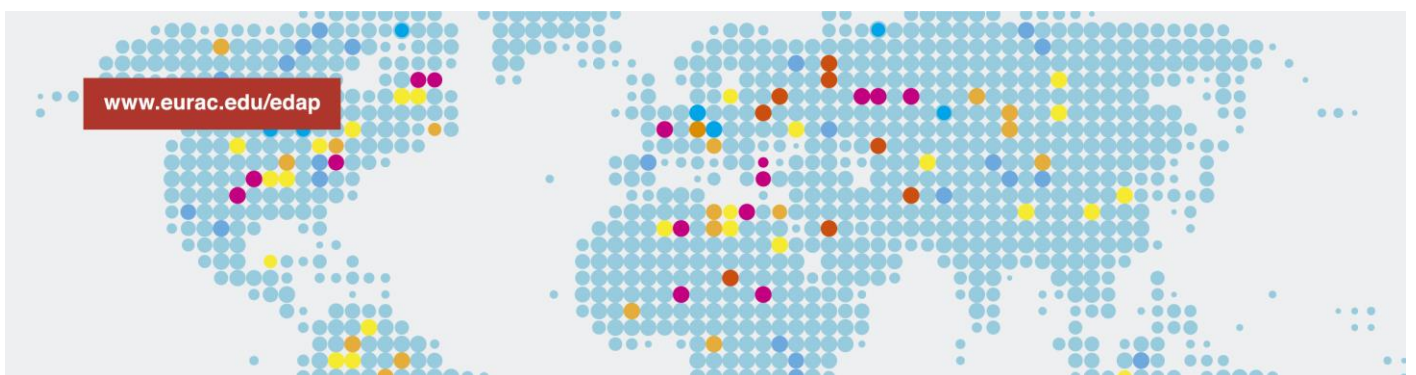


La complessa soluzione istituzionale adottata in Bosnia ed Erzegovina: finalità ed effetti nel passare del tempo

Laura Montanari



Managing editors:

Emma Lantschner / Francesco Palermo / Gabriel N. Toggenburg

Editorial Board (In alphabetical order):

Basta, Karlo (Memorial University of Newfoundland, CAN)
Bieber, Florian (Universität Graz, A)
Castellino, Joshua (Middlesex University, UK)
Craufurd Smith, Rachel (University of Edinburgh, UK)
Dani, Marco (Università di Trento, I)
De Witte, Bruno (European University Institute, I)
Ferri, Delia (National University of Ireland, Maynooth, IRL)
Gamper, Anna (Universität Innsbruck, A)
Henrard, Kristin (Erasmus University of Rotterdam, NL)
Hoffmeister Frank (Free University of Brussels, BE)
Keating, Michael (University of Aberdeen, UK)
Kujovich, Gil (Vermont Law School, US)
Kymlicka, Will (Queens University, CAN)
Marko, Joseph (Universität Graz, A)
Medda-Windischer, Roberta (EURAC, I)
Nic Shuibhne, Niamh (University of Edinburgh, UK)
Oeter, Stefan (Universität Hamburg, D)
Packer, John (United Nations Department of Political Affairs, University of Essex, UK)
Pallaver, Günther (Universität Innsbruck, A)
Poggeschi, Giovanni (Università di Lecce, I)
Ruiz Vieytez, Eduardo (Universidad de Deusto, ES)
Sasse, Gwendolyn (Oxford University, UK)
Tarr, G. Alan (Rutgers University, US)
Teachout, Peter (Vermont Law School, US)
Toniatti, Roberto (Università di Trento, I)
Triadafilopoulo, Phil (University of Toronto, CAN)
Triandafyllidou, Anna (European University Institute, I)
Williams, Robert (Rutgers University, US)
Woelk, Jens (Università di Trento, I)
Xanthaki, Alexandra (Brunel University, UK)

Assistants to the Managing editors:

Johanna Mitterhofer, Petra Malfertheiner (Eurac Research, I)

Eurac Research, Viale Druso 1, 39100 Bozen/Bolzano (Italy)

edap@eurac.edu / www.eurac.edu

Open Access Policy

EDAP is an open access journal which means that all content is freely available without charge to the user or their institution. Users are allowed to read, download, copy, distribute, print, search, or link to the full texts of the articles, or use them for any other lawful purpose, without asking prior permission from the publisher or the author. This is in accordance with the BOAI definition (<http://www.budapestopenaccessinitiative.org>) of open access. The copyright for the pieces published in EDAP remain with the author.

Please quote EDAP as indicated in the following example: Gabriel N. Toggenburg (2004) “The Debate on European Values and the Case of Cultural Diversity”, European Diversity and Autonomy Papers -EDAP10, available at www.eurac.edu/edap.

A full list of papers published in the EDAP series is available online at: www.eurac.edu/edap

Abstract

After the collapse of socialist Yugoslav, Bosnia and Herzegovina has been the theatre of a terrible conflict, ended thanks to an international effort. This paper analyses the regulation of the form of government adopted in order to ensure the equal standing of the three constituent peoples: Serb, Croat and Bosniak, which fought each other during the civil war.

This example of ‘constitutional engineering’ was finalized to favor the appeasement in the area, thus guaranteeing the survival of a multiethnic (federal) State. Over time, these mechanisms evolved into an obstacle for the correct functioning of the institutional system, making the democratic consolidation more difficult. The investigation will verify the factors that contribute to this ‘displacement’.

Author

Laura Montanari is professor at the Department of Law, University of Udine, Italy. The author can be reached at: laura.montanari@uniud.it.

Key words

Bosnia ed Erzegovina - Corte costituzionale - forma di Governo - popoli costitutivi - giudici internazionali - dislocazione.

Table of contents

1. Premessa: la dislocazione e il fattore tempo.....	6
2. La Bosnia ed Erzegovina come caso di studio.....	8
3. Una soluzione istituzionale per favorire la pacificazione	11
4. A vent'anni dagli accordi di Dayton: pacificazione o blocco del sistema?	14
5. Si può stabilizzare l'eccezionalità?.....	19
Bibliografia	25

La complessa soluzione istituzionale adottata in Bosnia ed Erzegovina: finalità ed effetti nel passare del tempo

Laura Montanari

1. Premessa: la dislocazione e il fattore tempo

Questo contributo prende spunto da una ricerca multidisciplinare sul tema della “dislocazione”. La stessa ha permesso di sviluppare una prospettiva di analisi peculiare, che aiuta traguardare gli oggetti presi in esame, andando oltre l'apparenza per riflettere sulle finalità e sugli effetti delle scelte fatte o delle soluzioni (in questo caso giuridiche) adottate. In particolare, tra i diversi fattori che possono condurre ad un fenomeno di dislocazione, si è preso in considerazione il “tempo”. Una soluzione giuridica, introdotta in un momento storico al fine di conseguire un determinato risultato, decorso un certo lasso di tempo può assumere un significato profondamente diverso, addirittura opposto a quello che aveva all'origine. Non dunque uno spostamento nello spazio, ma nel tempo.

I rapporti tra tempo e diritto presentano aspetti di particolare complessità, connessi anche in questo caso alla pluralità di prospettive attraverso cui può essere affrontata l'analisi¹. Si è rilevato che *“se è vero che la dimensione temporale (al pari di quella spaziale) non è immessa nell'ordinamento, ne resta estranea e non assume, quindi, valore e significato giuridico, non può negarsi che essa sia strettamente connessa al fenomeno giuridico, vi corra parallelamente, ne segua, per così dire, il ritmo vitale, la nascita e l'estinzione o, con una sola parola, la storia”*².

In questo lavoro si è scelto *case-study* l'esperienza costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, per verificare come la soluzione istituzionale adottata dopo il crollo dello Stato socialista - al termine del drammatico conflitto che ha interessato il Paese - abbia operato nell'evolversi del tempo. La Costituzione, come vedremo, è stata approvata

¹ Per una ricostruzione che, pur in un'impostazione peculiare, affronta le diverse prospettive di studio dei rapporti tra tempo e diritto, v. Cuocolo, Lorenzo, *Tempo e potere nel diritto costituzionale* (Giuffrè, Milano, 2009).

² Così Martines, Temistocle, “Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale”, in Id., *Opere* (Giuffrè, Milano, 2000), 478, citato da Cuocolo, Lorenzo, *Tempo e potere...*, cit., spec. nt. 92.

con delle modalità molto particolari nel 1995 e ad oggi non è stata oggetto di modifiche³. Ciò non significa però che le scelte fatte si siano rivelate adeguate per affrontare la complessa realtà del Paese, anzi le stesse hanno contribuito a determinare una situazione di stallo, che fa oggi della Bosnia ed Erzegovina il Paese della ex Jugoslavia con maggiori difficoltà sia sul piano interno sia nel percorso di avvicinamento all'Unione europea. Il tempo ha messo in luce i limiti del quadro costituzionale, determinando una sorta di eterogenesi dei fini: tracciato nell'immediatezza della transizione, nelle particolari condizioni di cui si dirà, non è stato in grado di favorire il superamento dei problemi che si proponeva di affrontare ed anzi ha contribuito a trasformarli in un freno rispetto al consolidamento democratico.

Nel suo studio sul metodo comparato, Giovanni Boggetti parlando dei 'trapianti' - di modelli, dottrine, precetti, da un ordinamento ad un altro - precisava che "la prova della bontà dell'operazione è data dal risultato: se il trapianto dal punto di vista 'pratico' (etico-politico) ha prodotto un miglioramento, o comunque ha dato esiti soddisfacenti, l'operazione è valida"⁴. Nel caso che esamineremo non si è trattato di un trapianto, quanto piuttosto della costruzione 'a tavolino' di un particolare sistema istituzionale, ma mi pare che il criterio valutativo proposto sia comunque applicabile. Si è trattato, infatti, anche in questa ipotesi di una soluzione definita all'esterno rispetto alla comunità politica di riferimento - in un altro luogo e da altri soggetti -, che pone dunque le stesse difficoltà di comprensione del contesto in cui le nuove regole dovranno essere applicate e di previsione dei possibili effetti, aggravate dal fatto che non trattandosi di trapianto non vi è neppure un'altra esperienza da prendere come esempio per il funzionamento degli istituti adottati.

Il tempo assume un ruolo essenziale per valutare la 'bontà dell'operazione': le regole introdotte sono in grado di orientare e governare l'evoluzione storica del Paese? Le Costituzioni esprimono la scelta fondativa di un determinato ordinamento e aspirano a valere nel tempo, almeno nel loro nucleo essenziale. Ma cosa accade nel momento in

³ C'è stata un'unica modifica della Costituzione nel 2009 per la definizione dello statuto del Distretto di Brcko, v. Assemblea parlamentare, 29 marzo 2009, n. 327/09, *Official Gazette of BiH*, n. 25/09.

⁴ Boggetti, Giovanni, *Introduzione al diritto costituzionale comparato (Il metodo)* (Giappichelli, Torino, 1994), spec. 115.

cui il passare del tempo dimostra che proprio quella scelta fondativa è destinata ad entrare in crisi 'a causa' delle soluzioni istituzionali previste nella stessa Costituzione?

2. La Bosnia ed Erzegovina come caso di studio

Le considerazioni svolte a conclusione del precedente paragrafo possono apparire astratte e non supportate da un adeguato percorso logico, ma sintetizzano i problemi che emergono dall'analisi del caso studio che si è prescelto e che ora si cercherà di definire con maggiore precisione. Le vicende della Bosnia ed Erzegovina presentano per i giuristi molti aspetti di interesse: scritta nel contesto del drammatico conflitto che è seguito al crollo della Jugoslavia socialista, infatti, la Costituzione è un peculiare esperimento di 'ingegneria costituzionale', che introduce sotto vari aspetti soluzioni interessanti, anche se non sempre adeguate agli obiettivi che si prefiggevano.

A differenza che negli altri Paesi dell'Europa Est, dove la transizione costituzionale è avvenuta in modo pacifico, nei Balcani occidentali - e in particolare in Bosnia ed Erzegovina - tale passaggio ha visto l'insorgere di scontri armati che hanno coinvolto le diverse Repubbliche nate dalla dissoluzione della Federazione jugoslava e, prima ancora, le diverse nazionalità che convivevano nei territori dell'area⁵. Nel caso della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina nessuno dei tre principali gruppi etnici - musulmani bosniaci (c.d. bosgnacchi), serbi e croati - risultava prevalente e ciò ha condotto ad una guerra interna, con il coinvolgimento anche dei cosiddetti *Kin States* (Serbia e Croazia), che ha devastato il Paese dal 1992, anno del referendum sull'indipendenza, sino al 1995, quando grazie all'intervento internazionale si è giunti agli accordi di pace di Dayton⁶.

⁵ La bibliografia sulla dissoluzione della Repubblica socialista federativa di Jugoslavia è vasta, tra i molti ci si limita a richiamare: Hösch, Edgard, *Storia dei paesi balcanici* (Einaudi, Torino, 2005) e Pirjevec, Jože, *Le guerre jugoslave 1991-1999* (Einaudi, Torino, 2001). Per un'analisi dei profili costituzionali, v. Calamo Specchia, Marina, Carli, Maddalena, Di Plinio, Giampiero e Toniatti, Roberto (cur.), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione* (Giappichelli, Torino, 2008) e Montanari, Laura, Toniatti Roberto e Woelk, Jens (cur.), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie* (Università degli studi di Trento, Trento, 2010): entrambi i volumi si inseriscono nell'ambito delle attività del PRIN 2005 su 'Il pluralismo nella transizione costituzionale dell'area balcanica: diritti e garanzie', coordinato dal prof. Roberto Toniatti dell'Università di Trento.

⁶ In particolare, si ricorda che al momento della dissoluzione della Jugoslavia socialista la configurazione etnica della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina vedeva il 43,7% di musulmani; 32,4% di serbi, 17,3% di croati e 7,6% di altri popoli: i dati sono ricavati da Nikolic, Pavle, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex-Jugoslavia* (Giappichelli, Torino, 2002), spec. 188. Per una ricostruzione dei profili giuridici della vicenda della Bosnia ed Erzegovina v. per tutti Woelk, Jens, *La transizione costituzionale della Bosnia ed*

L'allegato n. 4 di tali accordi contiene la Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, che è stata dunque approvata in ambito internazionale, senza alcuna forma di partecipazione popolare⁷. Proprio il contesto in cui è avvenuta la scrittura della Costituzione aiuta a comprendere molti dei suoi contenuti: l'obiettivo principale era quello di favorire la pacificazione, la convivenza tra i popoli che si erano combattuti e il ritorno delle persone che erano state costrette ad abbandonare le proprie case.

Due sono i profili che meglio mettono in evidenza le peculiarità di questo testo: da un lato la presenza di diversi spazi di intersezione tra il livello nazionale ed il livello internazionale (il catalogo dei diritti, ad esempio, è costruito attraverso il rinvio ad una serie di trattati internazionali)⁸; dall'altro l'adozione di soluzioni organizzative, in particolare sul piano della forma di Stato e della forma di governo, funzionali ad assicurare una posizione paritaria ai tre 'popoli costitutivi', bosgnacchi, serbi e croati. È proprio questo secondo aspetto che ha sollecitato la riflessione sulla dislocazione. La disciplina introdotta nel 1995 ha creato sul piano della forma di Stato un sistema federale molto debole, dove lo Stato di Bosnia ed Erzegovina è titolare di poteri limitati a fronte del ruolo molto rilevante delle due Entità che lo compongono: la Federazione di Bosnia ed Erzegovina, dove vivono in prevalenza bosgnacchi e croati, e la Repubblica serba, composta soprattutto da serbi, che costituiscono la formalizzazione della ripartizione territoriale che si era definita durante gli scontri degli anni '90⁹. Sul piano della forma di governo questo obiettivo emerge in modo evidente, con l'introduzione

Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile? (Cedam, Padova, 2008) e per un aggiornamento Id., "La lunga transizione della Bosnia ed Erzegovina 'da Dayton a Bruxelles'", *Studi sull'integrazione europea* (2010), 508 ss.

⁷ Va ricordato che l'accordo di pace raggiunto a Dayton è stata poi sottoscritto a Parigi nel dicembre del 1995 dai rappresentanti dei Paesi intervenuti per far cessare il conflitto, espressione della Comunità internazionale, dal presidente della Bosnia ed Erzegovina, ma anche da quello della Federazione jugoslava (che comprendeva Serbia e Montenegro) e da quello della Croazia, *Kin States* formalmente non coinvolti nel conflitto: l'annesso n. 4 di tale accordo è la Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, il cui testo ufficiale è in inglese. Sul tema delle 'Costituzioni internazionalizzate', si v. ad esempio Maziau, Nicolas, "Le costituzioni internazionalizzate. Aspetti teorici e tentativi di classificazione", *Diritto pubblico comparato ed europeo* (2002), 1389.

⁸ Tra gli aspetti di intersezione tra il piano nazionale e quello internazionale va ricordata anche la particolare composizione della Corte costituzionale, che vede la presenza di tre 'giudici internazionali', nominati dal presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo.

⁹ Ancora prima dello svolgimento del referendum sull'indipendenza della Bosnia ed Erzegovina, che si è tenuto il 29 febbraio/1 marzo 1992 anche su sollecitazione della Comunità europea, la popolazione serba (che non ha partecipato alla consultazione) aveva proclamato l'indipendenza della Repubblica del popolo serbo di Bosnia-Erzegovina (*Republika Srpska*, gennaio 1992). D'altro lato, anche la componente croata aspirava ad una soluzione autonoma, tentata con la creazione della Repubblica dell'Herceg Bosna (agosto 1993), poi confluita, grazie all'intervento internazionale, nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina, nata con l'Accordo di Washington del marzo 1994 tra croati e bosgnacchi. Si sono così definite, con l'adozione anche delle relative Costituzioni, le due Entità che al termine del conflitto formeranno lo Stato di Bosnia ed Erzegovina. Per la ricostruzione di queste vicende v. Woelk, Jens, *La transizione costituzionale...*, cit.

di una serie di regole sul piano della composizione degli organi costituzionali e delle procedure di decisione volte a garantire a ciascun popolo costitutivo lo stesso ruolo e, soprattutto, un sostanziale potere di veto. Tale situazione è stata acutamente sintetizzata da Jens Woelk, secondo cui “*l’Accordo di Dayton ha creato uno Stato federale asimmetrico con un centro estremamente debole, dipendente dalle due Entità e con istituzioni nelle quali la rappresentanza territoriale (delle Entità) serve soprattutto alla rappresentanza etnica (dei tre popoli costitutivi)*”¹⁰.

Con tale disciplina si intendeva realizzare un modello di democrazia consociativa - caratterizzata da meccanismi di *power-sharing*, poteri di veto e autonomia dei gruppi - che avrebbe dovuto svolgere una funzione di ‘rassicurazione’ per i popoli che si erano combattuti, contribuendo così a ricreare le condizioni per sviluppo di uno Stato multinazionale.

In realtà se il primo obiettivo degli accordi di Dayton - porre fine alla guerra - si è realizzato, la soluzione istituzionale introdotta con la Costituzione non è stata in grado di funzionare. La stessa Commissione di Venezia, del resto, ha riconosciuto che “*Its main purpose [della Costituzione] was to end the bloody conflict in the country and not to establish a functional state*”¹¹. Negli anni si è avuto un ampio dibattito sull’ipotesi di adottare una nuova Legge fondamentale o di introdurre alcuni cambiamenti significativi in quella esistente, ma a distanza di più di vent’anni non si è ancora riusciti ad intervenire. Le scelte cui si è fatto cenno nel tempo si sono rivelate un elemento di blocco del funzionamento del sistema, che non ha permesso un effettivo consolidamento democratico ed il superamento delle profonde divisioni all’interno del Paese, soprattutto tra le varie componenti etniche¹².

¹⁰ Così Woelk, Jens, *La transizione costituzionale...*, cit., 96; v. anche Gozzi, Gustavo, “Democrazia e nazionalismi. La Bosnia-Erzegovina una democrazia impossibile?”, in Gozzi, Gustavo e Martelli, Fabio (cur.), *Guerre e minoranze* (il Mulino, Bologna, 2004), 157 ss.

¹¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Preliminary opinion on the draft amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, 7 April 2006, CDL (2006)027, p.t 6. La Commissione di Venezia, com’è noto, è un organo di consulenza in materia costituzionale del Consiglio d’Europa, creato nel 1990 proprio per seguire le transizioni costituzionali nei Paesi dell’Est; nel tempo la sua attività di assistenza e di monitoraggio ha assunto uno spazio di azione molto più ampio, con il coinvolgimento anche di Paesi extra-europei: v. il sito all’indirizzo internet http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=IT

¹² Per una riflessione critica sul funzionamento e sulla mancata riforma del sistema della Bosnia ed Erzegovina v. Milano, Enrico, “La Bosnia-Erzegovina a dieci anni dagli accordi di Dayton”, *La Comunità internazionale* (2006), 347 e Id., “La Bosnia-Erzegovina a venti anni da Dayton: un sintetico bilancio”, *ivi* (2015), 509 ss.; Keil, Soeren e Perry, Valery, *State-Building and Democratization in Bosnia and Herzegovina* (Routledge, New York, 2015); Bennett, Christopher, *Bosnia's Paralyzed Peace* (OUP, New York, 2016)

3. Una soluzione istituzionale per favorire la pacificazione

Nell'analisi delle scelte istituzionali operate con la Costituzione di Dayton ci si soffermerà in modo particolare su quelle che caratterizzano la forma di governo, che dimostrano in modo evidente la volontà di assicurare la posizione paritaria dei tre popoli costitutivi e che sono diventate lo strumento per impedire il rafforzamento dello Stato federale (lo Stato di Bosnia ed Erzegovina). Non solo, la soluzione adottata ha come conseguenza l'esclusione degli 'altri' cioè dei cittadini che non appartengono a nessuno dei popoli costitutivi dall'accesso da alcune importanti cariche politiche. Ciò ha portato alla condanna della Bosnia ed Erzegovina da parte della Corte di Strasburgo con la famosa decisione *Sejdić e Finci* del 22 dicembre 2009, decisione che tuttavia non è stata ancora applicata con conseguenze negative anche sul processo di avvicinamento all'Unione europea¹³.

La forma di governo - che potrebbe richiamare il modello semipresidenziale caratterizzato dall'elezione diretta del Presidente da parte del popolo e dalla presenza di un rapporto di fiducia tra il Governo e il Parlamento - presenta delle peculiarità che ne fanno un sistema *sui generis*, difficilmente paragonabile ad altre esperienze. Come emergerà dalla breve descrizione dei diversi organi e dei loro rapporti reciproci, la chiave di lettura è certamente quella dell'affermazione dei diritti dei popoli costitutivi. Come è tipico degli Stati federali, anche in Bosnia ed Erzegovina è previsto un *Parlamento bicamerale*. Tale soluzione è funzionale a garantire da un lato la rappresentanza di tutto il popolo della Federazione e, dall'altro, la partecipazione degli Stati membri al governo federale¹⁴. Nella Costituzione di Dayton troviamo la Camera

e Benedizione, Ludovica e Scotti, Valentina Rita (cur.), *Proceedings of the Conference: Twenty years after Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina* (Luiss University Press, Roma, 2016).

¹³ Si tratta della decisione della Grande camera sul ricorso di due cittadini, rispettivamente un ebreo e un rom, che proprio per la loro appartenenza etnica erano esclusi dalla possibilità di rivestire la carica di Presidente o di membro della Camera dei popoli: ric. no. 27996/06 and 34836/06; la medesima valutazione è stata espressa dalla Corte anche più di recente nella decisione *Zornić* del 24 luglio 2014, in questo caso la ricorrente si era rifiutata di esprimere un'appartenenza: ric. no. 3681/06, e da ultimo nella decisione *Pilav* del 9 giugno 2016, su istanza di un cittadino bosgnacco residente nella Repubblica Serba e quindi non eleggibile alla Presidenza come rappresentante dell'Entità: ric. no. 41939/07. Le decisioni sono reperibili nel sito della Corte europea dei diritti dell'uomo: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home&c=>

¹⁴ Le modalità di composizione delle seconde camere negli Stati federali possono essere diverse: nel caso degli Stati Uniti, ad esempio, è prevista una rappresentanza paritaria, con due senatori eletti in ciascuno Stato membro, in Germania invece i membri

dei rappresentanti che dovrebbe esprimere tutti i cittadini dello Stato di Bosnia ed Erzegovina, anche se la ripartizione dei seggi avviene tra le due Entità con 14 deputati eletti nella Repubblica serba e 28 nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina. La proporzione di 1/3 e 2/3 corrisponde - evidentemente - alla distribuzione dei popoli costitutivi, anche se poi non vi sono particolari vincoli né per quanto riguarda l'elezione né per la validità delle sedute, per cui si richiede la presenza della maggioranza dei componenti. Più significativa è la composizione la Camera dei popoli, che è formata da 15 delegati: 2/3 provengono dalla Federazione di Bosnia ed Erzegovina, di cui 5 croati e 5 bosgnacchi, e 1/3 dalla Repubblica serba, e cioè 5 serbi. Anche il numero legale per le sedute è individuato in base ai popoli costitutivi: devono essere presenti almeno 9 delegati, di cui 3 per ciascun popolo costitutivo. È evidente che la seconda camera non è espressione delle due Entità, ma piuttosto dei tre popoli costitutivi¹⁵.

Sul piano del rapporto tra le due Camere si deve distinguere l'esercizio della funzione legislativa dove si trovano in una posizione paritaria, anche se il meccanismo previsto per le decisioni valorizza il ruolo della Camera dei popoli come organo chiamato a tutelare gli interessi dei popoli costitutivi. La fiducia al Governo, invece, viene accordata esclusivamente dalla Camera dei Rappresentanti, nella prospettiva - teorica - di dare prevalenza alla rappresentanza politica dei cittadini dello Stato di Bosnia ed Erzegovina.

Tornando al meccanismo di decisione, l'art. IV.3 della Costituzione richiede in entrambe le Camere il raggiungimento della maggioranza dei votanti, purché vi sia il voto favorevole di un 1/3 dei membri espressi da ciascuna Entità. Se non si raggiunge questa soglia, il Presidente e suoi vice devono cercare una soluzione; la proposta può al limite passare a maggioranza purché non ci sia il voto contrario di 2/3 dei rappresentanti provenienti da una Entità.

Nella Camera dei popoli, è prevista un'ulteriore procedura per il caso in cui si ritenga che una proposta di deliberazione violi l' 'interesse vitale di uno dei popoli costitutivi', in forza dell'indicazione della maggioranza rappresentanti di uno di questi (art. IV.3 e)

del *Bundesrat* sono i delegati di Governi regionali e il loro numero varia in relazione al numero di abitanti. Per una ricostruzione dei diversi modelli di bicameralismo v. per tutti Nicolini, Matteo e Palermo, Francesco, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata* (ESI, Napoli, 2013).

¹⁵ Cfr. l'art. IV, *Parliamentary Assembly*.

e f)). Si apre in tal caso una complessa procedura di negoziazione, con la nomina di una commissione incaricata di risolvere la questione. Nel caso in cui l'accordo non venga raggiunto, la parola finale spetta alla Corte costituzionale.

Quello relativo agli interessi vitali dei popoli costitutivi è uno degli aspetti più problematici della disciplina, in quanto è diventato lo strumento per bloccare l'azione delle istituzioni della Bosnia ed Erzegovina. Per altro aspetto, la generica formulazione della norma attribuisce alla Corte costituzionale di una forte responsabilità nell'esprimere la sua valutazione. Nell'ambito delle proposte di riforma costituzionale si è ipotizzato di modificare questa previsione, almeno per precisare meglio i limiti in cui può essere fatta valere la lesione degli interessi vitali di un popolo costitutivo.

Analogo schema viene riproposto con riferimento alla *Presidenza*. In questo caso, eccezione rispetto ai Paesi dell'area, si ha l'introduzione di una presidenza collegiale, ma non si tratta evidentemente di mantenere una continuità con la disciplina tipica degli Stati socialisti, quanto ancora una volta di garantire la posizione paritaria dei tre popoli costitutivi. La Presidenza infatti è formata da un bosgnacco e un croato, eletti direttamente nel territorio della Federazione di Bosnia ed Erzegovina, e da un serbo, eletto direttamente nel territorio della Repubblica serba. All'interno dell'organo viene eletto un presidente, carica che poi sarà assunta a rotazione da tutti i membri.

Quanto alle decisioni della Presidenza, la Costituzione stabilisce che esse vengono prese 'per consenso', ma, quando questo non è possibile, a maggioranza, cioè con il voto favorevole di due membri su tre. Anche rispetto alle decisioni della Presidenza si può verificare il caso di provvedimenti considerati distruttivi 'degli interessi vitali di una delle Entità'. Nonostante questa formula, dalla lettura della disposizione si può cogliere come il riferimento effettivo sia agli 'interessi vitali di ciascun popolo costitutivo'. Infatti, la decisione contestata viene trasmessa all'assemblea delle singole Entità per una valutazione in merito, ma nel caso della Federazione di Bosnia ed Erzegovina saranno chiamati ad esprimersi rispettivamente i delegati bosgnacchi o quelli croati a seconda dell'appartenenza del membro della Presidenza che ha sollevato la questione. Se queste confermano con la maggioranza di 2/3 tale valutazione, il provvedimento è inefficace.

Infine, quanto al *Governo*, si prevede che sia la Presidenza a nominare il Presidente del consiglio dei ministri, che deve ottenere l'approvazione della Camera dei rappresentanti, così come le successive nomine dei Ministri da quest'ultimo formulate. Il Consiglio dei Ministri deve attuare le politiche e le decisioni della Bosnia ed Erzegovina, rispondendo innanzi all'Assemblea parlamentare; qualora quest'ultima voti una mozione di sfiducia deve dimettersi. Va segnalato che non più di 2/3 dei ministri devono giungere dal territorio della Federazione di Bosnia ed Erzegovina. Sono nominati altresì dei vice-ministri che non devono essere del medesimo popolo del ministro. Per quanto sommaria, la descrizione che si è fatta dei principali aspetti della forma di governo della Bosnia ed Erzegovina conferma la complessità del quadro costituzionale, tanto che si è parlato di una sorta di *'ethnic sovereignty'*, che si esprime sia nella composizione che nel processo decisionale dei diversi organi costituzionali¹⁶. Come si è visto, essi sono formati in modo da rispettare l'eguaglianza dei popoli costitutivi, ai quali ultimi spetta sostanzialmente un potere di veto sulla maggior parte delle decisioni¹⁷.

4. A vent'anni dagli accordi di Dayton: pacificazione o blocco del sistema?

Come rilevato sin da subito da diversi commentatori, ed anche dalla Commissione di Venezia nei suoi pareri, la soluzione istituzionale introdotta dagli accordi di Dayton difficilmente sarebbe riuscita a funzionare e a creare un quadro giuridico di riferimento idoneo a assicurare le condizioni per una convivenza multietnica. Senza alcuna pretesa di esaustività, si possono richiamare alcuni esempi che evidenziano le maggiori criticità. Nel quadro della forma di governo - nonostante la Costituzione non vi dedichi uno specifico articolo, ma lo disciplini all'interno di quello sulla Presidenza - il Governo poteva sembrare destinato ad assumere un ruolo chiave per il rafforzamento dello Stato

¹⁶ In questi termini Yee, Sienho, "The New Constitution of Bosnia and Herzegovina", *European Journal of International Law* (1996), 176 ss., 177.

¹⁷ Per un'analisi di questi meccanismi, qualificati come *'Strong Institutional Safeguards for Ethnicity'*, v. Woelk, Jens, *The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina between Nationalism and European Conditionality*, in Benedizione, Ludovica e Scotti, Valentina Rita (cur.), *Proceedings of the Conference: Twenty years after Dayton...*, cit., 21 ss., spec. 30.

federale¹⁸. Esso, infatti, è chiamato ad attuare le politiche e le decisioni dello Stato di Bosnia ed Erzegovina, con il sostegno esclusivamente della Camera dei rappresentanti, che a sua volta dovrebbe essere espressione del popolo della Bosnia ed Erzegovina. Invece, anche in questa dinamica è prevalsa la divisione tra i popoli costitutivi, che ha reso difficile la formazione dell'organo e la sua attività.

Si può ricordare che la prima legge sul Consiglio dei ministri, adottata nel 1997, aveva cercato di tradurre questa impostazione anche sul piano dell'organizzazione e del funzionamento dell'organo, introducendo due Co-Chairs oltre al Vice-Chair, che ovviamente avrebbero dovuto appartenere ai tre principali gruppi etnici, con ulteriori meccanismi di blocco quanto alle procedure di decisione. È stata la Corte costituzionale, in particolare con la decisione 1/1999, a mettere un freno - sul piano delle regole formali - a questa prospettiva, stabilendo che “[...] provisions of the law defining the Co-Chairs and the Vice-Chair of the Council of Ministers are not in accordance with the Constitution of Bosnia and Herzegovina, since the Constitution establishes the traditional function of a Prime Minister designate who also appoints the ministers [...]”¹⁹.

Del resto il sistema politico si è immediatamente strutturato anche a livello federale sul *cleavage* etnico. Le prime elezioni del 1996 hanno visto la prevalenza dei partiti espressione delle diverse nazionalità, che hanno raggiunto complessivamente una percentuale di voti (85%), maggiore di quella che avevano ottenuto nelle prime elezioni pluraliste del 1990 (75%)²⁰. Tale dinamica non è sostanzialmente cambiata nel corso degli anni e i ‘partiti civici nazionali’ non sono riusciti ad affermarsi²¹. Le tornate elettorali più recenti - 2010, 2014 e 2018 -, nonostante le proteste che sembravano sollecitare un cambiamento, hanno sempre confermato la scelta prevalente a favore

¹⁸ Non si deve dimenticare, ovviamente, la maggior parte delle competenze è attribuita alle due Entità, ma progressivamente i poteri dello Stato di Bosnia ed Erzegovina avrebbero potuto essere incrementati.

¹⁹ Cfr. Corte costituzionale 1/1999, 14 Agosto 1999. Le decisioni sono reperibili, anche in lingua inglese, sul sito della Corte all'indirizzo internet <http://www.ccbh.ba/>

²⁰ I dati sono tratti da Weber, Bodo, “The limits of the EU’s transformative power in Bosnia-Herzegovina – Implications for party politics, in EU integration and party politics in the Balkans”, *EPC Issue Paper*, n. 77, September 2014, Edited by Corina Stratulat, 95 ss.

²¹ Per una ricostruzione delle dinamiche politiche in Bosnia ed Erzegovina v. Mujagić, Nermina e Arnautović, Suad (cur.), *Political Pluralism and Internal Party Democracy. National Study for Bosnia and Herzegovina* (Centar za monitoring i istraživanje CeMI, Podgorica, 2015), nella sua analisi del sistema partitico della Bosnia ed Erzegovina Damir Kapidžić evidenzia che “Nowadays, almost two decades after the war, we can still talk of continuous and complete domination of ethnic parties”, *ivi*, 38.

dei partiti (etnici) tradizionali, con la conseguente difficoltà di trovare un accordo per formare il Governo. Dopo le elezioni del 2014, come già era successo nel 2010, sono stati necessari diversi mesi per giungere ad un'ampia coalizione unita dalla necessità di rispondere ad alcune esigenze improcrastinabili per il Paese, come l'approvazione del bilancio, piuttosto che dalla definizione di un programma politico condiviso²². Nel 2018 la situazione è stata resa più complessa dall'elezione di Željko Komšić, del Fronte democratico (centrosinistra civico), per il seggio croato alla Presidenza, in luogo del candidato del partito nazionalista croato (HDZ), che di conseguenza ha minacciato di ostacolare il funzionamento degli organi costituzionali²³. Solo dopo 13 mesi, nel novembre 2019, è stato trovato un accordo per la scelta del nuovo Primo ministro²⁴. L'organo che doveva esprimere una guida unitaria per la Bosnia ed Erzegovina si è dunque rivelato particolarmente debole e ostaggio degli opposti interessi dei popoli costitutivi.

La stessa dinamica si è riproposta a livello parlamentare, rafforzata in questo caso dall'intervento obbligatorio della Camera dei popoli nella procedura legislativa e dalla possibilità di far valere il potere di veto. Di conseguenza l'approvazione di testi normativi fondamentali per la vita dello Stato è risultata particolarmente difficile²⁵.

All'inerzia degli organi costituzionali ha sopperito l'attività dell'Alto Rappresentante, figura prevista all'allegato n. 10 degli accordi di Dayton con il compito di assicurare l'attuazione dei profili civili degli accordi di pace²⁶. Si tratta di uno degli esempi più rilevanti dell'intersezione tra il livello nazionale e il livello internazionale di cui si è fatto cenno. Tra l'altro, a fronte delle difficoltà di funzionamento che il sistema

²² Su queste elezioni v. Keil, Soeren e Perry, Valery, "Back to square one?: An analysis of the 2014 general elections in Bosnia and Herzegovina", *Electoral Studies* 38 (2015) 82 ss.

²³ Per un approfondimento sulla tornata elettorale del 2018 v. il dossier pubblicato dall'Osservatorio balcani e caucasio transeuropa, reperibile all'indirizzo internet <https://www.balcanicaucasio.org/Dossier/7-ottobre-2018-Elezioni-in-Bosnia-Erzegovina>.

²⁴ V. la notizia in <https://www.affarinternazionali.it/2019/11/bosnia-erzegovina-le-incompiute-24-anni-dopo-dayton/> e <https://www.balcanicaucasio.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Dopo-13-mesi-di-blocco-la-Bosnia-Erzegovina-avra-un-nuovo-governo>

²⁵ Per una ricostruzione delle difficoltà dell'azione dell'Assemblea parlamentare v. da ultimo Kulenović, Nedim e Hasić, Jasmin, "The Influences of Dayton Agreement on Institutions: Legislatures in Bosnia and Herzegovina", in Benedizione, Ludovica e Scotti, Valentina Rita (cur.), *Proceedings of the Conference: Twenty years after Dayton...*, cit., 61.

²⁶ V. su questa figura Banning, Tim, "The 'Bonn Powers' of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figure", 6, *Goettingen Journal of International Law* (2014) 2, 259 ss. e Tansey, Oisín, *Regime-Building: Democratization and International Administration* (Oxford University Press, Oxford, 1999), spec. *Democratic Regime-Building in Bosnia*, 152 ss.

costituzionale ha da subito incontrato, il *Peace Implementation Council (PIC)*²⁷, nella riunione svoltasi a Bonn nel 1997, ne ha rafforzato i poteri (i c.d. *Bonn Powers*), contribuendo a farne - per diversi anni - il principale attore della transizione. Oltre ad adottare alcune leggi di fondamentale importanza per il consolidamento dello Stato di Bosnia ed Erzegovina - ad esempio quella sulla cittadinanza e quella sulla creazione delle corti federali - esso ha assunto una serie di decisioni sulle persone, revocando funzionari e titolari di cariche politiche che ostacolavano l'attuazione degli accordi di pace, tra i quali nel marzo 2001 anche il rappresentante croato della Presidenza, Ante Jelavić²⁸.

Tale interventismo, oltre a porre un problema del controllo sugli atti, ha contribuito ad aggravare la criticità del sistema: la debolezza degli organi costituzionali ha posto al centro l'Alto Rappresentante e l'azione di quest'ultimo ha ulteriormente indebolito le istituzioni statali delegittimandole²⁹. Non a caso, negli anni, le proposte di riforma si sono concentrate su questi due profili: la chiusura dell'ufficio dell'Alto Rappresentante, sempre rinviata, è vista come un passaggio fondamentale per il processo di consolidamento democratico; a condizione ovviamente che la forma di governo sia posta nelle condizioni di funzionare. La soluzione istituzionale di carattere consociativo adottata con gli accordi Dayton al fine di favorire la ripresa dei rapporti tra i popoli che si erano combattuti nel territorio della Bosnia ed Erzegovina, infatti, non è stata in grado di determinare nel tempo l'emergere di un'appartenenza comune, ma anzi è diventata lo strumento per perseguire a livello federale gli interessi delle singole Entità e, soprattutto, delle nazionalità che in esse trovano espressione, radicalizzando così le divisioni.

²⁷ Dopo gli accordi di Dayton, in occasione della conferenza che si svolse a Londra nel dicembre 1995 per l'attuazione della pace viene creato il *Peace Implementation Council (PIC)*, che coinvolge ben 55 Stati e agenzie impegnate in varie forme a sostegno del processo di pace. Ulteriori informazioni si possono trovare nelle pagine dedicate nel sito dell'Alto Rappresentante, all'indirizzo internet http://www.ohr.int/?page_id=1220

²⁸ Nel novembre del 2000 Ante Jelavić, per protestare contro l'approvazione di una legge di riforma del sistema elettorale per la Federazione di Bosnia ed Erzegovina che avrebbe sfavorito il suo partito, aveva organizzato un referendum per la secessione della parte croata della Bosnia ed Erzegovina: la decisione si può vedere sul sito dell'Alto Rappresentante all'indirizzo internet <http://www.ohr.int/?p=67244>.

²⁹ Considerata l'ampiezza dell'intervento dell'Alto Rappresentante la Corte costituzionale è stata investita del controllo sui relativi atti, tuttavia i giudici hanno ritenuto di poter sindacare i provvedimenti di natura legislativa, mentre quelli sulle persone sono stati considerati espressione della natura internazionale dell'organo escludendo quindi la verifica sulla base del diritto interno. V. in generale European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, 30 March 2005, CDL-AD(2005)004.

C'è un ultimo aspetto che voglio mettere in evidenza e che pone un ulteriore grave problema rispetto alla costruzione di uno Stato costituzionale di diritto in Bosnia ed Erzegovina. Gli esempi richiamati sino ad ora si connettono essenzialmente al ruolo e all'atteggiamento assunto dai popoli costitutivi. C'è però un problema ulteriore che discende direttamente dalla disciplina degli organi costituzionali, ma si lega strettamente all'idea di appartenenza e per tale ragione è reso più acuto dal passare del tempo. Nel preambolo dell'allegato n. 4 si afferma che "Bosniacs, Croats, and Serbs, as constituent peoples (along with Others), and citizens of Bosnia and Herzegovina hereby determine that the Constitution of Bosnia and Herzegovina is as follows...": tuttavia gli 'altri', coloro cioè che non appartengono ad uno dei popoli costitutivi oppure non vogliono dichiarare alcuna appartenenza, subiscono una limitazione dei diritti politici. Come si è visto, infatti, per essere eletti alla Camera dei popoli o alla Presidenza della Bosnia ed Erzegovina è necessario appartenere ad uno dei popoli costitutivi.

Più ci si allontana dalla fine del conflitto, momento in cui è stata scritta la Costituzione, più tale soluzione risulta difficilmente giustificabile in un sistema che si qualifica come democratico. Tuttavia, ancora una volta, il livello nazionale si è rivelato incapace di affrontare questo problema, pur segnalato nei pareri della Commissione di Venezia e oggetto dei dibattiti che hanno accompagnato i diversi tentativi di revisione costituzionale. Si è giunti così - anche in questo caso - ad intervento esterno, quello della Corte europea dei diritti dell'uomo che, come accennato, nella decisione *Sejdić e Finci* del 2009 ha ritenuto tali limitazioni una violazione dell'art. 14 della CEDU sul divieto di discriminazione in connessione con l'art. 3 del Primo Protocollo che riconosce il diritto ad elezioni libere, per quanto concerne la disciplina della Camera dei popoli, e dell'art. 1 del Protocollo 12 sul divieto di ogni forma di discriminazione, per quanto concerne la disciplina della Presidenza³⁰. A distanza di quasi dieci anni, tuttavia, tale sentenza non è stata ancora attuata, nonostante sia diventata uno dei punti di riferimento nella riflessione sul futuro del Paese, anche per il rilievo che ha assunto nella definizione dei criteri di condizionalità per l'accesso all'Unione europea.

³⁰ V. i riferimenti *supra* nt. 13.

5. Si può stabilizzare l'eccezionalità?

“Consolidating democracy is never easy. It requires skilled leadership, an active civic society, functioning political institutions, and - most importantly - *a significant degree of time*. These are scarce commodities in even the most benevolent transition to democracy. In a post-conflict scenario, however, the challenges are multiplied many times over” (corsivo aggiunto)³¹.

Il tempo svolge un ruolo importante nei processi di transizione e consolidamento democratico, tuttavia nel caso in esame i vent'anni trascorsi dagli accordi di Dayton non sono stati caratterizzati dall'evoluzione verso uno Stato multinazionale 'funzionante', obiettivo perseguito dalla Comunità internazionale quando nel suo intervento di pacificazione ha scelto di mantenere la continuità statale della Bosnia ed Erzegovina (pur riconoscendo al suo interno l'esistenza delle due Entità nate durante il conflitto). Da questa constatazione, l'idea di riflettere sulla dislocazione: su come la soluzione istituzionale immaginata nel 1995 operi oggi in un contesto diverso.

La sentenza *Sejdić e Finci*, più volte ricordata, può costituire un'utile traccia per ricostruire la questione. Sia il Governo (secondo quanto riportato nella decisione) sia la Corte nelle proprie argomentazioni richiamano infatti il momento della scrittura della Costituzione, quando l'obiettivo principale era quello di ricostruire la pace e il dialogo tra i gruppi etnici che si erano scontrati nel più grave conflitto sul suolo europeo dopo la fine della Seconda guerra mondiale. Se analoga è la valutazione del punto di partenza, diverse sono però le considerazioni rispetto alla realtà attuale, a distanza di vent'anni³².

³¹ Harris, Peter e Reilly, Ben, *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators* (International IDEA, Stockholm, 1998), 389, citato da Bennett, Christopher, *Bosnia's Paralyzed Peace ...*, cit., 1.

³² Va segnalato che la Corte nella sua motivazione in realtà lascia trasparire una valutazione più sfumata circa la scelta adottata, nel momento in cui afferma che la drammaticità del conflitto e le esigenze di pacificazione possono spiegare 'senza necessariamente giustificare' la scelta di escludere gli altri da determinate cariche (p.to 45). V. i riferimenti della sentenza alla nt. 13.

Secondo il Governo il tempo trascorso non avrebbe permesso un'evoluzione della situazione socio-politica tale da giustificare una modifica delle scelte originarie: “Le temps ne serait pas encore mûr pour l'introduction d'un système politique qui serait un simple reflet de la règle majoritaire, compte tenu notamment de la place importante occupée par certains partis politiques mono-ethniques et du maintien de l'administration internationale de la Bosnie-Herzégovine”³³. La Corte, invece, segnala alcuni aspetti positivi dell'evoluzione della situazione in Bosnia ed Erzegovina - come ad esempio la rinuncia da parte delle Entità alle proprie forze armate o la stipula dell'Accordo di stabilizzazione e associazione con l'UE - al fine motivare la valutazione di incompatibilità con la Convenzione della disciplina contestata. La limitazione dei diritti fondamentali deve essere giustificata dal perseguimento di ‘un obiettivo legittimo’ e deve essere proporzionata. E' interessante segnalare che la Corte ritiene di non dover valutare se, dopo la ratifica della Convenzione intervenuta nel 2002, la normativa contestata perseguisse ancora un obiettivo legittimo³⁴, considerato che “en tout état de cause, [pour les raisons énoncées ci-dessous], *la conservation du système* ne satisfait pas à l'exigence de proportionnalité” (p.to 46) (corsivo aggiunto).

Ancora una volta riemerge il fattore tempo. Anche se il contesto non è cambiato in modo significativo, come auspicava la Comunità internazionale, e la società presenta le medesime divisioni, il tempo è diverso. La soluzione stabilita nell'immediatezza della cessazione del conflitto, può essere valida oggi dopo vent'anni di pace e di, seppur problematica, convivenza, nel momento in cui tra l'altro si affacciano alla vita politica coloro che sono nati alla fine del conflitto, dopo Dayton? Scelte adottate per far fronte all'eccezionalità - della drammatica situazione della Bosnia ed Erzegovina nel 1995 -

³³ *Ibidem*; la posizione del Governo è riportata al p.to 34. Va segnato che tali conclusioni sono sostanzialmente condivise nell'opinione dissenziente del giudice Bonello, che contesta la valutazione della maggioranza della Corte sulla situazione della Bosnia ed Erzegovina, ritenendo che non tenga sufficientemente in considerazione il drammatico conflitto che è alla base delle scelte fatte al momento della scrittura della Costituzione.

³⁴ In particolare, secondo la Corte, “il ne lui est pas nécessaire de décider si l'on peut considérer que le maintien des dispositions constitutionnelles litigieuses après la ratification de la Convention poursuivait un ‘but légitime’” : *Ibidem*, p.to 46. In realtà per come è strutturato il catalogo di diritti in Costituzione, il rispetto della Cedu valeva sin dal momento dell'entrata in vigore della Costituzione, ma ovviamente il controllo della Corte di Strasburgo si connette alla ratifica della Convenzione : v. per una riflessione sul complesso funzionamento del sistema di garanzia Montanari, Laura, “La tutela dei diritti in Bosnia ed Erzegovina: il complesso rapporto tra Camera dei diritti umani, Corte costituzionale e Corte di Strasburgo”, in Ferrari, Giuseppe Franco (cur.), *Corti nazionali e Corti europee*, (ESI, Napoli, 2006), 159 ss.

possono essere stabilizzate? A distanza di oltre vent'anni possono essere considerate ancora uno strumento per favorire lo sviluppo di uno Stato multietnico?

Anche se si ritiene che i tempi non siano maturi per l'introduzione di un sistema basato esclusivamente sul principio maggioritario, non di meno, secondo la Corte, si possono immaginare - come ipotizzato dalla Commissione di Venezia nel parere del 2005 - regole diverse da quelle attualmente in vigore, che non abbiano come conseguenza l'esclusione di alcuni cittadini dalla partecipazione a determinati organi dello Stato (p.to 48). Tra l'altro va segnalato che le più recenti decisioni adottate dalla Corte di Strasburgo in questo ambito nascono dai ricorsi rispettivamente di una donna che non esprime alcuna affiliazione e si dichiara cittadina della Bosnia ed Erzegovina, caso *Zornić* deciso nel 2014, e di un bosniaco residente nella Repubblica Srpska che dunque si vede precluso, nell'Entità di residenza, l'elettorato passivo per la Presidenza e la Camera di popoli, caso *Pilav* del 2016³⁵. Viene sollecitata così una riflessione più ampia: la questione non riguarda solo coloro che esprimono una appartenenza diversa rispetto alle tre comunità principali - come nel caso *Sejdić e Finci*, ebrei e rom - ma anche i membri dei popoli costitutivi i cui diritti non sono tutelati in tutto il territorio dello Stato e soprattutto coloro che si dichiarano cittadini della Bosnia ed Erzegovina e sulla base di questa appartenenza civica (e non etnica) sono discriminati.

Nella decisione sul caso *Zornić*, la Corte di Strasburgo afferma con forza la necessità di un cambiamento: “*now, more than eighteen years after the end of the tragic conflict, there could no longer be any reason for the maintenance of the contested constitutional provisions. The Court expects that democratic arrangements will be made without further delay. In view of the need to ensure effective political democracy, the Court considers that the time has come for a political system which will provide every citizen of Bosnia and Herzegovina with the right to stand for elections to the Presidency and the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina without discrimination based on ethnic affiliation and without granting special rights for constituent people to the exclusion of minorities or citizens of Bosnia and Herzegovina.*” (p.to 43) (corsivo aggiunto).

³⁵ V. i riferimenti *supra* alla nota 13. Nella decisione sul caso *Pilav*, la Corte riconosce espressamente che “the present applicant lives in Bosnia and Herzegovina. In that connection, the Court observes that the Presidency of Bosnia and Herzegovina is a political body of the State and not of the Entities. Its policy and decisions affect all citizens of Bosnia and Herzegovina, whether they live in the Federation, the Republika Srpska or Brčko District” (p.to 45).

Non ci si possono nascondere le difficoltà che negli anni hanno determinato il fallimento di tutti i tentativi di riforma costituzionale³⁶. Probabilmente non è oggi possibile un intervento di carattere complessivo sulla Costituzione frutto degli accordi di Dayton, ma la necessità di attuare le decisioni della Corte di Strasburgo potrebbe costituire l'occasione per introdurre alcune modifiche rilevanti ad una soluzione istituzionale che oggi paralizza il funzionamento del governo e quindi la vita del Paese. Le ipotesi formulate più di dieci anni fa dalla Commissione di Venezia mantengono ancor oggi la loro attualità. Da un lato, quanto all'Esecutivo si proponeva di rafforzare il ruolo dell'organo Governo, dove le diverse componenti della società dovrebbero trovare espressione, riducendo corrispondentemente quello della Presidenza, che potrebbe diventare monocratica e essere eletta in modo indiretto. Quanto al potere legislativo, la Commissione vedeva con favore il passaggio ad un sistema monocamerale, con l'abolizione della Camera dei Popoli e l'allargamento della composizione della Camera di rappresentanti, che dovrebbe diventare non solo l'organo rappresentativo di tutti i cittadini di Bosnia ed Erzegovina, ma anche la sede dove far valere gli interessi vitali di tutte le componenti della società (non solo dei popoli costitutivi)³⁷.

L'intervento su singoli aspetti della Costituzione di Dayton, a fronte delle plurime condanne della Corte di Strasburgo, appare improcrastinabile, anche per riavviare un processo di consolidamento democratico che coinvolga tutti i cittadini. L'alternativa, infatti, come prospettato ad esempio da Valeria Piergigli, potrebbe essere la divisione del Paese: "If Bosnia-Herzegovina is not able to overcome the stalemate that Dayton has contributed to create, perhaps the dissolution of the state and the redefinition of boundaries might be the solution: drastic but useful to prevent new conflicts"³⁸.

³⁶ Si può citare tra i molti l'ampio tentativo di riforma del 2006, che non fu approvato per soli due voti: v. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Preliminary opinion on the draft amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, 7 April 2006, CDL (2006)027 e Marko, Joseph, "Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina 2005-06", V, *European Yearbook of Minority Issues* (2006) 7.

³⁷ V. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, cit.; un'ipotesi simile è sviluppata anche da Gavrić, Saša, "Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina. A Unicameral Parliamentary Political System as a Solution for the Implementation of the Ruling in the case 'Sedjc and Finci vs. Bosnia and Herzegovina'?", I, *South-East European Journal of Political Science* (2013) 2, 75 ss.

³⁸ Cfr. Piergigli, Valeria, *Bosnia-Herzegovina: in Search For the Constitutional Identity?*, in Benedizione, Ludovica e Scotti, Valentina Rita (cur.), *Proceedings of the Conference: Twenty years after Dayton...*, cit., spec. 129.

Un significativo stimolo al percorso di riforme potrebbe venire dal processo di avvicinamento all'Unione europea. Nel 2015 è entrato in vigore l'Accordo di Stabilizzazione ed Associazione, sottoscritto nel 2008, e nel 2016 il Paese ha presentato la domanda di adesione. La Commissione ha di recente ribadito che “grazie agli sforzi sostenuti e al suo impegno, la Bosnia-Erzegovina potrebbe diventare un paese candidato all'adesione”³⁹. Tuttavia anche nell'ultimo parere, adottato nel maggio 2019, la stessa Commissione segnala - tra i diversi profili problematici - che il Paese “non rispetta ancora in misura sufficiente i criteri connessi alla stabilità istituzionale necessaria per garantire la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze, stabiliti nel 1993 dal Consiglio europeo di Copenaghen”. Nell'individuare le priorità fondamentali per gli interventi di riforma, con riferimento a ‘Democrazia/Funzionalità’, si richiede tra l'altro di “f) garantire l'uguaglianza e la non discriminazione dei cittadini, in particolare basandosi sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti fondamentali nella causa *Sejdić-Finci*”⁴⁰. Sono note le difficoltà che il processo di allargamento, e prima ancora il processo di integrazione europea, sta incontrando in questa fase storica, ma questo non fa venir meno la prospettiva di futura adesione dei Paesi dei Balcani occidentali e quindi la necessità di adeguare gli ordinamenti nazionali agli standard europei.

Si può ricordare, per concludere, la sentenza con cui nel 2015 la Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina ha dichiarato incostituzionale la disciplina dell'elezione dei membri della Presidenza delle Entità per violazione dell'art. 1 del Protocollo 12 della Cedu e dell'art. II.4 della Costituzione, riprendendo le argomentazioni della Corte di Strasburgo. La decisione è stata assunta a maggioranza (5 voti a favore e 4 contrari), con il coinvolgimento dei tre giudici ‘internazionali’ che fanno parte della Corte e dei

³⁹ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali, Strasburgo, 6 febbraio 2018 COM(2018) 65 final, spec. 2.

⁴⁰ Cfr. la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Parere della Commissione sulla domanda di adesione della Bosnia-Erzegovina all'Unione europea, Bruxelles, 29 maggio 2019 COM(2019) 261 final, spec. 13 e 15.

Nel parere viene ricordato che “The Constitution contains ethnic and residence-based provisions which are not in line with the European Convention on Human Rights. These concern the appointment, composition and decision-making procedures of the head of state and the executive and legislative bodies, as certain electoral rights are reserved for citizens who affiliate to the ‘constituent peoples’ – Bosniaks, Croats and Serbs. Significant incremental reforms are therefore needed to ensure that all citizens can effectively exercise their political rights, in compliance with the *Sejdić-Finci* case law of the European Court of Human Rights (ECtHR)” (*ivi*, 7).

due giudici bosgnacchi, mentre vi è stata la posizione dissenziente dei giudici croati e serbi. È un esempio anche questo delle contraddizioni che caratterizzano la vita del Paese: quello che potrebbe sembrare un primo passo per mettere in discussione anche le soluzioni adottate a livello federale (rispetto alle quali la Corte costituzionale ha sempre rigettato le questioni sottoposte al suo esame) conferma comunque la drammatica divisione del Paese, che si ripresenta anche all'interno degli organi di garanzia⁴¹.

⁴¹ Si tratta della decisione U 14/12 del 26 marzo 2015. Le sentenze della Corte sono reperibili nel relativo sito all'indirizzo internet <http://www.ccbh.ba/>. Sulla composizione della Corte e sul ruolo dei giudici "internazionali" v. Montanari, Laura, "La composizione della Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina tra influenza del fattore etnico e garanzie internazionali", in Calamo Specchia, Marina, *Le Corti costituzionali: composizione, indipendenza, legittimazione* (Giappichelli, Torino, 2011), 113 ss.

Bibliografia

Banning, Tim, "The 'Bonn Powers' of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment", 6, *Goettingen Journal of International Law* (2014) 2, 259-302

Benedizione, Ludovica e Scotti, Valentina Rita (cur.), *Proceedings of the Conference: Twenty years after Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina* (Luiss University Press, Roma, 2016)

Bennett, Christopher, *Bosnia's Paralyzed Peace* (OUP, New York, 2016)

Bognetti, Giovanni, *Introduzione al diritto costituzionale comparato (Il metodo)* (Giappichelli, Torino, 1994)

Calamo Specchia, Marina, Carli, Maddalena, Di Plinio, Giampiero e Toniatti, Roberto (cur.), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione* (Giappichelli, Torino, 2008)

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Parere della Commissione sulla domanda di adesione della Bosnia-Erzegovina all'Unione europea*, Bruxelles, 29 maggio 2019 COM(2019) 261 final

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali*, Strasburgo, 6 febbraio 2018 COM(2018) 65 final

Cuocolo, Lorenzo, *Tempo e potere nel diritto costituzionale* (Giuffrè, Milano, 2009)

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, 30 March 2005, CDL-AD(2005)004

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Preliminary opinion on the draft amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, 7 April 2006, CDL (2006)027

Gavrić, Saša, "Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina. A Unicameral Parliamentary Political System as a Solution for the Implementation of the Ruling in the case 'Sedjc and Finci vs. Bosnia and Herzegovina'?", 1, *South-East European Journal of Political Science* (2013) 2

Gozzi, Gustavo, "Democrazia e nazionalismi. La Bosnia-Erzegovina una democrazia impossibile?", in Gozzi, Gustavo e Martelli, Fabio (cur.), *Guerre e minoranze* (il Mulino, Bologna, 2004), 157-179

Harris, Peter e Reilly, Ben, *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators* (International IDEA, Stockholm, 1998)

Hösch, Edgard, *Storia dei paesi balcanici* (Einaudi, Torino, 2005)

Kapidžić, Damir, “Nowadays, almost two decades after the war, we can still talk of continuous and complete domination of ethnic parties”, in Mujagić, Nermina e Arnautović, Suad (cur.), *Political Pluralism and Internal Party Democracy. National Study for Bosnia and Herzegovina*, cit., 35-56

Keil, Soeren e Perry, Valery, “Back to square one?: An analysis of the 2014 general elections in Bosnia and Herzegovina”, *Electoral Studies* 38 (2015) 82 ss.

Keil, Soeren e Perry, Valery, *State-Building and Democratization in Bosnia and Herzegovina* (Routledge, New York, 2015)

Kulenović, Nedim e Hasić, Jasmin, “The Influences of Dayton Agreement on Institutions: Legislatures in Bosnia and Herzegovina”, in Benedizione, Ludovica e Scotti, Valentina Rita (cur.), *Proceedings of the Conference: Twenty years after Dayton...*, cit., 61-81

Marko, Joseph, “Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina 2005-06”, V, *European Yearbook of Minority Issues* (2006), 207-218

Martines, Temistocle, *Opere* (Giuffrè, Milano, 2000)

Maziaù, Nicolas, “Le costituzioni internazionalizzate. Aspetti teorici e tentativi di classificazione”, *Diritto pubblico comparato ed europeo* (2002), 1397-1420

Milano, Enrico, “La Bosnia-Erzegovina a dieci anni dagli accordi di Dayton”, *La Comunità internazionale* (2006), 347-375

Milano, Enrico, “La Bosnia-Erzegovina a venti anni da Dayton: un sintetico bilancio”, *La Comunità internazionale* (2015), 509-529

Montanari, Laura, “La composizione della Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina tra influenza del fattore etnico e garanzie internazionali”, in Calamo Specchia, Marina, *Le Corti costituzionali: composizione, indipendenza, legittimazione* (Giappichelli, Torino, 2011), 113-134

Montanari, Laura, “La tutela dei diritti in Bosnia ed Erzegovina: il complesso rapporto tra Camera dei diritti umani, Corte costituzionale e Corte di Strasburgo”, in Ferrari, Giuseppe Franco (cur.), *Corti nazionali e Corti europee*, (ESI, Napoli, 2006), 159-189

Montanari, Laura, Toniatti Roberto e Woelk, Jens (cur.), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie* (Università degli studi di Trento, Trento, 2010)

Mujagić, Nermina e Arnautović, Suad (cur.), *Political Pluralism and Internal Party Democracy. National Study for Bosnia and Herzegovina* (Centar za monitoring i istraživanje CeMI, Podgorica, 2015)

Nicolini, Matteo e Palermo, Francesco, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata* (ESI, Napoli, 2013)

Nikolic, Pavle, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex-Jugoslavia* (Giappichelli, Torino, 2002)

Piergigli, Valeria, *Bosnia-Herzegovina: in Search For the Constitutional Identity?*, in Benedizione, Ludovica e Scotti, Valentina Rita (cur.), *Proceedings of the Conference: Twenty years after Dayton...*, cit., 121-129

Pirjevec, Jože, *Le guerre jugoslave 1991-1999* (Einaudi, Torino, 2001)

Tansey, Oisín, *Regime-Building: Democratization and International Administration* (Oxford University Press, Oxford, 1999)

Weber, Bodo, "The limits of the EU's transformative power in Bosnia-Herzegovina - Implications for party politics, in EU integration and party politics in the Balkans", *EPC Issue Paper*, n. 77, September 2014, Edited by Corina Stratulat

Woelk, Jens, "La lunga transizione della Bosnia ed Erzegovina 'da Dayton a Bruxelles'", *Studi sull'integrazione europea* (2010), 508-528

Woelk, Jens, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?* (Cedam, Padova, 2008)

Woelk, Jens, *The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina between Nationalism and European Conditionality*, in Benedizione, Ludovica e Scotti, Valentina Rita (cur.), *Proceedings of the Conference: Twenty years after Dayton...*, cit., 21-49

Yee, Sienho, "The New Constitution of Bosnia and Herzegovina", *European Journal of International Law* (1996), 176-192