

Stato di diritto e Balcani occidentali: un percorso di adesione all'Unione europea in salita

di Edin Skrebo

Abstract: *Rule of law and the Western Balkans: an uphill climb to EU membership* - The aim of this contribution is to underscore the pivotal role of the rule of law in the context of the conditions set for the Balkan countries' accession to the European Union. It does so by assessing the progress, or in some cases, the lack thereof, in reforms undertaken, particularly in the four candidate countries that were once part of the Federal Republic of Yugoslavia (Bosnia and Herzegovina, Serbia, Montenegro, and North Macedonia). Additionally, the work endeavors to address the question of why this geographical region still lags significantly behind in terms of European integration. In doing so, it seeks to determine whether the shared history of membership in the Yugoslav state has influenced the matter of the rule of law. Specifically, it examines if certain issues affecting the rule of law in most of these countries are not rather inherent to the legal systems under scrutiny due to their historical context.

Keywords: Rule of law; Western Balkan; European Union; Conditionality; Judiciary.

3433

1. Introduzione: tra precisazioni e tentativi definitivi

Il processo di adesione dei Balcani occidentali¹ all'Unione europea può essere indagato prendendo le mosse da varie prospettive. Di fronte a queste molteplici angolazioni, con il presente contributo, si è deciso di indirizzare le considerazioni qui contenute verso una analisi dell'odierno stato di avanzamento sul cammino europeo di quattro Stati candidati dei Balcani occidentali – rispettivamente: Bosnia ed Erzegovina, Serbia, Montenegro e Macedonia del Nord – in relazione al tema dello Stato di diritto, al fine di tracciarne un quadro generale e aggiornato². Un principio, quello della *rule*

¹ Sul tema della definizione di Balcani occidentali si rimanda alle considerazioni di E. Ivetic, *I Balcani. Civiltà, confini, popoli (1453-1912)*, Bologna, 2020, 25-39. Sull'allargamento dell'Unione europea verso i Balcani si rimanda a T. Sekulić, *The European Union and the Paradox of Enlargement. The Complex Accession of the Western Balkans*, London, 2020; M. Milenković, *Differentiated integration of the Western Balkans – Emerging alternative membership options*, in L. Montanari, A. O. Cozzi, M. Milenković, I. Ristić (Eds), *We, the People of the United Europe. Reflections on the European States of Mind*, Napoli, 2022, 235-248.

² Sulle tema del mutamento delle dinamiche di integrazione europea in seguito al conflitto ucraino si rimanda alle considerazioni formulate da T.-M. Cernicova-

of law, che si pone al centro del processo di integrazione europea di questa regione in maniera concreta a partire dal 2018³ e, poi, espressamente dal 2020 con la riforma della strategia per l'allargamento adottata dalla Commissione europea⁴. Cioè da quando tale organo ha stabilito delle nuove direttrici per un più concreto processo di adesione dei Balcani occidentali all'Ue⁵. Prendendo le mosse dalla nuova strategia definita dalla Commissione e dai punti strategici fissati in questo documento, si è scelto di concentrare il presente contributo sul tema della condizionalità rispetto allo Stato di diritto, considerando, inoltre, che il principio in questione ha assunto particolare rilievo anche all'interno del dibattito sull'Unione stessa, in quanto, negli ultimi anni, è stato oggetto di significative sollecitazioni da parte di alcuni Stati membri⁶.

In concreto, il contributo avrà come perno della sua analisi le Relazioni della Commissione europea sullo stato di avanzamento del processo di integrazione dei quattro Paesi sopra indicati, pubblicate nell'ottobre 2022⁷. Infatti, tra i vari criteri di adesione che i documenti in questione hanno preso in esame uno spazio centrale è riservato al tema dello Stato di diritto. In ragione di ciò, tali Relazioni costituiscono un punto di osservazione privilegiato e attuale per comprendere l'effettiva condizione di "salute" di questo principio nei quattro Paesi in esame⁸. Infatti, ciò che accomuna gli ordinamenti in parola è proprio il fatto che la *rule of law* costituisce uno dei

Dragomir, *The Associated Trio, Political Conditionalities and the Dynamics of the EU Enlargement Policy*, nella presente Sezione monografica.

³ Dichiarazione di Sofia, https://www.consilium.europa.eu/media/34790/sofia-declaration_it.pdf.

⁴ Comunicazione della Commissione del 5 febbraio 2020, *Rafforzare il processo di adesione — Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali*, COM(2020) 57 def.

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2018 Communication on EU Enlargement Policy, COM (2018) 450 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52018DC0450>.

⁶ *Ex multis* M. Daicampi, *I meccanismi di tutela dello Stato di diritto nell'ordinamento dell'Unione Europea: rassegna di alcuni recenti documenti di portata generale*, in *DPCE online*, 4, 2016, 203-222; C. Curti Gialdino, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello stato di diritto nell'Unione*, in *Federalismi.it*, 12, 2016, 1-26; A. Di Gregorio, *Lo stato di salute della rule of law in Europa: c'è un regresso generalizzato nei nuovi Stati membri dell'Unione?*, in *DPCE online*, 4, 2016, 175-202.

⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2022 Communication on EU Enlargement policy, COM(2022) 528 final, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/2022%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy-v3.pdf>. Si veda anche: Council conclusions on enlargement and stabilization and association process, 15935/22, <https://www.consilium.europa.eu/media/60797/st15935-en22.pdf>.

⁸ Circa le più recenti comunicazioni della Commissione si rimanda a: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023, COM(2023) 690 final, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/COM_2023_690%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy_and_Annex.pdf.

settori definiti di «priorità fondamentale»⁹ per l'adesione all'Unione e, al contempo, ne rappresenta uno degli elementi di maggiore fragilità e quindi di ostacolo al proseguimento del cammino di integrazione. Ne deriverà una presentazione dei giudizi che la Commissione ha formulato in materia di tutela dello Stato di diritto per ognuno dei quattro Paesi: permettendo così di evidenziare le differenze e le similitudini tra gli ordinamenti in oggetto e prestando il fianco ad alcune considerazioni sui motivi dei “faticosi” negoziati per l'adesione, che contraddistinguono i Paesi dell'area.

In prima battuta, occorre sciogliere la questione – legittima per chi si appresta a leggere il presente contributo – del perché da questa analisi sono stati esclusi due dei Paesi facenti parte dell'area denominata Balcani occidentali. Il motivo di questa scelta sta nel fatto che si è voluto concentrare la presente indagine solamente sui Paesi che godono dello *status* di “candidato”, escludendo così il Kosovo, che, invece, possiede solamente la condizione di “potenziale candidato”. Dall'altra parte, invece, non si è annoverato anche l'Albania tra gli Stati sottoposti a comparazione perché si è voluto raggruppare i soli Paesi dei Balcani occidentali che, precedentemente, facevano parte della ex-Jugoslavia. Questa scelta è stata attuata perché si vorrebbe tentare di comprendere se (ed eventualmente quanto) la comune appartenenza allo Stato jugoslavo abbia influenzato la materia dello Stato di diritto e quanto questi Paesi, che di fatto partivano da un comune sistema giuridico, si siano oggi differenziati tra loro o se alcune problematiche che affliggono la *rule of law* non siano, piuttosto, intrinseche agli ordinamenti in esame, proprio per ragioni di carattere storico.

L'altro aspetto che si pone come preliminare circa l'analisi che seguirà è quello riguardante la questione di cosa si intenda per Stato di diritto. Infatti, questo si presenta come un concetto estremamente ampio e che presenta dei confini spesso frastagliati e, perciò, non nettamente individuabili. Per questa ragione, il presente contributo – onde scadere in avventati tentativi definitivi – analizzerà il tema della *rule of law* da come emerge dai Rapporti della Commissione Ue. Per questa ragione, verranno posti al centro dello studio solamente quei principi o aspetti, che definiscono lo Stato di diritto e che la stessa Commissione ha posto ad oggetto della propria analisi. Nonostante l'oggettiva difficoltà di definire in modo univoco quali siano i confini più ampi di tale principio, è possibile fornire alcune indicazioni, anche se di carattere generale, sul suo contenuto.¹⁰ In questa

⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2022 Communication on EU Enlargement Policy, COM(2022) 528 final, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/2022%20Communication%20on%20EU%20Enlargement%20Policy-v3.pdf>.

¹⁰ Sul tema della *Rule of Law* la letteratura è molto ampia, *ex plurimis*, si veda R. Bin, *Lo Stato di diritto. Come imporre regole al potere*, Bologna, 2004; J. N. Shklar, *Political Theory and the Rule of Law*, in A. C. Hutchinson, P. Monahan, (Eds), *The Rule of Law: Ideal or Ideology?*, Toronto, 1987, 1-16; E. W. Böckenförde, *The Origin and Development of the Concept of the Rechtsstaat*, in E. W. Böckenförde (Eds), *State, Society and Liberty: Studies in Political Theory and Constitutional Law*, New York, 1991, 49-50; P. Costa, *The Rule of Law: A Historical Introduction*, in P. Costa, D. Zolo (Eds), *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*, Dordrecht, 2007, 73-149; D. Dyzenhaus (Eds), *Recrafting the Rule of Law*, Oxford, 1999, *passim*; L. Solum, *Equity and the Rule of Law*, in I. Shapiro (Eds), *The Rule*

direzione, appare interessante partire dalle conclusioni che il Consiglio d'Europa ha raggiunto nel suo *Report* sullo Stato di diritto del 2011¹¹. In tale documento, l'organo descrive lo Stato di diritto come un concetto multidimensionale, che difficilmente può essere definito in maniera definitiva. Tuttavia, prendendo a prestito le parole del *Report*, è possibile, «*looking at the legal instruments, national and international, and the writings of scholars, judges and others*»¹², affermare che si sia creato «*a consensus on the core meaning of the rule of law and the elements contained within it*»¹³. Detto in altri termini, oggi, esiste un consenso su quelli che sono i principi cardine contenuti nel più vasto concetto di Stato di diritto. Prendendo a prestito la terminologia matematica, si può dire che la *rule of law* è costituita da un fascio di principi (ormai accettati) circoscritti al suo interno. Infatti, il Consiglio d'Europa afferma che lo Stato di diritto si compone di alcuni elementi necessari, che vengono individuati in sei punti. Il primo principio è quello della *legalità*, che comprende, nella sua accezione più vasta, un processo trasparente, responsabile e democratico per l'adozione della legge, a questo seguono poi altri valori: 1) certezza del diritto, 2) divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, 3) accesso alla giustizia dinanzi a tribunali indipendenti e imparziali, 4) rispetto dei diritti umani 5) non discriminazione e uguaglianza davanti alla legge¹⁴. Per quanto riguarda, invece, la definizione che ne dà l'Unione europea e, nello specifico, la Commissione, si può dire che il contenuto è pressoché identico a quello indicato dal Consiglio d'Europa nel suo *Report*. Infatti, la Commissione definisce lo Stato di diritto come composto da sei principi, quali: la separazione dei poteri, una procedura di adozione delle leggi che sia trasparente e incentrata sui principi democratici, la certezza del diritto, l'uguaglianza di fronte alla legge, la presenza di tribunali indipendenti e imparziali ed *effective judicial review*¹⁵.

of Law: Nomos XXXVI, New York, 1994, *passim*; P. Craig, *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law*, in *Public Law*, 1997, 1-21; M. Fioravanti, *Principio di legalità e Stato di diritto*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino 1995, 25-32; J. Raz, *The Rule of Law and its Virtue*, in J. Raz (Eds), *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, Oxford, 1979, *passim*; G. Pino, V. Villa, *Rule of Law. L'ideale di legalità*, Bologna, 2016, 21-44; S. Holmes, *Lineages of the Rule of Law*, in J. M. Maravall, A. Przeworski (Eds), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, 2003, 19-61; B. Z. Tamanaha, *On the Rule of Law. History, Politics and Theory*, Cambridge 2004, *passim*.

¹¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Rule of Law, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), CDL-AD(2011)003 rev, <https://rm.coe.int/1680700a61>.

¹² *Ivi*, par. 35.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the Rule of Law, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), CDL-AD(2011)003 rev, par. 41.

¹⁵ Volendo brevemente declinare ognuno di questi principi, senza tuttavia la pretesa dell'esaustività e della completezza, si può descrivere il principio di legalità come la pietra miliare di ogni democrazia consolidata. Infatti, secondo tale principio si definisce la supremazia della legge, per cui l'azione dello Stato e dei suoi organi deve essere conforme alla legge. Inoltre, la legge deve essere certa, prevedibile e facilmente comprensibile, soprattutto principi basilari come il *nullum crimen sine lege/nulla poena sine lege* oppure l'irretroattività del diritto penale, quali esempi pragmatici della certezza del diritto. Poi, prevenire gli abusi di potere significa avere nell'ordinamento giuridico

Per quanto attiene a questi principi, nel contesto dell'analisi sul reale avanzamento dei Paesi dei Balcani occidentali in materia di Stato di diritto, la Commissione si è concentrata su tre aspetti principali: il sistema giudiziario e la sua indipendenza, la lotta alla corruzione e la lotta alla criminalità organizzata. All'interno della presente analisi, verrà posta l'attenzione sul tema del sistema giudiziario, quale aspetto nevralgico per il consolidamento dello Stato di diritto¹⁶. Alla luce di queste prime considerazioni introduttive, il contributo vorrebbe mettere in luce anche i marcati ritardi sul cammino europeo di questa area geografica, tentando di capire se ciò sia da ricondurre alla comune tradizione giuridica di matrice socialista ereditata dal periodo jugoslavo. Infatti, come si illustrerà di seguito, durante l'epoca socialista i processi venivano utilizzati, anche, come strumento per galvanizzare e rafforzare le posizioni del potere esecutivo. Allo stesso modo, dalla lettura dei *Report* sembra, pur con le dovute differenze rispetto al passato, che anche oggi persista una, non sempre così celata, sovrapposizione tra il potere giurisdizionale e quello esecutivo, che ostacola in maniera significativa il consolidamento della *rule of law*. Tant'è che, «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»¹⁷. Inoltre, il settore giudiziario sembra essere stato il più retrivo in materia di cambiamenti e di riforme sul cammino euro-unitario. Certamente, le cause dei ritardi nel processo di adesione all'Unione sono anche altre e più estese, ma già questo primo tentativo di analisi può costituire un interessante punto di osservazione.

2. Lo Stato di diritto tra Ue e ordinamenti nazionali

Prima di esaminare il contenuto dei *Report* stilati dalla Commissione, mette conto fare un breve accenno a quello che è il ruolo dello Stato di diritto,

garanzie contro l'arbitrarietà, prevedendo che il potere discrezionale dei funzionari non sia illimitato, ma anzi regolato dalla legge.

L'uguaglianza davanti alla legge è probabilmente il principio che maggiormente incarna il concetto di Stato di diritto. Infatti, è fondamentale che la legge garantisca l'assenza di qualsiasi discriminazione per motivi quali razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica, origine nazionale o sociale, nascita o altro. Situazioni simili devono essere trattate allo stesso modo e situazioni diverse in modo diverso. Potrebbero essere consentite misure positive purché proporzionate e necessarie. Concludendo, l'accesso alla giustizia implica la presenza di un potere giudiziario indipendente e imparziale e il diritto a un processo equo.

¹⁶ Per alcune considerazioni di carattere generale sul punto, si rimanda a M. Ganino, G. Venturini, *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, in M. Ganino, G. Venturini (cur.), *Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Milano, 2001, 113-116; L. Appicciafuoco, *La promozione dello stato di diritto nei Paesi dei Balcani occidentali: il ruolo dell'Unione europea*, in L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk (cur.), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Trento, 2010, 93-134; L. Montanari, *Il principio di rule of law e la tutela dei diritti nei Balcani occidentali*, in *ID*, 203-234.

¹⁷ J. Woelk, *Il potere giudiziario e le riforme per preparare l'adesione all'Unione europea*, in L. Montanari (cur.), *L'allargamento dell'Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali. Una raccolta di lezioni*, Napoli, 2022, 273.

prima, all'interno dell'ordinamento europeo e, poi, all'interno degli ordinamenti costituzionali dei singoli Paesi oggetto di analisi.

È interessante notare, in prima battuta, come lo Stato di diritto ed i principi che da questo promanano si pongono al centro della stessa struttura dell'ordinamento dell'Unione. Infatti, uno dei primi riferimenti allo Stato di diritto si ritrova, prima ancora che nei Trattati, all'interno della celebre sentenza *Les Verts*, il cui la Corte di Giustizia definiva l'allora Comunità come «based on the rule of law»¹⁸. Oggi, il Trattato sull'Unione europea (TUE), come definito a Lisbona, afferma all'articolo 2 che lo Stato di diritto costituisce uno dei valori fondamentali su cui poggia l'Unione. Infatti, vi si afferma esplicitamente che «l'Unione si fonda», tra gli altri valori, «sullo Stato di diritto»¹⁹. Inoltre, viene ricordato che questo, insieme agli altri valori enunciati nella disposizione, «[è] comun[e] agli Stati membri»²⁰. Infatti, il rispetto dei valori posti al centro dell'ordinamento dell'Unione si estende anche agli ordinamenti degli Stati membri²¹. Questa affermazione è ulteriormente confermata dal fatto che l'articolo 7 del TUE prevede, in caso di violazione grave e persistente di uno o più valori enunciati all'articolo 2 del TUE da parte di uno degli Stati membri, previa attivazione di un'apposita procedura, la sospensione per lo Stato interessato di alcuni dei diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati²². Nello specifico, la disposizione

¹⁸ C 294/83, *Les Verts v. Parliament* [1986] ECR 1339, par. 23. Tra le sentenze più recenti sul punto pare opportuno ricordare anche: C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas*, [2018]; C-156/21, *Hungary v. European Parliament and Council of the European Union*, [2022], par. 232; C-157/21, *Republic of Poland v. European Parliament and Council of the European Union*, [2022], para. 145; C-715/20, *K. L. v. X sp. z.o.o.*, [2023], par. 76. Sul punto si rimanda a M. Parodi, *L'Unione europea nel ruolo di garante dello Stato di diritto. Prime riflessioni sul nuovo quadro giuridico introdotto dalla Commissione europea*, in *federalismi.it*, 19, 2014, 1-34; G. Silvestri, *Lo stato di diritto nel XXI secolo*, in *Rivista AIC*, 2, 2011, <https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/Silvestri.pdf>; V. Sacchetti, *Once more, with feeling: il finale annunciato del ricorso per l'annullamento del meccanismo di condizionalità relativo alla rule of law (sentenze C-156/21 e C-157/21)*, in *Diritti Comparati*, 3 March 2022; P. Pohjankoski, *The Unveiling of EU's Constitutional Identity. Judgements in C-156/21, Hungary v. Parliament and Council and C-157/21, Poland v. Parliament and Council*, in 91 *EU Law Live*, Special Issue, 2022, 3 ff.; M. Fisicaro, *Protection of the Rule of Law and 'Competence Creep' via the Budget: The Court of Justice on the Legality of the Conditionality Regulation. ECJ judgements of 16 February 2022, Cases C-156/24, Hungary v Parliament and Council and C-157/21, Poland v Parliament and Council*, in 18 *European Constitutional Law Review*, 2022, 334 ss.; N. Kirst, *Rule of Law Conditionality before the Court – A Judgement of Constitutional Nature. Judgements in C-156/21, Hungary v. Parliament and Council and C-157/21, Poland v. Parliament and Council*, in 91 *EU Law Live*, 2022, 7 ff.

¹⁹ Art. 2 TUE.

²⁰ Art. 2 TUE.

²¹ Sul punto si rimanda alle sintetiche, ma incisive considerazioni di M. Bonelli, *Has the Court of Justice embraced the language of constitutional identity?*, in *Diritti Comparati*, 26 aprile 2022, <https://www.diritticomparati.it/has-the-court-of-justice-embraced-the-language-of-constitutional-identity/>.

²² Sul tema della condizionalità finanziaria basata sul rispetto dello Stato di diritto, quale integrazione alla procedura prevista dall'articolo 7 TUE, si rimanda alle considerazioni di F. E. Grisostolo, *Rule of law e condizionalità finanziaria nel regolamento (UE, EURATOM) 2020/2092*, in L. Montanari, A. O. Cozzi, M. Milenković, I. Ristić

prevede che «il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2 [TUE], dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni. Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio»²³.

Inoltre, occorre ricordare, sempre sulla base del dettato dei Trattati, che il rispetto della *rule of law* non riguarda solamente l'ordinamento interno dell'Unione e degli Stati che ne sono membri, ma l'accoglimento di questo principio è basilare anche per l'adesione all'Unione. Infatti, l'articolo 49 del TUE sancisce che «ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 [del TUE] e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione»²⁴. Questo dimostra l'importanza che il rispetto dello Stato di diritto assume per i Paesi candidati all'adesione, insieme, ovviamente, all'obbligo di uniformarsi ai criteri di Copenaghen²⁵. L'osservanza della *rule of law* si pone come centrale anche per la politica estera dell'Unione. Infatti, l'articolo 21 del TUE sancisce che «l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo»²⁶, tra i quali vi è anche lo Stato di diritto²⁷.

Per quanto riguarda gli ordinamenti dei Paesi oggetto di analisi, il principio della *rule of law* è espressamente menzionato, come si vedrà sotto,

(cur.), *We, the People of the United Europe. Reflections on the European States of Mind*, Napoli, 2022, 173-191.

²³ Art. 7 TUE.

²⁴ Art. 49 TUE.

²⁵ Cioè il rispetto e la piena aderenza a quei principi, tra cui già rientrava quello dello Stato di diritto, sanciti dal Vertice di Copenaghen del 1993. In sintesi, si tratta di tre criteri: il primo è quello definito "politico", per cui il Paese candidato deve dimostrare di possedere istituzioni stabili che siano in grado di garantire la democrazia, il primato del diritto, i diritti umani ed il rispetto e la protezione delle minoranze. A questo elemento, si aggiunge un secondo criterio definito di carattere "economico" per cui lo Stato candidato deve possedere un'economia di mercato, che sia in grado di far fronte alla pressione della concorrenza e alla forza del mercato comune europeo. Infine, è stato definito il criterio del recepimento dell'*acquis* comunitario, cioè la capacità di rispettare i propri obblighi giuridici e di riuscire a adottare gli obiettivi dell'Unione a livello politico, economico e monetario.

²⁶ Art. 21 TUE.

²⁷ Su questo punto si rimanda alla giurisprudenza della Corte di Giustizia e, segnatamente, sulla vicenda connessa al caso *Kadi*: Tribunale UE, *Kadi c. Consiglio e Commissione e Ahmaed Ali Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, T-315/01 e T-306/01 del 21 settembre 2005; Corte di Giustizia UE, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, C 402/05 e C 415/05 del 3 settembre 2008; Corte di Giustizia UE, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, C 584/10, C 593/10 e C 595/10 del 18 luglio 2013. La vicenda in questione è interessante perché costituisce un primo e chiaro esempio del rapporto tra ordinamento europeo e quello internazionale nell'ambito della tutela dei valori su cui poggia l'Ue.

in tutte le Carte costituzionali dell'area²⁸. Prendendo le mosse dall'analisi del Testo costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, è possibile rilevare che all'articolo I, al secondo paragrafo, viene sancito che «*Bosnia and Herzegovina shall be a democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections*»²⁹. Nel contesto bosniaco-erzegovese, anche dalla collocazione in apertura del Testo costituzione, è possibile concludere che il principio dello Stato di diritto – insieme a quello democratico – è posto al vertice dell'intero ordinamento costituzionale. Inoltre, occorre aggiungere che, nell'ordinamento della Bosnia ed Erzegovina, lo Stato di diritto non trova accoglimento e protezione solamente all'interno delle disposizioni costituzionali. Infatti, all'articolo II, paragrafo 2, della Costituzione viene affermato che «*the rights and freedoms set forth in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols shall apply directly in Bosnia and Herzegovina. These shall have priority over all other laws*»³⁰. Di fatto, questo si traduce in una doppia garanzia del principio della *rule of law*, derivante dal testo della Costituzione e della Convenzione EDU, il cui contenuto trova diretta applicazione nell'ordinamento in questione³¹.

Per quanto riguarda la Serbia, invece, la Costituzione – soggetta a importanti modifiche nel 2006³², anche sotto l'influenza del processo di adesione all'Ue³³ – sancisce che lo Stato è «*based on the rule of law*»³⁴, così come afferma il proprio «*commitment to European principles and values*»³⁵, tra i quali, come evidenziato poco sopra, si pone al centro il rispetto dello Stato di diritto. A questo primo rimando, la Costituzione serba aggiunge anche il fatto che l'obiettivo di questo testo, col garantire i diritti inalienabili dell'uomo e delle minoranze, è quello di creare una società «*just, open, and democratic [...] based on the principle of the rule of law*»³⁶. Tuttavia, quella che potrebbe sembrare una mera petizione di principi, una sorta di decalogo di obiettivi (nobili) verso cui l'ordinamento dovrebbe tendere, in realtà, nel caso della Costituzione della Serbia trova anche un risvolto concreto. Infatti, all'articolo 3 viene sancito che «*rule of law is a fundamental prerequisite for the Constitution which is based on inalienable human rights*»³⁷. Tuttavia, non si limita a questo primo enunciato e precisa che lo Stato di diritto «*shall be*

²⁸ T. Cerruti, *Lo stato di diritto nel processo di allargamento ai Balcani occidentali*, in DPCE, 1, 2019, 149.

²⁹ Art. I, par. 2 Costituzione Bosnia ed Erzegovina.

³⁰ Art. II, par. 2 Costituzione Bosnia ed Erzegovina.

³¹ L. Montanari, *The Use of Comparative and International Law by the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina*, in G. F. Ferrari (Eds), *Judicial Cosmopolitanism. The Use of Foreign Law in Contemporary Constitutional System*, Leiden, 2020, 733-737; F. Vehabović, *Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske Konvencije za Zaštitu Ljudskih Prava i Osnovnih Sloboda*, Sarajevo, 2006, 65-81; D. Feldman, *European Human Right and Constitutional-building in a Post-conflict Society: the Case of Bosnia and Herzegovina*, in 7 *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2005, 101-134.

³² R. Marković, *Republic of Serbia Constitution of 2006. A critical review*, in 55 *Anali Pravnog Fakulteta u Beogradu*, 2007, 4-49.

³³ T. Cerruti, *Lo stato di diritto*, cit., 150.

³⁴ Art. 1 Costituzione Repubblica di Serbia.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Costituzione Repubblica di Serbia art. 19.

³⁷ *Ivi*, art. 3, c. 1.

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»³⁸. In questo modo è stato specificato quali sono i principi che rientrano all'interno del concetto di Stato di diritto, riempiendo così di contenuto una espressione spesso sfuggente. Merita ricordare che tale scelta, con molta probabilità, costituisce il frutto dell'effetto della condizionalità europea³⁹.

La Costituzione del Montenegro, in apertura del Preambolo, sancisce l'impegno dei cittadini del Paese a vivere in uno Stato tra i cui valori fondamentali vi è anche quello della *rule of law*. Infatti, la disposizione che apre il Testo costituzionale afferma che il «*Montenegro is a civil, democratic, ecological and the state of social justice, based on the rule of law*»⁴⁰.

Concludendo questa disamina, la Costituzione della Macedonia del Nord sancisce che tra i valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale del Paese vi sia anche lo Stato di diritto⁴¹. Oltre che affermare nel Preambolo della Costituzione l'intento di «*establishing and consolidating the rule of law*»⁴².

3. Lo Stato di diritto nei *Reports of Commission 2022*

3.1 Bosnia ed Erzegovina

Il primo Paese ad essere oggetto della presente analisi è la Bosnia ed Erzegovina. Dal *Report* del 2022⁴³, redatto dalla Commissione, emerge che la principale problematica riscontrata – nel periodo che va dal 2021 al 2022 – attiene al tema della stabilità politica del Paese. Infatti, in questo lasso di tempo, è stata registrata una importante crisi politico-istituzionale, che ha avuto per oggetto il tentativo da parte della *Republika Srpska* (una delle due entità territoriali che compongono lo Stato federale) di assumere unilateralmente alcune competenze statali (quali la tassazione, il sistema giudiziario, la difesa e la sicurezza) e di smantellare le rispettive istituzioni preposte a svolgere tali compiti, mettendo così a rischio la prospettiva di adesione del Paese all'UE, oltre che aver bloccato le istituzioni legislative ed esecutive a livello statale fino alla primavera del 2022⁴⁴. Il *Report*, inoltre, evidenzia la mancata riforma costituzionale ed elettorale per allineare la Costituzione del Paese alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, rispetto alla sentenza *Sejdić-Finci* e alle successive decisioni ad essa

³⁸ *Ivi*, art. 3, c. 2.

³⁹ M. Dicosola, *Condizionalità, transizioni costituzionali e diritti delle minoranze negli Stati dell'ex Jugoslavia*, in *DPCE*, 3, 2018, 674.

⁴⁰ Art. 1 Costituzione Montenegro.

⁴¹ Art. 8 Costituzione Repubblica della Macedonia del Nord.

⁴² Preambolo Costituzione Repubblica della Macedonia del Nord

⁴³ SWD(2022) 336 final, Bosnia and Herzegovina 2022 Report: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Bosnia%20and%20Herzegovina%20Report%202022.pdf>.

⁴⁴ J. Woelk, M. Sahadžić, *Cutting the Gordian Knot in Bosnia and Herzegovina*, in *Verfassungslog*, 7 October 2022, <https://verfassungsblog.de/cutting-the-gordian-knot-in-bosnia-and-herzegovina/>.

connesse⁴⁵, nonostante l'intensa attività di facilitazione dei colloqui da parte dell'UE e degli Stati Uniti.

Per quanto riguarda il tema dello Stato di diritto, la Commissione si è concentrata in primo luogo sul sistema giudiziario. Nello specifico, viene evidenziato il mancato raggiungimento di qualsiasi progresso rispetto al precedente anno di osservazione da parte della Commissione. Infatti, l'indipendenza e l'imparzialità del sistema giudiziario non sono migliorate. Le autorità esecutive e legislative non sono state in grado di adottare garanzie aggiuntive, rispetto a quelle già esistenti, in ambito giudiziario. Inoltre, viene evidenziata una eccessiva incoerenza e discrezionalità nell'applicazione delle norme sulla nomina, la responsabilità disciplinare, l'avanzamento di carriera e il conflitto di interessi di giudici e dei pubblici ministeri. A testimonianza di ciò, viene ricordato che, nel periodo di riferimento, il procuratore capo della Bosnia ed Erzegovina e il procuratore capo della *Republika Srpska* sono stati sollevati dai loro incarichi a causa di pesanti infrazioni disciplinari. A questo va anche aggiunto che il Parlamento ha respinto alcuni degli emendamenti alla legge sul Consiglio Superiore della Magistratura, che avrebbero creato un sistema credibile e rigoroso per la verifica delle dichiarazioni finanziarie dei titolari di cariche giudiziarie. Inoltre, la *Republika Srpska* ha tentato un'autonoma iniziativa legislativa per istituire un proprio Consiglio giudiziario e di Procura, separato da quello statale, rendendo così il circuito delle garanzie ancora più debole.

La mancanza di impegno politico per le riforme giudiziarie e il cattivo funzionamento del sistema giudiziario continuano a compromettere il godimento dei diritti dei cittadini e la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata. Questo è dimostrato dal fatto che la Bosnia ed Erzegovina è stata considerata dalla Commissione come ad un livello intermedio di preparazione nella prevenzione e nella lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata. Tanto che, nel periodo di riferimento, non sono stati compiuti progressi in questo settore. I *leader* politici e le istituzioni giudiziarie non sono riusciti ad affrontare seriamente la corruzione diffusa e hanno spesso ostacolato attivamente qualsiasi riforma, causando uno stallo a lungo termine e crescenti segni di "cattura" politica. Tanto che la continua mancanza di progressi a tutti i livelli aumenta il rischio di regresso anche in altri settori. Per questo motivo, viene evidenziato che gli esponenti politici e le istituzioni giudiziarie devono porre urgentemente rimedio all'attuale situazione. Sebbene nel periodo di riferimento vi siano stati alcuni rinvii a giudizio relativi a condanne per corruzione ad alto livello, il bilancio complessivo della prevenzione e della repressione della corruzione rimane insignificante, a causa dell'inefficienza operativa e delle interferenze politiche. Vengono rilevate, inoltre, carenze sistemiche nella cooperazione operativa tra le forze dell'ordine che combattono la criminalità organizzata, a causa di una legislazione penale non armonizzata, di un debole

⁴⁵ Corte EDU, Grande Camera, 22 dicembre 2009, ric.27996/06, *Sejdić-Finci c. Bosnia-Erzegovina*; Corte EDU, Grande Camera, 15 luglio 2014, ric. 3681/06, *Zornić c. Bosnia-Erzegovina*; Corte EDU, 9 giugno 2016, ric. 41939/07, *Pilav c. Bosnia-Erzegovina*; Corte EDU, 26 maggio 2016, ric. 56666/12, *Šlaku. c. Bosnia-Erzegovina*; Corte EDU, 29 ottobre del 2019, ric. 30100/18, *Baralija c. Bosnia-Erzegovina*; Corte EDU, 29 agosto 2023, ric. 43651/22, *Kovačević c. Bosnia ed Erzegovina*.

coordinamento istituzionale e di uno scambio di informazioni molto limitato⁴⁶.

Viene evidenziato, poi, che la Bosnia ed Erzegovina possiede un certo livello di preparazione per attuare l'*acquis* dell'UE e gli *standard* europei nel settore giudiziario e dei diritti fondamentali; tuttavia, non tali da garantire dei reali progressi nel processo di integrazione⁴⁷. Le autorità e il sistema giudiziario hanno intrapreso azioni limitate per affrontare i suggerimenti provenienti dal *Report* dell'anno precedente. Inoltre, il cattivo funzionamento del sistema giudiziario ha continuato a compromettere il godimento dei diritti dei cittadini con importanti ripercussioni sull'intero ordinamento statale. Gli indicatori di corruzione sono ulteriormente peggiorati e tutti i livelli di governo mostrano segni di "cattura politica", che si ripercuotono direttamente sulla vita quotidiana dei cittadini⁴⁸. Per quanto riguarda i diritti fondamentali, sono necessarie riforme significative per garantire che tutti i cittadini siano in grado di esercitare effettivamente i loro diritti politici e quindi portare il quadro costituzionale e legislativo del Paese in linea con la giurisprudenza *Sejdić-Finci* della Corte europea dei diritti dell'Uomo⁴⁹. Per questi motivi, la Commissione raccomanda di adottare una nuova strategia di riforma del settore giudiziario e, in particolare, viene caldeggiata una riforma del Consiglio superiore della magistratura, che permetta di applicare coerentemente pratiche di nomina basate sul merito, senza la prevalenza di elementi etnici,⁵⁰ e garantire l'applicazione di criteri di qualità nelle valutazioni delle prestazioni degli operatori giudiziari. In modo tale da creare un Consiglio superiore della magistratura che rispecchi gli *standard* europei.

3.2 Serbia

Per quanto riguarda l'analisi dello "stato di salute" della *rule of law* in Serbia rispetto al processo di integrazione europeo, la Commissione evidenzia che il Paese ha raggiunto un «certo livello di preparazione nel settore giudiziario»⁵¹. In particolare, viene posta l'attenzione sul fatto che la Serbia ha compiuto un passo importante per quanto riguarda l'indipendenza del sistema giudiziario con l'approvazione dei relativi emendamenti alla

⁴⁶ SWD(2022) 336 final, Bosnia and Herzegovina 2022 Report, 37.

⁴⁷ *Ivi*, 21.

⁴⁸ *Ivi*, 18.

⁴⁹ F. Pirola, *L'adesione della Bosnia-Erzegovina alla Cedu sotto osservazione: aspetti problematici e spunti di riflessione nel caso Pudaric*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2, 2021, 184-197; F. Vehabović, *Bosnia and Herzegovina. Impact of the case law of the European Court of Human Rights on postconflict society of Bosnia and Herzegovina*, in I. Motoc, I. Ziemele, (Eds), *The impact of the ECHR on the democratic change in Central and Eastern Europe. Judicial Perspectives*, Cambridge, 2016, 80-109.

⁵⁰ Z. Begić, Z. Delić, *Constituency of peoples in the constitutional system of Bosnia and Herzegovina: Chasing fair solutions*, in 11 *International Journal of Constitutional Law*, 2013, 447-465; E. Sarajlic, *The Bosnian Triangle: Ethnicity, Politics and Citizenship*, in 6 *Citsee Working Paper Series*, 2010, 1-29.

⁵¹ SWD(2022) 338 final, Serbia 2022 Report, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Serbia%20Report%202022.pdf>.

Costituzione nel febbraio 2022⁵², insieme alla legge costituzionale che stabilisce le fasi e le scadenze per la loro attuazione. La stessa Commissione di Venezia, più volte consultata durante il processo di redazione degli emendamenti, ha ritenuto che il processo di consultazione pubblica (dibattiti pubblici, tavole rotonde, campagne di informazione) fosse sufficientemente inclusivo e trasparente, inoltre, la maggior parte delle raccomandazioni proposte dalla Commissione sono state prese in considerazione. Gli emendamenti alla Costituzione prevedono che tutte le nomine giudiziarie (ad eccezione del futuro Procuratore supremo) siano effettuate dal Consiglio superiore della magistratura e dal Consiglio superiore della procura, aumentando così le garanzie contro potenziali influenze dal potere esecutivo. Tuttavia, per dare effetto pratico alle modifiche costituzionali, la Commissione evidenzia la necessità di adottare rapidamente la relativa legislazione di attuazione. Al tal fine, nell'aprile 2022, sono stati istituiti due gruppi di lavoro di esperti (uno per i pubblici ministeri e uno per i tribunali). Una prima bozza di legge giudiziaria è stata finalizzata nel settembre 2022 e condivisa con la Commissione di Venezia per un parere consultivo. Secondo la legge costituzionale, questa legislazione di attuazione dovrebbe essere adottata entro un anno per la materia giudiziarie ed entro due anni per l'allineamento di tutte le altre leggi pertinenti. La nuova strategia per le risorse umane e il relativo piano d'azione sono stati adottati nel dicembre 2021. Nonostante questo sviluppo positivo, sottolinea la Commissione, permangono sfide significative e ritardi nell'attuazione per quanto riguarda l'imparzialità, la responsabilità, l'efficienza e la professionalità della magistratura, l'accesso alla giustizia e la formazione di alta qualità dei magistrati. L'attuale sistema di reclutamento, trasferimento e promozione di giudici e procuratori deve ancora essere rivisto per garantire che le carriere siano pienamente basate sul merito. Sono state adottate diverse misure per ridurre lo spazio dell'influenza politica sul sistema giudiziario; tuttavia, non è ancora possibile osservare nella pratica una riduzione dell'influenza indebita su giudici e procuratori. Inoltre, la Serbia deve ancora dimostrare un impegno genuino nelle indagini e nei processi contro i crimini di guerra avvenuti durante le guerre degli anni Novanta dello scorso secolo, in quanto le sentenze del Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (TPI) continuano ad essere contestate⁵³.

⁵² Sul punto si rimanda all'Opinione della Commissione di Venezia sugli emendamenti costituzionali avvenuti in Serbia nel 2022, CDL-AD(2022)043, Opinion No. 1112/2022, 19 December 2022, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2022\)043-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2022)043-e). Il testo dell'emendamento è consultabile al seguente *link* <https://www.mpravde.gov.rs/files/Draft%20Amendments%20to%20the%20Constitution%20of%20Republic%20of%20Serbia.pdf>.

⁵³ C. Stahn, C. Agius, S. Brammerts, C. Rohan (Eds), *Legacies of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: a Multidisciplinary Approach*, Oxford, 2020, 112-135; M. Kostić, *Public Opinion Survey in Serbia Sheds Light on ICTY Legacy*, in *Blog of the European Journal of International Law*, 22 January 2018, <https://www.ejiltalk.org/public-opinion-survey-in-serbia-sheds-light-on-icty-legacy/>.

Circa la lotta alla corruzione, la Serbia ha raggiunto «un certo livello di preparazione»⁵⁴. Nel complesso, durante il periodo di riferimento sono stati compiuti alcuni progressi, anche per quanto riguarda l'attuazione delle raccomandazioni fornite dalla Commissione nel documento dell'anno precedente. Nel marzo 2022, il Gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa (GRECO)⁵⁵ ha concluso che l'adozione degli emendamenti alla Legge serba sulla prevenzione della corruzione ha affrontato le carenze precedentemente identificate e ha rafforzato sufficientemente il quadro volto a prevenire e combattere i conflitti di interesse per i membri del Parlamento, i giudici e i pubblici ministeri. La Serbia deve ancora preparare una nuova strategia anticorruzione, accompagnata da un piano d'azione, e stabilire un meccanismo di coordinamento efficace per rendere operativi gli obiettivi della politica di prevenzione e repressione e affrontare a fondo la corruzione⁵⁶.

3.3 Montenegro

Dall'analisi del *Report* della Commissione, il sistema giudiziario del Montenegro risulta «moderatamente preparato, con progressi complessivamente limitati»⁵⁷. L'attuazione delle principali riforme giudiziarie rimane in stallo. Alcune nomine istituzionali di alto livello, in attesa da tempo, sono state effettuate, portando maggiore stabilità al sistema giudiziario, ma molte altre sono ancora in sospeso, tra cui quelle di una parte dei giudici della Corte costituzionale, che richiede una maggioranza qualificata in Parlamento e questo processo deve garantire la nomina, basata sul merito, di persone in grado di agire in modo indipendente, imparziale e con integrità⁵⁸. Permangono preoccupazioni sul rendimento istituzionale e sul consolidamento dei Consigli giudiziari e delle procure. L'effettiva indipendenza, integrità, responsabilità e professionalità del sistema giudiziario devono essere ulteriormente rafforzate, anche attraverso l'attuazione del quadro costituzionale e giuridico pertinente e l'adozione di modifiche legislative in linea con gli *standard* europei. Anche l'efficienza del sistema giudiziario deve essere rafforzata. I sistemi di gestione delle risorse umane, finanziarie e delle infrastrutture devono essere sostanzialmente migliorati. L'adozione di una nuova strategia per la razionalizzazione della rete giudiziaria è ancora in sospeso. Il Montenegro continua a fare progressi nella gestione interna dei crimini di guerra, con una buona cooperazione

⁵⁴ SWD(2022) 338 final, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>.

⁵⁵ Per ulteriori approfondimenti si rimanda a <https://www.coe.int/en/web/greco>.

⁵⁶ SWD(2022) 338 final, 46.

⁵⁷ SWD(2022) 335 final, Montenegro 2022 Report, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/Montenegro%20Report%202022.pdf>.

⁵⁸ Per una analisi più estesa sulle riforme del sistema giudiziario in Montenegro si rimanda a V. Vučković, M. Popović, S. Gazivoda, *Long Road to Justice. Reform of judiciary in Montenegro*, Podgorica, 2020, <https://media.cgo-cce.org/2021/01/FES-publikacija-Dug-put-do-pravde-ENG.pdf>.

giudiziaria con i Paesi vicini e con il Meccanismo Internazionale Residuale dei Tribunali Penali per l'ex-Jugoslavia⁵⁹.

La Commissione evidenzia, poi, che le raccomandazioni dell'anno scorso non sono state soddisfatte e rimangono in gran parte da attuare. Pertanto, nel prossimo anno, il Montenegro dovrebbe concentrare i propri sforzi per garantire le nomine giudiziarie chiave. Ciò include i membri del Consiglio giudiziario, il Procuratore supremo e alcuni componenti della Corte costituzionale. Inoltre, viene fortemente raccomandato di garantire l'effettiva indipendenza e professionalità della magistratura affrontando nella sostanza tutte le raccomandazioni in sospeso della Commissione di Venezia e del Gruppo di Stati del Consiglio d'Europa contro la corruzione (GRECO) e attuando pienamente e senza ambiguità il quadro costituzionale e giuridico pertinente. A questo si aggiunge, l'opportunità di garantire l'indipendenza, la responsabilità, l'integrità e l'imparzialità del sistema giudiziario migliorando le prestazioni istituzionali e la capacità operativa dei Consigli giudiziari e delle procure e rivedendo e attuando efficacemente il quadro disciplinare per i giudici e i pubblici ministeri per rafforzarne l'obiettività, la proporzionalità e l'efficacia.

Per quanto riguarda il tema della lotta alla corruzione – che ricordiamo essere uno dei parametri di riferimento della Commissione per valutare l'andamento dello Stato di diritto – il Montenegro ha registrato un miglioramento nell'ambito della prevenzione alla corruzione. In particolare, grazie all'andamento positivo del lavoro e delle prestazioni dell'Agenzia anticorruzione. Tuttavia, il *Report* evidenzia che è ancora necessario fare di più per garantire l'integrità e la responsabilità dell'Agenzia e per migliorare i suoi risultati, in linea con le raccomandazioni della missione di revisione *inter pares* condotta nel 2021⁶⁰. Per dimostrare una risposta credibile in materia di giustizia penale, il Montenegro deve ancora migliorare il suo bilancio di indagini, azioni penali e condanne definitive nella lotta alla corruzione, compresa quella ad alto livello. Inoltre, il quadro giuridico e istituzionale deve essere migliorato in linea con l'*acquis* dell'UE e gli *standard* europei⁶¹.

3.4 Macedonia del Nord

Per quanto riguarda la Macedonia del Nord, il *Report* della Commissione evidenzia come il Paese ha compiuto «alcuni progressi nel settore

⁵⁹ B. Ivanišević, T. Gorjanc Prelević, *War Crimes Trials in Montenegro (2009-2015)*, Podgorica, 2015, <http://www.hraction.org/wp-content/uploads/2019/12/War-Crimes-Trials-in-Montenegro-2009-2015.pdf>; G. McIntyre, *The International Residual Mechanism and the Legacy of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda*, in 3 *Goettingen Journal of International Law*, 2011, 923-983; G. Acquaviva, *Was a Residual Mechanism for International Criminal Tribunals Really Necessary?*, in 9 *Journal of International Criminal Justice*, 2011, 789-796; T. Wayne Pittman, *The Road to the Establishment of the International Residual Mechanism for Criminal Tribunals: From Completion to Continuation*, in 9 *Journal of International Criminal Justice*, 2011, 797-817; G. Oosthuizen, R. Schaeffer, *Complete justice: Residual functions and potential residual mechanisms of the ICTY, ICTR and SCSL*, in 3 *Hague Justice Journal*, 2008, 48-67.

⁶⁰ SWD(2022) 335 final, 18.

⁶¹ *Ivi*, 21.

giudiziario, attraverso la costante attuazione della strategia di riforma giudiziaria, dando così ulteriore seguito alle raccomandazioni formulate dalla Commissione di Venezia e dal Gruppo di esperti sulle questioni relative allo Stato di diritto»⁶². Inoltre, viene sottolineato che l'attuazione del piano d'azione aggiornato sulla strategia di riforma giudiziaria è proseguita, ma deve diventare più sistematica. La magistratura ha dimostrato il suo impegno a tutelare la propria integrità e indipendenza. Tuttavia, la Commissione ricorda la necessità di accelerare il ritmo di attuazione delle strategie relative alle risorse umane per il sistema giudiziario e delle procure. Le istituzioni giudiziarie hanno applicato in modo coerente le nuove norme riguardanti la nomina, la promozione e la materia disciplinare di giudici e pubblici ministeri. Le promozioni per le Corti superiori hanno subito un ritardo e i pensionamenti programmati hanno ulteriormente ridotto il numero di giudici e procuratori. Il Consiglio giudiziario e il Consiglio dei pubblici ministeri hanno continuato ad attuare i piani strategici, ma appare ancora lontana la loro concreta attuazione. La Commissione riporta che le istituzioni del Paese dovrebbero completare l'attuazione della strategia di riforma giudiziaria e del piano d'azione aggiornato, con particolare attenzione all'adozione di una nuova legge sulla procedura civile, in linea con gli *standard* europei, e alla preparazione della nuova strategia di riforma giudiziaria (per il periodo 2023-2027) senza ritardi. Inoltre, viene evidenziata la necessità di accelerare l'attuazione delle strategie per le risorse umane, per il sistema giudiziario e la rete di procure, e utilizzarle come indicatore per pianificare le prossime assunzioni⁶³.

Nell'ambito della prevenzione e della lotta alla corruzione il Paese ha raggiunto un «certo livello di preparazione»⁶⁴. Infatti, sono stati compiuti alcuni progressi in tale direzione, in quanto la magistratura ha continuato ad impegnarsi con indagini, procedimenti giudiziari e processi contro i casi di corruzione, anche ad alto livello. In linea con le raccomandazioni degli anni scorsi, la Commissione statale per la prevenzione della corruzione è stata proattiva nel fornire indicazioni politiche alle istituzioni pubbliche sulla prevenzione della corruzione e ha aperto diversi casi, anche contro funzionari di alto livello. Gli sforzi per migliorare il funzionamento della Commissione statale per la prevenzione della corruzione devono continuare e sono necessari ulteriori stanziamenti di risorse finanziarie e umane. Così come ulteriori risorse dovrebbero essere messe a disposizione della Procura, dei centri investigativi e delle unità delle forze dell'ordine incaricate di indagare sui casi di corruzione⁶⁵.

4. Conclusioni

Cercando di presentare alcune considerazioni finali, si può asserire che la Commissione riconosce l'esistenza di una situazione definibile come critica

⁶² SWD(2022) 337 final, North Macedonia 2022 Report, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/North%20Macedonia%20Report%202022.pdf>.

⁶³ *Ivi*, 21.

⁶⁴ SWD(2022) 337 final, 24.

⁶⁵ *Ivi*, 22.

per quanto riguarda il settore dello Stato di diritto in ognuno dei quattro Paesi oggetto di analisi. Tuttavia, possono essere fatti alcuni distinguo circa il diverso livello di avanzamento nell'implementazione della *rule of law* nei quattro contesti statali in oggetto. In particolare, si può rilevare come la Commissione abbia accolto in maniera positiva gli sforzi fatti dalla Serbia nell'ambito del rafforzamento dell'indipendenza del sistema giudiziario, avvenuta per mezzo della riforma costituzionale approvata nel 2022. Infatti, la creazione di un organo di vertice preposto alla tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura e, in generale, del potere giudiziario, dagli altri poteri dello Stato è stata accolta favorevolmente dalla Commissione. Tuttavia, alcune problematiche, che si potrebbero definire strutturali, affliggono ancora l'ordinamento in questione. In particolare, per quanto riguarda lo Stato di diritto, è necessario un ulteriore impegno politico per implementare le riforme e affrontare le carenze segnalate nei settori chiave del sistema giudiziario, della lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, della libertà dei media, della libertà di riunione e nell'ambito delle indagini sui crimini di guerra.

Per quanto riguarda, invece, la Macedonia del Nord viene rilevato che la magistratura locale ha dimostrato il suo impegno a tutelare la propria integrità e indipendenza. Tuttavia, sul processo di consolidamento dello Stato di diritto influisce in maniera significativa il ritardo nell'attuazione delle strategie indicate dall'Unione europea, a cui si aggiunge anche una difficoltà oggettiva nella preparazione delle risorse umane. Allo stesso modo, nonostante i timidi progressi registrati, anche il sistema giudiziario montenegrino è ancora afflitto da intromissioni di natura politica nella nomina dei magistrati, venendo così meno il rispetto del criterio del merito.

La Commissione, invece, registra un'assenza pressoché totale di progressi nell'ambito dello Stato di diritto per la Bosnia ed Erzegovina. Infatti, nel Paese non è stato individuato nessun effettivo miglioramento degli *standard* in materia di *rule of law*, rispetto a quanto stilato dal precedente *Report*⁶⁶. Situazione aggravata anche dal fatto che l'Assemblea parlamentare ha respinto alcuni emendamenti alla legge sul Consiglio superiore della Magistratura, che intendeva introdurre un sistema più stringente sul controllo e la verifica delle dichiarazioni patrimoniali dei magistrati. Questa mancata approvazione descrive, forse al meglio, la mancanza di una reale volontà da parte della *élite* politica del Paese nell'intraprendere seriamente la strada dell'integrazione europea. Infatti, questa ultima considerazione sulla Bosnia ed Erzegovina, *mutatis mutandis*, può essere allargata anche agli altri Stati della regione. Se da una parte, infatti, la classe politica dichiara formalmente e pubblicamente il proprio impegno per raggiungere i criteri necessari per l'integrazione europea. Dall'altra parte, nella concretezza della loro azione politica, molto spesso, viene registrato, nel migliore dei casi, un ritardo nell'adozione delle riforme; nel peggiore dei casi, invece, una mancanza di reale sforzo per cambiare lo *status quo*, che si è andato a creare nell'ultimo decennio. In parte, questa situazione trova conferma nella stessa *state capture* che, con minime

⁶⁶ SWD(2021) 291 final/2, Bosnia and Herzegovina 2021 Report, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Bosnia%20and%20Herzegovina%202021%20report.PDF>.

variazioni di intensità, affligge ognuno dei quattro ordinamenti in esame⁶⁷. Una circostanza che appare essere il risultato non solo della debolezza dello Stato di diritto, ma anche – e forse ancor di più – di quella politica di stabilizzazione che l’Unione ha perseguito nella regione a partire dal Consiglio europea di Salonicco del 2003 e che ha, di fatto, rafforzato la posizione di alcuni soggetti politici. Gli stessi che hanno sì, in una certa qual misura, garantito la stabilità politica nei Paesi sopra citati, ma che hanno anche ostacolato alcune riforme strutturali, i cui risultati avrebbero potuto, potenzialmente, avvicinare gli Stati dell’area all’Unione, ma anche limitare il potere di quelle stesse classi politiche. Così, ancora oggi, nella quasi interezza di questi Paesi, come emerge dai *Report* della Commissione, lo Stato di diritto ed i principi che ad esso sono connessi necessitano ancora di un impegno serio e duraturo per quanto attiene alla loro integrazione e consolidamento.

Il quadro sopra descritto non dipinge in maniera lusinghiera il tema dello Stato di diritto nell’area dei Balcani occidentali. In particolare, per quanto riguarda il potere giudiziario, dai *Report* della Commissione sembra emergere che la magistratura o, almeno, alcune parti dell’*establishment* giudiziario, costituiscono una espressione delle criticità che affliggono tale settore. Infatti, nonostante gli sforzi profusi nelle riforme strutturali in cui i Paesi dei Balcani occidentali si sono impegnati negli ultimi due decenni, il divario tra i risultati ottenuti ed il tempo impiegato appare realmente sproporzionato. Alla luce, anche, delle riforme che sono state intraprese nel medesimo periodo in altri settori e che hanno comportato risultati di maggior peso.

Le ragioni di tale situazione sono certamente molteplici (nonché complesse) e, per motivi non solo pratici, non è possibile analizzarle tutte. Tuttavia, alcune considerazioni sul punto sembrano quasi d’obbligo, alla luce, soprattutto, di un contesto come quello in esame, dove sono state riscontrate alcune problematiche comuni. Una prima spiegazione dei ritardi nel settore giurisdizionale potrebbe essere dedotta dal passato. In particolare, la storia socialista sembra accomunare la maggioranza dei Paesi qui esaminati, anche a distanza di trent’anni dalla dissoluzione della Jugoslavia. Infatti, si rileva una sorta di «tradizione giuridica socialista senza socialismo»⁶⁸ in cui il potere giudiziario tende ad operare in modo tale da evitare qualsiasi contrasto con gli interessi politici se non, addirittura, in sintonia con quelle che sono le aspettative politiche (cosiddetta “giustizia dei telefoni”), che tanto rilievo ha avuto in Jugoslavia. Questo tipo di giustizia infatti era «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»⁶⁹. Alcuni studiosi, come Uzelec, affermano, addirittura, che

⁶⁷ Per un approfondimento su questo tema si rimanda al *report* stilato dal *Netherlands Institute of International Relations* nel 2020: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-10/Policy_Brief_Undermining_EU_enlargement_2020.pdf; R. Woznica, *Organized crime and state capture in the Western Balkans*, in *4 Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodnie*, 2021, 287-306.

⁶⁸ J. Woelk, *Il potere giudiziario*, cit., 273.

⁶⁹ *Ibidem*.

il processo è rimasto come uno degli strumenti tipici per la protezione di certi interessi dell'élite politica, proprio come accadeva in passato. Volendo addurre un caso concreto, oggi, in Serbia, una parte della giustizia (anche a livello apicale) è contraddistinta proprio da queste caratteristiche⁷⁰.

A questo primo aspetto, si aggiunge anche una non ancora superata chiusura del sistema di assegnazione delle cariche dei magistrati. Dove, da una parte, permane forte la presenza di cerchie ristrette di (nuovi) professionisti legali, che hanno semplicemente sostituito la precedente "classe" socialista; dall'altra parte, invece, permane un collegamento a "doppio filo" tra politica e magistratura per quanto riguarda l'assegnazione delle cariche. Aspetto, anche questo, mutuato proprio dalla prassi di epoca socialista. Questo ultimo carattere pare confermato anche dal fatto che il peso dei professionisti del diritto (e, in particolare, dei giudici) è aumentato in questi ordinamenti negli ultimi due decenni, perché le decisioni giudiziarie spesso assumono un ruolo determinante nell'agone politico e come tali sono in grado di offrire una maggiore legittimità ad alcune posizioni politiche piuttosto che ad altre. Divenendo, così, un fattore di mantenimento dello *status quo* creatosi negli ultimi anni.

Un ulteriore elemento che pare essere stato mutuato direttamente dal precedente sistema socialista all'interno delle odierne strutture giudiziarie dei Paesi dei Balcani occidentali è quello dell'influenza della politica nelle decisioni delle corti. Infatti, «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»⁷¹. Una tale situazione di commistione tra gli esponenti del mondo giudiziario e la politica può potenzialmente comportare – come i *Report* della Commissione evidenziano – un rallentamento nel processo delle riforme e una alterazione del principio dello Stato di diritto.

Chiaramente l'influenza che la tradizione socialista jugoslava ha esercitato sul vigente sistema giudiziario dei Paesi oggetto di analisi non costituisce l'unica causa del mancato sviluppo della *rule of law*. Infatti, la stessa fragilità delle comunità politiche nazionali e la proliferazione delle organizzazioni criminali – soprattutto in seguito ai conflitti degli anni Novanta dello scorso secolo – hanno contribuito in maniera significativa a rallentare il consolidamento dello Stato di diritto⁷². A ciò, poi, si aggiunge

⁷⁰ M. Bokić, *The influence of politics on the judiciary in Serbia. The failed reform of the judiciary as an example*, October 12, 2017, <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=409065022090122090004068076086124107100012095020070029025083078086096065094099075085122016002103042099002113086009028095120021051037093012023084065093002106023023111081085052072116023028126023118024006020126127124097102110123024071000096003007102102126&EXT=pdf&INDEX=TRUE>; Serbia's Judges and Prosecutors: The Long Road to Independent Self-Governance, Mission Report, International Commission of Jurists, 2016, https://www.upr-info.org/sites/default/files/documents/2018-02/icj_upr29_srb_e_annexe1.pdf.

⁷¹ J. Woelk, *Il potere giudiziario*, cit., 275.

⁷² Sul punto si rimanda a M. Bonomi, Z. Nechev, *Regional and EU Integration of the Western Balkans: Beyond a Two-Track Approach*, in 42 *IAI Commentaries*, 2022, 1-6; I. Kalemaj, E. Kalemaj, *Political Instability, Economic and Financial Challenges in the Western*

anche un importante problema di corruzione all'interno delle stesse istituzioni statali, che comporta un notevole ritardo circa l'adesione di questi Paesi all'Unione europea⁷³.

Concludendo, pare quanto mai opportuno riportare le parole di Woelk, il quale sostiene che il potere giudiziari, nei Balcani occidentali, è stato uno dei pochi settori in cui le «*élite* giudiziarie sono riuscite a salvare e conservare la loro cultura proveniente dall'epoca socialista cementandola anche nel nuovo ordinamento democratico [...] diventando [così] uno dei maggiori ostacoli nel processo di riforma e trasformazione democratica»⁷⁴. Si comprende bene, dunque, – alla stregua del collegamento tra settore giudiziario e Stato di diritto – quanto sia ancora irto il cammino europeo dei Balcani occidentali.

Edin Skrebo
Università degli Studi di Milano-Bicocca
e.skrebo@campus.unimib.it

Balkans in the Post-Pandemic World, in 4 *Eurasian Research Journal*, 2022, 29-37; G. Fruscione, *After the Nineties: A Never-Ending Political Transition*, in G. Fruscione (Eds), *The Balkans: Old, New Instabilities. A European Regional Looking for its Place in the World*, Milano, 2020, 11-28; A. Musaraj, *Western Balkans: Between Europe and Balkanization*, in *International Scientific Defence, Security and Peace Journal*, 2020, 71-78; S. Panebianco, R. Rossi, *EU attempts to export norms of good governance to the Mediterranean and Western Balkan countries*, in 53 *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, 2004, 1-25.

⁷³ E. Malaj, *European Integration, Economy and Corruption in the Western Balkans*, in 6 *European Journal of Economics and Business Studies*, 2020, 48-56.

⁷⁴ J. Woelk, *Il potere giudiziario*, cit., 275. Sul punto si veda anche A. Uzelec, *Survival of the third legal tradition?*, in *Supreme Court Law Review*, No. 49, 2010, 377-396.

