



5 GIUGNO 2019

# Le elezioni europee del 2019 in Croazia: più candidati che votanti?

di Tanja Cerruti

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino



# Le elezioni europee del 2019 in Croazia: più candidati che votanti?\*

di **Tanja Cerruti**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino

**Sommario:** 1. Il sistema politico e istituzionale. 2. Seggi e sistema elettorale. 3. Le elezioni europee del 2014. 4. La campagna elettorale e le forze politiche in competizione nel 2019. 5. Il risultato elettorale. 6. Prime reazioni e previsioni per il futuro.

## 1. Il sistema politico e istituzionale

Proclamatasi indipendente dalla Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia nel 1991, coinvolta attivamente nei programmi di avvicinamento avviati da Bruxelles verso i Paesi dei Balcani occidentali negli anni successivi, la Croazia si è mostrata sin dalle prime fasi come il Paese “capofila” nell’avanzamento delle trattative con l’Unione europea, alla quale ha infatti aderito – unica sino ad ora fra gli Stati dell’area<sup>1</sup> - nel 2013.

La sua Costituzione, adottata nel dicembre 1990, quando il Paese era ancora formalmente parte delle federazione jugoslava, riflette sia la volontà di ispirarsi ai principi liberal-democratici (come emerge dalle parti in cui, nelle prime disposizioni, si proclamano la sovranità popolare, l’eguaglianza, la separazione dei poteri, lo stato di diritto, il pluripartitismo, la tutela dei diritti umani), sia le difficili vicende che hanno fatto da prelude (e successivamente accompagnato) la transizione verso l’indipendenza (si pensi ai richiami frequenti al concetto di nazionalità croata disseminati nel testo, alla definizione della sovranità della Croazia come “inalienabile, indivisibile, intrasferibile”, art. 2; alle disposizioni sulla partecipazione ad unioni internazionali, artt. 2 e 135; a quelle sulle situazioni eccezionali o di emergenza, art. 17 e sui poteri attribuiti in tali circostanze al Capo dello Stato, art. 101).

Ispirata a quella della Costituzione francese del 1958 (come modificata nel 1962), la forma di governo prevedeva, nella sua versione originaria, un semipresidenzialismo caratterizzato da un netto sbilanciamento a favore del Capo dello Stato (cui erano riconosciuti rilevanti poteri, soprattutto nei

\* *Capitale:* Zagabria; *superficie:* 56.594 kmq; *numero di abitanti:* 4.124.531; *densità:* 72,9 abitanti per kmq; *moneta:* kuna; *Pil:* 365.643 (milioni di Kune); *Pil per abitante:* 11.882 (euro); *data ingresso nell’UE:* 2013.

<sup>1</sup> I programmi dell’Unione europea destinati ai Balcani occidentali includono l’Albania e tutte le repubbliche federate che componevano la Jugoslavia socialista (Bosnia Erzegovina, Croazia, Macedonia, Serbia, dalla quale si sono nel frattempo resi indipendenti Montenegro e Kosovo) ad eccezione della Slovenia, coinvolta nel processo di preparazione destinato ai Paesi dell’Europa centro-orientale con cui ha aderito all’UE già nel 2004, in occasione del quinto allargamento.

confronti dell'esecutivo e nelle situazioni di emergenza) poi ridimensionato dalla revisione costituzionale del 2000 che, virando verso un modello di tipo parlamentare, ha introdotto un ben congegnato sistema di contrappesi che vede l'intervento del Governo o del Parlamento nell'esercizio della quasi totalità delle prerogative presidenziali. Da allora l'esecutivo, il cui procedimento di formazione è caratterizzato da una forte razionalizzazione, ha ripreso quel ruolo che era stato di fatto "messo in ombra" nel primo decennio di vita del nuovo Stato<sup>2</sup>.

Dal canto suo, il Parlamento fu inizialmente previsto come bicamerale, con il primo ramo titolare della funzione legislativa, di revisione costituzionale e del rapporto di fiducia con il Governo ed il secondo eletto su base regionale e con un ruolo sostanzialmente consultivo<sup>3</sup>. Una modifica costituzionale intervenuta nel 2001 ha soppresso la Seconda Camera, rendendo l'assetto attuale monocamerale.

Il potere giudiziario è demandato a giudici la cui autonomia e indipendenza, pur formalmente garantite dalla Costituzione, nei primi anni erano messe seriamente in dubbio dalle modalità di reclutamento e, più in generale, dalla prassi, come rilevava anche la Commissione europea nei suoi rapporti annuali di valutazione. Proprio in vista dell'adesione all'Unione il legislatore è intervenuto significativamente su questo così come su altri aspetti inerenti la magistratura, come la formazione dei suoi componenti e gli organi di autogoverno.

Il controllo di costituzionalità e legittimità è demandato alla Corte costituzionale, la gran parte della cui attività è però costituita dall'esame dei ricorsi diretti presentati dai cittadini per la violazione dei loro diritti<sup>4</sup> che, nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, possono trovare tutela anche davanti al Difensore civico.

Ai diritti la Costituzione dedica il suo titolo terzo con un catalogo ampio ed inclusivo di posizioni giuridiche di recente riconoscimento, come il diritto alla riservatezza, ma anche legate alle tradizioni. A questo proposito significativa è la modifica costituzionale introdotta nel 2013 esclusivamente attraverso un referendum popolare che ha visto l'inserimento, nell'articolo dedicato alla famiglia, di un apposito comma in cui si specifica che "Il matrimonio è l'unione di vita fra un uomo e una donna"<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Sull'interpretazione delle disposizioni che disciplinano, in modo dettagliato, la formazione del Governo e sui poteri che in tali frangenti può esercitare il Capo dello Stato v. B. SMERDEL, *Može li nas Državni poglavar izvesti iz blokade?* e M.A. GIUNIO, *Konzultacije predsjednika Republike pred povjeravanje mandata za sastav Vlade u hrvatskome parlamentarnom sustavu*, entrambi in *Informator*, n. 6397/2015, pp. 1-3.

<sup>3</sup> La Camera delle Contee aveva anche un potere di veto sulle leggi, superabile però da una seconda deliberazione della Camera dei Rappresentanti.

<sup>4</sup> Sul punto v. le statistiche sull'attività svolta dalla Corte fra il 1991 e il 2018, pubblicate nel suo sito, [www.usud.hr](http://www.usud.hr).

<sup>5</sup> Art. 62: "Brak je životna zajednica žene i muškarca"; la fonte ufficiale di questa modifica è la sentenza della Corte costituzionale *Odluka Ustavnog Suda u povodu okončanja postupka nadzora nad ustavnošću i zakonitošću provođenja držanog referenduma održanog 1. prosinca 2013., na kojem je članak 62. Ustava Republike Hrvatske dopunjen novim stavkom 2.* Alla luce di questa vicenda si interroga sull'opportunità che i tratti costitutivi dell'identità costituzionale croata, quali limiti alla revisione costituzionale, siano meglio definiti e difesi dall'organo di giustizia costituzionale A. HORVAT VUKOVIĆ, "U ime Ustava": materijalne granice promjene Ustava, in *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, n. 3-4/2015, p. 502.

L'organizzazione territoriale prevede un doppio livello di enti titolari di funzioni amministrative, i Comuni o Città e le Contee (*Zupanije*).

In vista dell'adesione, la Costituzione ha subito un'importante revisione che ha previsto l'introduzione di un titolo dedicato all'appartenenza all'Unione europea e la modifica di alcune altre disposizioni<sup>6</sup>. Fra queste degna di nota è quella che ha interessato i referendum sull'appartenenza ad unioni internazionali, in riferimento ai quali è stata fatta venire meno la condizione, prima prevista, della necessaria partecipazione della metà più uno degli elettori, rendendosi vincolante solo il risultato. I timori di un fallimento della consultazione sull'entrata nell'Unione europea, che avevano ispirato tale modifica, si rivelarono fondati in quanto in tale occasione prese parte al voto solo il 43,51% degli elettori, il 66,27% dei quali si espresse a favore di un'adesione che, sommando i voti degli astenuti a quelli contrari, non fu di fatto sostenuta dalla maggior parte dei Croati.

Per quanto concerne la politica, nei quasi trent'anni di vita della Croazia indipendente il Governo è stato prevalentemente in mano all'HDZ (*Hrvatska Demokratska Zajednica*, Unione democratica croata) che, da sola o in coalizione con altre forze, ha perseguito in modo più o meno accentuato la sua linea di centro-destra. Negli altri periodi è stato guidato dal centro-sinistra (2000-2003 e 2011-2016), la cui principale forza politica è l'SDP (*Socijaldemokratska Partija Hrvatske*, Partito socialdemocratico di Croazia) con l'eccezione di due parentesi in cui si sono avute soluzioni diverse (un esecutivo di unità nazionale nel 1991-92, durante la guerra, e un Premier indipendente, il cui Governo ebbe breve durata, nel 2016).

Più variegata la gestione della Presidenza della Repubblica che, dopo essere appartenuta per quasi un decennio all'esponente dell'HDZ Franjo Tuđman, considerato da molti il "padre delle patrie" per il ruolo assunto nella guida del Paese verso l'indipendenza, è stata attribuita per due mandati (2000-2010) a Stjepan Mesić, sostenuto da diverse forze politiche, prevalentemente centriste, per poi passare a Ivo

---

<sup>6</sup> Sul punto e, in generale, sul processo di preparazione all'adesione della Croazia, sia consentito rinviare a T. CERRUTI, *L'adesione della Croazia all'Unione europea e i criteri politici*, in *federalismi*, n. 13/2013. All'indomani dell'adesione (e dei primi "scambi di vedute" fra il Governo del suo Paese e la Commissione europea) insiste sull'importanza che all'interno dell'Unione sia rispettata l'identità costituzionale di ogni Stato membro, inclusi quelli di minori dimensioni, B. SMERDEL, *In Quest of a Doctrine: Croatian Constitutional Identity in the European Union*, in *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, n. 4/2014, p. 532, che già alla vigilia dell'entrata nell'UE ribadiva che nei processi di integrazione sovranazionale occorre riconoscere il ruolo di "roccaforte" alle Costituzioni nazionali, Id, *Hrvatska ustavnost u Europskoj uniji. Apel euorealista*, in *Studia lexicographica*, n. 1/2011, p. 14.

Josipović (2010-2015, appoggiato dall'SDP)<sup>7</sup> che, alla ricerca del secondo mandato, è stato sconfitto al ballottaggio dall'esponente HDZ Kolinda Grabar Kitarović (2015-)<sup>8</sup>.

Dal 2016 all'HDZ è tornata anche la carica di Presidente del Governo, rivestita da Andrej Plenković, allora eurodeputato.

A detta del più autorevole costituzionalista del Paese, Branko Smerdel, il sistema politico e costituzionale della Croazia vive oggi una profonda crisi che lo accomunerebbe però alle vicende di altri ordinamenti europei<sup>9</sup>.

## 2. Seggi e sistema elettorale

L'elezione dei rappresentanti croati al Parlamento europeo è regolata dalla *Legge sull'elezione dei membri nel Parlamento europeo della Repubblica di Croazia*, adottata nel 2010<sup>10</sup>.

Il sistema elettorale previsto dalla legislazione nazionale è di tipo proporzionale, con clausola di sbarramento al 5% e voto di preferenza. Il Paese costituisce un'unica circoscrizione elettorale, nella quale vengono computati anche i voti dei cittadini croati residenti all'estero.

I voti di preferenza vengono tenuti in considerazione solo per i candidati che abbiano ottenuto almeno il 10% delle opzioni accordate alla loro lista mentre in caso di parità di voti o di mancato raggiungimento di tale percentuale si guarda all'ordine di inserimento nella lista stessa (artt. 23-26)<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Franjo Tuđman, che nel 1990 era a capo della Repubblica di Croazia, stato membro della Federazione jugoslava, fu eletto Presidente della Croazia indipendente nel 1992 e nel 1997 ed occupò la carica fino alla sua morte, avvenuta nel 1999. Stjepan Mesić era stato fra i fondatori dell'HDZ, da cui aveva preso le distanze nel 1994, quando aveva dato vita ad un nuovo partito per poi confluire, tre anni dopo, nell'HNS (*Hrvatska Narodna Stranka*, Partito popolare croato). Sostenendo che la personalità dei Capi di Stato ha contribuito, sia prima sia dopo la revisione costituzionale, a plasmarne la presidenza, B. SMERDEL, *Hibridni parlamentarizam nakon tri predsjednička mandata*, in *Informator*, n. 6363/2015, p. 2, s, definisce “imperiale” (prendendo a prestito una nota espressione) la presidenza di Tuđman, “di transizione” quella di Mesić, di “autolimitazione” quella di Josipović.

<sup>8</sup> L'elevato numero di schede nulle, a fronte di un tenue scarto di voti fra i due candidati, portarono alcuni a mettere in dubbio la validità dell'elezione della Presidente e la legittimità costituzionale della legge in riferimento al calcolo della “maggioranza assoluta” che il vincitore deve conseguire al ballottaggio e che, secondo l'interpretazione seguita dagli organi competenti e sostenuta anche dalla dottrina, può essere tale solo se calcolata al netto delle schede nulle. Sulla vicenda v. R. PODOLNJAK, *O ustavnosti rezultata hrvatskih Predsjedničkih izbora 2015* e M.A. GIUNIO, *Legalnost i konstitucionalnost izbora predsjednice Republike Hrvatske*, entrambi in *Informator*, n. 6353/2015, pp. 2-8.

<sup>9</sup> B. SMERDEL, *Križa demokratskog konstitucionalizma i izgledi demokratske tranzicije u Republici Hrvatskoj*, in *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, n. 1/2019, pp. 5-35, spec. 19-26.

<sup>10</sup> *Zakon o izboru članova u Europski Parlament iz Republike Hrvatske* e successive modifiche, pubblicate in NN 92/10, 23/13, 143/13. Nella denominazione originaria del titolo della legge, al posto di “membri” si parlava di “deputati”; la sostituzione, avvenuta con una modifica del 2013, è servita ad adeguare il titolo alla terminologia utilizzata nel corpo della legge.

<sup>11</sup> Nel caso in cui il numero delle preferenze ottenute non consenta di designare tutti i candidati che spettano ad una lista, si segue l'ordine d'inserimento nella lista.

Pur non risultando particolarmente incisiva, la possibilità di esprimere la preferenza ha costituito una novità nel panorama elettorale croato<sup>12</sup>, inducendo il legislatore nazionale ad introdurla, nelle stesse modalità con cui è configurata per il livello europeo, anche per le elezioni del Parlamento nazionale<sup>13</sup>.

Hanno diritto di presentare liste di candidati tutti i partiti regolarmente registrati nel Paese nel giorno dell'indizione delle elezioni, sia singolarmente che in coalizione, e gli elettori che raccolgano almeno 5000 firme<sup>14</sup>. L'ammissibilità delle liste viene deliberata dall'organo statale competente, il *Državno Izborni Povjerenstvo* (Commissione statale elettorale, d'ora in avanti DIP).

Le liste devono essere costituite da tanti candidati quanti sono i membri che spettano alla Croazia nel Parlamento europeo e nella loro composizione occorre tenere conto della pari rappresentanza fra i generi (art. 14, 15).

L'elettorato attivo spetta a tutti i cittadini croati maggiorenni e ai cittadini dell'Unione europea che risiedano, anche per un periodo limitato nel tempo, in Croazia, secondo quanto disposto dalla Legge sugli Stranieri, se fanno richiesta di essere iscritti nell'apposito registro all'ufficio competente entro trenta giorni dalle elezioni<sup>15</sup>.

L'elettorato passivo spetta, simmetricamente, ai cittadini croati che hanno quello attivo e ai cittadini dell'Unione che abbiano le caratteristiche richieste per ottenere quello attivo e rispondano ai requisiti di candidabilità previsti dalla legge in esame, con l'ulteriore condizione che non abbiano perso il diritto a

---

<sup>12</sup> A. JOZIĆ-ILEKOVIĆ, *Izbori za članove Europskog parlamenta iz Republike Hrvatske*, in *Informator*, n. 6150/2013, pp. 1, ss. In generale, sull'attuazione del sistema elettorale proporzionale si veda M. PALIĆ, *Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj*, in *Zbornik Pravnog Fakulteta u Splitu*, n. 1/2012, pp. 49, ss.

<sup>13</sup> L'intervento del Parlamento sulla legge organica sul sistema elettorale fece seguito ad un'iniziativa referendaria - fallita per il mancato raggiungimento del numero minimo di firme - promossa nel 2015 dalla stessa organizzazione che aveva chiesto e ottenuto l'inserimento del comma sul matrimonio eterosessuale. L'iniziativa mirava ad introdurre nella Costituzione alcuni aspetti del sistema elettorale (modificando in parte quello previsto dall'apposita legge organica) come la clausola di sbarramento, riducendola dal 5% al 2% (a livello nazionale) o al 3% (a livello di circoscrizione elettorale), le circoscrizioni elettorali e le regole relative alle candidature, vietando le coalizioni. Il progetto non godeva del favore dei due maggiori partiti politici, che non avrebbero tratto vantaggio dall'accentuazione degli aspetti di proporzionalità del sistema, come affermano R. PODOLNJAK, "Abolishing All Mechanisms for Fixing Elections": *The Citizens' Initiative to Change the Electoral System of Croatia*, in *Croatian Political Science Review*, n. 4-5/2015, pp. 101-123; B. KOSTADINOV, *Ususret Odluci Ustavnog Suda republike Hrvatske o referendumskoj promjeni izbornog sustava*, in *Informator*, n. 6331/2014, p. 3. Sull'opportunità che in Croazia i fondamenti del sistema elettorale vengano previsti in Costituzione, per evitare "manipolazioni pre-elettorali" da parte del legislatore, ancora R. PODOLNJAK, *O pitanju zašto u hrvatski Ustav treba ugraditi temeljna načela izbornog sustava*, in *Informator*, n. 6334/2014, p. 3. Nel 2018 un'altra iniziativa popolare, nota come *Narod Odlučuje* (Il popolo decide), propose nuovamente di introdurre in Costituzione alcuni aspetti del sistema elettorale (fra cui un più incisivo criterio di espressione delle preferenze), oltre che di modificare il mandato dei rappresentanti eletti dalle minoranze nazionali, ma le due consultazioni non furono autorizzate, v. *amplius* M. PALIĆ, *O ustavnosti referendumskih pitanja građanske inicijative Narod odlučuje*, in *Informator*, n. 6534-6535/2018, pp. 2, ss.

<sup>14</sup> La Corte costituzionale è stata investita della questione di costituzionalità dell'art. 15, ritenuto lesivo del principio di uguaglianza nella parte in cui prevede che le liste di elettori debbano essere presentate da 5000 firme e quelle partitiche no. La Corte non ha preso in esame la questione, affermando che la differenza fra i due soggetti proponenti rendeva legittima la previsione di requisiti diversi, v. il *Rješenje* n. U-I-1702/2013 del 19.12.13 e, *amplius*, S. MARKOVIĆ, *Izbori članova iz Republike Hrvatske u Europski Parlament* (Le elezioni dei membri della Repubblica di Croazia nel Parlamento europeo), in *Informator*, n. 6259/2014, pp. 1, ss.

<sup>15</sup> All'atto della richiesta, i cittadini di altri Stati membri devono presentare, fra gli altri documenti, la dichiarazione di non aver perso il diritto di voto nel proprio Paese, art. 4.

candidarsi né in Croazia né nel Paese dell'UE di cui sono cittadini per effetto di una pronuncia giudiziaria o di una decisione amministrativa non definitiva (art. 5)<sup>16</sup>.

Preliminarmente, la legge specifica i requisiti del voto (generale, libero, uguale, segreto) e, ribadendo che gli elettori hanno il diritto e il dovere di votare una volta sola, afferma che nessuno può essere chiamato a rispondere per quello che ha votato o per non aver votato (artt. 2 e 3).

La norma disciplina le cause di incompatibilità con la carica di parlamentare europeo e le ipotesi di cessazione anticipata dalla funzione (artt. 10-13), garantendo altresì agli eletti l'assenza del vincolo di mandato (art. 2).

Sulla campagna elettorale, la legge delimita il periodo e prescrive la par condicio nell'accesso ai mezzi di comunicazione<sup>17</sup>. Elenca poi gli organi competenti per lo svolgimento delle elezioni e ne disciplina le funzioni (artt. 28-39), fra cui si annovera la soluzione delle controversie relative alla presunta irregolarità delle consultazioni (artt. 62-67); affida infine ad una Commissione etica, i cui componenti sono designati dalla Corte costituzionale, il compito di assicurare il rispetto dei principi etici e democratici, attraverso il monitoraggio delle elezioni (sia durante la campagna elettorale, sia durante lo svolgimento delle operazioni di voto) e l'adozione di un apposito codice etico (artt. 68-71). Alla Corte costituzionale stessa spetta, come previsto anche dalla Costituzione, il controllo sulla "costituzionalità e la legittimità delle elezioni" (art. 61 e art. 125 Cost).

L'esclusione della partecipazione di rappresentanti dei partiti politici dagli organi competenti per lo svolgimento delle elezioni (compensata in parte dalla possibilità della loro nomina a osservatori<sup>18</sup>) costituisce un'altra novità di questa legge elettorale ed è ritenuta, secondo alcuni, una delle ragioni per cui le consultazioni europee non possono svolgersi in concomitanza con quelle amministrative, che

---

<sup>16</sup> Viene precisato che un cittadino di un altro Stato membro che esprima il proprio voto o si candidi in Croazia non può più farlo negli altri Stati dell'UE (art. 6) e che l'analogo divieto vale per i cittadini croati che votino o si candidino all'estero. L'art. 16 prevede infine gli adempimenti cui deve sottostare la lista che presenti al proprio interno un candidato di un altro Stato membro, le conseguenze del mancato adempimento e gli oneri informativi a cui è invece tenuto il Ministro competente nei confronti di altri Stati membri che chiedano informazioni sui cittadini croati candidati nel loro Paese. Una delle disposizioni finali e transitorie della legge esclude dall'elettorato attivo e passivo i cittadini degli altri Stati membri alle prime elezioni per il Parlamento europeo (quindi quelle del 2013, art. 38).

<sup>17</sup> La legge prevede che la campagna elettorale si svolga dal momento della pubblicazione delle liste valide sino a ventiquattro ore prima delle consultazioni. Nel giorno precedente e nel giorno in cui si svolgono le operazioni di voto è vietata ogni forma di propaganda e la diffusione di dati relativi ai risultati elettorali. Tutte le forze politiche beneficiano delle stesse condizioni nell'uso degli spazi pubblici, artt. 21, 22. Il finanziamento della campagna elettorale è invece regolato dall'omonima legge (*Zakon o političkim aktivnostima i financiranju izborne promidžbe*, del 2011, e successive modifiche, pubblicate in NN 24/11, 61/11, 27/13, 2/14, 9/16, 70/17 e recentemente ridisciplinata da una nuova legge dall'analogo titolo, in NN 29/19).

<sup>18</sup> Il diritto a nominare degli osservatori che seguano le varie fasi del procedimento elettorale (la campagna elettorale, la stampa e l'utilizzo di materiale, le operazioni di voto, l'attività degli organi competenti) spetta ai partiti e ai cittadini che hanno presentato le liste e alle organizzazioni internazionali e non governative che operano nel Paese (artt. 72-77).

prevedono invece l'inclusione di tali soggetti nelle commissioni elettorali<sup>19</sup>, motivazione non condivisa né da buona parte della dottrina, né dagli organi competenti<sup>20</sup>.

Pochi mesi prima dell'adesione, nell'aprile 2013, la Croazia fu chiamata per la prima volta ad eleggere i suoi dodici rappresentanti al Parlamento di Strasburgo<sup>21</sup>. La partecipazione al momento elettorale si attestò intorno al 20,83%, confermando lo scarso interessamento dei cittadini croati alle vicende europee del loro Paese già manifestatosi al momento del referendum di adesione<sup>22</sup>.

Alla scarsa affluenza degli elettori si contrappose l'elevato numero di forze politiche in competizione, con ventotto liste candidate, rappresentanti per la maggior parte un solo partito o movimento politico, in alcuni casi coalizioni, una sola gli elettori.

Solo tre liste riuscirono a superare la clausola di sbarramento del 5% prevista dalla legge. Quella che ottenne più voti (il 32,86%) faceva capo all'HDZ, presentatosi con l'HSP AS (*Hrvatska Stranka Prava dr. Ante Starčević*, Partito croato del Diritto dott. Ante Starčević) e il BUK (*Blok Umirovljenici Zajedno*, Blocco dei Pensionati insieme), che si aggiudicò sei seggi (dei quali cinque a deputati eletti per l'HDZ, che entrarono nel gruppo del Partito popolare europeo, e uno ad una deputata del Partito croato del Diritto, che confluì nel gruppo dei Conservatori e Riformisti europei).

Seconda, seppur con uno scarto minimo (ottenne il 32,07% dei voti), si piazzò la lista guidata dal partito al governo SDP, che si presentava con l'HNS (*Hrvatska Narodna Stranka-Liberalni demokrati*, Partito popolare croato-Liberal democratici) e l'HSU (*Hrvatska Stranka Umirovljenika*, Partito croato del Pensionati), alla quale vennero attribuiti cinque seggi e i cui rappresentanti, tutti dell'SDP, entrarono nel gruppo socialista.

Terza (con il 5,77% dei voti) risultò la lista monopartitica dei *Hrvatski Laburisti-Stranka Rada* (Laburisti croati - Partito del Lavoro), il cui europarlamentare aderì al gruppo *European United Left, Nordic Green Left*. Complessivamente, la suddivisione dei dodici parlamentari risultò in parità fra la destra, cui andarono i sei seggi vinti dalla coalizione dell'HDZ e la sinistra, in cui si riconoscevano sia la coalizione guidata dal partito di governo SDP, sia i Laburisti.

---

<sup>19</sup> V. ŠIKLIĆ ODAK, *Izbori za Europski Parlament*, in *Pravo i porezi*, n. 4/2013, p. 46. Sulle elezioni locali, disciplinate dall'omonima legge (*Zakon o lokalnim izborima*, del 2012, e successive modifiche, pubblicate in NN 144/12, 121/16) Id, *Provedba lokalnih izbora u 2017*, in *Informator*, n. 6470/2017, p. 2.

<sup>20</sup> V. Z. TROPINA GODEC, *Istovremena provedba izbora za EU parlament i mjesnih izbora*, in *Informator*, n. 6561/2019, p. 12, che riprende il parere rilasciato dal Ministro competente, in cui si individua come possibile soluzione la nomina, da parte dell'ente locale, di un unico organo preposto allo svolgimento delle elezioni.

<sup>21</sup> V. *Act concerning the conditions of accession of the Republic of Croatia and the adjustments to the Treaty on European Union, the Treaty on the Functioning of the European Union and the Treaty establishing the European Atomic Energy Community*, adottato con il Trattato di adesione della Croazia all'Unione europea, art. 19.

<sup>22</sup> La cifra, riportata dall'*Izvrješće o provedenim izborima za izbor članova u Europski Parlament iz Republike Hrvatske* (Rapporto sulle elezioni svolte per l'elezione dei membri della Repubblica di Croazia al Parlamento europeo), dell'aprile 2013, curato dal DIP, non si discostava molto dalle percentuali registrate in occasione delle elezioni del 2004 o del 2009 in altri nuovi membri dell'UE, v. il documento *Ricerca documentale sulle elezioni europee 2009, Astensione e comportamento elettorale nelle elezioni europee 2009*, del 13.12.12, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

Nel conteggio dei voti di preferenza ai candidati si registrò un dato significativo: se al primo posto, con un elevato distacco da tutti gli altri, si collocava un membro dell'SDP (Tonino Picula), al secondo posto, con uno stacco notevole dagli altri eletti, si era piazzata la candidata del Partito croato del Diritto, Ruža Tomašić, nota per le sue prese di posizione anti-europeiste e quasi xenofobe; il terzo posto era andato all'attuale premier Andrej Plenković dell'HDZ<sup>23</sup>.

Oltre al forte astensionismo, un ulteriore indicatore del livello d'insoddisfazione che serpeggiava fra gli elettori fu rappresentato dall'elevato numero di voti nulli (5,07%), dovuti in parte alle mancanze della campagna elettorale nella comunicazione, in parte alla volontà di esprimere un voto di protesta sia nei confronti dell'adesione del Paese all'UE, sia del fatto che le elezioni europee non si fossero svolte con quelle amministrative, indette per il successivo 19 maggio<sup>24</sup>.

I risultati delle elezioni europee del 2013 segnarono anche il nuovo, benché lieve, superamento nel consenso popolare della coalizione guidata dall'HDZ a danno di quella del partito al governo, l'SDP, confermato, in modo più marcato, dalle consultazioni amministrative del mese successivo.

### 3. Le elezioni europee del 2014

In vista delle elezioni del 25 maggio 2014, in cui i cittadini croati dovevano eleggere undici rappresentanti, scesero in campo venticinque liste, diciotto espressione di un solo partito, le restanti sette di una coalizione, con un coinvolgimento complessivo di quarantotto partiti, dati emblematici, in un Paese di poco più di 3.700.000 elettori, di una notevole frammentazione politica.

L'affluenza non poté inoltre beneficiare della concomitanza con altre consultazioni, nazionali o locali<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> I dati sopra riportati sono reperibili nel documento “*Konačni rezultati izbora za članove u Europski Parlament iz Republike Hrvatske*” (Risultati finali dell'elezione dei membri del Parlamento europeo della Repubblica di Croazia), del 30.4.13, curato dal DIP. Picula ottenne 112.559 preferenze, la Tomašić 64.758, Plenković 37.546. La Tomašić, segnalatasi per la sua contrarietà all'entrata nell'UE, alimentava i timori della perdita di sovranità e d'identità nazionale che sarebbe potuta derivare ai Croati per effetto dell'adesione, D. HEDL, *La Croazia al Parlamento europeo con una xenofoba contraria all'UE*, in *balcanicauso.org*, del 17.4.13.

<sup>24</sup> D. HEDL, *La Croazia*, *op. cit.* Sulle cause della scarsa partecipazione al voto v. anche C. Pinna, *Elezioni europee: la prima volta della Croazia*, in *federalismi.it*, 24.4.13. Il numero delle schede nulle è particolarmente elevato se si considera che sullo stesso non incide il voto disgiunto che, secondo i meccanismi della legge elettorale croata (spiegati, fra gli altri, da V. ŠIKLIĆ ODAK, *Europski izbori u Republici Hrvatskoj*, in *Informator*, n. 6569/2019, pp. 22, ss) non invalida la scheda.

<sup>25</sup> Alcuni enti locali chiesero di tenere le elezioni per i loro consigli circoscrizionali in concomitanza con quelle europee, ma il DIP rispose che questo sarebbe stato possibile, in base alle leggi vigenti, solo in seggi e in spazi diversi, imputando i costi relativi a tali consultazioni all'ente locale. V. il *Priopćenje o mogućnosti istovremenog održavanja izbora za članove u Europski Parlament i izbora za vijeća mjesnih odbora* (sulla possibilità di tenere contemporaneamente le elezioni per i membri del Parlamento europeo della repubblica di Croazia con le elezioni dei consigli circoscrizionali), rilasciato dal DIP il 20.3.14, reperibile in [www.izbori.hr](http://www.izbori.hr). La legge per le elezioni del Parlamento europeo (v. par. 3) prevede invece (art. 60) che le spese sostenute per tali consultazioni vadano iscritte nel bilancio statale.



I sondaggi diffusi nei giorni precedenti davano come favorito con più del 29% dei voti il partito HDZ (collegato all'EPP), allora all'opposizione e, in seconda posizione, il partito al governo SDP (legato al gruppo europeo S&D), con più del 27%. Entrambi si presentavano in coalizione con altri partiti<sup>26</sup>. Al terzo posto si trovava lo Sviluppo Sostenibile della Croazia (collegato ai Verdi), seguito dai Laburisti (legati a GUE-NGL), l'Unione per la Croazia (NI), il Forum nazionale, in coalizione con il Partito liberale croato (ALDE)<sup>27</sup>.

La campagna elettorale, iniziata il 18 marzo con l'indizione delle elezioni, si intensificò a partire dalla fine di aprile. Gli obiettivi e le strategie delle principali forze politiche presentavano aspetti comuni ed elementi di differenziazione, legati alle caratteristiche dei singoli partiti.

Il programma del favorito HDZ confermava i tratti più marcatamente nazionalistici della sua linea politica, dichiarando che i deputati eletti nel 2014 avrebbero proseguito sulla linea dei loro predecessori nella promozione di iniziative a sostegno delle tradizioni e per la salvaguardia del patrimonio culturale e linguistico del Paese. Prendendo in esame molti aspetti della vita economica e sociale, la coalizione prometteva d'impegnarsi per raggiungere dei progressi ma, soprattutto, per "sfruttare" al meglio l'appartenenza all'Unione europea e l'uso dei fondi che da questa derivano. Un aspetto singolare ma significativo della linea politica da sempre propria di questo partito era l'inserimento, fra i punti del programma, del sostegno per i Croati residenti al di fuori dei confini nazionali e, soprattutto, per quelli della vicina Bosnia Erzegovina, di cui l'HDZ s'impegnava ad appoggiare l'entrata nell'Unione europea.

Il programma della coalizione guidata dal Partito di governo SDP, articolato in dodici punti, inerenti vari aspetti della vita economica e sociale, risultava più astratto di quello dell'HDZ e più calato nel contesto europeo che in quello nazionale, contenendo impegni programmatici e dichiarazioni d'intenti sul futuro dell'Unione, da attuare in sinergia con le altre forze politiche di sinistra del continente. Si rivendicava poi il fatto di aver incoraggiato il Paese nei suoi primi passi verso l'integrazione europea.

Il programma elettorale della terza forza politica croata che già era rappresentata nel Parlamento europeo, i Laburisti, si basava su dichiarazioni di intenti di respiro sovranazionale proponendo, in particolare, l'avvicinamento delle Istituzioni europee alla vita quotidiana dei cittadini, il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta e del ruolo del Parlamento, una tutela equilibrata, da realizzare con le altre forze della sinistra europea, del capitale e del lavoro<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> L'SDP era in lista con il Partito popolare, il Partito croato dei Pensionati e la Dieta democratica istriana; l'HDZ concorreva con il Partito croato del Diritto (della Tomašić), il Blocco dei Pensionati, il Partito contadino croato, il Partito democratico *zagorsko* (dal nome di una regione) e il Partito democristiano croato.

<sup>27</sup> H:\Elezioni\PollWatch2014.mht.

<sup>28</sup> Nel corso della campagna i Laburisti smentirono un'alleanza con l'SDP, confermando che avrebbero corso da soli, cfr. il quotidiano *Večernji List*, 29.4.14, p. 4.

Fra le liste candidate del 2014 ce n'era infine una, il *Savez za Hrvatsku* (Unione per la Croazia), che rappresentava ben otto partiti e si poneva l'obiettivo di rafforzare la partecipazione della Croazia all'Unione europea, per scongiurare il rischio che il Paese potesse tornare a far parte di qualunque tipo di organizzazione con gli altri Stati dei Balcani<sup>29</sup>.

Uno degli interrogativi più ricorrenti alla vigilia delle elezioni non concerneva tanto il loro risultato ma il tasso di partecipazione. Ci si domandava infatti se anche in questa tornata i cittadini croati avrebbero continuato a dare prova dell'“euro-indifferenza”<sup>30</sup> manifestata in occasione del referendum sull'adesione e delle elezioni per i parlamentari europei del 2013.

Sin dall'inizio della giornata i dati del voto deposero verso una parziale correzione di tale tendenza. L'affluenza alle urne, accentuatasi nella seconda parte della giornata, registrò un incremento di quasi il 5% rispetto all'anno precedente (si recò a votare il 25,24% degli aventi diritto, a fronte del 20,84% del 2013)<sup>31</sup> mentre il numero dei voti nulli scese dal 5,07% del 2013 al 3,06%.

I risultati, pur rappresentativi di un esiguo numero di elettori, confermarono quella virata del Paese verso il centrodestra che già era emersa dalle elezioni amministrative ed europee dell'anno precedente e che si sarebbe poi rafforzata con le elezioni politiche del 2015 e, soprattutto, del 2016.

Quattro liste candidate superarono la soglia di sbarramento del 5% ma, in applicazione del meccanismo elettorale in vigore, solo tre poterono inviare i propri rappresentanti al Parlamento europeo: la lista guidata dall'HDZ, che si aggiudicò il 41,42% dei voti; quella capeggiata dall'SDP, con il 29,93%; quella del nuovo movimento *Održivi Razvoj Hrvatske - ORAH* (Sviluppo sostenibile della Croazia), con ben il 9,42%. Il *Savez za Hrvatsku* (Unione per la Croazia), coalizione di otto partiti, pur avendo ottenuto il 6,88% dei consensi, per un piccolo scarto di voti non ottenne eurodeputati.

La vera sorpresa di questo risultato elettorale non riguardò tanto il netto ribaltamento delle preferenze fra maggioranza e opposizione che, pur non con uno scarto così elevato, era previsto, ma l'inaspettato successo ottenuto dal giovanissimo ORAH di Mirela Holy, movimento di sinistra il cui programma era incentrato sulla tutela dell'ambiente. Pur avendo dichiarato, sin dall'inizio della campagna, che in caso di vittoria non avrebbe lasciato il suo incarico di parlamentare nazionale per quello europeo, come numero di preferenze individuali la Holy risultò la quarta candidata più votata del Paese e la sua lista l'unica, fra quelle che avevano superato la soglia di sbarramento, ad essere composta da un unico movimento e non da una coalizione, rendendo ancor più significativo il suo risultato.

<sup>29</sup> I. MATAS, *Nikad Europski prognanici na Zapadnom Balkanu* (Mai esuli europei nei Balcani occidentali), in *7Dnevno*, 25.4.14, p. 24.

<sup>30</sup> L'espressione è utilizzata da F. MARTINO, *Croazia, il nuovo membro euro-indifferente*, in *balcanicaucaso.org*, 24.6.13.

<sup>31</sup> I risultati elettorali furono comunicati ufficialmente dal DIP con il documento Klasa: 013-08/14-01/46, ubroj: 507-14-01, del 26.5, in *www.izbori.hr*.

Rispetto agli esiti dell'anno precedente cambiò la divisione dei seggi fra le due principali coalizioni (sempre sei a destra, quattro invece a sinistra) e all'interno delle stesse, con una redistribuzione in favore dei partiti minori della coalizione<sup>32</sup> e l'uscita di scena del Partito laburista, titolare di un seggio nel 2013.

Per quanto riguarda le preferenze per i singoli candidati, i risultati confermarono quelli dell'anno precedente, incoronando al primo posto Picula (SDP) e al secondo l'euroscettica Tomašić (HNS AS, alleato dell'HDZ), ma con una significativa riduzione dello stacco fra i due. In generale, salvo poche eccezioni, la scelta dei deputati avvenne in ragione della loro posizione all'interno della lista e non del numero di preferenze conseguite in quanto, secondo la legge, queste vengono computate solo se ammontano al 10% almeno dei voti ottenuti dalla lista. Degli undici deputati destinati a Bruxelles, sette erano quindi già parlamentari europei<sup>33</sup> mentre quattro lo divennero a seguito delle elezioni del 2014<sup>34</sup>. Oltre alla Holy, anche Neven Mimica, primo candidato dell'SDP ed attuale commissario europeo, fu sostituito in Parlamento da un altro componente della sua lista.

Nel 2016 Andrej Plenković e Davor Ivo Stier (HDZ) abbandonarono a loro volta la carica per assumere quella di Presidente e Ministro degli Esteri del Governo croato, lasciando i seggi europei a Ivica Tolić e Željana Zovko.

#### **4. La campagna elettorale e le forze politiche in competizione nel 2019**

Le elezioni per i rappresentanti croati del Parlamento europeo sono state indette il 25 marzo 2019 per il 26 maggio dello stesso anno. La Croazia è stata chiamata ad eleggere 12 membri (come nel 2013) uno dei quali entrerà in carica solo nel momento in cui il recesso del Regno Unito dall'Unione europea diventerà effettivo<sup>35</sup>. Non si è verificata ancora una volta la concomitanza con altre votazioni<sup>36</sup>.

Alla competizione elettorale hanno preso parte trentatré liste, molte delle quali hanno formalizzato la loro candidatura al DIP negli ultimi due giorni utili<sup>37</sup>. Venticinque erano espressione di singoli partiti (come l'HDZ, il suo principale antagonista SDP, il partito fondato dal Sindaco di Zagabria *Bandić Milan 365* –

<sup>32</sup> Nella coalizione di centrodestra, l'HDZ ha disposto di 4 seggi su 6, mentre in quella di centrosinistra all'SDP sono andati 2 seggi su 4.

<sup>33</sup> Della coalizione che fa capo all'HDZ: Ruža Tomašić, Andrej Plenković, Dubravka Šuica, Ivana Maletić, Davor Ivo Stier; della coalizione che fa capo all'SDP: Biljana Borzan, Tonino Picula.

<sup>34</sup> I quattro nuovi deputati provengono una dal Partito contadino croato, alleato dell'HDZ (Marijana Petir), uno dal Partito Popolare croato – Liberal Democratici, alleato dell'SDP (Jozo Radoš), uno dall'IDS, anch'esso alleato dell'SDP (Ivan Jakovčić, che ha preso il posto di Mimica), mentre il quarto proviene dal nuovo Sviluppo sostenibile per la Croazia (Davor Škrlec, che ha preso il posto della Holy).

<sup>35</sup> L'atto con cui la Presidente della Repubblica ha indetto le elezioni, così come quelli che riportano i risultati del voto, sono reperibili in [www.izbori.hr](http://www.izbori.hr).

<sup>36</sup> Il 5 maggio e, per le sedi in cui si è reso necessario il secondo turno, il 19 maggio si sono svolte le elezioni per i rappresentanti delle minoranze nazionali negli organi degli enti locali, i cui atti di indizione sono reperibili in [www.izbori.hr](http://www.izbori.hr).

<sup>37</sup> Le regole per la presentazione delle liste sono contenute nel documento *Obvezatne upute broj EP-III*, n. 507-04/06-19-3 del 25.03.2019, in [www.izbori.hr](http://www.izbori.hr).

*Stranka rada i solidarnosti*), sei di coalizioni mentre due sono state presentate dagli elettori (la legge prevede questa possibilità purché la lista sia sostenuta da almeno 5.000 firme; art. 15, v. *supra*, §2). Una di queste vedeva come prima firmataria l'attuale eurodeputata Marijana Petir.

Sul numero totale di 396 candidati, 234 erano uomini (il 59,09%), 162 donne (il 40,91%); l'età media era di 48,07 anni con una percentuale di infratrentenni del 7,58%.

Il primo dato che si ricava è che la frammentazione politica che emergeva dalle candidature del 2013 e del 2014 (in cui avevano concorso rispettivamente 28 e 25 liste), anziché attenuarsi si è accentuata, facendo presagire così, anche per gli effetti della clausola di sbarramento, una discreta dispersione dei voti<sup>38</sup>.

Per quanto concerne gli esiti, i sondaggi collocavano al primo posto il partito al governo HDZ, con la prospettiva di aggiudicarsi fino a sei mandati su dodici a fronte del 30% circa delle preferenze, benché con il passare delle settimane tale percentuale fosse stimata in calo; al secondo posto si sarebbe dovuto piazzare il principale partito di opposizione SDP, con il 20% circa dei voti ed almeno tre mandati; seguivano, in ordine più ballerino, l'euroscettico *Živi Zid* (Muro vivente), con circa il 10% dei voti e un mandato, la giovanissima *Amsterdamska koalicija* (coalizione di Amsterdam), 9% dei voti e un mandato e la forza *Most nezavisnih lista* (Ponte delle liste indipendenti) con circa il 7% delle preferenze e un mandato. I programmi delle forze politiche che parevano destinate a superare la clausola di sbarramento si confrontavano su temi sia di rilievo prettamente nazionale, come la situazione economica e il problema dello spopolamento, sia di respiro europeo, come la questione migratoria, la gestione dei confini dell'Unione (molto sentito dalla Croazia), l'adozione dell'euro (verso la quale negli ultimi due anni sono stati compiuti i primi passi<sup>39</sup>) e l'entrata in Schengen, la ripartizione e l'utilizzo dei fondi europei, il processo di integrazione e di allargamento e la linea da seguire nei diversi ambiti economici e sociali in cui si svolgono le politiche dell'Unione. In taluni casi, i programmi elettorali hanno costituito il pretesto per esprimere critiche nei confronti del governo in carica.

Nel suo programma, intitolato *Hrvatska za generacije* (La Croazia per le generazioni), dopo aver affermato l'importanza della partecipazione al voto, l'HDZ ribadiva la propria appartenenza al centro-destra europeo e la condivisione dei valori tradizionali, democristiani ed umanistici universali che

<sup>38</sup> Sulle dinamiche interne ai partiti politici croati K. ČELAP, D. NIKIĆ ČAKAR, *Unutarstranačka demokracija u Hrvatskoj: (Ne)moć običnih članova u procesu stvaranja stranačkih politika*, in *Politička Misao*, n. 3/2017, p. 102, ss concludono che in seno agli stessi prevale un approccio oligarchico, con un basso livello di coinvolgimento dei singoli componenti.

<sup>39</sup> La prospettiva è vista con preoccupazione dalla maggior parte della popolazione (Z. KORDA, *Uvođenje eura kao službene valute u Republici Hrvatskoj*, in *Informator*, n. 6522/2018, p. 9) benché in Croazia di fatto già si "ragioni in euro".

contraddistinguono tale schieramento, rivendicando di essere l'unica forza politica nazionale in grado di rappresentare gli interessi del Paese nell'UE.

Il programma era strutturato in cinque punti. Nel primo, intitolato "Una Croazia europea di successo", veniva espresso il proposito di "sfruttare al massimo le potenzialità dell'appartenenza all'UE", l'aspirazione all'ingresso nell'Euro, nell'area Schengen e ad un impiego dei fondi europei più ampio possibile. Il secondo punto, "Un'Europa della crescita e dell'impresa", si soffermava sui vari rami del sistema economico statale, proponendosi di intervenire nelle decisioni sull'utilizzo dei fondi europei soprattutto per le aree più in difficoltà. Il terzo punto, "Un'Europa democristianamente solidale", muoveva dall'idea di ridurre il divario economico fra gli Stati membri dell'UE, facendo leva ancora una volta sui fondi europei, per poi soffermarsi su aspetti di carattere sociale come il calo demografico, il supporto alle famiglie, alle categorie più deboli, la lotta contro alcune malattie, la necessità di applicare la solidarietà in tutte le politiche europee e, infine, la difesa dell'identità, della lingua e del patrimonio culturale croato nonché l'impegno per la dignità della Guerra patriottica degli anni Novanta. Il quarto punto, "Un'Europa della nuova generazione", menzionava l'intento di spendersi a favore dell'impiego delle nuove tecnologie digitali, della gioventù e di tutte le politiche ad essa correlate come l'occupazione, l'istruzione e la tutela dell'ambiente. Il quinto punto, "Un'Europa sicura e globalmente forte", si soffermava, fra le altre cose, sulla questione migratoria, sulla cui gestione l'HDZ si diceva allineato al comune approccio europeo e convinto dell'opportunità di rafforzare i controlli alle frontiere esterne, nei quali il Paese è molto coinvolto. Sempre in questa parte veniva menzionato il sostegno verso la prospettiva dell'ingresso nell'Unione degli Stati dei Balcani occidentali, previo il rispetto dei criteri necessari e l'impegno a tutelare il riconoscimento ai Croati di Bosnia Erzegovina di un'eguaglianza effettiva con gli altri due popoli costitutivi del loro Paese<sup>40</sup>.

Fra i candidati di questo partito figuravano solo due degli eurodeputati uscenti (Dubravka Šuica e Željana Zovko) e non vi compariva, smentendo le voci diffuse nei mesi scorsi di un suo nuovo passaggio alle sedi europee, il Presidente del Governo Plenković.

Il Programma dell'SDP si articolava intorno a diciannove domande e alle relative risposte. Nell'introduzione si ribadiva l'importanza di essere parte dell'Unione e l'opportunità di non cavalcare l'euroscetticismo, la cui diffusione era stata incoraggiata dall'inadeguata politica degli ultimi governi HDZ. Fra le diciannove domande, che toccavano diversi aspetti e note dolenti della politica nazionale (come lo spopolamento, le diseguaglianze sociali, con particolare riferimento alle condizioni delle classi più deboli, l'insufficiente utilizzo dei fondi europei), comparivano anche quelle di respiro europeo, su cui l'SDP si

---

<sup>40</sup> Il programma è reperibile sul sito dell'HDZ, [www.hdz.hr](http://www.hdz.hr).

poneva in netta contrapposizione con la linea seguita dal suo rivale. Sulla gestione della questione migratoria si accusava il partito al governo di far prevalere le esigenze di salvaguardia dei confini esterni e dei rimpatri sul rispetto della normativa internazionale in materia di diritti umani quanto all'ingresso nell'area Schengen gli si rimproverava di non essere trasparente sul livello di preparazione raggiunto da Paese. Sull'entrata nell'unione monetaria, la posizione, accentuatamente antagonista a quella dell'HDZ, era anche decisamente più cauta, auspicando che questo passo avvenga solo dopo aver risolto la situazione economica interna onde evitare di ripetere l'errore, commesso in altri Paesi, di una decisione prematura. L'SDP dissentiva anche sulla prospettiva, considerata non imminente, di futuri allargamenti ai Paesi limitrofi, nei cui confronti Zagabria doveva porsi come intermediario e portavoce di Bruxelles, mentre per l'avvenire auspicava ad un'Unione in cui, grazie al rafforzamento delle politiche di solidarietà, si attenuassero le differenze, si risolvessero i problemi posti dalla Brexit e nell'ambito della quale il suo Paese assumesse una posizione ben definita, al contrario di quanto si stava verificando in quel periodo<sup>41</sup>.

Anche l'SDP ricandidava due dei suoi eurodeputati (Tonino Picula e Biljana Borzan) e, sorprendentemente, Mirela Holy, il cui movimento correva invece da solo (v. § 3).

Al terzo posto veniva data l'*Amsterdamska koalicija*, formata nel dicembre dello scorso anno proprio in vista delle imminenti elezioni europee, nella quale confluivano sette partiti di centro-sinistra e la cui linea, europeista, era favorevole tanto all'entrata in Schengen e nell'area euro quanto ad ulteriori allargamenti dell'UE<sup>42</sup>. Le dichiarazioni dei suoi esponenti non risparmiavano a loro volta il partito al Governo mentre fra i candidati figurava l'attuale europarlamentare Jozo Radoš, oggi membro di GLAS ma eletto nel 2014 nelle fila dell'HNS, allora in coalizione con l'SDP.

Benché le proiezioni dell'ultimo periodo lo dessero in calo, al quarto posto si sarebbe presumibilmente piazzato *Živi zid*, affiliato all'italiano Movimento 5 Stelle, al polacco Kukiz'15, al finlandese Liike Nyt, al greco AKKEL, con un manifesto articolato in dieci punti fra i quali spiccava la valorizzazione della democrazia diretta e del ruolo del Parlamento europeo a scapito di quello della Commissione; l'allentamento del centralismo; il progetto di un'"Europa trasparente", caratterizzata dalla lotta alla corruzione, dalla protezione dei *whistleblower* e da un'accresciuta chiarezza nei rapporti fra eletti ed elettori; la volontà di facilitare il recesso dall'Unione e il mantenimento della valuta nazionale per i Paesi che lo

<sup>41</sup> Il programma è reperibile sul sito dell'SDP, [www.sdp.hr](http://www.sdp.hr).

<sup>42</sup> I sette partiti o movimenti sono la HSS (*Hrvatska Seljačka Stranka*, Partito contadino croato), il GLAS (*Gradansko-Liberalni Savez*, Unione civico-liberale, ma l'acronimo "glas" significa anche "voce"), l'IDS (*Istarski Demokratski Sabor*, Dieta democratica istriana), la HSU (*Hrvatska Stranka Umirovljenika*, Partito croato dei Pensionati), il PGS (*Primorsko Goranski Savez*, Unione di Primorje e Gorski kotar), i *Demokrati* (democratici), i *Hrvatski Laburisti-Stranka Rada - Laburisti* (Laburisti croati - Partito del Lavoro - Laburisti). La linea programmatica di questa coalizione è stata dedotta dalle dichiarazioni rilasciate ai media dai leader dei partiti che la compongono.

desiderino; la tutela dell'ambiente; la venuta meno, in politica, della fasulla contrapposizione ideologica fra destra e sinistra<sup>43</sup>. *Živi žid* veniva accusato da altri partiti di portare il Paese verso l'isolamento.

Al quinto posto i sondaggi prevedevano Most, movimento di centrodestra il cui programma, intitolato “*Zemlja borbe vrijedna*” (Terra meritevole di battaglia) si prefiggeva di “ricavare dall’Unione europea il maggior vantaggio possibile per la Croazia”. Contraria ad un’accentuazione dell’integrazione politica dell’Unione, questa forza era favorevole al mantenimento di un maggior numero di competenze in capo agli Stati membri, alla riduzione dei costi delle Istituzioni europee (proponeva a tal fine un’unica sede per il Parlamento) e affermava che l’allargamento agli altri Stati dei Balcani doveva avvenire solo a condizione di un effettivo rispetto dei criteri (e, per la Bosnia, dei diritti dei Croati). Auspicava poi una migliore protezione dei confini ma senza il rafforzamento o l’istituzione di organi comuni (come Frontex o un eventuale esercito europeo) ed una gestione della questione migratoria che non prevedesse l’imposizione di quote. In ambito economico promuoveva il rafforzamento del mercato comune, l’omogeneizzazione delle politiche fiscali nei vari Stati membri e l’utilizzo dei fondi europei per favorire l’occupazione in Croazia. Quanto all’introduzione dell’euro, pur reputandolo importante, riteneva che il Paese non si trovasse ancora nelle condizioni necessarie, rischiando anzi di esserne danneggiato e ipotizzava la promozione di un referendum nel caso in cui il Governo nazionale avesse preso tale decisione<sup>44</sup>.

Molti, anzi moltissimi, i candidati e le forze politiche in campo; diverse le questioni, sia di rilievo prettamente interno sia inerenti il funzionamento dell’Unione, affrontate nella campagna elettorale, con prese di posizione piuttosto divergenti<sup>45</sup>; uno – e sempre lo stesso - l’interrogativo preliminare: gli aspiranti deputati sarebbero riusciti a convincere gli elettori dell’importanza della partecipazione al voto o sarebbe prevalsa, ancora una volta, l’euro-indifferenza?

## 5. Il risultato elettorale

Gli esiti delle votazioni dello scorso 26 maggio hanno confermato quella debole tendenza verso un maggiore interessamento alle vicende europee che era già timidamente emersa in occasione delle consultazioni precedenti. La partecipazione al voto è stata infatti del 29,86%, in costante aumento quindi rispetto al 25,24% del 2014 e al 20,84% del 2013 mentre il numero di schede nulle è sceso dal 5,07% del 2013 e dal 3,06% del 2014, al 2,68%.

<sup>43</sup> La linea programmatica di questa lista è stata dedotta dalle dichiarazioni rilasciate ai media dai suoi esponenti.

<sup>44</sup> Il programma è reperibile sul sito di Most, most-nl.com.

<sup>45</sup> Sulla differenza fra le elezioni europee imminenti e quelle svoltesi negli anni passati, percepite quasi come di “second’ordine”, v. le riflessioni di R. CASTALDI, *Novelties and paradoxes of the 2019 European elections*, in *Perspectives on Federalism*, n. 11/2019 e di B. CARAVITA, *Lecture edificanti per combattere gli idola sull’Europa*, in *federalismi*, n. 9/2019, che si compiace della “dimensione finalmente politica del confronto e dello scontro che si sta svolgendo sul nostro continente”.

La percentuale di partecipanti ancora molto bassa, che pone la Croazia ben al di sotto della media dell'Unione e al quartultimo posto fra gli Stati membri, continua tuttavia a testimoniare la scarsa fiducia riposta dai cittadini nel livello di governo europeo.

Per quanto concerne i risultati, le elezioni non hanno mancato di riservare alcune sorprese come la discreta perdita di consensi del partito di governo HDZ, l'eterogeneità della provenienza degli eletti e la presenza, fra questi, di un componente di una delle due liste sostenute dagli elettori, il giudice Mislav Kolakušić, già noto al pubblico per le sue prese di posizione radicali, ad esempio contro la corruzione.

In particolare, l'HDZ si è piazzata sì prima, ma solo con il 22,72% dei consensi ed uno stacco di appena 4 punti dal rivale SDP, a cui sono andate il 18,71% delle preferenze. Terza, con l'8,52% dei voti, è risultata la coalizione HRAST, che nei sondaggi non veniva annoverata fra le possibili vincitrici ma schierava fra i propri candidati l'eurodeputata uscente Ruža Tomašić (v. § 2 e 3)<sup>46</sup>; quarta, con il 7,89% dei voti, la lista sostenuta dagli elettori di Kolakušić; quinta *Živi zid*, con il 5,66% dei voti; sesta l'*Amsterdamska koalicija*, con il 5,19%.

Poco al di sotto della soglia sono rimaste Most (4,67%), la seconda delle due liste presentate dagli elettori, capeggiata dall'eurodeputata uscente Marijana Petir (4,40%) e un'altra coalizione (4,37%); sei formazioni hanno poi ottenuto fra il 2,66% e l'1,40% delle preferenze mentre tutte le altre ne hanno conseguite meno dell'1%, contribuendo però alla dispersione dei voti.

I nuovi eurodeputati sono stati scelti in parte sulla base dell'ordine di candidatura, in parte in virtù delle preferenze conseguite (determinanti solo se corrispondono ad almeno il 10% dei voti ottenuti dalla lista). In taluni casi le due opzioni hanno coinciso, com'è avvenuto per i primi due esponenti dell'HDZ e dell'SDP, per i candidati di HRAST, della lista di elettori e dell'*Amsterdamska koalicija* (cui si devono rispettivamente ben il 76,45%, l'81,26% e il 38,03% dei voti totalizzati dalle loro liste), mentre il leader di *Živi zid* è stato eletto solo sulla base delle preferenze accordate alla sua persona (il 30,09% di quelle ottenute dalla lista, nel cui elenco era ultimo).

Dal punto di vista numerico, i voti di preferenza sono significativi in quanto incoronano come candidati più votati due soggetti estranei ai maggiori partiti e, in particolare, l'euroscettica Ruža Tomašić di HRAST (con 69.989 preferenze) e il capo della lista presentata dagli elettori Mislav Kolakušić (68.883 preferenze). Seguono quattro esponenti dei due maggiori partiti, in ordine alternato; il candidato dell'*Amsterdamska koalicija*; quello di *Živi zid* e chiudono l'elenco gli altri quattro esponenti di HDZ ed SDP<sup>47</sup>. Un numero

<sup>46</sup> Di questa coalizione fanno parte HRAST, *Pokret za uspješnu Hrvatsku* (Movimento per la Croazia di successo); HKS (*Hrvatska Konzervativna Stranka*, Partito conservatore croato); HSP AS (*Hrvatska Stranka Prava dr. Ante Starčević*, Partito croato dei diritti dott. Ante Starčević); UHD (*Ujedinjeni Hrvatski Domoljubi*, Patrioti croati uniti).

<sup>47</sup> In ordine di preferenze individuali, quindi, dopo Tomašić e Kolakušić si sono collocati Biljana Borzan (SDP, 64.736), Karlo Ressler (HDZ, 52.859), Tonino Picula (SDP, 50.921), Dubravka Šuica (HDZ, 31.791), Valter Flego (leader della Dieta istriana, uno dei partiti dell'*Amsterdamska koalicija*, 21.228), Ivan Vilibor Sinčić (*Živi Ziv*, 18.314),

di preferenze individuali molto elevato (40.572) è stato accordato anche all'eurodeputata uscente Marijana Petir, sostenitrice della seconda delle due liste presentate dagli elettori, che non potrà però fare ritorno a Strasburgo in quanto la sua formazione non ha superato la soglia di sbarramento.

Dal punto di vista territoriale, l'HDZ è risultato primo in tredici regioni ed ha beneficiato, secondo la sua tradizione, del supporto degli elettori esteri (soprattutto di alcuni degli Stati dei Balcani); l'SDP se ne è aggiudicate cinque (in due delle quali con uno scarto davvero lieve sul principale rivale), oltre ad essere stato il partito più votato nei quattro maggiori centri urbani del Paese (Zagabria – il cui ordinamento la rende la ventunesima regione - Spalato, Fiume, Osijek); in Istria ha trionfato l'*Amsterdamska koalicija* e in un'altra regione una delle liste che non hanno superato la soglia di sbarramento.

## 6. Prime reazioni e previsioni per il futuro

Complessivamente i risultati elettorali consegnano un Paese ancora poco partecipe e caratterizzato da quella frammentazione politica che già si deduceva dal numero dei candidati scesi in campo.

I dodici eletti del 2019 non riflettono solo quella spaccatura fra i due principali partiti di destra e sinistra che caratterizza solitamente le consultazioni croate ma la presenza consistente di altri soggetti destinati ad incidere sulle dinamiche politiche in modo sempre più significativo. Pur sapendo che la perdita di una parte di voti è dovuta, per entrambe le forze di maggioranza, al fatto di aver corso da sole, rinunciando così all'apporto - rivelatosi talvolta significativo - di vecchi alleati (si pensi emblematicamente al fatto che il movimento di Ruža Tomašić, destinataria, in ogni tornata, di uno fra i più elevati numeri di preferenze individuali, nel 2014 era in coalizione con l'HDZ), i primi commentatori imputano comunque ad entrambi un calo di consensi. Se in casa SDP questo non ha impedito di esultare, in quanto l'ottenimento di un mandato aggiuntivo rispetto a quelli auspicati lascia sperare in una possibile inversione di tendenza anche a livello nazionale, inducendo a mettere da parte i dissidi interni al partito, in seno all'HDZ ci si pongono maggiori interrogativi che potrebbero non escludere la messa in discussione della stessa leadership. A Plenković i commentatori rimproverano alcune scelte di politica interna (l'alleanza al governo con due forze minori; l'inerzia di fronte allo spopolamento del Paese; la ratifica della Convenzione di Istanbul, non condivisa dagli elettori di destra; la mancata autorizzazione nel 2018, giustificata sul piano formale, alla celebrazione di un referendum che si prefiggeva di modificare la disciplina elettorale, v. §2, nota 13) e prospettano la possibilità che – grazie anche alla presenza di una

---

Predrag Fred Matić (SDP, 13.371), Željana Zovko (HDZ, 9.861), Tomislav Sokol (HDZ, 4.573), Romana Jerković (SDP, 1.368, che prenderà il posto solo dopo la Brexit).

ricca offerta politica a destra - quella linea di equilibrio fra conservatorismo moderato ed oltranzismo che sino ad allora aveva pagato cominci a risultare meno efficace<sup>48</sup>.

Le altre forze che siederanno nel Parlamento europeo testimoniano in parte il successo di movimenti sovranisti, populistici e/o fortemente incentrati sul proprio capo, nonché l'intento di utilizzare la consultazione sovranazionale come "trampolino di lancio" per i giochi nazionali<sup>49</sup>.

Dal punto di vista del "bicchiere mezzo vuoto" si potrebbe insomma dedurre che la "giovane" Croazia continui a distinguersi per l'elevato tasso di astensionismo, l'accesa conflittualità politica, in cui s'inseriscono sempre più insistentemente forze populiste e sovraniste, la concezione delle elezioni europee come laboratorio sperimentale per quelle interne, in linea del resto con quanto si verifica in altri Stati dell'Unione. Volendo invertire la prospettiva, non si può non considerare con favore il fatto che un Paese, retto a lungo da un regime che si ispirava a principi e valori diversi da quelli su cui si fonda l'UE, dilaniato meno di trent'anni fa da sanguinosi conflitti, pur non avendo ancora completato il suo faticoso cammino di riforme, si appresti fra meno di un anno ad assumere la presidenza dell'Unione europea.

## Bibliografia

- CARAVITA B, *Lecture edificanti per combattere gli idola sull'Europa*, in *federalismi*, n. 9/2019
- ČELAP K, NIKIĆ ČAKAR D, *Unutarstranačka demokracija u Hrvatskoj: (Ne)moć običnih članova u procesu stvaranja stranačkih politika*, in *Politička Misao*, n. 3/2017
- CERRUTI T, *L'adesione della Croazia all'Unione europea e i criteri politici*, in *federalismi*, n. 13/2013
- HORVAT VUKOVIĆ A, "U ime Ustava": materijalne granice promjene Ustava, in *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, n. 3-4/2015
- PALIĆ M, *Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj*, in *Zbornik Pravnog Fakulteta u Splitu*, n. 1/2012
- PODOLNJAK R, "Abolishing All Mechanisms for Fixing Elections": The Citizens' Initiative to Change the Electoral System of Croatia, in *Croatian Political Science Review*, n. 4-5/2015
- SMERDEL B, *In Quest of a Doctrine: Croatian Constitutional Identity in the European Union*, in *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, n. 4/2014
- SMERDEL B, *Hrvatska ustavnost u Europskoj uniji. Apel eurorealista*, in *Studia lexicographica*, n. 8/2011
- SMERDEL B, *Križa demokratskog konstitucionalizma i izgledi demokratske tranzicije u Republici Hrvatskoj*, in *Zbornik Pravnog Fakulteta u Zagrebu*, n. 1/2019.

<sup>48</sup> G. VALE, *Merkel, Bleiburg e le europee*, in *balcanicaucaso.org*, 20.5.2019; V. inoltre i diversi articoli pubblicati sui quotidiani croati, disponibili online, *Slobodna Dalmacija*, *Jutarnji List*, *Večernji List* e sul portale *Narod.hr* il 27 e 28.5.2019.

<sup>49</sup> Tomašić ha accennato a possibili alleanze con alcune forze politiche di destra per le prossime elezioni politiche, G. VALE, *Croazia, europee con sorpresa*, in *balcanicaucaso.org*, 27.5.2019; Kolakušić viene accusato di "essere entrato nel PE per uscirne", avendo dichiarato la propria intenzione di candidarsi alle elezioni presidenziali e scendere in campo per quelle politiche, v. Ž. TRKANJEC, *Velika analiza prvog obraćanja Mislava Kolakušića: "On je ušao u Europski parlament da bi iz njega izašao!"*, in *euractiv.jutarnji.hr*, 27.5.2019.