

7 • 1 • 2025



LA CRISI DELLO STATO DI DIRITTO IN SERBIA TRA MANIPOLAZIONI ELETTORALI, CORRUZIONE E RESISTENZA DELLA SOCIETÀ CIVILE

LAURA ALESSANDRA NOCERA

NAD
Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

Elezioni ed involuzioni autoritarie

LA CRISI DELLO STATO DI DIRITTO IN SERBIA TRA
MANIPOLAZIONI ELETTORALI, CORRUZIONE E
RESISTENZA DELLA SOCIETÀ CIVILETHE CRISIS OF THE RULE OF LAW IN SERBIA AMONG ELECTORAL
MANIPULATIONS, CORRUPTION, AND CIVIL SOCIETY'S RESISTANCE*Laura Alessandra Nocera* * ORCID: 0000-0003-3260-5875

ABSTRACT

[It.] Le recenti proteste contro la corruzione in Serbia hanno messo in evidenza la fragilità di un sistema che si sta allontanando sempre di più dal modello democratico, riaccendendo le preoccupazioni che osservatori internazionali e Unione europea avevano manifestato dopo le elezioni generali di dicembre 2023. Ad oggi, la Serbia è classificata come una “democrazia illiberale” o una “autocrazia elettorale”.

Parole chiave: Serbia – crisi politica – elezioni – populismo – Unione europea (rapporti con).

[Eng.] The recent protests in Serbia against the corruption have been highlighting the fragility of the system, since it does not appear anymore a democratic model. After December 2023 general elections, Serbian situation has rekindled the concerns of many international observatories and of the European Union. Serbia is actually classified as an “illiberal democracy” or an “electoral autocracy”.

Keywords: Political Crisis – Elections – Populism – European Union (Relationships with).

* Dottoressa di Ricerca in Diritto e Scienze Umane. Professoressa a contratto di Transnational Constitution-Making presso l'Università degli Studi di Milano (<https://ror.org/00wjc7c48>). Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione.



SOMMARIO: 1. Elezioni e proteste. 2. L'autocrazia elettorale serba. 3. Osservazioni conclusive e comparate.

1. ELEZIONI E PROTESTE

Le ultime elezioni generali per il rinnovo dell'Assemblea nazionale (*Narodna skupština*), il parlamento unicamerale serbo¹, si sono tenute il 17 dicembre 2023, in anticipo rispetto alla scadenza quadriennale prevista². Infatti, facendo seguito ad una serie di proteste antigovernative, iniziate nel maggio 2023 a Niš, Novi Grad e Belgrado, e diffuse rapidamente su tutto il territorio serbo³, il primo novembre dello stesso anno il Presidente serbo, Aleksandar Vučić, ha sciolto anticipatamente l'Assemblea ai sensi dell'art. 109 della Costituzione, per convocare delle “elezioni lampo”, tali da riportare la stabilità tra le forze politiche presenti in parlamento⁴.

In un clima di generale sfiducia nei confronti delle istituzioni e con i toni sempre più serrati di una campagna elettorale volta al coinvolgimento delle masse⁵, le votazioni hanno determinato la netta vittoria della coalizione populista e antisistema *Serbia Must Not Stop*, guidata dal Partito Progressista Serbo (SNS - *Српска напредна странка*, in caratteri latini *Srpska napredna stranka*)⁶, che ha ottenuto 112 seggi sui 250 presenti in Assemblea, di contro alla coalizione d'opposizione, di orientamento europeista, *Serbia*

¹ Il monocameralismo è la formula parlamentare adottata in prevalenza dagli Stati dell'Europa centro-orientale dopo la transizione democratica, anche su ispirazione del precedente sistema socialista. Cfr.: M. Volpi, *L'organizzazione costituzionale*, in L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, Giappichelli, 2016, 490; F. Lanchester, *Forma di governo parlamentare nell'Europa centro-orientale*, in S. Bartole, P. Grilli di Cortona (a cura di), *Transizione e consolidamento democratico*, Giappichelli, 1998, 79.

² La formula prevista dal sistema elettorale serbo segue un criterio proporzionale con liste chiuse e la previsione di una clausola di sbarramento al 3% per l'accesso in parlamento. Sulla diffusione del sistema proporzionale nell'area dell'Europa centro-orientale e la preferenza per l'adozione del divisore d'Hondt, cfr.: J. Sawicki, *Le forme di governo*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Wolters Kluwer, 2019, 234.

³ Si fa riferimento alle proteste contro la cultura della violenza, le *fake news* e il controllo dei media, avvenute a Niš, a Novi Sad e a Belgrado tra l'8 e il 19 maggio del 2023 e che si sono, poi, diffuse nel resto del territorio serbo fino a luglio 2023, iniziate con una sparatoria avvenuta in una scuola elementare del municipio di Vračar, a Belgrado; cfr.: I. Jeremić, M. Stojanović, S. Dragojlo, *Serbian Hold Mass Protest Against Culture of Violence After Shootings*, in *Balkan Insight*, May 12, 2023, <https://balkaninsight.com/2023/05/12/serbians-hold-mass-protest-against-culture-of-violence-after-shootings/>.

⁴ *Vučić raspisao vanredne parlamentarne izbore za 17. Decembar* [Vučić annuncia elezioni parlamentari lampo per il 17 dicembre], in *N1*, 1° novembre 2023, <https://n1info.rs/vesti/vucic-raspisao-vanredne-parlamentarne-izbore-za-17-decembar/>. Cfr. anche: S. Cvijić, G. Fruscione, *Serbian Elections: Towards the End of Vučić's Era?*, in *ISPI online*, December 15, 2023, <https://www.ispionline.it/en/publication/serbian-elections-towards-the-end-of-vucics-era-156906>.

⁵ Peraltro, simili toni sono stati ravvisati anche nelle elezioni parlamentari precedenti, tenutesi il 3 aprile 2022, in contemporanea con le elezioni presidenziali. I risultati hanno confermato la vittoria dell'alleanza Serbia Must Not Stop, guidata da Aleksandar Vučić, che ha ottenuto 120 seggi su 250 totali. Tuttavia, il fatto che gli alleati della coalizione governativa avessero ottenuto 117 seggi complessivi (38 a UZPS, 31 all'alleanza SPS-JS-Zeleni, 15 a NADA, 13 a Moramo, 10 a Dveri-POKS, 10 a SSZ) ha riequilibrato, in qualche modo, i rapporti di forza all'interno dell'esecutivo, rendendolo, al tempo stesso, poco stabile.

⁶ Il Partito Progressista Serbo – SNS, oggi al governo e considerato una delle forze politiche populiste più determinanti del paese, è stato fondato nel 2008 dall'ex Presidente della Repubblica Tomislav Nikolić e dall'attuale Presidente Aleksandar Vučić come scissione dal Partito Radicale Serbo (SRS – *Српска радикална странка*, in caratteri latini *Srpska radikalna stranka*), forza politica già ultranazionalista e di estrema destra, ma considerata non in grado di affrontare le crisi attuali della Serbia, sia dal punto di vista economico che dal punto di vista politico. Di fatto, il Partito Progressista Serbo si è proposto come suo ideale continuatore, dirigendosi, però, verso una deriva ancora più populista e demagogica e, stemperando, quindi, le precedenti differenze tra destra e sinistra. Cfr.: R. Gorup, *After Yugoslavia: The Cultural Spaces of a Vanished Land*, Stanford University Press, 2013, 72.

Against Violence (SPN - Србија против насиља, in caratteri latini *Srbija protiv nasilja*)⁷, già nota per l'organizzazione di proteste anti-governative, che ha ottenuto 65 seggi, mentre il Partito Socialista Serbo (SPS - Социјалистичка партија Србије, in caratteri latini *Socijalistička partija Srbije*) si è fermato solo a 18 seggi in coalizione con il Partito dei Pensionati, ottenendo il peggiore risultato elettorale dopo le elezioni generali del 2007⁸.

Dopo che diverse organizzazioni non governative, intervenute per monitorare il corretto svolgimento delle elezioni, hanno rilevato una serie di irregolarità gravi, tali da inficiare la democraticità delle votazioni, tra cui anche l'accusa di una particolare manipolazione del voto denominata in scienza politica come “treno bulgaro”⁹, una serie di proteste ha avuto luogo nelle più grandi città serbe per reclamare l'annullamento del voto appena svoltosi e la sua ripetizione sotto controllo di osservatori internazionali. Le manifestazioni sono spesso degenerare fino al 30 dicembre del 2023¹⁰, quando sono state avviate le trattative per formare un governo, che si è insediato solo il 2 maggio 2024 sotto la guida di Miloš Vučević, già presidente del SNS, come primo ministro. Al fine di formare il governo, la coalizione guidata dal Partito Progressista Serbo si è alleata con il Partito Socialista – SPS (12 seggi), con il Partito dei Pensionati, dei Coltivatori e dei Proletari – PUPS-SP (6 seggi), con il Partito Social-Democratico di Serbia – SDPS (6 seggi) e con due deputati indipendenti. Pertanto, attualmente, la maggioranza governativa conta ben 138 seggi su 250. Inoltre, il governo ha ottenuto la fiducia da parte di altri 17 deputati, appartenenti all'Alleanza ungherese – VMSZ/SVM (6 seggi), alla coalizione formata dal partito di estrema destra *Zdrava Srbija* – ZS, dal partito russofilo *Ruska stranka* – RS e dall'unione contadina – USS (6 seggi), e al partito conservatore Serbia Unita (5 seggi).

⁷ La coalizione si è formata nell'ottobre 2023, a seguito delle proteste di massa iniziate a maggio dello stesso anno. Inizialmente, si è focalizzata sulle questioni politiche interne alla Provincia di Vojvodina e, soprattutto, per le elezioni municipali di Belgrado. Successivamente, ha riunito diversi partiti in vista delle elezioni parlamentari del 2023, tra cui: il Partito di Libertà e Giustizia – SSP, il Partito Democratico – DS e il Movimento per il Cambiamento – PZP (di centro-sinistra); il Movimento Popolare di Serbia – NPS e il Nuovo Volto della Serbia (di centro-destra); il Fronte Verde – ZLF, il Risveglio Ecologico – EU e *Zajedno/Insieme* (di idee verdi ed ecologiche); la Serbia al Centro – SRCE e il Movimento dei Liberi Cittadini – PSG (partiti centristi); l'Unione dei Sindacati Serbi “*Sloga*” – USS Sloga, il Partito Civico Democratico – GDP e l'Azione per una Vojvodina Progressista (di tendenza laburista/collettivista di sinistra); il Movimento per le Minoranze Serbe in Kosovo e Metohija “*Otadžbina*” e il Partito Rumeno (per gli interessi delle minoranze).

⁸ Vd. i rapporti e i dati rilevati da CeSID al link <https://web.archive.org/web/20231221102632/https://www.cesid.rs/u-fokusu/rezultati-izbora/>. Con l'acronimo CeSID s'intende il *Centre for Free Elections and Democracy* (Центар за слободне изборе и демократију), in caratteri latini: *Centar za slobodne izbore i demokratiju*), organizzazione no-profit nata in Serbia nel 1997 con lo scopo di monitorare lo svolgimento delle elezioni secondo i criteri dello stato di diritto e della democrazia. L'organizzazione è supportata anche da altre ong, da ambasciate straniere, dall'Istituto per la Pace presso le Nazioni Unite e dalla Commissione europea. Sulla conduzione delle elezioni generali di dicembre 2023 in Serbia è stato molto critico anche l'OSCE/ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights); vd. il link: <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/560698>.

⁹ Il “treno bulgaro” o *Bulgarian train* è una forma di manipolazione elettorale, avvenuta storicamente per la prima volta in Bulgaria, durante le elezioni generali del 2007, e ripetutasi nel 2009 in occasione delle elezioni europee, ma categorizzata come tale dalla stampa bosniaca solo nel 2010, per diventare presto un fenomeno manipolativo largamente diffuso nell'area balcanica e in una parte dell'Europa centro-orientale. Tale manipolazione del voto consiste nel fornire agli elettori fuori dal seggio elettorale una scheda già compilata, in modo da inserirla nell'urna al posto della scheda consegnata dal presidente di seggio; al contempo, la scheda ricevuta al seggio, rimasta vuota, viene portata fuori dal seggio dall'elettore, in modo da consegnarla, compilata, ad un altro elettore in un flusso continuo che ricorda, appunto, i vagoni del treno. Attualmente, si ritiene che tale sistema sia stato adoperato in larga misura, oltre che in Bulgaria, anche in Bosnia-Erzegovina, in Serbia e in Ungheria, dove, in occasione delle elezioni generali del 2014, sono stati acquisiti con questo metodo diversi voti della comunità Rom. Cfr.: G. Lyubenov Manolov, *The “Vote Trading” Phenomenon in Bulgaria*, in *Economics and Organization*, Vol. 7, No. 3, 2010, 299-308.

¹⁰ La degenerazione delle proteste è arrivata ad un punto estremo quando alcuni consiglieri dei partiti di opposizione hanno tentato di entrare forzatamente nell'edificio del municipio di Belgrado e di occuparlo, mentre il *leader* dell'opposizione annunciava di voler proseguire lo sciopero della fame, fino a quando non fossero state ripetute nuovamente le elezioni. Vd.: C. Edwards, J. Pennington, *Demonstrators try to storm Belgrade City Hall in Protests against “stolen” Serbian Elections*, in CNN, December 25, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/12/25/europe/serbia-protest-election-stolen-vucic-intl/index.html>.

Il compromesso di stabilità è stato, in realtà, piuttosto aleatorio, in una situazione già di forte polarizzazione tra le parti politiche in parlamento e, a novembre 2024, dopo il crollo del tetto nella stazione di Novi Sad, incidente che ha provocato la morte di 16 persone, le proteste, temporaneamente placate, sono riprese in modo più deciso, alimentate anche dalla pregressa situazione di degrado della costruzione ferroviaria e dall'emersione di un sistema corruttivo in seno alla pubblica amministrazione serba. Un'indagine da parte dell'ufficio della procura di Novi Sad, infatti, ha rilevato che i lavori di restauro e di rinnovo della costruzione erano stati gestiti in modo tale da affidare l'appalto a società colluse con alcuni alti funzionari pubblici, tra cui sono emersi i nomi del Ministro delle infrastrutture Goran Vesić e del Ministro per il commercio Tomislav Momirović. Nonostante entrambi abbiano rassegnato le dimissioni dalle proprie cariche ministeriali il 25 novembre 2024, dimissioni prontamente accettate dall'Assemblea nazionale, l'iscrizione del loro nome nel registro degli indagati – e, successivamente, il rinvio a giudizio di Vesić proprio per l'incidente alla stazione di Novi Sad – ha dato un'ulteriore spinta alle proteste anti-governative e anti-corruttive, inasprendo quel clima di ostilità generatosi nel dicembre dell'anno precedente post-elezioni e causando uno sciopero generale che si è protratto fino alla fine di gennaio 2025. Sebbene il 28 gennaio anche il primo ministro Miloš Vučević abbia presentato le proprie dimissioni¹¹, le proteste non si sono fermate, assumendo una connotazione ancora più politica e critica nei confronti del governo e della presidenza di Vučić, accusato di corruzione e di trasformazione autoritaria delle istituzioni democratiche.

Il 12 febbraio le città serbe interessate da proteste di piazza erano ben 276, aumentate a 400 il 9 marzo. Il 15 marzo, a Belgrado 325.000 persone sono scese in piazza per manifestare contro il governo sostenuto dal Partito Progressista e contro il Presidente Vučić, in quella che è possibile considerare come la più grande protesta nella storia serba, mentre le forze di polizia rispondevano con lacrimogeni e con l'utilizzo di dissuasori acustici¹².

2. L'AUTOCRAZIA ELETTORALE SERBA

Il *V-Dem Institute*¹³ ha classificato la Serbia come una “autocrazia elettorale” sin dal 2014¹⁴, ovvero dall'anno in cui Aleksandar Vučić, già vice Primo Ministro della Serbia con delega alla difesa, alla sicurezza-

¹¹ Tuttavia, ai sensi degli artt. 127 ss. della Costituzione serba, il primo ministro dimissionario rimane in carica fino a quando il parlamento non esprime un altro nome.

¹² G. De Launey, *Serbia's Largest-Ever Rally sees 325,000 protest against Government*, in BBC, March 16, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/cx2g8v32q30o>; The Associated Press, *'Like a Sound from Hell': Was an Illegal Sonic Weapon used on Protesters in Serbia?*, in NPR, March 26, 2025, <https://www.npr.org/2025/03/26/nx-s1-5341198/sonic-weapon-serbia-belgrade-protests>.

¹³ Acronimo per *Varieties of Democracy Institute*. Si tratta di una rete di ricerca fondata nel 2014 da Staffan I. Lindberg per studiare la qualità dei governi attraverso diversi indicatori (più di 470, oltre ad 82 indici di medio-livello) e 5 indici (relativamente alla democrazia elettorale, alla democrazia liberale, alla democrazia partecipativa, alla democrazia deliberativa e alla democrazia egualitaria), in modo da focalizzarsi sul livello di democratizzazione e di autocratizzazione in diversi paesi del mondo. Attualmente, sono stati distinti dagli indici di classificazione quattro tipologie di sistemi politici, ovvero le autocrazie chiuse, le autocrazie elettorali, le democrazie elettorali e le democrazie liberali. Per una maggiore chiarezza sul lavoro di ricerca di *V-Dem Institute*, cfr.: M. Coppedge, J. Gerring, A. Glynn, C.H. Knutsen, S.I. Lindberg, D. Pemstein, B. Seim, S.E. Skaaning, J. Teorell et alii, *Varieties of Democracy. Measuring Two Centuries of Political Change*, Cambridge University Press, 2020; J. Wolff, *From the Varieties of Democracy to the Defense of Liberal Democracy: V-Dem and the Reconstruction of Liberal Hegemony under Threat*, in *Contemporary Politics*, Vol. 29, No. 2, 2022, 161-181; A.T. Little, A. Meng, *Measuring Democratic Backsliding*, in *PS: Political Science & Politics*, Vol. 57, No. 2, 2024, 149-161. Inoltre, si rimanda alla consultazione del sito internet ufficiale al link: <https://www.v-dem.net/>.

¹⁴ Secondo i *ranking* pubblicati nel 2025 per l'anno 2024, la Serbia è attualmente 117esima per il livello di democrazia su 179 Stati considerati. I dati e gli indicatori usati sono reperibili al link <https://v-dem.net/data/the-v-dem-dataset/>. Cfr. anche: S.I. Lindberg (ed.), *Democracy Report 2025. 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?*, University of Gothenburg, 2025.

za e alla lotta contro la corruzione e la criminalità, è diventato Primo Ministro e ha inaugurato una lenta trasformazione dello Stato e una contestuale involuzione delle istituzioni democratiche, a cominciare da un netto declino delle libertà di stampa e di opinione, oltre che un forte controllo sui mass media. *Freedom House*¹⁵, invece, ha notato una netta degenerazione autoritaria proprio nel 2024, quando la coalizione governativa dell'attuale presidente Vučić ha chiaramente eroso più volte «i diritti politici e le libertà dei cittadini serbi», con evidenti pressioni sui media, sulle opposizioni politiche e sulla società civile¹⁶. La valutazione proveniente dai monitoraggi elettorali degli osservatori internazionali è stata concorde nell'evidenziare il ruolo centrale dell'attuale presidente Aleksandar Vučić durante la campagna elettorale e la sua influenza invasiva nelle elezioni e nella formazione successiva del governo, in conflitto con il suo ruolo istituzionale di garante della Costituzione, caratteristica che ha fatto guadagnare alla Serbia l'etichetta di «sistema autoritario competitivo», ovvero un sistema dove «c'è concorrenza» tra i partiti, garantendo, perciò, il multipartitismo, ma i soggetti coinvolti «non sono uguali»¹⁷.

A tali analisi, si sono aggiunte le preoccupazioni del Parlamento europeo, anche al fine di seguire il processo di adesione della Serbia all'Unione europea. Il Parlamento europeo, infatti, nella sua Risoluzione sulla situazione in Serbia post elezioni, ha condannato apertamente le irregolarità commesse durante le elezioni del 2023, tali da compromettere la partecipazione e la segretezza del voto, evidenziando pure il verificarsi di diversi attacchi orchestrati nei confronti di osservatori internazionali¹⁸. Per questo motivo, la stessa Risoluzione ha invocato l'avvio di un'indagine internazionale sulle irregolarità elettorali serbe, invitando la Commissione europea ad intervenire¹⁹, anche, eventualmente, sospendendo i finanziamenti economici inviati alla Serbia, nel caso in cui non venissero prese in considerazione e attuate le raccomandazioni provenienti dall'OSCE relativamente al corretto svolgimento delle elezioni²⁰.

¹⁵ *Freedom House* è un'organizzazione no-profit, fondata nel 1941 con l'intenzione di studiare, attraverso diversi indici di democratizzazione, i livelli di libertà politica e di tutela dei diritti umani in diversi paesi del mondo. Ad oggi, sono monitorati dall'organizzazione 195 paesi e 15 territori. Si rimanda alla consultazione del sito internet ufficiale: <https://freedomhouse.org/>.

¹⁶ «Serbia under the leadership of President Aleksandar Vučić and his Serbian Progressive Party (SNS) provides an informative example of the ways in which elected leaders have undermined the media. The country declined from Free to Partly Free in the 2019 edition of Freedom in the World and has lost a further 11 points since then, as rights and liberties have steadily deteriorated. Attacks on journalists and tightening control of the media environment have been among the most prominent features of this erosion. Investigative journalists have faced smear campaigns, punitive tax inspections, threats from leading politicians, and arrests. Authorities have used their control over regulation and licensing to aid progovernment media outlets. A lack of transparency in media ownership, indirect government subsidies for media, and the politicized allocation of advertising have also helped progovernment media dominate the market. More recently, members of the ruling party have used strategic lawsuits against public participation (SLAPPs) to intimidate independent outlets and journalists. All of this manipulation has created an environment in which positive coverage of Vučić and the SNS swamps the information landscape, especially ahead of elections, and critical voices are increasingly silenced»: dal report *Freedom in the World, The Uphill Battle to Safeguard Rights*, February 2025, consultabile al link <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2025/uphill-battle-to-safeguard-rights>. Il report sulla Serbia è consultabile al link: <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2024>.

¹⁷ D. Spasojević, J. Lončar, *Facing Protests in Serbia: Patterns of New Competitive Authoritarianism*, in *Democratization*, Vol. 30, No. 7, 2023, 1380-1399. Cfr. anche: F. Bieber, *Patterns of Competitive Authoritarianism in the Western Balkans*, in *East European Politics*, Vol. 34, No. 3, 337-354; L. Pollonzhani, F. Biener, *Protests for Change: Mass Protests against Competitive Authoritarian Regimes in the Western Balkans*, in *Third World Quarterly – Journal of Emerging Areas*, Vol. 46, No. 2, 1-22.

¹⁸ Parlamento UE, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione in Serbia in seguito alle elezioni*, 2024/2521(RSP), 8 febbraio 2024, consultabile al link https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0075_IT.html. Si veda anche: Parlamento UE, *Proposta di Risoluzione comune sulla situazione in Serbia in seguito alle elezioni*, RC-B9-0106/2024, 7 febbraio 2024, consultabile al link https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2024-0106_IT.html.

¹⁹ Vd. *Statement by President von der Leyen at the joint press conference with Serbian President Vučić*, October 25, 2024, consultabile online al link https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/statement_24_5481.

²⁰ OSCE/ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights), *Republic of Serbia. Early Parliamentary Elections 17 December 2023*, ODIHR Election Observation Mission Final Report, February 28, 2024, consultabile al link <https://www.osce.org/odihr/elections/serbia/563505>. Si veda anche il sito internet dell'*OSCE Mission to Serbia* al link <https://www.osce.org/mission-to-serbia>.

Simili accuse, in realtà, erano già state mosse dall'OSCE, nel particolare dal suo ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani, e dalla Commissione di Venezia, che, tempo prima, aveva denunciato il mancato adeguamento delle istituzioni serbe agli *standard* democratici riconosciuti a livello transnazionale²¹.

Per la verità, è necessario fare una netta distinzione tra l'operato di Vučić come primo ministro al vertice del potere esecutivo dal 2014 al 2017 e come Presidente della Repubblica dal 2017 in avanti. Infatti, il suo governo (sotto la presidenza di Nikolić) è iniziato in netta contrapposizione con il suo stesso passato politico e ideologico, dissociandosi dall'appoggio fornito in passato a Slobodan Milošević e dalle precedenti affermazioni relative alla supremazia serba e al suo ruolo nel conflitto balcanico. Al contrario, ottenuta una maggioranza relativa di ben 158 seggi alle elezioni generali del 27 aprile 2014²², il governo di coalizione²³ ha avviato una serie di riforme, in modo da continuare la democratizzazione delle istituzioni serbe, già iniziata dai suoi predecessori, e da candidare la Serbia all'adesione all'Unione europea. Se la politica interna ha implicato riforme economiche di *austerità*, particolarmente caldegiate dal Fondo Monetario Internazionale, per riparare il debito pubblico e favorire la crescita del prodotto interno lordo, ma anche una maggiore liberalizzazione normativa con le riforme sul codice del lavoro, la politica estera è stata improntata alla ricerca di compromessi e di trattative, in modo da trovare un dialogo comune con l'Unione europea e da normalizzare i rapporti con i paesi confinanti e, soprattutto, con la Croazia, l'Albania e il Kosovo, pur mantenendo forti legami con la Russia sia a livello economico che per una possibile cooperazione militare.

Il 14 febbraio 2017, Vučić ha annunciato la sua candidatura alle elezioni presidenziali previste per quello stesso anno. La forma di governo serba potrebbe essere qualificabile come semipresidenziale, seppur solo "apparente", o, meglio, come parlamentare con l'accentuazione di caratteri presidenzialisti²⁴. Infatti, nonostante a capo dell'esecutivo ci sia un primo ministro, nominato, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, dal Capo dello Stato e individuato nel *leader* del partito e/o della coalizione vincente alle elezioni generali – da leggersi come la coalizione che ha ottenuto la maggioranza relativa dei seggi al parlamento unicamerale, con il quale rimane legato da un rapporto fiduciario –, il Presidente della

²¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), *Serbia. Joint Opinion on the Constitutional and Legal Framework Governing the Functioning of Democratic Institutions, Electoral Law and Electoral Administration*, Opinion No. 1071/2021, e OSCE/ODIHR Opinion no. ELE-SRB/449/2022, December 20, 2022; il documento è consultabile al link [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2022\)046-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2022)046-e). Vd. anche: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Serbia. Follow-up Opinion to the Opinion on Three Draft Laws Implementing the Constitutional Amendments on the Judiciary (CDL-AD(2022)030)*, Opinion No. 1112/2022, December 19, 2022; il documento è consultabile al link [https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD\(2022\)043-e](https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/CDL-AD(2022)043-e).

²² Si fa presente che, a causa di diversi dissidi interni alla maggioranza governativa, il 4 marzo 2016 il Presidente Nikolić ha sciolto il parlamento monocamerale per annunciare elezioni anticipate, che si sono svolte il 24 aprile 2016, confermando la vittoria dell'SNS e nuovamente la nomina a primo ministro di Vučić, sebbene con una maggioranza relativa lievemente più bassa rispetto alle elezioni precedenti (131 seggi di coalizione, di cui 98 rispondenti all'SNS).

²³ Alle elezioni generali, il Partito Progressista Serbo (SNS) aveva creato la lista denominata "Aleksandar Vučić – Il futuro in cui crediamo", insieme ai partiti Nuova Serbia, Movimento dei Socialisti, Partito Socialdemocratico di Serbia e Movimento del Rinnovamento Serbo / Partito Democratico Cristiano di Serbia. La lista di coalizione è stata sostenuta indirettamente da Forze di Serbia, il Partito Popolare dei Contadini, la Coalizione dei Rifugiati, l'Associazione degli Imprenditori e il Partito Popolare Bosgnacco. Infine, Vučić ha ottenuto l'*endorsement* anche da parte del Partito Democratico del Sangiacato, del Partito Popolare del Sangiacato, dell'Iniziativa Civica di Gora e del Movimento dei lavoratori e dei contadini.

²⁴ J. Sawicki, *Le forme di governo*, cit., 162 e 182. Lo stesso Autore ribadisce che il fatto che il Capo dello Stato sia eletto direttamente e che partecipi al potere esecutivo non caratterizza, tuttavia, l'ordinamento come una forma di governo semipresidenziale, ma tutt'al più come una variante molto debole di quest'ultima. Cfr.: M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Giappichelli, 2002. Più in generale anche: L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, 1997; M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, il Mulino, 2014.

Repubblica conserva dei tratti caratteristici di un protagonismo proprio delle figure presidenziali dell'area²⁵. Come nella grande maggioranza degli ordinamenti dell'Europa post-socialista²⁶, l'investitura popolare del Presidente della Repubblica, che avviene attraverso elezione diretta a suffragio universale in doppio turno, dà una forte legittimità istituzionale alla sua figura, rafforzando il suo ruolo politico²⁷.

Alle elezioni presidenziali del 2 aprile 2017, Vučić si è affermato direttamente al primo turno, ottenendo il 56,01% dei voti contro gli altri candidati²⁸. Cinque anni dopo, è stato riconfermato, di nuovo direttamente al primo turno, con il 60,01% dei voti²⁹. Secondo diversi analisti, è da questo momento che può essere segnato un declino reale dello stato di diritto in Serbia e, al contempo, della progressiva trasformazione della forma di governo, con un lento, ma deciso rafforzamento politico della figura del Presidente, sempre più coinvolto nell'indirizzo politico dello Stato³⁰.

La stessa crisi post-elettorale e le proteste anticorruzione degli ultimi mesi sono servite a supportare le intenzioni del Presidente per invocare una riforma costituzionale, definita “patriottica”, con lo scopo di aumentare i poteri presidenziali ed eliminare il limite sulla durata del suo mandato³¹, ma anche di avvantaggiare la sua vecchia promessa populista, ricostituendo l'integrità nazionale serba e affermando la sovranità sul territorio del Kosovo³². Del resto, la retorica del patriottismo e di un rinnovato nazionalismo è usata continuamente da Vučić per legittimare l'estensione dei propri poteri e consolidare la propria posizione, tanto da aver corroso il rapporto fiduciario intercorrente tra esecutivo e legislativo.

3. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE E COMPARATE

La Serbia, come successore dell'ex federazione iugoslava³³, si è sempre considerata quasi una zona di confine tra diversi sistemi politici, particolarmente al centro di un fragile equilibrio geopolitico che oggi sembra diventare ancora più critico con l'attuale conflitto ucraino e i rapporti tesi tra Unione europea e Russia. La deriva autoritaria del sistema, dominato da una coalizione antidemocratica e populista, le simpatie pro-Russia e l'allontanamento sempre più evidente dall'Unione europea, ma anche i recenti scontri e la presa di posizione della popolazione, scesa in piazza con proteste molto accese contro il governo, risultano ancora più compromettenti per l'attuale stato di diritto in Serbia.

²⁵ A. Di Gregorio, *Forme di governo e transizione democratica nell'Europa post-socialista*, in L. Montanari, R. Toniatti, J. Woelk (a cura di), *Il Pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Università di Trento, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, 2010, 19 ss.

²⁶ J. Sawicki, *Le forme di governo*, cit., 179. Cfr. anche: F. Frison-Roche, *Le « modèle semi-présidentiel » comme instrument de la transition en Europe post-communiste: Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie*, Bruylant, 2005.

²⁷ M. Pajvančić, *The Governmental System of Serbia*, in N. Chronowski, T. Drinóczi, T. Takács (eds.), *Governmental System of Central and Eastern European States*, Wolters Kluwer, 2011, 623 ss.

²⁸ Il primo avversario, l'indipendente Saša Janković, si è fermato al 16,63% dei voti. A percentuali inferiori sono rimasti gli altri due candidati, Luka Maksimović e Vuk Jeremić. Nessuno è riuscito ad accedere al secondo turno di ballottaggio.

²⁹ Il primo avversario, il candidato della coalizione di opposizione Serbia Unita, Zdravko Pronoš, ha ottenuto il 18,84% delle preferenze, mentre il candidato del Partito Democratico, Miloš Jovanović, si è fermato al 6,10%. Ancora una volta, nessuno è riuscito ad accedere al secondo turno di ballottaggio.

³⁰ S. Dragojlo, *Parallel Government: How Vučić Turned Serbia's Constitution on its Head*, in *Balkan Insight*, February 21, 2025, <https://balkaninsight.com/2025/02/21/parallel-government-how-vucic-turned-serbias-constitution-on-its-head/>.

³¹ *Vučić calls for a Referendum on his Removal: Ruling Coalition MPs announce the Collection of Necessary Signatures!*, in *Serbian Times*, January 15, 2025, <https://serbiantimes.info/en/vucic-calls-for-a-referendum-on-his-removal-ruling-coalition-mps-announce-the-collection-of-necessary-signatures/>.

³² *Vučić can change the Constitution and remove Kosovo from there*, in *Local Telegraph*, November 21, 2013, <https://telegrafi.com/en/vucic-could-change-the-constitution-and-remove-kosovo-from-there/>.

³³ J. Rupnik, *Eastern Europe: The International Contest*, in *Journal of Democracy*, Vol. 11, No. 2, 2000, 115-129. Cfr. anche: J.R. Lampe, *Yugoslavia as History: Twice There was a Country*, Cambridge University Press, 1996.

Mutuando termini derivanti dalla scienza politica e dalla filosofia del diritto e, in particolare, dalla teoria ciclica delle forme di governo di memoria classica³⁴, la situazione odierna del paese sembra fotografare un caso di “oclocrazia”, ovvero di una degenerazione in cui la sovranità del potere dal popolo passa alle masse indistinte prive di regolamentazione, che annullano potenzialmente qualsiasi autorità governativa³⁵.

Tuttavia, non è possibile applicare questo termine alla situazione attuale, giacché le recenti proteste di piazza sono solo conseguenza di una degenerazione democratica ancora più radicata e insita nell'autorità governativa stessa. Infatti, la Serbia, come altri paesi dell'Europa centro-orientale³⁶, era già da tempo identificata alla stregua di un caso di “democrazia illiberale”³⁷, ovvero di lenta trasformazione del sistema democratico in un nascente autoritarismo o di stabilizzazione di un regime ibrido, caratterizzato da elementi tipici della forma di stato democratica, ma integrati da elementi autoritari³⁸. Essi si caratterizzano per un ordinamento costituzionale che in un sistema democratico ibrida e combina insieme una democrazia plebiscitaria con un potenziale autoritario, spostando il monopolio del potere dalla sovranità popolare all'esecutivo (particolarmente, con la costruzione di figure presidenziali forti)³⁹.

Il presente testo, partendo da un'analisi della situazione attuale e utilizzando gli strumenti che di fatto sono propri del diritto pubblico comparato, si è proposto di ricostruire il caso attuale serbo, pur nello scenario aperto dell'evolversi dei suoi rapporti con i paesi confinanti e le organizzazioni sovranazionali.

L'attuale crisi politica e democratica serba è in continua evoluzione. Se è vero che, da una parte, l'ascesa al potere di Vučić ha incrementato la degenerazione autoritaria delle istituzioni democratiche, dall'altra parte, lo stesso Presidente serbo sembra perorare una serie di riforme per lottare contro la corruzione, garantire elezioni eque e democratiche e tutelare la libertà di stampa e dei mass media, oltre ad un decisivo cambio di tono, che sembra aprire spazio al dialogo con le parti. Sicuramente, un atteggiamento simile è attribuibile al prosieguo delle trattative con l'Unione europea per un futuro ingresso della Serbia⁴⁰.

La risposta moderata di Vučić all'attuale crisi e alle proteste è in linea con quel profilo ambivalente che egli si è costruito durante i suoi mandati presidenziali, diviso a metà tra il suo avvicinamento all'Europa e il suo legame con la Russia, con cui la Serbia mantiene relazioni diplomatiche, militari e commerciali,

³⁴ Si fa riferimento, in particolare, alla cosiddetta “anaclosi” (dal greco ἀνακύκλωση), ovvero alla teoria classica, formulata già da Erodoto e ripresa, successivamente, da Platone e Aristotele, per cui tutte le forme di governo sono destinate, periodicamente, a rovinarsi e degenerare per trasformarsi in un'altra forma di governo, con una ripetizione continua e ciclica di tale evoluzione (in meglio e in peggio). La teoria, ripresa e categorizzata con la suddivisione delle tipologie di forme di governo, da Polibio, è stata, poi, al centro della teoria democratica di Rousseau ne *Le contrat social* (J.J. Rousseau, *Il contratto sociale*, edizione a cura di R. Gatti, BUR – Biblioteca Universale Rizzoli, 1762, 2005).

³⁵ Polibio, *Le Storie*, edizione a cura di C. Schick, libro VI, cap. 9, 1955, vol. II, 98.

³⁶ Per una comparazione con il contesto dell'Europa centro-orientale, cfr.: J. Sawicki, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Giuffrè, 2018.

³⁷ Il termine qui impiegato è stato introdotto a livello politologico da: F. Zakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6, 1997, 22-43.

³⁸ Per un inquadramento generale sul concetto di “democrazie illiberali” come impiegato dalla dottrina giuridica comparatista e sulla degenerazione delle democrazie attuali, cfr.: A. Di Gregorio, *I fenomeni di degenerazione delle democrazie contemporanee: qualche spunto di riflessione sullo sfondo delle contrapposizioni dottrinali*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie – Diritto, Istituzioni e Società (NAD-DIS)*, Vol. 1, No. 2, 2019, 1-29; A. Di Gregorio, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e “costituzionalismo”*, in *DPCE online*, No. 3, 2020, 3923-3944.

³⁹ A. Sajó, *Constitutional Structure*, in Id., *Ruling by Cheating: Governance in Illiberal Democracy*, Cambridge University Press, 2021, 153-197.

⁴⁰ S. De La Feld, *Serbia: von der Leyen and Costa do not forsake Vučić, insisting on Reforms and the Fights against Corruption*, in *EU News*, March 26, 2025, <https://www.eunews.it/en/2025/03/26/serbia-von-der-leyen-and-costa-do-not-foresake-vucic-insisting-on-reforms-and-the-fight-against-corruption/>.

tanto da partecipare ad esercitazioni militari congiunte anni prima dello scoppio della guerra in Ucraina e da rifiutarsi attualmente di seguire l'Unione europea nell'imposizione di sanzioni economiche alla Russia, mentre continua a tessere relazioni separate con la Cina, con la Turchia e, infine, con Albania e Macedonia del Nord, parti dell'area denominata *Open Balkan* e definita come un "mini spazio Schengen" dei Balcani per il libero scambio e la circolazione⁴¹.

Non tutto, però, può essere ricondotto alla figura divisiva di Vučić, visto che sono rilevabili, in generale, diverse discrasie presenti all'interno del sistema politico serbo, risalenti in parte alla situazione all'indomani delle guerre dei Balcani e del Kosovo e mai del tutto risolte⁴². La Serbia è coinvolta dai medesimi fenomeni di massa che si sono diffusi in altre parti del pianeta e, in particolare, nell'Europa centro-orientale⁴³, con partiti che sposano posizioni estreme e figure presidenziali centrali e forti, che si pongono in modo critico nei confronti del sistema euro-occidentale e dello stato di diritto. Inoltre, la costruzione di una figura presidenziale a tendenza autoritaria è riconducibile anche alla preponderanza di una politica che si affida a toni demagogici e populistici, senza lasciare spazio al dialogo con gli altri partiti, e che è destinata a deflagrare rapidamente in scontri critici.

L'ordinamento serbo, alla pari di altri ordinamenti dell'area⁴⁴, annovera una specifica disciplina normativa sul principio di rappresentanza politica e sui partiti politici, che esclude la possibilità di proclamare un partito e/o una ideologia come partito/ideologia di Stato e vieta la formazione di partiti politici su base etnica, razziale, religiosa e/o partiti e gruppi che perseguano lo scopo di prendere il potere in modo violento (art. 5 della Costituzione)⁴⁵, oltre a prevedere, in una legge consacrata ai partiti politici (approvata nel 1990, ma successivamente riformata nel 2009), le condizioni e i requisiti minimi essenziali per fondare un partito⁴⁶.

Ci si chiede se queste contromisure possano essere sufficienti per evitare un'ulteriore deriva e se, effettivamente, la candidatura della Serbia come stato membro dell'Unione europea possa incentivare quelle riforme liberali, che sembrano frenate dall'attuale corruzione politica ed elettorale. Tuttavia, rimane forte il rischio per l'Europa di avere un *partner* che, nel tempo, possa rivelarsi scomodo, in particolare nel fragile equilibrio geopolitico che si sta creando a seguito del conflitto russo-ucraino e della risposta statunitense.

⁴¹ S. Jakov Marusic, *Balkan 'Mini-Schengen' Leaders Eye Open Borders by 2023*, in *Balkan Insight*, July 29, 2021, <https://balkaninsight.com/2021/07/29/balkan-mini-schengen-leaders-eye-open-borders-by-2023/>.

⁴² C. King, *Post-Communism. Transition, Comparison, and the End of the "Eastern Europe"*, in *World Politics*, Vol. 53, No. 1, 2000, 143-172. Cfr. anche: S. Bartole, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, il Mulino, 2004; M. Calamo Specchia, M. Carli, G. Di Plinio, R. Toniatti (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Giappichelli, 2008.

⁴³ L. Filipović, E. Hide, D. Mishkova, V. Petrović, V. Repovac-Nikšić, S. Turčalo, *Hybridity and Hybrid Regimes in the Western Balkans in a Time of War and Increased Geopolitical Tensions*, Background Paper, re-ENGAGE Project, September 27, 2024, <https://re-engaging.eu/hybridity-and-hybrid-regimes-in-the-western-balkans-in-a-time-of-war-and-increased-geopolitical-tensions/>.

⁴⁴ J. Sawicki, *Le forme di governo*, cit., 227-228. Inoltre, cfr.: J. Bugajski, *Political Parties of Eastern Europe: A Guide to Politics in the Post-Communist Era*, The Center for Strategic and International Studies, 2002; I. Van Biezen, *Political Parties in New Democracies. Part Organization in Southern and East-Central Europe*, Palgrave Macmillan, 2003; B. Kosowska-Gastol, P. Borowiec, K. Sobłowska-Mysłik, *Comparing Organizational Structures of Political Parties in Central and Eastern European Countries*, in Id. (eds.) *Organizational Structures of Political Parties in Central and Eastern European Countries*, Jagellonian University Press, 2016, 467 ss.

⁴⁵ J. Sawicki, *Le forme di governo*, cit., 229.

⁴⁶ *Idem*, 231.