autonoma (Herceg-Bosna) con l'intento di annessione e realizzazione del mito della Grande Croazia.

L'idea di Tadjman sulla guerra patriottica è stata così allettante che anche altri leader nazionalisti coinvolti nel conflitto hanno deciso immediatamente di copiarla e applicarla ai loro casi individuali. La dottrina della guerra patriottica è stata così accolta dai serbi bosniaci sotto la guida di Radovan Karadzic e Ratko Mladic durante la guerra in Bosnia ed Erzegovina (1992-1995). Secondo tale narrazione, la guerra bosniaca è stata una guerra patriottica quinquennale nei Paesi della Serbia occidentale, che ha legittimato l'operazione di pulizia etnica in quanto necessaria per la costituzione dell'autoproclamata Repubblica Srpska. Sempre secondo tale visione, la fine della guerra è stata segnata dall'ingiusto Accordo di pace di Dayton del 1995 che ha creato la Bosnia ed Erzegovina come un'unica formazione statale composta dall'unione di due Entità: la Federazione di Bosnia ed Erzegovina (a maggioranza musulmano-croata) che occupa il 51% del territorio e la Repubblica Srpska (a maggioranza serba) che occupa il 49% del territorio. Nella Repubblica Srpska, il mito della guerra patriottica rappresenta, quindi, uno dei miti fondativi di tale Entità, che percepisce se stessa come Stato e parte della nazione serba. I musulmani bosniaci, al contrario, considerano la guerra in Bosnia ed Erzegovina come un tentativo di genocidio commesso da parte dei serbi nei loro confronti. Anche loro, quindi, hanno combattuto una guerra difensiva e patriottica per la sopravvivenza della propria nazione e come difesa dall'aggressione serba (Ljubojevic, Gavrilovic, Perica 2011, 74).

3. L'impatto dei miti e simboli sulla sfera politico-giuridica

L'esame, seppur breve, delle basi mitiche delle nazioni dei Balcani occidentali denota che le narrazioni storiche poste a fondamento dell'identità nazionale presentano molteplici caratteristiche comuni. Si

tratta, in tutti i casi, di narrazioni storiche etnocentriche, tra loro inconciliabili e incompatibili (Subotic 2013, 265), che promuovono l'esclusione e la divisione piuttosto che la riconciliazione. Per esempio, l'obiettivo principale dei miti d'origine è quello di introdurre nuovi marcatori dell'identità, quali origine etnica, lingua o religione, in modo tale da tracciare le linee di demarcazione tra chi è incluso e chi è escluso dal concetto di nazione, con potenziali conseguenze negative sulle minoranze nazionali. I miti sulle Grandi Nazioni, come ha dimostrato la guerra in Bosnia ed Erzegovina, portano inevitabilmente a conflitti tra Stati. I miti sulla Seconda guerra mondiale mirano, invece, alla riabilitazione di regimi e/o movimenti fascisti e collaborazionisti del passato, rimarcando, al contempo, i crimini commessi dal comunismo. Infine, i miti sulla guerra patriottica o difensiva degli anni Novanta sono tutti racconti sull'auto-vittimizzazione e attribuzione della colpa all'altra parte.

Se durante la dissoluzione della Jugoslavia l'uso di simboli e miti come strumenti volti a creare nuove identità nazionali e nuovi Stati-nazione aveva portato a costi umani devastanti, in tempi odierni miti e simboli nazionalisti non solo sono ancora vibranti nell'area politica, ma incidono in modo significativo anche sulla sfera giuridica. Il rischio è che ciò possa interferire con lo sviluppo democratico degli Stati sino a giustificare svolte illiberali – trend che sembra essere, tra l'altro, confermato dalla prassi. Per esempio, i miti d'origine si trovano incorporati quasi ovunque nei preamboli delle Costituzioni (v. Montanari e Frosini in questo Volume), che spesso ricostruiscono le principali tappe storiche, fondate su tradizioni inesistenti, che avrebbero condotto all'indipendenza degli Stati. Per esempio, in Croazia, il preambolo della Costituzione del 1990, denominato "Fondamenti storici", si apre con un omaggio all'identità nazionale croata, tracciandone la storia a partire dall'istituzione del principato croato nel VII secolo sino alla decisione della Croazia di costituirsi in uno Stato indipendente e sovrano. Sulla base di tali premesse il Preambolo dichiara poi che la Repubblica si è costituita *in primis* come Stato della nazione croata. Il preambolo della Costituzione slovena del 1991 sottolinea che l'identità nazionale si è affermata nella lotta secolare per la liberazione nazionale. Similmente, la Costituzione della Macedonia del Nord del 1991 si riferisce all'eredità storica, culturale, spirituale e statuale del popolo

macedone e alla sua lotta secolare per la libertà nazionale, sociale e creazione del proprio Stato. Si aggiunge poi che la Macedonia è stata istituita, innanzitutto, come Stato della nazione macedone.

Come già avuto modo di osservare, croati, sloveni e macedoni non hanno naturalmente lottato per l'indipendenza del proprio Stato in lotte secolari, ma semmai dalla fine del XIX o addirittura nel XX secolo. Ciononostante, le Costituzioni affermano che le tradizioni inventate siano fatti storici, determinando in tal modo cosa sia legittimo pensare sia la propria storia nazionale. Con ciò non si vuol dire che gli Stati medievali richiamati dai miti d'origine non siano mai esistiti, ma solo che non è possibile affermare una continuità degli odierni Stati con tale periodo (o altri periodi storici invocati). Per esempio, lo Stato medievale croato è realmente esistito, ma entro un territorio più piccolo di quanto ipotizzato dal mito sulle origini. Inoltre, prima del 1945 non era mai esistita una Croazia che avesse riunito l'Istria, la Dalmazia e la Slavonia. Come suggerisce J.V.A. Fine (2009, 15), non vi è alcun bisogno del revisionismo storico per supportare ambizioni etniche. Se una nazione crede di essere una nazione con proprie caratteristiche comuni e distinta dai suoi vicini, essa è una nazione.

La soluzione adottata per la Bosnia ed Erzegovina è solo in parte diversa. Il Preambolo della Costituzione di Dayton del 1995 è tutt'altro che indifferente al principio etnico, riferendosi ai "tre popoli costitutivi" dello Stato (bosgnacchi, croati e serbi come popoli costitutivi, assieme agli altri, e cittadini della Bosnia ed Erzegovina), offrendo una serie di garanzie fondate sulla prevalenza dei diritti dei tre popoli costitutivi rispetto a quelli di cittadinanza (Woelk 2008, 87).

Un altro esempio interessante è dato dalla Costituzione della Serbia del 2006, il cui Preambolo parla di "tradizione statale del popolo serbo" e stabilisce che il Kosovo è "parte integrante della Serbia". Il motivo principale dell'adozione dell'attuale Costituzione è stato, infatti, quello di salvaguardare costituzionalmente l'integrità territoriale del Paese, definendo il Kosovo come Provincia autonoma della Serbia. Tale asserzione è rimasta imm modificata anche in seguito alla proclamazione dell'indipendenza del Kosovo nel 2008, conformemente al rifiuto della Serbia di riconoscerla. Il riferimento costituzionale al Kosovo non può non evocare il mito d'origine posto al centro dell'identità nazionale serba. Ciononostante, il Kosovo, che costituiva il cuore dello

Stato medievale serbo, è ora uno Stato indipendente, con la popolazione serba che da tempo sta lasciando la terra sacra degli avi. Come osserva ancora J.V.A. Fine (2009, 15), i serbi possono avere molte ragioni risalenti anche al Medioevo per considerare tuttora il Kosovo parte integrante della Serbia, ma quando quella regione oggi ha il 90% di abitanti di etnia albanese e il 10% di etnia serba, allora tutta la storia che i serbi possono invocare, non importa quanto sia accurata, è del tutto inutile per sostenere la causa attuale. Inoltre, anche se la storia fosse accurata, i fatti antichi non possono giustificare rivendicazioni territoriali nel presente. Pertanto, l'impiego della storia per scopi politici è sempre un abuso indipendentemente dal fatto che essa sia accurata o meno.

Miti e simboli nazionalisti non solo si trovano a livello costituzionale, ma influenzano anche la legislazione. Per esempio, in Croazia il mito sulla Seconda guerra mondiale volto alla riabilitazione degli ustascia, ha portato all'adozione della Legge sull'assicurazione pensionistica e di invalidità del 1993, che consente a chi era membro del movimento ustascia e dei *Domobrani* di percepire pensioni dallo Stato (per le quali lo Stato mette da parte ogni anno 45 milioni di euro). Un altro esempio è dato dalla denominazione di strade e piazze. Così la Piazza delle Vittime del Fascismo di Zagabria, denominazione in uso ai tempi della federazione jugoslava, è stata intitolata durante la presidenza di Tudjman agli "Eroi croati". Le autorità di Zagabria hanno deciso nel 1999 di restituire alla piazza il suo vecchio nome, poiché durante la Seconda guerra mondiale tale piazza era la sede della polizia segreta del regime collaborazionista di Pavelic. Esempi più recenti di revisionismo storico sono riscontrabili in Croazia nel 2015, quando il Presidente del Parlamento aveva proposto di cambiare la denominazione ufficiale del Parlamento da "Hrvatski Sabor" a "Hrvatski drzavni Sabor", denominazione quest'ultima utilizzata durante il regime dell'NDH. Pochi mesi prima, un'iniziativa popolare (firmata da 3900 persone, tra cui molti accademici) era stata indirizzata all'allora Presidente della Repubblica per sollecitare modifiche legislative volte a inserire lo slogan ustascia "Per la Patria, pronti" come saluto ufficiale dell'attuale esercito croato (Pistan 2018, 157 ss.).

Simili sviluppi sono possibili in Croazia (ma lo stesso discorso si può fare per l'intera regione dei Balcani occidentali), in quanto il Pae-

se non ha mai adottato una legislazione adeguata, che definisca la vera natura del regime dell'NDH. Il quadro giuridico esistente non vieta espressamente l'apologia dell'ideologia ustascia, il che significa che i simboli dell'NDH, incluso lo slogan ustascia "Per la Patria, pronti", non costituiscono illeciti di per sé; semmai, sono sanzionabili sulla base dell'art. 5 della Legge sui reati contro l'ordine pubblico del 1990, che vieta di sfoggiare simboli, testi, immagini, disegni che disturbano l'ordine pubblico e la quiete dei cittadini. L'assenza di un esplicito divieto dell'apologia dell'ideologia ustascia ha fatto sì che risultasse possibile integrare negli emblemi di molteplici associazioni, legalmente registrate, simbologie che contengono elementi dell'iconografia ustascia. L'uso dello slogan "Per la Patria, pronti" nello spazio pubblico è, invece, generalmente tollerato anche se la Corte costituzionale lo aveva condannato (sent. n. U-III- 1296/2016 del 25 maggio 2016). Sul punto è intervenuto più di recente anche il Consiglio per il confronto sulle conseguenze dei regimi non democratici, istituito dal Governo nel 2017, concludendo nel c.d. "Documento del dialogo" del 2018 che il saluto ustascia "Per la Patria, pronti" è in linea di principio incostituzionale, ma che vi sono, però, anche alcune eccezioni, per cui il saluto può essere utilizzato in tutti gli eventi pubblici che commemorano i "difensori" caduti combattendo per l'odierna Croazia sotto tale slogan. In altre parole, quando l'iconografia ustascia è utilizzata per rendere omaggio ai soldati che hanno evocato la memoria degli ustascia nelle guerre jugoslave degli anni Novanta va evidentemente considerata in linea con la Costituzione democratica del Paese, implicando così la continuità storica tra il regime dell'NDH e l'attuale Croazia (Pistan 2020, 33 ss.).

In Serbia, la Battaglia della Piana dei Merli è, tuttora, non solo un mero mito, ma una narrazione storica che interagisce continuamente con la realtà. Per esempio, la Legge sulle ricorrenze festive del 2001 stabilisce che il giorno di San Vito (o Vidovdan) è festa nazionale, in quanto anniversario della battaglia di Kosovo Polje. Il mito sulla Seconda guerra mondiale, che ha portato alla riabilitazione del movimento etnico, è invece pienamente accettato e, persino, istituzionalizzato attraverso sforzi ufficiali dello Stato. La Legge sulla riabilitazione del 2006 ha consentito la riabilitazione di tutti gli individui uccisi e i cui diritti sono stati negati in via extragiudiziale per motivi politici o ideo-

logici dal 6 aprile 1941 fino al giorno dell'entrata in vigore della presente legge. L'obiettivo principale di tale legislazione è stato quello di riabilitare il movimento collaborazionista dei cetnici, associato durante il passato jugoslavo a nemici e traditori della nazione. Ciò è culminato nell'appello di riabilitare giuridicamente anche il leader cetnico Drago-ljub Mihailovic, proposto da un gruppo di accademici e avvocati serbi. Nel 2015, l'alto tribunale di Belgrado ha, quindi, riabilitato il leader del movimento cetnico, restituendogli tutti i diritti civili che gli erano stati revocati con un verdetto del 1946 (che aveva condannato a morte Mihailovic per aver collaborato con nazisti e occupatori durante la Seconda guerra mondiale). La sentenza del 1946 è stata annullata ritenendosi che quel processo fosse stato determinato da ragioni "politiche e ideologiche" e con gravi errori giudiziari. Inoltre, secondo l'alto tribunale di Belgrado, il processo del 1946 non sarebbe stato equo perché al leader cetnico non vennero garantiti il diritto alla difesa, ad un avvocato e all'appello contro la sentenza. Le conseguenze della Legge di riabilitazione del 2006 sono evidenti anche nei libri di testo di storia che descrivono ora i cetnici come "patrioti nazionali" che proteggevano "l'interesse del popolo serbo".

In altri casi, come in Slovenia, la nuova narrazione storica sulla Seconda guerra mondiale non è entrata a far parte della storia ufficiale. Ciononostante, in quasi tutti i villaggi della Slovenia centrale sono stati eretti monumenti alle Guardie nazionali (Luthar 2005, 115). In Macedonia del Nord, invece, la sfera politica ha fortemente sostenuto la narrativa sui macedoni contemporanei come discendenti diretti dei macedoni dell'antichità classica. Tale sostegno politico è stato particolarmente evidente nell'ambito dello spazio pubblico con il progetto architettonico e urbanistico "Skopje 2014" (2010-2017) volto ad erigere edifici gotici, ponti grandiosi, un arco di trionfo e la controversa e gigantesca statua di Alessandro Magno nel cuore di Skopje, capitale della Macedonia del Nord. Tale kitsch nazionalista, che nulla ha a che vedere con la reale storia della Macedonia del Nord e che ha trasformato Skopje in una sorta di parco a tema, era volto a rafforzare l'unità etnica nazionale escludendo la minoranza albanese presente nel Paese.

4. Osservazioni conclusive

Le società post-conflittuali rappresentano notoriamente casi difficili per il potenziale integrativo della memoria collettiva. Come dimostrano i Balcani occidentali, l'aspetto problematico in tali situazioni è che le politiche del ricordo sono molto spesso mediate da interpretazioni nazionalistiche della storia, il che porta all'etnicizzazione della memoria nazionale. Così narrazioni storiche etnocentriche e tra loro conflittuali stanno mettendo in discussione nei Paesi dell'ex Jugoslavia le cause e la natura delle violenze commesse durante il conflitto armato degli anni Novanta. Non esiste neanche l'accordo tra i vari Paesi su chi ha iniziato le più recenti guerre, ovvero su chi è stato il carnefice e chi la vittima. Nemmeno la narrazione storica sulla Seconda guerra mondiale è univoca. Mentre i valori antifascisti rischiano di essere cancellati dallo spazio pubblico, perché percepiti come sinonimo di comunismo e Jugoslavia, si assiste alla riabilitazione di regimi e/o movimenti fascisti e collaborazionisti, minimizzando i crimini contro l'umanità da loro commessi. Gli ustascia in Croazia, la Guardia nazionale in Slovenia e i cetnici in Serbia sono tutti raffigurati come eroi, mentre i partigiani antifascisti come criminali di guerra. Narrazioni storiche etnocentriche e tra loro conflittuali vanno, però, ancora più indietro nel tempo e discutono, addirittura, su qual è la nazione più antica della regione. Tali "guerre della memoria" sono rese evidenti attraverso commemorazioni, festività, ridenominazione di strade, libri scolastici, discorsi politici ed esistono persino nella sfera giuridica. La democrazia sta arretrando in tutti i Paesi, la riconciliazione è in una fase di stallo e le società stanno sperimentando una profonda frattura ideologica, con un'*escalation* di intolleranza e incitamento all'odio (Pistan 2019, 411). Il rischio è ovviamente che tutto ciò precluda la formazione di società più tolleranti e inclusive e, di conseguenza, l'ulteriore sviluppo democratico degli Stati.

Ne consegue che a più di tre decenni dal conflitto armato degli anni Novanta, il nazionalismo e il revisionismo storico rappresentano ancora i nemici principali del progetto democratico dell'Unione europea per la regione. Democratizzazione nei Balcani occidentali significa, soprattutto, promuovere la pace, la riconciliazione e la convivenza favorendo un dialogo interetnico. Ciò richiede necessariamente lo svi-

luppo della cooperazione regionale e delle relazioni di buon vicinato che costituiscono, allo stesso tempo, i criteri addizionali richiesti dall'UE ai Balcani occidentali come presupposto per l'adesione (v. Milenkovic in questo Volume). Si tratta di criteri che devono essere rispettati non solo dai Paesi candidati (Serbia, Montenegro, Macedonia del Nord), ovvero potenziali candidati (Bosnia ed Erzegovina e Kosovo), ma anche da Paesi come la Croazia, la cui adesione all'UE risale al 2013. L'integrazione europea non è un processo che si conclude con l'adesione, ma richiede il continuo rispetto della condizionalità democratica al fine di salvaguardare il progresso democratico e precludere svolte illiberali (o autoritarie) in seguito all'adesione.

Bibliografia

- B. Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London-New York, Verso, 1983
- B. Anzulovic, *Heavenly Serbia: From Myth to Genocide*, New York-London, New York University Press, 1999
- A. Arru, *Un caso di uso politico della storia: la Battaglia della Piana dei Merli (1389)*, in *Acta historica et archaeologica mediaevalia*, n. 30, 2009-2010, pp. 93-118
- A. Boskovic, D. Gavrilovic, V. Perica, *Myths, Political Mythologies and Nationalism*, in D. Gavrilovic, V. Perica (a cura di), *Political Myths in the Former Yugoslavia and Successor states. A Shared Narrative*, The Hague, Institute for Historical Justice and Reconciliation, 2011, pp. 13-19
- R.J. Crampton, *The Balkans Since the Second World War*, London-New York, Routledge, 2002
- J.V.A. Fine, *When Ethnicity Did Not Matter in the Balkans. A Study of Identity in Pre-Nationalist Croatia, Dalmatia and Slavonia in the Medieval and Early Modern Periods*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2006
- C. Fogu, W. Kansteiner, *The Politics of Memory and the Poetics of History*, in R. Ned Lebow, W. Kansteiner, C. Fogu (a cura di), *The Politics of Memory in Postwar Europe*, Durham-NC-London, Duke University Press, 2006, pp. 284-306
- P. Garde, *I Balcani*, Milano, Il Saggiatore, 1996
- A. Gasparini, *Alcune variabili per spiegare la situazione dell'ex Jugoslavia e il futuro dei nuovi Stati (nominalmente) indipendenti*, in *Cultura di confine e*

rapporti inter-etnici nella formazione degli Stati degli slavi del sud, n. 2, 1993, pp. 2-19

D. Gavrilovic, A. Ljubojevic, *Myths about borders*, in D. Gavrilovic, V. Perica (a cura di), *Political Myths in the Former Yugoslavia and Successor states. A Shared Narrative*, The Hague, Institute for Historical Justice and Reconciliation, 2011, pp. 45-50

I. Goldstein, S. Goldstein, *Jasenovac i Bleiburg nisu isto*, Zagreb, Novi Liber, 2011

I. Goldstein, S. Goldstein, *Revisionism in Croatia: The case of Franjo Tudman*, in *East European Jewish Affairs*, n. 1, 2002, pp. 52-64

A. Guelke, *Truth for Amnesty? The Truth and Reconciliation Commission and Human Rights Abuses in South Africa*, in *Irish Studies in International Affairs*, Vol.10, 1999, pp. 21-30

M. Halbwachs, *On Collective Memory*, Chicago-London, University of Chicago Press, ed. 2020

P. Harris, B. Reilly (a cura di), *Democracy and Deep-rooted Conflict: Options for Negotiators*, Stockholm, International IDEA, 1998

E. Hasimbegovic, D. Gavrilovic, *Ethnogenesis Myths*, in D. Gavrilović, and V. Perica, (a cura di), *Political Myths in the Former Yugoslavia and Successor states. A Shared Narrative*, The Hague, Institute for Historical Justice and Reconciliation, 2011, pp. 21-34

E. Hobsbawm, *Introduction: Inventing Traditions*, in E. Hobsbawm, T. Ranger (a cura di), *The Invention of Tradition*, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 1983, pp. 1-14

S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968

E. Imamovic, *Korijeni Bosne i bosanstva: izbor novinskih članaka, predavanja sa javnih tribina, referata sa znanstvenih skupova i posebnih priloga*, Sarajevo, Međunarodni centar za mir, 1995

K.H. Karpat, *Gli Stati balcanici e il nazionalismo: l'immagine e la realtà*, in *Quaderni storici*, Vol. 28, n. 854(3), 1993, pp. 679-718

D. Kertzer, *Ritual, Politics and Power*, New Haven, Yale University Press, 1988

P. Kolstø (a cura di), *Myths and Boundaries in Southeastern Europe*, London, C Hurst & Co Publishers, 2005

M. Kopecek, *Preface*, in M. Kopecek (a cura di), *Past in the making. Historical revisionism in Central Europe after 1989*, Budapest, Central European University Press, 2008, pp. VII-X

V. Koscak, *Iranian theory of the Croatian' origin*, in N. Budak (a cura di),

Etnogeneza Hrvata, Zagreb, Nakladni zavod Matice hrvatske: Zavod za hrvatsku povijest Filozofskog fakulteta, 1995, pp. 233-234

C. Lévi-Strauss, *From Honey to Ashes: Introduction to a Science of Mythology*, Vol. 2, Chicago, University of Chicago Press, 1981

A. Ljubojevic, D. Gavrilovic, V. Perica, *Myths and countermyths and the incorporation of myth into new national ideologies*, in D. Gavrilovic, V. Perica (a cura di), *Political Myths in the Former Yugoslavia and Successor states. A Shared Narrative*, The Hague, Institute for Historical Justice and Reconciliation, 2011, pp. 67-76

I. Lovrenović, *Bosanski brvati. Esej o agoniji jedne evropsko-orijentalne mikro-kulture*, Zagreb, Durieux, 2002

O. Luthar, *Slovenia: History between myths and reality*, in *Slovene studies*, Vol. 27, n. 1-2, 2005, pp. 109-119

P. Nora, *Preface to the English-Language Edition*, in P. Nora (a cura di), *Realms of memory: Rethinking the French Past*, Vol.1, New York, Columbia University Press, 1996

V. Obucina, *A War of Myths: Creation of the Founding Myth of Kosovo Albanians*, in *Suvremene teme: međunarodni casopis za društvene i humanističke znanosti*, Vol. 4, n.1, 2011, pp. 30-44

M.B. Panov (a cura di), *Istorija na makedonskiot narod*, Skopje, Institut za nacionalna istorija, 2000

V. Pavlakovic, *Flirting with Fascism: The Ustasa Legacy and Croatian Politics in the 1990s*, in D. Gavrilovic (a cura di), *The Shared History and The Second World War and National Question in ex Yugoslavia*, Novi Sad, CHDR, 2008, pp. 115-143

S. Pavlovic, *The Mountain Wreath: Poetry or a Blueprint for the Final Solution?*, in *Bazaar*, Vol. 1, n. 4, 2011, <https://soi.journals.yorku.ca/index.php/soi/issue/view/465>

V. Perica, *Myths about World War II and the Socialist era*, in D. Gavrilovic, V. Perica (a cura di), *Political Myths in the Former Yugoslavia and Successor states. A Shared Narrative*, The Hague, Institute for Historical Justice and Reconciliation, 2011, pp. 51-56

C. Pistan, *Collective Memory in the context of European integration processes: some critical reflections on the EU politics of remembrance*, in *De Europa*, Vol. 3, n. 2, 2020, pp. 21-38

C. Pistan, *Dalla balcanizzazione alla jugonostalgija: dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2014, pp. 817-856

C. Pistan, *Memory engineering, nation-building and minority rights protec-*

tion in the Republic of Croatia: the “dark side” of the Constitution, in *Percorsi costituzionali*, n. 2, 2019, pp. 411-442

C. Pistan, *Satira e libertà di espressione tra comunismo, democrazia e nazionalismo: i casi dell’Ungheria e della Croazia*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2018, pp. 117-165

F. Privitera, *Between Yugoslavism and Separatism, Intellectuals in Yugoslavia*, in S. Bianchini, M. Dogo (a cura di), *The Balkans. National Identities in a Historical perspective*, Ravenna, Longo Editore, 1998

E. Renan, *Che cos’è una nazione?*, Roma, Donzelli, ed. 1993

T. Sindbæk, *The Fall and Rise of a National Hero: Interpretations of Draza Mihailovic and the Chetniks in Yugoslavia and Serbia since 1945*, in *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 17, n. 1, 2009, pp. 47-59

D. Stojanovic, *History – the continuation of war by other means*, in *Pescanik*, 2 Novembre 2017, <https://pescanik.net/history-the-continuation-of-war-by-other-means/>

O.S. Stugu, *Myths, History and the Construction of National Identity*, paper presentato all’European Summer University conference “The Misuse of History”, Strasburg, 2 luglio 2003, pp. 1-10

J. Subotic, *Remembrance, Public Narratives, and Obstacles to Justice in the Western Balkans*, in *Studies in Social Justice*, Vol. 7, n. 2, 2013, pp. 265-283

M. Suic, *Some Reflections on the Question of the Ethnogeny of the Croats*, in N. Budak (a cura di), *Etnogeneza Hrvata*, Zagreb, Nakladni zavod Matice hrvatske: Zavod za hrvatsku povijest Filozofskog fakulteta, 1995, pp. 195-198

M. Todorova, *Introduction: Learning Memory, Remembering Identity*, in M. Todorova (a cura di), *Balkan Identities: Nation and Memory*, New York, New York University Press, 2003

D. Ugresic, *Confiscation of Memory*, in *New Left Review*, Vol. 21, n. 8, 1996, pp. 26-39

V. Vidotto (a cura di), *Atlante del Ventesimo secolo. I documenti essenziali 1969-2000*, Roma-Bari, Laterza, 2016

J. Woelk, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall’ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile*, Padova, Cedam, 2008

**Mere dichiarazioni o fonti costituzionali?
Uno studio comparato dei preamboli alle Costituzioni
dei Paesi dell'ex Jugoslavia**

JUSTIN O. FROSINI

SOMMARIO: 1. Il preambolo al crocevia tra politica e diritto. – 2. Prospettive di analisi. – 3. *Descriptive Comparative Law*: l'analisi testuale dei preamboli dei Paesi dell'ex Jugoslavia. – 4. *Applied Comparative Law*: i preamboli dei Paesi dell'ex Jugoslavia nella giurisprudenza costituzionale. – 5. Osservazioni conclusive.

1. *Il preambolo al crocevia tra politica e diritto*

Il *leading case* dove un preambolo costituzionale è stato utilizzato come parametro per sindacare la costituzionalità di una legge è senza dubbio la sentenza emessa il 16 luglio 1971 dal *Conseil Constitutionnel* francese (DC 71- 44). Si tratta di una “grande” decisione che opera una reale rivoluzione politica rompendo con i principi tradizionali del diritto francese e, in particolare, la sovranità della legge. Infatti, come hanno sottolineato molti osservatori, la decisione del 1971 è stata spesso definita dalla dottrina come una sorta di *Marbury vs. Madison* alla francese (Haimbaugh 1974). La questione che si poneva all'attenzione del *Conseil* era quella di stabilire se il diritto di associazione fosse o meno un principio costituzionale e, pertanto, se il preambolo della Costituzione potesse essere considerato parte del blocco di parametri che il Consiglio costituzionale francese utilizzava per giudicare, in via preventiva, la costituzionalità o meno di una legge.

Nell'emettere la sua sentenza il *Conseil* affermava che:

«Considérant qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association...».

Con questa decisione il *Conseil* riconosceva pieno valore giuridico al preambolo della Costituzione del 1958 e, pertanto, lo considerava

parte integrante della Costituzione. Facendo riferimento proprio a questa sentenza il presente contributo cercherà di individuare decisioni simili emanate dalle Corti costituzionali dei Paesi dell'ex Jugoslavia.

Infatti, va ricordato che i preamboli si collocano al crocevia tra politica e diritto tuttavia l'attenzione è stata rivolta prevalentemente al primo aspetto, ossia al contenuto ideologico dei preamboli, e quasi mai al secondo, ossia alle problematiche legate all'eventuale valore normativo degli stessi. La maggior parte degli studi inerenti ai preamboli (soprattutto quelli meno recenti) appaiono viziati da una specie di "pregiudizio" poiché ritengono che le dichiarazioni o qualificazioni contenute in essi abbiano un mero carattere declamatorio, cioè senza valore prescrittivo (Friedrich 1958). In altre parole, i preamboli vengono considerati aggiuntivi rispetto ad altri elementi. In alcuni ordinamenti, effettivamente i preamboli sono privi di qualsiasi valore prescrittivo, ma in altri (ivi compresi alcuni dell'ex Jugoslavia), al contrario, costituiscono vere e proprie regole operazionali come dimostra il caso francese menzionato *supra*. Ciò non dipende soltanto dalla struttura del testo, ma anche dall'attuazione che ne viene data in sede interpretativa.

Solo in tempi relativamente recenti la scienza costituzionalistica si è affrancata dal "fardello" di altre discipline, quali la storia, la morale, la filosofia, la scienza politica e pure la politica *tout court* (v. Larenz 1960; Ruggeri 1997; Mortati 1964). Nondimeno, è opinione diffusa che il diritto costituzionale rappresenti tutt'oggi un terreno di confine tra politica e diritto, se non altro perché, nella fase genetica delle Costituzioni se non proprio nel loro momento interpretativo e attuativo, esso viene forgiato per lo più (anche se non sempre), mediante procedimenti *extra-ordinem*. Procedimenti, dunque, sovente caratterizzati dall'assenza di vincoli giuridici, e viceversa marcati dall'immissione nei testi di principi, valori, sensibilità di una società nuova o di una società in trasformazione. Persino quando il testo precedente, che si intenda riformare in tutto o in parte, contempli le procedure per le sue modifiche, tali vincoli giuridici appaiono labili, essendo essi rappresentati, e neppure ad avviso dell'intera dottrina, dalle "forme" contemplate nel testo sottoposto a revisione nonché, secondo taluni, dai c.d. principi supremi dell'ordinamento.

La Costituzione (in senso documentale) non è tuttavia "terra di

nessuno". La sua indole normativa e prescrittiva rappresenta oramai un dato acquisito e solo negli ordinamenti caratterizzati da antecedenti autoritari la dottrina si sforza di dimostrare il carattere giuridico della Costituzione stessa e del diritto costituzionale (Garcia de Enterría 1985). Proprio in ragione del carattere giuridico-normativo dei testi costituzionali e della indeterminatezza semantica del linguaggio che per lo più li caratterizza, non si distinguono – assai frequentemente – disposizioni formulate con terminologia puntuale, della cui natura immediatamente prescrittiva nessuno è autorizzato a dubitare, da disposizioni di carattere meramente programmatico.

A prescindere dal fatto che i testi siano formulati (prevalentemente) per principi (Crisafulli 1940, 1941; Gianformaggio 1985; Modugno 1991), oppure (prevalentemente) per disposizioni, molto spesso i costituenti avvertono l'esigenza di "saldare", per così dire, la parte "ideologica" della Costituzione a quella normativa; di distinguere ciò che essi percepiscono quale precetto e quanto invece pensano esserne un presupposto politico-filosofico-sociale; di espungere pertanto dal *corpus* propriamente detto talune enunciazioni, per collocarle prima della Costituzione *stricto sensu* intesa.

Non è questa, naturalmente, l'unica giustificazione dei preamboli, ma forse è quella che con maggiore immediatezza attira l'attenzione di chi intende interrogarsi sulla loro ragion d'essere, sulla loro forza, sui loro effetti. Ed altresì quella che induce a porsi altre domande, e a proporsi finalità classificatorie, alle quali, si è già avuto modo di sottolineare, la dottrina costituzionalistica ha saputo offrire sino ad oggi risposte solo parziali.

2. Prospettive di analisi

Laddove l'intento è quello di soffermarsi sul linguaggio specifico del diritto costituzionale dei Paesi dell'ex Jugoslavia, con particolare riferimento ovviamente ai preamboli, vale forse la pena di escludere tutte quelle prospettive che, potenzialmente, il rapporto tra linguaggio e diritto potrebbe richiamare. Se si escludono infatti l'approccio filosofico e quello del linguista (v. Pennicino 2010), a colui che decide di adottare una prospettiva comparata non resta che la dicotomia di

H.C. Gutteridge. Quest'ultimo distingue tra *descriptive comparative law* e *applied comparative law* (Gutteridge 1946). Più specificamente, nel caso dei preamboli, ciò si traduce, da un lato, nel descriverne il contenuto e, dall'altro, nell'analizzarne il ruolo nell'attività interpretativa di rilievo costituzionale. In questo modo, come diceva lo stesso Gutteridge, si mira a «costruire una sintesi basata sui risultati del processo analitico», cioè, in ultima istanza, i valori del costituzionalismo del quale i preamboli sono la manifestazione (Bognetti 1994).

Pertanto, la scelta tra il fornire una mera descrizione del contenuto dei preamboli, oppure di concentrarsi sulla sistematica del testo costituzionale (cioè la sua struttura, per esempio stabilire se il preambolo sia parte o meno dell'articolato costituzionale) è un'illusione. Infatti, la mera analisi del dato testuale non porta direttamente a una conseguenza giuridica sul piano dell'efficacia, ma essa è pur sempre il necessario punto di partenza. L'aspetto dinamico, poi, è rilevabile soltanto attraverso l'analisi della giurisprudenza delle Corti costituzionali (Frosini 2012; Voermans, Stremmer, Cliteur 2017; Frosini 2019; Longo 2021), ciò nonostante, per motivi di brevità, in questa sede non sarà possibile darne conto in modo esaustivo. Si procederà, al contrario, all'illustrazione di alcuni casi emblematici selezionati perché vertono sulle questioni aperte inerenti al ruolo dei preamboli nei Paesi dell'ex Jugoslavia.

3. Descriptive Comparative Law: *l'analisi testuale dei preamboli dei Paesi dell'ex Jugoslavia*

Una parte della dottrina definisce i preamboli come quei testi introduttivi che precedono l'articolato di una Costituzione e lo presentano esponendo le ragioni che guidano l'azione del potere costituente, nonché gli obiettivi o i fini che con la sua azione esso persegue. In tal senso, i preamboli alle Costituzioni dei Paesi dell'ex Jugoslavia (esaminate nel Capitolo introduttivo di Montanari in questo Volume) si configurano quali elementi che evidenziano la continuità delle distinte strutture statali collegandole al passato (la situazione di partenza che giustifica l'apertura del processo costituente), e al futuro (l'esposizione dei fini da realizzare).

Gran parte della recente manualistica sottolinea, invece, il fatto che i preamboli possono contenere formule di promulgazione o riferimenti ai precedenti che hanno originato la Costituzione, offrendone una motivazione politica. Possono altresì esprimere gli obiettivi, i programmi e le ideologie caratterizzanti la Costituzione (v. de Vergottini 2019; Morbidelli, Pegoraro, Reposo, Volpi 2007). Come vedremo i preamboli di tutti Paesi dell'ex Jugoslavia contengono questi elementi.

Si pensi, per esempio, ai preamboli della Costituzione croata o della Macedonia del Nord che presentano richiami ad elementi storico-ricostruttivi e quelli che assumono il valore di una formale promulgazione (il preambolo kosovaro, macedone, montenegrino, sloveno e serbo).

La prospettiva diacronica, poi, rivela che fino al 1963 le Costituzioni dell'ex Jugoslavia non contenevano un preambolo. Questo non è inusuale perché come sappiamo in Italia, per esempio, in seno all'Assemblea costituente, ci fu una discussione sull'opportunità di far precedere l'articolato della Costituzione da un preambolo (Longo 2021). Alla fine la decisione fu negativa e la «rivoluzione promessa» di cui parlava Piero Calamandrei fu calata in puntuali disposizioni della Costituzione che Peter Häberle ha definito un «*präambelartigen Katalog*» (Häberle 1982). È anche per questo che poca attenzione è sempre stata prestata ai preamboli da parte della dottrina costituzionalista italiana (v. Mortati 1962). Al pari della Costituzione italiana, non hanno un preambolo, tra le altre, quella dell'Austria, del Belgio, della Danimarca, dell'Olanda e della Svezia (Frosini 2012; Frosini 2019).

Sempre in chiave diacronica, la prima Costituzione dell'ex Jugoslavia dotata di un preambolo fu la Costituzione del 1963.

Questo preambolo affermava chiaramente che l'ideologia ufficiale della RSFJ era il socialismo che è stato rafforzato a livello sociale. Questo preambolo sottolineava ulteriormente la necessità di cambiare la precedente Costituzione del 1946 e adottare la Costituzione del 1963 poiché «lo sviluppo della base materiale del Paese e delle relazioni sociali socialiste sostituisce l'attuale Costituzione». Pertanto, poiché la RSFJ non era uno Stato democratico e pluralista, questa Costituzione dovrebbe essere osservata come un passo necessario per garantire lo sviluppo che la Jugoslavia socialista ha raggiunto fino al

1963. In conformità poi con l'intera dottrina comunista, il preambolo indicava i lavoratori della Jugoslavia come forza sovrana che stabilisce l'intero sistema socialista della RSFJ.

Alcuni dei preamboli sottoposti ad esame contengono richiami ad elementi di principio politico-costituzionale. Il preambolo alla Costituzione della Macedonia del Nord (Orgad 2010) fa riferimento alle «storiche decisioni dell'Assemblea anti-fascista del Popolo». Costituisce un esempio in tal senso anche il preambolo della Costituzione slovena del 1991, laddove, tra le altre cose, si afferma che si vuole consolidare la propria «identità nazionale e statualità ...».

Molto significativo è il fatto che a differenza di altri Paesi i sette preamboli costituzionali delle Repubbliche dell'ex Jugoslavia non contengono richiami ad elementi di "trascendenza". In tal senso i preamboli oggetto di questo studio sono molti diversi dai preamboli della Costituzione tedesca del 1949 laddove si prevede che il popolo tedesco è «Consapevole della propria responsabilità davanti a Dio e agli uomini ...» oppure della recente Costituzione svizzera laddove si prevede una invocazione divina «In nome di Dio Onnipotente ...». O, infine, il preambolo della Costituzione irlandese del 1937 che fa riferimento alla «Santissima Trinità» (Frosini 2012; Voermans, Stremmer, Cliteur 2017; Frosini 2019; Longo 2021). Infatti, l'unico riferimento ad una comunità religiosa si trova nel preambolo della Costituzione del Montenegro del 2007 dove, in modo piuttosto curioso, i musulmani vengono inclusi nella lista delle «minoranze nazionali» dove però ci sono anche i bosniacchi anch'essi di religione islamica (v. Dicosola e Pitassio in questo Volume).

Nel diritto comparato ovviamente si può distinguere tra preamboli lunghi e brevi, tuttavia a differenza dell'utilizzo per il testo costituzionale nel suo complesso – dove una costituzione lunga contiene sia un *Bill of Rights* che un *Frame of Government* e una breve contiene solo quest'ultimo – la distinzione tra preambolo lungo e breve è meramente *quantitativa* e non *qualitativa*. Per quanto concerne l'oggetto di analisi soltanto uno dei preamboli dei Paesi dell'ex Jugoslavia è particolarmente lungo, vale a dire quello della Croazia che è di oltre settecento parole, in quanto da una lato espone la storia (assai contestata) del Paese (Pistan 2019), dall'altro contiene disposizioni inerenti all'integrazione delle comunità etniche e il diritto

all'autodeterminazione, nonché i motivi per cui è stata scritta la nuova Costituzione. Va detto che anche i preamboli delle Costituzioni jugoslave del 1963 e del 1974 erano piuttosto lunghi in quanto si basavano sull'ideologia socialista (in tal senso vedi anche le Costituzioni cinesi del 1954 e del 1975; la Costituzione di Cuba del 1976 e la Costituzione dell'URSS del 1977; de Vergottini 2007).

Ancora, da precedenti studi comparatici si scopre che, talvolta, i preamboli rielaborano e sintetizzano precedenti «dichiarazioni». Si pensi per esempio al preambolo della Costituzione francese del 1958 e i preamboli delle Costituzioni sovietiche del 1918 e del 1922 che costituiscono il riassunto della «Dichiarazione dei diritti del popolo lavoratore e sfruttato» e della «Dichiarazione dei diritti dei popoli della Russia». Ebbene, per quanto concerne i Paesi dell'ex Jugoslavia, forse non sorprende scoprire che il preambolo che richiama il maggior numero di dichiarazioni è quello internazionalmente imposto della Bosnia ed Erzegovina il cui ottavo paragrafo recita così:

«Ispirato alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, ai Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali e alla Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, nonché ad altri strumenti in materia di diritti umani».

Il preambolo della Costituzione slovena fa riferimento alla Carta costituzionale fondamentale sulla sovranità e l'indipendenza della Repubblica di Slovenia del 25 giugno 1991. Gli altri preamboli non fanno riferimento ad altre fonti o dichiarazioni interne o esterne.

Infine, va rammentato che il preambolo del Montenegro fa riferimento al dedizione di questo Paese all'integrazione europea e all'integrazione euro-atlantica richiamando così quanto contenuto nel preambolo della Costituzione ucraina tornato tragicamente al centro dell'attenzione dopo aggressione da parte della Federazione russa il febbraio 2022 (Lapa, Frosini 2022)

3.2. Applied Comparative Law: *i preamboli nella giurisprudenza costituzionale dei Paesi dell'ex Jugoslavia*

Come anticipato, il testo non può fornire tutte le risposte al giurista: esso è null'altro che il punto di partenza. È dunque necessario

ripartire da chi il testo lo interpreta e gli da vita. Si tratta quindi di cercare nelle sentenze delle Corti costituzionali dei Paesi dell'ex Jugoslavia la risposta alla domanda se il preambolo può essere utilizzato come vero e proprio parametro nei giudizi di costituzionalità.

Indubbiamente, il *leading case* è quello dei *Popoli costitutivi* emesso dalla Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina nel 2000 (si ricorda che questo Paese fa parte del primo ciclo costituzionale come evidenziato da Montanari in questo Volume).

Nella prima sentenza parziale, la Corte costituzionale bosniaca ha affrontato la possibile incostituzionalità dell'art. 138 della Costituzione della Republika Srpska il quale consentiva alle autorità della RS di "adottare arbitrariamente atti e intraprendere misure" in contrasto con il paragrafo 6 del preambolo della Costituzione della Bosnia ed Erzegovina.

La convenuta, l'Assemblea popolare della Republika Srpska, contestò tale argomentazione sostenendo che il preambolo della Costituzione della Bosnia ed Erzegovina non era incluso nella parte normativa della Costituzione e non poteva, pertanto, costituire un parametro per il controllo di costituzionalità. La Corte costituzionale, tuttavia, ha ritenuto incostituzionale la disposizione in esame usando proprio il preambolo per emettere la sua sentenza di accoglimento.

La seconda parte della decisione riguardava il controllo di costituzionalità delle disposizioni relative alle diverse forme di proprietà, ai titolari di diritti di proprietà e all'ordinamento giuridico relativo all'uso dei beni. Ancora una volta, insieme ad altri articoli della Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, è stato menzionato anche il preambolo, dato che l'obiettivo di un'economia di mercato è contenuto nel paragrafo 4.

Qui la Corte costituzionale pone il preambolo sul medesimo piano dell'articolato della Costituzione definendolo una "norma" da cui deriva un "obbligo". Sebbene la Corte costituzionale abbia concluso che le disposizioni in esame non erano incostituzionali, anche in questo caso non vi è dubbio che la Corte abbia utilizzato il preambolo come base per la sua decisione.

La terza parte della sentenza è senza dubbio la parte fondamentale e trova pochi equivalenti nel diritto costituzionale comparato dato il

dettaglio con cui affronta il valore normativo del preambolo e gli ampi riferimenti fatti sia al dibattito dottrinale inerente al ruolo dei preamboli costituzionali che alla giurisprudenza straniera.

Di estremo interesse è il fatto che il ricorrente abbia invocato la famosa sentenza del Consiglio costituzionale francese del 16 luglio 1971 (cfr. *supra*). Si deve notare che i convenuti hanno contestato (erroneamente) che questo esempio sia l'unica eccezione alla regola generale secondo cui un preambolo non fa parte di una Costituzione.

La Corte costituzionale ha poi proseguito il suo ragionamento sulla valenza giuridica dei preamboli facendo riferimento alla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. In particolare, ha richiamato l'art. 31, comma 2 che afferma che «Ai fini dell'interpretazione di un trattato, il contesto comprende, oltre al testo, preambolo e allegati [...]».

La Corte ha poi spiegato la «natura» dei principi costituzionali che si trovano sia nelle disposizioni del preambolo che nella cosiddetta «parte normativa» di una Costituzione. La Corte ha citato uno dei casi storici della Corte suprema canadese, *Reference Re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217. e ha dichiarato che «i principi non sono meramente descrittivi, ma sono anche investiti di una potente forza normativa e sono vincolanti sia per i tribunali che per i governi» (Frosini 2012).

I giudici costituzionali della Bosnia ed Erzegovina hanno poi fatto ricorso a un altro *leading case* della Corte suprema canadese riguardante l'uso che può essere fatto dei principi inclusi nella Costituzione tramite il preambolo (vedi *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court (P.E.I.)* [1997] 3 S.C.R. 3).

La Corte ha concluso che la prima frase contenuta nell'art. VI comma 3 della Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, dove si afferma che «la Corte costituzionale sostiene questa Costituzione», deve applicarsi anche al preambolo.

Sulla base di questo ragionamento la Corte costituzionale ha sottolineato che non si può dire “in termini astratti” che un preambolo in quanto tale non abbia carattere normativo. La Corte costituzionale ha continuato sottolineando che:

«Poiché qualsiasi disposizione della Costituzione di una delle due Entità deve essere coerente con la Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, incluso il suo preambolo, le disposizioni del preambolo

sono quindi una base giuridica per il controllo di tutti gli atti normativi di rango inferiore rispetto alla Costituzione della Bosnia ed Erzegovina [...]».

Da un punto di vista del diritto comparato, non vi è dubbio che il caso dei Popoli costitutivi del 2000 è un caso storico ed è di particolare importanza data la presenza di tre giudici stranieri e l'ampio riferimento che viene fatto sia nelle *concurring opinions*, che in quelle dissenzienti alla giurisprudenza e dottrina straniera.

Passando ora alla Croazia possiamo notare che la Corte costituzionale ha emesso diverse sentenze dove fa riferimento al preambolo. Vale la pena ricordare che nelle sue decisioni, la Corte croata utilizza entrambi i termini per la parte introduttiva della Costituzione croata, vale a dire, *Fondamenti storici* (il titolo ufficiale) e *preambolo* (sull'importanza dei Fondamenti storici v. anche Pistan in questo Volume). Inoltre, da un'attenta analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale croata è evidente che essa ha accolto in pieno la posizione della dottrina maggioritaria croata secondo la quale i Fondamenti storici sono da considerare parte integrante della Costituzione e quindi possono essere utilizzati come parametro nel sindacato di costituzionalità. Una delle sentenze più rilevanti a tale proposito è la n. U-I-3597 del 2010. In questo caso, la Corte croata è stata chiamata a verificare la conformità con la Costituzione di alcune parti dell'art. 1 della legge sui diritti delle minoranze nazionali (v. Dicosola in questo Volume). Uno dei ricorrenti in questo caso, ha sostenuto, *inter alia*, che la disposizione sotto scrutinio «non è correttamente o giuridicamente fondata su [...] disposizioni dei Fondamenti storici». Ebbene nel decidere la questione di costituzionalità la Corte costituzionale ha chiaramente stabilito che tra i parametri che potevano essere utilizzati c'erano anche i Fondamenti storici come modificati nel 2010.

«La Costituzione è un tutt'uno. Non può essere applicata estraendo una disposizione dal suo contesto e poi interpretandola separatamente e meccanicamente, indipendentemente da tutti gli altri valori sanciti dalla Costituzione. [...] La Costituzione riflette alcuni principi onnicomprensivi [...] in relazione ai quali tutte le sue singole disposizioni devono essere interpretate. Pertanto, nessuna disposizione costituzionale può essere estrapolata dal contesto e interpretata in modo indipendente. In altre parole, ogni particolare disposizione costituzio-

nale deve sempre essere interpretata in conformità con i più alti valori dell'ordine costituzionale [...]» (para. 28).

L'importanza dei Fondamenti storici, come parte integrante della Costituzione croata, emerge anche nel paragrafo 30.1 della sentenza quando la Corte croata afferma chiaramente che «l'identità costituzionale della Repubblica di Croazia è definita nel paragrafo 2 dei Fondamenti storici della Costituzione». Ciò sottolinea chiaramente quanto sia importante il preambolo per l'interpretazione della Costituzione croata e la definizione delle caratteristiche salienti dell'intero ordine costituzionale. Questo concetto viene ulteriormente ribadito nel paragrafo 30.2 dove la Corte costituzionale afferma che:

«risulta dai suddetti Fondamenti storici e dalle pertinenti disposizioni costituzionali che la Costituzione ha accettato il concetto civile dello Stato in cui tutti i suoi cittadini – che comprende membri del popolo croato e membri di tutte le minoranze nazionali – costituiscono “il popolo” [...]».

Questa frase chiarisce senza ombra di dubbio che nell'interpretare la Costituzione croata, si deve prendere in considerazione non solo gli articoli 1-142, ma anche i Fondamenti storici, che insieme costituiscono la Costituzione.

In modo simile alla Bosnia ed Erzegovina e alla Croazia anche il preambolo della Macedonia del Nord può essere considerato un preambolo con valore normativo poiché è stato utilizzato dalla Corte costituzionale di Skopje come parametro. In particolare, nella sentenza n. U133/2005 sull'uso delle bandiere delle diverse comunità che vivono nella Macedonia del Nord, la Corte fa riferimento, *inter alia*, al preambolo, che stabilisce l'uguaglianza di tutte le comunità che vivono nel Paese, e quindi il loro diritto di usare la loro bandiera (Risoluzione n. 133/2005).

La Corte costituzionale della Repubblica di Slovenia invece ha un atteggiamento nei confronti del preambolo che è in linea con l'opinione espressa dalla dottrina, vale a dire che esso non ha valore normativo e quindi non può essere utilizzato come parametro nel sindacato di costituzionalità. Detto ciò la *Ustavno sodišče* ha anche sottolineato chiaramente il fatto che il preambolo fa riferimento a tutti quei valori che permeano l'intero sistema costituzionale sloveno e quindi dovrebbero essere presi in considerazione quando la Corte interpreta

le disposizioni della parte normativa della Costituzione. Un esempio di questa linea giurisprudenziale si trova nella sentenza Rm-1/02 del 19 novembre 2003 quando la Corte è stata chiamata a verificare la costituzionalità dell'accordo tra la Repubblica di Slovenia e la Santa Sede. In particolare, nel paragrafo 22 di questa sentenza la Corte fa riferimento al preambolo:

«La Repubblica di Slovenia è diventata uno Stato indipendente e sovrano con l'entrata in vigore e Carta costituzionale fondamentale. Il costituente lo ha definito come un valore che è inserito nel preambolo della Costituzione».

Dato che la Carta costituzionale è considerata un pilastro dell'odierno Stato sloveno, il preambolo assume quindi un valore fondamentale per la piena statualità della Slovenia.

La Corte costituzionale del Montenegro e gli stessi ricorrenti fanno pochissimi riferimenti al preambolo. Inoltre, anche in quei rari casi in cui la Corte di Podgorica richiama il preambolo, lo fa solo a mo' di introduzione dell'articolato vero e proprio della Costituzione montenegrina dove vengono elaborati molto più precisamente i principi menzionati nel preambolo. Una riferimento ampiamente utilizzato nella giurisprudenza della Corte montenegrina è la *rule of law*, considerata uno dei principi più importanti dell'ordinamento costituzionale montenegrino. Tuttavia, la Corte non fa riferimento alla *rule of law*, come formulata nella seconda riga del preambolo, ma all'art. 1, para. 2 della Costituzione (Montanari 2010).

Passando ora alla Serbia, sicuramente una delle sentenze più importanti dove i ricorrenti hanno fatto riferimento al preambolo è la n. 247/2013 del 12 dicembre 2014, dove la Corte è stata chiamata a decidere sulla possibile incostituzionalità del Primo Accordo inerente a Principi che governano la normalizzazione delle relazioni tra Serbia e Kosovo (meglio noto come Accordo di Bruxelles). In questo caso, il preambolo della Costituzione serba è stato menzionato più volte, tuttavia la Corte ha rigettato la richiesta di dichiarare l'Accordo incostituzionale. Tale ricorso è stato presentato da 25 parlamentari i quali sostenevano che l'Accordo di Bruxelles era da considerare un trattato internazionale e che il Governo serbo avesse violato la Costituzione firmandolo, poiché era il frutto di un negoziato con un Stato che si autodefinisce Repubblica del Kosovo. Inoltre, i ricorrenti hanno precisa-

to che l'accordo di Bruxelles è contrario al preambolo della Costituzione serba nonché all'art. 182 capoverso 2, che stabilisce che:

«[...] l'autonomia sostanziale della Provincia autonoma del Kosovo e di Metohija sarà regolata dalla legge speciale che sarà adottata secondo le procedure previste per la modifica della Costituzione».

Nel respingere questa tesi la Corte costituzionale serba ha dichiarato che:

«[...] partendo dal preambolo della Costituzione e dall'art. 182, comma 2 e tenendo presente le competenze dell'Assemblea nazionale a emanare le leggi e del potere esecutivo ad adottare i regolamenti necessari per l'esecuzione di quest'ultime, la Corte è del parere che gli accordi politici con i rappresentanti delle Istituzioni provvisorie di autogoverno a Pristina, che si occupano della sostanziale autonomia del Kosovo e di Metohija, diventeranno parte integrante dell'ordinamento giuridico della Repubblica di Serbia solo con l'adozione della legge speciale di cui all'art. 182, paragrafo 2, della Costituzione [...]».

Pertanto, la Corte costituzionale in questo caso ha adottato un approccio secondo cui l'Accordo di Bruxelles è da considerare un atto politico non giustiziabile da parte della Corte per cui quest'ultima non ha avuto bisogno di fare riferimento né al preambolo né all'art. 182 Cost.

Tuttavia, questo caso ha scatenato un acceso dibattito sia tra i giudici della Corte costituzionale sia in dottrina. Infatti, la sentenza è stata adottata con 11 voti a favore e 4 contrari. Di conseguenza, sono state emesse quattro opinioni dissenzienti dei giudici Olivera Vučić, Bosa Nenadić, Dragan Stojanović e Katarina Manojlović Andrić. In particolare, il giudice Olivera Vučić ha sostenuto che, nonostante il parere espresso dai costituzionalisti invitati all'udienza pubblica, la maggioranza della Corte ha compiuto un errore negando il carattere giuridico dell'accordo di Bruxelles.

In particolare, la Giudice Vučić ha scritto che:

«[...] il fatto che il contenuto dell'accordo di Bruxelles sia palesemente contrario al preambolo della Costituzione della Repubblica di Serbia e alla parte normativa della Costituzione, come sostenuto dai ricorrenti, non trova alcuna risposta a livello costituzionale poiché la maggioranza della Corte costituzionale considera l'accordo di Bruxelles un atto politico senza conseguenze giuridiche [...]».

Per sostenere la sua tesi che l'Accordo di Bruxelles abbia carattere giuridico Vučić ha fatto riferimento al parere dato da Ratko Markovic, professore della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Belgrado. Durante un'udienza parlamentare Markovic aveva infatti sostenuto che inizialmente l'Accordo di Bruxelles era meramente un accordo politico informale tra Tadić, Ashton e Tachi, ma poi il suo contenuto è stato trasformato in un atto del Governo serbo e atto generale dall'Assemblea Nazionale. Pertanto, secondo, Markovic (e di conseguenza la Vučić) l'Accordo era da considerare una fonte del diritto sottoponibile a sindacato di costituzionalità.

La Corte costituzionale di Belgrado ha seguito una linea simile nella sentenza n. 133/2009 del 17 ottobre 2012, dove era chiamata a vagliare la compatibilità con la Costituzione della legge di esecuzione dell'Accordo multi-laterale tra l'Unione europea, Albania, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Croazia, la Repubblica ex Jugoslava di Macedonia, Islanda, Montenegro, Norvegia, Romania, Serbia e la Missione dell'amministrazione provvisoria delle Nazioni Unite in Kosovo con il quale è stato stabilito uno spazio aereo condiviso. Di nuovo i ricorrenti avevano fatto riferimento al preambolo per dimostrare l'incostituzionalità delle disposizioni in esame, in quanto essendo (a loro avviso) Kosovo and Metohija territori della Serbia – come ricorda Carna Pistan in questo Volume il Kosovo «costituiva il cuore dello Stato medievale serbo» – non potrebbero avere le caratteristiche della statualità. Nel giudicare la questione, la Corte costituzionale serba ha fatto riferimento alla risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 1244/1999 delle Nazioni Unite che com'è noto rappresenta il quadro giuridico per l'esistenza della Provincia del Kosovo e Metohija all'interno del sistema costituzionale della Repubblica di Serbia. La Corte serba ha ricordato che l'Assemblea Nazionale della Repubblica di Serbia, in diverse risoluzioni, ha confermato che il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite rappresenta il garante del rispetto del diritto internazionale e dell'intero ordine mondiale basato sulla pace, il rispetto della libertà e dei diritti umani. Pertanto, la Corte non ha ritenuto fondate le motivazioni del ricorrente e di conseguenza non ha fatto alcun riferimento al preambolo.

Forse la sentenza dove emerge chiaramente l'atteggiamento della Corte rispetto al preambolo è la n. 360/2009 del 5 dicembre 2013. I

ricorrenti hanno fatto riferimento al preambolo per sostenere l'incostituzionalità di talune disposizioni degli atti impugnati (affermando, per esempio, che il termine "comunità etniche" contenuto nel preambolo comprende sia il popolo serbo che le minoranze nazionali). Tuttavia, nell'emettere la sua decisione la Corte non ha utilizzato il preambolo come parametro sebbene abbia fatto un riferimento più in generale ai lavori della dottrina in materia, affermando che è «un testo che precede la parte normativa della Costituzione che è [...] linguisticamente più libero e solenne del linguaggio utilizzato in una norma giuridica [...]».

Come si evince dalla giurisprudenza della Corte costituzionale serba, il preambolo non è parte integrante della Costituzione; non appartiene alla parte normativa della Costituzione e non può essere utilizzato come parametro nel sindacato di costituzionalità. Pertanto, allo stato attuale, si potrebbe considerare il preambolo soltanto come dichiarazione politica che è stata negoziata tra i vari partiti al fine di impedire l'indipendenza del Kosovo.

Dalla ricerca (assolutamente parziale) svolta ad oggi in merito alla giurisprudenza costituzionale kosovara ci sono solo due sentenze dove la Corte costituzionale ha fatto riferimento al preambolo della Costituzione.

Nella sentenza n. 01/09 del 18 marzo 2010 il richiedente *Ćemailj Kurtiši* ha presentato un ricorso alla Corte costituzionale di Pristina sostenendo che l'art. 7 dello Statuto del Comune di Prizren era in violazione di alcuni articoli della Costituzione del Kosovo. La Corte costituzionale ha accolto la tesi affermando che gli organi statali «garantiranno i diritti di ogni cittadino, le libertà civili e l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge [...]» usando l'esatta formulazione contenuta nel terzo comma del preambolo. Tuttavia, nel proseguo della sua decisione, la Corte del Kosovo non ha fatto ulteriori riferimenti al preambolo, pertanto secondo coloro che hanno commentato questa sentenza appare ovvio che la formulazione contenuta nel preambolo non funge assolutamente da parametro.

Un'altra sentenza dove ci sono riferimenti al preambolo è la n. 75/10 del 26 settembre 2012 in cui la Corte ha emesso un'ordinanza di inammissibilità. Più precisamente, il ricorrente *Blerim Hoxha* ha contestato la costituzionalità della sentenza della Corte Suprema del Ko-

sovo n. 942/2009 del 24 marzo 2010 con la quale era stata respinta la domanda del ricorrente di riconoscimento del suo diritto alla pensione per le persone con disabilità. Più precisamente, il ricorrente aveva sostenuto la violazione dei seguenti diritti: processo equo e imparziale; accesso ai documenti pubblici; divieto di tortura, trattamenti inumani e degradanti; integrità personale; equa protezione giuridica senza discriminazioni, dignità umana; applicazione diretta di accordi e strumenti internazionali. Come ha inoltre affermato la Corte di Pristina:

«questi diritti sono stati previsti nel paragrafo 3 *del preambolo costituzionale*, in combinato disposto con gli articoli 21, 22, 23, 24, 26, 27, 31, 41, 51, 55, della costituzione in combinato disposto con il preambolo della Dichiarazione universale [...]» (corsivo nostro).

Come si può dedurre da questa ordinanza di inammissibilità, la Corte costituzionale ha fatto riferimento al preambolo, ma solo in combinato disposto con articoli inerenti alla parte normativa della Costituzione. Ciò dimostra che il preambolo non può essere utilizzato come fonte del diritto, considerando che il preambolo contiene principi presenti anche nelle disposizioni normative della Costituzione del Kosovo.

4. Osservazioni conclusive

In queste poche pagine si è dato corso all'idea che l'analisi testuale, e, in particolare, l'enucleazione della specificità del linguaggio dei preamboli costituzionali dei Paesi dell'*ex* Jugoslavia, sia necessaria alla valutazione più sostanziale, cioè quella relativa al valore normativo, degli stessi.

Certamente, tra i sette preamboli esaminati, è possibile distinguere tra preamboli in senso "forte" e preamboli in senso "debole", laddove i primi sono quelli posti in una posizione parificata rispetto all'articolato costituzionale vero e proprio (per esempio, in Bosnia ed Erzegovina), mentre i secondi non sono dotati di efficacia normativa pari al resto della Costituzione (Frosini 2010). Tuttavia, anche quando si voglia negare vincolatività ai preamboli (come in Slovenia o in Serbia) è comunque innegabile che essi svolgono un ruolo importante (qualitativamente e quantitativamente) nelle decisioni delle Corti

costituzionali dei Paesi oggetto di studio. Infatti, come abbiamo avuto modo di costatare, nonostante il preambolo della Costituzione slovena non abbia mai svolto la funzione di vero e proprio parametro è indubbio che esso sia spesso richiamato dai giudici costituzionali dell'*Ustavno sodišče*.

Pertanto, se da un lato è impossibile elaborare qualsiasi classificazione basata su un unico criterio, è altrettanto vero che i preamboli dei Paesi dell'ex Jugoslavia non sono solamente “belle parole” che precedono le norme precettive. Infatti se i costituenti di questi ordinamenti hanno deciso di inserire un preambolo, essi l'avranno fatto per una ragione ben precisa e, per quanto retoriche, le parole che lo compongono ci ricordano quanto meno lo spirito della Carta costituzionale.

I preamboli non devono essere considerati meramente come locuzioni elaborate o ideologiche ma, parafrasando Ronald Dworkin, devono essere “presi sul serio” anche perché, in molti casi, fanno riferimento proprio a quei diritti che stanno tanto a cuore al filosofo americano (Dworkin 1982).

Bibliografia

G. Bognetti, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 1994

V. Crisafulli, *A proposito dei principi generali del diritto e di una loro enunciazione legislativa*, in *Jus*, n. I, 1940, pp. 193 ss.

V. Crisafulli, *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1941, pp. 41 ss.

R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1977, traduzione italiana F. Oriana (a cura di), *I diritti presi sul serio*, Bologna, il Mulino, 1982

C.J. Friedrich, *The New French Constitution in Political and Historical Perspective*, in *Harvard Law Review*, vol. 72, n. 5, 1958

J.O. Frosini, *Changing notions of democracy: a comparative analysis of constitutional preambles*, in I. Filibi, N. Cornago, J.O. Frosini (a cura di), *Democracy with(out) nations? Old and new foundations for political communities in a changing world*, Bilbao, University of the Basque Country Press, 2011, pp. 83-108

J.O. Frosini, *Constitutional Preambles. At a Crossroads between Politics and Law*, Sant'Arcangelo di Romana, Maggioli, 2012, pp. 1-174

J.O. Frosini, *The Making of Constitutional Preambles*, in H. Lerner, D. Landau (a cura di), *Comparative Constitution-Making*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2019, pp. 341-361

E. Garcia de Enterría, *La constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1985, pp. 63 ss.

L. Gianformaggio, *L'interpretazione della costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata su principi*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1985, pp. 70 ss.

H.C. Gutteridge, *Comparative Law. An Introduction to the Comparative Method of Legal Study and Research*, Cambridge, Cambridge University Press, 1946

P. Häberle, *Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen*, in *Demokratie in Anfechtung und Bewährung: Festschrift für Johannes Broermann*, Berlino, Duncker und Humblot, 1982, pp. 211 ss.

G. Haimbaugh, *Was it France's Marbury v. Madison?*, in *Ohio State Law Journal*, 1974, vol. 35, pp. 910

V. Lapa, J.O. Frosini, *Would Ukraine Breach its own Constitution if it Dropped its NATO Bid?*, in *VerfassungsBlog*, 18th February, 2022/2/18, <https://verfassungsblog.de/would-ukraine-breach-its-own-constitution-if-it-dropped-its-nato-bid/>, DOI: 10.17176/20220219-001043-0

K. Larenz, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, Berlin-Göttingen-Heidelberg, Springer Verlag, 1960, traduzione italiana S. Ventura (a cura di), *Storia del metodo nella scienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 1966

F. Longo, *Struttura e funzioni dei preamboli costituzionali. Studio di diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 2021

F. Modugno, *Voce Principi generali del diritto*, in AA. VV. (a cura di), *Enciclopedia giuridica*, XXIV, Roma, Treccani, 1991, pp. 3 ss.

L. Montanari, *Il principio di Rule of Law e la tutela dei diritti nei Balcani occidentali*, in L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, Università degli studi di Trento, 2010, pp. 203 ss.

G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, 7° ed., Torino, Giappichelli, 2007

C. Mortati, *Voce costituzione (dottrine generali)*, in C. Mortati, S. Pugliatti (a cura di), *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 139 ss.

C. Mortati, *Voce Diritto costituzionale: a) nozione e caratteri*, in F. Calasso (a cura di) *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 948 ss.

L. Orgad, *The Preamble in Constitutional Interpretation*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2010

S. Pennicino, *Legal Reasonableness and the Need for a Linguistic Approach in Comparative Constitutional Law*, in *Comparative Legilinguistics*, 2, 2010, pp. 23 ss.

A. Ruggeri, *Dottrine della costituzione e metodi dei costituzionalisti (prime osservazioni)*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti (a cura di), *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1997, pp. 343 ss.

G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, 10^a ed., Padova, Cedam, 2019

W. Voermans, M. Stremmer, Paul Cliteur, *Constitutional Preambles. A Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar 2017

Valori fondamentali, *rule of law* e meccanismi di garanzia post-adesione all'Unione europea

MATTEO DAICAMPI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'art. 7 TUE e le iniziative di *soft law* delle Istituzioni europee. – 3. La “via giudiziaria” per la garanzia del rispetto dello Stato di diritto: la giurisprudenza europea sull'art. 19 TFUE. – 4. Il regolamento UE 2020/2092: la condizionalità finanziaria a tutela dei valori fondanti dell'Unione europea.

1. Introduzione

L'Unione europea è una comunità di diritto (Corte di giustizia, sentenza *Les Vertes*, C 294/83, 23 aprile 1986). Essa si fonda su valori fondamentali condivisi, che l'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE) riconduce al «rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze ... comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Il rispetto di questi principi, tuttavia, non costituisce soltanto il fondamento “costituzionale” dell'integrazione europea, per così dire, all'“interno” dell'Unione (Sarmiento 2015), ma ha una concreta rilevanza anche “verso l'esterno”, nel processo di allargamento dell'ordinamento europeo a nuovi Stati membri (Costantinesco 2010).

Infatti, come descritto nel Capitolo di Marko Milenković in questo stesso Volume, a partire dai *Copenhagen criteria* stabiliti nel 1993 dal Consiglio europeo, e oggi in conseguenza di quanto stabilito dall'art. 49 TUE, la garanzia di alcuni principi fondamentali, come democrazia, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani e delle minoranze, rappresenta il criterio politico alla cui soddisfazione è vincolata la possibilità di adesione di nuovi Stati membri.

Tra i principi sanciti dall'art. 2 TUE, un ruolo centrale è ricoperto

dal principio dello Stato di diritto, o *rule of law*, non solo per la sua rilevanza nell'edificazione progressiva della costruzione giuridica dell'ordinamento europeo, nell'evoluzione del diritto primario e della giurisprudenza della Corte di giustizia o per la sua centralità nei processi di adesione (Montanari 2020), ma soprattutto perché è sul campo del rispetto di tale principio che, nell'ultimo decennio, sono emerse forti tensioni interne ad alcuni Stati membri e tra essi e le Istituzioni europee. Sono note, infatti, le vicende che hanno visto e vedono protagoniste Polonia e Ungheria, nel progressivo processo di riforma degli ordinamenti interni, con particolare riferimento ai sistemi giurisdizionali, nella direzione dell'affermazione di modelli di c.d. democrazia illiberale con violazioni sistemiche dello Stato di diritto, cui sono seguite le relative reazioni istituzionali a livello dell'Unione europea, dirette, senza grandi risultati, a tutelare il rispetto dei valori fondamentali europei all'interno di tali Paesi, contenendo così questo "*rule of law backsliding*" (Sawicki 2018; Pech, Scheppele 2017).

Data questa rilevanza, conviene soffermarsi brevemente in via introduttiva su una definizione del significato del principio di *rule of law*. Lo Stato di diritto, infatti, è un'espressione sostanzialmente polisemica di ampia portata, la cui consistenza si configura più o meno estensivamente, anche sulla base delle diverse declinazioni che il concetto ha assunto nelle tradizioni di *common law* (*rule of law*) e di *civil law* (*Rechtsstaat*, *État de droit*, Stato di diritto, *Estado de derecho*). Molto sinteticamente, se è innegabile un comune nucleo concettuale di garanzia della "supremazia del diritto" quale limite all'esercizio arbitrario del potere politico, la dottrina evidenzia due possibili letture del principio dello Stato di diritto. Nella sua accezione formale (negativa, debole, *thin*), esso si pone a garanzia del rispetto delle procedure di attribuzione ed esercizio del potere pubblico, restando tendenzialmente insensibile agli aspetti contenutistici o alla natura del regime politico che le esprime. L'accezione sostanziale (forte, *thick*) dello Stato di diritto, invece, all'attenzione per le garanzie procedurali aggiunge una funzione di protezione delle libertà e dei diritti fondamentali, attraverso la tutela giurisdizionale degli stessi (Zolo 2002).

Nell'ordinamento dell'Unione europea, grazie soprattutto al portato della giurisprudenza della Corte di giustizia che ha progressivamente individuato e applicato una serie di principi tratti dalle tradizioni

costituzionali degli Stati membri (Toniatti 2002), la *rule of law* si caratterizza come “principio di principi”, che presenta diverse componenti che ne costituiscono il contenuto: principio di legalità; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; controllo giurisdizionale indipendente ed effettivo anche riguardo il rispetto dei diritti fondamentali; separazione dei poteri, come condizione per la garanzia del diritto individuale ad un equo processo; principio di eguaglianza davanti alla legge (v. anche *Rule of Law Check list*, Commissione di Venezia 18 marzo 2016, studio n. 711/2013, CDL-AD(2016)007).

Proprio alla luce della illustrata gravidanza concettuale del tema, della gravità delle vicende in atto all'interno di alcuni Paesi dell'Unione e del parallelismo tra condizionalità pre-adesione e garanzia del permanere del rispetto di tali condizioni dopo l'ingresso nell'Unione di nuovi Stati membri, il presente Capitolo mira a delineare il complesso dei meccanismi di garanzia per il rispetto dello Stato di diritto definiti nei Trattati europei e nell'evoluzione anche molto recente dell'ordinamento dell'Unione, con le criticità e le difficoltà applicative che li caratterizzano. Rilevano, infatti, tre diversi strumenti, con tre nature differenti. In primo luogo, si segnala lo strumento politico predisposto dall'art. 7 del TUE come risposta tipica alle vicende in esame, attorno a cui si sono costruite anche iniziative di collaborazione, dialogo e persuasione (par. 2). In secondo luogo, una recente evoluzione giurisprudenziale della Corte di giustizia, con un'interpretazione estensiva delle norme del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea sull'ordinamento giurisdizionale dell'Unione, ha fornito un nuovo strumento “giudiziario” per la disapplicazione di norme nazionali in contrasto con lo Stato di diritto, con particolare riferimento all'indipendenza della magistratura (par. 3). Infine, da ultimo, con il regolamento UE 2020/2092 si è introdotto uno strumento di natura finanziaria, destinato a vincolare il beneficio di finanziamenti e fondi europei con il rispetto dello Stato di diritto (par. 4).

2. L'art. 7 TUE e le iniziative di soft law delle Istituzioni europee

Il diritto primario dell'Unione prevede un meccanismo esplicitamente finalizzato a garantire il rispetto dei valori fondanti dell'Unione

europea di cui all'art. 2 TUE da parte degli Stati membri, a partire dal principio di *rule of law*. L'art. 7 TUE, infatti, comprende tre diverse procedure in qualche modo l'una conseguente all'altra, in cui le Istituzioni politiche dell'Unione, con un ruolo centrale del Consiglio, sono chiamate a reagire a potenziali o attuali violazioni sistemiche dell'art. 2 negli ordinamenti nazionali.

La prima procedura, stabilita al primo comma dell'art. 7, rappresenta una misura preventiva, una sorta di pre-attivazione che consiste nella constatazione formale, da parte del Consiglio, del fatto che in uno degli Stati membri sussiste «un evidente rischio di violazione grave ... dei valori di cui all'articolo 2». La procedura può essere attivata su proposta di un terzo degli Stati membri, della Commissione o del Parlamento europeo, e l'approvazione in Consiglio europeo, che interviene dopo un'interlocuzione con lo Stato coinvolto ed eventuali raccomandazioni ad esso rivolte, deve avvenire con una maggioranza di 4/5 dei membri, previo voto favorevole anche del Parlamento. La seconda procedura, disciplinata al secondo comma del medesimo articolo e logicamente, anche se non per forza cronologicamente, conseguente alla prima, si rivolge invece a casi di gravità più intensa, essendo essa finalizzata a dichiarare l'esistenza non più di un rischio ma di una violazione grave e persistente dell'art. 2 TUE. In questo caso si prevede che la proposta provenga dalla Commissione o da un terzo degli Stati membri, mentre il Parlamento è chiamato unicamente a dare la previa approvazione, prima che il Consiglio europeo all'unanimità approvi la dichiarazione. Gli effetti di questa procedura si pongono esclusivamente sul piano dello stigma, e del peso politico, sull'opinione pubblica e sulla diplomazia, di una formale constatazione di questa portata, anche se la sua vera utilità consiste nel fatto che essa è il requisito per l'applicazione successiva delle sanzioni previste dall'art. 7. Una volta constatata l'esistenza di una violazione grave e persistente dei valori dell'Unione, il terzo comma prevede l'unico vero meccanismo sanzionatorio, secondo cui il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata (72 per cento degli Stati membri favorevoli, che rappresentino almeno il 65 per cento della popolazione dell'Unione), può decidere di sospendere l'esercizio da parte dello Stato membro "imputato" di alcuni diritti derivanti dai Trattati, compreso il diritto di voto all'interno del Consiglio, la cui sospensione equivarrebbe sostanzialmente ad un

azzeramento dell'incidenza e della rilevanza dello Stato membro in questione sulla definizione delle politiche dell'Unione.

L'art. 7 rappresenta, dunque, la risposta per eccellenza predisposta dai Trattati per i casi in cui alcuni ordinamenti nazionali si allontanino a livello sistemico dai principi fondamentali su cui si basa l'Unione europea. Tuttavia, tale meccanismo, per come costruito normativamente ed interpretato nella prassi, sconta delle criticità notevoli, che ne hanno determinato la sostanziale inapplicabilità o comunque irrilevanza nei confronti delle crisi costituzionali in atto in Ungheria e Polonia. Il grado di consenso richiesto tra i rappresentanti degli Stati membri per attivare tanto la procedura preventiva di cui al primo comma, tanto quella sanzionatoria di cui ai commi secondo e terzo, è tale da rendere molto complesso l'utilizzo di tale meccanismo, e il criterio dell'unanimità imposto per la dichiarazione di violazione grave e persistente da parte del Consiglio europeo è destinato a paralizzarne la funzionalità nel caso, quale quello attuale, in cui siano più di uno gli Stati membri coinvolti, portati come ovvio a sostenere l'uno le ragioni dell'altro. D'altro canto, l'art. 7 è politicamente percepito e costruito, con riguardo ai presupposti materiali per l'attivazione, come *extrema ratio* – un'“opzione nucleare”, come definita dal Presidente della Commissione Barroso nel settembre 2012 – da utilizzare in risposta a situazioni critiche ed eccezionali. Questa interpretazione, che alle difficoltà politiche e procedurali di raggiungimento del necessario consenso aggiunge la criticità di una soglia di attivazione troppo elevata, disegna così un quadro in cui l'effettività dei meccanismi di difesa del diritto dell'Unione nel suo nucleo più sensibile è lungi dall'essere garantita.

Tale difficile operatività del meccanismo dell'art. 7 TUE è pienamente confermata nel suo utilizzo concreto, visto che, a fronte di tensioni sul piano del rispetto dello Stato di diritto perduranti ormai da anni, risultano in questo momento aperte le procedure nei confronti di Polonia, su iniziativa della Commissione del 20 dicembre 2017 (COM(2017) 835 final), e Ungheria, su iniziativa del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 (2017/2131(INL)), senza che il Consiglio abbia in alcun modo dato seguito a tali proposte, tanto che il Ministro per gli Affari esteri polacco nel dicembre 2018 alla televisione nazionale si esprimeva così: «L'articolo 7 è morto. La Commissione ha perso» (riportato da Kochenov 2018).

Parallelamente, alla luce delle criticità riscontrate, le Istituzioni europee hanno intrapreso iniziative per tutelare lo Stato di diritto e i valori dell'art. 2 TUE per altre vie, definendo diversi meccanismi di *soft law*, di natura dialogica e persuasiva, fondati sulla leale collaborazione tra Istituzioni e Stati membri, a partire dal *Nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto* (COM (2014) 158 Final), predisposto dalla Commissione europea nel 2014 ed utilizzato senza grandi risultati nei confronti della Polonia prima della proposta di attivazione dell'art. 7 TUE, e dal *Dialogo annuale sullo Stato di diritto* portato avanti dal Consiglio (Press Release n. 16936/14, 3362 Council meeting, General Affairs, 2014).

In particolare, il *Nuovo quadro* della Commissione prevede tre fasi procedurali, antecedenti alla possibile applicazione, una volta esaurito inutilmente l'*iter*, dell'art. 7 TUE. La prima fase si compone di una valutazione obiettiva da parte della Commissione delle informazioni disponibili sull'ordinamento nazionale in questione, anche sulla base delle indicazioni provenienti dagli organi del Consiglio d'Europa e dalla Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, a cui segue, nel caso si rilevi la presenza di una situazione di minaccia sistemica allo Stato di diritto, la trasmissione di un "parere sullo Stato di diritto" (di contenuto riservato, ma del cui invio si dà notizia pubblica), con cui si dà ufficialmente il via al dialogo con lo Stato membro, che, da parte sua, è tenuto a rispettare l'obbligo di leale cooperazione *ex art. 4, c. 3 TUE* con la Commissione, astenendosi dall'adottare «misure irreversibili inerenti alle questioni su cui la Commissione ha espresso preoccupazioni» prima della conclusione della procedura. Qualora la situazione non si ricomponga in questa prima fase preliminare, la seconda fase del meccanismo prevede l'invio, da parte della Commissione, di una "raccomandazione sullo Stato di diritto", che viene resa pubblica nel suo contenuto essenziale. La trasmissione di tale documento è subordinata ai due prerequisiti della sussistenza di prove oggettive di minaccia sistemica e dell'inerzia delle autorità nazionali rispetto alle sollecitazioni ricevute, e prevede, come contenuti, la motivazione su base oggettiva delle preoccupazioni della Commissione e l'indicazione allo Stato di un termine entro cui provvedere, eventualmente accompagnate dalla segnalazione di possibili misure idonee a rimuovere la minaccia sistemica. La terza fase prevede, infine, una valutazione a posteriori

(*follow-up*) da parte della Commissione delle attività poste in essere dallo Stato in seguito alla raccomandazione pervenuta. In mancanza di soddisfacenti risposte, la Comunicazione sottolinea come la Commissione sia chiamata a valutare la possibilità di attivazione dei meccanismi preventivi e sanzionatori *ex art. 7 TUE*, anche se è bene ricordare come tale possibilità permanga in realtà in capo all'Istituzione per tutta la durata del procedimento previsto dal *Nuovo quadro*, che, come sottolineato in precedenza, è costruito come strumento parallelo a quelli previsti dai Trattati, non certo alternativo né necessariamente precedente (Kochenov, Pech 2015).

3. La “via giudiziaria” per la garanzia del rispetto dello Stato di diritto: la giurisprudenza europea sull'art. 19 TFUE

Come noto, nell'ordinamento dell'Unione europea esiste uno strumento ordinario per sanzionare la violazione puntuale da parte degli Stati membri di uno degli obblighi ad essi derivanti dai Trattati: la procedura di infrazione istituita dall'art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Ricontrata una possibile violazione, la Commissione, nel suo ruolo di vigilanza sull'applicazione del diritto dell'Unione, dopo aver instaurato un contraddittorio con lo Stato interessato, emette un parere motivato e, nel caso le violazioni continuino, ricorre alla Corte di giustizia che può provvedere ad una condanna pecuniaria.

Di fronte al progressivo deterioramento dello Stato di diritto negli ordinamenti di Ungheria e Polonia, e alla luce delle criticità e della sostanziale inutilizzabilità pratica del meccanismo di cui all'art. 7 TUE (*v. supra*), in dottrina sono emerse delle proposte per una valorizzazione dello strumento della procedura di infrazione contro violazioni non puntuali ma sistemiche dello Stato di diritto (Scheppele 2013). Il punto di partenza di tali considerazioni è dato dal fatto che riscontrare il mancato rispetto di un principio astratto e generale come questo è molto diverso dal valutare, come prevedono la natura e l'utilizzo consolidato della procedura di infrazione, la violazione di singole previsioni normative del diritto europeo. La Commissione, avvalendosi anche delle iniziative degli altri Stati membri, dovrebbe dunque fare un

uso cumulativo di singoli casi e profili di inottemperanza del principio dello Stato di diritto in un singolo ordinamento, in modo così da dare sostanza al caso presentato alla Corte di giustizia e permettere la sanzione della violazione globale del principio a livello di sistema, anche quando non si rilevino contrasti con specifiche disposizioni del diritto primario o derivato dell'Unione (v. anche Albanesi 2018, 241-263).

Parallelamente a questa proposta dottrinale, in tempi recenti si è effettivamente assistito ad un utilizzo estensivo della procedura di infrazione nei confronti delle riforme della magistratura adottate dalla Polonia. A questo proposito, le condanne inflitte si legano ad un nuovo approccio interpretativo ed operativo della Corte di giustizia nel definire il significato dell'art. 19 TFUE, che istituisce e fonda il sistema giurisdizionale composito dell'Unione europea, di cui i giudici nazionali sono parte integrante come autorità chiamate a dare applicazione al diritto dell'Unione.

A partire dalla sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, 27 febbraio 2018), emessa in sede di rinvio pregiudiziale in riferimento alla riduzione delle retribuzioni dei giudici in Portogallo, la Corte di giustizia fonda sull'art. 19 TFUE, quale concretizzazione del principio dello Stato di diritto consacrato all'art. 2 TUE (par. 32), l'imposizione di un obbligo per gli Stati membri di assicurare che le proprie corti rispettino gli standard europei di protezione giurisdizionale effettiva. Si legge in tale decisione, infatti, che «l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto [...] Ne consegue che ogni Stato membro deve garantire che gli organi rientranti, in quanto "giurisdizione" nel senso definito dal diritto dell'Unione, nel suo sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva (parr. 36-37) [...] Per garantire detta tutela, preservare l'indipendenza di detto organo è di primaria importanza (par. 41)» (Pech, Platon 2018, 1827). La garanzia dell'indipendenza dei giudici statali viene dunque riportata dalla Corte di giustizia tra gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione e quindi nel suo ambito di competenza, disinnescando quello che, soprattutto nel caso della Polonia, è uno degli argomenti fondanti della "difesa" dalle accuse rivolte ad essa da parte delle Istituzioni europee, ovvero il fatto che le riforme dell'ordi-

namento giudiziario, tramite principale attraverso cui in quell'ordinamento si realizza il *vulnus* allo Stato di diritto, sarebbero una competenza strettamente statale e di conseguenza totalmente estranea all'azione e agli interessi dell'Unione.

L'interpretazione inaugurata con il caso *Associação Sindical* è alla base delle condanne inflitte alla Polonia in alcune procedure di infrazione, a partire dalla sentenza C-619/18 (24 giugno 2019), seguita dalla C-192/18 (5 novembre 2019) e rafforzata dall'imposizione della disapplicazione della normativa nazionale nel rinvio pregiudiziale della sentenza *A.K.* (cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, 19 novembre 2019). In particolare, in tali casi le procedure di infrazione riguardano la normativa interna che impone l'abbassamento obbligatorio dell'età pensionabile dei giudici della Corte Suprema polacca, con parallelo riconoscimento in capo al Presidente della Repubblica di una facoltà libera, e dunque arbitraria, di concedere su richiesta un prolungamento del servizio. Nella sentenza C-619/18, il ragionamento della Corte riprende quanto già elaborato nel precedente *Associação Sindical*, ricordando l'obbligo ai sensi dell'art. 19 TFUE per gli Stati membri di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva ed in particolare l'indipendenza dei giudici nazionali, aspetto essenziale del diritto fondamentale ad un equo processo garantito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Sebbene l'organizzazione della giustizia rientri nella competenza degli Stati membri (par. 52), ciò non toglie che, nell'esercizio di tale competenza, essi siano tenuti a rispettare gli obblighi per essi derivanti dal diritto dell'Unione, che impone la necessaria esistenza di regole, relative in particolare alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, di ricusazione e di revoca dei suoi membri, che consentano di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possano nutrire in merito all'impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alla sua neutralità rispetto agli interessi contrapposti (par. 74). La misura oggetto di censura, coinvolgendo i giudici in carica e quindi violando il principio di inamovibilità, contrasta con la necessaria garanzia dell'indipendenza del giudice, e pertanto con l'art. 19 TFUE, comportando la condanna della Polonia (par. 96).

In tale linea giurisprudenziale, dunque, l'art. 19 TFUE, costruito come espressione dei valori dell'art. 2 TUE e presidio del diritto fon-

damentale ad un equo processo, assume una funzione generale idonea a trascendere le attribuzioni dell'Unione, diventando strumento per la garanzia generalizzata dello standard europeo di tutela giurisdizionale effettiva (Guella 2020). Anche se le citate condanne nei confronti della Polonia non hanno ad oggetto un'infrazione dell'art. 2 TUE *tout court*, come paventato dalle proposte dottrinali precedentemente accennate, ma specifiche violazioni dell'art. 19 TFUE, esse tuttavia dimostrano, sul piano concreto delle vicende istituzionali, l'attivismo della Commissione, nel dare avvio alle procedure, e della Corte di giustizia nel reagire alle violazioni dei valori fondamentali dell'Unione in atto, ampliando il ventaglio dei meccanismi di garanzia a disposizione nell'ordinamento europeo.

4. *Il regolamento UE 2020/2092: la condizionalità finanziaria a tutela dei valori fondanti dell'Unione europea*

Da ultimo, il protrarsi delle tensioni costituzionali interne all'Unione legate al rispetto dello Stato di diritto, ha portato molto recentemente alla definizione, su impulso ancora una volta della Commissione, di un ulteriore strumento, stavolta di natura finanziaria, per la garanzia del rispetto di tale principio.

Con l'approvazione, nel dicembre 2020, del regolamento UE 2020/292, si è infatti istituito un meccanismo di condizionalità finanziaria che lega l'utilizzo dei fondi e finanziamenti europei da parte degli Stati membri al rispetto, al loro interno, della *rule of law*, con il fine di usare la possibile sospensione di tali flussi finanziari come disincentivo ed eventuale sanzione per le violazioni in essere.

La proposta iniziale di regolamento, pubblicata dalla Commissione europea nel maggio 2018 (COM(2018)324 def), fondandosi sul presupposto secondo cui il mancato rispetto dello Stato di diritto in un Paese può causare gravi effetti negativi sugli interessi finanziari dell'Unione, con particolare riferimento a quelle carenze che hanno un impatto sul buon funzionamento delle autorità pubbliche e sull'effettivo controllo giurisdizionale, si caratterizzava per un ambito di azione molto ampio, con l'obiettivo di colpire violazioni sistemiche e non puntuali del principio di *rule of law* (il titolo stesso recava

l'espressione "carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto"), e per essere incentrata sul piano procedurale quasi esclusivamente sull'azione della Commissione stessa, con un coinvolgimento solo informativo del Parlamento europeo e un potere esclusivamente interdittivo, con meccanismo di silenzio assenso, del Consiglio (Circolo 2019). Tali caratteri avevano suscitato perplessità da parte di Parlamento e Consiglio, oltre che la forte opposizione degli Stati membri "interessati" alle misure, soprattutto in relazione alla base giuridica di tale regolamento e all'impressione che esso rappresentasse un *escamotage* per aggirare le difficoltà di attivazione dell'art. 7 TUE, unico strumento previsto dal diritto primario dell'Unione per reagire a violazioni sistemiche dei valori fondanti di cui all'art. 2 TUE (Carta 2019).

Il regolamento UE 2020/2092 porta con sé, dunque, rispetto alla proposta iniziale, i segni del necessario compromesso, che ne ha smussato gli aspetti più problematici. Nel titolo dell'atto, innanzitutto, ci si riferisce non più a "carenze generalizzate", ma a un "regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione", cosicché la tutela dello Stato di diritto non è più obiettivo diretto del meccanismo, ma viene perseguita indirettamente, quando l'eventuale violazione comporta un danno al bilancio dell'Unione.

Da un punto di vista operativo, l'art. 4 del regolamento prevede l'adozione di opportune misure qualora, in uno Stato membro, «siano accertate violazioni dei principi dello Stato di diritto ... che compromettono o rischiano seriamente di compromettere in modo sufficientemente diretto la sana gestione finanziaria del bilancio dell'Unione o la tutela degli interessi finanziari dell'Unione» (c. 1), con un'elencazione esemplificativa delle possibili violazioni concrete (c. 2). Per adottare le sanzioni previste si richiede dunque un legame diretto tra la singola violazione dello Stato di diritto e il danno agli interessi finanziari dell'Unione, cosicché dall'approccio sistemico della prima proposta, si è passati ad un approccio pressoché casistico alla tutela della *rule of law*. Le misure previste consistono, ai sensi dell'art. 5, nella sospensione dei pagamenti, degli impegni o dell'approvazione dei programmi necessari a usare i fondi europei, e devono essere determinate alla luce dell'impatto effettivo o potenziale delle violazioni sulla sana gestione finanziaria del Bilancio dell'Unione, seguendo un criterio di proporzionalità.

La procedura per l'attivazione del meccanismo sanzionatorio è, ancora una volta, incentrata sull'azione della Commissione europea, secondo quanto stabilito dall'art. 6. Ove vi siano fondati motivi di ritenere sussistenti le violazioni descritte all'art. 4, la Commissione è chiamata a fornire una notifica scritta allo Stato interessato, informando Parlamento europeo e Consiglio, dando il via a un dialogo con lo Stato stesso, che fornisce osservazioni e informazioni. Se, esaurito questo confronto, la Commissione considera ancora fondate le proprie valutazioni, trasmette una proposta di sanzione prima allo Stato membro, che a sua volta può produrre osservazioni e controproposte, e successivamente al Consiglio, presentando motivi specifici ed elementi di prova. La sanzione è quindi ufficialmente adottata dal Consiglio entro un mese dalla proposta della Commissione, per discostarsi dalla quale è necessario un voto a maggioranza qualificata.

Si registrano, però, due elementi decisamente irrivalenti nel quadro delineato dal regolamento e nel contesto in cui esso è stato approvato. Innanzitutto, al par. 26 delle premesse al regolamento, e quindi non nella parte normativa dello stesso, è citata una sorta di "freno di emergenza", che prevede che uno Stato che ritenga violati in maniera grave i principi di obiettività, non discriminazione, parità di trattamento e approccio imparziale e basato su elementi di prova nell'irrogazione delle sanzioni, può chiedere di trattare la questione in sede di Consiglio europeo, bloccando così l'adozione di misure per i successivi tre mesi. Inoltre, subito prima dell'approvazione finale del regolamento, il Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020, ha prodotto una dichiarazione interpretativa, che richiama la necessità dell'adozione, da parte della Commissione, di apposite linee guida sulle modalità di applicazione del regolamento, compresa una metodologia per effettuare la valutazione delle violazioni, e prevede che, prima della loro adozione, la Commissione non proponga alcuna misura sanzionatoria ai sensi del regolamento stesso. Come evidente, l'aspetto controverso di questa dichiarazione è l'introduzione da parte di un organo senza competenze legislative (il Consiglio europeo) di un elemento istituzionale (le linee guida) assolutamente non previsto nel testo normativo del regolamento, con la pretesa che l'applicabilità di tale atto normativo sia a ciò subordinata.

Il meccanismo così istituito rappresenta, pertanto, un interessante

sviluppo nella progressiva definizione di diversi strumenti di garanzia per la tutela dello Stato di diritto all'interno degli Stati membri dell'Unione europea, ampliando l'“armamentario” a disposizione delle Istituzioni europee per l'affermazione dei valori fondamentali dell'Unione stessa.

Rimangono tuttavia alcune criticità. Si rilevano, infatti, elementi poco chiari nella disciplina del meccanismo, sia sul piano istituzionale, a partire dalla prospettata pubblicazione delle linee guida e dal ruolo del Consiglio europeo, escluso dalla procedura prevista dal regolamento ma “recuperato” con il “freno di emergenza” e la dichiarazione interpretativa, sia sul piano applicativo, con particolare riferimento alla possibilità di dimostrazione del legame diretto tra violazioni del principio della *rule of law* e conseguenze negative per il bilancio dell'Unione e alla valutazione della proporzionalità delle sanzioni. Restano così dei dubbi sull'effettiva applicabilità e soprattutto sulla incisività di questo nuovo strumento sanzionatorio come incentivo ad un cambio di rotta in quegli Stati membri in cui il rispetto dello Stato di diritto è maggiormente in discussione (Baraggia, Bonelli 2021).

Bibliografia

A. Baraggia, M. Bonelli, *Linking Money to Values: the new Rule of Law Conditionality Regulation and its constitutional challenges* (May 1, 2021), in *German Law Journal*, disponibile at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3878250>

M. Carta, *Qualche considerazione sulla tutela dello Stato di diritto attraverso gli strumenti finanziari nell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 308-321

A. Circolo, *È la rule of law a proteggere il bilancio dell'Unione o viceversa? La nuova proposta di regolamento «sulle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto»*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2, 2019, pp. 395-409

V. Constantinesco, *La confrontation entre identité constitutionnelle européenne et identités constitutionnelles nationales: convergence ou contradiction? Contrepoint ou hiérarchie?*, in *L'Union européenne, Union de droit, Union des droits*, Mélanges en l'honneur de Philippe Manin, Parigi, A. Pedone, 2010, pp. 79-94

F. Guella, *Indipendenza della magistratura polacca e stato di diritto in Eu-*

ropa: malgrado l'irricevibilità di questioni ipotetiche, la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva prescinde dalle attribuzioni dell'Unione, in *DPCE Online*, 2, 2020, pp. 2917-2925

D. Kochenov, *Article 7 TEU: A Commentary on a Much Talked-About "Dead" Provision*, in *XXXVIII Polish Yearbook of International Law*, 2018, pp. 165-187

D. Kochenov, L. Pech, *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 11, No. 3, 2015, pp. 512-540

L. Montanari, *Il rispetto del principio di Rule of law come sfida per il futuro dell'Unione Europea*, in *La Comunità Internazionale*, 1, 2020, 75-96

L. Pech, S. Platon, *Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*, in *Common Market Law Review*, 6, 2018, pp. 1827-1854

L. Pech, K.L. Scheppele, *Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 2017, pp. 3-47

D. Sarmiento, *The EU's Constitutional Core*, in A. Saiz Arnaiz, C. Alcobarro Llivinia (a cura di), *National Constitutional Identity and European Integration*, Antwerp, Intersentia, 2013, pp. 177-204

I. Sawicki, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, Franco Angeli, 2018

K.L. Scheppele, *What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions*, 2013, accessibile online all'indirizzo <https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf> (ultima consultazione 14/12/2020)

R. Toniatti, *Il principio di rule of law e la formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale dell'Unione europea*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 2002 pp. 503-525

D. Zolo, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in P. Costa e D. Zolo (a cura di) *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, Laterza, 2002, pp. 17-88

La tutela dei diritti tra previsioni normative ed effettività

LAURA MONTANARI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La scrittura dei cataloghi dei diritti e il loro contenuto. – 2.1. Il particolare caso della Bosnia ed Erzegovina. – 3. Le garanzie dei diritti. – 3.1. Il ruolo della Cedu. – 4. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

Lo studio della disciplina costituzionale dei diritti costituisce uno strumento essenziale per riflettere sulle trasformazioni che caratterizzano la fine dell'esperienza socialista.

Com'è noto, uno degli elementi che esprimeva la rottura con il passato al momento della nascita dello Stato socialista era l'abolizione delle proprietà privata. Ma più in generale la concezione dei diritti cambiava radicalmente. Veniva infatti imposta una visione funzionalizzata di diritti, che li subordinava alle esigenze della costruzione della società comunista, con la possibilità di limitarli nel momento in cui il loro esercizio si ponesse in conflitto con tale obiettivo. Questa impostazione faceva sì che nei "cataloghi" prevalessero i diritti di carattere economico-sociale, mentre ai diritti di libertà classici era dedicato uno spazio limitato. Infine, venivano previste garanzie essenzialmente materiali, nel senso che si indicavano gli atti del potere statale volti ad assicurare l'effettivo godimento dei diritti non solo per quelli sociali, ma anche per quelli di libertà (es. messa a disposizione dei locali per le riunioni...): si legittimava così in realtà ulteriormente l'intervento dello Stato.

Le riforme successive al 1989 rovesciano radicalmente tale impostazione: con una sorta di rivoluzione copernicana viene riconosciuta la centralità dell'individuo e dei suoi diritti. Viene accolto il modello che caratterizza lo Stato di derivazione liberale, adottando nei vari Paesi soluzioni molto simili, tanto che si è parlato di "Costituzioni fotocopia". Le indicazioni che si offrono in questo Capitolo valgono, dunque, per l'analisi di tutti i cataloghi costituzionali dei diritti, con

l'eccezione di quello della Bosnia ed Erzegovina che – come vedremo – ha caratteristiche peculiari legate alla scrittura a livello internazionale della Costituzione, di cui si è detto nel contributo dedicato ai cicli costituzionali.

In via preliminare, è opportuno ricordare le principali fonti di ispirazione dei nuovi testi. Innanzitutto, le Costituzioni dei Paesi dell'Europa occidentale, che si caratterizzano, soprattutto quelle nate dai processi di democratizzazione degli anni Settanta (Spagna, Portogallo e Grecia), per ricchi cataloghi di diritti. Un secondo punto di riferimento sono i trattati internazionali. Dopo il Secondo conflitto mondiale si è sviluppato, infatti, un processo di internazionalizzazione dei cataloghi dei diritti. Sono stati approvati trattati sia di carattere generale, a livello universale (es. i Patti delle Nazioni Unite del 1966 relativi ai diritti economici, sociali e culturali e ai diritti civili e politici) oppure regionale (es. la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, d'ora innanzi Cedu), sia dedicati a specifiche categorie di soggetti (es. la Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989). I *bill of rights* adottati a livello internazionale prevedono altresì specifici strumenti di garanzia, che contribuiscono a rafforzare la tutela dei diritti.

Le nuove democrazie nate dal crollo dello Stato socialista si caratterizzano per una particolare apertura al diritto internazionale, anche questo in opposizione all'esperienza precedente. Nel caso dei Paesi dei Balcani occidentali (ma in generale per tutti i Paesi dell'Est) in relazione alla tutela dei diritti un ruolo fondamentale è stato svolto dalla Cedu e, più di recente, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE approvata a Nizza nel 2000, che per la sua modernità disciplina nuove figure non presenti nelle Costituzioni più risalenti.

2. *La scrittura dei cataloghi dei diritti e il loro contenuto*

La scrittura dei cataloghi dei diritti risente, analogamente alle Costituzioni di cui sono parte, del condizionamento esterno, che può assumere forme più o meno intense. C'è innanzitutto la volontà delle nuove Repubbliche di essere riconosciute come Stati democratici e di poter accedere alle organizzazioni internazionali e sovranazionali. In

questa prospettiva, la tutela dei diritti costituisce una condizione fondamentale. Si può richiamare, a titolo di esempio, il documento finale della riunione della CSCE (ora OSCE - Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) svoltasi a Mosca nel settembre del 1991, laddove si afferma che «le questioni relative ai diritti dell'uomo, alle libertà fondamentali, alla democrazia e allo Stato di diritto rivestono un interesse internazionale [...], in quanto il rispetto di tali diritti e libertà costituisce uno dei fondamenti dell'ordine internazionale». Del resto, sia il Consiglio d'Europa che l'Unione europea riconoscono la tutela dei diritti umani e in particolare dei diritti delle minoranze come uno dei parametri di condizionalità. Tra i Criteri di Copenaghen stabiliti dall'Unione nel 1993, quello "politico" indica che «l'appartenenza all'Unione richiede che il Paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze...»; il Consiglio d'Europa nella Dichiarazione di Vienna dello stesso anno stabilisce espressamente (anche se la prassi era già in questo senso) che la partecipazione all'organizzazione presuppone l'impegno a sottoscrivere e ratificare in tempi brevi la Cedu (con il riconoscimento, fintantoché erano facoltativi, del diritto al ricorso individuale e della giurisdizione della Corte di Strasburgo).

Oltre a questa forma "generica" di condizionamento, come si è visto nel Capitolo dedicato ai cicli costituzionali, vi sono stati casi in cui la scrittura delle Costituzioni è stata guidata dall'esterno. Il riferimento è alle riforme introdotte in Macedonia nel 2002 e soprattutto all'adozione della Costituzione dell'Unione di Serbia e Montenegro nel 2003. Anche se l'Unione si è sciolta nel 2006, con la dichiarazione di indipendenza del Montenegro, è interessante citare questo esempio perché la Costituzione era accompagnata da una specifica *Carta dei diritti umani e delle minoranze e delle libertà civili*, che ne costituiva parte integrante. Dalla lettura di questo catalogo emerge con evidenza la corrispondenza alle soluzioni adottate a livello europeo. Si può citare a titolo di esempio l'art. 13 dedicato al principio di eguaglianza: *) che inizia affermando l'eguaglianza innanzi alla legge e il diritto ad un'eguale protezione, senza discriminazioni; *) poi vieta ogni discriminazione diretta o indiretta su qualsiasi fondamento si basi ed elenca un ampio novero di fattispecie che comprendono anche l'età e l'handicap

fisico o mentale; *) infine disciplina espressamente le “azioni positive” al fine di garantire l’eguaglianza, la necessaria protezione e il progresso a persone o a gruppi di persone che sono in una posizione di disuguaglianza, al fine di metterli in grado di godere pienamente e nello stesso modo dei diritti umani e delle minoranze; *) precisando, secondo i più avanzati risultati della giurisprudenza, anche europea, il carattere temporaneo di tali speciali misure, che verranno applicate solo sino al raggiungimento degli obiettivi indicati.

Vi è, infine, caso della Bosnia ed Erzegovina, in cui la stessa Costituzione è stata scritta a livello internazionale, ma proprio per le peculiarità della soluzione adottata verrà affrontato autonomamente nel prossimo paragrafo.

Passando all’analisi dei contenuti, si possono fare preliminarmente alcune considerazioni di carattere generale. Il primo dato che emerge è la *ricchezza dei cataloghi dei diritti*, sia per la quantità delle situazioni giuridiche protette, sia per l’ampiezza e il dettaglio della disciplina. Si è al riguardo rilevato come «le nuove Costituzioni dell’Europa post-sovietica dedicano ai diritti un’attenzione straordinaria, sia in termini quantitativi sia sul piano dell’accuratezza del *drafting*» (Ferrari 2001, VII). Si potrebbe dire che quella sorta di ineluttabilità dell’adesione al modello del costituzionalismo di derivazione liberale, porta altrettanto ineluttabilmente con sé la previsione di una rete molto fitta di diritti.

In tutti i testi costituzionali si trovano non meno di 50 articoli dedicati ai diritti, dove vengono disciplinate nel dettaglio molteplici figure. Come se si sentisse la necessità di fissare nei testi costituzionali non solo i principi fondamentali, ma anche le regole, con riferimento al maggior numero di diritti possibile.

Sotto questo profilo, non si possono tacere le riserve da subito avanzate dalla dottrina a fronte di una sorta di eccessiva costituzionalizzazione dei diritti, che non solo può rischiare di “banalizzarli”, ma soprattutto può rivelarsi particolarmente problematica in una fase di complessa transizione. L’eventuale impossibilità, pratica, di soddisfare tutte le aspettative indotte nei cittadini, soprattutto quelle a prestazioni sociali, può rendere più critico il rapporto della società civile con l’autorità e, quindi, più difficoltoso il consolidamento democratico.

Per quanto riguarda la *costruzione sistematica*, oltre all’inserimento di alcune norme relative ai diritti tra i principi fondamentali, le Costi-

tuzioni dei Paesi balcanici prevedono uno specifico capo dedicato ai diritti, qualificati talvolta come libertà fondamentali e diritti dell'individuo e del cittadino (Cost. Macedonia del Nord), o nella maggior parte dei casi come diritti umani e libertà fondamentali (Cost.: Croazia, Slovenia, Montenegro, Kosovo), mentre la Costituzione della Serbia riprende l'intitolazione della Carta dell'Unione del 2003 riferendosi a diritti umani e delle minoranze e libertà. All'interno si trovano varie classificazioni, con la distinzione dei diritti delle minoranze, oppure dei diritti economico-sociali o ancora con la previsione di un capitolo introduttivo con le previsioni di carattere generale. Quello che emerge scorrendo i cataloghi è che le diverse figure, che nella tradizione occidentale corrispondono alle diverse "generazioni" dei diritti, sono in realtà frammiste. Emblematica al riguardo è la collocazione di alcuni diritti di carattere economico, in particolare – ovviamente – il diritto di proprietà e la libertà di iniziativa economica, cui viene assegnata una posizione di innegabile rilievo, attraverso l'inserimento in molti casi tra i diritti e le libertà fondamentali, a simboleggiare la rottura con i principi che informavano l'ordinamento socialista. Ma vi sono altri aspetti problematici, che fanno sì che i diritti si confondano in una successione talvolta "caotica", che potrebbe svalutarne la portata. I diritti relativi alla libertà personale e alle garanzie processuali, ad esempio, pur numerosi, sono spesso "distribuiti" all'interno del catalogo così generando qualche difficoltà ricostruttiva, così come i "nuovi diritti", anche molto particolari, che si trovano insieme ai diritti classici della prima generazione.

Passando ora a vedere quali diritti vengono disciplinati, la prima constatazione è quasi scontata alla luce di quanto detto: si ritrovano – per riferirci alla classificazione tradizionale – le libertà civili classiche, i diritti politici e i diritti economico-sociali, cui si deve aggiungere un numero abbastanza significativo di "nuovi diritti".

Alcuni "nuovi diritti" sono presenti anche nelle Costituzioni occidentali, come nel caso della tutela dell'ambiente, del diritto alla privacy, della tutela dei dati personali, dell'obiezione di coscienza. Non mancano però soluzioni particolari: come quando – rispetto all'ambiente – si prevede l'obbligo per ciascuno di promuoverlo e di proteggerlo o il diritto ad avere tempestive e complete informazioni sul suo stato (es. Cost.: Serbia art. 74, Montenegro art. 23, Macedonia del

Nord art. 43). Altri diritti invece si collegano all'evoluzione della società civile e alle più recenti scoperte della scienza, per ora oggetto soprattutto delle Convenzioni internazionali (o della Carta di Nizza, che da questo punto di vista è particolarmente innovativa). Si possono richiamare le disposizioni dedicate a specifiche categorie di persone, come i bambini, i disabili, gli anziani (ma anche i veterani di guerra: Cost. Macedonia del Nord art. 36) o quelle che pongono specifiche garanzie a fronte dell'evoluzione della scienza e della tecnica, come il divieto di esperimenti medici senza consenso (Cost. Croazia art. 23) e il divieto di clonazione (Cost. Montenegro art. 27); la libertà di procreazione (Cost.: Serbia art. 63 e Slovenia art. 55); la tutela del consumatore (Cost. Serbia art. 90) o ancora accolgono le nuove esigenze dell'uomo moderno, come l'ampia tutela della cultura e la promozione dello sport (es. Cost.: Macedonia del Nord art. 47 e Croazia art. 68), il divieto di trattamenti crudeli nei confronti degli animali (Cost. Slovenia art. 72).

Molto importante è ovviamente, considerate le vicende storiche della regione, la disciplina relativa alle minoranze, che proprio per tale ragione è oggetto di uno specifico Capitolo in questo Volume scritto da Maria Dicosola.

Ho richiamato queste figure per mettere in evidenza alcune particolarità, tuttavia si tratta di disposizioni presenti talvolta in un solo testo costituzionale e che quindi non ritengo di approfondire in questa sede. Preferisco invece individuare due temi, rispetto ai quali verificare come le garanzie "classiche", che si ritrovano in tutte le Costituzioni moderne, vengono declinate nei sistemi dei Balcani occidentali: si tratta, da un lato, della centralità dell'individuo, che è il filo rosso di tutte le norme costituzionali, e, dall'altro, della protezione della democrazia, che segna probabilmente il limite della fiducia nei confronti proprio di quell'individuo.

a) *La centralità dell'individuo*. Si può citare a titolo di esempio l'art. 28 della Costituzione del Montenegro dedicato a *Dignity and inviolability of person*, il quale stabilisce che «The dignity and security of a man shall be guaranteed. The inviolability of the physical and mental integrity of a man, and privacy and individual rights thereof shall be guaranteed. No one can be subjected to torture or inhuman or degrading treatment. No one can be kept in slavery or servile position». E' una

sintesi della ricchezza di figure previste in queste Costituzioni, che tutte dedicano specifiche disposizioni all'inviolabilità del diritto alla vita e alla garanzia della dignità umana, con un generale, sia pure progressivo, espresso divieto della pena di morte. In particolare, la dignità della persona, che possiamo considerare come fonte di tutti i diritti (v. art. 23 Cost. Kosovo: «Human dignity is inviolable and is the basis of all human rights and fundamental freedoms»), viene declinata rispetto ad una pluralità di situazioni: *) il divieto di tortura e trattamenti disumani e degradanti, dove tutte le Costituzioni riprendono le previsioni delle Convenzioni internazionali, ma anche il divieto di essere sottoposti ad esperimenti medici o scientifici senza il proprio consenso; *) il divieto di lavoro forzato, cui in molti casi è aggiunta la garanzia della libertà di scelta del lavoro, che pare indicare una reazione rispetto alle regole adottate nei sistemi socialisti, ma alla luce delle più recenti vicende si trova anche divieto di sfruttamento sessuale ed economico e di riduzione in schiavitù e della tratta di esseri umani (es. Cost. Serbia art. 26); *) poi tutte le norme sulla privacy e la protezione dei dati personali (es. Cost.: Croazia art. 35, Slovenia art. 38, Macedonia del Nord art. 18); *) infine altri diritti che attengono strettamente alla sfera della personalità e dignità: l'obiezione di coscienza, in particolare al servizio militare (es. Cost.: Serbia art. 45, Croazia art. 47, Slovenia art. 46; Montenegro art. 48); il divieto di clonazione; la "libertà di procreare".

Accanto alle disposizioni che "difendono" l'individuo, vi sono anche quelle che valorizzano il suo ruolo nella società: non solo la libertà di manifestazione del pensiero, ma in particolare il diritto di manifestare in pubblico (in chiave politica) le proprie convinzioni; non solo la libertà di riunione ma anche quella di protesta pacifica (es. Cost. Croazia art. 42) o, più semplicemente, il diritto di partecipare alla vita pubblica.

b) La protezione della democrazia. La ricchezza dei cataloghi dei diritti di cui si è cercato di dare sinteticamente conto, si accompagna all'introduzione di alcune limitazioni, in particolare alla libertà di manifestazione del pensiero e alla libertà di associazione, che fanno dei Paesi oggetto di analisi esempi di "democrazie protette".

Viene riconosciuta con ampiezza la libertà di manifestazione del pensiero (e di informazione), ma nello stesso tempo viene espressamente prevista l'incostituzionalità e la punibilità di determinate mani-

festazioni del pensiero: ad esempio l'art. 39 della Costituzione croata dispone espressamente che «any call for or incitement to war, or resort of violence, national, racial or religious hatred, or any form of intolerance shall be prohibited and punishable by law» (v. anche Cost.: Serbia art. 49, Slovenia art. 63, Montenegro art. 47), in altri casi viene sancito il divieto di distribuzione (attraverso la stampa o altri mezzi) delle medesime informazioni (es. Cost. Serbia art. 50).

Allo stesso modo la disciplina della libertà di associazione, e in particolare di quella in partiti politici, pur godendo di ampie garanzie (non è richiesta autorizzazione, è riconosciuta la libertà negativa...), presenta significativi limiti. Al di là dei classici divieti di costituire associazioni militari e paramilitari (es. Cost. Macedonia del Nord art. 20) e associazioni segrete (es. Cost. Montenegro art. 55), e il divieto di partecipare alle associazioni politiche per alcuni soggetti: es. i membri delle forze armate (es. Cost.: Montenegro art. 55 e Slovenia art. 42), mi preme mettere in luce una serie di limitazioni relative ai programmi e alle attività delle associazioni, o almeno di quelle politiche, che si possono raccogliere e giustificare con l'obiettivo di tutelare tre valori: a) *la democrazia appena riconquistata*, contro la violenta distruzione dell'ordine costituzionale o dell'ordine democratico della Repubblica (es. Cost. Macedonia del Nord art. 20) e la violazione dei diritti e delle libertà dell'uomo (es. Cost.: Montenegro art. 55 e Kosovo art. 44); b) *l'indipendenza nazionale*: contro la distruzione dell'integrità territoriale e dell'indipendenza (es. Cost.: Croazia art. 43 e Montenegro art. 55); c) *la difficile conquista di condizioni di pacifica convivenza*: contro l'incoraggiamento o l'incitamento dell'aggressione militare, o dell'odio o dell'intolleranza etnica, razziale o religiosa; o detto in altri termini provocare o fomentare l'odio e l'intolleranza (es. Cost.: Serbia artt. 5 e 55, Macedonia del Nord art. 20, Kosovo art. 44).

Ho voluto mettere a confronto questi due profili nella prospettiva di ragionare sui contenuti dei cataloghi: ricchi di garanzie per gli individui che appaiono come il fine e il motore del sistema, ma che in fondo non si ritiene abbiano ancora pienamente interiorizzato quei principi e quei valori che sono alla base di un ordinamento veramente democratico, che di conseguenza devono essere protetti.

2.1. *Il particolare caso della Bosnia ed Erzegovina*

Si è già accennato in altri Capitoli di questo Volume alle particolari vicende della Bosnia ed Erzegovina, la cui Costituzione è contenuta nell'allegato n. 4 degli Accordi di Dayton del 1995, con cui si è posto termine ai violenti combattimenti che avevano dilaniato il Paese negli anni precedenti. Le peculiarità della scrittura della Costituzione si riverberano anche sul piano della disciplina dei diritti. L'art. II, dedicato a "Diritti umani e libertà fondamentali", prevede infatti una soluzione particolare, che riprende a sua volta il contenuto dell'Accordo sui diritti umani inserito nell'allegato n. 6 degli Accordi di Dayton, che vincola non solo la Repubblica di Bosnia ed Erzegovina, ma anche le due Entità che la compongono.

Il catalogo dei diritti si articola su tre diversi assi: *) innanzitutto la Cedu, i cui diritti e le cui libertà sono applicati direttamente e prevalgono sulle leggi in contrasto (secondo quanto previsto dal par. 2); *) poi i diritti espressamente elencati (ma senza una disciplina specifica) nel par. 3; *) infine i diritti riconosciuti nei trattati internazionali indicati nell'allegato I della Costituzione medesima (che a sua volta riprende le previsioni dell'allegato 6 del Trattato di Dayton). La norma costituzionale si limita, al riguardo, a stabilire che il godimento di tali diritti spetta a tutte le persone senza discriminazioni.

Il par. 7 dell'art. II precisa che la Bosnia ed Erzegovina rimane o diventerà parte dei trattati internazionali di cui all'allegato I della Costituzione, così lasciando intendere al momento dell'entrata in vigore della stessa può non esserlo ancora, sicché tali trattati costituiscono la fonte dei diritti dei cittadini in forza del loro inserimento nel richiamato elenco a prescindere dalla ratifica da parte dello Stato.

Si può individuare una sorta di duplice passaggio: non solo la disciplina dei diritti è imposta dall'allegato 6 degli Accordi di Dayton, ma – dal punto di vista della tecnica legislativa – essa è costruita attraverso il rinvio ad una serie di Convenzioni internazionali che costituiscono così la disciplina sostanziale della materia.

Ciò ha un'implicazione ulteriore: il diretto riferimento alle fonti internazionali impone necessariamente (anche se non formalmente) che

venga presa in considerazione anche l'interpretazione che di tali norme è data a livello internazionale, soprattutto laddove, come nel caso della Cedu, vi sia un giudice chiamato a verificarne il rispetto. Come si è rilevato, in questi casi, «organes internationaux et organes nationaux coexistent et entrent en concurrence, et ce, même au niveau de l'interprétation de la Constitution» (Pech 421).

Va segnalato che anche la Costituzione del Kosovo, che pur presenta un ampio catalogo dei diritti, contiene all'art. 22 un elenco di Convenzioni internazionali rispetto alle quali afferma che «Human rights and fundamental freedoms guaranteed by the following international agreements and instruments are guaranteed by this Constitution, are directly applicable in the Republic of Kosovo and, in the case of conflict, have priority over provisions of laws and other acts of public institutions». Si tratta di una soluzione simile a quella adottata in Bosnia ed Erzegovina e che anche in questo caso si può comprendere alla luce della particolare vicenda del Paese, che ha visto un significativo intervento della Comunità internazionale per porre fine al conflitto tra la popolazione albanese e la Repubblica serba (v. il Capitolo di Ingravallo in questo Volume).

3. *Le garanzie dei diritti*

Partendo da una interpretazione ampia del concetto di garanzia dei diritti, vorrei ora identificare tutti quei profili che, a mio parere, completano e sostanziano il riconoscimento dei diritti. Da questo punto di vista le Costituzioni dei Paesi dell'Est in generale e quelle dei Balcani occidentali in particolare appaiono particolarmente interessanti per la ricchezza delle soluzioni adottate.

Si può partire da una distinzione tra gli strumenti legati all'accoglimento del principio dello Stato di diritto e le garanzie di carattere giurisdizionale in senso stretto.

a) *Il principio dello Stato di diritto*. Il principio dello Stato di diritto, come si è accennato, costituisce uno degli elementi caratterizzanti i nuovi sistemi costituzionali e riveste un ruolo fondamentale anche nei rapporti con l'Unione europea, come emerge dall'analisi di Matteo Daicampi al cui Capitolo si rinvia. In questa sede, voglio prendere in

esame alcuni profili che sono presenti nelle moderne democrazie e corrispondono all'evoluzione istituzionale che ha condotto a quello che possiamo definire come Stato costituzionale di diritto.

Innanzitutto, il principio di legalità a cui si possono ricondurre le classiche garanzie di origine liberale, quali la irretroattività della legge (con la disciplina delle sue deroghe); la necessità della pubblicazione delle leggi per la loro applicabilità; la sindacabilità degli atti amministrativi. Più strettamente connessi alla disciplina dei diritti, il principio di riserva di legge e il diritto d'agire e difendersi in giudizio, con un'ampia serie di previsioni riconducibili al giusto processo.

A questo si aggiunge il principio di costituzionalità, rispetto al quale non ci si limita a ribadire la collocazione della Costituzione al vertice del sistema delle fonti, con il conseguente controllo sulla legittimità dell'attività del legislatore, ma in alcuni casi viene anche espressamente affermata la diretta applicabilità delle norme costituzionali; in particolare di quelle in materia di tutela dei diritti. Si può richiamare l'art. 15, c. 1 della Cost. slovena secondo cui «Human rights and fundamental freedoms shall be exercised directly on the basis of the constitution» (v. anche Cost. Serbia art. 18). Si supera in questo modo ogni dubbio sul carattere programmatico delle norme costituzionali, di cui si è discusso ad esempio in Italia, e si offre uno strumento di tutela in più agli individui, che possono farle valere direttamente.

Va segnalato che diverse Costituzioni dell'area prevedono un titolo espressamente dedicato ai principi di legalità e costituzionalità, come ad esempio la parte V della Costituzione del Montenegro, la parte VIII di quella della Serbia, il capo VII di quella della Slovenia, dove vengono raccolte molte delle previsioni appena richiamate. In realtà, già il Titolo IV della Costituzione jugoslava del 1974 era dedicato a "Legittimità costituzionale e legislativa"; tuttavia l'adozione di tale soluzione nelle nuove Carte fondamentali può essere considerata funzionale a dare evidenza a tali principi e al significato che rivestono nell'ordinamento.

A questi profili di diritto interno, va poi aggiunto il peculiare ruolo svolto dal diritto internazionale. Le nuove Carte costituzionali dei Balcani occidentali si caratterizzano per una forte apertura verso il diritto internazionale, in contrapposizione a quello che era l'atteggiamento degli Stati socialisti. Ciò porta ad adottare una "tecnica" particolar-

mente efficace di adattamento – presente in diverse democrazie occidentali, tra cui si possono ricordare a titolo d'esempio la Francia e la Spagna –, stabilendo che anche le norme del diritto internazionale pattizio, una volta divenute vincolanti per lo Stato a livello internazionale con la ratifica (ed entrate in vigore), sono immediatamente efficaci ed applicabili nel diritto interno. Inoltre, le norme derivate dall'adattamento al diritto internazionale pattizio si collocano nel sistema delle fonti nazionale in una posizione "superlegislativa", in forza della quale, mentre sono subordinate alla Costituzione, prevalgono sulla legislazione interna in contrasto. Si può citare, come esempio, l'art. 16 della Costituzione della Serbia, dedicato a *International relations* in base al quale «The foreign policy of the Republic of Serbia shall be based on generally accepted principles and rules of international law. Generally accepted rules of international law and ratified international treaties shall be an integral part of the legal system in the Republic of Serbia and applied directly. Ratified international treaties must be in accordance with the Constitution» (v. anche Cost.: Slovenia art. 8; Kosovo art. 19; Croazia art. 134).

Ciò fa sì che, da un lato, che il singolo possa farle valere direttamente innanzi ai giudici nazionali, come fondamento della propria posizione giuridica al pari delle norme interne. Dall'altro, la sovraordinazione di queste previsioni costituisce un ulteriore strumento di garanzia nei confronti degli eventuali abusi del legislatore. Il cittadino, infatti, potrà contestare in questi casi la "non convenzionalità" del diritto nazionale; il controllo sul rispetto dei trattati da parte della legge e degli atti subordinati viene attribuito dalla Costituzione alla Corte costituzionale (v. il Capitolo di Pistan in questo Volume).

Sempre con riferimento al rapporto con il diritto internazionale, va ricordato che nella Costituzione della Bosnia ed Erzegovina viene espressamente stabilito che deve essere garantito il più alto livello dei diritti umani e delle libertà fondamentali internazionalmente riconosciuti, mentre in quella del Kosovo si prevede che «Human rights and fundamental freedoms guaranteed by this Constitution shall be interpreted consistent with the court decisions of the European Court of Human Rights» (art. 53). Come già ricordato, i conflitti che hanno caratterizzato la transizione costituzionale in questi due Paesi hanno portato ad un significativo intervento della Comunità internazionale, che

può spiegare l'adozione di queste previsioni. Le stesse, tuttavia, possono essere lette come una sorta di spostamento del baricentro della garanzia dei diritti verso il piano internazionale o, almeno, verso una lettura integrata della disciplina, orientata ovviamente a rafforzare la tutela.

Infine, la maggior parte dei testi analizzati prevedono l'istituzione di organi *ad hoc*, sul modello dell'*ombudsman* svedese, chiamati a verificare il rispetto dei diritti nei rapporti con la pubblica amministrazione (es. Cost.: Serbia art. 138; Slovenia art. 159; Kosovo art. 132). Merita di essere segnalata la soluzione adottata nella Costituzione del Montenegro che, seguendo l'evoluzione in atto a livello internazionale verso la previsione di figure indipendenti chiamate a tutelare in senso più ampio i diritti, ha introdotto il *Protector of human rights and liberties*. Ai sensi dell'art. 81 «The protector of human rights and liberties of Montenegro shall be independent and autonomous authority that takes measures to protect human rights and liberties. The protector of human rights and liberties shall exercise duties on the basis of the Constitution, the law and the confirmed international agreements, observing also the principles of justice and fairness. The protector of human rights and liberties shall be appointed for the period of six years and can be dismissed in cases envisaged by the law».

b) *Le garanzie giurisdizionali*. Il secondo aspetto che voglio toccare è quello delle garanzie giurisdizionali. Al di là di tutti gli strumenti indiretti che si sono richiamati, il fulcro della garanzia dei diritti è costituito dall'intervento del giudice. Si è già accennato a questo aspetto nel declinare i principi che caratterizzano lo Stato di diritto, tuttavia vanno esplorate anche in questo caso le diverse relazioni che si instaurano quanto alle modalità complessive di funzionamento del sistema.

La garanzia giurisdizionale opera almeno a tre livelli. Innanzitutto, al primo livello, innanzi ai giudici comuni, ordinari o amministrativi, rispetto ai quali valgono le ampie garanzie che le Costituzioni stabiliscono circa il diritto ad agire (e a difendersi) in giudizio. Al riguardo si può solo rilevare che le nuove Carte fondamentali paiono indirettamente costituzionalizzare il principio del doppio grado di giudizio, prevedendo il diritto all'appello. È di tutta evidenza che l'effettività di queste garanzie ha come presupposto fondamentale il corretto funzionamento del sistema giurisdizionale e, in particolare, la garanzia del

giusto processo e dell'indipendenza dei giudici. Si tratta di aspetti su cui i documenti, anche più recenti, adottati dall'Unione europea nell'ambito della procedura di allargamento segnalano diverse problematiche e l'esigenza di interventi normativi. Si rinvia per l'approfondimento di queste tematiche al Capitolo di Jens Woelk in questo Volume, dedicato al potere giudiziario.

Tutte le Costituzioni dei Balcani occidentali accordano, poi, al cittadino il diritto di ricorrere direttamente alla Corte costituzionale in caso di violazione dei propri diritti. Si può citare a titolo d'esempio l'art. 149 della Costituzione del Montenegro che prevede il «Constitutional appeal due to the violation of human rights and liberties granted by the Constitution, after all other efficient legal remedies have been exhausted». Si rinvia, per un'analisi dettagliata, al Capitolo di Carna Pistan in questo Volume, dedicato alla giustizia costituzionale.

Il terzo livello di garanzia può essere visto nel controllo esercitato dai giudici internazionali. Il riferimento è, ovviamente, al sistema previsto dalla Cedu, cui tutti i Paesi aderiscono, ma non si deve dimenticare l'importanza anche delle altre forme di controllo, pur non giurisdizionali, previste dalle Convenzioni internazionali in materia di diritti umani. La possibilità di rivolgersi a questi organi è stabilita direttamente nei trattati e quindi viene accettata al momento della ratifica, tuttavia in alcuni casi essa è ribadita espressamente dalla Costituzione (es. Cost. Serbia art. 22, c. 2: «The citizens shall have the right to address international institutions in order to protect their freedoms and rights guaranteed by the Constitution»). Un caso a parte è costituito, per questo aspetto, dal sistema costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, dove il controllo internazionale è particolarmente complesso, anche perché come si è visto la stessa disciplina dei diritti è posta direttamente nelle fonti internazionali. Il par. 8 dell'art. II della Costituzione dispone che le autorità debbano cooperare e garantire l'accesso: ad ogni organismo internazionale di monitoraggio stabilito per la Bosnia ed Erzegovina; agli organi di controllo stabiliti dai trattati di cui all'allegato I; al Tribunale per la ex Jugoslavia; ad ogni altra organizzazione autorizzata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con un mandato che riguardi i diritti umani o il diritto umanitario.

Questo triplice livello di tutela o, per usare la formula più diffusa, questa tutela multilivello dei diritti non sembra differire dal modello

occidentale, se non per la maggiore diffusione del ricorso diretto e per l'assenza (salvo che in Slovenia e Croazia) del livello sovranazionale costituito per gli altri Paesi dell'Unione europea dalla Corte di giustizia. Tuttavia, anche per la loro collocazione nell'ordinamento interno, una particolare attenzione viene riservata alle norme di origine internazionale, soprattutto alla Cedu e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Del resto, non si deve dimenticare che gli stessi cataloghi costituzionali dei diritti sono in molti casi formulati sul modello di quelli internazionali. Per altro aspetto questa apertura può essere vista come uno strumento per superare quell'assenza di tradizione, quella sorta di sradicamento che ha determinato l'esperienza socialista.

3.1. Il ruolo della Cedu

Si è accennato più volte al ruolo svolto dalla Cedu sul piano della tutela dei diritti: in considerazione della funzione anche didattica di questo testo, si ritiene opportuno fare un cenno ulteriore al funzionamento di questo sistema di garanzia, cui tutti i Paesi analizzati, salvo il Kosovo, partecipano.

Com'è noto, la Cedu è un trattato internazionale multilaterale finalizzato alla tutela dei diritti, che nasce con l'obiettivo di assicurare la garanzia collettiva ad alcuni dei diritti previsti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 (v. il Preambolo), promosso dal Consiglio d'Europa e approvato nel 1950 (entrato in vigore nel 1953). La particolarità di questo strumento è che, oltre a prevedere, nel titolo primo, un catalogo di diritti, introduce, nel titolo secondo, un sistema giurisdizionale di garanzia. La creazione di un giudice internazionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte di Strasburgo), costituisce la novità più importante della Convenzione, che ne ha fatto il modello per le altre Carte regionali dei diritti (es. Convenzione americana sui diritti umani del 1969). Ciò significa che in caso di violazione dei diritti previsti dalla Convenzione il singolo può rivolgersi direttamente ad un organo giurisdizionale, con le caratteristiche di indipendenza che lo connotano, contro lo Stato. Il sistema di controllo è stato modificato con l'XI Protocollo, entrato in vigore nel 1998, che prevede la giurisdizione esclusiva della Corte di Strasburgo e il riconoscimento automatico (prima era facoltativo) del diritto al ricorso individuale.

Il sistema della Convenzione ha carattere sussidiario, nel senso che – come previsto dall'art. 35 – prima di potersi rivolgere al giudice internazionale è necessario esaurire le vie di ricorso interne. Tra l'altro, come si è visto nel paragrafo precedente, nei Balcani occidentali in forza delle previsioni costituzionali le norme della Cedu sono immediatamente applicabili a livello nazionale e i singoli, quindi, possono farle valere in sede giurisdizionale, rivolgendosi poi, nei casi in cui non trovano soddisfazione, alla Corte europea.

Negli anni più recenti il funzionamento del sistema sta diventando sempre più difficoltoso a causa dell'alto numero di ricorsi presentati, che fanno sì che la Corte di Strasburgo rischi di essere "travolta dal suo successo". Del resto, hanno ratificato la Cedu 47 Paesi europei, con oltre 800 milioni di persone che possono rivolgersi alla Corte (non si tratta solo dei cittadini, ma di tutti coloro, anche stranieri, che sono soggetti alla giurisdizione di uno degli Stati parte). Le riforme più recenti stanno cercando di ridurre il numero di ricorsi, anche se comunque alla fine del 2021 i casi pendenti erano oltre 70.000. Va segnalato che tra i 10 Paesi che presentano il maggior numero di casi pendenti, nominati espressamente nel rapporto annuale della Corte del 2021, la Serbia con 1800 casi occupa l'ottavo posto; complessivamente nei confronti dei Paesi nati dalla dissoluzione della Jugoslavia socialista ne risultano pendenti 3500. Se poi si prende come riferimento la percentuale rispetto agli abitanti (usando come indice 10.000), su una media complessiva dello 0,53, tutti i Paesi della ex Jugoslavia superano l'1, arrivando sino al 6,14 del Montenegro (sulla base del citato rapporto, con riferimento al 2021 le percentuali negli altri Stati sono: Bosnia ed Erzegovina 2,39; Croazia 1,73; Macedonia del Nord 1,90; Serbia 2,9; Slovenia 1,11).

4. *Considerazioni conclusive*

Il richiamo fatto nel paragrafo precedente ai ricorsi pendenti innanzi alla Corte di Strasburgo è lo spunto per svolgere alcune considerazioni conclusive. Al di là della ricchezza dei cataloghi e degli strumenti di tutela previsti dalle Costituzioni è, infatti, l'effettività delle garanzie che va considerata.

Anche rispetto ai Paesi già membri dell'Unione europea non mancano vicende problematiche. Si può ricordare il noto caso dei “cancellati” in Slovenia: oltre 20.000 persone che hanno perso la cittadinanza nella fase della transizione costituzionale, non essendo state messe nelle condizioni di conoscere e applicare le regole per l'acquisizione di quella del nuovo Stato. Sono dovute intervenire diverse sentenze della Corte costituzionale e due condanne della Corte di Strasburgo per risolvere, almeno in parte, il problema (Dicosola 2011). Attualmente gravemente lesivo dei diritti umani è il comportamento tenuto dalle autorità croate nei confronti degli immigrati che tentano di entrare nel Paese, che ha portato alla recente decisione di condanna da parte della Corte di Strasburgo, per violazione del diritto alla vita, trattamenti inumani e degradanti e respingimenti collettivi, dopo la drammatica morte di una bambina afgana investita da un treno mentre con la famiglia veniva respinta verso la Serbia nonostante avessero presentato domanda di protezione internazionale (caso *M.H. e altri c. Croazia*, ric. 15670/18 e 43115/18, 18-11-2021).

Per comprendere la situazione dei Paesi candidati e potenziali candidati risulta utile la lettura dei rapporti più recenti della Commissione europea, che mettono in evidenza gli aspetti su cui sarebbe necessario intervenire.

Oltre a quelli – cui si è già fatto cenno – relativi al funzionamento del sistema giurisdizionale, rispetto sia allo svolgimento dei processi, sia all'indipendenza dei giudici, e al trattamento degli immigrati, che lungo tutta la “rotta balcanica” subiscono gravi violazioni dei diritti fondamentali, emergono alcune ulteriori questioni comuni ai Paesi dell'area.

Pur riconoscendo infatti che, in generale, tutti gli Stati hanno adottato un quadro normativo e istituzionale finalizzato alla tutela dei diritti fondamentali, vengono rilevate significative carenze in relazione alla sua effettiva attuazione.

Un primo tema è quello relativo alla libertà di espressione, rispetto alla quale vengono segnalati attacchi nei confronti dei giornalisti e della società civile, anche da parte di pubblici ufficiali (v. il Rapporto sulla Serbia). In Montenegro nel 2018 si è sparato ad un giornalista, ma né su questo né su altri casi precedenti c'è stata al momento un'adeguata attività investigativa (v. il Rapporto sul Montenegro; che segnala anche

l'istituzione nell'aprile 2021 di una commissione ad hoc per monitorare gli atti di violenza contro i media). Analoga situazione è presente anche Kosovo, dove i giornalisti sono oggetto minacce e attacchi fisici, con il rischio che si giunga a casi di "auto-censura" (v. il Rapporto sul Kosovo).

Vi sono poi numerosi riferimenti a violazioni del divieto di tortura e di trattamenti disumani e degradanti, su cui è intervenuta in alcuni casi la Corte di Strasburgo, che riguardano la situazione delle carceri, ma anche il comportamento delle forze di polizia, spesso senza che vengano assicurate adeguate indagini (v. caso *Zličić c. Serbia*, ric. n. 73313/17 e 20143/19, del 26-4-2021). Un'analoga situazione è rilevata anche in Bosnia ed Erzegovina, dove nel 2020 l'Ombudsman ha ricevuto 92 segnalazioni; nonostante i casi riguardino spesso sospettati e prigionieri nelle stazioni di polizia o in luoghi detenzione pochi sono i pubblici ufficiali puniti (v. il Rapporto sulla Bosnia ed Erzegovina). Il Kosovo sembra essere un'eccezione nel momento in cui il Rapporto riconosce che le autorità sono impegnate a prevenire questo tipo di violazioni, anche nelle carceri (v. il Rapporto sul Kosovo).

Infine, va segnalato il capitolo relativo al rispetto del principio di non discriminazione, dell'eguaglianza di genere e della lotta alla violenza nei confronti delle donne. In Kosovo la violenza domestica continua ad essere la forma più diffusa di violenza di genere. Di recente vi sono stati diversi interventi legislativi, ad esempio in Serbia e in Macedonia del Nord, finalizzati a dare attuazione alle indicazioni provenienti dall'Unione europea. Come segnala il Rapporto relativo al Montenegro, la discriminazione riguarda, più in generale, tutti i soggetti fragili, come bambini, disabili, membri delle minoranze, cui si aggiungono da ultimo le persone LGBTIQ.

Alcune considerazioni a parte vanno fatte per la Bosnia ed Erzegovina, rispetto alla quale la Commissione assume una posizione particolarmente critica rilevando che «has not taken any steps towards adoption of a comprehensive policy framework on the **promotion and enforcement of human rights**, including countrywide strategies on human rights, on non-discrimination, and on the protection of minorities. Consequently, the protection of human rights continues to be uneven across the country» (v. Rapporto sulla Bosnia ed Erzegovina p. 25, grassetto nell'originale). Al di là degli ambiti appena presi in con-

siderazione, va segnalata la resistenza del Paese rispetto all'attuazione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo relativa alla violazione dei diritti politici. La posizione privilegiata che la Costituzione attribuisce alle tre maggiori componenti etniche della popolazione, i cosiddetti "popoli costitutivi" (serbi, croati e bosgnacchi), fa sì che gli appartenenti alle altre comunità, così come coloro che si qualificano solo come cittadini della Bosnia ed Erzegovina, siano privati del diritto di candidarsi alle elezioni per la Presidenza e per la Camera dei popoli. La prima condanna risale alla nota sentenza *Sejdić e Finci c. Bosnia-Erzegovina* del 2009 (ric. 27996/06 e ric. 34836/06, 22-12-2009), ma né questa decisione, né le altre che sono seguite sono mai state attuate. Per procedere in questo senso sarebbe necessario modificare la Costituzione – che come già ricordato è stata adottata a livello internazionale, come allegato al trattato di pace di Dayton – e questo è stato sino ad oggi impossibile, a conferma del permanere di una società divisa e contrapposta (Skrebo 2021).

Si può ricordare che nel luglio del 2021, l'Alto Rappresentante Valentin Inzko, poco prima della fine del suo mandato, ha usato le sue prerogative per introdurre il reato di negazione del genocidio e dei crimini di guerra. L'obiettivo delle Istituzioni europee è che si arrivi, grazie all'azione delle forze politiche nazionali, a creare un clima che permetta di giungere davvero alla riconciliazione superando le divisioni lasciate dalla guerra. In questa prospettiva viene criticato il mantenimento di un sistema educativo differenziato (che comprende anche la prassi delle 'two schools under one roof'), che deve essere superato per assicurare una formazione non discriminatoria ed inclusiva. Purtroppo, proprio la costruzione di memorie divise e contrapposte è stato e continua ad essere uno dei più forti ostacoli ad un effettivo consolidamento democratico nei Paesi dell'area (v. il Capitolo di Pistan in questo Volume).

Come si è visto nei paragrafi precedenti, il quadro costituzionale in tema di diritti dei Paesi presi in esame appare ricco di potenzialità, ma è necessario che sul piano attuativo, sia normativo, sia di prassi, il sistema complessivo di tutela venga rafforzato. La prospettiva dell'adesione e la necessità di rispondere alle richieste della Commissione hanno certamente sollecitato le riforme che sono intervenute in diversi settori, in riferimento, ad esempio, al principio di non discrimi-

nazione, alla tutela dei giornalisti, alla creazione di Istituzioni indipendenti. A questo si aggiungono gli impegni derivanti dalla ratifica da parte di questi Paesi di numerose convenzioni internazionali in materia di tutela dei diritti umani (v. es. la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti ...) e la conseguente influenza dei relativi meccanismi di monitoraggio. Un ruolo preminente, ovviamente, spetta alla Convenzione europea e alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

I richiami presenti nei Rapporti della Commissione indicano una sorta di sinergia tra i diversi strumenti, che con riferimento alla tutela dei diritti concorrono alla definizione di uno standard europeo di tutela che si può considerare parte dell'“identità costituzionale europea”. Nonostante le vicende più recenti manifestino, anche rispetto ai Paesi membri dell'Unione europea, il rischio che il nucleo fondativo riconosciuto all'art. 2 del TUE venga messo in discussione, esso rimane il punto di riferimento essenziale nell'attuale fase del processo di integrazione europea.

Nel caso dei Paesi dei Balcani occidentali, la discrasia tra il quadro di riferimento costituzionale (e in molti casi legislativo) e la sua effettiva implementazione costituisce innegabilmente un limite rispetto al consolidamento democratico. Tuttavia, la partecipazione al sistema Cedu, da un lato, e l'aspirazione all'adesione all'UE, dall'altro, possono contribuire a quella seppur faticosa ricerca della “*effective implementation*” (v. il Rapporto sul Montenegro) delle previsioni normative. Si tratta di uno dei contesti in cui, a mio parere, il rapporto con i sistemi europei, presente e potenziale, può concorrere alla ricerca di un più alto livello di tutela dei diritti. Quello che già diversi anni fa Antonio Ruggeri indicava come un «*rapporto dinamico di reciproca sussidiarietà*» (Ruggeri 2001, 561, il corsivo è dell'Autore).

Bibliografia

S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale*, Bologna, il Mulino, 1993

S. Bartole, *The Internationalisation of Constitutional Law. A View from*

the Venice Commission, Oxford, New York, Hart Publishing, Series: Parliamentary Democracy in Europe, vol. 5, 2020

P. Carrozza, *Il diritto socialista*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, Roma-Bari, Laterza, 2014, pp. 629 ss.

S. Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers*, Torino, Giappichelli, 2004

E. Ceccherini, *La codificazione dei diritti nelle recenti Costituzioni*, Milano, Giuffrè, 2002

G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, il Mulino, 1998

M. Dicosola, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e i "cancellati"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011, pp. 157 ss.

A. Di Giovine (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2005

C. Dupré, *Importing the Law in Post-Communist Transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003

European Court of Human Rights, Annual Report 2021, 2022, reperibile www.echr.coe.int (The Court/Annual Reports)

European Commission, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2021 Report*, Strasbourg, 19.10.2021, SWD(2021) 291 final/2

European Commission, *Commission Staff Working Document. Montenegro 2021 Report*, Strasbourg, 19.10.2021, SWD(2021) 293 final/2

European Commission, *Commission Staff Working Document. North Macedonia 2021 Report*, Strasbourg, 19.10.2021, SWD(2021) 294 final

European Commission, *Commission Staff Working Document. Kosovo* 2021 Report*, Strasbourg, 19.10.2021, SWD(2021) 292 final/2

European Commission, *Commission Staff Working Document. Serbia 2021 Report*, Strasbourg, 19.10.2021, SWD(2021) 288 final

G.F. Ferrari, *I diritti tra costituzionalismi statali e discipline transnazionali*, in Id. (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza*, Padova, Cedam, 2001, pp. 1 ss.

G.F. Ferrari, *Le libertà. Profili comparatistici*, Torino, Giappichelli, 2011

J.-F. Flauss, *Le conditions d'ammission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil d'Europe*, in *Eur. J. Int'l Law*, 1994, pp. 492 ss.

S. Gambino (a cura di), *Europa e Balcani*, Milano, Giuffrè, 2001

S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, Giuffrè, 2003

M. Ganino, *Democrazia e diritti umani nelle Costituzioni dei Paesi dell'Europa orientale*, in M. Ganino, G. Venturini (a cura di), *L'Europa di*

domani: verso l'allargamento dell'Unione, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 113 ss.

L. Göneç, *Prospects for Constitutionalism in post-communist countries*, The Hague/London/New York, 2002

L. Montanari, *La tutela dei diritti in Europa tra fonti internazionali e fonti interne*, Torino, Giappichelli, 2002

L. Montanari, *La "protezione della democrazia" nei Balcani occidentali*, in A. Di Giovine (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 129 ss.

L. Montanari, *La tutela dei diritti in Bosnia ed Erzegovina: il complesso rapporto tra Camera dei diritti umani, Corte costituzionale e Corte di Strasburgo*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, Napoli, ESI, 2006, pp. 159 ss.

L. Montanari, *La tutela dei diritti nelle nuove Costituzioni dei Balcani occidentali*, in M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di), *I Balcani in Europa. Le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 161 ss.

L. Montanari, *Il principio di Rule of Law e la tutela dei diritti nei Balcani occidentali*, in L. Montanari, R. Toniatti e J. Woelk (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, Università degli studi di Trento, 2010, pp. 203 ss.

L. Montanari, *Constitution and Human Rights Protection*, in L. Benedizione, V. Rita Scotti (a cura di), *Proceedings of the Conference: Twenty years after Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina*, Roma, Luiss University Press, 2016, pp. 115 ss.

P. Nicolic, *La transizione costituzionale nell'ex-Jugoslavia*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 161 ss.

L. Pech, *La garantie internationale de la Constitution de Bosnie-Herzégovine*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2000, pp. 421 ss.

F. Rigano, F. Terzi, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, Milano, Franco Angeli, 2021

A. Ruggeri, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e prospettive di un diritto europeo "intercostituzionale"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, pp. 544 ss.

A. Sajó (a cura di), *Western Rights? Post-communist application*, The Hague, London, Boston, Kluwer Law International, 1996

E. Skrebo, *Il federalismo etnico alla prova dei tempi: il caso della Bosnia ed Erzegovina*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2021, pp. 725 ss.

K. Stern, *La protection des droits fondamentaux dans les nouvelles Consti-*

tutions d'Europe centrale et orientale, in AAVV, *Les droit individuels et le juge en Europe, Mélanges en l'honneur de Michel Fromont*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2001

H. Winkler, *Democracy and Human Rights in Europe, A survey of the Admission Practice of the Council of Europe*, in *Austrian J. Publ. Int'l*, 1995, 147 pp. 147 ss.

V. Zagrebelsky, R. Chenal, L. Tomasi, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, il Mulino, 2019

I diritti delle minoranze tra condizionalità europea e nazionalismo

MARIA DICOSOLA

SOMMARIO: 1. Introduzione: il mosaico etnico della ex Jugoslavia e i diritti delle minoranze. – 2. Condizionalità europea e diritti delle minoranze. – 3. La ex Jugoslavia tra diritti delle minoranze e nazionalismo. – 3.a. Principi costituzionali. – 3.b. Diritti linguistici e culturali. – 3.c. Diritti di rappresentanza. – 4. Osservazioni conclusive: diritti delle minoranze e transizioni democratiche.

1. *Introduzione: il mosaico etnico della ex Jugoslavia e i diritti delle minoranze*

Nel mosaico etnico della penisola balcanica, la coesistenza pacifica di popoli, nazioni e minoranze è da sempre una delle problematiche più rilevanti che gli Stati sono chiamati ad affrontare. In effetti, tutte le forme di organizzazione del potere che si sono susseguite nella regione hanno tentato di offrire soluzioni per garantire un equo bilanciamento tra l'espressione delle diverse identità nazionali e l'unità territoriale.

Rispondeva a tale obiettivo la c.d. “formula di Tito”, il complesso sistema del federalismo etnico previsto nella Jugoslavia socialista, che affondava le proprie radici nelle precedenti esperienze di organizzazione territoriale previste già nei grandi Imperi multinazionali ottomano e austro-ungarico, dalla cui disgregazione aveva tratto origine lo stesso Progetto illirico di unificazione dei popoli slavi. La “formula di Tito” prevedeva un sistema a tre livelli, organizzato in Repubbliche e Province autonome, nel quale si distinguevano nazioni (*narodi*), nazionalità (*narodnosti*) e “altre nazionalità e gruppi etnici”. Il principio di uguaglianza tra nazioni e nazionalità, che si è andato realizzando progressivamente, ha trovato la sua massima espressione nella Costituzione del 1974, nella quale, nell'ambito di un sistema di protezione dei diritti delle nazionalità estremamente dettagliato, era riconosciuta l'uguaglianza delle lingue e degli alfabeti di ciascun ente territoriale, sia come diritto individuale che come diritto collettivo (Devetak 1989). Lo stesso sistema del federali-

simo etnico, tuttavia, applicato in un contesto privo delle garanzie e di uno spirito di condivisione dei valori dello Stato democratico, ha contribuito al rafforzamento di molteplici identità nazionali differenziate, la cui conflittualità è esplosa, dopo la morte del carismatico leader Josip Broz Tito, nella guerra degli anni Novanta del secolo scorso (Cohen, Warwick 2020; Poulton 1998).

La violenta disgregazione della federazione etnica jugoslava ha dato avvio ad un lungo processo di transizione costituzionale e democratica (De Vergottini 1998; Mezzetti 2003; Calamo Specchia, Carli, Di Plinio, Toniatti 2008), che non può tuttavia ancora dirsi compiuto. Tale transizione, in effetti, rappresenta un fenomeno complesso, che si compone di distinti processi, strettamente interconnessi, ma spesso in reciproca competizione: in primo luogo, i nazionalismi, che hanno dato luogo alla formazione di Stati indipendenti; inoltre, le transizioni democratiche e costituzionali e il processo di stabilizzazione regionale, sotto la guida delle organizzazioni internazionali e sovrastatali, tra le quali, in particolare, l'Unione europea; infine, il percorso di adesione all'Unione europea – concluso, tra i Paesi oggetto di analisi in questo studio, dalla Slovenia e dalla Croazia – sulla base del rispetto degli standard imposti nell'ambito delle politiche di condizionalità.

In particolare, nell'ambito della condizionalità europea, la garanzia dei diritti delle minoranze occupa un ruolo privilegiato. In effetti, la tutela dei diritti delle minoranze rientra formalmente nell'ambito delle condizioni per l'ammissione all'Unione, come affermato nelle conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 e successivamente stabilito dagli articoli 2 e 49 del Trattato dell'Unione Europea (Cappuccio 2006; Sasse 2005; Shwellnus 2004). In mancanza di standard e di organi di controllo propri dell'UE in materia, le istituzioni comunitarie fanno ricorso ad altre organizzazioni sovrastatali, che includono in particolare il Consiglio d'Europa e l'Alto Commissario OSCE sulle Minoranze Nazionali (Lantshner 2008; Toggenburg 2008). Si può ritenere, dunque, che, la revisione degli strumenti di tutela dei diritti delle minoranze negli Stati candidati all'Unione europea sia soggetta ad una condizionalità "in senso lato", che include non solo la Commissione europea, direttamente coinvolta nelle procedure di allargamento, ma anche gli enti delle organizzazioni sovrastatali preposte alla promozione dei diritti dei gruppi minoritari in Europa.

Già applicata nell'ambito del primo allargamento dell'Unione ad Est, con riguardo ai Paesi dell'Europa centro-orientale, la condizione del rispetto delle minoranze ha assunto un ruolo ben più rilevante nell'ex Jugoslavia, in considerazione della necessità di prevedere strumenti volti a garantire non solo la democratizzazione ma anche la stabilizzazione della regione dopo il drammatico conflitto etnico degli anni Novanta. Per effetto della condizionalità europea, così, nei Paesi dell'ex Jugoslavia, i diritti dei gruppi e delle minoranze trovano espressione non solo in un articolato sistema di fonti legislative, ma anche nei principi fondamentali delle nuove Costituzioni e, nel caso della Bosnia ed Erzegovina, nella stessa forma di Stato (Lanshner, Marko, Petričević 2008; Dicosola 2010).

Tuttavia, da una parte, all'ampio riconoscimento delle garanzie sul piano formale non sempre corrisponde un'adeguata tutela sul piano sostanziale, e, dall'altra, la stessa applicazione delle misure di tutela dei diritti delle minoranze provoca spesso effetti inversi a danno di alcuni gruppi minoritari. Tra le numerose ragioni dei fenomeni accennati, occupano un ruolo di primo piano i nazionalismi, sempre particolarmente vivi, e le problematiche dei processi di transizione democratica, per molti versi ancora incompiuti. In effetti, nel complesso sistema dei Paesi della ex Jugoslavia, i diritti delle minoranze rischiano di essere concepiti più come standard imposti dall'esterno – il cui rispetto, sia pure solo sul piano formale, contribuisce a raggiungere l'obiettivo di entrare a far parte del prestigioso club dell'Unione europea – che come strumenti indispensabili volti a garantire la coesistenza pacifica tra identità differenziate e a consolidare il principio democratico del bilanciamento tra la regola della maggioranza e il rispetto della *rule of law*.

Alla luce di tali considerazioni, il capitolo intende indagare sulle problematiche della tutela delle minoranze negli Stati dell'ex Jugoslavia – con particolare attenzione ai diritti linguistici e di rappresentanza – alla luce della sua complessa interazione con i processi di rafforzamento dei nazionalismi, di democratizzazione e stabilizzazione regionale e, non da ultimo, di adesione all'Unione europea.

2. *Condizionalità europea e diritti delle minoranze*

Sin dall'inizio del conflitto degli anni Novanta, l'obiettivo delle istituzioni dell'Unione europea è stato quello di sostenere la pace e la stabilizzazione nei Paesi della ex Jugoslavia. Rispondevano a tale finalità sia la politica di vicinato avviata nel 1991 – fondata su accordi di cooperazione bilaterale con i nuovi Stati costituiti a seguito della frammentazione della regione – sia il Processo di Stabilizzazione e Associazione, a partire dal 1999. In entrambi i programmi, i diritti delle minoranze erano considerati cruciali. Una chiara interconnessione, dunque, emergeva tra diritti delle minoranze, stabilizzazione regionale e integrazione europea.

Nell'ambito della politica di vicinato, particolare rilevanza era attribuita agli strumenti di tutela dei diritti delle minoranze sin dagli atti di dichiarazione di indipendenza dei nuovi Stati. Tanto era evidente non solo nella Dichiarazione sulla Jugoslavia del 1991, ma anche nelle *opinions* della Badinter Commission. Nella Dichiarazione, i diritti delle minoranze erano menzionati due volte nell'ambito degli standard ritenuti essenziali da parte dei Paesi membri dell'UE per il riconoscimento dei nuovi Stati. Inoltre, nella prima *opinion* della Badinter Commission si stabiliva che il rispetto dei diritti umani e delle minoranze fosse un dovere dei nuovi Stati dell'ex Jugoslavia e specifiche richieste venivano avanzate nei confronti della Croazia e della Macedonia del Nord (Pellet 1992). La centralità dei diritti delle minoranze trovava conferma nelle Conclusioni del Consiglio sulle linee guida sulla ex Jugoslavia, nelle quali la tutela delle minoranze sulla base degli standard internazionali era definita come l'obiettivo finale delle politiche dell'UE nella regione. Inoltre, nelle Conclusioni del Consiglio del 1997, si subordinava il sostegno finanziario e tecnico alla garanzia dei diritti dei gruppi minoritari (v. Council conclusions on the principle of conditionality governing the development of the EU's relations with certain countries of south-east Europe, Bulletin EU 4-1997, 29 April 1997).

Tuttavia, alla luce degli scarsi risultati della politica di vicinato, ha preso avvio a partire dal 1999 una nuova strategia, nella quale si prevedeva la prospettiva dell'adesione all'UE come risultato finale del processo di stabilizzazione e democratizzazione (Pippan 2004). Sulla base dell'esperienza già maturata in relazione ai Paesi dell'Europa cen-

tro-orientale, l'ammissione dei nuovi candidati all'Unione si sarebbe realizzata sulla base di un procedimento formale, dettagliato e fondato sul principio di condizionalità, nel quale un ruolo particolarmente rilevante era attribuito alla garanzia dei diritti delle minoranze, nel rispetto dei criteri di Copenaghen.

Si colloca in tale contesto il Patto di Stabilità del 1999 – successivamente sostituito dal sistema del Consiglio di cooperazione regionale – che si proponeva l'obiettivo di introdurre e consolidare la pace e la sicurezza nell'Europa sud-orientale, sostenendo l'adozione di misure volte a garantire il carattere multinazionale e multi-etnico della regione, attraverso la tutela dei diritti delle minoranze.

Nell'ambito delle misure finanziarie del Processo di Stabilizzazione e Associazione, nel Programma comunitario di assistenza per la ricostruzione, lo sviluppo e la stabilizzazione (CARDS), che sostituiva i precedenti programmi OBNOVA e PHARE, i diritti umani e delle minoranze erano considerati precondizioni per l'assistenza economica da parte dell'Unione. L'efficacia del programma in termini di rafforzamento dei diritti delle minoranze, tuttavia, restava limitata, né migliori risultati sono stati prodotti dall'*Instrument for Pre-Accession Assistance* (IPA), che ha sostituito il programma CARDS nel 2006 (Ferrari, Liaquat, Khan 2010).

Anche negli Accordi di Associazione e Stabilizzazione emergeva chiaramente la centralità dei diritti delle minoranze, richiamati in tutti i preamboli. Inoltre, nei *progress report* annuali adottati sulla base degli Accordi, nella sezione sugli standard politici, un paragrafo è dedicato esclusivamente ai diritti delle minoranze. Ad ogni modo, gli Accordi di Associazione e Stabilizzazione, pur proponendo misure specifiche per ciascuno dei Paesi della ex Jugoslavia, non prevedevano indicazioni sufficientemente chiare in merito agli atti concreti da adottare per la loro attuazione.

Numerosi sono dunque i limiti delle politiche di condizionalità applicate dalle istituzioni comunitarie nei confronti degli Stati dell'ex Jugoslavia. In particolare, la loro efficacia è ostacolata dalla generalità e astrattezza dei principi contenuti negli strumenti negoziali, che al contrario non propongono misure specifiche volte ad individuare soluzioni per le concrete tensioni interetniche in ciascuno degli Stati della regione (Gordon, Sasse, Sebastian 2008). In effetti, scarso è lo spazio ri-

servato ai Paesi interessati nella definizione degli standard di tutela dei diritti delle minoranze, che finiscono per essere imposti dall'Unione sulla base di un approccio *top-down*.

Inoltre, gli standard imposti nell'ambito delle politiche di condizionalità producono effetti contraddittori qualora si consideri la problematica dei c.d. "doppi standard". In effetti, alla luce delle notevoli differenze sul piano delle misure di tutela dei diritti delle minoranze tra i Paesi membri dell'UE, non vincolati da regole comunitarie uniformi, le condizioni imposte ai Paesi candidati, da una parte, sono fondate su regole prevalentemente astratte e, dall'altra, in alcuni casi, sono molto più rigorose rispetto al quadro giuridico in vigore in molti Stati membri (Henrard 2010).

Alla luce di tali considerazioni, dunque, è possibile avanzare dubbi sull'effettiva capacità della condizionalità europea a contribuire al rafforzamento dei diritti delle minoranze negli Stati dell'ex Jugoslavia (Vizi 2008). Tali dubbi trovano conferma qualora si consideri non solo il sistema normativo formale di protezione dei diritti delle minoranze, ma anche la sua concreta attuazione, nel contesto della costante tensione con i processi di rafforzamento delle identità nazionali.

3. *La ex Jugoslavia tra diritti delle minoranze e nazionalismo*

Come accennato, le transizioni costituzionali negli Stati dell'ex Jugoslavia sono state profondamente influenzate, da una parte, dalla condizionalità europea e, dall'altra, dal nazionalismo interno, con effetti rilevanti, e spesso contraddittori, sul piano dei diritti delle minoranze. In effetti, se, per effetto della condizionalità europea, la tutela dei diritti dei gruppi e delle minoranze rientra nell'ambito dei principi fondamentali di tutti gli ordinamenti considerati, l'effettiva attuazione degli stessi è spesso limitata o soggetta ad effetti inversi, soprattutto con riferimento ai gruppi minoritari più piccoli, come emerge, in particolare, dall'analisi dei principi costituzionali, dei diritti linguistici e culturali e dei diritti di rappresentanza delle minoranze.

3.a. *Principi costituzionali*

La problematica del conflitto tra nazionalismo, da una parte, e tu-

tela delle minoranze, per effetto della condizionalità europea, emerge con tutta evidenza dall'esame dei testi costituzionali dei Paesi della ex Jugoslavia. In particolare, le Costituzioni della Croazia e della Serbia fanno esplicito riferimento all'idea di nazione in senso *ethnos*, enfatizzando rispettivamente la storia e la tradizione, come elementi oggettivi di identificazione nazionale (Kohn 1994). Le Costituzioni del Montenegro e della Slovenia, pur non richiamando esplicitamente elementi oggettivi di identificazione, sottolineano, rispettivamente, il principio di sovranità nazionale, fondato sulla volontà dei cittadini e l'identità nazionale e statale.

L'aspirazione al rafforzamento dell'identità nazionale, ad ogni modo, è bilanciata dall'inclusione della tutela delle minoranze nell'ambito dei principi fondamentali e dalla loro disciplina non solo nella legge ordinaria ma anche attraverso leggi costituzionali. Sulla base dell'esame dei testi costituzionali, dunque, la Slovenia, la Croazia, la Serbia e il Montenegro possono agevolmente essere inclusi nell'ambito degli Stati nazionali promozionali (Toniatti 1995).

Inoltre, in tutti gli ordinamenti considerati, la centralità dell'identità nazionale è moderata dalla rilevante influenza esercitata dalla condizionalità europea nel processo di redazione dei testi normativi di tutela dei diritti delle minoranze. In Croazia, ad esempio, la legge costituzionale sui diritti delle minoranze del 2002 è stata adottata, su richiesta delle istituzioni europee, allo scopo di ripristinare la legge del 1991, sospesa durante il conflitto etnico (Petričušić 2002). Inoltre, la riforma del 2010 del preambolo della Costituzione, che estende la lista delle minoranze riconosciute, è stata adottata su richiesta della Commissione di Venezia. In Montenegro, l'adozione di una nuova Costituzione rispettosa dei diritti delle minoranze rientrava nell'ambito delle richieste del Consiglio europeo e del Consiglio d'Europa. La prima versione del testo costituzionale dava parziale attuazione alle raccomandazioni, prevedendo un solo articolo dedicato alla protezione dell'eredità nazionale e culturale del Paese. L'introduzione, nella Costituzione definitiva, degli art. 79 e 80, che prevedono un ampio catalogo di diritti delle minoranze, si deve all'assistenza della Commissione di Venezia nel corso della redazione del testo.

Al contrario, nelle Costituzioni della Bosnia ed Erzegovina, Macedonia del Nord e Kosovo, dove gli effetti della guerra degli anni No-

vanta sono stati particolarmente violenti, è escluso ogni riferimento alle idee di nazione e minoranza. In tali ordinamenti multinazionali paritari (Toniatti 1995), pertanto, la tutela dei gruppi minoritari è affidata agli strumenti della democrazia consociativa, nella cui adozione o riforma è stato particolarmente rilevante il ruolo della Comunità internazionale (Bieber, Keil 2009).

La Costituzione “internazionale” della Bosnia ed Erzegovina (Pech 2000; Grewe, Riegner 2011), oggetto dell’annesso IV agli Accordi di Dayton, ha introdotto il sistema del federalismo etnico, allo scopo di offrire strumenti di conciliazione in un territorio devastato da un brutale conflitto etnico interno (Woelk 2008). In tale contesto, il territorio è suddiviso in due Entità, la Repubblica Srpska e la Federazione di Bosnia ed Erzegovina, nelle quali i gruppi etnici sono identificati attraverso la definizione di popoli, anziché nazioni o minoranze. In particolare, serbi, croati e bosgnacchi sono considerati popoli costitutivi, titolari di eguali diritti, come stabilito dalla Corte costituzionale, con la sentenza U 5/98 del 1 luglio 2000. Tanto è vero in particolare con riferimento ai diritti politici: la Camera dei Popoli, camera alta, è in effetti composta da quindici delegati, cinque croati e cinque bosgnacchi, eletti nella Federazione, e cinque serbi eletti nella Repubblica Srpska. Analogamente, anche la composizione delle assemblee legislative delle Entità rispetta il principio di uguaglianza dei popoli costitutivi.

Con riferimento alla Costituzione della Macedonia del Nord, l’abrogazione della definizione del Paese come Stato nazionale e della distinzione tra nazione e nazionalità, previste dalla Costituzione del 1991, ha fatto seguito alla conclusione degli Accordi di Ohrid del 2001. Coerentemente, il nuovo preambolo, tuttora in vigore, nel riconoscere l’esistenza di più popoli, fa riferimento al concetto neutro di “cittadini”. La Costituzione del Kosovo del 2008, adottata sotto l’egida della Comunità internazionale, come nel caso macedone, definisce, all’art. 3, la Repubblica come una società multietnica composta dagli albanesi e dalle altre comunità. Analogamente nemmeno la legge definisce alcun gruppo in termini di minoranza, utilizzando il concetto più neutro di comunità (legge sulla promozione e la protezione dei diritti delle comunità e dei loro membri nella Repubblica del Kosovo, 13 marzo 2008).

In tutti i Paesi della ex Jugoslavia, dunque, dai principi costituzio-

nali fondamentali emerge l'intento di offrire un adeguato bilanciamento tra il nazionalismo, da una parte, e la garanzia dei diritti dei gruppi minoritari, dall'altra. In tale processo, l'influenza della Comunità internazionale e delle organizzazioni europee è stata essenziale. Tuttavia, come accennato, la realizzazione di tale bilanciamento è ostacolata dalla limitata attuazione ovvero dagli effetti inversi che derivano dall'applicazione dei principi menzionati, come emerge dall'analisi degli strumenti di garanzia dei diritti linguistici e del diritto di rappresentanza delle minoranze.

3.b. Diritti linguistici e culturali

In Slovenia, Croazia, Serbia e Montenegro, è considerata ufficiale solo la lingua nazionale. Ad ogni modo, in tutti i Paesi menzionati, possono essere considerate in uso ufficiale anche le lingue delle minoranze più rappresentative, sulla base della Costituzione o della legge. Il diritto di utilizzare le lingue minoritarie non solo nella sfera privata ma anche nei rapporti con la Pubblica amministrazione è ampiamente riconosciuto in tutti i Paesi, in particolare a livello locale. I diritti linguistici sono anche previsti nell'ambito dei media e con riferimento alle informazioni topografiche. Analogamente, è in molti casi garantito anche il diritto allo studio e all'educazione nelle lingue minoritarie.

Tuttavia, il conflitto tra nazionalismo e diritti delle minoranze emerge qualora si consideri che la concreta attuazione delle misure menzionate è spesso limitata a causa della mancanza di volontà politica, o per l'insufficienza dei fondi allocati per i progetti a supporto dei diritti linguistici dei gruppi minoritari, come rilevato dall'Advisory Committee sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali nei casi della Serbia, del Montenegro e del Kosovo. In Slovenia, si osserva una piena tutela dei diritti linguistici con esclusivo riferimento alle c.d. minoranze autoctone, le comunità italiana ed ungherese, caratterizzate da una presenza storicamente più risalente sul territorio sloveno e che per questo godono di riconoscimento sul piano costituzionale (art. 5 Cost.). Al contrario, molto più limitate sono sia le misure di tutela che gli strumenti per l'effettiva attuazione dei diritti linguistici delle c.d. nuove minoranze – che comprendono albanesi, bosniaci, montenegrini, croati, macedoni e serbi – costituite per effetto dell'immigrazione dagli Stati della ex Jugoslavia, nonostante l'adozione

da parte del Parlamento, nel 2011, della “Dichiarazione sullo status delle comunità nazionali dei membri delle nazioni della ex Jugoslavia”.

L'insufficiente attuazione delle misure è spesso una conseguenza delle soglie relative alla consistenza numerica delle minoranze che, secondo la legge, devono essere superate per l'esercizio dei diritti linguistici. In particolare, sono considerate in uso ufficiale, in Macedonia del Nord, le lingue parlate da almeno il 20% della popolazione (art. 1 c. 2 della legge sulle lingue) e, in Serbia, le lingue parlate da almeno il 15% della popolazione totale di una unità di autogoverno (legge sulla protezione dei diritti e delle libertà delle minoranze nazionali). In Montenegro, alcuni diritti linguistici sono riconosciuti a condizione che la minoranza rappresenti una “quota significativa” della popolazione (art. 79 Cost.). In Croazia, è ammesso l'uso ufficiale di una lingua minoritaria a condizione che una minoranza rappresenti almeno un terzo della popolazione di una unità di autogoverno locale (art. 12 legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali). Nel caso della Bosnia ed Erzegovina, le soglie sono talmente alte che la concreta attuazione dei diritti è negata di fatto alle minoranze più ridotte: secondo la legge sulle minoranze nazionali, infatti, i diritti linguistici sono riconosciuti alle minoranze che rappresentino la maggioranza assoluta o relativa a livello locale. Qualora tale soglia non sia superata, un terzo della popolazione di una municipalità può decidere di consentire l'uso della lingua minoritaria nei rapporti con la Pubblica amministrazione. Ad ogni modo, quasi nessuna minoranza raggiunge tali soglie. In Montenegro, il riferimento ad una “quota significativa” di popolazione appartenente ad una minoranza come condizione per il diritto allo svolgimento di procedimenti giudiziari nelle lingue minoritarie e del diritto all'esposizione di indicazioni topografiche nelle lingue delle minoranze (art. 79 Cost.) è estremamente vago. Ne conseguono frequenti contraddizioni tra le diverse fonti di attuazione delle misure menzionate, con un impatto negativo sull'effettività dei diritti: ad esempio, l'art. 11 della legge sui diritti e le libertà delle minoranze stabilisce che le indicazioni topografiche devono essere espresse nella lingua delle minoranze che rappresentino almeno il 5% della popolazione di una municipalità, mentre l'art. 110 della legge sull'autogoverno locale fa riferimento ad «una maggioranza o ad una parte significativa della popolazione».

L'esempio più rilevante di mancata attuazione dei diritti linguistici

per effetto dell'applicazione di soglie è quello della Macedonia del Nord, dove, secondo l'art. 7 Cost., come modificato dal V emendamento, le lingue ufficiali sono il macedone e ogni altra lingua parlata da almeno il 20% della popolazione a livello municipale. Coerentemente, ogni comunità che raggiunga la soglia del 20% è titolare del diritto di educazione nella propria lingua, così come del diritto di uso della lingua in Parlamento e in altri organi statali, nonché nei mass media e nei procedimenti giudiziari. Tuttavia, poiché l'unico gruppo che raggiunge la soglia del 20% è rappresentato dalla comunità albanese, la Macedonia può essere considerata di fatto uno Stato binazionale anziché multiculturale, con rilevanti effetti inversi nei confronti delle comunità minoritarie non albanesi. L'adozione della legge del 2008 sulla promozione e protezione dei diritti dei membri delle comunità non ha risolto tale contraddizione, in quanto la sua attuazione è debole a causa dei fondi limitati a supporto di progetti di promozione dei diritti linguistici, come sottolineato dalla Commissione europea nei *progress report* del 2012 e 2014. Inoltre, la situazione discriminatoria è stata aggravata dall'adozione, il 23 gennaio 2019, della controversa legge sull'uso delle lingue. L'art. 1(2) della legge, nello stabilire che qualsiasi lingua diversa dal macedone parlata da almeno il 20% della popolazione a livello statale è ufficiale, fa esplicito riferimento all'albanese come lingua ufficiale. L'adozione della legge ha sollevato critiche, con riferimento sia ai suoi effetti politici che alla sua compatibilità con la Costituzione, sfociate non solo in tensioni sociali ma anche nel contrasto tra il Parlamento e il Presidente della Repubblica, che ha fatto ricorso al potere di veto, ad ogni modo superato dal Parlamento. L'approvazione definitiva della legge, con una veloce procedura parlamentare, senza formali consultazioni con il pubblico e i partiti di opposizione, e nel contesto di violente manifestazioni pubbliche, ha determinato l'effetto di rafforzare il carattere binazionale della Macedonia del Nord, confermando dunque l'ampia distanza che separa il quadro normativo sui diritti delle minoranze dalla sua effettiva attuazione in un Paese ancora lacerato da forti divisioni in un contesto di generale debolezza delle istituzioni democratiche.

Ma il conflitto tra nazionalismo e diritti delle minoranze è ancora più evidente qualora si considerino gli effetti inversi che si verificano nel caso del Kosovo, dove, allo scopo di garantire formalmente il drit-

to all'istruzione nelle lingue minoritarie, sono stati istituiti due sistemi educativi separati e paralleli, nei quali è previsto l'uso delle lingue albanese e serba. Al contrario, tra le comunità più piccole, solo i bosniaci e i turchi hanno accesso a programmi educativi specifici. Tale sistema contribuisce dunque al rafforzamento del senso di segregazione e tensione tra i diversi gruppi etnici, con particolare riferimento alle comunità albanese e serba. Anche in Bosnia ed Erzegovina, il c.d. "sistema delle due scuole sotto un tetto" – una misura introdotta durante la guerra degli anni Novanta, che prevede sistemi scolastici separati per i bambini appartenenti a ciascuno dei popoli costitutivi in ogni Entità – ha l'effetto di determinare forme di segregazione sulla base dell'etnia. Tale sistema, dichiarato discriminatorio dalla Corte suprema della Federazione di Bosnia ed Erzegovina nel 2014, non è mai stato riformato, nonostante le critiche dell'Advisory Committee sulla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali e le richieste della Commissione europea in vista dell'avanzamento dei negoziati per l'adesione.

3.c. Diritti di rappresentanza

In tutti i Paesi della ex Jugoslavia, regole dettagliate tutelano i diritti di rappresentanza delle minoranze, attraverso meccanismi sia diretti che indiretti. Il diritto di rappresentanza politica in via diretta è garantito attraverso il riconoscimento di seggi riservati nelle istituzioni pubbliche – tra le quali in particolare le assemblee rappresentative – e specifici meccanismi di partecipazione al procedimento legislativo. Tuttavia, come nel caso dei diritti linguistici, per effetto del conflitto tra nazionalismo, da una parte, e garanzia dei diritti dei gruppi e delle minoranze, dall'altra, la loro concreta attuazione è spesso limitata e i frequenti casi di effetti inversi determinano la paradossale conseguenza del rafforzamento delle tensioni interetniche.

Uno dei casi più rilevanti di effetti inversi connessi all'attuazione delle regole di rappresentanza si verifica in Bosnia ed Erzegovina, dove, come anticipato, sono riconosciuti eguali diritti ai popoli costitutivi attraverso il sistema del federalismo etnico. Tuttavia, nessuno specifico diritto di rappresentanza è riconosciuto ai gruppi in situazione minoritaria, categoria nella quale è possibile includere i gruppi etnici che non corrispondano ai popoli costitutivi – i c.d. "Altri" – così come tutti gli

individui che, pur appartenendo ad un popolo costitutivo, risiedono tuttavia in un'Entità nella quale il relativo gruppo sia in posizione minoritaria (Keil 2013; Woelk 2012). Di conseguenza, in Bosnia ed Erzegovina, la separazione della popolazione in tre popoli costitutivi a garanzia dell'equa rappresentanza dei diversi gruppi etnici determina l'effetto paradossale della violazione dei diritti delle minoranze (Marko 2005; Dicosola 2016). Sebbene, per queste ragioni, il federalismo etnico sia stato dichiarato in più occasioni in contrasto con la CEDU dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, a partire dal caso *Sejdić and Finci* del 2009, e con il principio costituzionale di non discriminazione dalla Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, nella sentenza del 26 marzo 2015 (Dicosola 2015), il sistema non è mai stato oggetto di riforma, proprio a causa dell'estrema difficoltà di adottare decisioni condivise in un contesto politico segnato da profonde frammentazioni su base etnica.

Seggi riservati per i gruppi minoritari nelle assemblee rappresentative sono previsti anche in Slovenia, Kosovo e Croazia. In particolare, venti seggi dell'Assemblea legislativa del Kosovo sono riservati ai membri della comunità non albanese (art. 64 Cost.). Ad ogni modo, secondo la comunità serbo-kosovara, la loro presenza nei canali di rappresentazione ufficiale è ancora insufficiente per garantire un concreto diritto di partecipazione nel *decision making*. Di fatto, in tale processo le relazioni informali e personali risultano molto più rilevanti dei meccanismi istituzionali di rappresentanza, riducendo così il concreto significato dei diritti di rappresentanza riconosciuti formalmente alle comunità più piccole. In Croazia, tre seggi in Parlamento sono riservati ai rappresentanti delle minoranze che rappresentino meno dell'1.5% della popolazione (art. 19 legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali). In Montenegro, gli art. 22 e 23 della legge sulle minoranze prevedevano seggi riservati in Parlamento a favore dei gruppi minoritari. Tuttavia, le norme – dichiarate dalla Corte costituzionale, con sentenza del 17 luglio 2007, in contrasto con la Costituzione del 1991, che non prevedeva il principio delle azioni positive nell'ambito dei diritti delle minoranze – non sono state reintrodotte in seguito all'adozione della Costituzione del 2007, che, al contrario, consentirebbe l'adozione di tali misure. In Slovenia, l'art. 80 Cost. riserva due seggi dell'Assemblea Nazionale, rispettivamente, ai deputati delle comunità nazionali italiana ed ungherese.

In Serbia e Montenegro, il diritto di rappresentanza diretta nelle assemblee legislative è garantito attraverso l'esenzione dall'applicazione delle regole sulle soglie minime per l'attribuzione di seggi. In particolare, in Serbia, sulla base della c.d. "soglia naturale", i partiti politici e le coalizioni rappresentativi delle minoranze partecipano alla distribuzione dei seggi anche qualora non raggiungano la soglia generale del 5% per la rappresentanza politica parlamentare (art. 81, c. 2 legge sulle elezioni dei membri del Parlamento). Tuttavia, l'effetto pratico della misura è limitato, dal momento che traggono vantaggio da tale sistema esclusivamente minoranze ampie ed omogenee con partiti politici organizzati. In Montenegro, l'art. 79 Cost. riconosce il diritto alla "rappresentazione autentica" sia in Parlamento che nelle assemblee delle unità di autogoverno locale alle minoranze, laddove queste ultime costituiscano una quota significativa della popolazione. Dopo un lungo dibattito sul significato della clausola della rappresentanza autentica, alla norma è stata data attuazione con la riforma del 2011 della legge elettorale, adottata sulla base delle raccomandazioni della Commissione europea. Secondo la legge, la soglia generale del 3% non deve essere applicata in relazione a liste che rappresentino minoranze. In tali ipotesi, in luogo della soglia del 3%, è prevista una soglia dello 0.7%, che può essere ulteriormente ridotta con riferimento alle minoranze meno rappresentative. In particolare, i croati possono essere ammessi in Parlamento a condizione che raggiungano almeno lo 0.35% delle preferenze totali (Vuković, Milačić 2017). Tuttavia, la soglia dello 0.35% non è estesa ad altre minoranze, numericamente simili ai croati, come i Rom, che sono di conseguenza oggetto di esclusione da qualsiasi assemblea politica a livello sia nazionale che locale.

La regola del doppio voto a favore dei gruppi minoritari è prevista esclusivamente in Slovenia, dove, allo scopo di consentire l'esercizio del diritto di voto ai gruppi minoritari italiano ed ungherese, come previsto dalla legge sulle elezioni dell'Assemblea Nazionale, possono essere istituite circoscrizioni e commissioni elettorali speciali. La candidatura dei rappresentanti delle minoranze autoctone può essere presentata secondo modalità differenziate rispetto alle regole generali, il voto può essere espresso attraverso una diversa scheda elettorale ed è previsto un sistema specifico di conteggio e proclamazione dei vincitori.

Il doppio voto, pur offrendo uno strumento particolarmente avanzato di tutela dei diritti delle minoranze, è una misura problematica, in particolare sotto il profilo del contrasto con il principio di uguaglianza. Tuttavia, la Corte costituzionale slovena, con le decisioni del 12 e 28 febbraio 1999, ne ha confermato la compatibilità con la Costituzione. Al contrario, in considerazione dei possibili effetti inversi, la Corte costituzionale della Croazia ha dichiarato incostituzionale la riforma dell'art. 19 della legge costituzionale sui diritti delle minoranze, che intendeva introdurre la medesima misura.

Il caso traeva origine dalla questione di costituzionalità dell'art. 1 della legge di riforma del 2010, che modificava l'art. 19 della legge costituzionale sui diritti delle minoranze. La disposizione, che prevedeva un sistema di doppio voto a favore delle minoranze che rappresentassero meno dell'1.5% della popolazione nazionale, era stata adottata allo scopo di dare attuazione, almeno formalmente, alle raccomandazioni delle istituzioni europee nell'ambito delle politiche di condizionalità, tra le quali in particolare l'Advisory Committee della Convenzione quadro per i diritti delle minoranze nazionali. Coerentemente, nel *progress report* del 2010, la Commissione europea valutava positivamente la nuova misura. Tuttavia, la misura del doppio voto trovava applicazione esclusivamente nei confronti delle minoranze che rappresentassero meno dell'1.5% della popolazione: considerando che, al momento dell'approvazione della legge, la soglia massima era rispettata da tutti i gruppi minoritari ad eccezione dei serbi, la regola finiva per non trovare applicazione esclusivamente nei confronti di questi ultimi. In considerazione di tale effetto discriminatorio, la Corte costituzionale, con sentenza del 29 luglio 2011, ha dichiarato l'art. 19 della legge costituzionale riformato in contrasto con il principio di proporzionalità, definito come un principio fondamentale a livello non solo costituzionale ma anche europeo.

In Bosnia ed Erzegovina e Kosovo, ai gruppi e alle minoranze sono riconosciuti specifici meccanismi partecipativi in sede parlamentare. In particolare, in Bosnia ed Erzegovina il sistema del federalismo etnico è completato dai poteri di veto concessi ai popoli costitutivi contro decisioni legislative a livello federale ritenute lesive degli "interessi vitali" degli stessi (Art. IV.3.d-e, Annesso IV). Gli effetti inversi dei poteri di veto sono evidenti qualora si consideri il loro frequente utilizzo come

strumenti di blocco reciproco nel processo legislativo, con un particolare impatto negativo sull'incompiuto processo di riforma dell'intero sistema del federalismo etnico.

Nonostante gli effetti inversi dei poteri di veto in Bosnia ed Erzegovina, il modello è stato seguito in Kosovo, dove la Costituzione prevede la legislazione sugli interessi vitali, per la cui adozione, riforma o sostituzione è richiesta la maggioranza dei deputati dell'Assemblea che detengano seggi riservati o garantiti per i rappresentanti delle comunità minoritarie (art. 81 Cost.). Inoltre, il Presidente della Repubblica ha il potere di rinvio delle leggi per riconsiderazione, qualora ritenga che le stesse possano essere lesive dei diritti di una o più comunità (art. 84 c. 6 Cost.). È evidente come dall'applicazione di tali regole derivino rischi simili a quelli già sperimentati nel caso della Bosnia ed Erzegovina.

Tra i meccanismi di tutela indiretta del diritto di rappresentanza delle minoranze, devono essere segnalati i Consigli delle Minoranze Nazionali, previsti in tutti i Paesi della ex Jugoslavia. Tali organi – eletti dagli appartenenti alle minoranze, come nel caso della Croazia e della Serbia, o nominati dal Parlamento, come in Bosnia ed Erzegovina e in Macedonia del Nord – detengono funzioni consultive e il diritto di proporre l'adozione di misure di garanzia dei diritti delle minoranze. Tuttavia, non sono dotati di poteri formali nel contesto del procedimento legislativo. I Consigli delle Minoranze possono apparire, *prima facie* come strumenti avanzati per la protezione dei diritti delle minoranze e la soluzione di conflitti interetnici. Tuttavia, le competenze consultive estremamente limitate, da una parte, e le regole per la selezione dei loro membri, dall'altra, rendono tali organi spesso inefficaci. In particolare, nel caso dei Consigli della Bosnia ed Erzegovina, i cui membri sono nominati dal Parlamento, la difficoltà di raggiungere ad un accordo tra le forze politiche sulla scelta dei componenti ha l'effetto di bloccare il processo di selezione.

4. Osservazioni conclusive: diritti delle minoranze e transizioni democratiche

Come si è avuto modo di osservare, negli Stati della ex Jugoslavia

la condizionalità europea ha profondamente influenzato i processi di transizione democratica e di evoluzione degli strumenti normativi di garanzia dello Stato costituzionale, tra i quali, in primo luogo, i diritti delle minoranze. Ad ogni modo, il quadro normativo è spesso oggetto di limitata attuazione o è suscettibile di determinare effetti inversi, fattori che finiscono per rafforzare i nazionalismi esistenti e la frammentazione sociale su basi etniche. Attraverso la prospettiva della tutela dei diritti delle minoranze, è così possibile affermare che, in tale contesto, la condizionalità europea non abbia favorito un'autentica adesione ai principi e ai valori del costituzionalismo europeo.

Le radici di tale fragilità possono essere rintracciate non solo nella (mancanza di) volontà dei gruppi nazionali e delle *élite* politiche locali, ma anche nelle problematiche delle stesse politiche europee di condizionalità. In effetti, come si è avuto modo di osservare, la condizionalità europea in tema di diritti delle minoranze è in genere fondata su un approccio *top-down*, volto all'applicazione di standard generali, in assenza di alcuna forma di negoziazione tra l'Unione e gli Stati candidati, in un contesto solo apparentemente pluralistico e asimmetrico. In particolare, nonostante l'alto numero di attori coinvolti, a livello sia europeo che nazionale, è spesso carente un autentico spirito di leale cooperazione. Ciò spiega anche la sostanziale mancanza di asimmetria degli strumenti di tutela delle minoranze nei Balcani occidentali.

Inoltre, a seguito dell'adozione degli strumenti normativi, l'interesse dei soggetti istituzionali, sia a livello europeo che nazionale, è concentrato più sull'attuazione formale che sulle specifiche necessità di adattamento alla realtà locale, in termini di efficienza e proporzionalità. In tal senso, rappresenta un'eccezione solo la decisione della Corte costituzionale della Croazia, che ha dichiarato la regola del doppio voto a favore delle minoranze incostituzionale per violazione del principio di proporzionalità, in considerazione degli effetti inversi determinati nei confronti della minoranza serba. È possibile ritenere, pertanto, che nella condizionalità europea emerga un approccio paternalistico, *top-down*, che trascura al contrario asimmetria, pluralismo e negoziazione (Palermo, Woelk 2003; Malloy 2004), con evidenti effetti negativi sul piano della tutela effettiva dei diritti delle minoranze.

La debolezza del sistema di tutela dei diritti delle minoranze negli Stati dell'ex Jugoslavia può essere valutata anche in considerazione

della mancata chiarezza della relazione teorica tra diritti delle minoranze, democrazia e *rule of law*, nel contesto non solo della regione ma anche dell'Unione europea. In effetti, sebbene i diritti delle minoranze costituiscano uno degli elementi essenziali delle democrazie contemporanee, da una parte, le politiche europee di condizionalità dedicano una limitata attenzione all'interconnessione tra diritti delle minoranze e transizione democratica, soffermandosi più sugli obiettivi della stabilizzazione regionale e della sicurezza che su quello di una compiuta democratizzazione (Nobbs 2008). Dall'altra, i governi dei Paesi della ex Jugoslavia perseguono con più interesse l'obiettivo dell'adesione formale agli standard di tutela dei diritti delle minoranze che quello dell'effettivo consolidamento della transizione democratica. L'effetto, di frequente, è quello dell'adozione di strumenti normativi di tutela dei diritti delle minoranze estremamente dettagliati, collocati tuttavia nel contesto di democrazie fragili (Dzankic, Keil, Kmezić 2019; Fruscione 2020). Tale fenomeno appare ancora più evidente nel quadro generale di regressione democratica dimostrato dall'instaurazione delle c.d. *stabilocracies* nella regione (Bieber 2018, 2020; Pavlovic 2016, 2017), che l'emergenza sanitaria non ha potuto che aggravare (Bieber e al. 2020; Fruscione, Magri 2021). Alla luce di tali considerazioni, dunque, è legittimo domandarsi se, per la realizzazione dell'obiettivo della tutela delle minoranze negli Stati dell'ex Jugoslavia sul piano non solo formale ma anche sostanziale, non sia utile il ripensamento delle strategie di tutela dei diritti, tanto a livello europeo che a livello locale, in un quadro teorico fondato su asimmetria, pluralismo e negoziazione, nell'intento della garanzia dei principi fondamentali dello Stato costituzionale democratico.

Bibliografia

F. Bieber, *The Rise (and Fall) of Balkan Stabilocracies*, in *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, 2018, n. 10, pp. 176-185

F. Bieber, *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*, London-New York, Palgrave MacMillan, 2020

F. Bieber, S. Keil, *Power-Sharing Revisited: Lessons Learned in the Balkans*,

- in *Review of Central and East European Law*, 2009, vol. 34, n. 4, pp. 337-360
- F. Bieber e al., *The Western Balkans in Times of the Global Pandemic*, Biepag Policy Brief, 2020
- M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008
- L. Cappuccio, *Le condizioni costituzionali di adesione all'Unione europea*, in S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 457-531
- L.J. Cohen, P.V. Warwick, *Political Cohesion In A Fragile Mosaic. The Yugoslav Experience*, Routledge, 2020 (I ed. 1984)
- S. Devetack, *Equal Rights of Languages and Scripts in the Work of Yugoslav Federal Agencies*, in T. Veiter (a cura di), *Fédéralisme, Régionalisme et Droit des Groupes Ethniques en Europe*, Wilhem Bramüller, Vienna, 1989, pp. 74-89
- G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, il Mulino, 1998
- M. Dicosola, *Stati, nazioni e minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Milano, Giuffrè, 2010
- M. Dicosola, *The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina Declares the System of Ethnic Federalism inconsistent with the Principle of Non-Discrimination: Much Ado About Nothing?*, in *Diritticomparati.it*, 2015, <https://www.diritticomparati.it>
- M. Dicosola, *Ethnic federalism and political rights of the Others in Bosnia and Herzegovina*, in L. Benedizione, V. Scotti (a cura di), *Proceedings of the Conference "Twenty Years After Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina"*, Roma, Luiss University Press, 2016, pp. 97-113
- M. Dicosola, *Condizionalità, transizioni costituzionali e diritti delle minoranze negli Stati dell'ex Jugoslavia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2018, n. 3, pp. 667-688
- J. Dzankic, S. Keil, M. Kmezić (a cura di), *The Europeanisation of the Western Balkans. A Failure of EU Conditionality?*, London, Palgrave Macmillan, 2019
- G. Fruscione, *After the Nineties: A Never-Ending Political Transition*, in G. Fruscione (a cura di), *The Balkans: Old, New Instabilities. A European Region Looking for its Place in the World*, ISPI, Ledi Publishing, 2020
- G. Fruscione, P. Magri (a cura di), *The Pandemic in the Balkans. Geopolitics and Democracy at Stake*, Milano, Ledi Publishing, 2021
- C. Gordon, G. Sasse, S. Sebastian, *Specific report on the EU policies in the Stabilisation and Association process*, MIRICO: Human and Minority Rights in the Life Cycle of Ethnic Conflicts, 2008

C. Grewe, M. Riegner, *Internationalized Constitutionalism in Ethnically Divided Societies: Bosnia-Herzegovina and Kosovo Compared*, in A. von Bogdandy, R. Wolfrum (a cura di), *Max Plank Yearbook of United Nations Law*, Leiden, Brill, 2011

H. Ferrari, S. Liaquat, A. Khan, *EU Financial Assistance to the Western Balkans: a minority-focused review of CARDS and IPA*, Minority Rights Group International, 2010

E. Lanshner, J. Marko, A. Petričušić (a cura di), *European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe*, Baden-Baden, Nomos, 2008

L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Milano, Giuffrè, 2003

S. Keil, *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*, Farnham, Ashgate, 2013

K. Henrard, *'The EU, Double Standards and Minority Protection': A Double Redefinition and Future Prospects*, in K. Henrard (a cura di), *Double Standards pertaining to Minority Protection: a critical and multi-dimensional re-appraisal*, Leiden, Brill, 2010

H. Kohn, *The Idea of Nationalism. A study on its origins and Background*, London, MacMillan, 1994

E. Lantshner, *Emerging European Standards of Minority Protection through Soft Jurisprudence?*, in E. Lantshner, J. Marko, A. Petričušić, *European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe*, Baden-Baden, Nomos, 2008

T.H. Malloy, *Towards a New Paradigm of Minority Law-Making: A Rejoinder to Palermo and Woelk's Law of Diversity*, in *European Yearbook on Minority Issues*, 2004/5, pp. 5-28

J. Marko, *"United in Diversity"?: Problems of State- and Nation-Building in Post-Conflict Situations: The Case of Bosnia and Herzegovina*, in *Vermont Law Review*, 2005-2006, pp. 503-550.

K. Nobbs, *The Effective Protection of Minorities in the Wider Europe: Counterbalancing the Security Track*, in M. Weller, D. Blacklock, K. Nobbs (a cura di), *The Protection of Minorities in the Wider Europe*, London-New York, Palgrave-Macmillan, 2008, pp. 276-287

F. Palermo, J. Woelk, *From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights*, in *European Yearbook on Minority Issues*, 2003/4, pp. 5-13.

S. Pavlovic, *"Montenegro's 'stabilitocracy': The West's support of Đukanović is damaging the prospects of democratic change"*, LSE blog, 23 dicembre 2016,

<https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2016/12/23/montenegros-stabilitocracy-how-the-wests-support-of-dukanovic-is-damaging-the-prospects-of-democratic-change/>

S. Pavlovic, *West is best: How 'stabilitocracy' undermines democracy building in the Balkans*, LSE blog, 5 maggio 2017, <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2017/05/05/west-is-best-how-stabilitocracy-undermines-democracy-building-in-the-balkans/>

L. Pech, *La garantie internationale de la Constitution de Bosnie-Herzegovine*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2000, pp. 421-440

A. Pellet, *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee. A Second Breath for the Self-Determination of Peoples*, in *European Journal of International Law*, 1992, pp. 178-185

A. Petričušić, *Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia*, in *European Yearbook on Minority Issues*, 2002/3, pp. 607-629

H. Poulton, *Linguistic Minorities in the Balkans (Albania, Greece and the Former Yugoslavia)*, in C. Bratt Paulston, D. Peckam (a cura di), *Linguistic Minorities in Central and Eastern Europe*, Clevedon-Philadelphia-Toronto-Sydney, Johannesburg, Multilingual Matters Ltd., 1998

C. Pippan, *The Rocky Road to Europe: The EU's Stabilisation and Association Process for the Western Balkans and the Principle of Conditionality*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, pp. 219-245

G. Sasse, *EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criteria into Policy*, European University Institute Working Paper n. 16, 2005

G. Shwellnus, *Looking Back at Ten Years of EU Minority Conditionality vis-à-vis Central and Eastern European Candidate States*, in *European Yearbook of Minority Issues*, 2004, pp. 321-340

G.E. Toggenburg, *The Protection of Minorities at the EU-level: a Tightrope Walk Between (Ethnic) Diversity and (Territorial) Subsidiarity*, in E. Lantshner, J. Marko, A. Petričušić, *European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe*, Baden-Baden, Nomos, 2008, pp. 83-115

R. Toniatti, *Minorities and Protected Minorities: Constitutional Models Compared*, in M. Dunne, D., Bonazzi, T. (a cura di), *Citizenship and Rights in Multicultural Societies*, Keele: Keele University Press, 1995, pp. 195-220

B. Vizi, *European Integration and Minority Rights Conditionality Policy*, in B. Vizi, N. Tóth, E. Dobos (a cura di), *Beyond International Conditionality. Local Variations of Minority Representation on Central and South-Eastern Eu-*

rope, Baden-Baden, Nomos, 2017, pp. 51-78

I. Vuković, F. Milačić, *Minority Representation in Montenegro: Defying Balkan Standards*, in B. Vizi, N. Tóth, E. Dobos (a cura di), *Beyond International Conditionality. Local Variations of Minority Representation on Central and South-Eastern Europe*, Baden-Baden, Nomos, 2017, pp. 137-186

J. Woelk, *Bosnia-Herzegovina: Trying to Build a Federal State on Paradoxes*, in M. Burgess, G.A. Tarr (a cura di), *Constitutional Dynamics in Federal Systems: sub-national perspectives*, McGill-Queen's University Press, 2012, pp. 109-139

J. Woelk, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Padova, Cedam, 2008

Le forme di governo e le dinamiche elettorali*

MARCO CUCCHINI

SOMMARIO: 1. Le sei sfide della post Jugoslavia. – 2. Le scelte sulla forma di governo, un incerto equilibrio tra modelli consolidati e la ricerca di percorsi originali. – 3. Le scelte “obbligate” dei sistemi elettorali e il loro impatto sul sistema dei partiti. – 4. Conclusione: democrazie incerte tra nazionalismo e europeismo.

1. *Le sei sfide della post Jugoslavia*

È opinione abbastanza condivisa che l'8 maggio 1980 non si svolsero solo i solenni funerali del maresciallo Tito ma anche della creatura politica e istituzionale che egli aveva edificato e mantenuto in equilibrio per 35 anni, attraverso un'abile manipolazione della conflittualità tra etnie, lingue, religioni e nazionalità all'interno, accompagnata dal tentativo di sostituire il tradizionale senso di appartenenza nazionale con una sorta di “nazionalismo jugoslavo” incentrato più sulla valorizzazione dell'originalità del modello politico, sociale ed economico piuttosto che sul retaggio culturale e identitario.

La morte della Jugoslavia – come quella di Tito – fu preceduta da una lunga agonia durata dieci anni, durante i quali si manifestarono una pluralità di crisi: le criticità per una ordinata successione al potere – problema tipico dei regimi autoritari – una congiuntura economica fortemente negativa, il riemergere prepotente dei particolarismi nazionali e – sul piano internazionale – la generale crisi dei regimi comunisti in tutta l'Europa centro-orientale e anche nell'Unione Sovietica. Tutti questi fattori portarono a un progressivo sgretolamento del mosaico di popoli e culture costruito negli anni successivi la Prima guerra mondiale, con una brusca accelerazione delle dinamiche centrifughe a partire dalla fine del 1990, quando una schiacciante maggioranza di slo-

* Ringrazio il collega Francesco Colò per i brillanti suggerimenti formali e sostanziali al testo.

veni si pronunciò a favore dell'indipendenza in occasione del referendum tenuto il 23 dicembre. Fu l'inizio dello sgretolamento: in capo a pochi mesi tutte le altre cinque Repubbliche rimisero in discussione la loro appartenenza alla federazione, che nell'arco di un anno cessò di esistere se non *de iure*, certamente *de facto*, mentre l'intero territorio dell'ormai ex Jugoslavia precipitava in uno stato di guerra civile destinato a durare per quasi un decennio (Marzo Magno 2009; Pitassio 2021; Pirjevec 2014).

La puntuale analisi del processo dissolutivo dell'ex Jugoslavia e le sanguinose vicende successive esulano dalle competenze di chi scrive e dalle finalità di queste pagine, ma quanto è importante sottolineare è il fatto che le sei nuove Repubbliche indipendenti si trovarono a fronteggiare una serie di sfide comuni, in parte affrontate con i processi di stesura delle nuove Costituzioni: la transizione democratica; la transizione verso l'economia di mercato; la creazione di nuove istituzioni statali; il processo di *nation building*; la garanzia di diritti e rappresentanza per le minoranze e la pacificazione dell'intera area, anche in prospettiva di una rapida adesione all'Unione europea. Sei sfide, dunque, tutte di grande complessità se prese singolarmente, quasi impossibili da gestire in modo ordinato se da affrontare contemporaneamente.

La centralità del processo di *drafting* costituzionale e di definizione della forma di governo quale corollario fondamentale nella creazione e nel consolidamento della democrazia è un fatto noto, così come lo è l'importanza dell'intero diritto elettorale (Mezzetti 2003; Lanchester 2004; Fisichella 2008). Come emergerà nelle pagine che seguono, il retaggio autoritario, l'alto livello di personalizzazione dei partiti e la presenza di una visione politica fortemente nazionalista, in molti dei contesti considerati hanno prodotto dei sistemi politico-istituzionali nei quali permangono rilevanti deficit nella qualità democratica, questo malgrado le "regole del gioco" relative all'equilibrio tra i poteri, le garanzie costituzionali per le minoranze e le scelte relative ai sistemi elettorali siano sostanzialmente in linea con i modelli democratici più consolidati.

La complessità del tema è in parte racchiusa nella rilettura politologica del concetto di «statualità» (Linz, Stepan 2000), che si riassume sinteticamente con una considerazione: la democrazia può esistere solo nell'ambito di istituzioni statali che l'affermano e garantiscono e si ba-

sa su modalità e procedure di inclusione del “*demos*”, cioè del popolo. Ma quali sono i confini politici, etnici e culturali che definiscono il “popolo” e delimitano la comunità politica? E cosa accade se la definizione dello Stato, la delimitazione del “*demos*” seguono logiche divergenti, portando a privilegiare la dimensione nazionale (e nazionalista) su quella dell’inclusività democratica (Lijphart 2004)? Complessità che si sono manifestate con evidenza se si osserva quanto accaduto ad esempio in Croazia o Serbia, dove l’autoritarismo comunista ha lasciato inizialmente il posto a quello nazionalista, oppure nel complicato contesto della Bosnia ed Erzegovina dove, come vedremo, ogni scelta adottata dopo il sanguinoso conflitto dei primi anni ’90 è stata volta a rafforzare in chiave escludente il senso di appartenenza alle singole etnie a scapito della legittimità e della lealtà nei confronti dello Stato nel suo complesso.

La difficoltà nel trovare un punto di equilibrio tra le ragioni dell’efficienza e della stabilità politico-istituzionale, dello sviluppo democratico e dei processi di inclusività etnica e culturale sono all’origine di molte delle criticità osservabili nei processi di consolidamento costituzionale propri dell’area dei Balcani occidentali che precedentemente costituivano la federazione della Jugoslavia, come emergerà nelle pagine seguenti, dedicate principalmente alle forme di governo e ai sistemi elettorali di Croazia, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia e Slovenia, separando i casi di Bosnia ed Erzegovina e Kosovo, che hanno caratteristiche e criticità proprie e diverse dai precedenti.

2. Le scelte sulla forma di governo, un incerto equilibrio tra modelli consolidati e ricerca di percorsi originali

«Tutti gli Stati, tutti i dominii che hanno avuto, e hanno imperio sopra gli uomini, sono stati e sono o Repubbliche o Principati» recita il celebre *incipit* del *Principe* di Niccolò Machiavelli. Sembrava facile – nel 1513 – risolvere la questione delle tipologie delle forme di governo (anche se nelle pagine successive, l’analisi del segretario fiorentino si fa assai più profonda e complessa). Oggi le tipologie e la varietà delle soluzioni istituzionali sono molto più articolate e l’ormai diffusa espe-

rienza nel *drafting* istituzionale democratico ha posto sotto la lente dello studioso una varietà nella modalità di articolazione dei poteri che rende complesso lo sforzo classificatorio e i confini tra un modello e l'altro più labili e confusi. Questo aspetto appare in modo particolarmente evidente nella definizione ed evoluzione della forma di governo nei Paesi dell'area dell'ex Jugoslavia, dove a una prima fase caratterizzata in modo prevalente da una forma di governo che potremmo definire semipresidenziale ha fatto seguito una evoluzione più o meno coerente verso forme di parlamentarismo più classiche, ancorché rafforzato da strumenti e prassi volte a una sua razionalizzazione.

L'analisi delle forme di governo è stata condotta da una pluralità di autori che hanno fatto di volta in volta ricorso agli strumenti del Diritto costituzionale, della Scienza politica e della Storia ma non sempre gli esiti proposti si sono rivelati convergenti sulla natura e le caratteristiche di base dei singoli modelli (per ricordare solo contributi recenti e facilmente reperibili, Amato, Clementi 2012; Volpi 2018; de Vergottini 2019). Quanto vale in particolare per il concetto della forma di governo semipresidenziale, comparso per la prima volta nel 1959 in un articolo di Hubert Beuve-Méry, fondatore del quotidiano *Le Monde*, in seguito perfezionato in particolare da Maurice Duverger a partire dal 1970 e di seguito variamente approfondito in molti studi dedicati principalmente alla V Repubblica francese, nonché con riferimento alla circolazione del modello in altri contesti (Ceccanti, Massari, Pasquino 1996; Pegoraro, Rinella 1997; Orlandi 2002; Volpi 2014). Una forma di governo non accolta in modo unanime, anzi talvolta addirittura negata (Shugart, Carey 1995) e che – per le finalità del presente lavoro – verrà considerata sulla base delle indicazioni minime proposte da Giovanni Sartori (2013), per il quale si può considerare un sistema politico e istituzionale semipresidenziale quando convivono tre diverse condizioni: *a*) il Capo dello Stato viene eletto direttamente dal popolo; *b*) l'Esecutivo è duale, esistendo anche un Governo collegiale e un primo ministro legato da rapporto di fiducia verso il Parlamento (condizione che fa venire meno la separazione pura dei poteri, tipica dei modelli presidenziali) ma *c*) il Presidente non svolge solo una funzione simbolica e cerimoniale, ma è anche titolare di propri poteri di governo in sfere a lui riservate, un *domaine réservé* per utilizzare il lessico della politica francese, normalmente nell'ambito della politica estera e della difesa.

Il secondo concetto che ritorna utile per comprendere le forme di governo nei Paesi dell'area considerata è quello di "parlamentarismo razionalizzato", con il quale si può definire una forma di governo nella quale vengono adottati strumenti volti a rafforzare la stabilità dell'Esecutivo e il suo potere di controllo sull'agenda politica, pur mantenendo la possibilità per il Parlamento di rimuovere il Governo attraverso il meccanismo della sfiducia

Con l'eccezione della Slovenia, che ha imboccato da subito la strada della democrazia parlamentare senza cedere a tentazioni autocratiche o nazionaliste e tanto meno farsi coinvolgere nel calderone della guerra civile, gli altri Paesi dell'area hanno oscillato tra fasi nelle quali la forma di governo ha assunto contorni fortemente personalistici e non di rado autoritari e fasi più in linea con una concezione garantista della democrazia (Di Gregorio 2010). A trent'anni dalla dissoluzione della Jugoslavia e dall'inizio dei singoli percorsi di transizione istituzionale e politica si può notare come il punto di arrivo dei cinque Paesi – Croazia, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia e Slovenia – presenti dei tratti piuttosto simili.

Tutti questi cinque Paesi hanno un Capo dello Stato eletto direttamente dal popolo per cinque anni rinnovabili una sola volta, con previsione di un eventuale secondo turno di ballottaggio nel caso in cui al primo turno nessuno dei candidati abbia ottenuto il 50% dei voti, similmente a quanto previsto nell'ordinamento francese, anche se solamente Croazia e Macedonia del Nord hanno inserito in Costituzione il principio del doppio turno per l'elezione presidenziale (v. Cost. Croazia, art. 95 e Macedonia del Nord, art. 81). In tutti i casi considerati il Capo dello Stato ha – dal punto di vista costituzionale – una funzione prevalentemente cerimoniale e formale, pur con le differenze da caso a caso, dovute anche alle caratteristiche delle personalità chiamate a ricoprire tale incarico, ma questa considerazione porta ad affermare che nessuno dei Paesi considerati può considerarsi un sistema semipresidenziale, nell'eccezione specifica descritta in precedenza anzi, per certi versi, i Presidenti hanno poteri più limitati di quelli che vengono riconosciuti ai Capi di Stato dei sistemi parlamentari.

Tab. 1 – I presidenti della Repubblica

	Elezione	Durata	Formazione del governo	Scioglimento del Parlamento	Competenza specifica	Intervento nel processo legislativo
Bosnia ed Erzegovina	Presidenza collegiale di 3 membri rappresentativa dei tre gruppi etnici principali. Ogni presidente è eletto direttamente in seno alla propria unità etnico-territoriale di riferimento.	4 anni, rinnovabili una sola volta.	Indicazione del presidente del Consiglio dei Ministri poi ratificata dalla Camera dei Rappresentanti.	Limitato	Potere di coordinamento esecutivo in accordo con il Parlamento e il Governo.	Informale.
Croazia	Diretta, con eventuale ballottaggio. La carica è incompatibile con l'appartenenza ad un partito politico.	5 anni, per un massimo di due mandati.	Nomina del candidato primo ministro previa formale consultazione con i gruppi parlamentari e nel rispetto dei rapporti di forza in Parlamento. Nomina di un governo elettorale apartitico in caso di mancata formazione del governo.	Su richiesta del Governo e nei casi di sfiducia al Governo o incapacità di adottare il bilancio entro 120 giorni dalla presentazione.	Responsabile per la difesa e l'integrità territoriale. Coopera con il Governo nella definizione e implementazione della politica estera e di sicurezza. Può partecipare alle sedute del Governo.	Può negare la promulgazione di una legge e sottoporla al giudizio della Corte costituzionale in caso di sospetta incostituzionalità.
Kosovo	Parlamentare Quorum richiesto: 2/3 dei membri nei primi due scrutini,	5 anni.	Nomina del candidato primo ministro sentito il partito di maggioranza in Parlamento.	Limitato livello di discrezionalità. Motivazioni previste dalla Costituzione.	Tiene un discorso annuale davanti al Parlamento sulle materie di propria competenza.	Può negare la promulgazione di una legge, sollecitare il giudizio

	quindi ballottaggio tra i due candidati più votati. Se anche in questa terza votazione non si raggiunge il quorum necessario (50%+1) il Parlamento è sciolto.				Presiede il Consiglio consultivo delle Comunità.	della Corte costituzionale e proporre emendamenti alla Costituzione.
Macedonia del Nord	Diretta, con eventuale ballottaggio. La carica è incompatibile con l'appartenenza ad un partito politico.	5 anni, per un massimo di due mandati.	Nomina del candidato primo ministro previa formale consultazione con i gruppi parlamentari e nel rispetto dei rapporti di forza in Parlamento.	Potere di scioglimento non autonomo ma vincolato da precisi casi previsti dalla Costituzione.	Tiene un discorso annuale davanti al Parlamento sulle materie di propria competenza.	Può negare la promulgazione di una legge e richiedere una seconda votazione.
Montenegro	Diretta, con eventuale ballottaggio.	5 anni, per un massimo di due mandati.	Nomina del candidato primo ministro previa formale consultazione con i gruppi parlamentari, dei giudici della Corte costituzionale e del Garante per i diritti umani e le libertà civili entro trenta giorni dall'insediamento del nuovo Parlamento.	Può sciogliere il Parlamento.	Limitato potere formale, grande influenza e peso politico-elettorale.	Può negare la promulgazione di una legge e richiedere una seconda votazione.
Serbia	Diretta, con eventuale ballottaggio.	5 anni, per un massimo di due	Nomina del candidato primo ministro previa formale	Può sciogliere il Parlamento su formale ri-	Nessuno formalmente, grande influenza in-	Può negare la promulgazione di una

		mandati.	consultazione.	chiesta del Governo.	formale, anche per la sua funzione di leader partitico.	legge e richiedere una seconda votazione con messaggio motivato.
Slovenia	Diretta, con eventuale ballottaggio.	5 anni, per un massimo di due mandati.	Propone il candidato presidente del Governo nell'ambito di un processo di formazione articolato, complesso e definito nelle tempistiche	Potere di scioglimento non autonomo ma vincolato alla mancata elezione del Governo.	Prevalentemente cerimoniale e formale.	Può negare la promulgazione di una legge e richiedere una seconda votazione con messaggio motivato.

Osservando la Tabella 1 si nota che vi è una diffusa tendenza a limitare la discrezionalità del Presidente nella fase di formazione del governo, vincolandolo al rispetto di precisi passaggi e tempistiche nel processo di individuazione del candidato alla carica di capo del Governo da proporre al Parlamento, cercando in qualche modo di “costituzionalizzare” lo svolgimento delle consultazioni (v. Cost. Macedonia del Nord, art. 90 e Slovenia, art. 111) e quindi l’esito del processo di nomina, oppure formalizzando in modo stringente la neutralità politica presidenziale, come nel caso di Croazia o Macedonia del Nord, che hanno inserito in Costituzione l’incompatibilità della carica di presidente con l’appartenenza ad un partito politico (v. Cost. Croazia, art. 96 e Macedonia del Nord, art. 83). Non si tratta di aspetti secondari: l’essere non solo Capo dello Stato, ma anche il *leader* di una maggioranza politica sorretta dal consenso popolare, così come esercitare un ruolo centrale nella nomina del primo ministro sono due degli strumenti principali che attribuiscono centralità sistemica a un Presidente eletto direttamente dal popolo in un contesto istituzionale semipresidenziale.

Non sarebbe però corretto ritenere che la posizione dei Presidenti

sia del tutto politicamente debole, innanzitutto perché sono pur sempre figure legittimate da ampio consenso popolare espresso attraverso un'elezione diretta – e questo è inevitabilmente un dato politico di primaria importanza – ma anche perché in taluni sistemi esistono modalità attraverso le quali il Presidente può esercitare un ruolo maggiormente incisivo e visibile rispetto a quello riservato tipicamente ai Capi dello Stato parlamentari, soprattutto nel caso in cui sia anche *leader* di un partito politico (Đorđević 2021a). Possiamo portare ad esempio l'essere consultato dal Parlamento su tematiche specifiche, come nel caso della Macedonia del Nord (Cost. art. 85), oppure – come previsto dalla Costituzione della Croazia – attraverso la possibilità di presenziare alle sedute del Consiglio dei ministri (Cost. art. 102) e alla previsione di un coordinamento tra presidente e governo nelle questioni di politica estera e di difesa (Cost. art. 99). Certo, diversi contesti – come quello croato, serbo o montenegrino – hanno attraversato una fase politica negli anni successivi l'indipendenza caratterizzata da presidenze forti, altamente personalistiche e, soprattutto in Croazia e Serbia, dai tratti autoritari, ma l'enfasi posta dalle diverse Costituzioni sulla funzione arbitrale e garantista del Capo dello Stato eletto direttamente non può non assumere un valore importante di bilanciamento tra i diversi poteri, anche in assenza di previsioni costituzionali incisive in questo senso, anche se il silenzio delle Costituzioni su taluni aspetti del potere presidenziale ha talvolta portato a forme di conflitto politico, come recentemente in Montenegro con riferimento al potere di veto “politico” sulle leggi riconosciuto al Presidente (Đorđević 2021b).

Se l'evoluzione di quattro Paesi – Croazia, Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia – si è caratterizzata in linea generale per un passaggio da un sistema a centralità presidenziale a uno maggiormente equilibrato, ma con una funzione predominante del Governo (almeno sul piano formale), la Slovenia ha adottato all'atto dell'indipendenza una forma di governo di tipo parlamentare senza deviazioni nel suo percorso di stabilizzazione istituzionale. Come ricordato, il Presidente della Slovenia viene eletto direttamente con sistema a doppio turno, ma alla carica è attribuita una funzione meramente rappresentativa e politicamente alquanto limitata, mentre il presidente del Governo è eletto con un complesso meccanismo a più fasi, in parte simile a quello adottato in altri sistemi a parlamentarismo razionalizzato come la Spa-

gna, ma con significative innovazioni (e complicazioni). Tale processo – minuziosamente descritto in Costituzione (Cost. art. 111) – consente di individuare in un lasso di tempo certo il vertice dell'Esecutivo, ma non completa l'iter di formazione del Governo che prevede un ulteriore passaggio nella proposta dei ministri da parte del presidente del governo e successiva ratifica parlamentare previa audizione dei singoli candidati alla carica di ministro da parte della commissione competente dell'Assemblea Nazionale (Cost art. 112). Una complessa procedura di formazione con tempistiche precise e la spada di Damocle dello scioglimento dell'Assemblea Nazionale agevola l'insediamento di un Governo. Un ulteriore elemento di stabilità è dato dal meccanismo di sfiducia costruttiva (Cost. art. 116), che subordina l'efficacia del voto di sfiducia all'indicazione di un nuovo presidente del Governo, prendendo in questo ispirazione dal sistema istituzionale della Germania.

Nella definizione del rapporto Governo-Parlamento, così come emerge dal dettato delle diverse Costituzioni, si individuano alcuni elementi di similitudine tra i Paesi considerati. Mi riferisco, ad esempio, alla tendenza a definire in modo minuzioso l'iter di formazione del Governo con una stringente indicazione dei tempi e delle fasi (Cost. Croazia, artt. 109, 109a, 109b), così come la previsione di modalità di protezione del Governo da voti di sfiducia al buio, non solo attraverso il meccanismo della sfiducia costruttiva, adottato nella sola Slovenia, ma con il divieto di ripresentare in tempi brevi una nuova mozione di sfiducia nel caso del rigetto di una precedentemente proposta, scelta adottata da Macedonia del Nord e Montenegro che prevedono un lasso di tempo di 90 giorni prima della possibilità di presentazione di una nuova mozione di sfiducia (v. Cost. Macedonia del Nord, art. 92 e Montenegro, art. 107) e dalla Serbia, che invece fissa il limite di tempo entro il quale non si può ripresentare tale mozione a 180 giorni (Cost. art. 130).

Significativamente, nessun ordinamento adotta una forma di governo simile a quella che si è soliti definire come “cancellierato”, con riferimento alla posizione del Cancelliere federale nell'ambito dell'ordinamento tedesco. Infatti, se le procedure di selezione ed elezione del candidato alla carica – con l'indicazione minuziosa di passaggi e tempistiche – è simile a quelle presenti nei sistemi parlamentari dell'area dell'ex Jugoslavia, queste non presentano un elemento centrale per de-

finire la posizione del capo del Governo nel sistema: il diritto di nomina e revoca dei ministri, che nel modello tedesco non sono tanto legati a un rapporto di natura fiduciaria con il *Bundestag*, quanto con il Cancelliere. Invece nei sistemi istituzionali oggetto della nostra analisi il rapporto fiduciario non è solo verso il capo del Governo ma verso l'intero gabinetto (v. Cost.: Croazia, art. 112; Macedonia del Nord, art. 90; Montenegro, art. 103; Serbia, art. 127), pertanto con una situazione più simile a quella italiana che a quella spagnola o tedesca, merita inoltre sottolineare come la Macedonia abbia sancito l'incompatibilità tra carica di ministro e membro del Parlamento (Cost. art. 89) – su ispirazione dell'ordinamento francese – mentre la Slovenia abbia adottato il principio delle audizioni davanti alle commissioni parlamentari competenti da parte dei ministri *in pectore*, al fine di rafforzare il rapporto tra l'Assemblea Nazionale e i singoli componenti il Governo, come citato in precedenza.

Le similitudini tra i diversi modelli si estendono anche alla struttura dei Parlamenti, alla loro organizzazione interna e al regime di garanzie e immunità previste per i singoli parlamentari. Con l'eccezione della Slovenia, tutti i Parlamenti hanno una struttura monocamerale: Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia dall'indipendenza e la Croazia dal 2001, quando una riforma costituzionale abolì la Camera delle Contee, rappresentativa delle autonomie territoriali di livello regionale. Questa scelta si può spiegare non solo con la limitata dimensione dei diversi sistemi considerati, ma anche con la centralità inizialmente attribuita alla posizione del Presidente della Repubblica nel determinare l'indirizzo politico nazionale, mentre al Parlamento veniva a spettare essenzialmente la funzione di rappresentanza delle diverse anime politiche e partitiche, una natura di "parlamento-arena", vale a dire un luogo di dibattito, scontro e confronto più che di effettiva decisione (Polsby 1975).

La scelta bicamerale della Slovenia appare singolare, considerate anche le piccole dimensioni dello Stato, nonostante i rapporti tra le due Camere siano decisamente asimmetrici. Il Parlamento sloveno si compone di una camera "politica" – l'Assemblea nazionale – eletta a suffragio universale e diretto, titolare della pienezza dei poteri parlamentari a cominciare dall'esclusività del rapporto di fiducia e dal sostanziale monopolio della funzione legislativa e dal Consiglio naziona-

le, questo una sorta di Camera “neocorporativa” rappresentativa delle autonomie locali, nonché del mondo del lavoro, dell’impresa, delle professioni e del no-profit, i cui membri sono eletti nell’ambito delle rispettive categorie rappresentate e quindi, tendenzialmente, indipendenti dai partiti politici. Le funzioni del Consiglio nazionale sono limitate, essendo essenzialmente racchiuse nel potere di richiedere una seconda deliberazione su testi di legge approvati dall’Assemblea, fornire pareri o proporre inchieste su materie di pubblico interesse. Una riforma costituzionale del 2013 ha eliminato il potere del Consiglio di proporre *referendum* confermativi o abrogativi (Cost. Slovenia, art. 97). I poteri limitati della Camera non politica, la sua tendenziale indipendenza dai partiti politici, la durata del mandato diversificata (4 anni l’Assemblea, 5 anni il Consiglio) rendono il Parlamento sloveno una sorta di “bicameralismo correttivo”, con una Camera nettamente dominante nella sfera politica e nel rapporto con gli altri poteri dello Stato e la seconda con una funzione di controllo sull’attività legislativa della Camera principale.

I presidenti del Parlamento nei modelli considerati presentano dei tratti comuni, vengono investiti essenzialmente di una funzione di garanzia che nel caso della Macedonia del Nord giunge alla previsione dell’incompatibilità della carica con l’iscrizione a un partito politico (Cost. art. 67), nonché di supplenza in caso di dimissioni del Presidente della Repubblica o suo provvisorio impedimento. Come particolarità dei singoli modelli si evidenzia un limitato e residuale coinvolgimento del presidente del Parlamento nella formazione del Governo nel caso croato (Cost. art. 109); la presidenza del Consiglio per le relazioni inter-etniche costituito in seno al Parlamento macedone (Cost. art. 78); la funzione di indicazione del presidente della Corte Suprema del Montenegro (assieme al presidente della Repubblica e al capo del Governo, successivamente eletto dal Parlamento) o il suo ruolo nel determinare lo stato di emergenza e crisi in Serbia (v. Cost. Montenegro, art. 124 e Serbia, artt. 200-201).

Sono rimasti esclusi da questa analisi due Paesi, Bosnia ed Erzegovina e Kosovo. La loro vicenda è sensibilmente diversa dagli altri casi trattati, non solo per la sconvolgente violenza che ne ha accompagnato l’indipendenza ma anche per il ruolo giocato dal sistema internazionale – in altri tempi si sarebbe detto dal “concerto delle grandi potenze” –

nel definire l'assetto istituzionale e costituzionale di entrambi i Paesi, con un forte ruolo di garanzia e presenza diretta nel caso della Bosnia ed Erzegovina.

Gli Accordi di Dayton (*General Framework Agreement for Peace*) del novembre 1995 posero fine al conflitto tra Bosnia ed Erzegovina, Croazia e Serbia e crearono uno Stato multietnico fragile e dalle prospettive incerte, garantito a livello internazionale dalla Comunità delle nazioni in modo diretto attraverso la figura dell'Alto Rappresentante per la Bosnia ed Erzegovina, la cui nomina viene proposta dal PIC (*Peace Implementation Council*) – un'organizzazione di oltre 50 Paesi a vario titolo coinvolti nell'attuazione del processo di pace – e ratificata dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU. La figura dell'Alto Rappresentante, inizialmente pensata con una funzione di moderazione e di garanzia, nel corso degli anni si è trasformata gradualmente, al punto da diventare uno dei principali attori del sistema politico della Bosnia ed Erzegovina, probabilmente il più importante, considerati i rilevanti poteri di intervento decisionale attivo nel processo legislativo ed esecutivo (Woelk 2010), anche se il modo in cui questi poteri sono stati utilizzati è comunque molto legato alla personalità e allo stile politico dei singoli individui che sono stati chiamati a ricoprire la carica.

La Costituzione della Bosnia ed Erzegovina – il cui testo è parte integrante degli Accordi di Dayton – rappresenta il punto di arrivo di un processo costituente «internazionalmente guidato» (de Vergottini 2019) probabilmente più subito che promosso dalle tre comunità costitutive. In ogni aspetto si vede in filigrana la necessità di tenere in equilibrio le diverse etnie, attraverso un sistema di pesi e contrappesi istituzionali che – nei fatti – ha generato crescenti spinte centrifughe. Dal compromesso del 1995 è emersa una Repubblica federale (anzi, più opportunamente, confederale) composta da due Entità ben distinte: la Federazione di Bosnia ed Erzegovina (abitata in maggioranza da bosgnacchi e croati) e la Repubblica Serba di Bosnia ed Erzegovina (a maggioranza serba), dotate entrambe di una sfera di autonomia particolarmente ampia. Al vertice dello Stato vi è una Presidenza collegiale di tre membri eletti direttamente, ciascuno rappresentativo di uno dei tre popoli costitutivi (bosgnacchi, serbo-bosniaci e croato-bosniaci) attraverso un'elezione che avviene separatamente nell'ambito delle due Entità costitutive. Il Parlamento è bicamerale, come sempre nei sistemi

federali, con una Camera alta rappresentativa dei popoli costitutivi e un Governo legato da un iniziale rapporto fiduciario con la Camera dei Rappresentanti, il cui primo ministro viene indicato dalla Presidenza collegiale, ratificato dalla Camera dei Rappresentanti (il ramo del Parlamento eletto direttamente) e successivamente titolare della funzione di nomina degli altri ministri, anche questi oggetto di ratifica parlamentare (Cost. Bosnia ed Erzegovina, art. IV, 1).

Se ci si limitasse ad un'osservazione superficiale, la Costituzione della Bosnia ed Erzegovina farebbe pensare a un modello istituzionale ispirato – pur con alcune rilevanti modifiche – all'esperienza svizzera con qualche innesto belga: la presidenza collegiale a rotazione (con una rotazione di 8 mesi tra i tre Presidenti, a partire dal Presidente maggiormente votato), il ruolo di mediazione più che di effettiva leadership ricoperto dal capo del Governo, l'attenzione a una composizione etnicamente bilanciata del Consiglio dei ministri e con un Parlamento bicamerale paritario con una Camera rappresentativa dell'interesse del corpo elettorale e una dei popoli e dei territori eletta in modo indiretto (Cost. art. IV, 1). Nella realtà, la forma di governo della Bosnia ed Erzegovina appare straordinariamente debole. Quanto ne contraddistingue l'architettura istituzionale è la diffidenza reciproca tra le diverse etnie e componenti, rafforzata da una prassi politica ancora più micronazionalistica e divisiva, quasi un'Austria-Ungheria in miniatura, con «non meno di 13 governi e parlamenti, cinque presidenti e un totale di 149 ministeri, molti dei quali funzionano in modo inadeguato» (Ruge 2020), il tutto per una popolazione che è di poco superiore a quella della città metropolitana di Milano e con uno dei PIL più bassi d'Europa. Questi aspetti emergono ad esempio, dall'articolo sul coordinamento delle forze armate (Cost. art. V, 5), così come dalla previsione di una fiducia concessa dalla Camera dei Rappresentanti, ma revocabile dall'Assemblea Legislativa, cioè da entrambe le Camere (Cost. art. V, 4), oppure dal fatto che un cittadino non appartenente a uno dei popoli costitutivi non potrebbe accedere alla Presidenza o alla Camera dei popoli, aspetto questo evidentemente lesivo del principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche politiche (Montanari 2019).

Il paradosso di questa situazione è che l'Alto Rappresentante costituisce la sola forza centripeta e unificante del Paese e – dopo 25 anni

dagli Accordi di Dayton – si può affermare che i soli risultati effettivamente raggiunti sono stati l'aver impedito la disgregazione dello Stato e la continuazione della violenza. Non è poco, tutto sommato, ma non abbastanza per consentire un effettivo consolidamento della democrazia e uno sviluppo di una società civile autonoma.

Il secondo Paese la cui esistenza è conseguenza di un coinvolgimento attivo di soggettività statuali esterne all'area è il Kosovo. Si tratta di una realtà il cui *status* internazionale non è completamente definito, dal momento che l'indipendenza proclamata unilateralmente nel 2008 e non accettata dalla Serbia è ad oggi (2021) riconosciuta da meno del 50% dei Paesi membri dell'ONU e da 22 Paesi dell'UE su 27.

La Costituzione del Kosovo ha scelto l'adozione di una forma di governo parlamentare razionalizzata. Il Kosovo è il solo Paese dell'area con un Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento e non direttamente dal popolo (Cost. art. 86), al quale viene attribuita una funzione di stimolo e monitoraggio sul funzionamento delle istituzioni, con la possibilità di proporre emendamenti alla Costituzione e di tenere un messaggio annuale al Parlamento relativamente ai temi e alle funzioni proprie della carica (Cost. art. 84). Più limitate le funzioni presidenziali in materia di scioglimento del Parlamento e di formazione del Governo, considerato che la Costituzione subordina espressamente la nomina del primo ministro alla proposta del partito o coalizione maggioritari in Parlamento (Cost. art. 84) e riconosce al primo ministro stesso la formale facoltà di revocare i propri ministri, opportunità unica nel contesto dell'area dell'ex Jugoslavia (Cost. art. 94).

Il Governo del Kosovo viene formato con una procedura che coinvolge Presidente e Parlamento in modo simile a quello degli altri Paesi, con l'indicazione di tempistiche chiare e la necessità di una fiducia esplicita espressa dall'Assemblea, la possibilità di revoca della medesima e il conseguente scioglimento in caso di impossibilità di formare il Governo o di crisi prolungata. Nella sostanza, quindi, la forma di Governo del Kosovo appare come quella del parlamentarismo razionalizzato e temperato, però dietro la forma vi è la sostanza di una entità statale non ancora del tutto definita e consolidata, con criticità dovute alla tensione tuttora esistente tra le comunità kosovara-albanese e serba e queste tensioni si riproducono a livello di Parlamento e di rapporti tra Governo e Presidenza, rendendo il Paese ancora più instabile e

dipendente dalla sua capacità di costruire una rete relazionale internazionale (Jones 2021).

Volendo tirare le fila delle riflessioni condotte, si può evidenziare come, nei casi considerati, l'evoluzione delle forme di governo sia stata simile. Croazia, Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia e Slovenia possono oggi considerarsi tutti modelli parlamentari, pur in presenza di un Capo dello Stato espressione diretta del corpo elettorale. La tendenza a "razionalizzare" il parlamentarismo non si spinge in nessuno dei modelli fino a creare un sistema di premierato, vale a dire un equilibrio tra i poteri incentrato sul ruolo egemone del primo ministro, ma le funzioni di indirizzo politico e legislativo sono distinte tra i tre attori principali – Presidente della Repubblica, Parlamento e Governo – in base più a logiche di controllo reciproco che di collaborazione, come emerge soprattutto nei contesti in cui le dinamiche relazionali interetniche hanno maggiore centralità. Quello che fa la reale differenza tra i casi e impatta maggiormente nella qualità del modello democratico sono la morfologia del sistema partitico e le dinamiche del processo elettorale.

3. Le scelte "obbligate" dei sistemi elettorali e il loro impatto sul sistema dei partiti

La previsione di norme e procedure istituzionali che disciplinino lo svolgimento regolare e periodico di consultazioni elettorali libere, competitive e pluraliste, aperte alla generalità dei cittadini, sulla base di una piena e garantita uguaglianza politica e giuridica, nonché l'esistenza di un legame tra l'esito di tali consultazioni e le scelte politiche adottate dagli organi di governo sono due tra i requisiti principali per qualificare un sistema politico e istituzionale come democratico (Dahl 1989; Fisichella 2003). I sistemi elettorali sono l'insieme delle regole e procedure in base alle quali i voti espressi vengono trasformati in seggi, distinguendosi quindi dal diritto elettorale, concetto più ampio che include il complesso di norme legate all'intero svolgimento del processo elettorale, quali ad esempio diritto di elettorato attivo e passivo, procedure relative alla presentazione delle liste e delle candidature, parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne

elettorali, modalità di attribuzione dei seggi, finanziamento privato e pubblico ai partiti politici. Tali procedure di trasformazione vengono distinte in due “famiglie”, definite secondo principi sensibilmente diversi tra loro. Le formule che puntano a riprodurre quanto più fedelmente possibile lo spettro delle posizioni politiche, ideologiche, sociali o culturali esistenti in un Paese vengono genericamente definite “*proporzionali*”, mentre quelle che mirano a semplificare la competizione, favorendo l’affermazione di un “vincitore” nelle condizioni di governare in modo stabile e continuativo sono dette “*maggioritarie*”. Sistemi proporzionali e sistemi maggioritari sono, per molti aspetti, degli idealtipi che si trascinano sulle spalle un fardello di supposte virtù e presunti vizi; volendo semplificare al massimo i termini della questione, il proporzionale viene frequentemente descritto come il sistema potenzialmente più “democratico”, dato che riproduce la realtà in modo fedele, senza eccessive coercizioni o manipolazioni del comportamento dell’elettore. Proprio a questa sua apertura, però, si collega la principale critica: il favorire la proliferazione dei partiti, incoraggiati da una limitata soglia per l’accesso alla rappresentanza, aspetto che – nel medio-lungo periodo – può generare instabilità governativa e di sistema (Duverger 1961; Cox 2005; Sartori 2013). La complessità etnica e culturale propria dei sistemi politici considerati fa comprendere per quale ragione non siano state adottate formule maggioritarie, che – pur presentando il pregio di una indubbia chiarezza di funzionamento e di una semplificazione dell’offerta partitica – presentano il rischio di limitare eccessivamente il pluralismo della rappresentanza, favorendo le forze politiche maggiori a scapito delle realtà meno rilevanti sul piano elettorale, ma la cui presenza nelle istituzioni è necessaria per un maggiore livello di inclusività del sistema.

Tutti i sistemi politici dell’area dell’ex Jugoslavia hanno scelto un sistema elettorale proporzionale e questa scelta è stata per certi versi resa obbligata da una serie di circostanze generali e/o specifiche dei singoli contesti (Tabella 2). Storicamente, l’adozione della rappresentanza proporzionale viene collegata all’estensione del suffragio universale e al consolidamento dei moderni partiti politici di massa e risulta la più adatta in contesti culturali che presentano fratture etniche, linguistiche, religiose o ideologiche, nonché in contesti di nuova democratizzazione, quando le ragioni dell’apertura e dell’inclusione sono

prevalenti su quelle dell'efficienza decisionale. Per i sistemi elettorali vale in parte quanto osservato nelle pagine dedicate alla forma di governo: a una iniziale differenza tra modelli si è giunti a una progressiva convergenza attraverso frequenti modifiche della normativa elettorale. In una prima fase, sia Croazia che Macedonia del Nord avevano adottato sistemi elettorali misti prevalentemente maggioritari, mentre gli altri Paesi si sono orientati verso interpretazioni diverse del proporzionale perché, vale la pena ricordarlo, i sistemi proporzionali non sono tutti uguali, ma attraverso l'adozione di specifiche soluzioni tecniche gli esiti in termini di disproporzionalità possono essere sensibilmente diversi.

Tabella 2: Parlamenti, partiti ed elezioni

	Parlamento	Componenti	Sbarramento	Riparto	Dimensione media Circo-scrizioni	Prefe-renze	Rappresentanza minoranze nazionali	Sistema partitico
Bosnia-Erzegovina	Bicamerale Camera dei Rappresentanti (eletta direttamente) e Camera dei Popoli (eletta dai parlamenti delle unità costitutive).	42 + 15 4 anni di mandato.	3% circoscrizionale.	Quozienti interi e più alti resti.	21.	SI.	Implicita nel sistema elettorale della Camera dei Rappresentati. Limitata ai "popoli costitutivi" nella Camera dei Popoli.	Pluripartitismo egemonico su base etnica.
Croazia	Monocamerale.	151 5 anni di mandato.	5% circoscrizionale.	D'Hondt.	14.	SI.	Garantita per Serbi, Ungheresi, Italiani, Cechi e Slovacchi.	Pluripartitismo egemonico.
Kosovo	Monocamerale.	120 4 anni di mandato.	5%	Sainte-Laguë.	120.	SI.	20 seggi riservati.	Pluripartitismo competitivo.
Macedonia del	Monocamerale.	123 4 anni di manda-	NO.	D'Hondt.	20.	NO.	NO.	Pluripartitismo

Nord		to.						competitivo.
Montenegro	Monocamerale.	81 4 anni di mandato.	3%	D'Hondt.	81.	NO.	SI. Principio costituzionale.	Pluripartitismo egemonico.
Serbia	Monocamerale.	250 4 anni di mandato.	3%	D'Hondt.	250.	SI.	le minoranze registrate sono esonerate dal raggiungere la soglia di sbarramento.	Pluripartitismo competitivo.
Slovenia	Bicamerale Assemblea Nazionale (eletta direttamente) e Consiglio Nazionale (rappresentativo dei corpi sociali e dei territori).	90 + 40 4 anni di mandato.	4%	Quozienti interi e più alti resti.	11.	SI.	seggi garantiti per le minoranze italiana e ungherese.	Pluripartitismo competitivo.

Ci sono diversi modi per ridurre il potenziale impatto dispersivo di un sistema proporzionale integrale. Ne citerò tre che possono essere individuati nei diversi modelli adottati nell'area dell'ex Jugoslavia: il metodo di riparto dei seggi, la dimensione delle circoscrizioni e l'apposizione di una soglia di sbarramento (Rae 1967; Sartori 1987; Pasquino 2006).

Il metodo di riparto dei seggi è la formula matematica applicata per trasformare i voti in seggi. Senza eccedere in tecnicismi, ve ne sono diverse, alcune che favoriscono le formazioni politiche maggiori (come il sistema D'Hondt, adottato in Croazia, Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia), altre che favoriscono le formazioni di dimensione media (ad esempio il Sainte-Laguë, adottato nel Kosovo) e altre, infine, che consentono di accedere alla rappresentanza anche a forze di consistenza minore (come il sistema dei quozienti interi e più alti resti in uso in Bosnia ed Erzegovina e Slovenia).

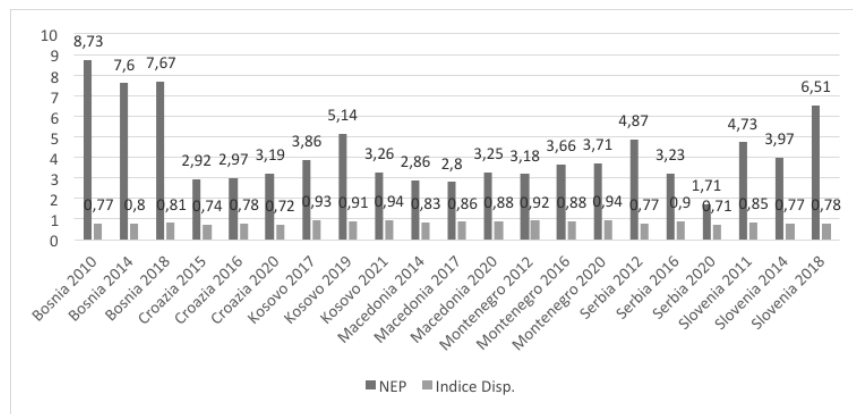
Anche il tema della dimensione delle circoscrizioni è rilevante, perché è intuitivo il dato che maggiore è la dimensione della circoscrizione (quindi il numero di seggi da ripartire a parità di voti conseguiti), maggiore sarà la possibilità per le forze più piccole di venire rappresentate. A tale proposito, ad un estremo vi è il caso della Serbia che prevede l'elezione dei 250 parlamentari in una circoscrizione unica relativa all'intero Paese, mentre all'altro estremo vi è il caso della Croazia con una grandezza media delle circoscrizioni di 14 eligendi.

Infine la soglia di sbarramento, vale a dire la percentuale minima che un partito politico deve raggiungere per poter essere ammesso al riparto dei seggi. Questa può essere apposta a livello di circoscrizione, a livello nazionale o essere un mix dei due modelli. Con l'eccezione della Macedonia del Nord, tutti i Paesi considerati hanno scelto di fissare una soglia di accesso alla rappresentanza oscillante – a seconda dei casi – tra il 3 e il 5% anche se il derogare alla soglia è uno dei modi per consentire la rappresentanza delle minoranze nazionali (come nel caso della Serbia), dal momento che tutti i casi analizzati presentano modalità di riparto favorevoli per le minoranze o addirittura la fissazione del principio della rappresentanza in Costituzione, come nel caso di Croazia, Kosovo, Serbia e Slovenia.

L'insieme di queste variabili e le modalità con la quale si legano tra loro nei singoli casi contribuisce a connotare i diversi sistemi partitici. Il Grafico 1 presenta due dati relativi ai risultati elettorali delle ultime tre competizioni per ogni Paese: il Numero Effettivo dei Partiti (NEP) e un indice di disproporzionalità. Il primo dato – ricavato sulla base della nota formula proposta da Markku Laakso and Rein Taagepera nel 1979 – è sostanzialmente un indice di dispersione per individuare non solo quanti siano i partiti che competono in un sistema ma soprattutto quale sia il peso di ciascuno, perché è questo che connota effettivamente le dinamiche politiche dato che – ad esempio – un sistema tripartito 60-20-20 ed uno 33-34-33 hanno logiche sensibilmente diverse. Affiancato al NEP vi è l'indice di disproporzionalità, calcolato comparando il NEP a livello di voto e il NEP a livello di seggi attribuiti, consegnando un dato compreso tra 0 (nessun partito rappresentato, il massimo della disproporzionalità) e 1 (ogni partito rappresentato esattamente in base alla percentuale ottenuta, nessuna disproporzionalità).

L'osservazione del grafico consente di verificare la complessità dei sistemi partitici di molti dei casi analizzati e come questa sia solo in parte attenuata da sistemi elettorali che inseriscono elementi di filtro alla rappresentanza ma che nei fatti – soprattutto per l'esigenza di tenere presenti le necessità di rappresentanza etnica e territoriale – non limitano di molto il numero dei partiti rappresentati nei Parlamenti.

Grafico 1: Numero Effettivo dei Partiti e indice di disproporzionalità



Fonte: rielaborazione da Gallagher (2021)

Il riferimento alla dispersione e alle dinamiche proprie della competizione elettorale consente di introdurre il discorso relativo al sistema dei partiti, che nel contesto post jugoslavo presentano tre criticità. La prima è rappresentata dall'eredità dei precedenti regimi a partito unico e quindi il tema della sopravvivenza delle *élite* autoritarie nei nuovi sistemi democratici. In secondo luogo va considerato il tema di una dinamica competitiva nel conflitto nella quale a prevalere è solo raramente la dicotomia sinistra-destra, mentre prevalgono le linee di conflitto e di identità di tipo etno-nazionalistico. Infine, come terzo elemento critico, è rilevante l'alto livello di personalismo insito nei diversi sistemi di partito. Inoltre, non si può trascurare che questi diversi elementi critici si combinano frequentemente tra loro dando vita a modelli di competizione lontani da quelli propri di una democrazia solida ed efficiente.

L'importanza dei partiti politici nel definire la natura e la qualità di un sistema democratico sembra essere ben presente solo in alcuni dei sistemi considerati. Ad esempio, si è in precedenza ricordato come alcuni testi costituzionali sanciscano l'incompatibilità tra carica di Presidente della Repubblica o presidente del Parlamento e l'appartenenza a un partito politico, scelta finalizzata a rafforzare la natura garantista dell'incarico, oppure come alcuni ordinamenti si preoccupino di sottolineare l'importanza della partecipazione politica con metodi pacifici (Sawicki 2019), come nei casi di Croazia, Macedonia del Nord e Serbia (v. Cost.: Croazia, art. 20; Macedonia, art. 55; Serbia, art. 5).

La transizione democratica è avvenuta molto spesso senza una vera rottura con l'ordine precedente, ma la dissoluzione della Jugoslavia ha dato vita a entità statuali in linea di massima eredi delle precedenti Repubbliche che componevano la Federazione a guida comunista e non di rado senza significativi cambiamenti nella *leadership* al potere, aspetto che certo non ha favorito il sorgere e svilupparsi di una società civile autonoma e pluralista. Questo aspetto si può osservare in Serbia, sistema politico nel quale i primi dodici anni successivi all'indipendenza sono stati contraddistinti dal governo del Partito Socialista di Serbia, erede della precedente Lega dei Comunisti serbi ma soprattutto in Montenegro, dove il vecchio partito comunista è riuscito a riciclarsi e dare vita a un sistema di partito egemone esprimendo il Presidente della Repubblica o il primo ministro in via continuativa negli ultimi trent'anni (Stojarova, Emerson 2010).

In altri contesti invece sono state le dinamiche etniche e nazionaliste a prevalere, come nel caso della Bosnia ed Erzegovina. Le elezioni parlamentari in quel Paese avvengono essenzialmente sulla base di un'appartenenza ad uno dei tre popoli costitutivi e la conseguenza di questo elemento è che un solo partito (il Partito di Azione Democratica (SDA), partito moderato espressione del nazionalismo bosniaco-musulmano, fondato da Alija Izetbegović alla vigilia della dissoluzione della Jugoslavia) è riuscito ad esprimere una rappresentanza in entrambe le circoscrizioni e solamente per un numero limitato di tornate elettorali, mentre tutti gli altri partiti solitamente ottengono voti o nella Federazione della Bosnia ed Erzegovina, oppure nella Repubblica Serba di Bosnia ed Erzegovina. Questo fatto significa che il Parlamento risultante non è tanto un'assemblea a carattere nazionale, quanto la

somma di due “semi Parlamenti” territoriali. Si tratta indubbiamente di un problema, considerato che una delle funzioni centrali che dovrebbero ricoprire i partiti politici è quella di essere soggetti capaci di integrare sul piano territoriale la comunità di cui sono espressione, capacità assente nel sistema partitico della Bosnia ed Erzegovina, le cui dinamiche sono sempre più di natura centrifuga. Ma una forte componente nazionalista e identitaria si individua anche nel partito dominante della Croazia, l’Unione Democratica Croata (HDZ) la forza politica indipendentista che espresse la leadership autoritaria di Franjo Tuđman e che è tuttora il partito principale del Paese, essendo stato il perno fondamentale di 12 governi su 16.

La terza criticità presente in modo diffuso nei sistemi partitici dell’area è l’alto livello di personalismo nella *leadership*, spesso con venature populiste. È il caso del Partito Progressista Serbo, nato da una scissione del Partito Radicale nel 2008 e diventato in breve il partito dominante del Paese, riuscendo a sfiorare la maggioranza assoluta dei voti nelle elezioni del 2014 e del 2016, superando il 60% in quelle del 2020. È il partito del presidente della Repubblica Aleksandar Vučić del quale è tuttora leader, dal momento che la Serbia – a differenza di altri ordinamenti – non ha previsto l’incompatibilità tra presidenza e appartenenza a un partito politico (Dušan, Zoran 2019).

In conclusione, il funzionamento delle istituzioni politiche nei Paesi dell’area dell’ex Jugoslavia è stato sensibilmente influenzato dalle scelte in materia di normativa elettorale, che come si è osservato sono state in qualche modo rese obbligate dalla necessità di prendere atto della complessità etnica e culturale dell’intera area e conseguentemente di darvi adeguata rappresentanza, così come vi è stata la necessità di individuare sistemi elettorali capaci di includere la pluralità delle posizioni politiche, al fine di dare voce in modo più esaustivo alle diverse anime della società civile. Questa scelta in favore di formule elettorali debolmente manipolative, con filtri limitati nei confronti dei soggetti politici in competizione è andata a incastrarsi in sistemi nei quali i partiti politici avevano un basso livello di istituzionalizzazione organizzativa ed un alto grado di permeabilità alle logiche clientelari e leaderistiche e questi due fattori hanno inevitabilmente inciso nella qualità dei sistemi democratici risultanti.

4. *Conclusioni: democrazie incerte tra nazionalismo e europeismo*

L'insieme di analisi condotte nelle pagine precedenti non può che terminare con una riflessione generale sul livello di consolidamento della democrazia. Il "consolidamento democratico" è, per citare una delle definizioni maggiormente influenti, «un processo di congelamento nei suoi caratteri essenziali, e di adattamento in quelli secondari, delle strutture e norme del regime democratico» (Morlino 1986). È attraverso tale processo che viene a crearsi una situazione politica nella quale la democrazia viene ad essere considerata la sola alternativa possibile e praticabile, ovvero sia – per citare Linz e Stepan (2000) - «*the only game in town*».

Le variabili che intervengono a favorire o complicare il processo di consolidamento sono molteplici, ma tra le analisi più utili ai fini di queste pagine, però, ne ricorderei due: quella delle "arene" e quella delle "ancore". Secondo la "teoria delle arene" (Linz, Stepan 2000), nel processo di consolidamento intervengono e interagiscono tra loro 5 diverse arene politico/sociali e la reciproca relazione tra ciascuna di queste rafforza il livello di efficacia e di legittimazione delle altre, cosicché il processo di consolidamento non è solo il prodotto della politica ma della società in senso ampio. Ciascuna arena funziona seguendo un proprio principio organizzativo ma nessuna di queste è in grado di funzionare senza una qualche forma di supporto dalle altre pertanto – secondo questo approccio – la democrazia non è un concetto meramente politico ma esiste e funziona grazie ad una rete relazionale tra aree ed ambiti diversi tra loro, ma intimamente legati (Tabella 3).

Tabella 3: le "arene" del consolidamento democratico

ARENA	PRINCIPIO ORGANIZZATIVO	SOSTEGNO DALLE ALTRE ARENE	MEDIAZIONE RISPETTO ALLE ALTRE ARENE
Società Civile	Libertà di associazione e comunicazione.	Società economica pluralista; Sistema dei partiti che affianca la società senza sovrapporsi ad essa; sistema di norme che fissano garanzie in favore della libertà di espressione e associazione; apparato statale neutrale che tutela i diritti della società civile.	Una società civile autonoma e vivace supporta il pluralismo economico e partitico e funge da controllo e contropotere nei confronti delle istituzioni politiche e degli apparati statali.
Società Politica	Competizione elettorale libera e inclusiva e sistema dei partiti pluralista.	Necessita di un apparato legale neutrale, di un sistema di governo indipendente dal risultato delle elezioni libere e competitive; il pluralismo economico rende il sistema più competitivo e una società civile aperta supporta e legittima il sistema dei partiti.	Seleziona il personale politico; fornisce risposte di sistema aggregando istanze e domande settoriali in proposte politiche generali; adotta le leggi e in generale le politiche regolative a carattere generale.
Società economica	Sistema di libero mercato.	Necessita di un sistema normativo rispettoso dei principi della proprietà e del libero mercato; di un sistema di norme a tutela della concorrenza prodotto dalla società politica e fatto rispettare dall'apparato statale, nonché di una legittimazione proveniente dalla società civile.	Fornisce la base materiale per il pluralismo e l'autonomia della società civile e politica; fornisce allo Stato le risorse necessarie per compiere le proprie funzioni finalizzate alla diffusione del pubblico benessere.
Rule of Law	Costituzionalismo e sistema di <i>check & balances</i> .	Richiede una cultura legale con forti radici nella società civile; un rispetto e un'autolimitazione da parte della società politica e la lealtà da parte dell'apparato statale.	Stabilisce una gerarchia di norme che rendono legittime e prevedibili le attività delle altre arene e le attività nei loro confronti.
Apparato Statale	Sistema burocratico di tipo legale-razionale.	Scelte e decisioni sono considerate legittime dalla società civile e rispettate dalla società politica. Riceve dalla società economica le risorse necessarie e dal sistema di <i>rule of law</i> indicazioni chiare e vincolanti in relazione all'attività normativa e all'utilizzo del monopolio legittimo della forza.	Applica e fa valere imperativamente le norme le procedure approvate e stabilite dalla società politica nei confronti della società civile, politica ed economica.

Fonte: rielaborazione da Linz e Stepan (2000)

La qualità democratica può essere oggetto di studio e di comparazione nel tempo e tra modelli diversi. Tra i diversi tentativi di creare ranking e analizzare le performance democratiche citeremo 4 tra le ricerche comparative periodiche più rilevanti. Il *Democracy Index* proposto con cadenza annuale dal giornale *l'Economist*; il report della *Freedom House* di New York; il *Corruption Perception Index* di Transparency e il *Democracy Matrix* dell'Università di Würzburg. Con l'eccezione del CPI, che si concentra essenzialmente sul livello di corruzione politica percepita e dunque sull'arena della *rule of law*, gli altri indici propongono analisi che sono il frutto di una integrazione tra variabili politico istituzionali e variabili socioeconomiche, relativa al livello di autonomia e pluralismo della società civile.

Tabella 4: lo stato della democrazia nei Paesi dell'ex Jugoslavia
 Il *Democracy Index* prevede 4 livelli: *Democrazia Piena*; *Democrazia Imperfetta*; *Regime Ibrido*; *Regime Autoritario*, sulla base di un punteggio compreso tra 0 e 10; l'indice della *Freedom House* considera il livello di libertà civili e libertà politiche entrambe considerate in un ranking da 1 (max) a 7 (min) e tre combinazioni: *Libero (F)*; *Parzialmente Libero (PF)* e *Non Libero (NF)*. Il *Democracy Matrix* ha definizioni simili a quelle del *Democracy Index*.

	Democracy Index 2010		Democracy Index 2020		Trend	FH 2010	FH 2020	CPI 2010	CPI 2020	Trend	DeMax
	2010 - Regime	Ranking	2020 - Regime	Ranking							
Bosnia-Erz.	Regime Ibrido.	94	Regime Ibrido.	101	↓	PF	PF	91	111	↓	Regime Ibrido.
Croazia	Democrazia Imperfetta.	53	Democrazia Imperfetta.	59	↓	F	F	66	63	↑	Democrazia imperfetta.
Kosovo	non rilevato.		non rilevato.			PF	PF	112	104	↑	Democrazia imperfetta.
Macedonia del Nord	Democrazia Imperfetta.	73	Regime Ibrido.	78	↓	PF	PF	69	111	↓	Democrazia imperfetta.
Montenegro	Democrazia Imperfetta.	68	Regime Ibrido.	81	↓	F	PF	66	67	↓	Regime Ibrido.
Serbia	Democrazia Imperfetta.	65	Democrazia Imperfetta.	66	↓	F	PF	86	94	↓	Regime Ibrido.
Slovenia	Democrazia Imperfetta.	32	Democrazia piena.	35	↓	F	F	35	35		Democrazia piena.

Note metodologiche e dati di raffronto dai siti degli istituti di ricerca citati: <https://freedomhouse.org/>; <https://www.democracymatrix.com/>; <https://www.transparency.org/en>; <https://www.eiu.com/n/covid-19-pandemic-causes-a-global-democracy-slump/>.

La Tabella 4 presenta una comparazione tra le diverse ricerche. Dalle analisi osservate emergono due dati convergenti, pur nella diversità di approccio propria delle diverse ricerche: con la sola eccezione della Slovenia tutti gli altri sistemi considerati sono carenti o molto carenti per quanto riguarda il livello di democrazia non solo istituzionale ma anche sul piano civile socioeconomico e – seconda considerazione – nell’arco di un decennio sono tutti peggiorati, talvolta in modo sensibile.

Le *performance* democratiche negative della Bosnia ed Erzegovina, del Montenegro e del Kosovo, la diffusa e quasi pandemica corruzione politica, il crollo della qualità democratica della Serbia – particolarmente grave perché si tratta dello Stato più rilevante dell’area – evidenziano molte delle criticità analizzate nelle pagine precedenti. Sono passati trent’anni dalla dissoluzione della Jugoslavia di Tito, oltre venti dal “cessate il fuoco” eppure i passi avanti compiuti verso un pieno consolidamento della democrazia e un virtuoso funzionamento delle sue istituzioni politiche appaiono ancora in troppi contesti e sotto molte dimensioni di analisi insoddisfacente e questo rappresenta un problema non solo per l’area, ma per l’intera Europa.

Bibliografia

- G. Amato, F. Clementi, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, il Mulino, 2012
- S. Bartole, *Riforme costituzionali nell’Europa centro-orientale*, Bologna, il Mulino, 1993
- P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto Costituzionale Comparato*, Bari, Laterza, 2009
- S. Ceccanti, O. Massari, G.F. Pasquino, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologna, il Mulino, 1996

- G.W. Cox, *I voti che contano. Il coordinamento strategico nei sistemi elettorali*, Bologna, il Mulino, 2005
- R.A. Dahl, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Milano, Angeli, 1989
- G. de Vergottini, *Diritto Costituzionale Comparato*, Milano, Cedam, 2019
- A. Di Gregorio, *Forme di governo e transizione democratica nell'Europa post-socialista*, in L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk (a cura di), *Il Pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, Università degli studi di Trento, pp. 11-47
- A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Milano, Cedam, 2019
- M. Dicosola, *Stati, nazioni e minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Milano, Giuffrè, 2010
- M. Đorđević, *Serbia: Presidential Power in the Republic – unpredictable, yet constitutional?*, <https://presidential-power.net/?p=11569>, 2021a
- M. Đorđević, *Montenegro: Presidential Veto Power “Controversy”*, <https://presidential-power.net/?p=11680>, 2021b
- S. Dušan, S. Zoran, *The Presidentialisation of Political Parties in Serbia: Influence of Direct Elected President*, in G. Passarelli (a cura di), *The Presidentialisation of Political Parties in the Western Balkans*, Palgrave Macmillan, Cham, 2019, pp. 49-71
- M. Duverger, *I partiti politici*, Milano, Ed. di Comunità, 1961
- D. Fisichella, *Elezioni e democrazia*, Bologna, il Mulino, 2003
- M. Gallagher, *Election indices dataset* at http://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/index.php, 2021
- P. Jones, *Is Kosovo Approaching Its Moment of Reckoning?*, <https://harvardpolitics.com/is-kosovo-approaching-its-moment-of-reckoning/>, 2021
- F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004
- A. Lijphart, *Constitutional design for divided societies*, in *Journal of Democracy*, 2-2004, pp. 96-109
- J.J. Linz, A. Stepan, *Transizione e consolidamento democratico*, Bologna, il Mulino, 2000
- A. Marzo Magno (a cura di), *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2015
- L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, Cedam, 2003

- L. Montanari, *Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto Costituzionale Comparato*, Bari, Laterza, 2009, pp. 514-553
- L. Montanari, *La complessa soluzione istituzionale adottata in Bosnia ed Erzegovina: finalità ed effetti nel passare del tempo*, European Diversity and Autonomy Papers EDAP 02/2019
- L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk (a cura di), *Il Pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, Università degli studi di Trento, 2010
- L. Morlino, *Consolidamento democratico: definizione e modelli*, in *Rivista italiana di scienza politica*, XVI, 1986, pp. 197-238
- M. Oliviero, M. Volpi, *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, Giappichelli, 2007
- M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Torino, Giappichelli, 2002
- G. Pasquino, *I sistemi elettorali*, Bologna, il Mulino, 2006
- G. Passarelli (a cura di), *The Presidentialisation of Political Parties in the Western Balkans*, Palgrave Macmillan, Cham, 2019
- L. Pegoraro, A. Rinella, *Semipresidenzialismi*, Padova, Cedam, 1997
- J. Pirjevec, *Le guerre jugoslave. 1991-1999*, Torino, Einaudi, 2014
- A. Pitassio, *La federazione perduta. Cronache e riflessioni sulla dissoluzione della Jugoslavia*, Perugia, Morlacchi, 2021
- N.W. Polsby, *Legislatures*, Comparative Development Studies Center, Albany, 1975
- W.D. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1967
- M. Ruge, *Hostage state*, <https://ecfr.eu/publication/how-europe-and-the-us-can-take-bosnia-beyond-dayton-25-years-later/>, 2020
- G. Sartori, *Elementi di Teoria Politica*, Bologna, il Mulino, 1987
- G. Sartori, *Ingegneria Costituzionale Comparata*, Bologna, il Mulino, 2013
- J. Sawicki, *Forme di governo*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Milano, Cedam, 2019, pp. 159-241
- M.S. Shugart, J.M. Carey, *Presidenti e Assemblée*, Bologna, il Mulino, 1992
- V. Stojarova, P. Emerson, *Party Politics in the Western Balkans*, London, Routledge, 2010
- M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, 2012

M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, Bononia University Press, 2014

J. Woelk, *La lunga transizione della Bosnia ed Erzegovina "da Dayton a Bruxelles"* in *Studi sull'integrazione europea*, 2-2010, pp. 509-527

Le Pubbliche amministrazioni nella transizione verso lo Spazio amministrativo europeo

FRANCESCO EMANUELE GRISOSTOLO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Cenni alla fase liberale e alla fase socialista – 3. Il diritto amministrativo nelle Costituzioni del periodo post-socialista. – 4. Lo “Spazio amministrativo europeo” come paradigma della transizione amministrativa. – 5. Dai “*principles in the books*” ai “*principles in action*”. Il diritto amministrativo nei *Country Reports* della Commissione europea. – 6. Cenni agli aspetti finanziari della politica di allargamento. – 7. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il diritto amministrativo è profondamente connesso con i principi costituzionali che, nelle diverse fasi storiche, regolano i rapporti fra governanti e governati: in tal senso, si è enucleato il concetto di “forma di amministrazione”, individuabile nei principi fondamentali sui rapporti fra amministrazione e amministrati all’interno di un determinato ordinamento (D’Orlando 2013).

Pur condividendo la tesi secondo cui la disciplina del rapporto amministrazione-amministrato dovrebbe essere una “concretizzazione” dei principi costituzionali (Werner 1959), va altresì sottolineato che – in una prospettiva comparatistica, attenta all’*effettiva* regola che si impone in un dato ordinamento, considerando anche i formanti non verbalizzati (Scarciglia 2021) – sono proprio le garanzie istituzionali, procedurali e processuali assicurate all’amministrato a divenire una cartina di tornasole della forma di Stato inverata dall’ordinamento oggetto di studio: al proposito, non appare superata la lucida osservazione di Max Weber, secondo la quale nella realtà quotidiana l’esercizio del potere è, soprattutto, amministrazione (Weber 1956).

In questa prospettiva teorico-generale, l’obiettivo del presente contributo è quello di analizzare la più recente esperienza pubblicistica dei Balcani occidentali attraverso l’evoluzione del diritto amministrati-

vo: alla luce delle premesse, infatti, si coglie immediatamente come tale ramo del diritto pubblico non potesse rimanere estraneo alla profonda transizione costituzionale che hanno vissuto i Paesi dell'area a partire dal crollo del sistema socialista, nella declinazione ad essi peculiare.

Anzi, proprio in ragione del suo legame con l'esercizio quotidiano del potere, l'ordinamento amministrativo si è dimostrato in alcuni casi molto resistente alle spinte riformiste, in particolare a quelle provenienti dall'esterno dei sistemi nazionali. In altre parole, il cambio di paradigma in termini di organizzazione, azione e giustizia amministrativa non è stato ostacolato tanto da resistenze ideologiche verso il nucleo assiologico di un diritto amministrativo liberal-democratico, quanto dalle difficoltà politiche concrete a giungere all'approvazione di provvedimenti normativi che andassero ad incidere sugli interessi socio-economici di forti gruppi di pressione o a reprimere realmente le patologie del comportamento amministrativo, prima fra tutte la corruzione.

2. *Cenni alla fase liberale e alla fase socialista*

Poiché ogni transizione è connotata, per definizione, da un punto di partenza e un punto di arrivo, ovvero dal passaggio da un regime politico ad un altro (Mezzetti 2003), la nostra esposizione dovrà necessariamente prendere le mosse dal modello di *Socialist Law*, e in particolare dalla recezione nell'area balcanica della paradigmatica dottrina dell'URSS.

Va, tuttavia, almeno accennato che l'instaurazione della Repubblica socialista, alla fine della Seconda guerra mondiale, non incontra in questi sistemi una *tabula rasa* sul piano del diritto amministrativo. Tutt'altro: nel 1930, il Regno di Jugoslavia si era già dotato di una legge generale sul procedimento amministrativo, seguendo il prototipo della legge austriaca del 1925 (Scarciglia 2010). Anche la tutela giurisdizionale avverso l'illegittimità dell'agire amministrativo era ben nota: nei territori appartenenti all'Impero austro-ungarico sino alla fine della Prima guerra mondiale (Slovenia e Croazia), già alla fine del XIX secolo vennero istituiti tribunali amministrativi specializzati, mentre la Serbia, nel 1922, aveva adottato una Legge sul Consiglio di Stato e sulle controversie amministrative, che individuava il Consiglio di Stato co-

me organo supremo di giustizia amministrativa e istituiva corti amministrative di primo grado (Djerdja 2012; Jovicic 2012). Da un punto di vista comparatistico si può, dunque, notare come i Paesi dell'area si sono collocati fra i primi a disporre di una disciplina generale sull'esercizio del potere amministrativo.

Riprendendo le mosse dalla fase socialista, è noto che – a seguito della Rivoluzione russa del 1917 – è venuta ad affermarsi una nuova forma di Stato, connotata da caratteristiche peculiari che la distinguono nettamente e, anzi, la oppongono alla forma di Stato liberale, interessando Paesi europei ed extraeuropei, e segnatamente, fra i primi, quelli dell'area di nostro interesse.

La particolare visione del diritto e dello Stato propria dei sistemi socialisti impatta in maniera determinante sulla strutturazione degli ordinamenti amministrativi nazionali. Nella teorica marxista-leninista, lo Stato è concepito come organizzazione a disposizione della classe dominante che ottiene il monopolio della forza fisica (legittima), la legge come espressione della volontà della classe al potere e gli apparati pubblici come “macchina” per il mantenimento del dominio: l'essenza dell'attività amministrativa è ricondotta all'esercizio del potere pubblico piuttosto che alla prestazione di un servizio nell'interesse della collettività (Lenin 1919). Come in altri ordinamenti autoritari, pure ispirati a diverse ed opposte ideologie, la potestà di imperio dell'amministrazione viene, quindi, collegata alla finalità di realizzare l'interesse pubblico, inteso, però, non come sintesi degli interessi individuali e collettivi operata tramite disposizioni costituzionali e legislative, bensì come astratto interesse dello Stato, coincidente nei fatti con la volontà dei detentori del potere politico.

Rispetto alla forma di Stato liberale, muta completamente lo statuto costituzionale dell'amministrazione: ci si allontana dal principio di separazione dei poteri, che collocava l'amministrazione all'interno del potere esecutivo, per veder affermato l'opposto principio dell'unità del potere; sul piano delle fonti, poi, il classico principio di legalità assumeva la connotazione di “principio di legalità socialista”. Ciò comportava che – pur riaffermandosi la subordinazione dell'amministrazione alla legge – il disposto normativo doveva ritenersi, per così dire, cedevole di fronte alle esigenze del regime. Tali mutamenti conducevano all'affermazione del Partito unico, espressione della nuova classe do-

minante, come titolare di un potere ‘indiviso’ e delle sue decisioni come crittotipo nel sistema giuridico-amministrativo (Carrozza 2014; De Vergottini 2005).

Alla fine del Secondo conflitto mondiale, con la presa del potere da parte delle forze di resistenza comuniste guidate da Tito e l’instaurazione della Repubblica Socialista, l’affermazione del nuovo paradigma costituzionale comportò tangibili effetti sull’ordinamento amministrativo nazionale. Sul piano normativo, si registrano l’abrogazione della legge sul procedimento del 1930 e l’abolizione di tutti i tribunali amministrativi (Brezovnik, Toplak 2012): invero, l’impatto potenzialmente “totalitario” di tali provvedimenti fu mitigato dalla forza conservativa della prassi amministrativa, che continuò, di fatto, a seguire in taluni ambiti gli schemi consolidati della legge procedimentale (Scarciglia 2020). Ponendo l’attenzione sul formante dottrinale, si è sottolineato come – nell’immediato dopoguerra – le opere sovietiche di teoria dello Stato e di diritto amministrativo siano stati tradotte e utilizzate nelle aule universitarie jugoslave come testi di riferimento ed abbiano avuto un’influenza importante e duratura sulle teorizzazioni elaborate in seguito da studiosi dell’area, quali Radomir D. Lukić, portando a vedere l’amministrazione esclusivamente come una funzione del potere statale (Lilić 2006).

Dopo tale prima fase radicale (e per certi versi “iconoclasta”), il decennio successivo è segnato dall’introduzione di una legislazione assai significativa ed organica in materia amministrativa. Nel 1952, la Repubblica di Jugoslavia diviene il primo Paese socialista a (re)introdurre il controllo giurisdizionale sull’amministrazione, disciplinato da un’apposita legge sui giudizi amministrativi, che verrà poi sostituita da una nuova legge processuale nel 1977. Pochi anni dopo, nel 1956, viene approvata un’importante legge sul procedimento amministrativo, di oltre trecento articoli, composta da cinque parti: previsioni generali (principi, competenze, comunicazioni, termini, etc.); procedimento (iniziativa, istruttoria, provvedimento); rimedi interni (ricorso interno, rinnovo del procedimento, attività di secondo grado); esecuzione; attuazione della legge e disposizioni transitorie e finali. Dopo essere stata più volte modificata nello stesso periodo socialista, tale legge rimarrà in alcuni casi in vigore ben oltre la dissoluzione della Repubblica Federale e la transizione costituzionale (Buonfino 2018).

Le innovazioni legislative degli anni '50 costituiscono una rilevante originalità a fronte della più rigorosa dottrina sovietica, che vedeva nello stesso concetto di "giustizia amministrativa" un'ideologia borghese, sino a rivendicare apertamente che: «nell'URSS la giustizia amministrativa non esiste» (Barry 1989, 64). Esse vanno dunque lette in connessione con la rottura politica compiuta da Tito e con il tentativo di perseguire una "via jugoslava" al socialismo, caratterizzata dall'idea di "autogestione", ridando spazio anche alla tutela dei diritti dei cittadini. Sulla base dei dati a disposizione, tale nuovo sistema di garanzia giurisdizionale sembra essere stato "attivato" da subito in maniera significativa, con la presentazione di 116.650 ricorsi nel periodo 1952-1955, anche perché l'assenza (sino al 1956) di una chiara regolazione del procedimento aveva condotto ad un certo livello di arbitrarietà nell'attività amministrativa, tanto che la legge del 1956 mirava anche ad aiutare i funzionari nei procedimenti in corso, rendendoli edotti in anticipo sulle caratteristiche formali e sostanziali dei provvedimenti amministrativi (Kuss 1989).

Un altro rilevante impatto della politica di autogestione si aveva in materia di servizi pubblici, con l'istituzione del sistema delle comunità di autogoverno degli interessi (*Samoupravne interesne zajednice*), basato sull'idea di affidare il governo dell'organismo pubblico che erogava il servizio all'incontro fra la volontà dei lavoratori e quello dei consumatori, i quali, in questa visione, 'scambiavano' liberamente il proprio lavoro. In concreto, tale principio si traduceva in un sistema di governo del servizio pubblico basato su organi misti, composti da rappresentanti sia dei lavoratori che dei consumatori, i quali concordavano periodicamente i prezzi e le caratteristiche delle prestazioni (Benacchio 1989).

A fronte di queste indubbe peculiarità, non si può perdere di vista il persistente condizionamento derivante dal regime, in cui la classe politica teneva le fila tanto degli apparati amministrativi quanto del sistema giudiziario. Si pongono, in questa fase, le basi di una duratura "iper-politicizzazione" della pubblica amministrazione, che comportava non soltanto una più limitata effettività delle garanzie riconosciute, sulla carta, dalla normativa amministrativa, ma anche una materiale impossibilità di riformare l'amministrazione pubblica, vista quale fondamentale serbatoio di consenso politico e strumento di controllo sociale. Un'amministrazione che è stata dunque descritta come affetta da

molti “mali” – formazione inadeguata, insufficiente controllo della *performance*, elevato peso della politica, mancanza di cultura organizzativa, paternalismo e mancanza di orientamento ai bisogni del cittadino – dei quali, puntualmente, le Istituzioni europee avrebbero poi chiesto alle *élite* politiche nazionali di farsi carico, per poter raggiungere gli *standard* necessari all’ingresso nell’Unione (Ivan, Iov 2010; Smokrović, Ilijašić-Veršić 2011).

3. Il diritto amministrativo nelle Costituzioni del periodo post-socialista

Dopo la fine dell’esperienza socialista, alla progressiva dissoluzione della Repubblica Federale si accompagna l’adozione da parte delle neonate Repubbliche indipendenti di altrettante Carte costituzionali, ispirate al modello dello Stato democratico-sociale (ad es., Cost.: Slovenia art. 2; Croazia art. 1; Macedonia art. 1).

Come in molte esperienze coeve di Paesi ex-socialisti, i costituenti hanno incluso nei testi costituzionali contenuti in qualche modo standardizzati, in quanto ritenuti propri di ogni ordinamento liberale e democratico, soprattutto al fine di ottenere l’accettazione della Comunità internazionale e di essere «accolti tra gli ordinamenti democratici e, più specificamente, in quello che può essere definito il “club europeo”» (Montanari 2010, 208). D’altro canto, si sono sottolineate le peculiarità della transizione costituzionale nell’area dei Balcani occidentali rispetto a quella dell’Europa centro-orientale, fra le quali il suo carattere eterodiretto: l’adozione di un autovincolo di livello costituzionale al rispetto dei principi della democrazia pluralista, della *rule of law* e dei diritti dell’uomo diveniva un tassello di una più ampia strategia di stabilizzazione dell’area (sicurezza democratica), che si aggiungeva agli strumenti di tipo economico e militare (Woelk 2010). Per analoghe ragioni di contesto, la transizione costituzionale è sembrata da subito fragile, in quanto non ancorata né alla sussistenza di una precedente opposizione politica strutturata – ovvero di una potenziale classe dirigente “alternativa” rispetto a quella al potere nella fase precedente – né ad una reale mobilitazione della società civile, la quale si è dimostrata spesso più sensibile al discorso nazionalista che a quello democratico (Vanoni 2010).

Un simile contesto accende subito una “spia” di pericolo nella sensibilità del comparatista, che obbliga ad anteporre un *caveat* all’analisi del dato positivo: «l’introduzione di regole legali (*in the books*) ha un impatto limitato da un punto di vista operativo sui comportamenti delle istituzioni» (Scarciglia 2010, 256). Occorre, insomma, acquisire la consapevolezza che l’analisi delle Carte costituzionali costituirà soltanto il primo passaggio dell’analisi: se ne renderà poi necessario un secondo, ovvero la verifica dell’attuazione legislativa, ed anche un terzo, cioè la lettura di documenti diversi dai testi normativi (e, preferibilmente, provenienti da soggetti indipendenti), che disvelino eventuali ‘criticità’ nell’applicazione della *law in the books*.

Ciò premesso, ci si concentrerà in prima battuta sui testi delle Costituzioni vigenti, guardando soprattutto a due aspetti: le tutele garantite ai cittadini di fronte alla pubblica amministrazione e le disposizioni costituzionali che impattano sul rapporto fra governo e amministrazione all’interno del potere esecutivo e sull’organizzazione amministrativa (senza, per questo, dimenticare l’importanza delle garanzie giurisdizionali, sulle quali v. Woelk, nel presente Volume). Introduttivamente, si può anticipare che quasi tutte le Costituzioni dell’area disciplinano la materia, dedicando talora anche un’apposita sezione del testo all’amministrazione pubblica. Fa eccezione la Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, contenuta negli Accordi di Dayton del 1995, probabilmente in ragione della spiccata connotazione internazionalmente guidata del relativo procedimento di adozione e della necessità di una rapida soluzione alla guerra civile in essere: tale Costituzione, in materia di diritti, si richiama essenzialmente alle carte internazionali, mentre, relativamente all’assetto dei poteri, si concentra principalmente sulle competenze di Federazione ed Entità e sulla forma di governo della Federazione, senza dare indicazioni precise sull’amministrazione. Tale carenza è parzialmente compensata, a livello di legislazione, dall’adozione di una legge generale sull’amministrazione (2002), che regola in dettaglio l’organizzazione amministrativa, enunciando numerosi principi di carattere materialmente costituzionale (imparzialità, efficienza, legalità, etc.).

La prima Costituzione che si può prendere in considerazione è quella croata, promulgata il 22 dicembre 1990, e da allora più volte emendata. Essa stabilisce numerose garanzie dei diritti degli ammini-

strati: il diritto di ricorrere (*right to appeal*) avverso le decisioni delle autorità amministrative e giurisdizionali e il controllo giurisdizionale sugli atti dell'amministrazione statale (artt. 18 e 19), il diritto di accedere ai servizi pubblici in condizioni di parità e il diritto di presentare petizioni ed esposti e di ricevere risposta (art. 44 e 46). Di particolare interesse, nella stessa prospettiva, è la previsione della responsabilità *personale* di chiunque violi le norme costituzionali in materia di diritti fondamentali, con l'espreso divieto di invocare la scusante dell'ordine del superiore (art. 20).

La disciplina dell'organizzazione, dei compiti e dei poteri dell'amministrazione statale e dell'organizzazione e dei compiti dell'autonomia regionale e locale è riservata alla legge organica, adottata dal Parlamento a maggioranza assoluta: da ciò consegue, fra l'altro, il divieto di delegare poteri normativi al Governo in materia. Sono invece soggetti a riserva di legge (ordinaria), i restanti aspetti fondamentali del diritto amministrativo (ad es., procedimento, *status* del personale, etc., artt. 111 e 114), compresa la disciplina di alcuni organismi di garanzia di rilievo costituzionale: la Banca centrale, l'Ufficio di controllo sui conti pubblici, e l'*Ombudsman*, che agisce quale commissario del Parlamento (artt. 53, 53a e 93).

Anche nella Costituzione slovena del 1991 il rispetto della legalità formale e dei diritti e libertà dei cittadini è imposto alle amministrazioni pubbliche da numerose disposizioni costituzionali. In primo luogo, viene enunciata la facoltà per i cittadini di esercitare *direttamente in base alla Costituzione* i diritti umani e le libertà fondamentali (art. 15); correlativamente, si garantisce la protezione degli stessi in ogni procedimento – sia di natura giurisdizionale che amministrativa, sia a livello statale che locale – e la possibilità di ottenere tutela contro le decisioni amministrative illegittime di fronte a un giudice imparziale (artt. 22, 25, 120, par. 3, e 157). Viene prevista in Costituzione anche la tutela non giurisdizionale dei diritti, che deve essere assicurata da un *Ombudsman* istituito per legge (art. 159).

I capi (č) e (d) della Costituzione sono espressamente dedicati a Governo e Pubblica amministrazione, con una disciplina che presenta forti tratti di similitudine, talora quasi letterale, con quella italiana. Così, la responsabilità di mantenere l'unità dell'indirizzo politico-amministrativo è affidata dal Presidente del Governo, mentre i ministri

sono responsabili collettivamente per l'attività del Governo e singolarmente per quella dei loro dicasteri (art. 114). Vengono assoggettati a riserva di legge il numero e i compiti dei ministeri, l'organizzazione dell'amministrazione statale, i suoi compiti e le forme di nomina dei funzionari e vengono affermati il principio di indipendenza delle autorità amministrative nell'esercizio delle loro funzioni, nei limiti delle leggi e della Costituzione, e il principio del pubblico concorso nella selezione degli impiegati pubblici, salve le eccezioni previste dalla legge (artt. 120-122).

La Costituzione della Macedonia del Nord ricomprende la *rule of law* fra i valori fondamentali dell'ordine costituzionale (art. 8). In materia amministrativa, essa si declina tramite il diritto di ricorso contro le decisioni illegittime (artt. 15 e 50) e il diritto dei cittadini ad essere informati sui diritti umani e le libertà fondamentali e di contribuire, da soli o assieme ad altri, alla loro promozione e protezione (art. 50).

Il Parlamento ha il potere di nomina e di controllo sull'attività del Governo e di talune cariche pubbliche (artt. 68, 72, 76), nonché di regolare l'organizzazione amministrativa con legge adottata a maggioranza dei due terzi dei parlamentari. Il potere di stabilire i principi sull'organizzazione interna e sui compiti dei ministeri e degli altri soggetti pubblici è invece demandato collettivamente al Governo (art. 91). L'imparzialità dell'amministrazione è preservata anche dal divieto di organizzazioni o attività politiche all'interno dell'amministrazione e dalla previsione secondo cui a capo delle amministrazioni militari e di polizia devono essere preposti funzionari civili, che non abbiano svolto funzioni militari o di polizia negli ultimi tre anni (artt. 95 e 97).

Fra i maggiori Paesi dell'area, la Serbia è quello dotato della Carta costituzionale più recente, poiché la Costituzione del 1990 è stata sostituita dalla nuova Costituzione del 2006, la quale enuncia, in apertura, l'impegno della Serbia al rispetto dei principi e dei valori europei: si tratta di un testo corposo, che contiene un articolato statuto costituzionale della Pubblica amministrazione. La Costituzione fa proprio il bagaglio di garanzie individuali che abbiamo già incontrato nei precedenti documenti costituzionali (artt. 18, 22, 53, 56 e 198). Quali peculiarità, riferibili anche alla più recente epoca di adozione della Costituzione, si possono segnalare: la proibizione espressa dei conflitti di interessi nell'esercizio delle pubbliche funzioni, che devono essere oggetto

di apposita regolazione legislativa (art. 6); la protezione dei dati personali (art. 42); il diritto ad essere informati «accuratamente, pienamente e tempestivamente» riguardo agli affari pubblici, diritto che obbliga anche i *media* (art. 51); una disciplina organica dei diritti delle minoranze (art. 75 ss.).

Anche sul piano della posizione costituzionale dell'amministrazione la Serbia è avvicinabile agli esempi sinora considerati, dal momento che gli apparati sono diretti dal (e rispondono del loro operato al) Governo, a sua volta responsabile verso il Parlamento, ma sono al tempo stesso indipendenti, in quanto sottoposti alla Costituzione e alla legge (artt. 123, 125 e 136). Fanno eccezione le istituzioni di garanzia – Difensore civico, Banca centrale, Istituzione di controllo dei conti pubblici (*Audit*) – i cui titolari sono nominati dal Parlamento e che sono dotate anche del potere di iniziativa legislativa (artt. 95, 96, 107 e 138).

Le ultime Costituzioni da prendere in considerazione sono, infine, quelle del Montenegro (2007) e del Kosovo (2008), Paesi entrambi nati a seguito della separazione dalla Serbia, nel primo caso in maniera pacifica, tramite un *referendum* tenutosi il 21 marzo 2006, nel secondo all'esito di un conflitto armato, che ha lasciato pesanti strascichi che si protraggono tuttora, incidendo negativamente sulla “prospettiva europea” dell'area. Si può affermare che entrambi i documenti costituzionali si pongono in linea con le caratteristiche che abbiamo già posto in luce in quelli precedentemente analizzati. La Costituzione del Kosovo si segnala per la presenza di un apposito Capitolo XII che disciplina in modo molto specifico le Istituzioni indipendenti: l'*Ombudsman*, l'Istituzione di controllo dei conti pubblici, la Commissione centrale sulle elezioni, la Banca centrale del Kosovo, la Commissione indipendente sui Media, con l'inserimento, in chiusura, di una previsione generale sulle Agenzie indipendenti, la cui istituzione e disciplina specifica è demandata alla legge.

L'analisi comparata delle Costituzioni nazionali conferma le “aspettative” di omogeneità espresse in premessa: gli assi portanti dello statuto costituzionale dell'amministrazione pubblica sono, sul piano sostanziale, il rispetto della *rule of law*, mentre su quello istituzionale-organizzativo, la strumentalità dell'amministrazione all'attuazione delle politiche governative, ma anche la sua indipendenza dal Governo

all'insegna della legalità e dell'imparzialità, con una diffusa attenzione per gli organismi amministrativi di garanzia esterni al circuito politico. Ciò non toglie che i singoli costituenti abbiano espresso anche sensibilità diverse, evidenziando all'interno del panorama comune alcune garanzie ritenute meritevoli di costituzionalizzazione (a seconda dei casi, garanzie politiche, giurisdizionali o non giurisdizionali).

Occorre però specificare che le Costituzioni non hanno costituito l'unico orizzonte di riferimento dei legislatori nazionali, i quali – per far avanzare i Paesi candidati sulla strada dell'integrazione europea – sono stati costretti a tenere presente anche l'elaborazione in materia amministrativa compiuta in sede sovranazionale, che è assai più dettagliata ed esigente delle stesse disposizioni costituzionali. In altri termini, anche dopo la fase costituente, il “motore” della transizione amministrativa ha continuato ad essere l'interlocuzione con le Istituzioni sovranazionali e la conseguente innovazione finalizzata al raggiungimento degli elevati *standard* di condizionalità fissati dal processo di adesione. Entra così in scena il concetto di “Spazio amministrativo europeo”, che sintetizza, in qualche modo, la mèta che i Paesi candidati devono raggiungere in relazione all'amministrazione pubblica per poter essere ammessi nell'Unione: si andrà ora ad approfondire il contenuto di tale nozione, che si rivela fondamentale per l'evoluzione del diritto amministrativo nell'area dei Balcani occidentali.

4. Lo “Spazio amministrativo europeo” come paradigma della transizione amministrativa

Il punto di partenza dell'elaborazione delle Istituzioni sovranazionali in materia di diritto amministrativo è costituito dai tre ‘criteri’ di condizionalità elaborati durante Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 per l'ingresso di nuovi Paesi nelle (allora) Comunità Europee (v., più ampiamente, Milenković, nel presente Volume): la presenza di istituzioni stabili a garanzia della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti umani, del rispetto e della tutela delle minoranze (cd. *criterio politico*); un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione (cd. *criterio economico*); la capacità di accettare gli obblighi deri-

vanti dall'adesione, tra cui la capacità di attuare efficacemente le regole, le norme e le politiche che costituiscono il corpo del diritto dell'Unione, nonché l'adesione agli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria (cd. *criterio dell'acquis communautaire*).

Non potrà sfuggire come le pubbliche amministrazioni nazionali rivestano un ruolo centrale rispetto al raggiungimento di tutti e tre i criteri sopra richiamati: dal punto di vista politico, esse sono parte delle istituzioni democratiche che devono assicurare il rispetto della legalità e dei diritti nell'esercizio del potere pubblico; dal punto di vista economico, la funzionalità di un sistema dipende anche dalla qualità dell'intervento pubblico in economia e dalla solidità delle finanze pubbliche; per quanto riguarda, infine l'*acquis communautaire*, esso va ad incidere in misura significativa, se non preponderante, proprio nel campo del diritto amministrativo. Non può stupire, di conseguenza, che il successivo Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995 abbia esplicitato la necessità di un «adeguamento delle strutture amministrative» dei Paesi candidati e che, da allora, la riforma dell'amministrazione pubblica e del diritto amministrativo abbiano ricevuto forte attenzione a livello nazionale e sovranazionale con riferimento ai Paesi candidati e potenziali candidati all'ingresso dell'Unione.

Per supportare i Paesi dell'Europa centrale e orientale in questo percorso di riforma, nel 1992 la Commissione europea e l'OCSE hanno istituito l'iniziativa SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*: <http://www.sigmaweb.org>), nel cui contesto si è svolta un'importante opera di sistematizzazione e rielaborazione dell'*acquis communautaire* in materia amministrativa, al fine di «presentarlo» in maniera chiara e completa agli operatori nazionali. Si ricordano, al proposito, due fondamentali *SIGMA Papers*, ovvero il n. 23 del 1998, intitolato «Preparing Public Administrations for the European Administrative Space», e il n. 27 del 1999, «European Principles for Public Administration». Nell'ambito di SIGMA viene così alla ribalta la fondamentale locuzione di «Spazio amministrativo europeo», destinata ad avere ampio utilizzo per designare, in maniera sintetica, il paradigma di riferimento e il punto d'approdo di tale necessaria opera di riforma, e sulla quale è ora opportuno soffermarsi (Torma 2011; Davitkovski, Pavlovska, Daneva 2010; D'Orta 2003).

Si tratta di una nozione priva di definizione normativa, elaborata

dalla prassi istituzionale e dalla dottrina giuridica, e quindi, com'è normale, della stessa si rinviene una pluralità di ricostruzioni: il punto di partenza per la sua comprensione non può che essere il contesto istituzionale in cui essa si inserisce, e cioè i caratteri di fondo del sistema giuridico-amministrativo dell'Unione e il ruolo che le amministrazioni nazionali sono chiamate a svolgere al suo interno.

Occorre quindi ripartire dal concetto di "spazio", utilizzato dai Trattati (ad es., art. 3, par. 2, TUE, art. 26, TFUE), che si differenzia dal termine "territorio", elemento costitutivo dello Stato moderno, radicato invece nella tradizione culturale dello *ius publicum europæum*: mentre il termine "territorio" ha una valenza escludente, indica l'ambito spaziale in cui lo Stato è in grado di esercitare la propria sovranità (Michetti 2021), il termine "spazio" ha un carattere marcatamente funzionale e indica l'obiettivo di raggiungere un'omogeneità giuridica interna, grazie alla quale i cittadini europei possano rapportarsi al potere pubblico in tutti gli Stati membri confidando nel rispetto di *standard* comuni (Della Cananea 2007; Chevalier 2014; Fornaciari 2021). È questo versante della nozione di "Spazio amministrativo europeo" che mette in luce quelle definizioni che lo rappresentano come un insieme di regole e principi comuni che devono essere recepiti dagli ordinamenti e dalle prassi amministrative dei Paesi candidati.

Ma la nozione in esame contiene anche un'altra sfumatura. Lo "spazio europeo" è il risultato dell'interazione fra le amministrazioni nazionali e l'amministrazione europea, basata più su moduli orizzontali-collaborativi che verticali-gerarchici (Hofmann 2017). In altri termini, per mettere le amministrazioni dei Paesi candidati in grado di farsi veramente carico degli obblighi che derivano dalla *membership* europea non è sufficiente renderle docili esecutrici del dettato normativo sovranazionale: si rende necessario che esse acquisiscano la capacità di condurre specifici procedimenti in collaborazione con l'amministrazione europea e con le altre amministrazioni nazionali e di contribuire al *policy making* dell'Unione. Senza pretesa di esaustività, basti ricordare che ormai in molti settori le amministrazioni nazionali co-amministrano assieme all'amministrazione dell'Unione, conducendo procedimenti composti, in parte europei e in parte nazionali e, soprattutto, partecipano in maniera determinante al *policy making* dell'Unione, sia a livello legislativo, sia di normativa di esecuzione (cd. comi-

tologia). Questo secondo versante della nozione di “Spazio amministrativo europeo” è altrettanto impegnativo della precedente, in quanto richiede alle amministrazioni nazionali di acquisire la capacità amministrativa di partecipare attivamente alla costruzione del diritto europeo, apportando la prospettiva dell’ordinamento nazionale.

Nell’ambito del progetto SIGMA, sulla base delle prime elaborazioni compiute alla fine degli anni Novanta, sono stati più di recente redatti più organici e dettagliati «Principles of Public Administration», utilizzabili sia come strumenti di monitoraggio sull’avanzamento delle riforme amministrative da parte di SIGMA sia come punto di riferimento per l’individuazione delle priorità e delle metodologie di intervento da parte dei regolatori nazionali. Si tratta, ormai, di numerosissimi principi (circa cinquanta), che toccano tutti gli ambiti rilevanti dell’organizzazione e dell’azione amministrativa: programmazione e attuazione delle politiche pubbliche; gestione delle risorse umane; l’*accountability* dell’amministrazione; qualità dei servizi pubblici; appalti pubblici; gestione finanziaria; controlli interni ed esterni. Nella sostanza, i *Principles* costituiscono lo sviluppo analitico dei criteri di Copenaghen e, più in generale, di un modello di amministrazione “di servizio”, alla luce delle *best practices* tratte dall’esperienza concreta degli Stati membri.

Da un punto di vista comparatistico, si rende interessante riflettere brevemente sulla tecnica di elaborazione di tali principi, partendo dal già citato *Paper* “seminale” del 1999, che dedica una significativa sezione alla giustificazione del *corpus* di principi enunciati. Il ragionamento del *Paper* si concentra attorno al concetto di «non formalized acquis communautaire», il quale – in assenza di una regolazione sovranazionale positivizzata – rappresenta un «common European general administrative law», che i documenti di SIGMA mirano a esplicitare. Nel quadro di una convergenza fra diritti amministrativi degli Stati membri dell’Unione europea, SIGMA individua due punti di riferimento per l’individuazione dei principi non positivizzati: da un lato, i principi enunciati in via giurisprudenziale dalla Corte di giustizia, che a sua volta si ispira anche ai principi propri degli ordinamenti nazionali (D’Orlando 2013), dall’altro gli *standard* elaborati nell’interazione fra funzionari degli Stati membri e della Commissione all’interno dello spazio giuridico europeo, partendo dal presupposto che: «players in

this field are supposed to take for granted a set of principles, which rarely appear formalised in written laws, nor systematised in a code, but which are ethically and legally binding, and which cross horizontally all public administration settings».

Possiamo, quindi, concludere che quella di “Spazio amministrativo europeo” è una nozione complessa, comprensiva di precetti giuridici vincolanti e di norme di *soft law*, elaborata con il fondamentale apporto di una comparazione giuridica sia orizzontale che verticale, che ha assunto a proprio oggetto gli ordinamenti degli Stati membri e quello dell’Unione europea. L’operazione di sintesi così realizzata risponde a una duplice finalità pratica: da un lato, il metodo comparato viene utilizzato per “interpretare” i criteri di Copenaghen con riferimento alla materia amministrativa, andando a tradurre tali generalissimi enunciati in puntuali parametri per monitorare il livello di preparazione dei Paesi candidati e potenziali candidati; dall’altro lato, in maniera quasi speculare, il fine perseguito è quello di favorire il ravvicinamento delle legislazioni nazionali dei Paesi candidati, mettendo a disposizione dei *policy makers* una griglia di priorità e soluzioni.

Com’è intuibile, per muoversi nella direzione sinora tracciata, i legislatori dei Paesi candidati e potenziali candidati si sono dovuti incamminare in un percorso di complessa riforma degli ordinamenti nazionali, in costante interlocuzione con le istituzioni sovranazionali e internazionali, al pari di quanto avvenuto per l’adozione delle Costituzioni. Ciò ha innescato un fenomeno di circolazione di principi, istituti e teorie giuridiche propri dei diritti amministrativi degli Stati membri, ritenuti modelli di prestigio, “presi in prestito” (*borrowing*) dai legislatori e dalla stessa dottrina giuridica per inserirli all’interno dell’ordinamento giuridico nazionale (*legal transplant*): si tratta di un processo complesso e delicato, che pone numerosi problemi nella scelta degli istituti da introdurre nell’ordinamento di arrivo, fra quelli a disposizione sullo scenario comparato, e nella valutazione della concreta risposta data dai ‘trapianti’ una volta inseriti in un sistema normativo, e soprattutto in una cultura giuridica, diversi da quelli di provenienza (Zonca 2012).

Gli stimoli provenienti dall’esterno si sono rivelati determinanti per condurre importanti riforme amministrative. Molti gli ambiti materiali coinvolti, fra i quali si possono ricordare: l’organizzazione delle

amministrazioni centrali, il pubblico impiego, gli appalti pubblici, la distribuzione territoriale del potere, etc. Per fare un esempio concreto, nei primi anni Duemila, Serbia e Croazia hanno avviato un rilevante percorso di riforma del procedimento e della giustizia amministrativa, con il coinvolgimento di SIGMA. I due Paesi hanno agito nel solco degli istituti appartenenti alla tradizione amministrativa dell'area – radicata nella legge procedimentale jugoslava del 1930 – ma hanno aggiunto in questa trama normativa sia numerose norme di principio, basate sull'elaborazione avvenuta in sede sovranazionale, sia istituti completamente nuovi, “importati” da altri sistemi, come il contratto amministrativo e lo sportello amministrativo unico; hanno inoltre adattato gli istituti esistenti per conformarsi agli *standard* richiesti dal processo d'integrazione, com'è avvenuto per il riordino dei rimedi giustiziali e giurisdizionali, per la limitazione dei regimi amministrativi speciali e derogatori, per la digitalizzazione dei rapporti amministrazione-amministrati (Pistan, Milenković 2021; SIGMA Paper n. 62).

5. *Dai “principles in the books” ai “principles in action”. Il diritto amministrativo nei Country Reports della Commissione europea*

Come preannunciato, il terzo livello di analisi si deve spostare al di fuori dei testi normativi, per cercare di cogliere gli ordinamenti amministrativi nazionali nella loro effettività. A tal fine, si possono analizzare i *Reports* per Paese che accompagnano l'annuale Comunicazione sulla politica di allargamento della Commissione europea (cd. *Enlargement package*: European Commission 2021).

Si tratta di fonti di grande interesse per tre ordini di ragioni. In primo luogo, essi sono indicativi di come la Commissione, a sua volta, interpreta, e quindi ‘concretizza’, i principi fondamentali del diritto amministrativo europeo, all'interno di un procedimento di sicuro rilievo costituzionale per l'Unione, quale quello per l'ingresso di un nuovo Stato membro (art. 49 TUE). In secondo luogo, le analisi dei *Reports* contengono numerose informazioni sull'effettivo stato dell'amministrazione e sul suo modo di agire, al fine di valutare il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione e il grado di preparazione dei Paesi candidati (e potenziali candidati) rispetto all'*acquis communautaire*. Inoltre,

la disamina ‘simmetrica’ condotta da tali documenti di lavoro attorno a un indice di analisi sostanzialmente comune, strumentale alla sintesi contenuta nella Comunicazione, costituisce di per sé un invito alla comparazione.

La struttura dei *Reports* è mutata nel tempo in dipendenza dall’evoluzione dei criteri di fondo che guidavano la politica di allargamento. Dapprima, la struttura dei *Reports* rispecchiava i punti enunciati dai criteri di Copenaghen: *political criteria, economic criteria, ability to assume the obligations of membership*, quest’ultima sezione a sua volta articolata in circa trenta *Chapters* corrispondenti ad altrettanti ambiti dell’*acquis communautaire*. Più di recente, si sono messi in evidenza nella parte iniziale degli aspetti ritenuti cruciali (“*fundamentals first*”), includendo in tale sezione, ad esempio, i *Chapters* relativi al sistema giudiziario (*Judiciary and fundamental rights; Justice, freedom and security*: European Commission 2014; European Commission 2018). Da ultimo, tutti gli ambiti sono stati raggruppati in sei *Clusters* (dei quali il primo rimane quello dedicato ai fondamentali), funzionali a favorire discussioni politiche più organiche e approfondite per ciascuna area tematica, ad identificare gli spazi per un rapido allineamento degli ordinamenti nazionali alle politiche dell’UE e a rendere il processo più prevedibile anche per i Paesi candidati e potenziali candidati. I *Clusters* sono i seguenti: 1. I fondamentali; 2. Il mercato interno; 3. Competitività e crescita inclusiva; 4. Agenda *Green* e connettività sostenibile; 5. Risorse, agricoltura e coesione; 6. Relazioni esterne. È richiesto il raggiungimento di un certo livello di avanzamento in relazione ai ‘fondamentali’ per poter portare avanti la discussione sulle altre aree (European Commission 2020; Montanari 2020; Milenković 2020).

In linea generale, un primo “indizio” del fatto che la transizione amministrativa di tali Paesi è ancora in corso – e che quindi vi è un distacco fra i principi enunciati a livello costituzionale, la disciplina normativa e l’effettivo livello di tutela degli amministrati – si può trarre dai giudizi complessivi dati dalla Commissione sullo stato di preparazione dei singoli Paesi all’ingresso nell’Unione rispetto al *Chapter* «Public administration reform»: da «at an early stage» per la Bosnia ed Erzegovina, a «some level of preparation» per il Kosovo, sino a «moderately prepared» per i restanti Paesi, ben distanti – tutti – dal giudizio «at a good level of preparation», pur riconosciuto in altri ambiti.

Concentrando l'attenzione sul *Cluster* n. 1 – «The fundamentals of the accession process», si riscontra un'attenzione centrale per i temi dell'amministrazione pubblica e del diritto amministrativo, dal momento che la «public administration reform» è inclusa proprio fra i 'fondamentali' il cui raggiungimento condiziona il progredire di tutto il processo. La lente di ingrandimento della Commissione si concentra soprattutto sull'organizzazione e sugli apparati amministrativi, di cui si valutano la capacità di predisporre efficaci politiche pubbliche (secondo la cultura dell'*evidence-based policy making*), il livello di responsabilità e di affidabilità (*accountability*); la professionalità e i sistemi di reclutamento all'interno dell'impiego pubblico; il ruolo delle autorità regionali e locali; la capacità amministrativa degli apparati incaricati di attuare il diritto europeo; la funzionalità del sistema delle commesse pubbliche; la sana gestione finanziaria delle risorse; la gestione degli investimenti pubblici e la capacità di produrre indagini statistiche di qualità.

Soffermiamoci su alcuni di questi aspetti per comprendere meglio quali sono i profili maggiormente problematici, che si ripetono nelle analisi sui vari Paesi. Prima di tutto, in relazione alla capacità di progettare politiche pubbliche efficaci, la Commissione lamenta lo scarso sviluppo di strumenti di analisi a supporto del procedimento decisionale e di forme di consultazione pubbliche, mentre – a proposito della gestione finanziaria – chiede di rafforzare meccanismi di controllo interno e le regole sulla trasparenza.

Ampia attenzione viene dedicata al pubblico impiego, al fine di verificare che la selezione, le progressioni di carriera e, più in generale, la gestione del personale siano uniformati a criteri di razionale programmazione e al rispetto del principio meritocratico. Gli scenari analizzati presentano varie criticità: in Bosnia ed Erzegovina, il *background* etnico sembra pesare più del merito nella selezione del personale a livello cantonale; in Montenegro, è di recente stata approvata una riforma del pubblico impiego che allenta i requisiti per l'accesso ai gradi più alti dell'amministrazione e, al contempo, amplia la possibilità di licenziare i funzionari, per poi procedere a una "riorganizzazione" che ha visto il licenziamento o le dimissioni del 65% dei funzionari di livello elevato; in Macedonia del Nord, la Commissione per la prevenzione della corruzione denuncia casi di nomine non basate sul merito e la necessità di

eliminare nepotismo e clientelismo; in Kosovo, si ritiene che le nomine siano sottoposte a influenza politica e che le minoranze siano sotto-rappresentate nelle istituzioni centrali, mentre l'ente indipendente di controllo sul settore pubblico, che aveva denunciato irregolarità, è stato sciolto dal Parlamento nel giugno 2021; in Serbia, infine, vi è una legislazione specifica sui criteri di reclutamento e licenziamento, ma – rispetto ai funzionari di livello elevato – essa viene elusa con l'ampio utilizzo del potere di attribuire incarichi “temporanei” (62% degli alti funzionari) a soggetti che, spesso, non sono nemmeno dipendenti pubblici.

Riguardo alla c.d. *accountability* dell'amministrazione, in alcuni casi la Commissione ritiene non sia garantito l'accesso dei cittadini alle informazioni pubbliche, per carenze regolatorie (Bosnia ed Erzegovina, Montenegro) o perché i rimedi giurisdizionali avverso il silenzio della P.A. non sono efficaci (Serbia), mentre in altri ordinamenti non è assicurato il risarcimento del danno nei casi di attività amministrativa illegittima (Kosovo).

Sempre all'interno dei *fundamentals*, il diritto amministrativo si intreccia anche con altri aspetti di cruciale importanza. In primo luogo, con il settore giudiziario, chiamato a garantire in modo effettivo il rispetto della legge e dei diritti fondamentali da parte delle autorità amministrative. In tale ambito, fortissimo è l'accento sulla repressione della corruzione – un vero e proprio “tallone d'Achille” dei Paesi dell'area (Popovikj 2018) – che non si limita ai momenti dell'indagine e della punizione da parte della magistratura penale, ma implica un'ingente azione di riforma dell'organizzazione amministrativa, con l'adozione (e l'attuazione) di adeguati piani anti-corruzione e l'individuazione delle opportune forme di controllo interno. Sul punto, la Commissione tende a riferirsi alle analisi e alle raccomandazioni emesse annualmente dal Gruppo GRECO (*Group of States against corruption*) del Consiglio d'Europa (<https://www.coe.int/en/web/greco/>): anche rispetto al tema della corruzione, vi sono, quindi, significativi momenti di interazione fra Unione europea e Consiglio d'Europa. La Commissione europea non si accontenta di guardare al solo piano normativo: anche e soprattutto quando si analizza un “de-formante” (Scarciglia 2021), come la corruzione, i *Reports* si soffermano sui “fatti istituzionali”, quali ad esempio l'insufficiente organico degli uffici dei

procuratori che dovrebbero contrastarla (Serbia) o il livello di indipendenza dei dipartimenti “anti-corruzione” istituiti all’interno delle amministrazioni nazionali (Bosnia ed Erzegovina).

Merita, infine, di essere sottolineato lo “slittamento verso l’alto” – ossia all’interno del *Cluster* sui fondamentali – di altri tre *Chapters* di sicura rilevanza amministrativistica: appalti pubblici, statistica e controlli finanziari. L’attenzione verso i primi si giustifica soprattutto in quanto la relativa regolazione è strumentale ad un’autentica apertura dei mercati nazionali. La statistica e i controlli finanziari sono invece strategici sia poiché necessari per garantire una solida base conoscitiva alle Istituzioni europee, specie in area macro-economica, sia per tutelare gli interessi finanziari dell’Unione, prevenendo le frodi, ed in questo senso possono essere ritenuti un’ulteriore declinazione della lotta alla corruzione.

L’analisi dei *Country Reports* non sarebbe completa senza uno sguardo al di fuori del *Cluster* n. 1. Gli altri cinque *Clusters* sono riuniti in un’ampia sezione relativa alla capacità del Paese candidato di assumere gli obblighi derivanti dall’appartenenza all’Unione: vi troviamo numerosi settori del diritto amministrativo (ambiti di ‘parte speciale’, per utilizzare una terminologia dottrinale), come la tutela della concorrenza, i servizi sanitari, il diritto dell’informazione, la politica sociale e le politiche attive del lavoro, la cultura, l’istruzione e la ricerca, il trasporto pubblico, l’energia, l’ambiente e la sicurezza alimentare, seguendo senza pretesa di esaustività le articolazioni dei *Reports*.

L’illustrazione specifica di ciascun ambito esorbita dalle finalità del presente contributo; tuttavia, sia consentito sottolineare almeno che, dal punto di vista dei Paesi candidati (e potenziali candidati), l’avanzamento quantitativo e qualitativo dell’*acquis* comunitario rende proporzionalmente più impegnativo l’adeguamento degli ordinamenti nazionali ai suoi *standard*. Ad ogni modo, il nodo problematico del processo di allargamento rimane quello di carattere istituzionale, cioè la reale democraticità del sistema e il rispetto della *rule of law*, anche per l’intensificarsi della prudenza al riguardo, giustificato dalla sistematica violazione dei principi fondamentali dell’Unione da parte di alcuni Paesi di più recente ingresso (Cukani 2021).

6. Cenni agli aspetti finanziari della politica di allargamento

A completamento del quadro sinora tracciato, si vuole accennare ai riflessi finanziari delle dinamiche di riforma amministrativa. In prima battuta, infatti, le riforme sono un costo: si tratta di finanziare la formazione dei funzionari, la creazione di nuovi organismi e lo sforzo burocratico necessario per concepire e attuare le *policies* richieste dall'Unione, nonché di accompagnare la transizione del tessuto economico, qualora il rispetto degli *standard* europei imponga l'effettuazione di investimenti in beni strumentali o in formazione nel settore privato. Fra l'altro, si segnala che – in consonanza con le conclusioni a cui si è giunti nei paragrafi precedenti – fra le priorità tematiche del più recente fondo IPA III, in materia di amministrazione pubblica, vengono incluse le seguenti: «migliorare la pianificazione strategica e l'elaborazione di politiche normative inclusive e basate su elementi concreti; aumentare la professionalizzazione e la depoliticizzazione del servizio pubblico, introducendo e adottando principi meritocratici; promuovere la trasparenza e la responsabilità» (Regolamento IPA III, Allegato). Per questo, l'Unione mette a disposizione un apposito fondo – lo strumento di assistenza pre-adesione (noto con l'acronimo inglese 'IPA') – affinché i Paesi beneficiari «portino avanti le ambiziose riforme necessarie» (Considerando n. 6, Regolamento (UE) n. 2021/1529, IPA III). D'altro canto, dal momento che i Paesi candidati/potenziati candidati non sono ancora inseriti nel sistema complessivo di rimedi e garanzie proprio del diritto unionale, si avverte la necessità di assicurare che i fondi loro erogati corrispondano ad un genuino sforzo riformatore nella direzione prefigurata dai negoziati pre-adesione.

Dopo un iniziale riordino della frammentaria disciplina dell'assistenza finanziaria ai Paesi candidati operato nel 2000 (Regolamento (CE) n. 2666/2000), è con la programmazione pluriennale 2007-2013 che viene istituito un apposito strumento di assistenza pre-adesione (*Instrument for Pre-Accession Assistance*, IPA) finalizzato a dare un quadro coerente all'assistenza comunitaria ai Paesi candidati effettivi e potenziali: esso bilancia le diverse esigenze in gioco, sottoponendo l'erogazione delle risorse ad una rigorosa condizionalità in relazione al «rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto, dei diritti umani e delle minoranze, nonché delle libertà fondamentali» e

all'«impegno dei beneficiari ad attuare riforme democratiche, economiche e istituzionali», secondo le priorità individuate dall'allora Comunità europea, riconoscendo poteri di sospensione dell'assistenza finanziaria alle Istituzioni sovranazionali a determinate condizioni (art. 21, par. 2, Regolamento (CE) n. 1085/2006).

Per una prospettiva critica sulla gestione dell'IPA, è interessante richiamare lo *Special Report* del 2016 della Corte dei conti europea (European Court of Auditors 2016), che ha posto in dubbio la volontà politica di riforma dei percettori dei fondi e – pur lamentando un insufficiente rigore da parte della Commissione – ha dato conto dell'effettivo utilizzo del potere di riduzione delle erogazioni finanziarie: nei confronti della Bosnia ed Erzegovina, ad esempio, i fondi sono stati ridotti di 45 milioni di euro nel 2013, per la mancata attuazione della nota decisione *Sejdić e Finci* della Corte EDU, mentre la mancata approvazione della riforma della giustizia ha portato alla sospensione dell'intero sostegno finanziario relativo a tale settore. Nei confronti dei Paesi candidati, dunque, l'Unione ha sperimentato da tempo il binomio condizionalità-riduzione dei trasferimenti per orientare il comportamento delle istituzioni nazionali, secondo uno schema che si vede ora replicato anche all'interno dell'Unione, per proteggere il bilancio europeo dalle violazioni della *rule of law* da parte di alcuni Stati membri (Regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2092; Gioia 2021).

La normativa sui fondi IPA è evoluta nel tempo in linea con la politica di allargamento dell'Unione. Il passaggio dal primo IPA (2007-2013) all'IPA II (2014-2020) è stato caratterizzato dal tentativo di superare l'approccio frammentario basato su singoli progetti, individuando precisi obiettivi e settori in cui concentrare la spesa, finalizzati a rafforzare le istituzioni democratiche e lo Stato di diritto, a riformare il sistema giudiziario e la pubblica amministrazione, a rispettare i diritti fondamentali e a promuovere la parità di genere, la tolleranza, l'inclusione sociale e la non discriminazione (art. 2, Regolamento (CE) n. 1085/2006). Il più recente Regolamento IPA III si richiama espressamente al principio "*fundamentals first*" e declina in maniera più incisiva dei precedenti la dipendenza dell'assistenza finanziaria dai risultati raggiunti dal Paese (art. 8, Regolamento (UE) n. 2021/1529), pur contemperandola con la regola della 'quota equa', che prescrive di tenere conto delle esigenze e delle capacità dei beneficiari, evitando che si ar-

rivi ad erogare un livello «sproporzionatamente basso» di risorse (art. 8, par. 2, Regolamento (UE) n. 2021/1529). Allo stesso tempo, la politica di investimento è maggiormente centrata su politiche specifiche, collegate ai più ampi obiettivi di politica economica dell'Unione, quali la transizione verde, la transizione digitale, lo sviluppo di economie connesse, competitive, basate sulla conoscenza, sostenibili e innovative.

La *governance* dei fondi europei è divenuta anche un'importante occasione di coinvolgimento delle amministrazioni dei Paesi dell'area come soggetti attivi nell'attuazione delle politiche europee. L'IPA va infatti a co-finanziare il programma Interreg ADRION, che costituisce il braccio finanziario della Strategia macroregionale Adriatico-Ionica (EUSAIR) (D'Orsogna 2016; Mezzanotte 2018). Le Strategie macroregionali sono un esperimento innovativo – e, invero, ancora in fase di affermazione e stabilizzazione – per la stessa Unione, in quanto mirano ad 'aggregare' la *governance* dei fondi secondo logiche che prescindano dai confini statali e favoriscano la collaborazione fra Enti appartenenti a diversi livelli di governo e a diversi Paesi, secondo il paradigma della *multilevel governance*. Tale paradigma viene ritenuto efficace per affrontare al meglio sfide transnazionali, usualmente collegate all'appartenenza alla medesima area geografica e alla condivisione di un comune bacino idrico (oltre ad EUSAIR, questo è il caso della macroregione del Mar Baltico, EUSBSR, e di quella del Danubio, EUSDR) o di una catena montuosa, come le Alpi (EUSALP).

L'EUSAIR si rivela un importante strumento di *capacity building* nei confronti delle amministrazioni dei Paesi candidati (e potenziali candidati), in quanto prevede un'interazione diretta a livello amministrativo con gli Stati membri, con la partecipazione ai gruppi di lavoro di funzionari provenienti da tutti i Paesi coinvolti. Inoltre, l'approccio 'orizzontale' e 'regionale' che caratterizza le Strategie macroregionali presenta anche altri benefici: esso incoraggia i Paesi dell'area a non essere soltanto "*policy takers*", ma a divenire "*policy makers*", contribuendo a definire gli obiettivi dei progetti da presentare assieme agli Stati membri; li spinge, inoltre, a sentirsi parte di una più ampia regione dell'Europa, che vada oltre i Balcani occidentali, e a rinforzare i legami con gli Stati membri confinanti.

Bibliografia

D.D. Barry, *Administrative Justice: the Role of Soviet Courts in Controlling Administrative Acts*, in G. Ginsburgs, G. Ajani G., G.P. van der Berg, W.B. Simons (A cura di), *Soviet Administrative Law: Theory and Policy*, Dordrecht/Boston/London, M. Nijhoff Publishers, 1989, pp. 63 ss.

G. Benacchio, *Self-Management and Social Services in the Yugoslav System*, in G. Ginsburgs, G. Ajani, G.P. van der Berg, W.B. Simons (a cura di), *Soviet Administrative Law: Theory and Policy*, Dordrecht/Boston/London, M. Nijhoff Publishers, 1989, pp. 457 ss.

B. Brezovnik, J. Toplak, *Administrative Law in Slovenia*, in R. Scarciglia (a cura di), *Administrative Law in the Balkans. Case Studies of Comparative Administrative Law in Albania, Bulgaria, Croatia, Serbia and Slovenia*, Padova, Cedam, 2012, pp. 155 ss.

A. Buonfino, *Le garanzie del cittadino nel procedimento amministrativo: il caso della Repubblica di Croazia*, in *Amministrare*, 3, 2018, pp. 459 ss.

P. Carrozza, *Il diritto socialista*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, Roma-Bari, Laterza, 2014, pp. 629 ss.

E. Chevalier, *L'espace administratif européen*, in J.B. Auby, J. Dutheil de la Rochère (dir.), *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant/LGDJ, 2014, pp. 451 ss.

E. Cukani, *Condizionalità europea e giustizia illiberale: from outside to inside? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Napoli, ESI, 2021

E. D'Orlando, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione. Contributo allo studio dei fenomeni di convergenza tra ordinamenti nello spazio giuridico europeo*, Padova, Cedam, 2013

M. D'Orsogna (a cura di), *EUSAIR Strategy. Multilevel Governance and Territorial Cooperation*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017

C. D'Orta, *What future for the European Administrative Space?*, in *EIPA Working Paper*, n. 2003/W/5

B. Davitkovski, A. Pavlovska-Daneva, *The European Administrative Space as a Challenge for Public Administration Reform in the Republic of Macedonia*, in *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava*, god. 11, 2010, pp. 127 ss.

G. Della Cananea, *Dal territorio statale allo spazio giuridico europeo*, in M. Cammelli (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 65 ss.

European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee*

and the Committee of the Regions. Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, Brussels, 8.10.2014, COM(2014) 700 final

European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, Strasbourg, 6.2.2018, COM(2018) 65 final

European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans*, Strasbourg, 5.2.2020, COM(2020) 57 final

European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2021 Communication on EU Enlargement Policy*, Strasbourg, 19.10.2021, COM(2021) 644 final

European Commission, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2021 Report*, Strasbourg, 19.10.2021, SWD(2021) 291 final/2

European Commission, *Commission Staff Working Document. Montenegro 2021 Report*, Strasbourg, 19.10.2021, SWD(2021) 293 final/2

European Commission, *Commission Staff Working Document. North Macedonia 2021 Report*, Strasbourg, 19.10.2021, SWD(2021) 294 final

European Commission, *Commission Staff Working Document. Kosovo* 2021 Report*, Strasbourg, 19.10.2021, SWD(2021) 292 final/2

European Commission, *Commission Staff Working Document. Serbia 2021 Report*, Strasbourg, 19.10.2021, SWD(2021) 288 final

European Court of Auditors, *Special Report. EU pre-accession assistance for strengthening administrative capacity in the Western Balkans: a meta-audit*, n. 21, 2016

M.B. Fornaciari, *Sistema delle fonti e definizione dello spazio giuridico europeo*, in *federalismi.it*, n. 9, 2021, pp. 118 ss.

G. Gioia, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, in *Rivista di diritti comparati*, 3, 2021, pp. 153 ss.

H.C.H. Hofmann, *The European Administrative Space – Some Considerations for the Consequences for Public Law in Europe*, in I. Koprić, P. Kovač, *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities*, Bratislava, NISPAcee, 2017, pp. 19 ss.

A.L. Ivan, C.A. Iov, *Croatia: Administrative Reform and Regional Devel-*

opment in the Context of EU Accession, in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 31, 2010, pp. 93 ss.

J. Jovičić, *Administrative law in Serbia*, in R. Scarciglia (a cura di), *Administrative Law in the Balkans. Case Studies of Comparative Administrative Law in Albania, Bulgaria, Croatia, Serbia and Slovenia*, Padova, Cedam, 2012, pp. 115 ss.

J.K. Kuss, *Judicial Review of Administrative Acts in East European Countries*, in G. Ginsburgs, G. Ajani, G.P. van der Berg, W.B. Simons (A cura di), *Soviet Administrative Law: Theory and Policy*, Dordrecht/Boston/London, M. Nijhoff Publishers, 1989, pp. 467 ss.

V.I. Lenin, *Sullo Stato*, Lezione tenuta il giorno 11 luglio 1919 all'Università di Sverdlov

S. Lilić, *The influence of the Soviet Doctrine of State and Law on Theory of Administrative Law in Serbia*, 2006, in <http://www.slilic.com/>

A. Lippi, M. Morisi, *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2005

M. Mezzanotte, *La macroregione adriatico-ionica. La cooperazione territoriale come strumento di integrazione*, Padova, Cedam, 2018

L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, Cedam, 2003

M. Michetti, *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, Torino, Giappichelli, 2021

M. Milenković, *EU Enlargement Strategy 2020 – Paving the Way for Differentiated Integration?*, in www.osorin.it, Dicembre 2020

L. Montanari, *Il principio di rule of law e la tutela dei diritti nei Balcani occidentali*, in L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, Università degli studi di Trento, 2010, pp. 203 ss.

L. Montanari, *I Balcani occidentali e l'Unione europea ai tempi del Covid-19*, in www.osorin.it, Luglio 2020

C. Pistan, M. Milenković, *La semplificazione amministrativa nei Balcani occidentali: i casi della Croazia e della Serbia*, in *DPCE Online*, 1, 2021, pp. 2061 ss.

M. Popovikj, *Corruption: The Western Balkans' Achilles Heel?*, in ispino-line.it, 16 maggio 2018

R. Scarciglia, *Diritto amministrativo nei Balcani occidentali e metodologia comparatistica*, in L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, Università degli studi di Trento, 2010, pp. 253 ss.

R. Scarciglia, *Metodi e comparazione giuridica*, Milano, Cedam, 2021

SIGMA Paper No. 23, *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, in <http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-papers.htm>, May 1998

SIGMA Paper No. 27, *European Principles for Public Administration*, in <http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-papers.htm>, 1999

SIGMA, *The Principles of Public Administration*, disponibile al seguente link: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-candidate-countries-and-potential-candidates.htm>, 2014

SIGMA, *The Principles of Public Administration. 2017 Edition*, disponibile al seguente link: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-candidate-countries-and-potential-candidates.htm>, 2017

SIGMA Paper No. 62, *Implementation of laws on general administrative procedure in the Western Balkans*, in <http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-papers.htm>, 2021

N. Smokrović, I. Ilijašić-Veršić, *Administrative Europeanization and Institutional Change: the Case of Croatia*, in L. Matei, D. Vašiček, M. Kaštelan Mrak (a cura di), *European Administrative Space – Balkan realities*, Editura Economica, 2011, pp. 304 ss.

R. Toniatti, *La transizione nei Balcani Occidentali e il paradigma costituzionale europeo: il pluralismo delle fonti e delle identità*, in L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, Università degli studi di Trento 2010, pp. 336 ss.

A. Torma, *The European Administrative Space (EAS)*, in *European Integration Studies*, Vol. 9, n. 1, 2011, pp. 149

M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1956

F. Werner, *Verwaltungsrechts als konkretisiertes Verfassungsrecht*, in *Deutsches Verfassungsblatt*, 1959, 527 ss.

E.V. Zonca, *Circulation of Models and Legal Transplant in the Balkans*, in R. Scarciglia (a cura di), *Administrative Law in the Balkans. Case studies of comparative administrative law in Albania, Croatia, Serbia and Slovenia*, Padova, Cedam, 2012, pp. 1 ss.

Il potere giudiziario e le riforme per preparare l'adesione all'Unione europea

JENS WOELK

SOMMARIO: 1. Le riforme giudiziarie nel processo di transizione costituzionale. – 2. La prima ondata di riforme indotte dalla Comunità internazionale. – 3. La “condizionalità” dell’Unione europea in ambito giudiziario. – 4. Le riforme nel settore giudiziario. – 5. Le criticità del processo di preparazione all’adesione e dell’assistenza tecnica e finanziaria. – 6. La sopravvivenza della cultura giuridica socialista. – 7. Conclusioni.

1. Le riforme giudiziarie nel processo di transizione costituzionale

Anche, e forse soprattutto, nei Balcani occidentali, la transizione costituzionale è da considerare un processo complesso che si snoda lungo diverse fasi (De Vergottini 1998; Mezzetti 2003). Alle transizioni turbolente e spesso violente della prima fase sono seguite almeno tre fasi distinte caratterizzate da logiche diverse sia per le conseguenze normative e costituzionali, sia per l’intervento più o meno diretto da parte della Comunità internazionale, sia per la diversità degli approcci riformatori seguiti. Così la transizione giuridica-costituzionale inizia con un periodo di emergenza, seguito da una fase di *institution-building* in cui si crea e si cerca di avviare un nuovo assetto e apparato istituzionale, e continua con un processo finalizzato a consolidare tali istituzioni. Queste fasi hanno diversa durata e intensità a seconda dello specifico contesto e della portata e gravità del precedente conflitto oppure dell’evento di rottura con l’ordinamento precedente.

La riforma giudiziaria, come uno degli elementi fondamentali verso la trasformazione democratica, si colloca nel contesto più ampio del consolidamento del principio dello Stato del diritto (v. in questo Volume il Capitolo di Daicampi) e, sotto il profilo temporale, fra la seconda e la terza fase della transizione, quando la (nuova) Carta costituzionale prevede già dei principi e un assetto istituzionale. Si tratta quindi della sfida di rendere funzionanti entrambi e di consolidarli ed

è questa la sfida più grande, non solo per il settore giudiziario: quella dell'attuazione delle riforme legislative e della loro sostenibilità, anche oltre l'assistenza tecnica e finanziaria offerta dalla Comunità internazionale prima e ora dall'Unione europea nell'ambito della preparazione ad una futura adesione alla stessa UE.

Alla distinzione di varie fasi della transizione corrispondono, nel contesto storico recente dei Balcani occidentali, due grandi ondate di riforme giudiziarie. Pur con delle tempistiche e delle sfumature diverse nei singoli Paesi, in una prima fase, sostanzialmente nella prima metà del 2000, le riforme sono state sostanzialmente imposte sotto la guida della Comunità internazionale: direttamente, cioè totalmente eterodirette, come ad esempio in Bosnia ed Erzegovina e nel Kosovo, oppure indirettamente, cioè a causa della necessità di provare una certa maturità democratica attraverso il rispetto di "standard europei", anche nell'ambito della giustizia, in seguito alla decisione di aderire al Consiglio d'Europa (come anticamera di una futura adesione all'Unione europea). La seconda fase, dopo il 2010, si è svolta invece come un esercizio prevalentemente tecnico di completamento e di perfezionamento del quadro legislativo e istituzionale appena introdotto, sotto la pressione di doversi adeguare alla condizionalità dell'Unione europea, con la sfida dell'assorbimento delle riforme nel corpo della magistratura, della loro attuazione nell'ordinaria amministrazione della giustizia e anche da parte delle autorità giudiziarie periferiche nonché quella più grande ancora di un cambiamento culturale profondo e sostenibile.

2. La prima ondata di riforme indotte dalla Comunità internazionale

In generale e in tutti i Paesi dei Balcani occidentali, sorprende la rapidità della transizione costituzionale e normativa nella prima fase, con riforme frequenti e profonde nel settore giudiziario. Tuttavia (troppo) spesso tali riforme sono rimaste sulla carta, almeno in parte, senza penetrare effettivamente né lo stesso settore giudiziario né il tessuto sociale più ampio. Nonostante la loro importanza per la riuscita complessiva della trasformazione democratica dei Paesi in esame (o proprio per tale motivo), tali riforme hanno spesso incontrato notevoli difficoltà di attuazione, di consolidamento e soprattutto di cambia-

mento culturale. Queste difficoltà si spiegano in parte con il fenomeno della iper-normazione, in particolare nel quinquennio 2000-2005, in parte con le aspettative troppo alte rispetto ad una classe di magistrati culturalmente non preparata ad un ruolo più attivo nel nuovo contesto istituzionale democratico.

Sollecitato dalla Comunità internazionale si è messo in moto, in questi anni, un rapido processo riformatore, per creare e poi consolidare le basi istituzionali per l'attuazione del principio dello Stato di diritto e per assicurare i *checks and balances* necessari in un sistema democratico funzionante, oltre alle garanzie effettive per i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini. Infatti, non è raro, in quel periodo, che le leggi principali dell'intero settore giudiziario vengano modificate profondamente, in breve tempo e nel loro complesso. Si può citare l'esempio della Serbia, nella quale nel mese di aprile 2004 vengono adottate insieme tre leggi fondamentali (la legge sullo *status* dei giudici, quella sull'ufficio del procuratore di Stato nonché quella sull'Alto Consiglio della Giustizia); anche in Bosnia ed Erzegovina, negli anni 2003 e 2004, sono state introdotte numerose riforme importanti, soprattutto attraverso decisioni dell'Alto Rappresentante con il ricorso ai *Bonn powers*, cioè ai poteri sostitutivi straordinari conferitigli per garantire l'Accordo di Dayton su cui si basa tutto l'ordinamento costituzionale del dopo-guerra.

Tale "fretta di riforme" solleva la domanda chiave della loro sostenibilità e, in effetti, per tanti anni non si è vista una normalità nel funzionamento dei sistemi giudiziari che continuavano ad essere caratterizzati da diverse patologie. Tuttavia, il diverso contesto politico e sociale, e i suoi riflessi sul sistema istituzionale, hanno condizionato fortemente la capacità di assorbimento e di metabolizzazione delle riforme da parte dei sistemi giudiziari e pertanto prodotto risultati differenti nei vari Paesi. Questi ultimi variano da un'attuazione soltanto parziale e a rilento, alla necessità di imposizione diretta da parte della Comunità internazionale, fino all'opposizione sociale o da parte degli stessi magistrati (espressa, di solito, dalle loro associazioni professionali). Tutto a scapito del compito primario di un settore giudiziario funzionante, cioè quello di predisporre adeguate garanzie per il cittadino attraverso l'effettivo funzionamento in condizioni di "normalità".

In tutti i Paesi si sono previste garanzie sistemiche per l'indi-

pendenza della magistratura: ovunque si sono introdotti il Consiglio per il potere giudiziario, seguendo il modello italiano, francese e spagnolo, per garantire l'indipendenza istituzionale della magistratura nel suo complesso, e garanzie di tipo individuale per l'autonomia e l'indipendenza del singolo magistrato. La creazione di tali istituzioni è l'unico macro-elemento comune nelle tecniche molto diverse applicate nei singoli ordinamenti per perseguire il comune obiettivo della limitazione del potere attraverso la garanzia dell'indipendenza "bilanciata" della magistratura (Palermo, Woelk 2008, 207; lo si veda anche per l'analisi dettagliata della prima fase eterodiretta). Nei dettagli delle discipline dei Consigli di giustizia, ad esempio, ci sono delle profonde differenze in riferimento alla composizione, alle competenze e all'efficacia concreta di questi organi; perfino nella separazione fra giudici e pubblici ministeri nella composizione e nell'organizzazione dei Consigli, comune a tutti gli ordinamenti dell'area, si trova un'eccezione (dal 2004, in Bosnia ed Erzegovina esiste un Consiglio comune per entrambe le categorie, secondo il modello italiano).

3. La "condizionalità" dell'Unione europea in ambito giudiziario

Il contesto delle riforme giudiziarie è il radicamento del principio dello Stato di diritto nella realtà degli Stati dell'area nel processo di preparazione dell'adesione all'UE. Si tratta del principio sistemico fondamentale su cui si basa la stessa Unione: "integrazione attraverso il diritto". Ogni sua azione si fonda su trattati approvati volontariamente e democraticamente da tutti gli Stati membri (anche se questo assunto è entrato in crisi con le azioni dei governi ungherese e polacco volte a limitare l'indipendenza della magistratura; v. il Capitolo di Daicampi). Infatti, la *rule of law* può essere considerata il "DNA dell'intero processo di integrazione".

Anche per le riforme giudiziarie, il punto di partenza sono i requisiti chiave per l'adesione all'UE, stabiliti nei cosiddetti criteri di Copenaghen (v. il Capitolo di Milenković, nonché (http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm). Pertanto, tutti i Paesi che vogliono entrare nell'UE devono rispettare i diritti fondamentali e gli obblighi sanciti dalla Convenzione

europea dei diritti dell'uomo (CEDU, http://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf), e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf) (v. il Capitolo di Montanari). Particolare rilevanza riveste, nella prassi e per le riforme del settore giudiziario, la garanzia di una durata ragionevole dei processi (art. 6 CEDU).

Per concretizzare il significato dei principi e dei criteri astratti nel processo di adesione, la Commissione europea determina il grado di preparazione in base ad uno studio di fattibilità (una verifica dello stato attuale del Paese e delle sue istituzioni al momento della domanda di adesione in base ad un dettagliato questionario) e aiuta il Paese nell'elaborazione di strategie per le riforme necessarie nel settore giudiziario. Tali strategie vengono successivamente articolate in piani d'azione settoriali e progetti specifici e concreti la cui attuazione e progresso vengono a loro volta monitorati e valutati. Tale "dialogo" fra Commissione europea e autorità nazionali comincia di solito già molto prima dell'apertura formale di negoziati sull'adesione (per la quale è comunque necessaria, come per tutti i passaggi che caratterizzano il processo di adesione, l'unanimità fra tutti gli Stati membri UE).

Nello specifico, due dei 35 capitoli negoziali sono dedicati al tema dello Stato di diritto e della giustizia (https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en); essi hanno lo scopo di aiutare i Paesi che sono (potenziali) candidati a stabilire una società basata sullo Stato di diritto orientando le loro scelte per garantire il futuro adempimento di tutti gli obblighi risultanti dal diritto UE:

- Capitolo 23 - Sistema giudiziario e diritti fondamentali
- Capitolo 24 - Giustizia, libertà e sicurezza.

Da anni ormai, i capitoli 23 e 24 sono infatti i due capitoli chiave che vengono aperti subito assieme all'apertura dei negoziati e chiusi come ultimi; attualmente si negozia con la Serbia e il Montenegro, ma i due capitoli vengono considerati fin da subito anche nei confronti degli Stati che non sono ancora entrati in negoziati, come i due candidati Albania e Macedonia del Nord e i due candidati "potenziali" Kosovo e Bosnia ed Erzegovina. Tale centralità è prova dell'importanza fondamentale attribuita nel processo di adesione al principio dello Stato di

diritto, al settore giudiziario e alla magistratura, e senza dubbio è stato un fattore che ha contribuito ai numerosi cambiamenti, per lo più positivi.

La decisione della Commissione europea nel febbraio 2020 di rinnovare la metodologia per l'allargamento per rendere il processo di adesione più credibile, dinamico e prevedibile, rafforzandone l'orientamento politico ha cercato di razionalizzare il quadro negoziale. La nuova metodologia ha come priorità quella di facilitare l'integrazione dell'area attraverso vertici periodici tra l'Unione europea e gli Stati dei Balcani, con un maggior coinvolgimento degli Stati membri UE nel monitoraggio e nel riesame del processo. Un'importante novità è costituita dal raggruppamento dei capitoli negoziali in sei gruppi tematici ("*cluster*"): (1) questioni fondamentali, (2) mercato interno, (3) competitività e crescita inclusiva, (4) agenda verde e connettività sostenibile, (5) risorse, agricoltura e coesione, (6) relazioni esterne. In questo nuovo quadro con i sei "*cluster*", i negoziati sulle questioni fondamentali, fra cui anche la *rule of Law* (con i capitoli 23 e 24), fungono da apripista del processo negoziale e rimangono comunque sempre quelli che ne determinano la chiusura. Questo nuovo approccio si applicherà ai Paesi che hanno ottenuto lo *status* di candidato (in particolare ad Albania e Macedonia del Nord, appena i negoziati inizieranno), mentre Serbia e Montenegro, che hanno già avviato i negoziati, potranno decidere quale metodo applicare.

I negoziati riguardano un'ampia varietà di aspetti della giustizia, della sicurezza interna, dei diritti fondamentali e della lotta alla corruzione e al crimine organizzato e creano numerosi obblighi per i Paesi candidati (come effetto della loro "condizionalità" per il progresso verso la futura adesione). Infatti, questi ultimi devono assicurarsi, soprattutto, che il loro sistema giudiziario sia indipendente e imparziale. Questo include, per esempio, l'attenzione alle garanzie per l'accesso alla giustizia, la creazione di procedure processuali eque, la previsione di finanziamenti adeguati per i tribunali e la formazione di magistrati e operatori del diritto. Inoltre, è richiesto che i loro governi e i funzionari a tutti i livelli prendano una posizione chiara e netta contro la corruzione (inclusa la trasparenza riguardo le finanze dei funzionari pubblici). Infine, anche il processo con cui le leggi vengono elaborate, approvate e applicate deve essere il più possibile trasparente, efficiente ed

equo, con leggi che devono essere chiare, pubblicizzate, stabili, eque e contenere garanzie per la tutela dei diritti fondamentali. Una tutela esplicita è richiesta per le persone più vulnerabili – le vittime del crimine, le persone che appartengono a minoranze o che fuggono da persecuzioni o danni gravi nel loro Paese e quindi hanno bisogno di protezione internazionale.

I singoli profili della condizionalità in questo settore (e negli altri, che corrispondono agli altri capitoli negoziali) sono dettagliatamente descritti nei vari documenti strategici e nelle relazioni della Commissione europea sui progressi dei Paesi annualmente pubblicate per l'area e per i singoli Paesi (vedi: https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/countries/strategy-and-progress-report_en). Tali relazioni annuali si basano su un lavoro continuo di monitoraggio da parte delle delegazioni UE (una sorta di ambasciata) e di esperti indipendenti che verificano periodicamente, nell'ambito di missioni su temi specifici (“*peer reviews*”), lo stato dell'arte e il progresso nell'attuazione di strategie, piani d'azione e raccomandazioni (di *peer reviews* pregresse).

Anche se la situazione e le dinamiche nei singoli Stati dei Balcani occidentali sono molto diverse, sono da registrare in tutti i Paesi dell'area importanti miglioramenti dell'assetto istituzionale e organizzativo fondamentale nel settore giudiziario. Al giorno di oggi, le leggi e le strutture istituzionali formali create sono sempre più in linea con l'*acquis* dell'UE e con gli “standard europei”. Infatti, date le differenze nell'organizzazione della giustizia nei vari Stati membri dell'UE non esiste un unico modello di assetto istituzionale, organizzativo o procedurale in ambito giudiziario, e, di conseguenza, anche l'*acquis* in tale settore raramente è esplicito; è pertanto frequente il riferimento a degli “standard europei”, elaborati, in assenza di un *acquis* unionale esplicito, attraverso il ricorso a strumenti di *soft law*, ad esempio le raccomandazioni delle reti giudiziarie europee nonché i pareri della Commissione di Venezia. A causa del continuo riferimento fatto a tali “standard” da parte degli esperti che li usano durante le loro missioni e nei vari progetti, la natura di tali standard si trasforma: da *soft law* diventano facilmente vincolanti, grazie alla condizionalità europea e al loro utilizzo come “*benchmarks*” nelle verifiche del progresso fatto del Paese candidato.

4. Le riforme nel settore giudiziario

Lo Stato di diritto è uno dei nove settori prioritari dell'IPA II (*Instrument for Pre-Accession*, cioè programma finanziario per sostenere il processo di pre-adesione), supportato da un apposito stanziamento di bilancio per ogni Paese. Nel periodo 2014-2020, sono stati assegnati ai Balcani occidentali circa 0,7 miliardi di euro per lo Stato di diritto e i diritti fondamentali, che rappresentano circa il 16% di tutta l'assistenza bilaterale dell'UE a questi Paesi (ECA Report 2022).

L'indipendenza e la professionalità sono state migliorate con la modernizzazione dell'assetto istituzionale. La maggior parte dei Paesi ha istituito Consigli separati per giudici e pubblici ministeri incaricati di determinare gli standard professionali, selezionare o anche nominare nuovi giudici e pubblici ministeri, valutare il loro lavoro, decidere su sanzioni disciplinari e persino licenziarli. Alcuni, come Bosnia ed Erzegovina, Kosovo e Serbia (anche se in Serbia la legge del 2003 non è mai stata attuata) nonché, di recente, Albania, sono passati attraverso una ristrutturazione totale del sistema giudiziario e un processo di lustrazione, cioè una verifica e la (ri-)assunzione di tutti i giudici e pubblici ministeri. L'implementazione di un cambiamento così massiccio e simultaneo nei sistemi, nella struttura e nel personale è di per sé un risultato importante, anche se lo sfruttamento efficace di tutte le potenzialità di questi cambiamenti è ancora lontano nella maggior parte dei Paesi, sia per ragioni di capacità che per mancanza di sostegno politico e di volontà da parte delle élite giudiziarie (v. *infra*).

Le infrastrutture sono state migliorate e notevolmente modernizzate, con nuovi edifici, attrezzature moderne e veicoli, ma anche sistemi di comunicazione e vari servizi di database come in particolare i sistemi elettronici di gestione dei casi (CMS). In alcuni Paesi, questo ha già prodotto notevoli miglioramenti nell'efficienza dei tribunali, e in altri casi ha gettato le basi perché ciò avvenga negli anni a venire.

L'imparzialità e l'efficienza dei tribunali è stata migliorata con l'introduzione del CMS, la magistratura è in grado di utilizzare la randomizzazione delle assegnazioni dei casi per ridurre la probabilità di corruzione e di influenza. Tale strumento ha anche permesso a giudici, pubblici ministeri, polizia e altri di accedere a un numero crescente di casi giudiziari, il che è importante per assicurare la coerenza nella

comprensione e nell'applicazione delle leggi e per garantire l'imparzialità dei tribunali.

Anche la professionalità dei magistrati e dei funzionari delle autorità giudiziarie è stata migliorata attraverso la creazione di centri di formazione che forniscono a giudici, pubblici ministeri e altri le competenze necessarie e aggiornate per una magistratura più moderna ed efficiente.

In molti Stati, un enorme arretrato di casi ostacola ancora e fortemente l'efficienza del sistema giudiziario. La maggior parte di questi casi sono reati minori (contravvenzioni, violazioni delle regole sul traffico, bollette non pagate, ecc.) che meccanismi di risoluzione delle controversie alternativi e non basati sul tribunale potrebbero gestire: per tale ragione i finanziamenti dell'UE stanno sostenendo la loro sperimentazione in diversi Paesi, ma si potrebbe e dovrebbe fare di più per risolvere questo problema che ha delle ripercussioni molto negative sulla fiducia nelle autorità giudiziarie.

5. Le criticità del processo di preparazione all'adesione e dell'assistenza tecnica e finanziaria

L'UE ha chiaramente svolto un ruolo critico e determinante sia a livello politico (con la condizionalità come catalizzatore per riforme o per il compimento della loro attuazione) che a livello di assistenza tecnica e finanziaria (attraverso la necessità di elaborare strategie per il settore giudiziario, di rendere tali strategie concrete attraverso la predisposizione di dettagliati piani d'azione che a loro volta comprendono una serie di progetti e programmi). Tutto questo impianto si basa giuridicamente sugli obblighi assunti con gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione visto che gli Stati dell'area balcanica sono attualmente soltanto candidati o candidati "potenziali" e serve per creare un *momentum* idoneo a generare i cambiamenti necessari affinché il processo di preparazione ad una futura adesione all'UE possa andare avanti.

Infatti, la maggior parte dei Paesi ha approvato una serie impressionante di nuove leggi (vedi le relazioni annuali della Commissione europea sui singoli Paesi per informazioni dettagliate). Nonostante ci siano ancora importanti lacune nella legislazione di alcuni Stati, e spes-

so manchino norme e regolamenti d'attuazione per rendere funzionanti davvero e in tutti i dettagli le riforme legislative, i pilastri fondamentali istituzionali e legislativi, spesso creati nella prima fase delle riforme, oggi ci sono e sono anche operativi.

La conformità dei Balcani occidentali alla condizionalità dell'UE è il risultato dell'interazione di fattori politici a livello dell'UE e a livello nazionale. Tuttavia, la condizionalità può rivelarsi molto intrusiva e non solo tecnica in quanto può intervenire nella sovranità di un aspirante candidato, suggerendo una ridefinizione delle strutture interne e/o esterne dello Stato, anche di quelle costituzionali, se pensiamo ad esempio ai Consigli della giustizia. È la pressione dell'UE ad adottare specifiche strutture istituzionali, politiche e pratiche che qualificano un Paese per l'adesione che spinge i governi dei Balcani a soddisfare i requisiti individuati a livello sovranazionale. Mentre il perseguimento dell'integrazione nell'UE è una questione di scelta statale e le autorità esterne non possono essere accusate di imporre l'obiettivo dell'adesione a Paesi sovrani, è il condizionamento dell'adesione all'UE all'approvazione di riforme politiche ed economiche che spinge i governi dei Balcani a conformarsi a concrete richieste economiche e politiche.

L'adesione all'UE porta benefici economici e politici nel lungo periodo, ma comporta "costi di conformità" nel breve periodo. Le condizioni politiche ed economiche dell'UE variano per i diversi Paesi e anche il livello di intrusione nel contesto istituzionale interno è diverso. La condizionalità dell'UE è delicata quando chiede riforme che non sono automaticamente implicite nell'ampia formulazione dei criteri di adesione di Copenaghen, come nel settore giudiziario. Queste condizioni specifiche colpiscono diverse dimensioni della sovranità e in certi casi toccano il nucleo di ciò che costituisce uno Stato e di come l'autorità politica è organizzata al suo interno (si pensi alle istituzioni giudiziarie – Corte e Procura dello Stato nonché Consiglio della Magistratura – create a livello statale in Bosnia ed Erzegovina, ma non ancora previste nella Costituzione del Paese). Non solo i costi di conformità sono più alti in questi casi, ma anche la comunità politica interna risulta spesso divisa sulla questione della conformità. Di conseguenza, si può distinguere, considerando le diverse motivazioni, una conformità attraverso l'imposizione che è risultato dell'intervento diretto di un

attore esterno da una conformità attraverso l'azione volontaria (“*ownership*”) che porta ad un cambiamento nella struttura delle opportunità politiche come conseguenza degli incentivi offerti dall'UE. La ricettività delle idee e degli standard promossi dall'UE dipende da come le élite politiche vedono l'“adeguatezza” delle richieste dell'UE. Se c'è un'opposizione politica alle condizioni dell'UE e un'aperta messa in discussione della giustezza dei requisiti previsti, il grado di legittimità della condizionalità dell'UE può essere considerato basso con conseguenti difficoltà nel processo riformatorio (vedi Noutcheva 2006).

Per tanti anni, gran parte del sostegno dei donatori alla riforma del settore della giustizia non era coordinato, e la grande attenzione dei donatori a produrre risultati che garantiscono (loro) visibilità ha portato ovunque ad una preferenza per il finanziamento di infrastrutture e di attrezzature. Tuttavia, nel corso del tempo c'è stato un notevole spostamento verso programmi di sviluppo delle capacità più strutturali e a lungo termine, e anche un migliore coordinamento dell'assistenza, soprattutto laddove le autorità nazionali hanno sviluppato – spesso con notevoli difficoltà – proprie strategie operative (nazionali). In tanti Stati c'è comunque ancora molta strada da fare prima che il coordinamento funzioni come dovrebbe e ci siano le condizioni per una vera programmazione settoriale pienamente elaborata nella propria responsabilità nazionale (e non soltanto in risposta alle numerose offerte di assistenza, soprattutto finanziaria, da parte dei vari donatori internazionali).

Inoltre, nel quadro più ampio del settore della giustizia, rimane una seria preoccupazione per i gravi problemi della corruzione e del crimine organizzato, in tutti i Paesi dell'area. Ciò è dovuto non da ultimo al fatto che ci sono strette interconnessioni tra la corruzione nella sfera pubblica, guidata dai membri delle élite politiche, e la criminalità organizzata, le quali possono, in parte, essere fatte risalire alle guerre nella regione, dove i gruppi armati si sono intrecciati nel tessuto politico della società. Questi intrecci e questo profondo radicamento rende la realtà politica particolarmente complessa e richiederà tempo, risorse e, non da ultimo, una mobilitazione dei cittadini, per essere davvero affrontata. In alcune realtà, in particolare Bosnia ed Erzegovina e Kosovo, si aggiunge la dimensione etnica a tali intrecci rendendoli ancora più complessi, forti e impenetrabili. Infatti, attraverso il controllo delle

risorse e un pervasivo sistema clientelare, i partiti etnici dei vari gruppi controllano diversi segmenti della società, dei media e delle istituzioni (incluse quelle giudiziarie). Spesso retoricamente in forte contrasto fra di loro, essi funzionano in verità come un cartello che si spartisce il controllo sulle risorse e sulle istituzioni coordinando le proprie azioni e perfino orchestrando, di tanto in tanto, delle crisi politiche e istituzionali, al solo fine di mantenere, dopo la soluzione della crisi, lo *status quo* che garantisce loro il continuo controllo delle risorse (incluse quelle per le riforme, che comunque si traducono in posti di lavoro e contratti per servizi). È evidente che corruzione e criminalità organizzata stanno diventando sempre più sofisticate nelle loro forme e nei collegamenti, anche transfrontalieri, e che le moderne pratiche di business sono spesso efficacemente utilizzate per proteggere le attività criminali da indagini e i beni dal sequestro. La pervasività delle élite politiche e della criminalità organizzata nel cercare di intimidire e influenzare il sistema giudiziario, anche attraverso i media, è molto diffusa e fonte di grande preoccupazione.

Pertanto, nel passato e attualmente, al centro delle riforme e dell'assistenza tecnica e finanziaria sta il rafforzamento dell'indipendenza giudiziaria e la lotta contro la corruzione (a tutti i livelli). L'attenzione maggiore è posta sull'efficienza giudiziaria, sul perseguimento penale dei crimini di guerra, sulla libertà e sulla protezione dei media nonché sulla protezione delle minoranze e sulla definizione del quadro giuridico dell'asilo politico.

Per quanto riguarda i risultati, considerando il massiccio impegno di risorse nonché i problemi persistenti in tutta l'area balcanica, l'effetto delle riforme giudiziarie è stato piuttosto moderato, come dimostrano da tanti anni le relazioni della Commissione europea (che per tale motivo, da qualche anno, non vengono più chiamati "*progress reports*"). Un quadro particolarmente chiaro, e allo stesso tempo impietoso, emerge dalla dettagliata analisi del sistema giudiziario bosniaco che la Commissione europea ha commissionato, nel 2019, dopo alcuni gravi scandali nelle più alte istituzioni del Paese; in una critica sistematica viene spiegata e resa trasparente la situazione insoddisfacente del settore giudiziario, nonostante due decenni di riforme (Priebe report 2019).

6. *La sopravvivenza della cultura giuridica socialista*

Si potrebbe sostenere che le difficoltà delle magistrature nella transizione siano inevitabili e del tutto naturali, in queste circostanze. Tuttavia, diversi fatti parlano contro questa spiegazione (Uzelac 2010, 389); la magistratura stessa, o meglio l'élite giudiziaria, appare invece come parte del problema. Il primo è legato alla lunghezza del periodo di adattamento perché più di due decenni sembrano davvero troppi, considerando che alcune delle riforme più importanti della storia sono state introdotte in un arco di tempo di mesi e anni, piuttosto che di decenni. Inoltre, i cambiamenti nel settore giudiziario non sono stati proporzionali rispetto ai cambiamenti nel resto della società che erano molto più ampi e profondi. Infine, è innegabile che ci sono stati tentativi molto seri per riformare il sistema giudiziario in tutti i Paesi, documentati dalle numerose strategie di riforma, dai progetti di gemellaggio con i Paesi più avanzati dell'Occidente, dalle visite di studio internazionali e dai progetti di assistenza giuridica internazionale; tutti così numerosi da diventare praticamente una nuova industria propulsiva che ormai è parte del problema.

Fra i problemi generali e diffusi spiccano, in tutti i Paesi, enormi ritardi e arretrati documentati da un numero sproporzionato di denunce per eccessiva lunghezza dei procedimenti presso la Corte EDU di Strasburgo. Una plausibile spiegazione (Uzelac 2010, 394) per tale situazione è che lo stile processuale ereditato dall'epoca socialista è sopravvissuto alla trasformazione e continua a svilupparsi nonostante i frequenti cambiamenti della legislazione processuale, i nuovi software e la digitalizzazione. Tale "tradizione giuridica socialista senza socialismo" è caratterizzata dalle aspettative politiche di conformità e, di conseguenza, da numerose strategie per evitare il giudizio finale in modo da non entrare in contrasto con importanti interessi politici e eludere la propria responsabilità. Nel socialismo, il processo era uno degli strumenti per la protezione degli interessi delle élite politiche, ed in gran parte esso è rimasto tale.

Dopo tutti i tentativi di riforma, il livello di fiducia di cui godono i tribunali e la magistratura nei Paesi dell'area è rimasto piuttosto basso. Sembra, infatti, che l'eredità culturale dell'epoca socialista sia ancora sorprendentemente vitale. Se qualche cambiamento è avvenuto, non è

stato sostanziale - *plus ça change, plus c'est la même chose*. Perché questo?

Paradossalmente, gli stessi tentativi di avvicinare il sistema giudiziario agli standard occidentali dello Stato di diritto hanno effettivamente rafforzato lo *status quo*. Lo standard occidentale che le magistrature della tradizione giuridica socialista hanno abbracciato più facilmente è quello dell'indipendenza giudiziaria sviluppato ulteriormente, al di là delle garanzie di indipendenza decisionale nei casi individuali, attraverso l'elemento dell'autonomia organizzativa e dell'autogestione giudiziaria, per schermare la giustizia dalla politica e dalle sue interferenze. Tale elemento importante, era particolarmente apprezzato dalle élite giudiziarie dei Paesi post-comunisti e perfettamente compatibile con la tradizione dell'epoca socialista in cui i professionisti legali formavano un cerchio chiuso di individui con gli stessi interessi (spesso interconnessi familiarmente). L'indipendenza istituzionale e l'autogoverno della magistratura poteva aiutare la continuazione dei vecchi atteggiamenti e delle consuete pratiche creando un velo protettivo contro qualsiasi critica pubblica (anche legittima), permettendo alle vecchie/nuove magistrature – spesso con il generoso aiuto dei partner occidentali – di formare barriere impenetrabili a cambiamenti sostanziali (Uzelac 2010, 394-396, sulle conclusioni del quale si basa la seguente brevi sintesi).

In primo luogo, le élite giudiziarie attuali, per lo più ereditate dal periodo socialista, hanno preso il pieno controllo delle nomine ai posti di giudice e di pubblico ministero adottando il sistema in cui un Consiglio della giustizia (e quindi un organismo composto principalmente o perfino esclusivamente da giudici o pubblici ministeri) esercita un ruolo decisivo o esclusivo nel reclutamento dei magistrati. Tali Consigli superiori della magistratura (o simili), si sono diffusi rapidamente in tutti i Paesi dell'Europa centrale e orientale, assicurando il controllo e garantendo che solo coloro che soddisfano le aspettative delle élite tradizionali saranno nominati agli alti incarichi giudiziari.

In secondo luogo, ci sono nuove associazioni professionali di giudici che hanno iniziato ad operare come loro sindacati. Spesso esse proteggono acriticamente ogni membro della professione, e mettono a tacere ogni analisi critica della magistratura e delle decisioni giudizia-

rie, mentre invocano l'indipendenza giudiziaria ogni volta che vengono annunciate riforme che potrebbero compromettere il loro *status*.

In terzo luogo, la leva politica dei professionisti del diritto (e, in particolare, dei giudici) è aumentata, perché le decisioni giudiziarie ora sono importanti e giocano una parte nei "giochi politici". Di conseguenza, alcuni giudici e pubblici ministeri sono, di nuovo, ordinariamente incorporati nelle strutture informali del potere politico. Inoltre, le élite giuridiche professionali hanno cominciato ad essere sempre più impegnate nella stesura della nuova legislazione. Di conseguenza, le tradizionali influenze dei professori di diritto e degli esperti dell'Esecutivo sono costantemente sotto attacco, e si sostiene che siano eccessivamente teoriche e troppo separate dalla pratica. In realtà, controllando il processo di redazione, le élite giudiziarie possono prevenire efficacemente i cambiamenti che potrebbero mettere in pericolo il loro *status* e il loro potere.

Infine, perfino l'istituzione di un crescente numero di scuole professionali per giudici, avvocati, procuratori e notai non è solo un dato positivo, ma funzionale ai rappresentanti delle vecchie élite giudiziarie (e ai loro successori) che educano (o socializzano) i futuri candidati alle funzioni giudiziarie nello stesso stile da loro praticato. Inoltre, la loro educazione in istituzioni chiuse, ha l'effetto di escludere persino la possibilità di ascoltare una serie di discussioni aperte e critiche che potrebbero venire dal mondo accademico giuridico (il quale, tuttavia, a sua volta sembra interessato soltanto alla produzione di nuovi avvocati e giuristi per motivi economici, come dimostra la proliferazione delle sempre più numerose facoltà giuridiche private, la maggior parte delle quali non dispone nemmeno di una biblioteca o di professori permanenti).

Nonostante le critiche pubbliche e le pressioni internazionali sempre più forti, le élite giudiziarie sono riuscite a salvare e conservare la loro cultura proveniente dall'epoca socialista cementandola anche nel nuovo ordinamento democratico così diventando uno dei maggiori ostacoli nel processo di riforma e trasformazione democratica.

7. Conclusioni

Mentre gli elementi principali del quadro istituzionale per un si-

stema giudiziario moderno ed in linea con gli standard dell'UE sono stati creati in tutti i Paesi dell'area o stanno per essere realizzati, le grandi sfide ancora aperte sono: (i) l'attuazione/applicazione completa del nuovo corpo legislativo, (ii) la sua piena operatività, (iii) il finanziamento sostenibile, anche dopo la probabile fine dell'assistenza straniera e internazionale, e (iv) le competenze nonché la cultura professionale del personale delle istituzioni giudiziarie.

Alla fine, la sfida chiave è infatti quella di cambiare la "cultura professionale" della magistratura – inclusa la comprensione dei concetti giuridici del diritto UE e della loro applicazione – compresi ruoli più chiari e migliori standard di performance. Sembra che l'assistenza esterna debba continuare ancora a lungo, anche se un cambiamento culturale è possibile e sostenibile solo dall'interno. Esso presuppone un accoglimento da parte delle élite giudiziarie dei nuovi valori democratici e dello Stato di diritto in modo che le riforme giudiziarie possano davvero servire per il bene pubblico e per tutti, e non solo per gli interessi propri di una parte dei magistrati.

Bibliografia

L. Appicciafuoco, *Integrazione dei Balcani occidentali nell'Unione europea e principio di condizionalità*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2007, pp. 547 ss.

Berenschot, *Thematic Evaluation of Rule of Law, Judicial Reform and Fight against Corruption and Organised Crime in the Western Balkans – Lot 3* (Service Contract Ref. No 2010/ 256 638), Final Main Report Judicial Reform (2013) (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-01/2013_final_main_report_lot_3.pdf)

S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale*, Bologna, il Mulino, 1993

S. Bartole, *The Internationalisation of Constitutional Law. A View from the Venice Commission*, Oxford, New York, Hart Publishing, Series: Parliamentary Democracy in Europe, vol. 5, 2020

P. Carrozza, *Il diritto socialista*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Tomo I, Roma-Bari, Laterza, 2014, pp. 629 ss.

T. Cerrutti, *Lo stato di diritto nel processo di allargamento nei Balcani occidentali*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2019, pp. 137-165

C. Dallara (a cura di), *Democracy and judicial reforms in South-East Europe. Between the EU and the Legacies of the Past*, Springer 2014 (in particolare sulle riforme in Croatia, Slovenia, Romania and Serbia)

European Commission, *Rule of Law report 2020* (<https://europa.eu/!kb73ku>) (on EU Member States)

European Court of Auditors, *EU support for the rule of law in the Western Balkans: despite efforts, fundamental problems persist*. Special Report EN 2022 01

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_01/SR_ROL-Balkans_EN.pdf

European Parliament, *Enlargement Package 2016, Briefing 2017* ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595919/EPRS_BRI\(2017\)595919_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595919/EPRS_BRI(2017)595919_EN.pdf))

G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, il Mulino, 1998

S. Gambino (a cura di), *Europa e Balcani*, Milano, Giuffrè, 2001

S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, Giuffrè, 2003

H. Haider, *Rule of Law Challenges in the Western Balkans*, GSDC, January 2019 (<https://gsdrc.org/publications/rule-of-law-challenges-in-the-western-balkans/>)

D. Kochenov, L. Pech, *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 11, No. 3, 2015, pp. 512-540

F. Palermo, J. Woelk, *L'indipendenza della magistratura e le sue garanzie negli ordinamenti dei Balcani occidentali*, in M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di), *I Balcani in Europa. Le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 203-230

L. Montanari, *Il rispetto del principio di Rule of law come sfida per il futuro dell'Unione Europea*, in *La Comunità internazionale*, 2020, pp. 75-96

L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk (a cura di), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, Università degli studi di Trento, 2010

P. Nolic, *La transizione costituzionale nell'ex-Jugoslavia*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 161 ss.

G. Noutcheva, *EU Conditionality, State Sovereignty and the Compliance Patterns of Balkan States* (CEPS 2006), <http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/055.pdf>

“Priebe report”: *Expert Report on Rule of Law issues in Bosnia and Her-*

zegovina, Brussels, 5 December 2019 (<http://europa.ba/?p=66927>)

R. Toniatti, *Il principio di rule of law e la formazione giurisprudenziale del diritto costituzionale dell'Unione europea*, in S. Gambino (a cura di), *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 2002

A. Uzelac, *Survival of the third legal tradition?* (2010), 49 *S.C.L.R.*, pp. 377-394

J. Woelk, *The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina between Nationalism and European Conditionality*, in L. Benedizione, V. Rita Scotti (a cura di), *Proceedings of the Conference: Twenty years after Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina*, Roma, Luiss University Press, 2016, pp. 115 ss.

Giustizia costituzionale e transizioni di regime: l'esperienza dei Balcani occidentali

CARNA PISTAN*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Profili storici: il controllo di costituzionalità nello Stato socialista. – 2.1 Il sistema jugoslavo di giustizia costituzionale. – 3. Rinascita della giustizia costituzionale nel contesto della transizione di regime. – 4. La disciplina normativa delle (rinnovate) Corti costituzionali. – 4.1 Composizione, organizzazione e funzionamento. – 4.2 Le attribuzioni e il blocco di costituzionalità. 4.2.1 Il controllo preventivo. – 4.2.2 Il controllo successivo: astratto e concreto. – 4.2.3 Il controllo di conformità del diritto interno alle fonti del diritto internazionale. – 4.2.4 La giurisdizione costituzionale delle libertà fondamentali: ricorso individuale e *actio popularis*. – 4.3 L'efficacia delle decisioni. – 4.4 Gli altri poteri. – 5. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. – 6. Osservazioni conclusive.

«*Sage mir Deine Einstellung zur Verfassungsgerichtsbarkeit, und ich sage Dir,
was für einen Verfassungsbegriff Du hast*»

W. Kägi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, 1945

1. *Introduzione*

I sistemi di giustizia costituzionale attualmente vigenti nei Paesi dei Balcani occidentali sono stati instaurati nel contesto del processo che ha portato, a partire dagli anni Novanta, alla travagliata dissoluzione della Federazione jugoslava e alla successiva transizione di regime nei nuovi Stati nati dallo smembramento dello Stato federale. In tale ottica, l'introduzione del moderno controllo di costituzionalità nei Paesi dell'ex Jugoslavia deve essere necessariamente letta insieme al più am-

* Questa pubblicazione fa parte del progetto We-R (Illusions of eternity: the Constitution as a *lieu de mémoire* and the problem of Collective Remembrance in the Western Balkans) che ha ricevuto finanziamenti dal programma di ricerca e innovazione Horizon 2020 dell'Unione europea nell'ambito del Marie Skłodowska-Curie grant agreement No 898966.

pio contesto delle profonde trasformazioni di regime sperimentate dalla generalità dei Paesi dell'Europa centro-orientale in seguito al crollo dello Stato socialista. Come noto, la transizione post-socialista è stata contrassegnata ovunque dall'adozione di nuove Costituzioni o profonda revisione di quelle esistenti (v. Montanari in questo Volume). In tale contesto di ampio rinnovamento costituzionale, la quasi totalità dei Paesi, accogliendo uno dei principi fondamentali del costituzionalismo occidentale, si è dotata di un modello di democrazia che comprende tra i suoi elementi necessari la giustizia costituzionale (de Vergottini 2000, 2).

Invero, tra i due prototipi tradizionali di controllo di costituzionalità di tipo giurisdizionale, le (nuove o rinnovate) Costituzioni dei Paesi dell'Est, incluse quelle dei Balcani occidentali, non hanno dimostrato particolare interesse per il modello diffuso nordamericano, optando invece per il modello accentrato europeo di derivazione kelseniana, introdotto per la prima volta nella Costituzione austriaca del 1920 e poi replicato in tutta l'Europa occidentale in seguito al secondo conflitto mondiale. Ne è risultata una spettacolare proliferazione di Corti costituzionali, quali organi specializzati e consacrati al compito del controllo di costituzionalità. Le ragioni che hanno indotto i Paesi dell'Europa centro-orientale a tale ampio recepimento del modello europeo-kelseniano sono state ricondotte a molteplici fattori, tra i quali si ricorda che si tratta di Paesi appartenenti alla famiglia giuridica di *civil law* (Schwartz 2000, 24), emersi da un periodo di regime autoritario (Sólyom 2003, 135) e che ambivano a soddisfare i criteri che avrebbero consentito il loro ingresso prima nel Consiglio d'Europa e poi nell'Unione europea (Ackerman 1997, 776).

L'ampia diffusione di Corti costituzionali nella sfera post-socialista è stata spesso descritta come una delle caratteristiche più distintive della transizione dall'autoritarismo alla democrazia, ovvero come uno degli aspetti più rivoluzionari del grande cambiamento di regime del 1989-1990 (Sadurski 2001, 1). Ciò in quanto, come è stato da più parti osservato, sistemi di giustizia costituzionale sono stati introdotti in Paesi che nel loro passato avevano conosciuto il principio di legalità, ma sono rimasti estranei a preve tradizioni di costituzionalismo e controllo di costituzionalità (Boulanger 2006, 264). In realtà, se per la maggior parte dei Paesi dell'area post-socialista l'introduzione della

giustizia costituzionale durante la fase iniziale della transizione democratica avesse rappresentato una novità assoluta, alcuni di questi Paesi avevano conosciuto nella loro storia costituzionale esperienze, seppur brevi o limitate, di controllo di costituzionalità di tipo giurisdizionale. Tale è stato, in particolare, il caso dei Balcani occidentali, che possono vantare una tradizione più lunga di giustizia costituzionale poiché la sua genesi risale, più propriamente, alla Jugoslavia socialista. Di conseguenza, nei Paesi nati dalla dissoluzione jugoslava appare più corretto parlare di “rinascita” della giustizia costituzionale nel contesto della transizione di regime (Pistan 2011, 82 ss.). In altri termini, nei Balcani occidentali le origini e la successiva evoluzione degli odierni sistemi di controllo di costituzionalità devono essere necessariamente lette sia nel contesto della più ampia proliferazione della giurisdizione costituzionale nella sfera post-socialista durante la transizione democratica, sia alla luce dei precedenti storici di controllo di costituzionalità rinvenibili nell'esperienza della Jugoslavia socialista.

Il presente Capitolo mira, pertanto, a ricostruire gli odierni sistemi di giurisdizione costituzionale nei Paesi dei Balcani occidentali sotto un duplice profilo. Da una parte, saranno esaminati i precedenti storici di controllo di costituzionalità rinvenibili nel sistema jugoslavo di giustizia costituzionale; dall'altra, l'indagine sarà concentrata sulla rinascita della giurisdizione costituzionale nella fase della dissoluzione dello Stato federale e dell'avvio della transizione di regime. Si procederà, quindi, a delineare il quadro normativo regolante la composizione, l'organizzazione, i poteri e l'efficacia delle decisioni degli odierni organi di giustizia costituzionale, nonché l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. Il fine è quello di spiegare i diversi fattori che hanno plasmato gli attuali sistemi di controllo di costituzionalità, nonché il ruolo assunto dalle Corti costituzionali nella transizione post-socialista. Se, infatti, il processo di democratizzazione può considerarsi chiuso in Slovenia e Croazia, dove il consolidamento democratico è stato sancito, tra l'altro, dall'ingresso dei due Paesi nell'Unione europea (rispettivamente nel 2004 e 2013), in Serbia, Montenegro, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia del Nord e Kosovo, la transizione democratica ha riscontrato maggiori limiti e i suoi esiti rimangono tuttora incerti.

2. *Profili storici: il controllo di costituzionalità nello Stato socialista*

In linea di principio, la giustizia costituzionale, così come concepita nelle democrazie occidentali, si presentava come istituto incompatibile con lo Stato socialista. Ciò in quanto, i regimi socialisti, pur riconoscendo formalmente il carattere superiore della Costituzione rispetto ad altre fonti del diritto, erano contrassegnati anche da una particolare concezione della Costituzione, nonché da principi costituzionali che si ponevano in netto contrasto con il controllo di costituzionalità di tipo giurisdizionale. Si può pensare in tal senso alla nozione di Costituzione-bilancio (o Costituzione-fotografia), utilizzata per descrivere testi costituzionali che si limitavano a registrare i progressi ottenuti nel progredire verso il socialismo e ne illustravano le successive tappe da raggiungere. Secondo tale impostazione, anche una legge ordinaria poteva senza gravi danni anticipare alcuni obiettivi che solo successivamente sarebbero stati formalizzati nel testo costituzionale e nulla vietava che, all'occorrenza, la legge ordinaria potesse derogare alla Costituzione (de Vergottini 2004, 10 ss.). Si aggiungevano a ciò i principi costituzionali del diritto socialista, quali unità del potere statale e centralismo democratico sfociati nel dogma della supremazia assoluta dell'assemblea parlamentare. In base a tali principi, il controllo di costituzionalità era considerato illegittimo sia nell'ipotesi in cui fosse stato affidato ad una Corte costituzionale su esempio del modello europeo-kelseniano, sia nel caso in cui fosse stato attribuito a tutti i giudici su esempio del modello diffuso nordamericano. Si riteneva, infatti, inconcepibile affidare ad un altro organo statale il potere di controllare il contenuto delle leggi adottate dal supremo organo rappresentativo, che esercitava tutti i poteri dello Stato ed era l'unico competente ad esprimere la volontà popolare (Roussillon 1977, 61).

Ciò non vuol dire, però, che l'istituto del controllo di costituzionalità fosse del tutto sconosciuto allo Stato socialista. Si trattava, in realtà, di un istituto parzialmente accettato anche se concepito in maniera del tutto difforme rispetto allo Stato di derivazione liberale. Il rigetto di qualsiasi tipo di controllo extra-parlamentare aveva portato all'accoglimento del controllo di costituzionalità di tipo politico, quale unica tipologia di controllo possibile, che assunse le vesti del c.d. sistema di autocontrollo, affidato alla suprema assemblea rappresentati-

va, ovvero ad organi più ristretti, ma sempre espressione della medesima (Biscaretti di Ruffia 1985, 39). Si trattava, ovviamente, di una tipologia di controllo alquanto limitata, poiché era impensabile che in regime di partito unico il supremo organo rappresentativo del popolo dichiarasse l'incostituzionalità di leggi da esso stesso approvate. Una eccezione era data dalla Jugoslavia che aveva introdotto, a partire dalla Costituzione del 1963 (e riconfermato con la Costituzione del 1974), il controllo di costituzionalità di tipo giurisdizionale, istituendo un articolato sistema di Corti costituzionali. Più precisamente, si prevedeva una Corte costituzionale a livello federale, nonché una Corte costituzionale per ciascuna delle sei Repubbliche federate e dal 1972 anche per le due Province autonome, il Kosovo e la Vojvodina (de Vergottini 1998, 249). Si era, quindi, in presenza di nove Corti costituzionali. La costituzionalità tridimensionale, federale-repubblicana-provinciale, disponeva così su ogni versante di un proprio custode. Se si pensa alla particolare concezione della Costituzione e ai principi costituzionali del diritto socialista non si può non rilevare l'audacia di tale innovazione.

2.1. Il sistema jugoslavo di giustizia costituzionale

Dal punto di vista formale, il sistema jugoslavo di giustizia costituzionale aveva recepito tutti i connotati caratteristici del sistema austriaco. La Corte costituzionale federale (così come le Corti repubblicane e provinciali, modellate in corrispondenza alla prima) era stata dotata di tutti i requisiti essenziali necessari a comporre il classico figurino della *Verfassungsgerichtsbarkeit* kelseniana. Allo stesso tempo, vi erano presenti anche caratteristiche riprese dai sistemi italiano e tedesco. Il recepimento del modello europeo-kelseniano durante la fase socialista è stato possibile grazie alla dottrina jugoslava del tempo, che aveva mostrato un particolare interesse scientifico per i modelli stranieri di giurisdizione costituzionale, specialmente per i sistemi introdotti negli ordinamenti austriaco, italiano e tedesco. Il risultato di tale attività comparativa aveva portato all'abbandono della posizione ufficiale degli Stati socialisti che affermava l'incompatibilità del controllo giurisdizionale con i principi del diritto costituzionale socialista e, in particolare, con il dogma della supremazia dell'assemblea parlamenta-

re (Pistan 2015, 112 ss.). In più, accanto alle caratteristiche importate dall'esterno, il sistema jugoslavo presentava anche alcuni tratti originali, non rinvenibili nelle esperienze delle democrazie occidentali. Per tali motivi, vi è stato chi in dottrina ha definito il sistema jugoslavo di giustizia costituzionale come variante del modello europeo-kelseniano (Zorzi Giustiniani 1985, 59).

Più precisamente, la Corte federale era composta da undici giudici eletti per otto anni dall'Assemblea parlamentare federale su proposta della Presidenza della Repubblica. La designazione dei giudici costituzionali da parte delle autorità politiche era un connotato peculiare della Corte costituzionale austriaca del 1920 che si ritrovò, quindi, puntualmente nel sistema jugoslavo. Tuttavia, è evidente che in quest'ultimo caso l'elezione assembleare dei giudici era da collegarsi, più propriamente, al ruolo centrale dell'Assemblea parlamentare all'interno dell'ordinamento socialista. Il potere più importante della Corte federale era dato dal controllo di costituzionalità delle leggi, cui si aggiungeva il controllo di costituzionalità e legalità degli atti normativi generali. Quest'ultima competenza non è estranea alla Corte austriaca che svolge anche funzioni di giudice amministrativo. La dottrina jugoslava riteneva che non rientrassero, invece, tra gli atti sindacabili gli emendamenti e le leggi costituzionali (Jovicic 1988, 138).

Di regola, il sindacato della Corte federale veniva esercitato su disposizioni vigenti, tuttavia la Corte poteva pronunciarsi, come nel sistema tedesco, anche su norme abrogate da non oltre un anno. La Corte è stata dotata, ulteriormente, di ampi poteri istruttori e decisori, come ad esempio la facoltà di decidere *ultra petitum*. I giudici costituzionali potevano avvalersi anche dell'istituto delle opinioni dissenzienti, il che aveva portato autorevole dottrina ad affermare che «per certi aspetti l'istituto jugoslavo parrebbe addirittura più innovativo di quello adottato altrove in Europa, ad esempio là dove proclama il diritto dei giudici dissenzienti dalla maggioranza, di far iscrivere a verbale la loro opinione» (Cappelletti 1968, 58). Le modalità di accesso dinnanzi all'organo di giustizia costituzionale includevano un controllo astratto alquanto esteso, poiché comprendente sia gli organi pubblici e sociali, sia la Corte *ex officio*, nonché un controllo concreto che si presentava come limitato, in quanto nel caso in cui una questione di legittimità costituzionale fosse sorta davanti ad un tribunale, quest'ultimo doveva

rivolgersi alla Corte suprema che discrezionalmente decideva se rinviare o meno la questione dinanzi alla Corte federale. Si prevedeva, ulteriormente, il ricorso individuale del cittadino contro atti individuali, che voleva essere una imitazione del sistema tedesco, ma che non è stato mai regolato in modo definitivo e nella prassi in materia continuava a decidere la Corte suprema (Pistan 2015, 124 ss.).

Tra gli altri poteri della Corte federale era possibile riscontrare la risoluzione del contenzioso interfederale e dei conflitti di competenza fra organi giurisdizionali e politico-amministrativi, la cui disciplina ricalcava in modo stupefacente l'art. 93 della Costituzione tedesca, nonché alcune competenze originali, in quanto non riconducibili al sistema europeo di matrice kelseniana: il potere di decidere sull'*actio popularis* con cui si consentiva a "chiunque" di proporre dinanzi alla Corte questioni di legittimità costituzionale; l'interpretazione autoritativa della Costituzione e l'attività di monitoraggio dell'attuazione dei principi di costituzionalità e legalità, inclusa la segnalazione all'Assemblea federale dei problemi riscontrati nella loro attuazione attraverso la formulazione di pareri e proposte (*ibidem*, 127).

Il sistema jugoslavo di controllo di costituzionalità non era, però, privo di limiti, tra i quali quello più grave era dato dalla limitazione dell'efficacia del giudicato costituzionale. Le sentenze di incostituzionalità avevano effetti diversi a seconda che si riferissero a leggi, ovvero ad atti normativi sublegislativi. Nel caso di atti sublegislativi, la Corte federale (ma lo stesso valeva per le Corti repubblicane e provinciali), riscontrandone la non conformità con la Costituzione, poteva procedere con il loro annullamento, oppure con la loro abrogazione. L'annullamento aveva efficacia dichiarativa e operava *ex tunc*, mentre l'abrogazione aveva efficacia costitutiva e operava di regola *ex nunc*. La scelta di procedere all'abrogazione o all'annullamento dell'atto normativo incriminato era un potere discrezionale della Corte, la quale doveva prendere in considerazione la gravità della violazione della Costituzione o della legge, dei diritti dei cittadini e delle organizzazioni, dei rapporti instaurati sulla base della norma incriminata e della certezza del diritto.

Quando, invece, la Corte accertava l'incostituzionalità di una legge, non poteva provvedere direttamente alla sua caducazione, ma si limitava a constatarne la non conformità costituzionale con una sen-

tenza dichiarativa e a notificare tale decisione all'assemblea legislativa che aveva a propria disposizione sei mesi di tempo (prorogabili ad altri sei) per armonizzare la legge con la Costituzione. Nel caso in cui l'assemblea legislativa non avesse provveduto a conformare la legge con la Costituzione entro il termine prefissato, la cessazione dell'efficacia delle norme censurate con la prima sentenza non era da considerarsi automatica al decorrere del termine, dovendo la Corte adottare una seconda sentenza dichiarativa diretta ad accertare che le norme, in virtù dell'inerzia dell'assemblea, cessassero di avere vigore. La seconda sentenza aveva efficacia *erga omnes* ed effetti *ex nunc* dal giorno della pubblicazione (Djordjevic 1976, 642 ss.; Cok 1972, 15 ss.). In tal modo, il sistema jugoslavo aveva esteso e reso imperativo un istituto già introdotto dalla Costituzione austriaca, vale a dire il differimento temporale degli effetti delle pronunce di incostituzionalità, che tuttavia nell'ordinamento austriaco si presenta come mera facoltà, mentre nell'ordinamento jugoslavo era divenuto la regola. La procedura mutuata si ispirava, ovviamente, al principio dell'unità del potere statale, ovvero al dogma della supremazia assoluta dell'assemblea parlamentare.

Le ragioni che indussero il costituente jugoslavo ad introdurre l'articolato sistema di Corti costituzionali, spesso ricondotte al carattere federale dello Stato, sono da attribuirsi, più propriamente, al sistema politico-economico di autogestione che aveva contrassegnato il socialismo jugoslavo (Vasiljevic 1964, 373; Simic 1964, 313). Ciò in quanto l'autogestione aveva portato alla decentralizzazione dell'attività normativa e alla conseguente proliferazione di atti normativi sublegislativi che dovevano essere coordinati e armonizzati con la legge e la Costituzione. Che l'autogestione abbia costituito la ragione principale dell'introduzione di Corti costituzionali è stato anche ampiamente confermato nella prassi che ha dimostrato come la funzione principale della Corte federale (ma anche delle Corti repubblicane e provinciali) fosse data non dal controllo di costituzionalità delle leggi, ma dal controllo di costituzionalità e legalità degli atti sublegislativi (Pistan 2015, 131 ss.). Le Corti costituzionali della Jugoslavia socialista avevano finito così per operare come organi di giustizia amministrativa, piuttosto che come organi di giustizia costituzionale. Il sistema jugoslavo rappresentò, pertanto, un sistema embrionale di giustizia costituzionale,

che ha avuto, però, una certa forza attrattiva in altri Paesi socialisti europei, avendo istituito la Cecoslovacchia (seppur solo sulla carta) una Corte costituzionale nel 1968, la Polonia un Tribunale costituzionale nel 1982 e l'Ungheria un Consiglio di diritto costituzionale nel 1983 di diretta derivazione dal sistema socialista jugoslavo (Zorzi Giustiniani 1985, 81).

3. Rinascita della giustizia costituzionale nel contesto della transizione di regime

Il presupposto giuridico-formale per l'introduzione di sistemi più compiuti di giurisdizione costituzionale si è creato, quindi, nei Balcani occidentali solo durante le trasformazioni costituzionali sperimentate nel contesto della transizione di regime dei primi anni Novanta (v. Montanari e Pitassio in questo Volume). Diversamente, però, dalla maggioranza dei Paesi dell'Europa centro-orientale, in cui i modelli tradizionali di giustizia costituzionale cominciarono a circolare e ad essere recepiti rapidamente nella fase iniziale della transizione democratica, nei Balcani occidentali non è stato il modello tecnico kelseniano ad essere recepito, poiché già introdotto nel periodo socialista, ma semmai le nuove finalità che le Corti costituzionali avrebbero dovuto assumere in un contesto di tipo democratico (Di Gregorio 2008, 257). La "rinascita" della giustizia costituzionale è stata, pertanto, alquanto agevole. La generalità dei Paesi dell'ex-Jugoslavia ha mantenuto in vita le Corti costituzionali instaurate durante la fase socialista, rinnovandone parzialmente la disciplina che è stata, quindi, inserita in un nuovo quadro costituzionale.

Tale è stato, dapprima, il caso della Croazia, dove la rinnovata disciplina del controllo di costituzionalità, sostituitasi integralmente a quella prevista dalla Costituzione socialista del 1963, è stata introdotta con la Costituzione del 1990, che ha dedicato all'organo di giustizia costituzionale il Titolo V (artt. 126-132) "sulla Corte costituzionale". In attuazione del disposto costituzionale, l'ulteriore disciplina della Corte è stata racchiusa inizialmente nella l. cost. del 21 marzo 1991, successivamente sostituita dalla l. cost. del 24 settembre 1999. In seguito alla revisione costituzionale del 2000 le attribuzioni della Corte

costituzionale hanno subito, invece, un notevole ampliamento. L'attuazione del riformato disposto costituzionale si è avuta, quindi, con l. cost. del 15 marzo 2002 tuttora vigente. Il nuovo regolamento interno della Corte è stato adottato il 7 novembre 2003. Similmente, in Slovenia, la nuova Costituzione del 1991 ha sostituito la precedente disciplina socialista sul controllo di costituzionalità, dedicando alla giustizia costituzionale il Titolo VII (artt. 153-159) "sulla costituzionalità e legalità", nonché il Titolo VIII (artt. 160-167) "sulla Corte costituzionale", mentre l'organizzazione e il funzionamento della Corte sono stati disciplinati, in conformità al disposto costituzionale, dalla l. cost. del 2 aprile del 1994 (successivamente modificata nel 2007). Il primo regolamento interno della Corte è stato adottato nel 1993 e successivamente sostituito dal attuale regolamento del 25 settembre 2007 (emendato nel 2010 e 2011).

Una strada analoga è stata percorsa dalla Macedonia del Nord, la cui Costituzione del 1991 ha introdotto una nuova disciplina sulla Corte costituzionale (artt. 108-113 Cost.), con la particolarità che l'attuazione del disposto costituzionale è avvenuta, in conformità all'art. 113 Cost., con il solo regolamento interno adottato il 9 novembre 1992. Secondo parte della dottrina, la disciplina alquanto sommaria del controllo di costituzionalità contenuta nella Costituzione e il conseguente rinvio al regolamento interno per la sua attuazione rappresenterebbero un passo indietro rispetto a quanto era stato previsto durante il periodo socialista, quando la Costituzione jugoslava del 1974 aveva disciplinato in maniera dettagliata l'organizzazione e le funzioni della Corte federale (Shkarich 2000, 127). Altri autori hanno messo in luce, invece, che la Macedonia del Nord si presenta come unico Paese al mondo con una Corte costituzionale il cui *status*, organizzazione e competenze non sono stati regolati con legge (ordinaria o costituzionale) di attuazione del disposto costituzionale (Karakamisheva 2011, 4). Tale è anche l'opinione della Commissione di Venezia, dove si nota che tale situazione sia alquanto irregolare e che sarebbe utile adottare una legge separata sulla Corte costituzionale al fine di fornire una base giuridica adeguata per il funzionamento della Corte, nonché conforme agli standard europei di giustizia costituzionale (Commissione di Venezia 2014, 16 ss.)

L'articolato sistema di Corti costituzionali previsto dalla Jugoslavia

socialista era sopravvissuto parzialmente e per un breve lasso di tempo nella Costituzione della Repubblica Federale di Jugoslavia del 1992, che aveva continuato a prevedere una Corte costituzionale federale (artt. 124-132 Cost.), mentre le Costituzioni delle due Repubbliche federate, la Serbia e il Montenegro, adottate rispettivamente nel 1990 e nel 1992, avevano conservato la Corte costituzionale repubblicana. L'esistenza della Corte federale è venuta definitivamente meno con l'entrata in vigore della Carta costituzionale dell'Unione statale della Serbia e del Montenegro del 2003, che aveva previsto la creazione di una nuova Corte con funzioni di giudice amministrativo e giudice costituzionale, ma le sue competenze erano più limitate rispetto alla precedente Corte federale (artt. 46-53 Cost.). In seguito al venir meno della confederazione, la nuova Costituzione della Serbia indipendente del 2006 ha dedicato alla Corte costituzionale la Parte VI "sulla Corte costituzionale" (artt. 166-175) e la Parte VIII "sulla costituzionalità e legalità" (artt. 194-202). In attuazione del disposto costituzionale, l'organizzazione della Corte è stata disciplinata dalla legge "sulla Corte costituzionale" del 10 novembre 2006, nonché dal regolamento interno del 28 febbraio 2008. La nuova Costituzione del Montenegro indipendente del 2007 ha dedicato, invece, alla giustizia costituzionale la Parte V "sulla costituzionalità e legalità" (artt. 145-148) e la Parte VI "sulla Corte costituzionale" (artt. 149-154), mentre il dettato ivi contenuto è stato attuato con la legge "sulla Corte costituzionale" del 24 ottobre 2008 e il regolamento interno del 12 maggio 2009. In seguito alla proclamazione dell'indipendenza, anche la Costituzione del Kosovo del 2008 ha introdotto una nuova Corte costituzionale (artt. 112-118), regolamentata ulteriormente dalla legge "sulla Corte costituzionale" del 21 febbraio 2009 e dal regolamento interno del 13 giugno 2018.

Per quanto concerne, infine, il caso della Bosnia ed Erzegovina, anche se la Costituzione del Paese è stata adottata secondo un procedimento etero-imposto e inserita negli Accordi di Pace di Dayton del 1995, i suoi autori hanno preferito affidare l'esercizio del sindacato di costituzionalità ad una Corte costituzionale, proprio perché si trattava di un organo già conosciuto dal Paese. Come nel caso della Macedonia del Nord, l'organizzazione e il funzionamento della Corte sono stati affidati al regolamento interno dell'organo. Tuttavia, nel caso della Bo-

snia ed Erzegovina tale scelta è dipesa dalla particolare situazione di post-conflitto sperimentata dal Paese a partire dalla metà degli anni Novanta, volendosi precludere un qualsiasi intervento degli organi espressione del potere politico nell'attuazione del disposto costituzionale sulla giustizia costituzionale. Il primo regolamento interno è stato adottato nel 1997, poi integralmente sostituito con quello attuale del 27 novembre 2014. La Corte si è dotata anche di una serie di regole procedurali risalenti al 15 gennaio 2004. Parte della dottrina sostiene che il disposto costituzionale sulla Corte avrebbe dovuto essere attuato originariamente con legge costituzionale (sebbene non sia possibile riscontrare alcun rinvio costituzionale in merito). Partendo da tale premessa è stato ulteriormente sostenuto che il regolamento interno della Corte avrebbe acquisito il valore di una fonte superprimaria poiché adottato dall'organo di giustizia costituzionale con maggioranza di 2/3, che è la stessa maggioranza richiesta per l'approvazione parlamentare di leggi costituzionali (Miljko 2006, 233).

4. *La disciplina normativa delle (rinnovate) Corti costituzionali*

Dal quadro normativo delineato emerge come nella generalità degli ordinamenti dei Balcani occidentali la regolamentazione delle Corti costituzionali sia stata fissata solo a grandi linee dalle Costituzioni, che hanno preferito rinviare a leggi (costituzionali o ordinarie) (LCC) o alternativamente al solo regolamento interno (RCC) la disciplina di dettaglio della composizione, organizzazione, funzionamento e competenze delle Corti costituzionali. Si tratta di un quadro normativo contrassegnato anche da una notevole dinamicità, in quanto sottoposto nel corso del tempo a numerose modifiche e aggiustamenti che hanno avuto un certo impatto sul funzionamento delle Corti costituzionali, determinandone anche i risultati raggiunti nella prassi.

4.1. *Composizione, organizzazione e funzionamento*

La disciplina normativa sulla composizione, organizzazione e funzionamento interno delle Corti costituzionali pone ovunque l'enfasi sulla loro autonomia, prevedendo un ampio corredo di garanzie di in-

dipendenza: autonomia finanziaria e amministrativo-organizzativa, tutela della sede, potere di autoregolamentazione, specifiche modalità di selezione dei giudici costituzionali, requisiti alquanto severi per la loro nomina o elezione, nonché una serie di diritti e doveri, incompatibilità e prerogative conseguenti la loro designazione. In linea di principio, le Costituzioni richiedono che i candidati alla carica dimostrino un'adeguata preparazione giuridica, siano giuristi di chiara fama, professori universitari o comunque laureati in giurisprudenza con un'adeguata esperienza nella professione legale. Per quanto concerne, invece, le modalità di designazione dei giudici è possibile riscontrare tre tipologie diverse: l'elezione parlamentare (su proposta o meno di altri organi) già prevista durante il regime jugoslavo e, quindi, riconfermata nel periodo post-socialista in Slovenia, Croazia, Macedonia del Nord e Montenegro; il sistema misto, per cui la designazione dei giudici è ripartita fra più organi, scelta quest'ultima presente in Serbia e Bosnia ed Erzegovina, nonché la nomina da parte del Presidente della Repubblica su proposta di altri organi, scelta quest'ultima adottata dal Kosovo (Pistan 2015, 196 ss.).

Nei Paesi che hanno preferito l'elezione parlamentare dei giudici, l'autonomia delle Corti costituzionali rispetto al potere politico è stata cercata ulteriormente attraverso la previsione di maggioranze aggravate, con lo scopo di sottrarre l'elezione dei giudici a maggioranze parlamentari riscaldate, nonché riscuotere il maggior grado di unanimità possibile. Così in Slovenia, i nove giudici di cui si compone la Corte costituzionale sono eletti dal Parlamento a scrutinio segreto e maggioranza assoluta su proposta del Presidente della Repubblica per un periodo di nove anni non rinnovabili (art. 163 Cost.). In Macedonia del Nord, la Corte costituzionale è composta da nove giudici eletti dal Parlamento a maggioranza assoluta e in modo tale da assicurare che la composizione della Corte rappresenti la composizione etnica del Paese (macedoni, albanesi, turchi) (XIV Emendamento). I giudici sono eletti su proposta del Presidente della Repubblica, del Consiglio giudiziario e del Comitato parlamentare sulle elezioni e nomine (art. 109 Cost.). In Montenegro, invece, i sette giudici della Corte costituzionale sono eletti dal Parlamento con maggioranza assoluta per un periodo di nove anni (artt. 82 e 91 Cost.). Appare più singolare la scelta della Croazia dove, secondo l'originario disposto costituzionale, i tredici giudici di

cui si compone la Corte costituzionale erano eletti dal Parlamento a maggioranza assoluta per un periodo di otto anni rinnovabili. La revisione costituzionale del 2010 ha sostituito, però, la maggioranza assoluta con quella più aggravata di 2/3.

Tra i Paesi che hanno rinnovato integralmente il sistema di designazione dei giudici costituzionali, introducendo il sistema misto, si presenta come peculiare il caso della Bosnia ed Erzegovina. Sempre per via della complessa transizione di regime sperimentata dal Paese, si prevede che la Corte costituzionale sia composta da nove giudici, di cui quattro sono eletti dalla Camera dei rappresentanti della Federazione di Bosnia ed Erzegovina e due dall'Assemblea parlamentare della Repubblica Srpska. I rimanenti tre sono nominati dal Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo previa consultazione con la Presidenza della Federazione (art. VI Cost.). I giudici di nomina del Presidente della Corte europea non possono essere cittadini della Bosnia ed Erzegovina, né di altro Stato confinante. In Serbia, invece, la rinnovata Corte costituzionale è composta da quindici giudici di cui un terzo è eletto dall'Assemblea nazionale, un terzo nominato dal Presidente della Repubblica ed il rimanente terzo dall'Alta Corte di cassazione (art. 172 Cost.). La durata della carica è di nove anni, rinnovabili per un massimo di due volte.

Nel Kosovo, infine, i giudici costituzionali sono nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Parlamento per un periodo di nove anni non rinnovabili secondo un sistema alquanto complesso. La decisione di proporre sette giudici costituzionali è adottata dal Parlamento con maggioranza di 2/3 dei presenti, mentre la decisione di proporre altri due giudici costituzionali è adottata a maggioranza semplice, ma solo previo assenso della maggioranza dei parlamentari titolari di seggi riservati o garantiti ai rappresentanti delle minoranze nazionali.

A prescindere poi dalle modalità di scelta dei giudici costituzionali, tutti i Paesi prevedono che i giudici siano indipendenti nell'esercizio delle proprie funzioni, godano delle medesime immunità di cui godono i membri del Parlamento, non siano responsabili delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni e non possano essere perseguiti penalmente o arrestati senza una decisione adottata dalla Corte costituzionale, né possano essere detenuti o sottoposti ad altre

limitazioni della libertà personale senza il consenso della Corte, salvo il caso di flagranza di reato. La carica di giudice costituzionale è incompatibile ovunque con l'appartenenza a partiti e movimenti politici o altre professioni retribuite, con l'unica eccezione della didattica universitaria e ricerca scientifica (v. Cost.: Slovenia, artt. 166-167; Croazia, art. 127; Serbia, art. 173; Montenegro, art. 153; Macedonia del Nord, art. 111; Bosnia ed Erzegovina, art. 96-97 RCC). Per quanto concerne l'organizzazione interna dei lavori, si stabilisce solitamente che le questioni di maggior rilievo debbano essere decise dalle Corti costituzionali in sessione plenaria, mentre il principio di collegialità viene meno per le questioni di minor importanza che sono decise dalle sezioni ristrette. Le decisioni adottate dal *plenum* o dalle sezioni ristrette devono essere votate dalla maggioranza dei componenti, ovvero dalla maggioranza dei giudici presenti, laddove in tutti i casi si continua a prevedere che i giudici possano esprimere opinioni dissenzienti e/o concorrenti, le quali devono essere pubblicate in allegato alla sentenza (Slovenia, art. 40 LCC; Croazia, art. 27 LCC; Bosnia ed Erzegovina, art. 43 RCC; Serbia, art. 60 RCC; Montenegro, art. 40 RCC; Macedonia del Nord, art. 25 RCC; Kosovo, art. 61 RCC).

4.2. Le attribuzioni e il blocco di costituzionalità

Nella generalità dei Paesi dei Balcani occidentali, le Corti costituzionali sono state dotate di una pluralità di attribuzioni tra cui la funzione più importante comprende una triplice tipologia di poteri: il controllo di costituzionalità delle leggi, il controllo di costituzionalità e legalità degli atti normativi sublegislativi (con l'eccezione della sola Bosnia ed Erzegovina) e il controllo di conformità degli atti interni ai trattati internazionali e/o norme di diritto internazionale generalmente riconosciute (con l'eccezione della sola Macedonia del Nord). La previsione della prima tipologia di controllo costituisce la ragione principale della nascita degli organi di giustizia costituzionale; la terza può, senz'altro, definirsi audace e innovativa, in quanto diffusasi solo con la proliferazione di Corti costituzionali nei Paesi post-socialisti, laddove l'origine della seconda deve essere ricondotta alle eredità lasciate dal precedente sistema jugoslavo di giustizia costituzionale. Con riferimento alla fase in cui si colloca, invece, il sindacato di costituzionalità (e

legalità) è possibile riscontrare il controllo preventivo (astratto), modellato per lo più sulla base dell'esperienza francese, nonché il controllo successivo (astratto e concreto) plasmato sull'esempio dei sistemi austriaco, italiano e tedesco. A ciò si aggiunge una notevole apertura al ricorso diretto del cittadino, disciplinato per lo più sulla base dell'esempio tedesco, nonché l'*actio popularis* già prevista dal sistema jugoslavo e sopravvissuta nella fase post-socialista in molteplici ordinamenti (Pistan 2015, 307).

La previsione di una moltitudine di tipologie di controllo (costituzionalità, legalità e conformità della normativa interna ai trattati internazionali ratificati) ha avuto un impatto diretto sulla disciplina costituzionale delle norme che possono assumere la qualifica di parametro nei giudizi instaurabili dinanzi alle Corti costituzionali, nonché delle fonti del diritto che possono rientrare tra gli atti sindacabili. In altri termini, il sindacato delle Corti costituzionali si espande in termini di oggetto a categorie di fonti sia sovraordinate che subordinate alla legge: leggi costituzionali e di revisione costituzionale (ma solo sotto il profilo formale), leggi organiche e ordinarie, atti sublegislativi, atti normativi non più in vigore e, in qualche caso, trattati internazionali non ratificati. All'ampiezza dell'oggetto del giudizio è seguita l'estensione del parametro, che fuoriesce dalle Costituzioni per ricomprendere fonti di varia natura (leggi costituzionali e di revisione costituzionale, leggi organiche, leggi ordinarie e trattati internazionali ratificati), facendole rientrare in quello che è possibile definire come vero e proprio blocco di costituzionalità (Pistan 2019, 295).

Le ulteriori funzioni delle Corti costituzionali includono, invece, una serie di competenze sussidiarie, ovvero i c.d. altri poteri delle Corti costituzionali. Anche in questo caso, la maggior parte di tali competenze è stata sicuramente trapiantata dalle giurisdizioni costituzionali europee, prendendo ad esempio i sistemi italiano, tedesco, portoghese, francese e spagnolo; altre, invece, non trovano alcun riscontro nei sistemi occidentali, ma derivano dalle tradizioni giuridiche locali (*ibidem*).

4.2.1. Il controllo preventivo

Il controllo preventivo è stato previsto in Slovenia, Serbia, Bosnia

ed Erzegovina e Kosovo. Si tratta di una tipologia di controllo che permette alle Corti costituzionali di pronunciarsi su un disegno di legge (o altro atto normativo) prima della sua promulgazione, coinvolgendo così l'organo di giustizia costituzionale direttamente nell'ambito del procedimento legislativo. Nel contesto dei Paesi in transizione democratica o che sono approdati solo di recente alla democrazia, tale tipologia di controllo può risultare, però, problematica. Nel momento in cui la Corte costituzionale dovesse riscontrare l'incostituzionalità di un disegno di legge, potrebbe diventare alquanto facile per gli attori politici accusare l'organo di giustizia costituzionale di essersi schierato politicamente, trascinandolo così in scontri di tipo politico. Ovviamente, tale tipologia di controllo possiede anche aspetti positivi perché permette una rapida eliminazione dall'ordinamento giuridico di leggi incostituzionali ancor prima della loro entrata in vigore e può risultare alquanto utile specialmente per quanto concerne il controllo di costituzionalità dei trattati internazionali prima della ratifica (Steinberger 1994, 51). In quest'ultimo senso, si è mossa, per esempio, la Slovenia, dove il controllo *a priori* è stato esteso ai soli trattati internazionali in corso di ratifica. I soggetti legittimati ad adire la Corte costituzionale per tale via sono il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio e almeno 1/3 dei membri del Parlamento. La Corte ha l'obbligo di formulare un parere obbligatorio e vincolante circa la conformità delle disposizioni del trattato internazionale al dettato costituzionale (art. 160, c. 2 Cost.).

In Serbia, invece, il controllo preventivo si estende alle sole fonti normative interne, ovvero a leggi approvate ma non promulgate, nel qual caso sono legittimati a ricorrere davanti alla Corte costituzionale 1/3 dei membri del Parlamento (art. 169 Cost.). Gli effetti di una pronuncia di incostituzionalità precludono l'entrata in vigore del disegno di legge. Non è prevista, però, la sospensione della promulgazione della legge fino alla pronuncia della Corte costituzionale, specificandosi che nel caso dell'entrata in vigore della legge impugnata, la Corte dovrà procedere al suo esame secondo le modalità previste per il controllo successivo. Il controllo preventivo si estende ulteriormente ad atti normativi approvati dagli organi delle Province autonome e non ancora entrati in vigore. In tal caso, l'unico organo legittimato a ricorrere è il Governo, che può richiedere alla Provincia autonoma di sospendere

l'entrata in vigore dell'atto impugnato sino alla pronuncia della Corte (art. 67 LCC).

Diverso ancora è il caso della Bosnia ed Erzegovina che prevede un'unica ipotesi di controllo preventivo. L'art. IV, punto 3 Cost. afferma che la Corte costituzionale può pronunciarsi su un progetto di legge (o altro atto del Parlamento) qualora esso sia stato dichiarato o votato come "distruttivo degli interessi vitali" da parte della maggioranza dei parlamentari di uno dei popoli costitutivi e solo se l'organo legislativo abbia esperito tutte le altre soluzioni che l'ordinamento offre per la risoluzione della questione. Secondo parte della dottrina, il controllo preventivo provocherebbe un'ingerenza della Corte costituzionale nelle competenze del potere legislativo che in ogni caso andrebbe evitata. Rimane, peraltro, aperto l'interrogativo se, in tal caso, l'organo del contenzioso costituzionale possa entrare nel merito della questione pronunciandosi anche su eventuali vizi sostanziali del disegno di legge impugnato, oppure debba attenersi all'esame dei soli aspetti formali (Miljko 2006, 134).

Nel Kosovo, il controllo preventivo, che può essere obbligatorio e facoltativo, è stato limitato, invece, alle sole proposte di revisione costituzionale. Il Presidente della Repubblica è obbligato ad impugnare dinanzi alla Corte costituzionale proposte di revisione costituzionale prima della loro approvazione da parte del Parlamento. In tale ipotesi, il parametro di costituzionalità è dato dal solo Capitolo II della Costituzione (sui diritti e le libertà fondamentali). Il Parlamento, il Presidente della Repubblica e il Governo possono impugnare proposte di revisione costituzionale in via facoltativa affinché la Corte ne controlli la conformità con i trattati internazionali ratificati (art. 113 Cost.).

4.2.2. Il controllo successivo: astratto e concreto

Il controllo successivo rappresenta la tipologia di controllo più importante e di gran lunga più utilizzata. Nella generalità dei Paesi dei Balcani occidentali trova applicazione la distinzione tra controllo astratto (o giudizio in via principale) e controllo concreto (o giudizio in via incidentale).

Il controllo astratto presenta ancora alcune continuità con il precedente sistema jugoslavo, in quanto caratterizzato da un ampio nume-

ro di soggetti legittimati ad adire le Corti costituzionali per tale via, per cui l'accesso agli organi di giustizia costituzionale si presenta come alquanto ampio. Per esempio, in Croazia il diritto di ricorrere impugnando leggi e altri atti normativi spetta ad 1/5 dei membri del Parlamento, alle commissioni parlamentari, al Presidente della Repubblica, al Governo (in relazione ai soli atti sublegislativi), all'*ombudsman* (in relazione alla tutela dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti) e agli organi rappresentativi dell'autogoverno regionale e locale (in relazione ad atti legislativi disciplinanti l'organizzazione e il funzionamento degli enti regionali e locali). Si specifica poi, in continuità con il precedente regime, che la stessa Corte costituzionale può sollevare una questione di costituzionalità o di legalità *ex officio* (artt. 129 Cost. e 35 LCC). Similmente, in Slovenia, il diritto di adire la Corte costituzionale impugnando leggi e altri atti sublegislativi statali e degli enti locali spetta ad uno dei due rami del Parlamento (Assemblea nazionale e Consiglio nazionale), 1/3 dei parlamentari, Governo, organi rappresentativi del governo locale e organizzazioni sindacali (art. 160, c. 1 Cost.). Diversamente, però, dall'ordinamento croato, la Corte slovena non può attivarsi *ex officio*, per cui l'attivazione del procedimento dinanzi all'organo del contenzioso costituzionale richiede sempre un'iniziativa esterna (Krivic 2000, 96).

Le soluzioni adottate dal resto dei Paesi dell'area sono alquanto simili: in Montenegro, il diritto di ricorrere impugnando leggi e atti sublegislativi spetta agli organi statali, enti locali, cinque parlamentari e la Corte *ex officio* (art. 149 Cost.). In Bosnia ed Erzegovina, l'art. VI, c. 3 Cost. specifica che i soggetti legittimati ad adire la Corte impugnando leggi sono un membro della Presidenza, il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Presidenti delle due Camere, 1/4 dei membri di qualsiasi Camera e 1/4 dei membri dei Parlamenti delle due Entità. In Serbia, sono legittimati a ricorrere impugnando leggi e atti sublegislativi gli organi statali, gli organi delle autonomie territoriali e dell'autogestione locale, almeno 25 parlamentari e la Corte *ex officio*. Sono titolari del diritto di *saisine* anche l'organo individuato dallo statuto della Provincia autonoma (in relazione ad atti legislativi e normativi statali, oppure atti normativi degli organi dell'autogestione locale), lamentando l'invasione dell'autonomia attribuita alla Provincia autonoma, nonché l'organo individuato dagli Statuti delle autonomie locali

(in relazione a leggi e altri atti normativi statali o atti normativi delle Province autonome), lamentando la lesione del diritto all'autogoverno locale (artt. 187, c. 1 e 193, c. 1 Cost.). Nel Kosovo, il diritto di ricorrere alla Corte costituzionale, impugnando leggi, decreti del Presidente della Repubblica e del Primo Ministro, nonché regolamenti del Governo e statuti municipali spetta al Presidente della Repubblica, al Governo e all'*ombudsman*. Le municipalità possono impugnare leggi e atti governativi lamentando la lesione delle loro competenze, laddove dieci membri del Parlamento possono impugnare atti legislativi, ma solo entro otto giorni dalla loro adozione.

Risulta ancora più aperto il controllo astratto in Macedonia del Nord, dove si specifica che il sindacato di costituzionalità delle leggi e il sindacato di costituzionalità e legalità di altri atti normativi possa essere attivato da "chiunque" e dalla Corte *ex officio* (art. 12 RCC). Va menzionato, infine, che con l'unica eccezione della Bosnia ed Erzegovina le Corti non sono vincolate a pronunciarsi solo su quanto è stato indicato dal ricorso, potendosi estendere il controllo anche ad altri atti normativi connessi a quello impugnato. Si tratta di un'ulteriore elemento lasciato in eredità dal sistema jugoslavo di giustizia costituzionale.

Il controllo astratto è stato accompagnato ovunque dalla previsione del controllo concreto, specificandosi tipicamente che qualora nel corso di un processo (civile, penale o amministrativo) sorga la questione circa la legittimità costituzionale di una legge (o altro atto normativo) da applicare alla fattispecie concreta il giudice dovrà sospendere il processo e rimettere la questione davanti alla Corte costituzionale. La questione può essere sollevata sia su istanza delle parti sia dal giudice *ex officio*, mentre in attesa della decisione della Corte, il giudizio civile, penale o amministrativo dovrà essere sospeso (Slovenia, art. 160 Cost.; Montenegro, art. 150 Cost.; Serbia, art. 63 LCCRS; Bosnia ed Erzegovina, art. VI, c. 3, lett. C) Cost.; Kosovo, art. 113, punto 8) Cost.). Come nel caso del controllo astratto, le Corti costituzionali non sono vincolate al *petitum* contenuto nell'ordinanza di rimessione, ma possono estendere di loro iniziativa il controllo ad altre norme se collegate con quella impugnata.

Sebbene tale è il quadro generale della disciplina del giudizio in via incidentale è possibile riscontrare anche alcune eccezioni. Una disci-

plina parzialmente diversa del controllo concreto era riscontrabile in Croazia, dove si prevedeva inizialmente, in continuità con il precedente sistema socialista, che se nel corso di un giudizio fosse stata sollevata una questione di legittimità costituzionale avente per oggetto una legge, il tribunale davanti al quale la questione fosse sorta doveva sospendere il giudizio e investire della questione la Corte suprema, che decideva se rivolgersi o meno all'organo di giustizia costituzionale. Diversamente, se nel corso di un giudizio fosse stata sollevata una questione di costituzionalità e legalità di un atto sublegislativo, il giudice era obbligato a chiudere il caso disapplicando l'atto normativo e applicando direttamente la legge, nonché informando della questione la Corte suprema. Con la modifica della LCC del 1999, l'art 37 LCC stabilisce ora che se nel corso del giudizio viene sollevata una questione di legittimità costituzionale, il giudice ha l'obbligo di sospendere il giudizio e investire della questione direttamente la Corte costituzionale. Al contrario, se la questione sollevata ha ad oggetto un altro atto normativo, il giudizio non sarà sospeso, in quanto il giudice ha l'obbligo di applicare al caso concreto direttamente la legge, rimettendo al contempo la questione concernente la costituzionalità e legalità degli atti sublegislativi alla Corte costituzionale, informandone la Corte suprema (Crnic 2001, 93 ss.). Diversa è la soluzione adottata dalla Slovenia, dove le Corti ordinarie possono eliminare direttamente gli atti sublegislativi illegali e incostituzionali se adottati dagli enti locali. Secondo parte della dottrina slovena tale previsione avrebbe introdotto nel sistema di giustizia costituzionale elementi di tipo diffuso (Krivic 2000, 62).

In Macedonia del Nord, infine, il controllo concreto ha trovato la propria regolamentazione nella legge sull'ordinamento giudiziario del 1995, che ha introdotto una sorta di controllo diffuso su esempio del modello nordamericano. Nell'ipotesi in cui un giudice ordinario ritenga che la legge da applicarsi per la risoluzione del caso concreto sia in contrasto con la Costituzione, il caso dovrà essere deciso disapplicando la legge ed applicando direttamente la Costituzione. L'efficacia della decisione produce effetti *inter partes*. Solo nel caso in cui il giudice si trovi nell'impossibilità di applicare direttamente la Costituzione vige l'obbligo di sospendere il processo principale e di rimettere la questione davanti alla Corte costituzionale (Shkaric 2000, 131).

4.2.3. Il controllo di conformità del diritto interno alle fonti del diritto internazionale

Un'ulteriore tipologia di controllo ricadente nell'ambito del controllo successivo è data dalla previsione del controllo di conformità degli atti normativi interni alle fonti del diritto internazionale. La differenza con le altre tipologie di controllo (costituzionalità e legalità) risiede nel fatto che il parametro è dato in questo caso da norme di trattati internazionali ratificati e/o principi generali del diritto internazionale. Si tratta di una tipologia di controllo espressamente prevista in Slovenia (art. 160 Cost.), Serbia (art. 167 Cost.), Montenegro (art. 144 Cost.), Bosnia ed Erzegovina (art. VI, c. 2, Cost.) e Kosovo (art. 113 Cost.). Con le eccezioni del Kosovo dove tale tipologia di controllo può aversi solo in via preventiva nei confronti di proposte di revisione costituzionale e della Bosnia ed Erzegovina, dove il controllo preventivo può aversi nei soli giudizi in via incidentale, negli altri Paesi è solitamente azionabile sia nell'ambito del controllo astratto e concreto, sia nell'ottica dei ricorsi individuali.

Il controllo di conformità della normativa interna ai tratti internazionali esiste anche in Croazia, dove è stata, però, la Corte costituzionale ad affermare la propria competenza in materia (sent. U-I/745/99 del 2000), specificando inizialmente che si tratta di una tipologia di controllo attivabile nell'ambito dei giudizi in via principale e incidentale (Pistan 2019, 650). Date le particolarità che incontra nel Paese il controllo incidentale, la Corte ne ha ulteriormente precisato alcuni effetti procedurali, per cui se durante un processo sorge il dubbio sulla conformità della legge nazionale con il trattato internazionale ratificato, il giudice comune dovrà sospendere il processo e rimettere la questione alla Corte costituzionale. Se, invece, durante un processo sorge il dubbio sulla conformità dell'atto sublegislativo al trattato internazionale ratificato, il giudice è obbligato a disapplicare l'atto sublegislativo nazionale e applicare direttamente il diritto internazionale pattizio; al contempo, deve informare della questione la Corte costituzionale. Con la più recente sent. n. U-III-1801/2006 del 2009 la Corte ha chiarito di poter controllare la conformità della normativa nazionale con i trattati internazionali ratificati anche quando si trova a decidere sui ricorsi diretti dei cittadini.

4.2.4. La giurisdizione costituzionale delle libertà fondamentali: ricorso diretto e actio popularis

Il meccanismo del ricorso individuale, con il quale il privato cittadino ricorre direttamente alla Corte costituzionale lamentando la lesione dei propri diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, è stato previsto nella quasi generalità dei Paesi dei Balcani occidentali, assumendo tratti simili all'esperienza tedesca, poiché si prevede solitamente l'impugnativa di atti di applicazione della legge (sentenze dei tribunali o atti amministrativi).

Più precisamente, in Croazia, si stabilisce che chiunque possa ricorrere direttamente dinanzi alla Corte costituzionale impugnando l'atto di un organo statale, dell'amministrazione locale o regionale, una decisione amministrativa adottata da un funzionario pubblico, ovvero un provvedimento giudiziario, qualora si ritenga che tale atto o decisione abbia violato i suoi diritti umani e le libertà fondamentali garantiti dalla Costituzione (art. 128 Cost. e artt. 62-80 LCC); in Slovenia, la Corte costituzionale è competente a giudicare sui ricorsi costituzionali individuali che possono essere esperiti da ogni persona fisica o giuridica che ritenga di aver subito una lesione dei suoi diritti umani e libertà costituzionalmente garantite – inclusi i diritti introdotti nell'ordinamento attraverso la ratifica di trattati internazionali (sent. n. Up 10/93) – da parte di atti amministrativi e giudiziari adottati da un organo statale centrale o ente periferico (art. 160 Cost. e art. 50 LCC); in Montenegro, il ricorso individuale può essere esperito da chiunque si ritenga lesa nei suoi diritti e nelle sue libertà fondamentali da un atto individuale adottato da organi statali, dell'amministrazione centrale o da organi locali (art. 149, c. 3 Cost. e art. 48 LCC); in Serbia, si dispone che il ricorso costituzionale possa essere esperito contro atti individuali adottati da organi statali o decisioni giudiziarie in caso di lesione di diritti umani, delle libertà fondamentali, nonché dei diritti delle minoranze garantiti dalla Costituzione (art. 170 Cost. e art. 82 LCC); nel Kosovo, si stabilisce, infine, che gli individui possono ricorrere direttamente alla Corte costituzionale contro violazioni dei loro diritti fondamentali costituzionalmente garantiti quando tale violazione è commessa da autorità pubbliche (art. 113, punto 7) Cost.).

I requisiti richiesti per l'ammissibilità del ricorso sono generalmen-

te l'immediatezza e la personalità della violazione subita dal ricorrente, il rispetto di un determinato termine ed il previo esaurimento di rimedi giurisdizionali ordinari, sebbene in casi tassativamente previsti le Corti possono accogliere il ricorso anche prima. In Croazia ciò è possibile, per esempio, nell'ipotesi in cui un giudice non abbia emesso la decisione in tempi ragionevoli (art. 63 LCC). L'ammissione del ricorso da parte delle Corti costituzionali comporta l'annullamento (Serbia e Montenegro), ovvero l'abrogazione (Croazia) dell'atto impugnato. In Slovenia è la Corte stessa che decide se procedere all'annullamento o all'abrogazione dell'atto impugnato.

Il ricorso individuale si presenta, invece, come più limitato in Macedonia del Nord, dove l'art. 110 Cost. precisa che il singolo può ricorrere direttamente alla Corte contro atti amministrativi o decisioni giudiziarie, lamentando unicamente la violazione dei seguenti diritti fondamentali costituzionalmente garantiti: libertà di comunicazione, coscienza, pensiero e manifestazione pubblica del pensiero; libertà di associarsi in partiti politici e libera attività di questi ultimi; divieto di discriminazione in base al sesso, razza, religione, nazionalità e appartenenza politica e sociale. Sebbene la dottrina abbia unanimamente sostenuto l'estensione della tutela dei diritti umani da parte della Corte costituzionale a tutti i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, non vi è stata ancora alcuna modifica costituzionale in tal senso (Risteska, Shurkov 2016, 13).

Per quanto concerne, infine, la Bosnia ed Erzegovina l'art. VI, punto 3, lett. B) Cost. afferma che la Corte costituzionale è competente a pronunciarsi in sede di appello avverso le sentenze emesse da "tutti i tribunali" della Bosnia ed Erzegovina aventi ad oggetto materie disciplinate dalla Costituzione. La Corte ha interpretato il riferimento a "tutti i tribunali" nel senso di potersi pronunciare in sede d'appello anche contro le decisioni adottate dalle Corti costituzionali delle due Entità di cui si compone il Paese. È evidente che il disposto costituzionale è volto alla protezione dei diritti e delle libertà fondamentali garantiti dalla Costituzione. Il ricorso in appello può essere presentato previo esaurimento di tutti i rimedi giurisdizionali previsti dall'ordinamento ed entro 60 giorni dall'adozione della decisione da parte di un tribunale. Si tratta di un disposto costituzionale di cui sono state fornite due diverse interpretazioni: secondo alcuni autori, tale attribu-

zione qualificherebbe la Corte come parte del potere giudiziario e non come organo autonomo e indipendente; secondo altri, invece, dietro tale disposto si celerebbe il ricorso individuale (Miljko 1998, 133). L'accoglimento del ricorso provoca l'annullamento della decisione giudiziaria impugnata, mentre il tribunale competente ha l'obbligo di riaprire il processo ed emettere una nuova decisione in conformità a quanto disposto dalla Corte. Si dispone, inoltre, che la Corte possa procedere in casi eccezionali ad una revisione totale o parziale del provvedimento giudiziario impugnato, per cui la sentenza della Corte costituzionale si sostituirà a quella impugnata (art. 64, c. RCC). Di fatto, in quest'ultima ipotesi si assiste alla trasformazione dell'organo di giustizia costituzionale in un giudice di quarto grado.

Accanto al ricorso individuale, nella quasi totalità dei Paesi è stata prevista, in continuità con il precedente sistema socialista, una ulteriore forma di accesso in via principale alla Corte costituzionale. Si tratta dell'*actio popularis*, ovvero del ricorso costituzionale popolare con cui "chiunque" può rivolgersi alla Corte costituzionale per proporre una questione di legittimità costituzionale. La richiesta può essere presentata dal singolo cittadino o da gruppi di cittadini, partiti politici, imprese, associazioni, fondazioni e altri soggetti istituzionali. La differenza tra ricorso individuale e *actio popularis* risiede nel fatto che il primo è volto a tutelare l'interesse soggettivo del ricorrente, mentre la seconda è volta a tutelare l'interesse oggettivo dell'ordinamento giuridico ed è finalizzata all'espulsione di leggi o atti sublegislativi incostituzionali e/o illegali (Pistan 2009, 425).

Così in Croazia, l'art. 38 LCC precisa che ogni persona fisica e giuridica possa proporre l'attivazione del procedimento del controllo di costituzionalità della legge e del controllo di legalità e costituzionalità di altri atti normativi. Al pari della Croazia, in Serbia si prevede che "ogni persona fisica e giuridica" possa proporre l'attivazione del procedimento del controllo di costituzionalità delle leggi e del controllo di legalità e costituzionalità di altri atti normativi (art. 168, c. 2 Cost.), laddove in Montenegro la possibilità di esporre l'*actio popularis* è stata riconosciuta con ampiezza, perché "chiunque" può richiedere alla Corte l'attivazione del procedimento volto al controllo di costituzionalità e legalità (art. 150, c. 1 Cost.). Parzialmente diverso è, invece, il caso della Slovenia, dove questa seconda forma di accesso individuale

alla Corte rimane concepita nel pubblico interesse, ma è stata anche limitata rispetto al precedente regime, poiché la Corte può dar seguito al ricorso solo dopo aver verificato la sussistenza dell'interesse a ricorrere. Ciò significa che dall'atto impugnato dovrà derivare la lesione diretta di un diritto, di un interesse o di altra situazione giuridica soggettiva di cui è titolare il ricorrente (art. 162, c. 2 Cost. e 24 LCC).

Sull'opportunità di prevedere tra le funzioni delle Corti costituzionali il potere di pronunciarsi sull'*actio popularis* si è espressa anche la Commissione di Venezia con due pareri riguardanti il Montenegro, raccomandandone l'eliminazione sulla base dell'esperienza della Croazia, che ha dimostrato come un accesso così esteso alla Corte costituzionale possa sovraccaricare eccessivamente le attività della Corte (Commissione di Venezia 2007, 17; 2008, 4 ss.). Ciononostante, la Costituzione del Montenegro, insieme alla LCC, continuano a prevedere l'*actio popularis* come ulteriore via d'accesso alla Corte costituzionale.

4.3. *L'efficacia delle decisioni*

La disciplina normativa sull'efficacia delle pronunce delle Corti costituzionali stabilisce ovunque che le decisioni degli organi di giustizia costituzionale sono definitive, inappellabili e vincolanti *erga omnes*. Nel precisare la tipologia delle decisioni, si prevede solitamente l'alternativa tra sentenze di accoglimento e sentenze di rigetto, anche se nella prassi giurisprudenziale è possibile riscontrare altre tipologie di decisioni come ad esempio le sentenze interpretative, oppure pronunce meramente dichiarative allorquando le Corti possono decidere sulla costituzionalità e legalità di atti normativi non più in vigore. L'efficacia temporale delle sentenze assume come parametro il modello austriaco, disponendosi che le sentenze di incostituzionalità producano effetti immediati, ovvero dal giorno della pubblicazione (Slovenia, art. 43 LCC; Macedonia del Nord, art. 79 RCCM; Serbia, art. 171 Cost.; Montenegro, art. 152 Cost.; Croazia, art. 55 LCC; Kosovo, art. 116 Cost.).

Pur di fronte a tali disposizioni costituzionali, è possibile riscontrare ancora alcuni elementi di continuità con il precedente sistema jugoslavo di controllo giurisdizionale, anche se i suoi aspetti più limitativi sono stati eliminati. Un primo esempio è dato dal differimento degli

effetti temporali delle sentenze di incostituzionalità tuttora previsto in alcune esperienze, con la differenza che mentre nel sistema jugoslavo era obbligatorio ora si presenta come facoltativo. Per esempio, in Slovenia, è prevista la possibilità che la Corte, riscontrando un vizio di illegittimità costituzionale, non proceda alla declaratoria di incostituzionalità, ma permetta al legislatore di ripristinare la legalità violata entro un certo periodo di tempo ed in conformità alle indicazioni proposte dalla stessa Corte (art. 48 LCC). Un altro esempio è dato dalla Bosnia ed Erzegovina, dove l'art. VI, c. 3 Cost. prevede la possibilità che la Corte, riscontrando un vizio di illegittimità costituzionale, non proceda con l'adozione della declaratoria di incostituzionalità, ma permetta al legislatore di ripristinare la legalità violata in conformità alle indicazioni offerte dalla Corte. Ciò deve avvenire entro tre mesi dal giorno della pubblicazione della prima decisione, il che significa che il periodo di tempo di sei mesi previsto durante il regime socialista è ora ridotto a tre; nel caso in cui il Parlamento non dovesse agire entro tale termine, la Corte dovrà adottare una seconda decisione con la quale dichiara che le disposizioni incostituzionali cessano di aver efficacia dal giorno della pubblicazione della sentenza. Se, pertanto, la Corte costituzionale sceglie di non annullare subito la legge incostituzionale, permettendo, al contrario, al legislatore di intervenire, nel caso di inerzia di quest'ultimo, la Corte è obbligata ad adottare, come nel precedente regime, una seconda sentenza dichiarativa, diretta ad accertare la cessazione dell'efficacia della legge incostituzionale.

Ulteriore elemento di continuità con il precedente regime è dato dalla sopravvivenza dello schema abrogazione/annullamento degli atti incostituzionali/illegali, rinvenibile tuttora in Slovenia, Croazia e Macedonia del Nord. Negli ordinamenti croato (art. 130 Cost.) e sloveno (art. 160 Cost.) si stabilisce, in particolare, che nel caso di una pronuncia di incostituzionalità avente ad oggetto una legge la Corte costituzionale dovrà procedere con l'abrogazione delle legge incostituzionale con effetti pro futuro. Nel caso di una pronuncia di incostituzionalità e illegalità di un atto sublegislativo è, invece, la Corte che può decidere se abrogare con efficacia pro futuro, ovvero annullare con efficacia retroattiva l'atto sublegislativo ritenuto incostituzionale e illegale. Una soluzione simile è stata prevista anche dalla Macedonia del Nord, dove però si prevede la duplicità di sanzioni anche per quanto concerne gli

atti legislativi. In base all'art. 112 Cost., la Corte può abrogare o annullare una legge se stabilisce che essa non è conforme alla Costituzione e può abrogare o annullare un altro atto normativo se ne stabilisce la non conformità alla Costituzione e alla legge.

La differenza tra abrogazione e annullamento è data dai diversi effetti che in tal caso producono le pronunce (*ex nunc/ex tunc*). Dato che l'abrogazione produce sempre effetti pro futuro e di regola non retroagisce va evidenziato come, negli ordinamenti sloveno e croato, le Corti costituzionali possono anche differire il termine dell'efficacia delle pronunce, si presume, quindi, sia pro futuro che retroattivamente. Ne discende che in entrambi gli ordinamenti anche le pronunce di incostituzionalità aventi ad oggetto atti legislativi possono avere un limitato effetto retroattivo, il che diventa fondamentale nel caso del giudizio in via incidentale. Ciò porta ad affermare che in realtà la distinzione tra abrogazione e annullamento è solo tendenziale e che sarebbe, pertanto, più corretto sostenere che anche nel caso delle sentenze di incostituzionalità aventi ad oggetto atti legislativi si può avere l'annullamento della legge incostituzionale. In altri termini, sarebbe più corretto sostenere che si è in presenza di due diverse tipologie di sentenze di annullamento: l'una, di incostituzionalità delle leggi, che salvo i limitati effetti retroattivi avrà efficacia *ex nunc*; l'altra, di incostituzionalità/illegalità degli atti sublegislativi che a seconda dei casi potrà produrre effetti *ex tunc*, ovvero *ex nunc* (Pistan 2009 435; D'Orlando, 2001, 456).

4.4. *Gli altri poteri*

Le competenze sussidiarie delle Corti costituzionali possono essere classificate entro tre categorie diverse: a) attribuzioni connesse alla forma di Stato; b) attribuzioni attinenti alla forma di governo e c) attribuzioni attinenti sia alla forma di Stato che alla forma di governo (Ferrari 2000, 366). Tra i poteri che possono incidere sulla forma di Stato, l'unica attribuzione esercitabile dalla quasi generalità delle Corti costituzionali dei Balcani occidentali è data dal controllo di costituzionalità sui partiti (e movimenti) politici, modellato, per lo più, sulla base dell'esperienza tedesca (v. Cost.: Croazia, art. 129, c. 8; Slovenia, art. 160, c. 10; Serbia, art. 167, c. 3; Montenegro, art. 149, c. 6; Mace-

donia del Nord, art. 110, c. 7). Le Costituzioni non prevedono, in realtà, divieti di organizzarsi in specifici partiti politici, ma considerano incostituzionali i partiti che esercitano attività volte a sovvertire con la forza il potere statale (v. Cost.: Montenegro, art. 55; Serbia, art. 55), l'ordine democratico (Croazia, art. 128 Cost.), oppure, imitando la soluzione portoghese, l'indipendenza e l'integrità territoriale (Croazia, art. 8, c. 2 Cost.). Sempre su esempio dell'esperienza portoghese, in Macedonia del Nord, Serbia e Montenegro sono stati vietati i partiti politici che incitano all'odio razziale, nazionale o religioso, ovvero, e solo in Serbia e Montenegro, si stabiliscono divieti di prevedere strutture segrete e svolgere attività volte a violare i diritti fondamentali. Una pronuncia di incostituzionalità implica la cancellazione dei partiti politici dal rispettivo registro, precludendone lo svolgimento delle attività.

Nell'ambito delle funzioni connesse alla forma di governo, tutti gli ordinamenti dei Balcani occidentali prevedono che le Corti costituzionali possano decidere sui conflitti di attribuzione interorganici e/o intersoggettivi in ipotesi sia di conflitti positivi che negativi, recependo le soluzioni dalle esperienze tedesca, italiana e spagnola. Così in Slovenia, la Corte risolve le controversie di competenza tra tribunali e altri organi dello Stato, tra Assemblea nazionale, Presidente della Repubblica e Governo, nonché tra organi statuali e autonomie locali e tra organi delle autonomie locali (art. 160 Cost.). In Montenegro, la Corte decide sui conflitti di competenza insorti tra tribunali e organi statali, tra organi statali, nonché tra organi statali e organi dell'autogestione locale e tra organi dell'autogestione locale (art. 149 Cost.). In Serbia, la Corte costituzionale decide sui conflitti di competenza tra tribunali e altri organi statali, tra organi statali ed organi delle province autonome, ovvero, tra organi di autogestione locale e tra Province autonome e organi dell'autogestione locale (art. 167 Cost.). In Macedonia del Nord, la Corte decide sui conflitti tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario, nonché tra organi statali e unità dell'autogoverno locale (art. 110 Cost.). In Croazia, invece, la Corte decide sui soli conflitti di competenza tra gli organi del potere legislativo, esecutivo e giudiziario (art. 128 Cost.), laddove in Kosovo, la Corte decide sui soli conflitti di competenza tra Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo (art. 113 Cost.).

Un'altra competenza recepita dai sistemi austriaco, tedesco e italiano, è data dal giudizio sulla messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica. In particolare, in Slovenia, il Presidente della Repubblica può essere messo in stato d'accusa dall'Assemblea nazionale per violazione della Costituzione o per grave violazione di legge. Spetta sempre alla Corte costituzionale l'accertamento del fondamento dell'accusa e l'eventuale destituzione dall'incarico (art. 63 LCC). In Croazia, la Corte costituzionale decide sulla messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica su richiesta del Parlamento in caso di violazione della Costituzione (art. 129 Cost.). Similmente, nell'ordinamento macedone i giudici costituzionali decidono sulla responsabilità del Presidente della Repubblica (art. 110, c. 1, n. 6 Cost.) per violazione della Costituzione e delle leggi, previa messa in stato d'accusa da parte dell'Assemblea della Repubblica; se ritenuto colpevole, il Presidente cessa dalle sue funzioni (art. 87 Cost.). La competenza della Corte a giudicare sulla messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica è stata prevista anche in Montenegro (art. 149, c. 6 Cost.) e in Serbia (art. 118, c. 3 Cost.). Il potere di giudicare sull'impedimento temporaneo o permanente del Capo dello Stato, riscontrabile nelle esperienze francese e portoghese, è stato importato, invece, sola dalla Macedonia del Nord (art. 82, c. 2 Cost.).

Sono rari anche gli ordinamenti che prevedono la competenza delle Corti costituzionali di giudicare sulla messa in stato d'accusa dei singoli ministri, giudici o altri funzionari. I prototipi di tale attribuzione sono riscontrabili negli ordinamenti tedesco e austriaco, laddove nei Balcani occidentali tale competenza è riscontrabile in Slovenia (art. 63 LCC) e Croazia (art. 128 Cost.), dove si prevede la competenza delle Corti a giudicare sulla messa in stato d'accusa del Presidente del Consiglio e dei singoli ministri. In Serbia, invece, la Corte è chiamata a rendere pareri sul procedimento di messa in stato d'accusa dei membri del Parlamento e delle più alte magistrature dello Stato (artt. 101, c. 5, 148, c. 2 e 155 Cost.).

Tra le attribuzioni connesse alla forma di Stato e alla forma di governo è possibile riscontrare, infine, su esempio delle esperienze tedesca, francese e portoghese, il controllo sulle elezioni generali, nonché imitando il sistema francese, il controllo sulle elezioni presidenziali. Si tratta di una competenza prevista nella sola Croazia (art. 129 Cost.),

mentre nel Kosovo la Corte controlla la costituzionalità delle sole elezioni parlamentari (art. 113 Cost.). I due Paesi rimangono anche gli unici ordinamenti dei Balcani occidentali che prevedono il controllo sul referendum (Croazia, art. 129 Cost.; Kosovo, art. 113 Cost.). Un'ulteriore competenza, recepita dalle esperienze austriaca, tedesca, portoghese e francese è data dalla dichiarazione della perdita del mandato elettorale, riscontrabile nella sola Slovenia (art. 82, c. 3 Cost.).

Tra gli "altri poteri" delle Corti costituzionali rientra anche l'attività di monitoraggio, in questo caso lasciata in eredità dal precedente sistema jugoslavo di giustizia costituzionale, prevista tuttora in Croazia (dal 1999) (art. 129, c. 5 Cost.) e Montenegro (art. 149, u.c. Cost.). In entrambi gli ordinamenti si specifica che le Corti costituzionali sono competenti a vigilare sulla realizzazione dell'ordine costituzionale e dell'ordine legale, nonché di informare il Parlamento delle istanze di incostituzionalità e di illegalità riscontrate.

5. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale

Le attività delle Corti costituzionali dei Balcani occidentali possono essere descritte come un processo evolutivo di graduale cambiamento che può essere distinto in due fasi diverse. La prima, ricopre l'arco temporale che va dall'inizio sino alla fine degli anni Novanta. Con l'eccezione della Slovenia che, al pari di altri Paesi dell'Europa centro-orientale, aveva sperimentato durante tale periodo un processo di transizione sfociato nel consolidamento democratico, in tutti gli altri Paesi dell'ex Jugoslavia la transizione democratica è stata ritardata di un decennio non solo per via del conflitto armato, ma soprattutto per via della mancata fuoriuscita dei Paesi da regimi autoritari. Trovandosi ad operare in ordinamenti di tipo non-democratico, non si può parlare in questa fase di organi di giustizia costituzionale realmente indipendenti dal potere politico. Il ruolo delle Corti costituzionali è rimasto prevalentemente uguale a quello sperimentato durante l'esperienza della Jugoslavia socialista. In Croazia, per esempio, la funzione principale della Corte è rimasta quella di giudice amministrativo (Pistan 2019, 657; Baric 2016, 13 ss.). In Serbia, la Corte non ha svolto alcun ruolo significativo non solo rispetto al controllo di costituzionalità, ma

ha evitato anche di pronunciarsi sulla costituzionalità e legalità di fonti sublegislative adottate dall'Esecutivo durante lo scioglimento dell'Assemblea nazionale e riguardanti casi politicamente ed economicamente importanti per il regime. Anche laddove, come in Slovenia, la transizione è stata di successo non sempre il potere politico ha dato seguito alle decisioni della Corte costituzionale. Il riferimento è in particolare, alle pronunce della Corte slovena del 1999 (sent. n. U-I-2984/94) e 2003 (sent. n. U-I-246/02), con le quali è stata dichiarata l'incostituzionalità della cancellazione dal registro di residenza permanente di circa 25.671 cittadini jugoslavi provenienti da altre Repubbliche (i c.d. cancellati) che non hanno ottenuto per vari motivi la cittadinanza slovena in seguito all'acquisto dell'indipendenza del Paese, perdendo in tal modo i propri diritti civili e sociali (Zorn, Dedic, Jalusic 2003, 8 ss.).

La seconda fase delle attività delle Corti costituzionali è stata avviata a partire dal 2000 con il lancio del parallelo processo di democratizzazione e europeizzazione e può considerarsi tuttora in corso. In questa fase, si può parlare di trasformazione delle Corti costituzionali da giudici amministrativi in giudici costituzionali, essendosi focalizzata la loro giurisprudenza prevalentemente sul controllo di costituzionalità delle leggi. Per esempio, a partire dal 2002, in Macedonia del Nord il 57% degli atti contestati è stato dato da leggi ordinarie (Risteska, Shurkov 2016, 15). Ciononostante, non sono mancati in questa fase periodi di instabilità istituzionale sperimentati dalle Corti costituzionali. Così in Serbia, dal febbraio 2001 al giugno 2002, la Corte non ha potuto esercitare le sue attività per mancanza del quorum richiesto per adottare le decisioni, in quanto in seguito alla scadenza del mandato di alcuni giudici l'Assemblea nazionale non era riuscita ad eleggere i nuovi giudici. Quando poi nel 2006 era scaduto il mandato anche del Presidente della Corte i lavori dell'organo di giustizia costituzionale sono stati sospesi fino al 2008, quando poi la Corte ha ripreso le proprie attività sulla base del rinnovato sistema di giustizia costituzionale introdotto dalla Costituzione del 2006. È stato, quindi, solo a partire dal 2008 che la Corte ha avuto modo di pronunciarsi su alcuni casi importanti (Papic, Dzeric 2016, 10 ss.). Problematiche legate alla designazione di giudici costituzionali sono riscontrabili anche in Croazia in seguito alla revisione costituzionale del 2010 che aveva sostituito la

maggioranza assoluta con la maggioranza dei 2/3 per l'elezione dei nuovi giudici. Quando tra il 2010 e il 2015 era scaduto il mandato di tre giudici, la prassi ha dimostrato che la maggioranza dei 2/3 non è così facile da raggiungere, essendosi rivelato il Parlamento incapace di eleggere i nuovi giudici. La Corte si è trovata, pertanto, a svolgere le proprie attività in composizione ristretta di dieci giudici. La situazione ha rischiato di provocare, peraltro, la completa paralisi della Corte, poiché nel 2016 era giunto a termine il mandato di ulteriori cinque giudici costituzionali (Smerdel 2010, 1 ss).

Ulteriormente, non si può sostenere che in questa seconda fase le Corti costituzionali siano riuscite a svolgere un ruolo di primo piano nei processi di democratizzazione e integrazione europea dei rispettivi Paesi. Per esempio, in Serbia nella maggior parte dei casi politicamente importanti le strategie adottate dalla Corte sono state quelle di evitare di decidere, rigettando la questione, oppure di ritardare l'adozione della decisione fino a quando la maggioranza governativa non fosse cambiata, ovvero il caso divenuto politicamente irrilevante. In due casi riguardanti due associazioni estremiste, *Obraz* e *1389/Nasi*, la Corte ha impiegato tre anni per vietarne l'attività principalmente per via della tolleranza politica se non di simpatia dimostrata verso tali associazioni dal potere politico (sentt. nn. VIIU-249/2009; VIIU-482/2011). Similmente, nel caso riguardante la costituzionalità dell'Accordo di Bruxelles del 2013 (n. IUo-247/2013) che trattava le controverse questioni delle relazioni con il Kosovo ed era cruciale per il procedimento dell'integrazione europea della Serbia, la decisione è stata emessa nel 2015, quasi due anni dopo l'avvio del procedimento, quando la questione non era più in primo piano nel dibattito politico. Spesso la dottrina ha criticato anche la scarsa qualità delle pronunce. Per esempio, nel caso dell'Accordo di Bruxelles la Corte ha deciso applicando una definizione alquanto semplicistica della definizione di trattato internazionale (contenuta all'art. 1 della legge sulla conclusione e l'esecuzione dei trattati internazionali), proponendo la seguente sequenza: un trattato internazionale è un accordo tra Stati – il Kosovo non è uno Stato – quindi l'Accordo di Bruxelles non è un trattato internazionale – se l'accordo di Bruxelles non è un trattato internazionale, allora è un accordo politico – di conseguenza, la Corte non è competente a controllarne la costituzionalità (Papic, Dzeric 2016, 33 ss.).

Ciononostante, alcuni, anche se rari, esempi di attivismo giudiziario possono riscontrarsi nei casi riguardanti il rispetto, da parte della Serbia, dei criteri politici per l'adesione all'UE, quali il rispetto dei diritti umani e del principio di democrazia rappresentativa. In particolare, nel caso riguardante la legge sulle elezioni locali la Corte ha avuto modo di esercitare l'attivismo giudiziario attraverso l'applicazione degli standard europei, allineando in tal modo la propria decisione alla posizione assunta dalla Commissione europea, che ha presumibilmente reso la Corte più a suo agio nel decidere contro la maggioranza parlamentare. La compagine governativa ha rispettato la decisione della Corte, perché ha favorito in definitiva l'obiettivo dell'integrazione europea. Più in generale, una caratteristica positiva delle decisioni della Corte serba è data dai frequenti riferimenti alla giurisprudenza della Corte europea. Tuttavia, l'applicazione della giurisprudenza della Corte europea non sempre è stata sistematica (*ibidem*, 32).

Anche in Macedonia del Nord la Corte ha preferito evitare di decidere casi politicamente esplosivi. Ciononostante, tra il 2006 e il 2007, è possibile riscontrare un maggior attivismo giudiziario, in quanto la Corte aveva dimostrato la tendenza di volersi alleare con l'opposizione parlamentare, abrogando o annullando leggi adottate dalla maggioranza parlamentare in 63 casi su 70. Tra i casi più importanti decisi dalla Corte vi è sicuramente l'incostituzionalità della legge di lustrazione disciplinante l'insieme delle misure dirette a privare i sostenitori del passato regime socialista del loro *status* professionale, decisa con una serie di sentenze (nn. U.42/2008 e U.77/2008 del 2010; U.52/2011 e U.76/2011 del 2012). Nel periodo successivo, la Corte si è fatta, però, portatrice di valori conservatori, soprattutto per quanto riguarda i diritti delle donne. Particolarmente criticata è stata la decisione di non avviare nel 2014 il procedimento di controllo di costituzionalità della legge sull'aborto. L'impressione è stata che i giudici costituzionali avessero deciso senza fornire argomentazioni giuridiche, ma sulla base di convinzioni personali. Ciò è stato largamente confermato dal giudice Sali Murati che in una conferenza stampa ha affermato che l'aborto è «omicidio» e che «il sogno di ogni donna è sposarsi e diventare madre» (Risteska, Shurkov 2016, 38).

Una *performance* sicuramente migliore è riscontrabile in Croazia, dove la Corte ha dimostrato di saper esercitare l'attivismo giudiziario

soprattutto nel campo della tutela dei diritti fondamentali attraverso l'integrazione degli standard costituzionali europei nel sistema giuridico nazionale. In particolare, la giurisprudenza della Corte europea, nonché quella della Corte costituzionale tedesca hanno svolto un importante ruolo guida nelle decisioni adottate dalla Corte croata. Come è stato notato, la Corte ha finora fatto riferimento alla Cedu e alla giurisprudenza della Corte europea in più di 1,200 casi (Baric 2016, 28). Ciò ha permesso alla Corte di adottare, a partire dal 2000, numerose decisioni che hanno contribuito in modo significativo a plasmare l'attuale ordinamento costituzionale. Per esempio, è stata la Corte costituzionale ad introdurre nell'ordinamento croato il principio di proporzionalità affermando che si tratta di un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, anche se al tempo non esisteva alcun riferimento esplicito a tale principio nel testo costituzionale (sent. n. U-I-1156/2000).

6. Osservazioni conclusive

Dall'esame dei più recenti sistemi di giustizia costituzionale dei Paesi dei Balcani occidentali emerge come sono stati tre i fattori principali che hanno plasmato le odierne Corti costituzionali: a) l'importazione del modello esterno che vede sullo sfondo l'idealtipo della *Verfassungsgerichtsbarkeit* kelseniana ma dimostra, allo stesso tempo, una particolare predilezione verso i sub-modelli europei tedesco, italiano, spagnolo e portoghese e in qualche caso la variante francese di controllo di costituzionalità; b) il recupero del modello interno, dato dal sistema jugoslavo di giustizia costituzionale, i cui tratti distintivi continuano a forgiare gli odierni organi del contenzioso costituzionale senza prevedere, però, i limiti più gravi; c) ulteriori innovazioni, date per lo più dalla previsione del controllo di conformità del diritto interno al diritto internazionale pattizio, funzione emersa in capo alle Corti costituzionali con la proliferazione della giustizia costituzionale nella sfera post-socialista. L'impatto di tali fattori sugli attuali sistemi di controllo di costituzionalità è stato duplice: da una parte, si tratta di fattori che contraddistinguono le Corti costituzionali dei Balcani occidentali dalle loro controparti sia dell'Europa occidentale che dell'Europa centro-

orientale; dall'altra, i tre fattori hanno profondamente influenzato lo spettro delle attribuzioni delle Corti costituzionali, che si presenta come ampio ed eterogeneo, sommando controlli preventivi con controlli successivi, controlli astratti con rimessioni incidentali, ricorsi individuali e *actio popularis* cui si aggiunge un ricco recepimento di competenze sussidiarie.

L'effettivo esercizio di tale ampio spettro di poteri da parte delle Corti costituzionali avrebbe potuto influenzare non poco lo sviluppo dei rispettivi ordinamenti costituzionali, permettendo alle Corti di porsi tra i protagonisti della nascita e del successivo sviluppo della nuova forma statale democratica. Se, però, in molteplici Paesi dell'Europa centro-orientale le Corti costituzionali hanno utilizzato la propria gamma di poteri per assumere un ruolo centrale nei processi di democratizzazione e europeizzazione (Pistan 2010, 197 ss.), lo stesso non può dirsi per i Paesi dell'ex Jugoslavia. L'esame, seppur breve, dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale porta a concludere che il ruolo esercitato dalle Corti costituzionali nei processi di transizione post-socialista e integrazione europea non sia stato particolarmente incisivo, avendo preferito le Corti esercitare il *judicial restraint* piuttosto che il *judicial activism* nei casi politicamente rilevanti o potenzialmente esplosivi.

Bibliografia

B. Ackerman, *The Rise of World Constitutionalism*, in *Virginia Law Review*, vol. 83/1997, pp. 771 ss.

S. Baric, *The Transformative Role of the Constitutional Court of the Republic of Croatia: From the ex-Yu to the EU*, Analitika Working Paper, n. 6/2016

P. Biscaretti di Ruffia, *Il problema del controllo di costituzionalità delle leggi negli "stati socialisti" europei*, in AA. VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Vol. I, Padova, Cedam, 1985, pp. 75 ss.

C. Boulanger, *Europeanization Through Judicial Activism? The Hungarian Constitutional Court's Legitimacy and the "Return to Europe"*, in W. Sadurski, A. Czarnota, M. Krygier (a cura di), *Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Con-*

stitutionalism in Post-Communist Legal Orders, Dordrecht, Springer, 2006, pp. 264 ss.

M. Cappelletti, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 1968

V. Cok, *Vrste i dejstvo odluka ustavnih sudova*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1972

Commissione di Venezia, *Opinion on the Constitution of Montenegro*, CDL-AD(2007)047-e del 14-15 Dicembre 2007

Commissione di Venezia, *Opinion on the draft law on the Constitutional Court of Montenegro*, CDL-AD(2008)030 del 24 Ottobre 2008

Commissione di Venezia, *Opinion on the Seven Amendments to the Constitution of "The former Yugoslav Republic of Macedonia" Concerning in Particular the Judicial Council, the Competences of the Constitutional Court and Special financial Zones*, CDL-AD(2014)026, 13 Ottobre 2014

J. Crnic, *Pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom*, in *Slobodno poduzetništvo*, n. 8/2001, pp. 49 ss.

E. D'Orlando, *Giurisdizione costituzionale delle libertà e standard di integrazione europea: il caso sloveno*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, n. 1/2001, pp. 451 ss.

G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Vol. II, Padova, Cedam, 2004

G. de Vergottini, *Forward*, in G. de Vergottini (a cura di), *Giustizia costituzionale e sviluppo democratico nei paesi dell'Europa centro-orientale*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 2 ss.

G. de Vergottini, *Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Bologna, il Mulino, 1998

J. Dedic, V. Jalusic, J. Zorn, *The Erased. Organized innocence and the politics of exclusion*, Ljubljana, Mirovni Institut, 2003

J. Djordjevic, *Ustavno pravo*, Beograd, Savremena administracija, 1976

G.F. Ferrari, *Le forme di controllo di costituzionalità "anomale"*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, n. 1/2000, pp. 351 ss.

M. Jovicic, *Putevi i stranputice jugoslovenske ustavnosti*, Beograd, Naucna knjiga, 1988

T. Karakamisheva, *Different Models for Protection of Constitutionality, Legality and Independence of Constitutional Court of the Republic of Macedonia*, Venice Commission, 2011, https://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/MKD_Karakamiseva_E.pdf

M. Krivic, *Ustavno sodišče: pristojnosti in postopek*, in M. Pavcnik, A. Mavcic (cur.), *Ustavno sodstvo*, Ljubljana, Cankarjeva založba, 2000, pp. 48 ss.

Z. Miljko, *Odnosi između Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i pravosudnih tijela, uključujući Komisiju za ljudska prava i Komisiju za raseljene osobe i izbjeglice*, in *Pravni vjesnik*, n. 14/1998, pp. 133 ss.

Z. Miljko, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Zagreb, Hrvatska sveučilišna naklada, 2006

T. Papic, V. Dzeric, *The Role of the Constitutional Court of Serbia in the Times of Transition*, Analitika Working paper, n. 2/2016

C. Pistan, *Constitutional Adjudication and Comparative Law in the Republic of Croatia*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Judicial Cosmopolitanism*, Leiden, Brill, 2019, pp. 650 ss.

C. Pistan, *Giustizia costituzionale e potere giudiziario. Il ruolo delle Corti costituzionali nei processi di democratizzazione e europeizzazione*, in A. di Gregorio (a cura di), *Sistemi Costituzionali dei Paesi dell'Europa Centro-Orientale – Trattato di Diritto Pubblico Comparato* (a cura di G.F. Ferrari), Milano, Wolters Kluwer – Cedam, 2019, pp. 295 ss.

C. Pistan, *I sistemi di giustizia costituzionale nei paesi dell'Europa centro-orientale e dell'area post-sovietica*, in L. Mezzetti (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padova, Cedam, 2011, pp. 181 ss.

C. Pistan, *La giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale: le esperienze della Croazia, Slovenia, Polonia, Ungheria*, in L. Mezzetti (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padova, Cedam, 2009, pp. 393 ss.

C. Pistan, *Le Corti costituzionali dell'Europa centro-orientale: arbitri di conflitti politici o promotori dei diritti fondamentali?*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2-3/2010, pp. 197 ss.

C. Pistan, *The Implementation of International/European Law in the Republic of Croatia: Theory and Practice*, in L. Mezzetti (a cura di), *International Constitutional Law*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 31 ss.

C. Pistan, *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, Bologna, BUP, 2015

M. Risteska, E. Shurkov, *The Transformative Role of the Macedonian Constitutional Court*, Analitika Working Paper, 3/2016

H. Roussillon, *Le problème du contrôle de la constitutionnalité des lois dans les pays socialistes*, in *Rev. dr. Publ. Sc. pol.*, n. 1/1977, pp. 61 ss.

W. Sadurski, *Postcommunist Constitutional Courts in Search of Political Legitimacy*, European University Institute Law Working Paper, n. 11/2001

H. Schwartz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, Chicago, University of Chicago Press, 2000

S. Shkarich, *Constitutional Court of the Republic of Macedonia*, in G. de

Vergottini (a cura di), *Giustizia costituzionale e sviluppo democratico nei paesi dell'Europa centro-orientale*, Torino, Giappichelli, 2000

V. Simic, *Problemi zakonodavstva i izgradnje pravnog sistema*, in *Arhiv za pravne i društvene nauke*, n. 4/1964, pp. 313 ss.

B. Smerdel, *Ustav RH nakon ustavnih promjena 2010 godine*, in *Hrvatska pravna revija*, n. 10/2010, pp. 1 ss.

L. Sólyom, *The Role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy, with Special Reference to Hungary*, in *International Sociology*, n. 18/2003, pp. 174 ss.

H. Steinberger, *Models of Constitutional Jurisdiction*, Strasbourg, Council of Europe Press, 1994

T. Vasiljevic, *Neka pitanja metoda i tehnika pripremanja pravnih propisa*, in *Anali pravnog fakulteta u Beogradu*, n. 4/1964, pp. 373 ss.

A. Zorzi Giustiniani, *Norme costituzionali e regolamentari sulla Corte costituzionale jugoslava*, Firenze, Cedeur, 1989

AUTORI

MARCO CUCCHINI, Dottore in Scienze politiche, Incaricato dell'insegnamento di European Political System nel Master Euroculture dell'Università degli Studi di Udine

MATTEO DAICAMPI, Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Udine e Aix-Marseille Université

MARIA DICOSOLA, Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

JUSTIN O. FROSINI, Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università Bocconi di Milano, Adjunct Professor di Diritto costituzionale alla Johns Hopkins University e Direttore del Center for Constitutional Studies and Democratic Development di Bologna

FRANCESCO EMANUELE GRISOSTOLO, Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Udine

IVAN INGRAVALLO, Professore associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

MARCO MILENKOVIĆ, MA, LL.M (Cantab), PhD, Research fellow – Institute of Social Sciences Belgrade; Affiliated research fellow – Center for Constitutional Studies and Democratic Development (CCSDD) at Johns Hopkins University's School of Advanced International Studies (SAIS) Bologna

LAURA MONTANARI, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato,
Università degli Studi di Udine

CARNA PISTAN, Marie Skłodowska-Curie Global Fellow, Harriman Institute,
Columbia University (US) e Institute for Comparative Federalism, Eurac
Research

ARMANDO PITASSIO, già Professore ordinario di Storia dell'Europa orientale,
Università degli Studi di Perugia

JENS WOELK, Professore ordinario di Diritto costituzionale comparato -
Cattedra Euregio, Università degli Studi di Trento

Finito di stampare presso la *Grafica Elettronica* (NA)
Nel mese di aprile 2022

