



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

## LE RIFORME ISTITUZIONALI NEI BALCANI OCCIDENTALI: UN DIFFICILE PERCORSO TRA INTEGRAZIONE EUROPEA E REMINISCENZE JUGOSLAVE\*

di Francesca Rossi\*\*

**I**l secondo quadrimestre del 2019 è stato segnato dal diffondersi di un gelido clima di insicurezza e instabilità che è tornato a rallentare i ritmi della vita istituzionale della quasi totalità degli Stati dei Balcani dopo una breve fase di dinamismo. Precedentemente, erano stati soprattutto gli entusiasmi e le attenzioni dell'Unione Europea ad aver dato la spinta necessaria ai diversi Stati dell'area non ancora Membri per implementare cruciali riforme dall'alta caratura politica. Il crescente disimpegno europeo aveva, però, iniziato ad essere evidente già durante gli ultimi mesi del 2018 registrando, poi, un decisivo picco proprio tra la primavera e l'estate di quest'anno. Le elezioni europee, con il rinnovo conseguente dei componenti della Commissione, insieme all'approssimarsi delle scadenze relative alla questione *Brexit* sono probabilmente le ragioni per cui molti impegni e promesse nei confronti degli Stati della regione sono stati disattesi.

L'Europa si è dimostrata sostanzialmente assente anche con la **Bosnia**, lasciandola quasi senza guida durante l'apparentemente interminabile crisi politica e istituzionale che ha fatto seguito alle elezioni generali dell'ottobre del 2018. Gli organi costituzionali dello Stato centrale e di tutte le autonomie della Federazione di Bosnia ed Erzegovina (FBiH) sono, infatti, ormai bloccati da mesi in attesa che i partiti maggioritari, rappresentanti dei tre gruppi etnici costituenti, raggiungano un accordo.

\* Contributo sottoposto a *Peer Review*.

\*\* Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale – Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate, Sapienza, Università di Roma.

L'instabilità governativa non è di certo una novità per la Bosnia, ma questa volta si sono aggiunti alcuni fattori aggravanti come la perdita della Presidenza croata da parte del partito HDZ-BiH e la radicalizzazione delle posizioni nazionaliste del Presidente serbo Dodik. I due effetti principali sono stati, da una parte, una parziale diversificazione all'interno del sistema partitico croato anche a livello centrale e, dall'altra, la possibilità che il leader dell'SNSD riesca prima o poi a realizzare un blocco comune di tutti i partiti serbi all'interno delle istituzioni federali così come sta già avvenendo nella FBiH (*cfr. Bosnia-Autonomie* p.17).

Da questo dedalo di contrattazioni e possibili nuove alleanze ha provato ad emergere l'SDA di Izetbegović cercando di individuare quale potesse essere il partner più sicuro e il compromesso più solido per non perdere rilevanza all'interno del sistema e, soprattutto, per evitare che quest'ultimo crolli. Ad ogni modo, come dimostrano anche le vicissitudini interne alle due Entità sub-statali, la cornice del quadro politico bosniaco è ancora quella della ripartizione etnica del potere. La difficoltà nel trovare un accordo per la formazione del nuovo Governo dipende, infatti, proprio dalla rigidità delle parti che, dinnanzi all'inesistenza di un interesse di carattere generale o nazionale, non sono predisposte alla negoziazione.

Le vicende del fallito accordo di **agosto** sono una prova lampante di tali complessità. La riapertura del dialogo tra SDA, SNSD e HDZ, infatti, è spiegabile per i primi due partiti solo a fronte della mancata concretizzazione delle alternative sopramenzionate e, per il terzo, unicamente come il tentativo di recuperare centralità nel sistema partitico croato. Non può, quindi, sorprendere che l'accordo si sia affievolito già dopo pochi giorni dalla sua messa a punto per venir, poi, archiviato definitivamente in meno di due settimane (*cfr. Bosnia-Partiti; Presidenza* pp. 10-11; 15-16).

Il periodo in esame è stato particolarmente denso anche per la **Croazia** a partire dalle elezioni europee del **26 maggio**. Infatti, tali consultazioni sono state particolarmente significative in quanto hanno agito da test per misurare la forza dei partiti dopo più di due anni dall'ultima consultazione nazionale.

Il **22 agosto**, poi, il Primo Ministro Plenković ha deciso il nome del Commissario europeo per la Croazia che andrà a comporre la nuova Commissione presieduta da Ursula von der Leyen. La scelta è ricaduta su Dubravka Šuica per la sua esperienza negli affari esteri e come eurodeputata per HDZ nel gruppo dell'EPP.

Si è, poi, parlato di Europa anche relativamente alla questione euro. Il **4 luglio**, il Ministro delle finanze Zdravko Marić e il Governatore della Banca Nazionale della Croazia Boris Vujčić hanno inviato una lettera d'intenti alle istituzioni europee con la quale è stata manifestata la volontà dello Stato di aderire all'ERM II (*Exchange Rate Mechanism*), il sistema introdotto per ridurre la variabilità del tasso di cambio tra le valute dell'Unione Europea e noto per essere una "camera d'attesa" per circa due anni prima di consentire, eventualmente, il cambio di moneta. La lettera è stata accompagnata da un piano di riforme da conseguire entro un anno per vedere concretizzarsi la possibilità di passare alla moneta unica.

Importanti novità hanno, poi, investito la squadra di Governo sottoposta ad un considerevole *turn-over* dei suoi Membri in quanto protagonisti di diversi e gravi scandali di corruzione (*cf. Croazia-Governo* p. 20-21).

Le elezioni europee e il rimpasto del Governo hanno fatto passare in secondo piano due importanti questioni che avevano invece animato la scena politica nel quadrimestre precedente ovvero il rischio di fallimento del cantiere di Uljanik e la raccolta firme per il referendum abrogativo della nuova legge sul pensionamento. Relativamente al caso Uljanik l'epopea del salvataggio sembrava giunta ad una possibile svolta determinata dall'interesse di una società cinese ma le notizie provenienti dall'Ambasciata della Repubblica Cinese hanno smentito tale ipotesi già **a metà giugno**. Di conseguenza, il Governo sta prendendo in considerazione una strategia alternativa rappresentata dalla possibilità di provvedere all'ultimazione della restaurazione o della costruzione delle navi presenti nel cantiere, e che siano ad un certo stadio di completamento, investendo singolarmente in ciascuna di esse.

Per quel che concerne il referendum della campagna cosiddetta "67 è troppo" ([di cui si è già detto](#)), l'**11 maggio** si è conclusa la raccolta firme e il **29 agosto** è stato pubblicato

il conteggio ufficiale con il quale sono state ritenute valide le firme di 708.713 elettori che praticamente raddoppiano la cifra necessaria. Il **13 giugno** la richiesta è stata depositata presso la Presidenza del Sabot.

Ad essere stata particolarmente rallentata dalle esitazioni europee è stata, invece, la **Macedonia del Nord** che, dopo aver risolto la storica controversia con la Grecia e cambiato il proprio nome, attendeva l'apertura dei negoziati entro la fine del mese di **giugno** in accordo con le conclusioni del Consiglio adottate il 1° giugno 2018.

Ma nonostante il [Rapporto](#) prevalentemente positivo della Commissione – già pubblicato il **29 maggio** – e le pressioni dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la sicurezza Federica Mogherini, una minoranza di Stati Membri non ha approvato la proposta discussa dal Consiglio del **18 giugno** per avviare i negoziati. Secondo il Commissario per l'allargamento Johannes Hahn le ragioni sarebbero legate al poco tempo rimasto a disposizione della Commissione dimissionaria per avviare un procedimento di tale portata e dall'opportunità politica che debba essere la nuova formazione ad occuparsene. I negoziati sono rimandati probabilmente ad ottobre ma si tratta di un posticipo che fa sbilanciare sensibilmente gli equilibri politici interni del Paese.

Infatti, le elezioni presidenziali celebrate tra il **21 aprile** e il **5 maggio** hanno visto vincere con un fin troppo ristretto margine di vantaggio Stevo Pendarovski, il candidato supportato dal partito SDSM, contro la nazionalista Gordana Siljanovska-Davkova appartenente a VMRO-DPMNE. Tali risultati dimostrano come l'elettorato macedone sia ancora nettamente diviso proprio intorno a questioni di portata fondamentale quali gli obiettivi e i principi dell'ordinamento e la sua disposizione nel campo internazionale.

Come si vedrà (*cf.* *Macedonia del Nord-Governo* pp. 24-25), l'esito delle presidenziali non ha soddisfatto il Primo Ministro Zoran Zaev che ha raccolto i segnali dell'elettorato procedendo ad un profondo rinnovo della compagine governativa.

In questo contesto, il ritardo dell'Unione Europea rischia di tradursi in una sostanziale sfiducia nei confronti dell'Esecutivo che si era impegnato con il suo elettorato a perseguire un'effettiva modernizzazione e democratizzazione del sistema e delle istituzioni tale da

assicurare una sicura e imminente integrazione europea ed internazionale. L'apparente indifferenza europea potrebbe, inoltre, favorire la crescita delle forze nazionaliste ed antieuropeiste.

Questa polarizzazione sempre più estrema si sta gravemente ripercuotendo sul funzionamento istituzionale e in particolare sull'attività del Parlamento. In Aula, infatti, le rigide posizioni delle forze politiche non lasciano alcuna possibilità di dialogo arrivando a bloccare l'approvazione di norme di portata sistemica. È questo il caso della legge contenente gli emendamenti alla disciplina sulla Procura Generale, una questione già [precedentemente affrontata](#). Infatti, i dialoghi extraparlamentari tra le forze politiche non hanno, fino ad ora, portato all'individuazione di una soluzione condivisa. Il Governo ha comunque approvato un disegno di legge che è stato presentato in aula il **27 agosto** e che verrà sottoposto a metà settembre all'approvazione finale per la quale è richiesta la maggioranza dei due terzi (XXX emendamento della Costituzione). Deve essere comunque detto che la situazione è stata aggravata dall'arresto del Procuratore Speciale Katica Janeva, la cui carica è proprio l'argomento centrale della riforma in esame al Parlamento. Ad ogni modo la legge ha un grande valore per il Governo Zaev dal momento in cui anche da questa dipenderà l'apertura dei negoziati con l'Unione Europea ad ottobre.

Non è, invece, positivo quanto ci si attendeva il [Rapporto](#) della Commissione sul **Montenegro** pubblicato sempre il **29 maggio**. In particolare, è il problema della corruzione a costituire una vera e propria emergenza sociale che le autorità montenegrine dovrebbero impegnarsi a risolvere al più presto. Il celebre "affare busta" [di cui si è ampiamente discusso](#), rappresenta probabilmente il caso più eclatante avendo come protagonista il Capo di Stato Milo Đukanović. In realtà, la corruzione è persino definibile come la principale causa della crisi politica in atto dal 2016 avendo generato un clima di sfiducia reciproca tra le parti politiche e una considerevole perdita di legittimazione popolare.

Le stesse proteste del movimento "97.000-Resistiamo!" erano, infatti, iniziate come manifestazioni di dissenso contro la diffusione della corruzione all'interno del sistema

politiche. Sin dai primi cortei, venivano richieste le dimissioni e la sostituzione dell'intera classe dirigente attraverso un procedimento elettorale libero e trasparente che fosse guidato da un Governo tecnico e provvisorio. L'iniziale successo del movimento è però venuto presto a mancare insieme al dialogo diretto con i rappresentanti politici. Probabilmente tale calo è stato determinato anche dal tentativo, mediato dall'Unione Europea, di riportare il dialogo tra maggioranza e opposizione all'interno del circuito parlamentare.

I partiti di opposizione, si sono mostrati inizialmente disposti a sospendere il boicottaggio per discutere le soluzioni suggerite dall'Unione Europea. In particolare, i mesi di **luglio** e di **agosto** sono stati dominati dal dibattito per giungere all'approvazione della composizione della Commissione per la nuova riforma elettorale. Come si vedrà più avanti (*cf. Montenegro-Parlamento* pp. 26-27) la soluzione finale non è stata pacifica e ha comportato la nuova fuoriuscita del Fronte Democratico dai lavori sia della Commissione che dal plenum.

Ad ogni modo, i fatti degli ultimi mesi hanno dimostrato l'incapacità delle istituzioni montenegrine di funzionare senza l'intervento internazionale. Ancora una volta è, quindi, evidente che tra i Paesi dell'ex Jugoslavia non si sia ancora verificata una reale emancipazione dalla necessità di un controllo centrale e superiore. Le istituzioni democratiche faticano ad aderire alle complesse realtà politiche e sociali che hanno da sempre caratterizzato questa regione.

Anche l'atteggiamento dell'Unione Europea rischia spesso di essere eccessivamente paternalista e di sfavorire, piuttosto che incoraggiare, la responsabilizzazione delle istituzioni.

La modifica della legge elettorale è una delle tematiche più attuali anche in **Serbia** dove, sempre a causa del boicottaggio delle opposizioni, alcune ONG hanno tentato di favorire e moderare il dialogo tra i partiti politici organizzando degli incontri presso la Facoltà di Scienze Politiche di Belgrado. Anche in questo caso, come si approfondirà più avanti (*cf. Serbia-Partiti* pp.29-30), le opposizioni hanno presto abbandonato le riunioni lasciando

sfumare l'opportunità.

I partiti anti-governativi, rispetto a quanto visto per il Montenegro, hanno mantenuto un più stretto rapporto con la società civile e con i manifestanti del movimento "1su5Milion". Le proteste settimanali non si sono infatti mai arrestate e il **10 agosto** alcuni manifestanti hanno provato ad entrare nella sede della Presidenza della Repubblica scontrandosi con le forze armate (SV). Il Presidente Aleksandar Vučić si è immediatamente scagionato affermando di non aver dato lui l'ordine ai suoi uomini di rispondere con la violenza essendo stato informato dei fatti solo qualche ora dopo. Anche se parte dell'opinione pubblica non crede alla versione del Presidente la questione non ha avuto alcun seguito nei suoi confronti.

Il dialogo con il Kosovo, per quanto ormai congelato da mesi, è un altro dei temi dominanti all'interno delle istituzioni. Infatti, il Presidente dell'Assemblea Maja Gojković ha convocato una seduta per il **27 maggio** invitando ad assistere il Primo Ministro Brnabić e gli altri membri del Governo e chiedendo al Presidente Vučić di partecipare con una relazione sullo stato attuale dei rapporti con il Kosovo e sulla situazione in Methojia. Per l'occasione il Presidente ha presentato un dettagliato rapporto parlando dinnanzi all'Assemblea per quasi due ore e mezza.

Le soluzioni prospettate dal Presidente per tornare ad una normalizzazione dei rapporti potrebbero essere due. Nel primo caso la Serbia accetterebbe l'indipendenza del Kosovo solo se quest'ultimo garantisse diritti e autonomie speciali alla minoranza serba. In alternativa, Vučić torna a proporre il piano di scambio di territori e popolazioni su cui stavano vertendo gli accordi con Pristina un anno fa, prima della lunga fase di stallo.

Intanto, proprio il **27 maggio**, l'equilibrio tra Belgrado e Pristina ha subito un'ulteriore incrinatura a causa dell'incursione della polizia del Kosovo nelle aree popolate a maggioranza serba e volte ad un controllo contro operazioni di contrabbando e criminalità organizzata. Sono stati effettuati una dozzina di arresti di cittadini della minoranza serba provocando l'immediata reazione di Belgrado. Secondo il Presidente Vučić le operazioni di polizia rappresenterebbero un atto intimidatorio ai danni della popolazione serba, ragione per cui ha ordinato ai soldati nei pressi del confine di prepararsi al combattimento

e rimanere pronti ad intervenire nel caso in cui fossero state prese altre misure analoghe o più gravi.

Le relazioni con Pristina hanno interessato l'attività del Consiglio dei Ministri che, infatti, ha approvato l'**8 agosto** la nuova Strategia per la Sicurezza e la Difesa nazionale. Secondo quanto dichiarato dal Primo Ministro Brnabić, il piano è stato ritenuto necessario a seguito dei recenti cambiamenti che hanno coinvolto gli equilibri all'interno dell'area dei Balcani. La nuova Strategia mira sostanzialmente alla redistribuzione delle risorse al fine di rafforzare quei settori della difesa che attualmente sono maggiormente impegnati. Vengono così ridisegnati gli obiettivi strategici e, conseguentemente, predisposti gli strumenti attuativi in base a quelli che sono definiti gli interessi nazionali. I riferimenti sono chiaramente agli ultimi sviluppi delle relazioni con il Kosovo che hanno fatto spostare l'ago della bilancia della strategia serba dal sostegno alla cooperazione regionale alla difesa.

La chiusura tra Belgrado e Pristina continua, però, a bloccare il processo di adesione europea della Serbia. Vučić ha affermato di voler proseguire verso l'integrazione al fine di realizzare la costruzione di un determinato tipo di società. Ha, però, specificato di riferirsi non ai valori della democrazia e dello Stato di Diritto quanto, invece, alla sfera meramente economica.

La **Slovenia** è il secondo Paese trattato ad essere stato segnato dalle elezioni europee le cui conseguenze sugli equilibri infra e interpartitici non sono passati inosservati (*cf. Slovenia-Partiti*). La pausa estiva ha sicuramente interrotto una fase politica e istituzionale molto accesa rimandando ai prossimi mesi – e soprattutto all'approvazione del bilancio – le sorti del Governo minoritario di Šarca. Sempre rimanendo sul fronte europeo, il Governo ha invece trovato facilmente un accordo sul nome di Janez Lenarčič da proporre come Commissario europeo.

Il periodo in esame è stato, poi, segnato dall'emergenza dei flussi di migranti che continua ad impegnare tutte le istituzioni slovene e a mettere a dura prova le relazioni di buon vicinato con Croazia e Italia. La questione è stata affrontata in particolare dal

Governo attraverso una complessa strategia multifocale approvata durante la 40<sup>a</sup> sessione ordinaria del **18 luglio**. Il nuovo piano strategico si basa su sei pilastri quali l'analisi del fenomeno a livello internazionale, le relazioni tra migranti economici e migranti illegali, la protezione internazionale, il rimpatrio, l'integrazione e la sicurezza. Gli obiettivi sono quelli di trattare la questione considerandola sia sul piano della sicurezza che su quello dell'integrazione. Si tratta, comunque, di un piano a lungo termine che aggiunge un'ulteriore incognita alla fase di evidente statica transizione che stanno attraversando il Paese e le sue istituzioni.

La preoccupante fase di stallo che sta attanagliando i Balcani Occidentali è stata registrata anche dai leader europei nel vertice di Poznań, organizzato nell'ambito del processo di Berlino. I Capi di Stato e di Governo hanno affrontato tematiche ormai classiche dell'area quali la cooperazione regionale, la corruzione e la carenza di infrastrutture e sono state proposte nuove strategie concrete volte allo sviluppo.

L'approccio, dunque, continua ad essere quello degli aiuti e delle imposizioni dall'alto a sfavore di strategie alternative che potrebbero mirare a rafforzare il raccordo tra società e istituzioni. Il rischio è quello che venga così a consolidarsi esclusivamente un rapporto di profonda dipendenza dei Balcani dall'Unione Europea che non gioverebbe in nessun caso alla crescita degli Stati e al rafforzamento delle loro istituzioni.

In quest'ottica si è anche svolto l'incontro annuale tra i Capi di Stato e di Governo dei Paesi dei Balcani aderenti al Processo di Brdo-Brioni che ha avuto luogo il **9 maggio** a Tirana.

## BOSNIA-ERZEGOVINA – L'ANNUAL NATIONAL PROGRAMME FA SALTARE IL NUOVO ACCORDO DI GOVERNO

### PARTITI

#### IL FRONTE DEMOCRATICO FIRMA UNA DICHIARAZIONE CONGIUNTA CON L'SDA E L'SBB

Il leader dell'SDA, Bakir Izetbegović, minacciato dalla possibile redistribuzione delle forze politiche e da una sua eventuale esclusione, ha tentato invano di provvedere ad un'alleanza con il BiH Bloc, ovvero con l'opposizione di sinistra. Successivamente, però, ha trovato soddisfazione nel sostegno accordatogli dal Presidente croato Željko Komšić il quale, stravolgendo totalmente la strategia del suo FD, ha accettato la proposta del leader bosniaco di firmare una dichiarazione congiunta. A quest'ultima si è poi aggregato Fahrudin Radončić, Presidente di Alleanza per un Futuro Migliore (SBB).

L'accordo tra le tre parti, stipulato il **17 maggio** all'interno dell'edificio che ospita la sede della Presidenza, contiene essenzialmente un programma di principi e obiettivi su cui fondare l'operato del futuro esecutivo e la prossima attività legislativa. La collaborazione dovrà ritenersi valida sia a livello centrale che all'interno della FBiH.

Le voci principali della dichiarazione riguardano l'accelerazione dell'implementazione del Piano di Riforme, un più rapido adeguamento della normativa e delle istituzioni alle richieste dell'Unione Europea nella prospettiva di una prossima adesione, la piena adesione alla NATO attraverso l'attuazione dei MAP e del Piano Nazionale Annuale. L'accordo impegna anche i partiti firmatari a provvedere entro la fine del 2019 ad una nuova legge elettorale che garantisca in tutti i livelli territoriali e a tutti i cittadini di avere accesso alle cariche elettive a prescindere dal gruppo etnico di appartenenza. Sono stati, poi, individuati altri obiettivi comuni volti principalmente a modernizzare il Paese attraverso riforme mirate dell'amministrazione e della giustizia e provvedendo a ridurre la diffusione del reato di corruzione.

#### DECISI I PRINCIPI PER LA FORMAZIONE DEL GOVERNO

Il **18 maggio** il portavoce dell'SDSN Radovan Kovačević ha annunciato la nuova posizione ufficiale del partito relativamente alla partecipazione della Bosnia alla NATO.

[Come già visto](#), la radicale opposizione serba all'adesione aveva costituito sin dall'inizio il più alto ostacolo alla formazione del Governo centrale. Ma dopo il tentativo fallito di far fronte comune con gli altri partiti serbi anche l'SDSN ha dovuto rivedere le sue priorità e cedere ad una rivisitazione della sua posizione.

Kovačević ha esplicitamente dichiarato che la resistenza nei confronti della NATO non sarebbe più stata totale. In particolare, l'SDSN ha sciolto la sua riserva in favore della cooperazione nell'ambito dell'IPAP, *l'Individual Partnership Action Plan*, purché sia chiaro che tale accordo non implichi l'attivazione del MAP, *Membership Action Plan*, ovvero l'ultimo step verso

l'adesione. Infatti, Kovačević ha ricordato che l'RS nel 2017 aveva adottato una Risoluzione sulla neutralità militare, ispirata dall'identico documento in vigore in Serbia, nel rispetto della quale – anche se la questione rimane molto controversa – non sarebbe ammessa la partecipazione dell'Entità alla NATO.

Dunque, la cooperazione al posto dell'adesione è stata posta come l'offerta definitiva e non ulteriormente negoziabile da parte del partito serbo per giungere ad un compromesso valido per la formazione della compagine governativa a livello centrale. In cambio, il **20 maggio**, l'SDSN ha chiesto che fosse accettato il nome di Zoran Tegeltija come futuro Presidente del Consiglio.

I leader degli altri due partiti maggioritari, Izetbegović dell'SDA e Dragan Čović dell'HDZ-BiH, hanno immediatamente accolto la possibilità di riaprire il dialogo sulla base di questo compromesso. Le negoziazioni sono, però, durate a lungo anche a causa delle incertezze del leader bosniaco determinate soprattutto dal parere contrario del suo nuovo alleato, il partito croato FD del Presidente Željko Komšić.

Alla fine di **luglio**, dopo che le lunghe trattative sembravano aver unicamente inasprito i toni e radicalizzato le tre posizioni, si è giunti all'inaspettata svolta determinata dal cedimento di Izetbegović. È stato, quindi, possibile fissare per il **5 agosto** l'incontro che avrebbe dovuto mettere fine all'epopea della formazione del Governo attraverso la stipula di un accordo definitivo tra i tre rappresentanti dei gruppi etnici costituenti.

Il documento firmato da Izetbegović, Čović e Dodik e intitolato "Principi per la formazione del Governo a livello di Bosnia ed Erzegovina" contiene 12 obiettivi del futuro esecutivo da conseguire nell'arco temporale di tre o quattro anni. Nonostante venga esplicitamente fatta menzione degli impegni nei confronti dell'Unione Europea e della NATO, qualsiasi decisione futura sulle relazioni con quest'ultima vengono di fatto congelate. Infatti, l'ambigua formula dell'accordo, raccolta nel punto 3, prevede che il percorso di adesione debba continuare, salvo decisioni future. Ma soprattutto, come si deduce anche dalle dichiarazioni di Izetbegović, il processo di adesione non è di per sé in discussione ma i diversi step verranno ulteriormente diluiti nel tempo almeno per i successivi tre anni. Nel documento viene, poi, concordato di applicare tutte le sentenze e le raccomandazioni emesse da parte delle istituzioni internazionali relativamente al sistema elettorale. In particolare, si dovrà cercare di trovare una formula valida per garantire la rappresentanza dei popoli costituenti e di tutti gli altri popoli all'interno delle istituzioni di tutti i livelli territoriali, in conformità con la Costituzione.

La lotta alla corruzione, lo sviluppo infrastrutturale e la gestione economica sono ulteriori punti del programma concordato il **5 agosto**. L'accordo non fa, però, alcuna menzione esplicita riguardo all'invio a Bruxelles dell'ANP, ovvero del Piano Nazionale Annuale contenente la lista delle riforme e degli obiettivi dello Stato per il periodo 2018-2019. La mancata citazione dell'ANP crea un drammatico vuoto dal quale fuoriescono le interpretazioni contrastanti di ciascuna forza politica e che saranno destinate a ripercuotersi nell'ambito del dibattito presidenziale (*cf. Bosnia-Presidenza* pp. 14-15). Ad ogni modo, come specificato, l'accordo sarebbe stato valido solo se entro 30 giorni dalla stipula fosse stato effettivamente nominato il Consiglio dei Ministri. A tal proposito, Dodik ha minacciato che se l'accordo non si fosse concretizzato entro la data stabilita, l'SNSD avrebbe avviato un ancor più duro boicottaggio di tutte le istituzioni bosniache.

## PARLAMENTO

### APPROVATE LE RISOLUZIONI SUL VSTV E SULL'EMERGENZA MIGRANTI

Ai sensi dell'articolo 68 del regolamento della [Camera dei Rappresentanti](#) quattordici deputati dell'opposizione – appartenenti a SDP, SPD, SDS, SDA, SBB, Naša Stranka, Blocco Indipendente e PDA – hanno richiesto una sessione di emergenza per discutere sulla riforma della magistratura e sulla questione dei migranti. Il Presidente, Borjana Kristo, ha accolto l'istanza e fissato la seconda sessione d'emergenza della Camera dei Rappresentanti per il **14 giugno** ma l'ordine del giorno non è stato approvato a causa del boicottaggio dei rappresentanti serbi. Di conseguenza Borjana Kristo ha convocato la seconda sessione straordinaria della Camera il **26 giugno**, questa volta alla presenza del numero legale dei deputati e che hanno approvato l'ordine del giorno con 24 voti favorevoli, 2 contrari e 2 astensioni.

Il primo punto sull'agenda deriva dalla necessità di adempiere alle ultime raccomandazioni dell'Unione Europea, contenute nel [Rapporto della Commissione](#) pubblicata il **29 maggio**. In particolare, la Commissione Europea avrebbe chiesto alle autorità bosniache di procedere ad una ristrutturazione del sistema giudiziario con l'obiettivo di svincolarlo ulteriormente dal potere politico. Inoltre, i deputati hanno discusso la posizione del Presidente del VSTV a seguito degli scandali in cui è stato coinvolto (*cf. Bosnia-Consiglio Supremo della Magistratura e della Procura* pp. 15-16). Sono state, quindi, votate la risoluzione del deputato SDA Šemsudin Mehmedović con cui è stata chiesta l'adozione urgente degli emendamenti alla legge sul VSTV e le dimissioni del Presidente dei suoi membri e dei procuratori e quella proposta da Damir Arnaut, dalle file dell'SBB, per istituire una commissione provvisoria competente ad indagare sull'attuale funzionamento del sistema giudiziario con particolare riferimento al VSTV. E' stata accolta positivamente anche l'invito del deputato dell'SDP Saša Magazinović rivolto al Ministero della Giustizia affinché presenti entro 30 giorni un'analisi completa delle misure necessarie e urgenti da intraprendere nell'ambito della magistratura da sottoporre poi al parere della Commissione Europea.

Relativamente alla questione dei migranti, l'emergenza riguarda soprattutto i Cantoni di Una-Sana, Bihac e Velika Kladuša e si è giunti in Aula al parere concorde che le competenze delle autorità locali non sono più sufficienti a garantire una gestione idonea delle condizioni umanitarie. In particolare, sono state approvate, le mozioni del deputato SDA Jasmin Emrić relative essenzialmente alla necessità di coinvolgere più fondi pubblici e sensibilizzare ulteriormente i poteri centrali.

### IZETBEGOVIĆ CONVOCA LA PRIMA SESSIONE STRAORDINARIA DELLA CAMERA DEI POPOLI CONTRAVVENENDO ALLA PROCEDURA STABILITA DAL REGOLAMENTO

A seguito della proroga ottenuta dal Consiglio d'Europa per la nomina della delegazione bosniaca, il Presidente in carica della Camera dei Popoli Izetbegović ha convocato il **24 giugno** la prima sessione d'emergenza per prendere una decisione a riguardo (*cf. Bosnia-Governo* p.13).

In realtà però, a norma dell'articolo 58 del [Regolamento della Camera dei Popoli](#), il Presidente, può convocare le sessioni d'urgenza esclusivamente su richiesta motivata di almeno cinque deputati o della maggioranza del collegio.

I deputati SNSD Dusanka Majkić e Lazar Prodanović hanno, quindi, contestato la convocazione ritenendola illegittima dal momento in cui si tratterebbe di un atto unilateralmente intrapreso da Izetbegović al di fuori delle procedure previste dal regolamento. Oltre che per tali ragioni, i membri dell'SNDS hanno confermato la loro assenza alla seduta anche per proseguire il boicottaggio nei confronti del blocco posto in essere dalle pretese dell'SDA sulla formazione del Governo.

Anche i deputati dell'HDZ-BiH non si sono presentati in aula denunciando l'assenza dei requisiti disciplinati dal regolamento per la convocazione di una sessione straordinaria. Di conseguenza la seduta non si è tenuta per mancanza del quorum richiesto all'articolo 19 del Regolamento. I soli deputati presenti in aula sono stati i cinque rappresentanti bosniaci e il croato del FD Zlatko Miletić.

## GOVERNO

### IL MINISTRO CRNADAK OTTIENE UNA PROROGA DAL CONSIGLIO D'EUROPA PER LA NOMINA DELLE DELEGAZIONE BOSNIACA

Durante la 129<sup>a</sup> sessione del Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa, tenutasi ad Helsinki il **17 maggio**, il Ministro degli Affari Esteri Igor Crnadak ha ottenuto una deroga alla sospensione della Bosnia valida per nominare la delegazione entro la successiva riunione del Consiglio prevista per **fine giugno** a Strasburgo. Anche per tale ragione Crnadak ha tentato immediatamente di contattare personalmente i deputati per far sì che la decisione venisse presa in tempi utili ma molti di questi non hanno risposto o non hanno accolto l'istanza del Ministro lasciando sfumare anche questa ultima occasione.

### IL BOICOTTAGGIO DEI MINISTRI DELL'HDZ ALLA CONVOCAZIONE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

L'ultima sessione del Consiglio dei Ministri si è tenuta il **4 aprile**, da quella data la compagine governativa non si è più riunita ufficialmente per quasi due mesi.

La mancata convocazione dell'organo dipende dal boicottaggio dei ministri Vjekoslav Bevanda, Joseph Grubesa e Marina Pendesh dell'HDZ-BiH, rispettivamente a capo dei dicasteri delle Finanze, della Giustizia e della Difesa. Si tratta della totalità dei membri del gruppo etnico croato la cui assenza farebbe saltare il quorum stabilito dalla [Legge sul Consiglio dei Ministri](#) all'articolo 16 che richiama l'articolo IX paragrafo 3 della Costituzione a norma del quale è necessaria la presenza di almeno un componente di ciascun gruppo costituente. L'assenza strategica dei ministri croati come segno di protesta nei confronti del mancato accordo di Governo è stata però negata dalla posizione ufficiale dell'HDZ.

Il Consiglio è tornato a riunirsi solo il **29 maggio** discutendo un ordine del giorno comprendente un totale di 60 punti alcuni dei quali, tra cui l'emergenza migranti, sono stati rimandati alla successiva riunione del **10 giugno**.

## PRESIDENZA

### MANCATO L'ACCORDO TRA I PRESIDENTI, IL GOVERNO TORNA AD ESSERE UNA CHIMERA

Nonostante i "Principi per la formazione del Governo a livello centrale della Bosnia ed Erzegovina" (*cf. Bosnia-Partiti* pp.9-10) fossero sembrati idonei a mettere fine all'epopea della formazione del Governo la questione dell'ANP ha sostanzialmente riaperto la partita e rimesso tutto nelle mani dei Presidenti.

All'interno della Presidenza le posizioni più estreme a riguardo sono occupate, da una parte, da Komšić e, dall'altra, da Dodik. Secondo il Presidente croato non essendo stato messo in discussione il quadro già definito per l'adesione alla NATO, l'ANP non sarebbe dovuto essere eliminato. Dodik, invece, ha sostenuto che la scelta dei tempi e delle modalità di gestione degli strumenti per l'adesione implicino anche la possibilità di non consegnare l'ANP.

Su linee più moderate, invece, il Presidente bosniaco Šefik Džaferović ha suggerito la possibilità di ridiscutere i contenuti dell'ANP approvando un testo modificato, ovvero ridimensionato, che possa soddisfare tutte le parti.

Dodik, però, ha negato questa possibilità contestando il fatto che anche una versione ridotta se inviata a Bruxelles avrebbe costituito un adempimento agli obblighi della NATO contrastando la dilazione dei tempi posta alla base dell'accordo con gli altri leader politici.

La chiusura serba ha spinto inevitabilmente i Presidenti bosniaco e croato a minacciare di compiere un passo indietro ritirando la disponibilità ad accettare Tegeltija come Presidente del Consiglio.

Data la rilevanza della questione Komšić, ai sensi dell'articolo 21 del [Regolamento interno della Presidenza](#), ha inserito la discussione ufficiale sull'ANP nell'ordine del giorno della sessione ordinaria prevista il **20 agosto** mentre ha riservato un'apposita sessione speciale, da tenersi lo stesso giorno, per l'eventuale approvazione del Presidente del Consiglio.

Ma al momento della riunione Dodik ha ottenuto che la discussione sull'ANP fosse cancellata dall'ordine del giorno certo che l'accordo non sarebbe stato preso. Di conseguenza la mancata intesa sul punto ha fatto saltare qualsiasi possibilità di accordarsi sulla formazione del Governo, ragione per cui la sessione straordinaria prevista è stata annullata.

Il **23 agosto** a norma dell'articolo 23 del Regolamento della Presidenza, Dodik ha chiesto la convocazione di una nuova sessione straordinaria della Presidenza per approvare la nomina di Tegeltija a Presidente del Consiglio.

Il giorno della seduta è stato deciso per il **27 agosto**, ma durante le consultazioni preliminari la netta opposizione di Komšić all'approvazione del Presidente del Consiglio proposto da Dodik ha fatto sì che quest'ultimo decidesse di rinunciare alla sessione straordinaria che, di conseguenza,

è stata annullata.

Al termine di **agosto**, a cinque giorni dalla scadenza dell'accordo, la formazione del Governo torna, così, ad allontanarsi dalla sfera del possibile e dell'imminente.

## CONSIGLIO SUPREMO DELLA MAGISTRATURA E DELLA PROCURA

### IL VSTV RISPONDE ALLE CONCLUSIONI ADOTTATE DALLA CAMERA DEI RAPPRESENTANTI

Durante la lunga sessione, durata **dal 19 al 21 giugno**, l'Alto Consiglio della Magistratura e della Procura ha discusso le conclusioni della Camera dei Rappresentanti (*cf. Bosnia-Parlamento* pp. 11-12) relativamente alla condizione della giustizia a seguito dello scandalo che ha coinvolto il suo Presidente Tegeltija, incriminato da un video che ne registra l'atto di ricevere denaro da un noto uomo d'affari in cambio della promessa di un'accelerazione dei tempi della giustizia.

Secondo il consigliere Goran Nezirović la richiesta di dimissioni dell'interno Consiglio suggerita dai deputati doveva essere implementata per salvaguardare la credibilità dell'istituzione. Tale presa di posizione, non ha però trovato l'appoggio del Consiglio e, in particolare, del Vice-Presidente Jadranka Lokmić-Misirača.

La discussione è terminata con le risoluzioni approvate durante la sessione del Consiglio del **18 luglio** in cui il Consiglio ha negato la possibilità delle dimissioni sottolineando, inoltre, la mancanza del carattere vincolante della richiesta del Parlamento. È stata registrata anche la contrarietà alla mozione della Camera per istituire una commissione d'inchiesta in quanto andrebbe a costituire un controllo parlamentare sulla giustizia contrariamente al principio costituzionale contenuto nell'articolo I paragrafo 2. Si tratterebbe, infatti, di una grave ingerenza messa in atto dal legislativo al di fuori dell'ambito delle sue competenze. Di conseguenza, l'VSTV invita la Camera dei rappresentanti ad avviare, eventualmente, una collaborazione per fini conoscitivi ma che sia nel rispetto delle rispettive attribuzioni e del principio costituzionale della separazione dei poteri.

## CORTE COSTITUZIONALE

### LA CORTE RIGETTA L'ISTANZA DI UN GIUDICE COSTITUZIONALE DELLA FBiH RELATIVA ALLA LEGGE SUL VSTV

Con la decisione [U-4/19](#) la Corte Costituzionale ha affrontato il caso sottopostole il **25 marzo** dalla Corte Costituzionale della FBiH, su mozione del giudice Jadranka Brenjo, per verificare la compatibilità dell'articolo 17 comma 22 della [Legge sul Consiglio Supremo della Magistratura e della Procura](#) con la disposizione contenuta nell'articolo 1 comma 2 della Costituzione di Dayton.

Secondo il richiedente la norma in questione attribuendo all'VSTV la competenza a stabilire i criteri di valutazione dei giudici, compresi quelli costituzionali della Federazione, sarebbe

contraria ai principi dello Stato di diritto.

La Corte ha, però, respinto la richiesta sostenendo non vi fossero ragioni per individuare alcuna violazione.

Inoltre, il giudice delle leggi, ha aggiunto che l'istanza della Corte della Federazione andava oltre il caso di merito e cercando di espandere la propria giurisdizione. La richiesta di valutazione della compatibilità delle disposizioni della legge sul VSTV tenterebbe in altre parole di "aggirare e limitare la posizione della Corte costituzionale sulla costituzionalità e la legalità dei criteri in questione".

## AUTONOMIE

### LA FEDERAZIONE È ANCORA IN BALIA DELLA CRISI PARLAMENTARE

Il **16 maggio** si è tenuta la sessione della Camera dei Popoli della FBiH per l'approvazione del bilancio del 2019 dopo i numerosi rinvii resi necessari dalle vicissitudini postelettorali.

Neanche in quest'occasione è stato possibile approvare la legge e per una ragione del tutto nuova nella storia dell'istituzione locale e indubbiamente insolita nel panorama politico di tutta la Bosnia. Infatti, quasi inaspettatamente, il gruppo parlamentare serbo della Camera dei Popoli ha adottato una posizione comune, e quindi trasversale ai differenti partiti di appartenenza, votando unanimemente contro la proposta di bilancio.

I rappresentanti serbi hanno convenuto sulla necessità di fare fronte comune per portare all'attenzione delle istituzioni locali le problematiche dei comuni serbi e per garantire una più solida protezione degli interessi del gruppo etnico. Dunque, la pratica del voto unanime potrebbe diventare la prassi adottata dai serbi almeno nella Camera dei Popoli da ora in avanti.

Ma la crisi parlamentare ha coinvolto anche l'altro ramo del Parlamento della Federazione, la Camera dei Rappresentanti, dove è stata approvata il **24 giugno** la mozione presentata dal capogruppo di HDZ-BiH Mladen Bosković per sospendere la sessione fino a quando l'Aula non fosse stata in grado di esprimere una maggioranza.

La proposta è stata approvata con i voti favorevoli dei rappresentanti di SDA, HDZ, DF, SBB, PDA e con quelli contrari di SDP e Naša Stranka.

### IL GOVERNO DELLA RS FA UN PASSO INDIETRO SULLA LEGGE SULLA POLIZIA DI RISERVA

Nella sessione del **25 giugno** era prevista l'approvazione di una legge che avrebbe istituito una forza di polizia di riserva da affiancare a quella nazionale nel territorio della RS per supplire alla mancanza del Governo centrale responsabile di non aver provveduto a dispiegare il numero di uomini precedentemente stabilito.

Le nuove forze dell'ordine sarebbero state sottoposte direttamente agli ordini del Ministro degli Interni e del Direttore della Polizia della RS e sarebbero stati titolari degli stessi poteri di un normale agente di polizia. La proposta di legge ha ricevuto tiepide critiche dall'estero mentre le delegazioni dell'Unione Europea e dell'OHR hanno sollecitato le istituzioni a rispettare,

comunque, le libertà civili e hanno tentato di aprire un dialogo per ridurre la portata della legge. Tali tentativi sembrerebbero aver sortito l'effetto di provocare un arretramento del Governo dell'RS il quale, in una sessione telefonica a poche ore dalla discussione in Assemblea, ha stabilito cinque emendamenti del disegno di legge sulle forze dell'ordine da presentare in aula con i quali viene sostanzialmente cancellata l'introduzione della polizia di riserva.

Il Presidente serbo della Bosnia Dodik ha però precisato che l'emendamento è stato solo posticipato in quanto l'istituzione di nuove unità di forze dell'ordine richiede tempi e risorse maggiori di quelle considerate ma che già in autunno tornerà a discuterne.

La rinuncia del Governo della RS ha comunque provocato la cancellazione dall'ordine del giorno della Camera dei Rappresentanti della FBiH della discussione sulla modifica alla legge sugli affari interni che avrebbe dovuto introdurre anche nell'Entità bosniaco-croata una polizia di riserva.

## CROAZIA – IL SISTEMA PARTITICO CROATO RESISTE ALLE ELEZIONI E AL RINNOVO DEL GOVERNO

### ELEZIONI

#### LE ELEZIONI EUROPEE IN CROAZIA: UN ATTESO TEST PER I PARTITI

Le elezioni europee del **26 maggio** sono state per la Croazia un appuntamento elettorale decisivo per misurare il grado dei cambiamenti eventualmente messi in atto dalle ultime consultazioni nazionali del 2016.

L'HDZ ha realizzato 4 seggi con il 22.72% dei voti, un dato che preoccupa solo relativamente i dirigenti del partito. Nel 2014 l'HDZ si era presentata alla testa di una forte coalizione che ottenne in tutto 6 seggi, dunque la perdita di due sembra perfettamente commisurabile con la lista autonoma anche se l'obiettivo era quello dei cinque seggi. Ad ogni modo, ciò che preoccupa sono i 18.70 punti percentuali ma soprattutto il calo di voti rispetto ai sondaggi che davano l'HDZ tra il 26 e il 28%. Da questa prospettiva, i veri avversari dell'HDZ sono – e saranno per il futuro – i conservatori e i sovranisti.

L'SDP è ancora il maggior partito di opposizione e ha confermato i 4 seggi europei grazie al 18.71% delle preferenze. Infatti, la Coalizione di Amsterdam ha conquistato, con il 5.19% dei voti, un solo seggio.

Preoccupa, invece, livello di crescita dei partiti euroscettici che hanno ottenuto due seggi dei dodici assegnati alla Croazia. Sembra, infatti, aver avuto successo l'idea di numerosi partiti di estrema destra, conservatori e ultranazionalisti – Harst, HKS, HSPAS, UHD, ECR, ECPM – di presentarsi uniti in un'unica lista, i Sovranisti Croati hanno, infatti, totalizzato insieme l'8.52%. Il secondo partito populista ed euroscettico ad ottenere un seggio europeo, con il 5.66% dei voti, è il recente Živi Zid.

Infine, l'ultimo partito croato ad aver ottenuto un seggio, con il 7.89% delle preferenze, rappresenta la vera sorpresa di queste elezioni. Si tratta della lista indipendente di Mislav Kolakušić un noto giudice che deve la sua popolarità ad un'intesa battaglia, anche e soprattutto mediatica, contro la corruzione. Dopo il successo inaspettato delle europee Kolakušić ha deciso di cavalcare l'onda e ha annunciato immediatamente la sua candidatura alla Presidenza della Repubblica.

Tra gli euroscettici ha subito, invece, un'annunciata sconfitta il partito Most che non ha superato la soglia prevista del 5% continuando a pagare la decisione di abbandonare la coalizione di Governo nell'aprile del 2017. Non ha ottenuto seggi neppure il partner di Governo dell'HDZ ovvero l'HNS risultando l'ultimo partito con il 2.6% di preferenze. In questo caso, i liberali democratici hanno scontato la scelta di presentare una lista separata.

## PARLAMENTO

### LA RICHIESTA DI VOTAZIONE DELLA MOZIONE DI SFIDUCIA NEI CONFRONTI DEL MINISTRO KUJUNDŽIĆ IMPEGNA LE ISTITUZIONI CROATE

Il **20 luglio**, la Commissione per gli Affari Costituzionali, i Regolamenti e il Sistema Politico si è espressa negativamente sulla possibilità di votare la mozione di sfiducia presentata dal gruppo Most nei confronti del Ministro della Salute Milan Kujundžić accusato sostanzialmente di inattività. La Commissione era stata interpellata dal Presidente del Sabor Gordan Jandroković sull'opportunità di convocare una sessione straordinaria per la discussione di una mozione di sfiducia essendo la sessione ordinaria del Sabor sospesa per la pausa estiva, costituzionalmente vincolata dall'articolo 79.

Secondo la disposizione costituzionale contenuta invece nell'articolo 116 comma 4, il dibattito su una mozione di sfiducia deve comunque essere fissato entro 30 giorni dalla data di deposito. Ma nonostante tali condizioni, per la Commissione Affari Costituzionali, data la particolarità del caso, l'autorizzazione a convocare il Sabor dovrebbe essere richiesta direttamente al Presidente della Repubblica nel rispetto del secondo comma del sopracitato articolo 79 con il quale il Capo dello Stato viene intitolato del potere di riunire l'Assemblea per una seduta d'emergenza. Il Presidente Grabar-Kitarović ha, però, richiesto il parere della Corte Costituzionale per avere conferma sulla costituzionalità della convocazione d'urgenza del Sabor in un caso del genere.

Il **9 agosto**, il Presidente della Corte Costituzionale Miroslav Šeparović ha emesso una dichiarazione con la quale ha fatto notare che la Costituzione non attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di adire la Corte per sindacare un atto del Sabor. Inoltre, ha ricordato il Presidente Šeparović, la Corte a norma dell'articolo 104 [della Legge costituzionale sul suo funzionamento](#) è autorizzata a monitorare tutte le attività parlamentari ed eventualmente ad agire d'ufficio nel caso riconoscesse violazioni della costituzione e delle leggi e che questa sarebbe l'unica possibilità attraverso cui sindacare sulla regolarità di un atto interno del Parlamento.

In altre parole, né la Corte Costituzionale né il Presidente della Repubblica hanno preso una posizione riguardo la legittimità di convocare una sessione d'emergenza per discutere una

mozione di sfiducia lasciando scadere il termine di 30 giorni. Inoltre, secondo Robert Podolnjak, rappresentante di Most nella Commissione Affari Costituzionali, la Corte avrebbe così favorito partigianamente la maggioranza governativa.

La mancata convocazione entro la scadenza costituzionalmente stabilita rappresenterebbe per diversi deputati dell'opposizione, sia di Most che dell'SDP, una grave violazione della Costituzione. Per tale ragione un gruppo di 32 deputati – che rappresentano più di un quinto dell'Assemblea come richiesto dall'articolo 35 della Legge costituzionale sulla Corte per presentare un ricorso – aveva depositato già il **22 luglio** un'istanza presso la Corte contro la decisione della Commissione Affari Costituzionali di dichiarare illegittima la possibilità di convocare una sessione d'emergenza nel caso in questione.

## GOVERNO

### IL RIMPASTO DEL GOVERNO COME UNICA ALTERNATIVA ALLO SCIoglimento

La Commissione parlamentare per i conflitti d'interesse ha aperto un caso il **24 giugno** sul Ministro della Pubblica Amministrazione Lovro Kušćević, colpevole di non aver registrato due proprietà presso Nerežišća, una località presso l'isola di Brač di cui è stato sindaco. Immediatamente, i principali partiti d'opposizione, su impulso dei rappresentanti di Most e dell'SDP, non hanno esitato a chiederne le dimissioni. Pochi giorni dopo, il **30 giugno**, anche il Vice Primo Ministro Predrag Štromar dell'HNS ha chiesto a Plenković le dimissioni del Ministro.

Il **4 luglio** è stata quindi approvata e inserita in agenda da 43 deputati – in maggioranza dell'SDP – la votazione per la mozione di sfiducia contro Kušćević. Ma il Ministro della Pubblica Amministrazione e segretario dell'HDZ, la sera dell'**8 luglio**, ha preceduto la deliberazione e rassegnato le dimissioni da entrambe le cariche. Il Ministero è stato, poi, assunto da Šibenik Polytechnic. Il giorno dopo in Aula sono state dibattute le dimissioni di Kušćević ed è emerso che sia le opposizioni che i deputati dell'HNS non fossero soddisfatti dalla sola sostituzione del Ministro dell'Amministrazione e che, per scongiurare l'ipotesi di scioglimento, il Governo si sarebbe dovuto profondamente rinnovare nella sua composizione. Di conseguenza il **17 luglio**, Plenković, cedendo alle pressioni parlamentari, ha presentato durante una conferenza stampa una nuova squadra di Governo. La nuova squadra di Governo ha ricevuto l'avallo parlamentare il **19 luglio** durante la tredicesima sessione straordinaria convocata dal Presidente del Sabor Jandroković su richiesta del Governo, a norma di quanto disposto dall'articolo 79 della Costituzione.

Le modifiche più rilevanti riguardano la sostituzione di 8 Ministri e la nomina a Vice-Primo Ministro dei Ministri dell'Interno e delle Finanze, rispettivamente Davor Božinović e Zdravko Marić. Ulteriori cambiamenti sono stati fatti al livello dei sottosegretari.

**LA CORTE COSTITUZIONALE TORNA A PRONUNCIARSI SUL CASO VUKOVÁR**

Il **2 luglio**, la Corte Costituzionale si è espressa con un'attesissima sentenza, la [U-II-1818/2016](#), in tema di diritti delle minoranze relativamente al caso della limitazione del bilinguismo per i serbi della nota città di Vukovár.

La questione è degna di nota non soltanto perché mette fine ad una lunga saga di contrasti tra le diverse istituzioni locali e centrali essenzialmente sulla questione dell'uso del cirillico, ma soprattutto perché conferma come processi quali la democratizzazione e l'integrazione europea in alcune aree non siano stati ancora del tutto assimilati. Il grande problema, infatti, resta quello della mancata separazione del discorso politico dalle retoriche etniche.

Questo caso, infatti, ha origini da una modifica dello statuto cittadino votato dalla maggioranza di destra del Consiglio municipale nel 2013 con il quale si dichiarava la specialità della città Vukovár in relazione alle sue vicende storiche, legate alla guerra degli anni Novanta, e di conseguenza la esonerava dall'applicazione della [legge costituzionale sulle minoranze](#). In particolare, il Consiglio voleva evitare l'introduzione del bilinguismo previsto dalla suddetta legge in qualsiasi località vi fosse una minoranza di almeno il 30% in cui rientrerebbe anche Vukovár essendo i residenti serbi circa il 34% della popolazione secondo il censimento di riferimento del 2011.

Considerando il lungo intervallo temporale trascorso tra i fatti bellici e l'emendamento allo statuto è evidente che la natura dello stesso non sia mosso da sentimenti di reminiscenza storica ma piuttosto da ragioni di opportunità politica. Ad ogni modo, la questione sembrava inizialmente essersi risolta con una sentenza del 2014 della Corte Costituzionale su ricorso della Commissione per i diritti umani e nazionali delle minoranze con la quale si obbligavano le autorità di Vukovár ad attuare tutte le misure previste dalla legge per il rispetto dei diritti delle minoranze con specifico riguardo al bilinguismo. In questo modo veniva anche sancita l'incostituzionalità delle modifiche statutarie. Ma nel 2015 la maggioranza consiliare dell'PHDZ ha nuovamente emendato lo statuto vietando sostanzialmente di nuovo l'uso ufficiale del cirillico e limitando ulteriormente la tutela dei serbi. Infatti, la modifica predisponeva che qualsiasi diritto della minoranza serba sarebbe stato assicurato se le condizioni lo avessero permesso. Secondo la Corte, adita nuovamente nel 2016 dalla Commissione per i diritti umani e nazionali delle minoranze, tale previsione sarebbe incostituzionale.

Il giudice delle leggi ha, infatti, annullato l'articolo 5 del nuovo statuto di Vukovár nella parte in cui permetteva l'utilizzo per i Consiglieri serbi di documenti in cirillico solo su esplicita richiesta scritta. La conseguenza è che tutti i documenti e tutti gli atti devono essere direttamente presentati e preparati anche in lingua serba. La Corte ha abrogato anche l'articolo 6 dello statuto permettendo così ai cittadini serbi di poter usufruire della disponibilità di un qualsiasi documento, modulo o atto scritto in cirillico. La Corte ha, poi, richiesto alle autorità locali una relazione ad ottobre sull'implementazione dei diritti previsti dalla legge. Ad ogni modo la sentenza risulta indebolita dalla mancata previsione di sanzioni in caso di inadempimento da parte delle istituzioni di Vukovár.

## MACEDONIA DEL NORD – IL GOVERNO SI RIORGANIZZA INTERPRETANDO L’ESISTO DELLE ELEZIONI PRESIDENZIALI

### ELEZIONI

#### LE PRESIDENZIALI SONO VINTE DAL CANDIDATO EUROPEISTA PENDAROVSKI

Le elezioni presidenziali del 2019 sono figurate come un decisivo banco di prova per verificare la posizione dell’elettorato a seguito dell’entrata in vigore degli Accordi Prespa. L’intera campagna elettorale è stata animata dallo scontro delle posizioni dei due principali candidati, l’europeista Stevo Pendarovski e la nazionalista sostenuta da VMRO-DPMNE Gordana Siljanovska-Davkova, nei confronti degli Accordi. In particolare, Gordana Siljanovska-Davkova ha fatto della sua opposizione al nuovo nome dello Stato il cavallo di battaglia della sua campagna. Come osservato nell’analisi del [quadrimestre precedente](#), al primo turno è stato scartato il candidato indipendente della minoranza albanese Blerim Reka. Al secondo turno del **5 maggio** ha, invece, vinto Pendarovski con il 53.59% delle preferenze contro 46.41% della sua avversaria.

La scelta degli elettori è quindi quella di proseguire nel cammino verso l’emisfero occidentale anche se l’esiguo margine di differenza del secondo turno e il risultato finale lasciano ancora aperta la porta a possibili cambi di rotta. La posizione in certi casi ambigua e le indicazioni poco dirette dell’Unione Europea potrebbero avvantaggiare posizioni nazionaliste e reazionarie che nel sistema politico macedone sono lontane dall’essere estinte.

### PARTITI

#### LA NUOVA DIRIGENZA DELL’SDSM

Il Primo Ministro e leader dei socialdemocratici Zoran Zaev, dopo aver preannunciato sostanziali cambiamenti nella squadra di Governo (*cfr. Macedonia del Nord-Governo* pp. 23-25), ha proseguito anche alla sostituzione delle più alte cariche del partito.

In particolare, durante il Consiglio di amministrazione del **26 maggio** sono stati sostituiti i sei vice-presidenti del partito; il Segretario organizzativo; il Segretario Generale; il Segretario internazionale e il Coordinatore per il Forum delle donne. La scelta del nuovo Segretario Generale è ricaduta su Ljupco Nikolovski che assumerà l’incarico rinunciando al Ministero dell’Agricoltura.

L’opera di rinnovamento ha coinvolto anche 78 membri delle sezioni territoriali del partito sostituiti nella stessa occasione su impulso del leader Zaev.

### PARLAMENTO

#### IL NUOVO REGOLAMENTO PARLAMENTARE

Tra il **22 e il 23 giugno** si sono tenuti degli incontri informali tra alcuni parlamentari europei

e i rappresentanti dei partiti macedoni nell'ambito del processo dei Dialoghi "Jean Monnet" giunto al suo secondo appuntamento.

L'obiettivo del progetto è quello di guidare il Parlamento macedone verso la modernizzazione attraverso un aggiornamento funzionale delle procedure che dovranno essere più coerenti con gli standard europei, sempre nell'ottica di una prossima adesione. A tal fine è stato anche ripristinato il Gruppo di Lavoro per le Riforme che è stato formato dai rappresentanti di ciascun gruppo parlamentare. Il nuovo incarico del Gruppo, che aveva già lavorato alla redazione del recente Codice di Condotta, è quello di conciliare le posizioni dei partiti riguardo, *in primis*, a possibili modifiche del Regolamento e, successivamente, intorno ad altre due tematiche fondamentali per l'indipendenza del legislativo quali l'autonomia economica e l'autodichia.

I primi frutti del lavoro del rinnovato organo parlamentare sono stati raccolti già il **25 luglio**, con l'approvazione di alcuni emendamenti al Regolamento da parte della maggioranza costituita da 63 deputati della coalizione governativa.

Nonostante tutti i partiti sembrassero d'accordo al termine dei Dialoghi, l'opposizione non ha votato in favore delle modifiche. Secondo quanto confermato dal capogruppo di VMRO-DPMNE Nikola Micevski gli esiti del progetto "Jean Monnet" avevano suggerito di rivedere le procedure interne al fine di riportare il Parlamento al centro del sistema garantendo una maggiore indipendenza dalle altre istituzioni. Non era stato, invece, esplicitamente previsto l'adattamento del Regolamento in relazione alla nuova legge sulle lingue delle minoranze del 2018. Micevski, infatti, pur non dichiarandosi contrario all'applicazione della legge, ha contestato l'inserimento di una modifica che non era stata precedentemente discussa e contrattata tra tutti i partiti.

## GOVERNO

### IL GOVERNO MACEDONE SI RINNOVA

Come annunciato nei giorni precedenti il primo turno delle elezioni presidenziali, il Primo Ministro Zoran Zaev, non essendo soddisfatto dell'esito delle votazioni, ha confermato la sua intenzione di procedere ad un rimpasto del Governo.

Il candidato proposto dal principale partito di maggioranza, Stevo Pendarovski, non ha infatti conquistato la maggioranza assoluta richiesta per evitare il secondo turno. Tale risultato è stato interpretato da Zaev come un segnale di insoddisfazione da parte dell'elettorato nei confronti della compagine governativa. Anche il ballottaggio delle elezioni locali di Ohrid e Novo Selo, celebrate sempre il **5 maggio**, hanno confermato il ridimensionamento dei socialdemocratici la cui vittoria è stata conseguita con scarsi margini di vantaggio, rispettivamente con il 54,36% e con il 49,27%. Secondo Zaev le indicazioni dell'elettorato possono trovare soddisfazione seguendo o la via delle elezioni anticipate, come più volte sostenuto dall'opposizione, oppure attraverso l'assunzione delle responsabilità politiche di alcuni membri del Governo e la loro inevitabile sostituzione. L'individuazione di questi ultimi è stata oggetto di lunghe consultazioni sia interne che con il partner di Governo Ali Ahmeti, leader di DUI, protrattesi **fin oltre la metà del mese di giugno**. Infatti, solo il **24 giugno** Zaev ha pubblicato la lista dei dicasteri interessati

al cambio di guardia e ha rivelato, allo stesso tempo, i nomi dei nuovi 7 Ministri. La revoca ufficiale dei Ministri avviene, infatti, proprio su impulso del Primo Ministro che, a norma dell'articolo 94 della Costituzione, può farne richiesta formale all'Assemblea. Più nel dettaglio, secondo i [Regolamenti parlamentari](#) (artt. 221-222) la proposta di revoca dei Ministri da parte del Capo del Governo deve essere presentata al Presidente dell'Assemblea e accompagnata da motivazioni scritte. L'Assemblea è così chiamata a decidere tramite votazione senza dibattito durante la sua prima sessione programmata. Un gruppo parlamentare o almeno cinque deputati possono comunque proporre di aprire un dibattito, in tal caso il Ministro o i Ministri in revoca hanno la possibilità di intervenire per 15 minuti.

La sessione parlamentare per votare le dimissioni dei Ministri si è tenuta il **26 giugno** e, nel quadro delle norme appena menzionate, tutte le revoche presentate da Zaev sono state approvate dopo un lungo dibattito aperto dalle opposizioni e durato diverse ore. La Commissione per la prevenzione della corruzione aveva, invece, già dato un parere negativo sulla compatibilità della carica del Primo Ministro con quella di capo del dicastero delle Finanze, al quale si era preposto, secondo quanto disciplinato dalla [Legge contro la corruzione](#), di conseguenza Zaev ha dichiarato di volerne assumere la carica solamente *ad interim* fino a quando non verrà nominato un nuovo Ministro. Il **30 agosto**, infatti, è stata votata dall'Assemblea la del nuovo Ministro delle Finanze, Nina Angelovska, insieme a quella dei nuovi Vice-Ministri e del governatore della Banca nazionale.

Il **18 giugno**, infine, il Primo Ministro Zaev ha presieduto una riunione speciale del Governo durante la quale è stata adottata la decisione di revocare o ricollocare circa 70 persone tra funzionari pubblici, direttori di pubbliche istituzioni e membri dei consigli di amministrazione delle istituzioni. I partiti di opposizioni restano convinti che i cambiamenti del Governo siano esclusivamente di facciata ma il Primo Ministro Zaev continua a sostenere si tratti di scelte sostanziali e soprattutto funzionali all'imminente ingresso della Macedonia nella NATO e ai negoziati con l'Unione Europea.

## **MONTENEGRO – VERSO UNA NUOVA RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE**

### PARTITI

#### IL IX CONGRESSO DELL'SDP

Il **29 giugno** si è tenuto il IX Congresso dell'SDP durante il quale sono stati eletti il nuovo Presidente del partito Draginja Vuksanović-Stanković e il Vice-Presidente, confermato nella figura di Rasko Konjević al quale è stata attribuita anche la nuova carica di Presidente Onorario.

Il Congresso ha poi approvato il nuovo Consiglio centrale mentre le restanti cariche del partito sono state nominate il **17 luglio**, in occasione della prima sessione del Comitato centrale dell'SDP.

## UNA POSIZIONE UNIVOCA PER L'OPPOSIZIONE

Prima dell'avvio dei lavori della Commissione per la riforma elettorale (cfr. *Montenegro-Parlamento* pp. 25-26), il **24 agosto**, il nuovo Presidente dell'SDP Draginja Vuksanović-Stanković ha invitato tutti i partiti dell'opposizione, ad eccezione del FD, ad un incontro per stabilire una posizione comune da sostenere all'interno del nuovo organo parlamentare. L'esclusione del FD è riferibile alla sua espressa volontà di non voler partecipare ai lavori della Commissione. Secondo i dirigenti del SNP, invece, l'accordo proposto da Vuksanović-Stanković dovrebbe essere aperto a tutti e, a maggior ragione all'FD per evitare che agisca in solitaria come una scheggia impazzita ai danni della già precaria stabilità delle opposizioni.

Ad ogni modo, i primi giorni di settembre le opposizioni dovrebbero riuscire ad approvare una linea di cooperazione.

## PARLAMENTO

### LA COMMISSIONE PER LA RIFORMA ELETTORALE E' FORMATA

All'ordine del giorno della sessione del **31 luglio** compare, dopo quasi un anno di richieste da parte delle opposizioni, la discussione di alcuni punti del cosiddetto "Piano di Bruxelles". Si tratterebbe della proposta di un accordo tra i partiti per approvare una riforma elettorale concordata dai leader dei Democratici e di URA, Aleksa Becić e Dritan Abazović, con il Commissario europeo per l'allargamento Hahn in occasione di un incontro avuto luogo a Bruxelles durante gli ultimi mesi del 2018. Le indicazioni contenute nel Piano vertono sulla formazione di un organo parlamentare che prepari, coordini e controlli i lavori dell'Aula nella redazione e approvazione di una nuova legge elettorale che dovrà favorire la creazione di un quadro giuridico e istituzionale capace di garantire l'effettiva concorrenza e lo svolgimento di elezioni libere e trasparenti. Il DPS ha, quindi, dovuto cedere e accettare di discutere le condizioni proposte da parte delle opposizioni sia a causa delle forti pressioni europee sia per seguire gli umori dell'opinione pubblica.

Nella sessione in questione era quindi programmata la votazione per modificare la Commissione per la riforma della legislazione elettorale e per dotarla dei ruoli e dei compiti che aderissero all'idea dell'organo ausiliare pensato da Bruxelles. In tale occasione sono stati approvati 9 emendamenti presentati dal partito maggioritario e dall'opposizione democratica. Si è deciso di posticipare l'inizio dei lavori in Assemblea dal 30 settembre al 15 novembre e che la Commissione avrebbe redatto un rapporto ogni tre mesi.

È stato, invece, respinto da 40 voti contrari l'emendamento del Fronte Democratico (FD) con il quale chiedeva di far precedere i lavori elettorali dalla formazione di un Governo tecnico.

Inoltre, nel decidere la composizione della Commissione, è stata avanzata dai democratici la proposta di un'attribuzione di due seggi aggiuntivi a loro riservati. L'emendamento in questione è passato con i voti favorevoli di 42 deputati. La richiesta era stata giustificata dai democratici sulla base del principio della rappresentanza dei gruppi per cui al primo dell'opposizione era legittimo spettassero seggi aggiuntivi. In realtà, la prima forza politica avversa alla maggioranza è il FD che

però ha scontato il fatto di non costituire un gruppo unico ma di essere parcellizzato all'interno di quelli dei diversi partiti che lo compongono. I deputati del DSP hanno, però, precisato in più occasioni che la composizione della Commissione poteva essere modificata ulteriormente e che sarebbe stato in ogni caso un bene se altri partiti avessero voluto implementarla. Il leader del FD Andrija Mandić ha, comunque, accusato i democratici di aver ottenuto tale vantaggio a seguito di contrattazioni segrete con il partito maggioritario. Ad ogni modo, i deputati del FD hanno già annunciato che boicotteranno anche i lavori della Commissione.

Il **23 agosto** l'Assemblea si è nuovamente riunita per approvare i due deputati democratici aggiuntivi che avrebbero seduto in Commissione e sono stati approvati con il sostegno dei deputati del DPS i nomi di Momo Koprivica e Danilo Saranović. I rappresentanti del DSP si sono astenuti mentre le altre opposizioni non hanno partecipato.

### NUOVE MODIFICHE AI REGOLAMENTI

Il **16 maggio** il deputato liberale Andrija Popović ha proposto un emendamento al Regolamento dell'Assemblea affinché fossero previste sanzioni in caso di assenze ingiustificate da parte dei deputati. Il bisogno di introdurre tali disposizioni deriva da motivazioni prettamente contingenti nonostante l'istanza del deputato liberale faccia riferimento anche ad una generica necessità di adattamento del regolamento ai modelli degli Stati dell'Unione Europea.

In Montenegro il problema da risolvere resta, infatti, indubbiamente quello del persistente boicottaggio delle sedute parlamentari che le sanzioni dovrebbero, se non ridurre, almeno inquadrare e limitare giuridicamente. La redazione degli emendamenti ha seguito un'ampia ricerca comparata sulla base della quale i proponenti sono giunti alla conclusione che per rendere più facilmente applicabili le sanzioni sarebbe opportuno integrare le norme con la definizione di tutte le circostanze che non possono giustificare un'assenza e tra cui andrebbe inserito il boicottaggio.

Nella pratica le modifiche proposte da Popović si sono concretizzate con l'aggiunta al Regolamento di un articolo 82bis secondo il quale le assenze ingiustificate alle attività dell'Assemblea convocata nella sua seduta ordinaria di durata maggiore di 30 giorni, devono essere punite con una detrazione del 60% dallo stipendio. Un nuovo articolo 82ter attribuisce la competenza a decidere sulle sanzioni al Consiglio dell'Amministrazione.

Il **30 luglio** Popović ha aggiunto anche la richiesta di ulteriori modifiche tramite le quali dovrà essere introdotto l'articolo 56bis con cui l'assenza ingiustificata ad una sessione del plenum o ad una della Commissione di cui un deputato è parte, comporterà la detrazione del 40% dallo stipendio mentre un'assenza di due o più sedute la perdita del 50%. Anche in questo caso la decisione sarà presa dal Consiglio dell'Amministrazione. Tale modifica è stata ulteriormente corretta riducendo le detrazioni rispettivamente al 30% e al 40%.

La proposta di emendamento al Regolamento è stata posta al vaglio delle Commissioni per il sistema politico, la giustizia e l'amministrazione e del Comitato legislativo. Quest'ultimo riunito nella sua 95<sup>a</sup> seduta del **30 luglio** ha approvato gli emendamenti e rinviato al *plenum* dell'Assemblea il progetto che è stato adottato il **31 luglio**.

## APPROVATO ANCHE IL CODICE ETICO

Nella seduta del **31 luglio** l'Assemblea ha approvato con i voti della coalizione di maggioranza la decisione di adottare il [Codice Etico](#) contenente linee guida sul comportamento corretto da adottare nelle diverse situazioni riguardanti l'attività di un deputato.

Il Codice ha la primaria funzione di prevenire e ridurre il fenomeno della corruzione ed è quindi, spesso integrativo se non correttivo di norme preesistenti e contenute nella [Legge sulla Prevenzione della Corruzione](#). Il Codice Etico non dispone chiaramente della forza coercitiva della legge, non potendo prevedere sanzioni. Tuttavia, sono previste pubbliche ammonizioni che dovrebbero funzionare da deterrenti. Inoltre, i deputati saranno tenuti a firmare il Codice una volta pubblicato. Tutti coloro che non lo faranno ne risponderanno in termini di responsabilità se non altro diffusa. Ad ogni modo tale Codice era stato richiesto dal GRECO tramite le [Raccomandazioni](#) formulate al termine del IV Ciclo di valutazione relativo alla Prevenzione della corruzione dei parlamentari, giudici e funzionari pubblici, pubblicata il **18 ottobre 2017**.

## GOVERNO

### IL GOVERNO PROPONE IN AULA MODIFICHE AL BILANCIO DEL 2019

A seguito dei risultati particolarmente positivi determinati dalla politica economica degli ultimi mesi, il Consiglio dei Ministri dell'**11 luglio** ha approvato un disegno di legge contenente modifiche al bilancio del 2019.

Secondo quanto confermato dal Ministro delle Finanze Darko Radunović, gli emendamenti alla legge mirano a rifinanziare l'attuale debito tramite l'assunzione di prestiti per il valore di 500 milioni di euro e a creare una riserva fiscale destinata al rimborso delle obbligazioni dovute nel 2020 che ammontano a 530 milioni di euro, di cui 321 milioni riferiti a titoli europei emessi nel 2015. Il continuo monitoraggio dei mercati finanziari internazionali da parte del Governo e del Ministero delle Finanze avrebbe permesso l'individuazione, nelle settimane precedenti l'approvazione degli emendamenti in Consiglio, di condizioni favorevoli per l'emissione di Eurobond da parte dei Paesi in via di sviluppo. Il trend positivo di tali fattori avrebbe reso giustificabile una rielaborazione del bilancio per approfittare della situazione e creare le condizioni per restituire il debito del 2020 al minor costo possibile. Secondo i calcoli del Governo la strategia così pensata porterà ad una riduzione del debito pubblico al di sotto del 60% entro il 2022.

Dopo la revisione, il disavanzo del 2019 sarà pari a 142,6 milioni di euro, leggermente superiore al divario previsto inizialmente di 142,2 milioni di euro. L'indebitamento totale aumenterà, invece, a 370,4 milioni di euro contro i 370 milioni di euro previsti inizialmente. Il Ministro Radunović ha, comunque, assicurato che le modifiche non insisteranno sul disavanzo del bilancio che rimarrà al 2,97% del PIL del 2019.

Nella sessione del **31 luglio**, l'Assemblea del Montenegro ha approvato gli emendamenti congiuntamente ad un piano per l'assunzione dei 500 milioni di euro necessari al rifinanziare il debito.

## SERBIA – I PARTITI DI OPPOSIZIONE SI PREPARANO A BOICOTTARE LE PROSSIME ELEZIONI

### PARTITI

#### IL FALLIMENTO ANNUNCIATO DEI DIALOGHI SULLA RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE

I boicottaggi parlamentari e la radicalizzazione delle posizioni della maggioranza e dell'opposizione hanno reso impraticabile l'elaborazione di decisioni tramite i canali istituzionali.

Per tale ragioni diverse ONG, guidate dall' Open Society Fund del celebre magnate ungherese George Soros, hanno promosso una serie di appuntamenti informali presso la Facoltà di Scienze Politiche di Belgrado per favorire il dialogo tra le forze politiche al fine di trovare un accordo per la riforma elettorale richiesta dall'Alleanza della Serbia e dai manifestanti di "1su5Milioni" per la conduzione di elezioni che fossero realmente libere e trasparenti. In mancanza di questi presupposti, la maggior parte dei partiti di opposizioni ha preso la decisione di boicottare le prossime elezioni.

Tornando agli incontri, il primo appuntamento si è svolto il **30 luglio** con la partecipazione del Vice-Presidente dell'SNS, Nebojsa Stefanović, dei deputati SNS Vladimir Djukanović e Vladimir Orlić, del leader del Partito Democratico Zoran Lutovac e del suo predecessore Dragan Djilas, del Vice-Presidente del Partito Popolare Miroslav Aleksić, del rappresentante del Partito Socialdemocratico Aleksandar Ivanović e di alcuni elementi della società civile tra cui il Presidente del Fondo di eccellenza politica di Belgrado Sonja Licht, e Milan Antonijević dell'Open Society Fund.

Non essendo state rilasciate dichiarazioni, i primi bilanci sull'esito delle negoziazioni possono essere fatti solo a partire dal secondo incontro dell'**8 agosto** ma non possono essere indubbiamente definiti positivamente, sia per l'obiettivo mancanza di qualsiasi accordo sia perché le posizioni dei partiti dell'opposizione restano totalmente invariate se non, in alcuni casi, persino irrigidite.

Il sistema elettorale non può essere modificato attraverso soluzioni negoziate con partiti che, nell'ottica dell'Alleanza, non sarebbero più legittimati agli occhi dei cittadini. Dall'altra parte, sembra poco probabile che anche i partiti di maggioranza possano accettare le condizioni delle opposizioni. Il già tiepido entusiasmo iniziale si è quindi totalmente estinto già alla vigilia del terzo e penultimo incontro previsto. Molti dei partiti d'opposizione non hanno esitato a rinunciare alla partecipazione agli ultimi due appuntamenti. L'Alleanza per la Serbia ha deciso che non parteciperà con i suoi rappresentanti all'appuntamento del **19 agosto** reagendo al fallimento di una proposta offerta a tutti i partiti per la firma di un accordo vincolante che impegnasse tutti i parlamentari aderenti ad approvare entro il 15 settembre alcune modifiche alla legge sulle trasmissioni televisive e radiofoniche e all'organo di regolamentazione per i media. Ad ogni modo, l'accordo come era prevedibile non è stato colto e la terza riunione, nonostante prevedesse

una prima parte aperta al pubblico come era stato voluto da parte dell'opposizione, ha rappresentato un totale insuccesso.

#### IL PARTITO RADICALE SI RIUNISCE NEL X CONGRESSO PER ELEGGERE LE PIU' ALTE CARICHE

Il **4 maggio** si è tenuto a Hrtkovci il X Congresso della Patria del Partito Radicale alla presenza di 455 delegati provenienti non soltanto da tutta la Serbia ma anche dalla Republika Srpska, dalla Krajina e dal Montenegro. Prima della votazione il Presidente uscente Vojislav Šešelj ha intrattenuto il Congresso con un discorso per indicare la posizione del partito relativamente alle discussioni aperte in sede parlamentare. In particolare, Šešelj ha affermato che l'SRS sosterrà le modifiche al codice penale per inasprire le pene prevedendo l'ergastolo per la condanna di omicidio ai danni di bambini o donne in gravidanza ma che verrà proposto anche un emendamento per introdurre l'ergastolo per tutti i cittadini che definiranno i tristemente noti fatti di Srebrenica come genocidio. Il leader ha proseguito il suo discorso ribadendo la necessità di rafforzare i contatti con la Russia e con la Cina allontanandosi dall'Unione Europea. Per tale ragione il partito continuerà a rimanere all'opposizione e non appoggerà in alcun caso la maggioranza guidata dal dell'SNS le cui posizioni sono ritenute eccessivamente aperte verso l'occidente.

Infine, il Congresso ha votato e con 450 preferenze ha confermato alla carica di Presidente Šešelj. Ha fatto, poi, seguito l'elezione dei membri dell'amministrazione centrale e delle più alte cariche del partito.

### PARLAMENTO

#### APPROVATA LA LEGGE CONTENENTE GLI EMENDAMENTI AL CODICE PENALE E AL CODICE DI PROCEDURA PENALE

Nel rispetto del [Regolamento dell'Assemblea](#) (art. 86) il Presidente Maja Gojkovic ha anticipato la quinta seduta per discutere soprattutto delle modifiche del Codice Penale e del Codice di Procedura penale catalogati nell'ordine del giorno come urgenti.

L'Assemblea si è riunita il **15 maggio** e ha ascoltato le motivazioni dei deputati dei partiti di maggioranza relativamente alla necessità di punire con l'ergastolo alcuni reati quali lo stupro di minori se ne determina la morte e altri legati all'ordine e alla sicurezza. In particolare, è stata proposta la massima pena per i crimini contro l'ordine costituzionale e la sicurezza della Serbia, crimini legati al terrorismo e assassinio di alte cariche dello Stato.

Il **17 maggio** il Partito Radicale ha proposto 19 emendamenti per inserire condanne detentive nei confronti di chiunque avesse definito la strage di Srebrenica come genocidio. Tali emendamenti sono stati supportati da alcuni deputati dell'SNS ma la Commissione per gli Affari Costituzionali e Legislativi li ha dichiarati incostituzionali e non sono quindi stati approvati.

La legge contenente le modifiche ai Codici è stata definitivamente approvata il **21 maggio**

introducendo l'ergastolo per i reati sopramenzionati e introducendo il crimine specifico di aggressione ai danni della figura di avvocato.

## GOVERNO

### IL MINISTRO DJORDJEVIC SUPPORTA LA NEGOZIAZIONE TRA SINDACATI E DATORI DI LAVORO PER L'AUMENTO DEL SALIRIO MINIMO

Il **6 agosto** il Ministro del Lavoro, dell'Occupazione e dei Veterani Zoran Djordjevic ha tenuto una riunione consultiva con il Ministro delle finanze Sinisa Mali nell'ambito di una serie di incontri preliminari prima dell'avvio dei negoziati con i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori per l'aumento del salario minimo. L'intervento del Ministro Mali è stato necessario per la conoscenza di fondamentali dettagli che possono incidere sui tutti i parametri legati all'oggetto della negoziazione riferibili alla situazione economica della Serbia.

Come ha ricordato il Ministro Djordjevic, il salario minimo è aumentato sensibilmente negli ultimi due anni. Si è registrata un incremento del 18,6% passando da 30.586,3 dinari (259,47 euro) mensili del giugno 2017 fino alla fissazione della cifra di 36.365 dinari (308,49 euro) a **giugno 2019**. L'obiettivo del Ministro e del Governo è quello di innalzare il livello della qualità della vita attraverso l'aumento degli stipendi e delle pensioni.

Con tale premessa si sono conclusi nei dieci giorni successivi gli incontri preliminari individuali tra Djordjevic e i rappresentanti delle parti. Sono invece attese per settembre le negoziazioni ufficiali.

### SLOVENIA – I PARTITI ATTENDONO GLI IMPEGNI ISTITUZIONALI AUTUNNALI PER RISTABILIRE GLI EQUILIBRI

## ELEZIONI

### I RISULTATI DELLE ELEZIONI EUROPEE

Le elezioni europee del **26 maggio** sono state in Slovenia un successo solo apparente per i populistici conservatori. La lista composta da SDS e l'SLS, partito ormai extraparlamentare dal 2014, ha conquistato il 26.43% dei voti e 3 degli 8 seggi per la Slovenia collocandosi come prima forza politica del paese. I candidati eletti, Milan Zver, Romana Tomc e Franc Bogovič, sono già tutti eurodeputati.

Si tratterebbe, comunque, di una vittoria relativa se confrontata con i risultati della precedente competizione elettorale europea nella quale l'SDS aveva ottenuto da solo il 24.78% e 3 seggi mentre l'SLS il 16.60% ed un seggio.

Inoltre, anche il risultato di LMŠ, che ottiene il 15.58% dei voti e 2 seggi, non deve essere letto in termini assoluti dal momento in cui il Primo Ministro Šarca ha scelto di concorrere da solo rinunciando a formare una lista con i partner di Governo.

Era invece preannunciata la crescita, rispetto alle europee del 2014, dell'SD che supera anche le aspettative dei sondaggi più ottimisti e conquista 2 seggi grazie al 18.64% delle preferenze. Crescendo di un seggio all'interno del Parlamento Europeo e avendo incrementato quasi dell'8% il proprio risultato, l'SD è il vero vincitore di queste elezioni.

I due mandati conquistati sono, poi, stati assegnati alla già eurodeputata Tanja Fajon e all'ex Presidente del Parlamento Milan Brglez la cui elezione, grazie al voto preferenziale, ha suscitato qualche sorpresa. Infine, l'ultimo seggio disponibile è spettato all'NSI scelto dall'11.07% degli elettori.

## PARTITI

### A RISCHIO L'ACCORDO DI COOPERAZIONE TRA IL GOVERNO E LEVICA

Durante una conferenza stampa del **20 giugno** il deputato e coordinatore di Levica Luka Mesec ha anticipato che nel successivo consiglio di partito sarebbe stata valutata la possibilità di togliere l'appoggio esterno al Governo minoritario presieduto da Šarec. Secondo Mesec sarebbero stati disattesi gli accordi di cooperazione stipulati con l'esecutivo e che prevedevano la redazione di 13 disegni di legge suggeriti da Levica in cambio della promessa di voti in Parlamento.

Dopo una riunione informale tra Mesec e Šarec a metà **maggio**, è emerso che solo quattro di questi progetti sarebbero potuti essere approvati entro la fine dell'estate. Si tratterebbe della revisione del sistema di assicurazioni, introduzione di una tariffa oraria minima per gli studenti lavoratori con un basso reddito, regolamentazione delle agenzie immobiliari e il trasferimento della proprietà di alcuni appartamenti dalla Bank Assets Management Company (DUTB) al fondo nazionale per gli alloggi.

Ad ogni modo, nel consiglio del **13 luglio** la dirigenza di Levica ha deciso che qualora i quattro progetti non vengano approvati entro l'autunno l'accordo non sarebbe stato più valido e tutti i deputati del partito avrebbero votato contro l'approvazione del bilancio prevista per l'autunno.

### I CAMBIAMENTI ANNUNCIANTI NELL'NSI NON METTONO IN DISCUSSIONE L'APPOGGIO AL GOVERNO

Il **5 agosto**, durante una conferenza organizzata in occasione del XIX anniversario dell'NSI, il leader del partito Matej Tonin ha presentato il piano da per il Congresso d'autunno annunciando rilevanti cambiamenti.

In particolare, l'obiettivo del partito sarà quello di spostarsi nell'area di centro nella quale i dirigenti sentono di identificarsi maggiormente tanto ideologicamente quanto in materia di economia. Non verrà, comunque, messa in discussione la collaborazione con il Governo anche se i dirigenti restano contrari all'ipotesi di un vero e proprio accordo soprattutto dopo l'esperienza

di Levica. Tonin ha parlato, invece, di partnership per lo sviluppo che consisterebbe nella possibilità di controllare e commentare i disegni di legge prima che vengano discussi dal legislativo, ed eventualmente disapprovarle in sedi informali consentendo al Governo di rivederli senza rischiare la bocciatura parlamentare.

## PARLAMENTO

### RESPINTA LA SFIDUCIA AL MINISTRO DELLA DIFESA ERJAVEC

Ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, i deputati dell'SDS hanno presentato, il **10 maggio**, una mozione di sfiducia rivolta contro il Ministro della Difesa Karl Erjavec per abuso dell'intelligence, per manipolazione e per l'esonero illegittimo del comandante Miha Škerbinc, tutti reati relativi al caso delle sparatorie notturne durante un'esercitazione al poligono di Poček. Per quest'ultima accusa il Ministro è stato anche messo sotto inchiesta dalla Commissione per il controllo dei servizi segreti e di sicurezza. La mozione di sfiducia è stata, però, respinta il **18 luglio** da 39 deputati contro i 35 favorevoli.

### LE IMPLICAZIONI COSTITUZIONALI DELLA RIFORMA SUL FINANZIAMENTO ALLE SCUOLE PRIVATE

Il **6 giugno** il Governo ha presentato per l'approvazione parlamentare un disegno di legge relativo al finanziamento delle scuole private. L'esecutivo avrebbe avviato l'*iter legis* su impulso della Corte Costituzionale che con la sentenza [UI-269/12](#) del 2014 aveva introdotto il finanziamento totale alle scuole private dichiarando illegittima la norma per cui tali istituti, se dotati di un programma di educazione valido, avrebbero ricevuto finanziamenti pari all'85% di quello ricevuto dalle scuole statali.

Secondo la Corte, tale disposizione era in contrasto con l'articolo 14 della Costituzione sul divieto di discriminazione e con l'articolo 57 relativo alla libertà di educazione. Il giudice delle leggi aveva introdotto il finanziamento totale a tutte le scuole in base ad un'interpretazione estensiva del secondo comma dell'articolo 57 a norma del quale l'educazione primaria è definita come obbligatoria e finanziata da fondi statali. Ma il disegno di legge in questione prevedeva il finanziamento totale solo per quelle scuole private che avessero richiesto e ricevuto l'approvazione pubblica.

Dopo la prima lettura in Aula, il **26 giugno**, il Servizio legislativo e legale parlamentare aveva espresso la sua [opinione](#) confermando l'esistenza di passaggi incostituzionali e contrari al giudicato della Corte Costituzionale. Ma la Commissione per l'educazione, il **1° luglio**, ha rigettato tutti gli emendamenti proposti da quattro differenti gruppi parlamentari, in particolare l'SDS e l'NSI, e ha rinviato al plenum il testo sostanzialmente così come presentato dal Governo.

La legge è stata approvata il **10 luglio** ma, nel rispetto dell'articolo 91 della Costituzione, il Consiglio Nazionale ha posto il veto sulla legge. L'Assemblea Nazionale ha convocato una sessione straordinaria per il **18 luglio** al fine di superare l'opposizione del Consiglio. La legge non è, però, stata riapprovata essendo stata mancata per tre voti la maggioranza dei 90 deputati

richiesta sempre dell'articolo 91 per il superamento del veto della seconda Camera.

## GOVERNO

### IL GOVERNO PORRÀ LA QUESTIONE DI FIDUCIA SUL PROSSIMO BILANCIO

Nell'incontro tra i Membri del Governo dell'**8 agosto** è stata approvata la proposta del Presidente del Governo Marjan Šarec di porre la questione di fiducia sul disegno di legge del bilancio 2020-2021 che sarà presentato in Aula in autunno. Si tratterebbe di una strategia necessaria affinché il Governo minoritario possa sperare di trovare l'appoggio numerico sufficiente per l'approvazione del bilancio. Infatti, qualora il Consiglio Nazionale ponesse il veto, come già avvenuto per il bilancio del 2019, servirebbero i voti di 46 deputati su 90 dell'Assemblea Nazionale ovvero della maggioranza dei suoi componenti. Inoltre, la legge di bilancio sarà la questione centrale del dibattito politico autunnale e aprirà quindi una battaglia di fondamentale importanza per il Governo. Ma soprattutto, la questione di fiducia sarà anche uno strumento per rafforzare l'esecutivo e per prevenire la possibilità del voto contrario di partiti come Levica che dovrebbero sostenere dall'esterno il Governo (*cf. Slovenia-Partiti* p. 33).

## CORTE SUPREMA

### LA NUOVA INTERPRETAZIONE DEL REATO DI ISTIGAZIONE ALL'ODIO E LE SUE IMPLICAZIONI SULLA TUTELA DEI DIRITTI DELLE MINORANZE

L'**8 agosto** è stata emanata dalla Corte Suprema la sentenza [VSL II Kp 65803/2012](#) che, come affermato dal giudice Lobnik, ha rivoluzionato la giurisprudenza relativa al reato di istigazione all'odio ed ampliato gli strumenti per la tutela dei diritti delle minoranze. Entrando nel merito della questione, la Corte Suprema avrebbe infatti inquadrato l'insulto rivolto contro un membro della minoranza Rom relativamente alle sue origini etniche come un crimine ai sensi dell'articolo 297 del [Codice penale](#). Tale disposizione sancisce che il reato di istigazione all'odio si configura solo quando atti di violenza anche verbali possono contenere minacce all'ordine pubblico.

Con la nuova interpretazione estensiva, invece, la Corte Suprema ha interpretato la norma in esame come contenente delle linee guida per facilitare l'individuazione del reato e non come indicativa di condizioni tassative. Secondo i giudici, quindi, un insulto o un'aggressione verbale che sottintende una minaccia o un'umiliazione, come nel caso in esame, costituisce di per sé un crimine.

Grazie all'apertura della Corte la Slovenia potrebbe iniziare a soddisfare alcune delle raccomandazioni espresse dalla Commissione europea relative alla sua debolezza in materia di tutela delle minoranze e alla carenza di procedimenti e disposizioni sanzionatorie idonee a ridurre crimini relativi all'odio specialmente di matrice razziale.