



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Sistemi comparati di Governo e Amministrazione

**BOSNIA ED ERZEGOVINA: DALLA TRANSIZIONE
COSTITUZIONALE ALL'ADESIONE ALL'UNIONE
EUROPEA**

RELATORE

Prof.ssa Carmela Decaro

CANDIDATO

Elena Pompeo

Matr. 623702

CORRELATORE

Prof.ssa Maria Elena Cavallaro

ANNO ACCADEMICO 2014/2015

INDICE

INTRODUZIONE	5
PRIMA PARTE	7
CAPITOLO I	8
1. La necessità di porre fine alla guerra: una transizione imposta	8
1.1 Nazionalismi e Imperi.....	8
1.2 La mancata realizzazione del progetto jugoslavo	9
1.3 La guerra civile in Bosnia ed Erzegovina	15
1.4 L'Accordo di Dayton e l'annesso IV: la Costituzione internazionalizzata.....	18
2. Il GFAP e il nuovo assetto istituzionale dello Stato	21
2.1 L'organizzazione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina e la soluzione del federalismo etnico	21
2.2 La Federazione di Bosnia ed Erzegovina e la Repubblica Serba.....	26
2.3 I problemi derivanti dall'implementazione degli Accordi di Dayton	28
3. L'evoluzione del "Dayton <i>acquis</i> " sotto la guida della Corte Costituzionale e dell'Alto Rappresentante.....	30
3.1 La Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina e la sentenza "correttiva" del 2000	30
3.2 L'Alto Rappresentante e i <i>Bonn Powers</i>	34
CAPITOLO II	39

1.	La transizione condizionata dalla potenziale adesione all'Unione Europea.....	39
1.2	I Balcani occidentali verso l'Unione europea.....	43
1.3	Il Processo di Associazione e Stabilizzazione in BiH:	46
2.	Gli impulsi del Consiglio d'Europa per le riforme:.....	52
2.1	La Commissione di Venezia: le Raccomandazioni.....	52
2.2	I Casi Sejdic e Finci v. BiH e Zornić v. BiH	55
3.	Le difficoltà nell'approccio europeo	59
4.	Sviluppi recenti:	63
4.1	l'iniziativa anglo-tedesca	63
4.2	La <i>Reform Agenda</i>	66
SECONDA PARTE		68
CAPITOLO III		69
1.	I popoli costitutivi e gli "Altri": la scarsa tutela dei diritti delle minoranze	69
1.1	Le minoranze	69
1.2	Le minoranze nel diritto internazionale ed europeo	72
1.3	Le minoranze in Bosnia: tra legislazione e giurisprudenza.....	77
2.	Le elezioni generali del 2014	83
2.1	Il nazionalismo trionfa di nuovo.....	83
2.2	Le Raccomandazioni dell'OSCE: nella speranza che la prossima volta sia quella buona	88

3.	La Corruzione in BiH	90
3.1	Focus sui Media	92
3.2	Ultimi risvolti nella lotta alla corruzione	94
4.	Le maggiori criticità del settore economico.....	98
4.1	La disoccupazione giovanile.....	99
4.2	Le difficili condizioni per lo sviluppo delle imprese.....	101
5.	“Le mele con le mele, le pere con le pere”: il sistema delle due scuole sotto un tetto 103	
5.1	La sentenza della Corte Suprema della Federazione di BiH	106
	CONCLUSIONI.....	109
	BIBLIOGRAFIA.....	119

RIASSUNTO

Sono ormai trascorsi 20 anni dagli Accordi di Dayton e in questo arco temporale la Bosnia ed Erzegovina (BiH) ha intrapreso un percorso di transizione democratica che tutt'oggi non si può ritenere concluso. Infatti, prendendo come parametro i principi fondamentali dell'Unione Europea, bandiera dei valori democratici nell'Europa Occidentale, la Bosnia non sembra ancora potersi definire un Paese democratico a tutti gli effetti, dal momento che la propria Costituzione, formata da un Annesso ad un accordo internazionale, ha imposto una realtà che, sotto vari punti di vista, non pare rispettare l'ordinamento comunitario.

Con il presente elaborato, partendo dall'analisi delle condizioni storico-politiche che hanno condotto al conflitto del 1992, si è cercato di esaminare il ventennio durante il quale si è sviluppata la transizione costituzionale bosniaca fino ad arrivare alla situazione attuale, facendo riferimento al rapporto tra la BiH e gli attori internazionali che hanno preso parte a tale transizione, tra cui soprattutto l'Unione europea, il cui ruolo si è dimostrato predominante nel passato, nel presente e che presumibilmente sarà tale anche nel futuro dello Stato balcanico.

La prima parte dell'elaborato si compone di due capitoli e ricostruisce le tre fasi della transizione costituzionale che il Paese ha affrontato nell'arco di vent'anni.

Il primo capitolo analizza inizialmente il background storico che condusse alla disgregazione della Jugoslavia e, di conseguenza, alla guerra in Bosnia ed Erzegovina. In particolare, ci si concentra sui fattori socio-economici che, rafforzando i nazionalismi interni agli Stati dei Balcani occidentali, condussero alle guerre etniche svoltesi nella ex Jugoslavia nel corso degli anni '90 dello scorso secolo. Soprattutto a causa degli impianti amministrativi introdotti dagli Imperi multinazionali Ottomano e Austroungarico, si vennero a costituire dei compartimenti stagni all'interno del territorio che impedirono l'unione delle popolazioni presenti contro un nemico comune e le isolarono acuendone le diversità ed incentivandone i bisogni di autodeterminazione e indipendenza. Tali circostanze non si modificarono nemmeno con la fine delle dominazioni imperiali avvenuta in seguito alla Prima Guerra Mondiale poiché le forme di Stato che si susseguirono lungo tutto il '900 (a partire dal Regno dei Serbi Croati e Sloveni nato nel 1918 per finire con la Repubblica comunista di Tito dissoltasi tra la fine degli anni '80 e i

primi anni '90) conferivano estrema autonomia alle varie Repubbliche senza introdurre un sistema di coordinamento che servisse da collante per esse. Così, nel 1990, soprattutto a causa delle disparità economiche esistenti tra gli Stati e della politica accentratrice operata dalle burocrazie centrali (fortemente influenzate dai serbi), i partiti nazionalisti trionfanti alle prime elezioni libere svoltesi nelle Repubbliche diedero il via allo sgretolamento della Repubblica Jugoslava indicando vari referendum volti all'ottenimento dell'indipendenza. Quando anche la Bosnia ed Erzegovina si dichiarò indipendente nel 1992, la convivenza tra le tre etnie principali (serbi, croati e musulmani) all'interno del territorio esplose in un sanguinoso conflitto che si concluse solo tre anni dopo grazie agli accordi internazionali di Dayton del novembre 1995.

È a partire da tale evento, imposto dalla Comunità Internazionale per porre fine ad una guerra estremamente sanguinosa, che si fa iniziare una prima fase di transizione democratica del Paese incentrata sulla Costituzione internazionalizzata della Bosnia. Essa viene definita tale poiché costituita dall'Annesso 4 agli Accordi di Dayton, consistendo dunque in un prodotto derivato da negoziati internazionali più che dalla volontà popolare interna, solitamente titolare del potere costituente. Oltre a far riferimento alla sua natura internazionale si procede, poi, ad analizzarne il contenuto, descrivendo principalmente il sistema del federalismo etnico derivato dall'impianto costituzionale del '95. Sulla base di questo assetto, la Repubblica di Bosnia ed Erzegovina si presenta come uno Stato Federale all'interno del quale godono di competenze residuali (tra cui il controllo degli eserciti e della polizia, il potere giudiziario e il potere decisionale circa i settori dell'istruzione e della cultura) due Entità federate: la Repubblica *Srpska* e la Federazione di Bosnia ed Erzegovina. Le Entità sono costituite su base etnica e dunque nella RS vive la maggior parte della popolazione serba mentre nella FBiH risiedono la maggioranza i croati e bosgnacchi, ossia i tre popoli "costitutivi" della Repubblica di BiH. Oltre ad una suddivisione etnica da un punto di vista territoriale, inoltre, il federalismo etnico si sostanzia anche nella composizione delle istituzioni dello Stato centrale, nelle quali la parità etnica fa sì che i tre popoli costitutivi godano del principio di rappresentanza politica paritaria e di un potere di veto in capo sia ai membri della Presidenza tripartita sia ai delegati dei tre popoli costitutivi in Parlamento che possono bloccare qualsiasi procedura ritenuta lesiva degli interessi vitali del proprio popolo costitutivo. Tale sistema di democrazia consociativa o *power sharing*, garantendo la partecipazione paritaria dei

principali gruppi etnici nei processi decisionali di tipo esecutivo, legislativo, giudiziario e militare ha sì permesso di stabilizzare la pace tra i popoli ma ha anche disincentivato il raggiungimento di compromessi, impedendo di adottare le decisioni necessarie per ricostruire lo Stato. Inoltre, la focalizzazione sui diritti paritari di serbi, croati e bosgnacchi, ha fatto sì che venissero trascurati i diritti dei c.d. “Altri” ossia di tutti i cittadini di BiH appartenenti ad una delle 17 minoranze riconosciute nel Paese o del tutto privi di un’affiliazione etnica, comportato una prevalenza della nozione etnica su quella civica per lungo tempo giustificata perché propedeutica al mantenimento della pace.

Allo scopo di combattere le spinte disgregative derivanti dal federalismo etnico, hanno assunto un ruolo predominante la Corte Costituzionale di BiH e l’Alto Rappresentante, attori chiave della seconda fase transizionale sulla quale ci si sofferma nell’elaborato. La prima ha lasciato un importante contributo grazie alla sentenza sui “popoli costitutivi” del 2000, con la quale ha esaminato la compatibilità del *power sharing* con la tutela dei diritti fondamentali individuali incorporati nell’Annesso 4. In particolare, la questione verteva sull’interpretazione del termine “popoli costitutivi” presente nel Preambolo della Costituzione di Dayton: la parità prevista per i bosgnacchi, i serbi e i croati doveva essere attribuita ad essi in tutto il territorio statale o solamente all’interno delle istituzioni presenti nello Stato centrale? Affermando la superiorità della Costituzione statale su quelle delle Entità, che non possono definirsi Stati dal momento che tale carattere è stato attribuito da Dayton esclusivamente alla Repubblica di BiH, la Corte stabiliva che i popoli costitutivi dovessero essere considerati tali anche nelle Entità, dove, invece, la direzione andava sempre più verso un’omogeneizzazione nazionalista. La Corte cita a supporto di tale tesi il principio costituzionale di “uguaglianza collettiva” che impone un divieto assoluto di discriminazione non solo in capo agli individui ma anche in capo ai gruppi facenti parte di uno dei tre popoli costitutivi, dichiarando incostituzionali tutte le previsioni normative presenti nelle Costituzioni delle Entità che conferivano uno status privilegiato a qualsiasi dei tre popoli costitutivi che fosse maggioritario in un’Entità, discriminando di conseguenza gli individui ed i gruppi appartenenti agli altri popoli. La sentenza effettua un bilanciamento tra la tutela dei gruppi (che, ampliando al massimo i meccanismi del *power sharing*, portava ad un’eccessiva esaltazione della segregazione inter-etnica) e quella degli individui, progredendo verso l’obiettivo di dar vita ad uno

Stato multietnico, forte abbastanza da contrastare le spinte nazionaliste che, a cinque anni dalla fine della guerra, ancora possedevano grande vigore.

Attenzione a parte è poi dedicata all'Alto Rappresentante in Bosnia ed Erzegovina (HR), nominato nel dicembre 1995 in seno alla *Peace Implementation Conference* e inizialmente investito del ruolo di moderatore riguardo i problemi posti dall'attuazione del *power sharing* e di giudice finale sull'interpretazione del GFAP dagli stessi Accordi di Dayton. Le sue prerogative, tuttavia, crebbero a partire dal 1997 grazie a quelli che sono conosciuti come *Bonn Powers*. Tali facoltà permisero all'HR di intervenire direttamente nel processo legislativo dello Stato avocando a se l'esercizio del potere in modo da surrogare l'inerzia del Parlamento della BiH di fronte alla necessità di varare leggi necessarie per l'attuazione dell'Accordo di Pace. Inoltre, fu conferito all'HR il potere di revocare qualsiasi pubblico funzionario che assumesse un atteggiamento ostruzionistico in violazione dell'Accordo di Dayton. Detti poteri furono interpretati in modo proattivo dall'HR e diedero il via ad un'imponente attività legislativa, che pose in essere atti normativi, riguardanti sia lo Stato sia la società, approvati a causa della riluttanza dei partiti nazionalisti in seno al Parlamento ad accettare i necessari compromessi e pervenire, in tal modo, ad una sintesi politica. Tramite il suo operato, l'HR ha cercato di rafforzare le istituzioni statali e indebolire le Entità e i partiti etno-nazionalisti e cercando di introdurre, allo stesso tempo, un'identità Bosniaca unitaria. Tuttavia, non sempre è riuscito in tale impresa e secondo alcuni studiosi ha rischiato di generare un effetto sostitutivo a causa del quale i poteri internazionali, agendo per compensare la debolezza degli organi costituzionali, avrebbero finito per impedirne lo sviluppo, in particolare deresponsabilizzando notevolmente i rappresentanti eletti in Parlamento.

Il secondo capitolo affronta il rapporto tra la BiH e l'Unione europea, soprattutto nella terza fase di transizione, fortemente condizionata dalla nuova possibile adesione all'allora Comunità. Il rapporto è stato caratterizzato fin dal principio dal tentativo dell'Unione di giocare un ruolo attivo nella ricostruzione post bellica bosniaca e nell'evoluzione democratica del Paese tramite la prospettiva di un futuro ingresso nel "club europeo" (resa ufficiale durante il Consiglio Europeo di Salonicco del 2003). In particolare, ciò ha avallato le richieste europee affinché la Bosnia si evolvesse nel pieno rispetto della condizionalità europea dando vita, tuttavia, ad un percorso caratterizzato da un alto grado

di influenza da parte dell'Unione che ha cercato di imporre al potenziale aderente un cambiamento istituzionale e culturale rilevante, che spesso non è avvenuto.

Tale impostazione ha costituito un forte freno all'integrazione europea per la Bosnia ed Erzegovina che, sulla base dei *Progress Report* annualmente prodotti dalla Commissione, non rispetta tutt'ora la condizionalità nonostante gli sforzi compiuti non solo dall'UE ma anche dal Consiglio d'Europa (in particolare tramite la Commissione di Venezia e la Corte EDU) e dalla Bosnia stessa. Proprio in relazione al fatto che si sia venuto a creare un processo estremamente lento e tortuoso, recentemente è stato varato un nuovo piano d'azione tramite l'iniziativa Anglo-Tedesca del 2014. La suddetta strategia prevedeva un rimodellamento della condizionalità sulla base del quale posporre le implementazioni ritenute necessarie al proseguimento dell'iter associativo (in particolare l'attuazione della famosa sentenza Sejdic e Finci della CEDU e lo sviluppo di un maggior coordinamento tra le istituzioni statali e locali affinché si esprimano con un'unica voce riguardo le relazioni con l'Unione) con lo scopo di dare maggiore priorità alle riforme più pratiche incentrate sull'economia, sullo stato di diritto e sulla *good governance*. Grazie a tale riformulazione della condizionalità europea imposta alla Bosnia si è arrivati all'entrata in vigore, il 1 giugno 2015, dell'Accordo di Associazione e Stabilizzazione firmato con l'UE nel 2008 e, inoltre, in seguito alla formazione di una nuova compagine governativa risalente al 31 marzo del 2015, è stato sviluppato l'impianto di una *Reform Agenda* nazionale che consenta le riforme necessarie allo sviluppo socio-economico dello Stato.

La seconda parte dell'elaborato costituita dal terzo capitolo, infine, si concentra soprattutto sull'attualità, proponendosi di analizzare più dettagliatamente la situazione interna al Paese e trattando di quelle realtà che, all'alba del 2016, si rivelano ancora problematiche sia per uno sviluppo interno alla BiH sia per lo sviluppo dei suoi rapporti con l'Ue. Inoltre, si cerca di approfondire il nodo cruciale dell'elaborato (l'analisi del quale porterà alle conclusioni della tesi), sottolineando come il dato della proliferazione normativa avvenuta in un ventennio contrasti con una scarsa attuazione delle norme riscontrata in tutti i campi analizzati nel testo. In particolare, il punto viene messo in luce in un rapporto di causa/effetto con l'ancora attuale prevalenza degli etnicismi rispetto ad un'identità comune, essenziale per l'effettivo recepimento delle norme scritte da parte della società. Tali elementi emergono, ad esempio, se si volge l'attenzione al tema della

scarsa tutela dei diritti delle minoranze nel sistema elettorale presidenziale, secondo il quale il diritto di voto passivo viene negato alle 17 minoranze e agli stessi componenti dei popoli costitutivi quando questi risiedono nell'Entità in cui non costituiscono la maggioranza. Limitare il diritto a candidarsi alla Presidenza della Repubblica solo ai serbi nella RS, ai croati e ai bosgnacchi nella FBiH, è una questione affrontata in sede europea dalla CEDU e anche la Corte Costituzionale di BiH ha recentemente dichiarato la legge elettorale di Bosnia ed Erzegovina e le norme elettorali presenti nelle Costituzioni delle due Entità in contrasto con la Costituzione bosniaca. La sentenza, tuttavia, pur rappresentando un notevole passo avanti in questo settore, non è stata attuata e le elezioni generali del 2014 si sono svolte con lo stesso sistema elettorale del passato, ponendo sotto i riflettori il problema del nazionalismo che connota i maggiori partiti risultati vincitori in seguito alla recentissima tornata elettorale. Tale dato non solo rappresenterebbe lo specchio della società bosniaca, ancora restia a ragionare in termini unitari, ma anche dei suoi rappresentanti, che, agevolati dal sistema di *power sharing* tutt'ora in vigore, hanno la facoltà di continuare a concentrarsi sulle necessità dell'etnia a cui appartengono senza rafforzare quell'unità interna indispensabile per ottenere dei progressi efficaci. Un simile problema affligge anche il settore dell'istruzione, fulcro di quello che viene definito come il fenomeno delle "due scuole sotto un tetto" vigente nella Federazione di BiH, un sistema che si basa sulla divisione etnica degli studenti bosgnacchi e croati all'interno di uno stesso edificio. In particolare, la rilevanza nella suddivisione dei curriculum sta nelle dissimili versioni delle c.d. "materie nazionali" ossia lingue, storia e geografia, che, connotate da tinte etniche, rischiano di generare ulteriori forme di divisione e discriminazione, ledendo i principi riconosciuti e tutelati a livello europeo, ma soprattutto risultando controproducente sul fronte della creazione di un'identità civile veramente bosniaca (nella quale la scuola dovrebbe svolgere un ruolo primario dal momento che esercita la sua influenza sulle nuove generazioni) in cui i cittadini siano leali allo Stato di BiH e non all'etnia alla quale appartengono.

È al problema della scarsa unità dei popoli costitutivi della Bosnia che puntano le considerazioni conclusive del presente elaborato, nelle quali si cerca di comprendere perché, nonostante l'estremo sforzo compiuto dalle varie parti, in vent'anni non si sia riusciti a giungere a risultati stabili, ossia a passare dalla realizzazione di una transizione democratica di diritto ad una di fatto.

In sostanza, si avanza l'ipotesi secondo cui la sostanziale discrepanza tra la proliferazione legislativa (sia al livello nazionale sia internazionale) intervenuta negli anni e l'implementazione reale delle norme e dei principi che da esse derivano, determinando la non coincidenza tra *law in the books* e *law in actions*, possa trovare la sua principale origine nell'inesistenza, in Bosnia, di una società multi-etnica, integrata e unitaria adatta a tale compito. La delimitazione territoriale lungo linee etniche, nata sulla scia di un metodo adottato inizialmente dopo il conflitto, per ragioni di sicurezza, è rimasta permanentemente istituzionalizzata ed ha incoraggiato il rafforzamento delle identità particolaristiche portando ad una omogeneizzazione delle coscienze nazionali al livello locale ma non statale. Questo ha fatto sì che la fedeltà verso il popolo di appartenenza abbia generato conflitti rispetto alla fedeltà verso lo Stato e che non si sia sviluppata compiutamente un'identità bosniaca unitaria che, nascendo dall'aggregazione di tre popoli culturalmente indipendenti, abbia trovato nella propria ragion d'essere un minimo comun denominatore, il raggiungimento di un bene collettivo, che la tenga in piedi. Eppure, quello dell'unitarietà e del coordinamento interno agli Stati è un fattore determinante per l'adesione all'Unione, e ciò viene dimostrato non solo dalle costanti raccomandazioni in tema da parte della Commissione Europea, ma anche tramite la comparazione tra il percorso di adesione bosniaco e quello croato, conclusosi invece nel 2013. La Croazia è riuscita a presentarsi all'Unione come uno Stato proattivo nei confronti dell'integrazione, dimostrando un'unitarietà d'intenti che probabilmente ha avvantaggiato il proprio ingresso all'interno dell'Ue. Al raggiungimento di tale risultato hanno concorso importanti fattori come l'autogoverno locale e lo sviluppo della società civile che, contrariamente a quanto avvenuto in BiH, sono stati svincolati dalle pregiudizialità etniche.

In dottrina si è discusso e si continua a discutere copiosamente circa le possibili soluzioni a tale problematica e due tra queste (tra le quali, la prima, punta all'unificazione tramite l'abolizione delle differenze, mentre la seconda, si propone di far convivere entità diverse stabilendo un minimo comun denominatore) appaiono particolarmente interessanti.

Sulla carta, la soluzione più efficace potrebbe sembrare quella di creare una democrazia civica ed etnicamente neutrale, nella quale la laicità dello Stato prevalga su qualsiasi forma di discriminazione etnica, culturale, religiosa o razziale. Infatti, come

scrive Kymlicka, «è forte la tentazione di insistere sul fatto che condividere una stessa cittadinanza comporta un'identità comune per tutti gli individui, a prescindere dalla loro appartenenza di gruppo». Tale prospettiva, però, benché possa apparire convenientemente efficace, non è scevra da complicazioni, come ammonisce ancora Kymlicka il quale precisa che «la storia, tuttavia, suggerisce che appellarsi alla cittadinanza comune per respingere le rivendicazioni di autogoverno serve solo a favorire l'alienazione e a stimolare i movimenti secessionisti». Inoltre, sostiene Kymlicka in un altro elaborato, tale realtà costituirebbe una finzione persino per le nazioni di più antica formazione liberale come la Francia (che rappresenta il concetto di laicità per eccellenza). Infatti, la costruzione di una nazione è presente in ogni Stato e non potrà mai essere etnicamente neutrale nei confronti di tutta la popolazione: chi non si conforma al tipo di “neutralità” imposta dallo Stato viene di fatto emarginato in realtà sociali parallele e discriminato da parte della maggioranza. La Francia, con l'instabilità che caratterizza, ad esempio, le *banlieue* parigine, potrebbe riflettere bene tale descrizione dimostrando come, alla fine, anche vietare agli individui di manifestare la propria posizione etnica o religiosa in pubblico, ghettizzandoli, possa essere percepita come illiberale, dando luogo a forme di reazione. Dello stesso parere sembra essere anche la Corte europea dei diritti dell'uomo che ha avuto modo di esprimersi, con una sentenza del 2014, in merito ad una legge approvata dal Parlamento francese il 14 settembre 2010. Il testo in questione vieta l'uso del velo integrale islamico (burqa) in tutti i luoghi pubblici e prevede una multa di 150 euro ed un eventuale *stage* di “educazione civica” per tutte le donne che non rispettino tale normativa. La Corte di Strasburgo, pur dichiarando l'assenza di violazione sia del diritto alla libertà di religione sia di quello al rispetto della vita privata, ha ammonito la Francia sostenendo che leggi come questa possono contribuire a rafforzare stereotipi e intolleranza contro determinati gruppi sociali e, di conseguenza, rischiano di generare comportamenti reazionari da parte dei gruppi discriminati. Infatti, il ruolo della legge non dovrebbe essere quello di abolire la libera espressione di qualunque essere umano ma di regolare la civile convivenza delle libere espressioni degli esseri umani di tutto il mondo. In una società democratica il pluralismo etnoculturale dovrebbe essere garantito dalle autorità statali. Eliminare tutte le differenze, dunque, sembra sbagliato e, in particolare in Bosnia, sembra quasi impossibile, dal momento che la trasformazione della BiH in uno Stato etnicamente laico verrebbe vista da serbi e croati come il tentativo della

maggioranza bosgnacca di prendere il controllo del Paese più che come la soluzione alle difficoltà del presente.

Venendo alla seconda soluzione, invece, questa suggerisce di accettare le diversità come chiave per la convivenza, tramite la garanzia dei diritti individuali e, allo stesso tempo, la tutela delle differenze. Dunque, la conservazione delle identità etniche non dovrebbe essere antagonizzata, bensì supportata ma ridimensionata e resa flessibile, inclusiva e basata sulla cooperazione e la comunicazione. La rappresentanza della molteplicità delle identità culturali ed etniche dovrebbe restare possibile nelle istituzioni ma sarebbe auspicabile che non sia esclusiva e che, inoltre, venga accompagnata da una suprema lealtà allo Stato da parte di tutti gli individui in qualità di cittadini dello stesso, non solo nelle istituzioni ma anche nel settore scolastico e dei media. Il sistema che viene supportato in questa sede è quello che prevede contemporaneamente la concessione dell'autonomia e la promozione dell'integrazione, bilanciando le prerogative tra centro e periferia e riprendendo quel motto dell'Ue, "uniti nella diversità", che sarebbe auspicabile venga fatto proprio anche dalla Bosnia: così potrebbe venirsi a creare un'unione tra i cittadini sulla base di un "contratto sociale" rousseauiano in merito al quale le volontà particolari si sommano in nome di un bene comune. In tal modo, i rappresentati del popolo sarebbero in grado di esprimere la volontà generale mediante leggi che siano il prodotto della condivisione di principi non imposti dall'alto ma negoziati dalle parti, sui quali si giunga ad una convergenza tale che permetta di superare i meccanismi di veto e di arrivare alle decisioni rispettando il volere della maggioranza: così, forse, la trasformazione della BiH, incentivata (e non imposta) dall'esterno ma prodotta da processi interni, potrebbe essere finalmente definitiva e sostenibile.

Questo ciclo virtuoso lo si sta componendo tramite un graduale passaggio dall'elemento statico della segregazione a quello dinamico dell'integrazione (dell'Unione Europea) avvenuto nel corso delle fasi di transizione come descritte nella prima parte dell'elaborato. La stessa Unione, inoltre, ha modificato la propria strategia, e, sulla scia di simili considerazioni, ha mescolato le carte in tavola riconoscendo la necessità di porre basi solide affinché la condizionalità possa essere realmente rispettata: la fortificazione di un background socioeconomico che renda il Paese in grado di sostenere autonomamente le implementazioni che l'UE richiede, internalizzando il processo di democratizzazione compiuto finora. Il nuovo approccio dell'UE, che sembra esprimere

la volontà di un'accelerazione nel processo di integrazione, potrebbe andare quasi verso un nuovo modello di condizionalità: una “condizionalità assistita”, tramite la quale non si impongono più solo standard da rispettare ma si assistono (finanziariamente e tecnicamente) le riforme necessarie che porteranno alla soddisfazione dei criteri enunciati: in questo modo si verrebbe a creare un processo bilaterale e non univoco in cui anche la Bosnia divenga un attore attivo.

La rivolta di Tuzla, avvenuta nel febbraio 2014 come forma di protesta nei confronti della disoccupazione e della corruzione ed inefficienza della classe politica da parte della società e la *Reform Agenda*, opera invece del nuovo governo nato l'anno seguente, sembrano dimostrare che le cose stanno cambiando e la legittimazione formale di tutto ciò non può che essere la firma dell'accordo di sovvenzione con l'Unione Europea. Ovviamente sono da segnalare ancora alcune criticità da risolvere come le spinte centripete provenienti dalla RS di Dodik, la generale affezione dei politici allo *status quo* nazionalista, la corruzione o l'alto tasso di disoccupazione giovanile, ma sembra che ci si stia avviando verso una quarta (e magari ultima) fase di transizione democratica che permetta finalmente alla Bosnia di concludere questo processo transitorio per affacciarsi all'Europa come un vero e proprio Stato autonomo e democratico.

BIBLIOGRAFIA

Monografie

D. ARSENIJEVIĆ, *Unbriable Bosnia and Herzegovina: The fight for the commons*, Nomos, 2014.

V. DE FALCO, *Processo di transizione costituzionale e analisi comparative: precisazioni metodologiche*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008.

G. DE VERGOTTINI, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008.

G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, il Mulino, 1998.

M. DICOSOLA, *Stati, nazioni e minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Milano, Giuffrè, 2010.

S. GAMBINO (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, Giuffrè Editore, 2003.

A. GIORDANO, *Movimenti di popolazione. Una piccola introduzione*, Roma, Luiss University Press, 2015.

W. I. HITCHCOCK, *Il continente diviso. Storia dell'Europa dal 1945 ad oggi*, Roma, Carocci, 2003.

E. HOSCH, *Storia dei Paesi balcanici. Dalle origini ai nostri giorni*, Torino, Einaudi, 2005.

W. KYMLICKA, *Le sfide del multiculturalismo*, Il Mulino, 1997.

M. MASCIA, *La società civile nell'Unione Europea, nuovo orizzonte democratico*, Marsilio, Venezia, 2004.

L. MEZZETTI, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico agli inizi del nuovo millennio*, *Derecho PUCP* 56, 2014, pp. 29-156.

G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, Torino, Giappichelli, 2012.

P. NIKOLIC, *I sistemi costituzionali dei nuovi stati dell'ex – Jugoslavia*, Torino, Giappichelli, 2002.

F. PALERMO, J. WOELK, *Rappresentanza e partecipazione politica delle minoranze. Principi e casi in prospettiva comparativa*, in E. PFÖSTL (a cura di), *Valorizzare le Diversità: Tutela delle Minoranze ed Europa Multiculturale*, Istituto di Studi Politici "S. Pio V", Roma, 2003.

J. PAINTER, A. JEFFREY, *Geografia Politica*, Utet, 2012.

G. PRÉVÉLAKIS, *I Balcani*, Bologna, il Mulino, 1997.

S. SAMPSON, *Integrity Warriors: Global Morality and the Anticorruption Movement in the Balkans*, in D. HALLER, C. SHORE, *CORRUPTION Anthropological Perspectives*, Pluto Press, London, 2005.

J. ŠEDO, *The party system of Bosnia and Herzegovina*, in V. STOJAROVÁ, P. EMERSON, *Party Politics in the Western Balkans*, Routledge, 2013.

R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, il Mulino, Bologna.

A. TORRE, *I governi locali nella grande transizione costituzionale balcanica*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008.

V. VUJACIC, *The Challenges of Ethnic Federalism: Experiences and Lessons of the Former Yugoslavia*, in ROSE, TRAUT (a cura di), *Federalism and Decentralization. Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, Hamburg, 2001.

J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Padova, Cedam, 2008.

Articoli di periodici

N. AHMETAŠEVIĆ, *Intervening in the Media Sector: Media Anarchy in post-war Bosnia and Herzegovina*, Centre for Southeast European Studies, December 2012.

A. ALIC, *Bosnia and Herzegovina: Teaching Intolerance*, in Open Society Foundations, 3 June 2008.

O. ANASTASAKIS, *The Europeanization of the Balkans*, in *Brown Journal of World Affairs*, 2005.

R. BELLONI, F. STRAZZARI, *Corruption in post-conflict Bosnia-Herzegovina and Kosovo: a deal among friends*, in *Third World Quarterly*, 2014, 35(5).

F. BIEBER, *Elections in Bosnia-Business as usual?*, in *BIRN Balkan Insight*, 15 October 2014.

S. BOSE, *The Bosnian State a decade after Dayton*, in *International Peacekeeping*, 2005.

F. BOSSO, *Bosnia and Herzegovina: Overview of corruption and anti-corruption measures*, in *U4 Expert Answers*, 6 October 2014, no. 16.

F. BOSSO, *Bosnia and Herzegovina: Overview of Political Corruption*, in *Transparency International*, 2 July 2014.

H. BRUNBORG, H. URDAL, *Report on the Number of Missing and Dead from Srebrenica*, in www.icty.org.

R. CAPLAN, *Who Guards the Guardians? International Accountability in Bosnia*, in *International Peacekeeping*, 2006.

F. CAPOTORTI, *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, United Nations, New York, 1979.

L. COTZA, *Scuole a metà*, in *The Post Internazionale*, 23 dicembre 2014.

M. COX, *State-Building and Post War Reconstruction: Lessons from Bosnia. The Rehabilitation of War-Torn Societies*, Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN), Geneva, 2001.

F. DE BORJA LASHERAS, *Can Steinmeier and Hammond reset Bosnia?*, in *European Council on Foreign Relations*, 4 December 2014.

A. DE NONI, *Dodik, atto secondo*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 5 dicembre 2014.

D. DENTI, *Bosnia Erzegovina, la sfida dell'UE*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 9 settembre 2015.

M. DICOSOLA, *"Divided we... stand": il federalismo etnico della Bosnia ed Erzegovina dichiarato nuovamente in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritti Comparati*, 20 ottobre 2014.

M. DICOSOLA, *The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina declares the system of ethnic federalism of the Entities inconsistent with the principle of non-discrimination: much ado about nothing?*, in *Diritti Comparati*, 2015.

J. FERIZOVIĆ, *The Court System in Bosnia and Herzegovina*,

M. E. FRANCO, *Il processo di adesione della Croazia all'Unione Europea: il ruolo della società civile quale attore di democratizzazione e di integrazione*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 2008.

T. FREYBURG, S. RICHTER, *National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans*, in *Journal of European Public Policy*, 3 March 2010.

S. GRAZIADEI, *Bosnia: incostituzionale la legge elettorale sui vicepresidenti. Un altro passo verso la decostruzione dell'etnopoli*, in *East Journal*, 20 maggio 2015.

K. HENDA, *What Role for the EU Special Representative in Bosnia and Herzegovina after Lisbon?*, Centre for Southeast European Studies, University of Graz, Working paper, No. 2, June 2012.

C. JOHNSON, *Use and Abuse of Minority Rights: Assessing Past and Future EU Policies towards Accession Countries of Central, Eastern and South-Eastern Europe*, in *International Journal on Minority & Group Rts.*, 2006.

G. KNAUS, F. MARTIN, *Travails of the European Raj, Lessons from Bosnia and Herzegovina*, in *Journal of Democracy*, 2003.

W. KYMLICKA, *Contemporary political philosophy: An introduction*, Oxford University Press, 2002.

J. MARKO, *Post – conflict Reconstruction trough State- and Nation-building: The Case of Bosnia and Herzegovina*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, 4/2015.

J. MARKO, *“United in Diversity”?: Problems of State- and Nation-Building in Post-Conflict Situations: The Case of Bosnia-Herzegovina*, *Vermont Law Review*, vol. 30, n. 3, 2006.

M. MASSARI, *Do all roads lead to Brussels? Analysis of the different trajectories of Croatia, Serbia Montenegro and Bosnia-Herzegovina*, *Cambridge Review of International Affairs* 18(2), 2005.

M. MORATTI, *Ultimo Rappresentante in Bosnia ed Erzegovina*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 23 dicembre 2005.

OSCE NEWS, *Journalists' protection of sources must be safeguarded*, OSCE Representative says following probe in Bosnia and Herzegovina, 5 December 2014.

OSCE NEWS, *OSCE media freedom representative meets with Klix.ba management following recent police raid on the media outlet*, Vienna, 20 January 2015.

F. PALERMO, J. WOELK, *No representation without recognition: The right to political participation of (National) minorities*, in *Journal of European Integration*, September 2003, Vol. 25(3).

K. PAPAGIANNI, *Power-sharing: A conflict resolution tool?*, in <http://www.hdcentre.org>.

C. PIŠTAN, *Dalla balcanizzazione alla jugonostalgia: dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.4, 2014.

A. O. ROSSINI, *Bosnia: la svolta di Bruxelles*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, Sarajevo, 17 dicembre 2014.

A. O. ROSSINI, *La Bosnia Erzegovina*, Quaderni del Circolo Rosselli, n. 1, 2015.

A. O. ROSSINI, *La Bosnia di ieri*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 13 ottobre 2014.

A. O. ROSSINI, *Sarajevo, effetto Ucraina*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 19 dicembre 2014.

S. SILVESTRI, *Bosnia Erzegovina, risultati elezioni: vincono i nazionalisti*, in *Polisblog*, 17 ottobre 2014.

D. TERZIC, *La fiaba dell'Alto Rappresentante in Bosnia*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 16 luglio 2007.

M. TODOROVA, *Imagining the Balkans*, Oxford University Press, New York, 1997.

R. TOÉ, *Dodik, 30 volte referendum*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 29 aprile 2015.

F. VAN DEN BERGHE, *The European Union and the Protection of Minorities: How Real is the Alleged Double Standard?*, in *Yearbook of European Law*, 2003, vol.2.

E. VETTORI, *EU Conditionality on Nationality-Sensitive Matters in Bosnia and Herzegovina: Promoting Democracy or Maintaining the Status Quo?*, EURAC, 2013.

J. WOELK, *EU Member State Building in the Western Balkans: (Prolonged) EU-protectorates or new model of sustainable enlargement? Conclusion*, University of Trento and EURAC, Bolzano, 2012.

Report

K. BASSUENER, T. VOGEL, V. PERRY, B. WEBER, *Retreat for Progress in BiH?* – *The German-British Initiative*, Democratization Policy Council, Sarajevo-Berlino-Bruxelles, November 2014.

L. CHIODI, F. MARTINO, A. O. ROSSINI, *L'Allargamento inevitabile?, Bosnia Erzegovina e Kosovo verso l'integrazione nell'UE*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 2015.

Council of Europe, *Framework Convention for the Protection of National Minorities: Explanatory Report*, Strasbourg, February 1995.

European Commission, *Addressing youth unemployment in the EU*, January 2015.

European Commission, *Bosnia and Herzegovina Progress Report*, October 2014, Bruxelles.

European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2015 Report*, 10 November 2015, Bruxelles.

ILO, MDG Achievement Found, *Youth Unemployment and Migration, Country Brief: Bosnia and Herzegovina*, 2012.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Bosnia's Future*, Europe Report n. 232, 10 July 2014.

INTERNAZIONALE CRISIS GROUP, *Federation of Bosnia and Herzegovina – A Parallel Crisis*, Europe Report n. 209, 28 September 2010.

ONU, *Progress towards the Realization of MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS in Bosnia and Herzegovina*, 2013.

OSCE/ODIHR, *Bosnia and Herzegovina, General Elections, 12 October 2014: Final Report*, Warsaw, 7 January 2015.

OSCE/ODIHR, *Bosnia and Herzegovina, General Elections, 3 October 2010: Final Report*, Warsaw, 17 December 2010.

UNDP, *Early Warning System Bosnia and Herzegovina*, Annual Report 2010, Sarajevo, 2011.

UNDP, *Evaluation Office, Assessment of development results: Bosnia and Herzegovina*, May 2009.

UNHCR, *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*, 2010.

UNICEF BiH, *Divided Schools in Bosnia and Herzegovina*, December 2009.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, *The State of the World Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*, 2000.

United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report*, in *Country Reports on Human Rights Practices for 2013*, February 2014.

United States Department of State, Bureau of Economic and Business Affairs, *2013 Investment Climate Statement*, March 2013.

UNODC, *Corruption in Bosnia and Herzegovina, Bribery as Experienced by the Population*, 2011.

Sitografia

www.arhivyu.rs

www.balcanicaucaso.org

www.balkaninsight.com

www.codices.coe.int

www.conventions.coe.int

www.democratizationpolicy.org

www.diritticomparati.it

www.doingbusiness.com

www.ecfr.eu

www.ec.europa.eu/eurostat

www.eur-lex.europa.eu

www.europa.ba

www.globalintegrity.org

www.gov.uk

www.hdcentre.org

www.hrw.org

www.icty.org

www.infographics.economist.com

www.limesonline.com

www.media.parlament.org.ua

www.ohr.int

www.rcc.int

www.transparency.org

Atti e documenti consultati

Assemblea Generale ONU, Risoluzione 47/135, “Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche”, 1992.

Brčko Arbitral Tribunal for Dispute Over Inter-Entity Boundary in Brčko Area, *Final Award*, 5 March 1999.

Commissione Europea, Libro bianco del 1995 sulla “Preparazione dei Paesi associati dell'Europa centrale e orientale all'integrazione nel mercato interno dell'Unione”.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2013-2014*, Bruxelles, 16 ottobre 2013.

Conclusioni della Presidenza in merito al Consiglio Europeo di Lussemburgo, 12 e 13 dicembre 1997.

Consiglio d'Europa, Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Corte Costituzionale BiH, caso U-5/98-III, 1 luglio 2000.

Corte Costituzionale BiH, caso U-13/05, 26 maggio 2006

Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 22 dicembre 2009, ricc. nn. 27996/06 e 34836/06, Sejdic e Finci c. Bosnia Erzegovina.

Costituzione Federazione di Bosnia ed Erzegovina.

Costituzione Repubblica Sprska.

Decision removing Mr. Nikola Poplasen from the Office of President of Republika Srpska.

Decision removing Dragan Covic from his position as a Member of the Presidency of BiH.

Dichiarazione del *Peace Implementation Council*, Sintra, maggio 1997.

European Commission, *Indicative Strategy Paper for Bosnia and Herzegovina (2014-2017)*, in *Annex I Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II)*, 15 December 2014.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, Venice, 11 March 2005, CDL-AD (2005) 004.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Different Proposals for the Election of the Presidency of Bosnia and Herzegovina*, Strasbourg 20 March 2006, opinion n. 374/2006, CDL-AD (2006) 004.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Preliminary Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, Strasbourg, 7 April 2006, opinion n. 375/2006, CDL (2006) 027.

Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 2012/C 326/01.

GFAP - *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, Dayton, 14/12/1995.

ONU, Gruppo di Lavoro sulle Minoranze, *Commentary on the United Nations Minorities Declaration*, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

Resolution (1997)010. *Rules adopted by the Committee of Ministers on the Monitoring Arrangements under the Articles 24 to 26 on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.*

“*Thessaloniki Declaration*” nella Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *The Western Balkans and the European Integration*, Brussels, 21 maggio 2003.



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Sistemi comparati di Governo e Amministrazione

**BOSNIA ED ERZEGOVINA: DALLA TRANSIZIONE
COSTITUZIONALE ALL'ADESIONE ALL'UNIONE
EUROPEA**

RELATORE

Prof.ssa Carmela Decaro

CANDIDATO

Elena Pompeo

Matr. 623702

CORRELATORE

Prof.ssa Maria Elena Cavallaro

ANNO ACCADEMICO 2014/2015

INDICE

INTRODUZIONE	5
PRIMA PARTE	7
CAPITOLO I	8
1. La necessità di porre fine alla guerra: una transizione imposta	8
1.1 Nazionalismi e Imperi.....	8
1.2 La mancata realizzazione del progetto jugoslavo	9
1.3 La guerra civile in Bosnia ed Erzegovina	15
1.4 L'Accordo di Dayton e l'annesso IV: la Costituzione internazionalizzata.....	18
2. Il GFAP e il nuovo assetto istituzionale dello Stato	21
2.1 L'organizzazione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina e la soluzione del federalismo etnico	21
2.2 La Federazione di Bosnia ed Erzegovina e la Repubblica Serba.....	26
2.3 I problemi derivanti dall'implementazione degli Accordi di Dayton	28
3. L'evoluzione del "Dayton <i>acquis</i> " sotto la guida della Corte Costituzionale e dell'Alto Rappresentante.....	30
3.1 La Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina e la sentenza "correttiva" del 2000	30
3.2 L'Alto Rappresentante e i <i>Bonn Powers</i>	34
CAPITOLO II	39

1.	La transizione condizionata dalla potenziale adesione all'Unione Europea.....	39
1.2	I Balcani occidentali verso l'Unione europea.....	43
1.3	Il Processo di Associazione e Stabilizzazione in BiH:	46
2.	Gli impulsi del Consiglio d'Europa per le riforme:.....	52
2.1	La Commissione di Venezia: le Raccomandazioni.....	52
2.2	I Casi Sejdic e Finci v. BiH e Zornić v. BiH	55
3.	Le difficoltà nell'approccio europeo	59
4.	Sviluppi recenti:	63
4.1	l'iniziativa anglo-tedesca	63
4.2	La <i>Reform Agenda</i>	66
SECONDA PARTE		68
CAPITOLO III		69
1.	I popoli costitutivi e gli "Altri": la scarsa tutela dei diritti delle minoranze	69
1.1	Le minoranze	69
1.2	Le minoranze nel diritto internazionale ed europeo	72
1.3	Le minoranze in Bosnia: tra legislazione e giurisprudenza.....	77
2.	Le elezioni generali del 2014	83
2.1	Il nazionalismo trionfa di nuovo.....	83
2.2	Le Raccomandazioni dell'OSCE: nella speranza che la prossima volta sia quella buona	88

3.	La Corruzione in BiH	90
3.1	Focus sui Media	92
3.2	Ultimi risvolti nella lotta alla corruzione	94
4.	Le maggiori criticità del settore economico.....	98
4.1	La disoccupazione giovanile.....	99
4.2	Le difficili condizioni per lo sviluppo delle imprese.....	101
5.	“Le mele con le mele, le pere con le pere”: il sistema delle due scuole sotto un tetto 103	
5.1	La sentenza della Corte Suprema della Federazione di BiH	106
	CONCLUSIONI.....	109
	BIBLIOGRAFIA.....	119

INTRODUZIONE

Sono ormai trascorsi 20 anni dagli Accordi di Dayton e in questo arco temporale la Bosnia ed Erzegovina ha intrapreso un percorso di transizione democratica (nel quale hanno fortemente preso parte attori esterni¹) che tutt'oggi non si può ritenere concluso. Infatti, prendendo come parametro i principi fondamentali dell'Unione Europea, bandiera dei valori democratici nell'Europa Occidentale, la Bosnia non sembra ancora potersi definire un Paese democratico a tutti gli effetti, dal momento che la propria Costituzione, formata da un Annesso ad un accordo internazionale, ha imposto una realtà che, sotto vari punti di vista, non pare rispettare l'ordinamento comunitario.

Con il presente elaborato, partendo dall'analisi delle condizioni storico-politiche che hanno condotto al conflitto del 1992, si è cercato di esaminare il ventennio durante il quale si è sviluppata la transizione costituzionale bosniaca fino ad arrivare alla situazione attuale, facendo riferimento al rapporto tra la BiH e gli attori internazionali che hanno preso parte a tale transizione, tra cui, soprattutto, l'Unione europea, il cui ruolo si è dimostrato predominante nel passato, nel presente e che presumibilmente sarà tale anche nel futuro dello Stato balcanico.

La prima parte dell'elaborato che si compone di due capitoli è dedicata in particolar modo agli eventi del passato ed in essa si analizzano le tre fasi di transizione costituzionale che il Paese ha affrontato nell'arco di vent'anni.

Il primo capitolo analizza in particolare il background storico che condusse alla disgregazione della Jugoslavia e, di conseguenza, alla guerra in Bosnia ed Erzegovina, per poi arrivare agli Accordi di Dayton, dai quali si fa iniziare una prima fase di transizione democratica del Paese, incentrata sulla Costituzione internazionalizzata che caratterizza la BiH. Infine, nelle pagine conclusive del capitolo ci si sofferma su una seconda fase transizionale, nella quale hanno assunto un ruolo predominante la Corte Costituzionale di BiH e l'Alto Rappresentante.

¹ Le potenze occidentali e soprattutto l'Unione Europea non possono permettersi di avere un Paese instabile così vicino ai propri confini. Dunque, sin dall'inizio del conflitto degli anni '90 sono intervenute prima per reprimerlo e dopo per evitare che potesse ripetersi.

Il secondo capitolo affronta il rapporto con l'Unione europea, che entra in gioco soprattutto durante quella che può essere definita una terza fase di transizione, fortemente condizionata dalla nuova possibile aspirazione all'adesione all'allora Comunità fino ad arrivare ai recenti sviluppi che stanno caratterizzando il rapporto tra quella che ormai rappresenta la più grande organizzazione sovranazionale del Vecchio Continente e lo Stato di Bosnia ed Erzegovina.

La seconda parte, invece, costituita dal terzo capitolo, si concentra con specifico riguardo alle recenti vicende d'attualità, proponendosi di analizzare più dettagliatamente la situazione interna al Paese e trattando di quelle realtà che, all'alba del 2016, si rivelano ancora problematiche sia per uno sviluppo interno alla BiH sia per lo sviluppo dei suoi rapporti con l'Ue la quale che si è riproposta recentemente di dare nuovo slancio al processo di adesione.

Nelle conclusioni del presente elaborato si cerca, infine, di comprendere perché, nonostante l'estremo sforzo compiuto dalle varie parti, in vent'anni non si sia riusciti a giungere a risultati stabili e a proporre soluzioni e adattamenti che si siano rivelati totalmente vincenti. Si osserva, inoltre, come alcune modifiche sarebbero da apportare sia alle strategie dell'Unione europea sia a quelle della Bosnia, sottolineando, comunque, che, al momento in cui si scrive, ci si trova forse all'alba di un nuovo inizio che possa dare finalmente i risultati tanto attesi.

PRIMA PARTE

CAPITOLO I

1. La necessità di porre fine alla guerra: una transizione imposta

1.1 Nazionalismi e Imperi

La storia dell'Europa sudorientale e, soprattutto, dell'ex Jugoslavia, è da sempre legata alla molteplicità di etnie, lingue, religioni, storie e culture diverse che hanno caratterizzato questo territorio. I Balcani, in virtù della loro posizione geografica, hanno rappresentato nel corso dei secoli l'oggetto di conquista di numerose potenze ed eserciti stranieri². La regione, dunque, fino all'epoca moderna, non ha mai costituito un'entità politica autonoma, ma ha sempre formato una porzione di altre entità esterne che hanno esercitato un controllo politico su di essa. Tale fenomeno, da una parte, ha determinato una commistione culturale, istituzionale e religiosa tra le varie popolazioni interne ed esterne ai Balcani, ma, dall'altra, costringendo gli abitanti locali a cercare rifugio nell'isolato paesaggio montano³, ha incentivato lo sviluppo e il rafforzamento delle identità culturali di quei popoli. Le potenze che maggiormente hanno contribuito a questo processo di consolidamento delle identità nazionali sono stati gli imperi multinazionali Ottomano e Austroungarico. Questi ultimi, infatti, sebbene siano stati in grado di unificare amministrativamente la zona sotto le loro istituzioni, hanno fatto sì che le comunità locali si differenziassero sempre di più da un punto di vista culturale e che rafforzassero i loro bisogni di autodeterminazione e indipendenza.

La suddivisione amministrativa del territorio da parte dell'Impero Ottomano⁴ sulla base del criterio religioso, portò alla costituzione dei cosiddetti *millet*⁵, ossia unità amministrative dotate dal governo centrale di determinate autorità e funzioni politiche. I *millet* erano governati da rappresentanti del potere di Istanbul, estranei alle popolazioni

² Vanno menzionati, in particolare, l'impero Romano, l'impero Ottomano e quello Austroungarico.

³ È proprio in riferimento alla natura montuosa della Penisola che è nato il nome turco *Balkan* (montagna), dal quale deriva l'attuale denominazione dell'area; cfr. G. PRÉVÉLAKIS, *I Balcani*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 15.

⁴ La conquista ottomana nella regione balcanica fu definitivamente sancita dalla battaglia di Tzympe avvenuta nel 1354.

⁵ Il termine si afferma circa nella seconda metà del diciassettesimo secolo per indicare i diversi popoli sotto la dominazione dell'Impero.

locali, che nutrivano un profondo risentimento nei confronti dei loro più diretti amministratori, i quali svolgevano attività comunemente malviste come la riscossione delle imposte e la repressione delle sommosse, per conto di un potere centrale solo formalmente legato ai suoi sudditi.

Anche la dominazione dell'Impero Austroungarico (che fu sancita formalmente nel 1699 con il Trattato di Karlowitz⁶ e fu completata durante il Congresso di Berlino svoltosi nel 1878⁷) fu caratterizzata da politiche poco inclusive nei confronti delle varie popolazioni, le quali, divise in compartimenti stagni, conservarono e rafforzarono la propria lingua e la propria cultura invece che omologarsi al potere centrale e costituire gruppi tra loro più omogenei.

Dunque, l' autoritarismo delle potenze dominanti e la conseguente ostilità dei vari popoli hanno innescato un processo di indebolimento dei legami tra le varie etnie (che, al contrario, avrebbero potuto unirsi per dar vita ad un fronte comune contro le invasioni) e di un conseguente rafforzamento delle identità nazionali di ogni gruppo. Un nazionalismo reazionario, che, una volta estinto l'ultimo superstite tra i poteri autoritari che soggiogarono la regione, esplose con tutta la sua forza negli anni '90 del Novecento.

1.2 La mancata realizzazione del progetto jugoslavo

Con la fine della Prima Guerra Mondiale, l'Europa assistette alla dissoluzione dei quattro grandi Imperi tra cui quello Austroungarico. Tale evento generò un rimodellamento dei confini di molte nazioni che fu condotto formalmente sulla base del principio di autodeterminazione dei popoli così come pensato dal presidente statunitense Woodrow Wilson.

Fu così che nacque, nel 1918, il Regno dei Serbi Croati e Sloveni, il quale si può considerare come il primo tentativo di realizzare il cosiddetto "progetto jugoslavo"⁸.

⁶ In base a tale trattato gli Ottomani dovettero cedere agli Asburgo sia la Croazia sia la Slovenia.

⁷ Il Congresso segnò il passaggio della Bosnia sotto l'amministrazione asburgica. La Bosnia, tuttavia, entrò a fare definitivamente parte dei territori dell'Austria - Ungheria nel 1908.

⁸ Anche definito «*Illirismo*», tale progetto, nato in Croazia nel 1835, aveva l'ambizione di unificare in un unico Stato tutti gli «slavi del sud» e si fondava sulla convinzione che ciò potesse avvenire in primo luogo grazie alla condivisione della stessa lingua; cfr. G. PRÉVÉLAKIS, *I Balcani*, op. cit.; M. DICOSOLA, *Stati, nazioni e minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Milano, Giuffrè, 2010; J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Padova, Cedam, 2008.

Il nuovo Regno era una monarchia costituzionale che conteneva al suo interno non solo i tre popoli maggioritari (appunto serbi, croati e sloveni) ma anche vari gruppi etnici minoritari tra cui musulmani, albanesi, montenegrini, macedoni, turchi, cechi, slovacchi e greci, tra cui, oltre all'eterogeneità etnica, vi erano anche differenziazioni sul piano religioso ed economico. Infatti, circa il 47 per cento della popolazione praticava la confessione cristiana ortodossa, circa il 40 per cento dei cittadini erano cattolici ed il restante 11 per cento era islamico⁹. Inoltre, anche da un punto di vista economico esistevano notevoli differenze. Infatti, la Slovenia era molto più sviluppata economicamente rispetto al sud del Paese, in cui aveva più a lungo dominato l'Impero Ottomano e anche questo fattore contribuiva fortemente a dividere i vari popoli l'uno dall'altro.

Perciò, nonostante la base unitaria del Regno e il fatto che i tre popoli riconosciuti come costitutivi di quest'ultimo parlassero la stessa lingua, ben presto le posizioni dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni, divennero sempre più lontane e differenti tra di loro. La Slovenia e la Croazia, infatti, sostenevano l'idea di uno Stato federale, decentrato e rispettoso della pluralità dei popoli che lo costituivano. Al contrario, i Serbi, facendo riferimento al glorioso passato del proprio Impero¹⁰, promuovevano il concetto di uno Stato unitario e centralista, basato sul predominio del loro popolo che veniva garantito dal controllo dell'apparato burocratico¹¹.

Tramite la nuova Costituzione¹², tuttavia, non furono adottate norme che prendessero in considerazione tali molteplici differenze interne al nuovo Stato e ci si diresse sempre

⁹ W. I. HITCHCOCK, *Il continente diviso. Storia dell'Europa dal 1945 ad oggi*, Roma, Carocci, 2003.

¹⁰ Il riferimento è all'Impero medievale della Grande Serbia di Stefan Dušan, che esistette dal 1346 al 1371 e viene descritto come il periodo di massimo splendore serbo. Il potere serbo si dissolse definitivamente nel 1389, durante la battaglia della Piana dei Merli nella quale il principe Lazar fu sconfitto dal sultano ottomano Murad I. Nonostante la sconfitta, l'eroismo di Lazar in battaglia ha dato lo spunto a poesie di epica popolare ed è tutt'ora ricordato come motivo di orgoglio nazionale tanto che la battaglia del 1389 viene celebrata annualmente nel giorno di San Vito (28 giugno).

¹¹ Infatti, la classe dirigente era costituita principalmente dai Serbi che, governando in uno Stato centralizzato basato sul modello francese, detenevano il pieno controllo dell'intero territorio tramite una sua suddivisione amministrativa non fondata su criteri etnici, linguistici, religiosi o culturali. In tal modo, inoltre, molti gruppi etnici tra cui i Macedoni e gli Albanesi del Kosovo vennero considerati minoritari e furono oggetto di politiche discriminatorie; cfr. M. DICOSOLA, *op. cit.*

¹² La Costituzione del nuovo Regno, concessa dal re Pietro I, fu redatta dall'Assemblea costituente eletta a suffragio universale maschile nel 1920. I principali partiti eletti furono il Partito Radicale, il Partito Democratico, il Partito Rurale Croato e quello Comunista. Il testo fu approvato dall'Assemblea a maggioranza semplice ed entrò in vigore il 28 giugno 1921, data tradizionale del giorno di San Vito dal quale prese il nome; cfr. il sito ufficiale *dell'Archives of Yugoslavia* al seguente indirizzo: <http://www.arhivyu.rs/>.

di più verso un'organizzazione amministrativa centralizzata, confermando il ruolo centrale della Serbia e delineando i confini amministrativi interni solo secondo criteri geografici e non etnici.

Tale impostazione, oltre ad ampliare la discriminazione nei confronti dei popoli minoritari, esasperava il discontento dei Croati¹³, i quali non ammettevano di essere di fatto subordinati ai Serbi, ormai divenuti la classe dirigente del Paese.

Le crisi interne crebbero a tal punto che nel 1929 il re Alessandro Karadjordjević diede vita ad una dittatura monarchica e ribattezzò il Regno con il nome di “Regno della Jugoslavia”, esacerbando la politica di “serbizzazione”¹⁴ dello Stato. Tuttavia, tali riforme non lenirono le tensioni, anzi, le inasprirono a tal punto che il re stesso fu assassinato nel 1934 da un indipendentista croato (*ustascia*) a Marsiglia. Il trono passò dunque al cugino di Alessandro, il Principe Paolo, che, in qualità di reggente (l'erede legittimo aveva solo 11 anni), portò avanti il Regno fino al 1941 quando l'invasione dei Balcani da parte dell'Asse¹⁵ determinò la disintegrazione del Regno autonomo degli slavi del sud e l'esplosione di sanguinosi conflitti etnici tra i cetnici serbi¹⁶ (guidati dal colonnello Draza Mihailovic), gli ustascia croati e i partigiani titini, che rappresentavano una realtà di nazionalismi e odi mai sopiti e si conclusero solo in seguito alla conquista del potere da parte del maresciallo comunista Josip Broz Tito nel 1945. Tito istituì subito un Governo ed un'Assemblea provvisori composti principalmente di partigiani e guidati dal Partito Comunista ed, in seguito, divenne il *leader* indiscusso del Paese grazie alle prime elezioni per il nuovo Parlamento svoltesi nello stesso anno.

Il maresciallo, dunque, abolì la monarchia e nel 1946 adottò una nuova Costituzione che diede vita alla Repubblica popolare federativa di Jugoslavia, tentando per la seconda

¹³ Il livello di scontento era elevato a tal punto che alcuni estremisti croati guidati dal politico Ante Pavelić fondarono in Italia, nel 1930, un'organizzazione terroristica fascista e nazionalista finalizzata all'indipendenza della Croazia e denominata *Ustascia*.

¹⁴ G. PRÉVÉLAKIS, *I Balcani*, op. cit.

¹⁵ Va precisato che il Principe Paolo aveva stretto accordi con l'Asse, aderendo al patto Tripartito. Tale presa di posizione scatenò proteste tali che permisero al generale Dušan Simović, con l'ausilio degli inglesi, di deporre il reggente e mettere sul trono il Principe ereditario Pietro. Queste sono le ragioni che, il 6 aprile 1941, spinsero la *Wermacht* ad invadere Belgrado.

¹⁶ Quello dei cetnici serbi fu un movimento politico e militare nato per contrastare il dominio dell'Impero Ottomano. A partire dal 1918, questo movimento divenne un'istituzione statale fedele alla monarchia (il motto era “Per il Re e la Patria”) con lo scopo di ridar vita ad una “Grande Serbia”, la cui fine si faceva ricondurre storicamente alla leggendaria battaglia della Piana dei Merli nel giorno di San Vito (1389).

volta di realizzare il progetto jugoslavo. La nuova federazione si presentava composta da sei “unità federali” (le Repubbliche di Slovenia, Croazia, Bosnia ed Erzegovina, Serbia, Montenegro e Macedonia) e due province autonome, la Vojvodina e il Kosovo, le quali vennero strappate dal controllo diretto della Serbia in modo da limitarne l’influenza¹⁷.

Tale modello decentrato, che formalmente dotava le unità federali dei diritti di autodeterminazione e secessione, nella realtà dei fatti alimentò ulteriormente il radicarsi di culture e tradizioni diverse. Il riconoscimento di una sfera di autonomia per le unità federali, infatti, fu più che dalla forte concentrazione di potere nelle mani sia della Lega dei Comunisti¹⁸ sia del suo *leader*, nel rispetto del modello sovietico dal quale era fortemente influenzato nonostante la scomunica dal PCUS avvenuta nei suoi confronti nel 1948¹⁹.

All’interno della Repubblica, dunque, nonostante sembrasse che a prevalere fosse una forma di governo decentrata, adottata formalmente da Tito per risolvere il problema della convivenza delle varie nazionalità che componevano lo Stato, in realtà vigeva un modello di gestione autoritaria dei poteri nelle mani dello Stato-Partito, che, non essendo realmente democratico, non consentì la creazione di un’unione federale effettiva che assicurasse l’eguaglianza a tutte le nazioni. Il nazionalismo e l’autoritarismo comunista erano i due elementi che, allo stesso tempo, contribuirono alla creazione e alla dissoluzione della Repubblica di Tito, definita anche “etno – federalismo comunista”²⁰.

Questa forma di Stato peculiare, che Tito realizzò per differenziarsi dal modello dell’Unione Sovietica, aveva le sue fondamenta esclusive nella forza del potere centrale e del suo unico *leader*, elemento sostanziale di coesione.

¹⁷ Questa operazione costituì la fonte di una forte frustrazione per i serbi, i quali erano convinti di possedere un ruolo predominante all’interno della regione; Cfr. P. NIKOLIC, *I sistemi costituzionali dei nuovi stati dell’ex – Jugoslavia*, Torino, Giappichelli, 2002.

¹⁸ Nome assunto dal Partito comunista jugoslavo.

¹⁹ Tito, infatti, sulla scia della liberazione della Jugoslavia da parte dei suoi partigiani, si sentiva forte a tal punto da non dover sottostare in tutto e per tutto alle direttive del Cremlino. Le decisioni prese dal maresciallo, tuttavia, comportarono l’esclusione della Jugoslavia dal Cominform e la considerazione di Tito come di un eretico.

²⁰ V. VUJACIC, *The Challenges of Ethnic Federalism: Experiences and Lessons of the Former Yugoslavia*, in ROSE, TRAUT (a cura di), *Federalism and Decentralization. Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, Hamburg, 2001.

Tale sistema fu definitivamente completato con l'adozione, da parte del Maresciallo, di una nuova Costituzione nel 1974²¹ con la quale venne concessa ulteriore autonomia sia alle Repubbliche sia alle province autonome. In tal modo l'ordinamento federale fu trasformato in quello che è stato definito da Pavle Nikolic un "ordinamento ibrido con prevalenza di elementi confederali"²². Tra gli elementi confederali più significativi, di quelli che vennero introdotti, si può segnalare il fatto che la Costituzione federale venisse vista più come un contratto tra le Repubbliche e che non fosse considerata come fonte di livello sovraordinato e quindi prevalente rispetto alle costituzioni delle Repubbliche e delle province autonome²³. Tuttavia, autorità amministrative così forti ed indipendenti non furono affiancate da meccanismi di cooperazione bensì continuarono ad essere governate da decisioni accentrate prese dal partito comunista e, in tal modo, i sentimenti di nazionalismo e separatismo tra le varie unità federali vennero sempre più esasperati e si propagarono gradualmente anche all'interno della stessa Lega dei comunisti.

Quando, nel maggio del 1980, il maresciallo Tito scomparve, tutte le contraddizioni interne al sistema da lui creato si manifestarono brutalmente e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia si avviò verso la sua fine. Le repubbliche si impossessarono di sempre maggiori competenze, spogliando di ogni potere gli organi federali. Infine, tra il 1989 e 1990, si compirono gli eventi decisivi che portarono alla definitiva dissoluzione della Jugoslavia.

In primis svolse un ruolo importante l'accentuarsi della crisi economica²⁴ che esacerbava l'evidente disparità tra Croazia e Slovenia (più ricche) e gli altri Stati. In questo modo, la crisi di origine economica dispiegava i suoi effetti amplificando le problematiche di natura etnica e riapriva gli antagonismi nazionalisti tanto che il Paese si

²¹ La Costituzione fu approvata dall'Assemblea Federale e promulgata durante una sessione del Consiglio delle Nazionalità dell'Assemblea il 21 febbraio 1974.

²² Cfr. P. NIKOLIC, *I sistemi costituzionali dei nuovi stati dell'ex – Jugoslavia*, op. cit.

²³ Secondo la definizione classica della Confederazione di Stati, caratteristiche tipiche di questa forma di Stato sono l'indipendenza di ogni Stato che la compone e il fatto che essa si basi su un patto associativo di diritto internazionale e non su una costituzione che sovrintenda ad un nuovo ordinamento giuridico; sul punto cfr. G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 242 – 243.

²⁴ Nello stesso anno della morte di Tito venne inaugurata una decade di declino della produzione e degli standard di vita. Il debito estero salì oltre i 20 milioni di dollari, la disoccupazione raggiunse il 25% della popolazione attiva e l'inflazione, pari al 100% nel 1980, salì al 1.200% nel 1989 e al 2.000% nel 1990; cfr. C. PIŠTAN, *Dalla balcanizzazione alla jugonostalgija: dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.4, 2014.

frammentò in vari mercati economici che, in concorrenza tra loro, iniziarono ad isolarsi a vicenda²⁵.

In secondo luogo, a seguito della caduta del Muro di Berlino e della conseguente fine dell'URSS, si verificò un deciso indebolimento del partito comunista jugoslavo, il quale, temendo la spinta nazionalista e separatista che attraversava tutte le Repubbliche, assunse un comportamento estremamente aggressivo sotto la guida dei *leader* Serbi²⁶.

Quando, dunque, nel 1990 si svolsero le prime elezioni libere nelle Repubbliche, i partiti nazionalisti²⁷ ottennero una vittoria schiacciante e sfruttarono le divisioni etniche per condurre una politica disgregativa, puntando sul fatto che un vero sentimento Jugoslavo, in realtà, non fosse mai esistito.

Tra il 1990 e il 1991 tutte le popolazioni caratterizzate da sentimenti di appartenenza alle varie etnie iniziarono a suddividersi, rivendicando il possesso di determinati territori e una sovranità autonoma. In altre parole, le identità culturali domandavano di dar vita ad altrettante nazioni e, alla fine, Slovenia, Croazia e Macedonia si resero indipendenti tramite referendum²⁸.

La Comunità Europea, allora, impose ai neonati Stati indipendenti di adempiere a determinate condizioni, stabilite dalla “Dichiarazione sulla Jugoslavia”²⁹, e di essere sottoposte al giudizio di una Commissione di arbitrato appositamente istituita. Si

²⁵ Il sistema economico era fondato su un'autogestione che impediva al centro di redistribuire le risorse. Di conseguenza, la Croazia e la Slovenia vedevano gli altri Stati più poveri come un freno per il loro sviluppo mentre questi ultimi si sentivano ignorati dal governo; sul punto G. PRÉVÉLAKIS, *I Balcani*, op.cit.

²⁶ In particolare, l'autorità federale centrale dominata dai Serbi compì soprusi di polizia e adottò provvedimenti amministrativi arbitrari soprattutto in Kosovo e nella Vojvodina, fino a sospendere i diritti di autonomia costituzionalmente riconosciuti per entrambe le province. In questo periodo si distinse notevolmente Slobodan Milošević, ex direttore di una banca jugoslava che fece carriera nel partito comunista fino a diventare, nel 1984, capo del partito di Belgrado. Nel 1986, fu nominato leader del Partito comunista Serbo ed iniziò a servirsi fortemente della retorica nazionalista per sostenere il suo disegno di una Jugoslavia a dominazione serba. Il suo atteggiamento all'interno della Lega dei comunisti spaventò molto i rappresentanti delle altre repubbliche jugoslave, soprattutto quella Slovena e quella Croata, che rivendicavano maggiore autonomia.

²⁷ In Croazia venne eletto Franjo Tuđman con il suo partito nazionalista l'Unione democratica croata; in Slovenia vinse il socialdemocratico Milan Kučan; in Bosnia ed Erzegovina vinse il nazionalista musulmano Alija Izetbegović; in Macedonia fu eletto il comunista Kiro Gligorov e in Serbia fu confermato il comunista Slobodan Milošević, già presidente dal 1987.

²⁸ In Slovenia, il referendum si svolse il 23 dicembre 1990 e, a seguito dell'88,2% dei voti favorevoli, fu proclamata l'indipendenza il 25 giugno 1991. Nella stessa data divenne indipendente anche la Croazia, alla luce del 94% dei voti favorevoli espressi nel referendum del maggio '91. Infine, la stessa sorte si ebbe per la Macedonia, nella quale fu approvata e poi proclamata l'indipendenza sempre nel 1991; cfr. W. I. HITCHCOCK, *Il continente diviso*, op. cit.

²⁹ Adottata dalla Commissione Badinter nel 1992.

richiedeva a tali Stati di rispettare quei principi fondamentali che caratterizzano le democrazie occidentali quali l'adozione di una Costituzione democratica, il rispetto della pace, e, ovviamente, il rispetto dei principi democratici dello Stato di diritto, dei diritti umani e delle minoranze.

Alla Bosnia ed Erzegovina, infine, fu richiesto l'adempimento di un ulteriore compito affinché venisse riconosciuta come Stato: l'indizione di un referendum popolare tramite il quale i cittadini potessero approvarne l'indipendenza.

1.3 La guerra civile in Bosnia ed Erzegovina

La Bosnia Erzegovina era una Repubblica alla quale non corrispondeva una specifica etnia, come la Serbia o la Croazia, bensì una unità federale nella quale convivevano difficoltosamente diverse etnie e, quindi, nel contesto formatesi all'inizio degli anni '90 si prestava molto bene a divenire il palcoscenico di una guerra civile. Il 28 febbraio 1992, il presidente della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina Alija Izetbegović³⁰, *leader* del Partito di Azione Democratica³¹, indisse un referendum popolare sull'indipendenza del Paese. Al voto parteciparono esclusivamente musulmani e croati, che rappresentavano circa il 63%³² della popolazione e che votarono a favore dell'indipendenza.

Nel frattempo, i serbi, che sotto la guida del loro *leader* Karadžić già nell'ottobre del 1991 avevano annunciato la propria secessione dalla Bosnia, nel gennaio del 1992

³⁰ Nel 1990 si svolsero le prime elezioni libere in Bosnia ed Erzegovina. I principali partiti in competizione erano: il Partito democratico serbo (Srpska Demokratska Stranka – SDS), la Comunità democratica croata (Hrvatska Demokratska Zajednica – HDZ), e il Partito d'azione democratica (Stranka Demokratske Akcije – SDA). Dal risultato di tali elezioni emerse la vittoria schiacciante del principale partito musulmano – Partito di Azione Democratica - che sosteneva l'autonomia e l'unità del paese e che ottenne 86 seggi nell'Assemblea parlamentare.

³¹ I Musulmani-bosniaci erano suddivisi in varie organizzazioni e partiti. Tra i più importanti possono essere citati; l'SDA (*Stranka Demokratske Akcije*) che nacque nel 1990 ed è il principale partito bosgnacco (bosniaco-musulmano). Il suo leader, Alija Izetbegović, è l'autore della "*Islamska Deklaracija*" (dichiarazione islamica), una sorta di manifesto panislamista (il panislamismo è un movimento politico che professa l'unità di tutti i musulmani in un unico Stato islamico) anche se il partito non si è mai dichiarato nazionalista musulmano ed ha sempre aspirato all'unione delle varie etnie nello Stato Bosniaco. Tuttavia, a causa dell'ideologia panislamista di Izetbegović, alcuni componenti abbandonarono il partito. Tra questi, Adil Zulfikarpašić e Muhamed Filipović fondarono insieme l'Organizzazione musulmana bosgnacca (*Muslimanska Bošnjačka Organizacija* – MBO) che, però, non ottenne alcun successo nelle elezioni del '90. Infine, degna di nota era l'Organizzazione Musulmana Jugoslava (Jugoslovenska Muslimanska Organizacija – JMO), fondata a Sarajevo nel 1920 da alcuni esponenti dell'élite musulmana tradizionale che appoggiavano la creazione di uno stato Jugoslavo.

³² W. I. HITCHCOCK, *Il continente diviso*, op. cit., p. 486.

proclamarono l'indipendenza della *Republika Srpska*, opponendosi apertamente al predominio dei musulmani (etnia effettivamente maggioritaria³³) sul Paese.

Anche i croati si organizzarono in senso contrario ad un predominio musulmano e diedero vita ad un altro Stato indipendente denominato Comunità croata dell'Erzeg-Bosnia³⁴, posto sotto il controllo di una formazione militare difensiva chiamata Consiglio di difesa croato (HVO)³⁵.

Il 5 aprile 1992, scoppiò il conflitto tra i serbi secessionisti affiliati all'esercito Jugoslavo di Slobodan Milošević, i musulmani filo governativi (organizzati nell'Armata della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina [ARBiH] esercito ufficiale della Repubblica della Bosnia ed Erzegovina) e i croati unionisti, che avevano deciso di restare alleati ai musulmani.

La guerra civile che intercorse tra le diverse etnie della Bosnia tra il 1992 e il 1995 fu caratterizzata da indicibili atrocità commesse dai soldati ai danni della popolazione civile. In particolare, i serbi bosniaci che, appoggiati dall'esercito jugoslavo, conquistarono il 60% dei territori del Paese, condussero azioni volte a realizzare una vera e propria pulizia etnica³⁶ a danno dei musulmani e dei croati che vivevano nelle zone sotto il loro controllo. Essi si avvalsero persino dell'utilizzo di campi di concentramento, tra cui quello di Omarska, e determinarono un esodo di massa che ridusse la popolazione di musulmani e croati nelle aree sottoposte al loro controllo³⁷ da 550.000 abitanti prima della guerra a 22.000 nel 1996³⁸.

³³ La percentuale di musulmani in Bosnia era del 43,7 per cento. I serbi rappresentavano il 32,4 per cento della popolazione, i croati il 17,3 per cento ed infine gli altri popoli costituivano il 7,6 per cento degli abitanti. W. I. HITCHCOCK, *Il continente diviso*, op. cit.

³⁴ L'area del territorio Bosniaco restante, principalmente popolata da musulmani, venne invece definita Repubblica di Bosnia ed Erzegovina.

³⁵ I croati bosniaci erano fundamentalmente divisi in due fazioni. I primi, capeggiati da Franjo Tuđman, erano favorevoli alla scissione etnica della Bosnia ed Erzegovina ed erano rappresentati dall'HVO. I secondi, invece, sostenevano l'idea di una Bosnia unita e multi-etnica e si allearono ai musulmani bosniaci sotto la guida di Blaz Kraljevic. Tra i croati separatisti assistiti dall'esercito regolare croato (HV) e i musulmani filo governativi scoppiò, il 12 giugno del 1992, un conflitto che si protrasse fino al 23 febbraio 1994. La pace tra i due popoli fu ufficialmente siglata il 18 marzo 1994, data degli Accordi di Washington, grazie alla mediazioni degli Stati Uniti.

³⁶ L'espressione «pulizia etnica» deriva dalla traduzione delle parole serbo-croate *etničko čišćenje*. Tali parole descrivono quelle pratiche utilizzate per omogeneizzare forzatamente la popolazione di una nazione, eliminando dal territorio coloro che non sono desiderati. Tale omogeneizzazione viene condotta su una base linguistica e culturale e non in funzione del diritto della cittadinanza: sul punto cfr. G. PRÉVÉLAKIS, *I Balcani*, op.cit.

³⁷ Nel 1995, i serbi controllavano circa il 70 per cento dei territori della Bosnia ed Erzegovina; cfr. W. I. HITCHCOCK, *Il continente diviso*, op. cit.

³⁸ Cfr. *Ivi*, pag. 490.

I musulmani che decisero di non emigrare, invece, si rifugiarono nelle poche città ancora sotto il controllo del Governo bosniaco, in particolare: Srebrenica, Gorazde, Zepa e Sarajevo.

Durante i primi anni del conflitto, nonostante il disdegno espresso dall'opinione pubblica riguardo il genocidio in atto, le potenze occidentali decisero di non intervenire direttamente in quello che, apparentemente, poteva sembrare l'ennesimo scontro etnico tra popoli in lotta da secoli.

Il primo effettivo intervento internazionale nel conflitto si ebbe nel 1994 e portò alla firma dell'accordo di Washington. Quest'ultimo rappresenta l'atto di fondazione della Federazione della Bosnia ed Erzegovina, costituita dalla fusione delle due precedenti entità, l'Erzeg-Bosnia croata e la Repubblica di Bosnia ed Erzegovina musulmana/bosgnacca³⁹, determinando anche la pace tra i due popoli.

Il primo vero e proprio intervento militare da parte dell'occidente, però, si realizzò solo nel 1995, a seguito sia dell'azione di epurazione etnica di Srebrenica⁴⁰, città dichiarata "area sicura" dall'ONU nel 1993, sia della morte di 38 civili nella piazza del mercato di Sarajevo.

Sulla base di tali eventi, le forze della NATO, insieme agli eserciti croato e bosniaco, misero in atto una potente offensiva che ridusse notevolmente il controllo serbo sui territori del Paese.

A seguito di tale attacco, i serbo-bosniaci guidati da Karadžić cercarono un accordo di pace, del quale Slobodan Milošević si propose in qualità di mediatore.

Il 5 ottobre, i serbi accettarono il cessate il fuoco e la condizione di partecipare ad una conferenza internazionale nella quale si potesse trovare una soluzione diplomatica al conflitto bosniaco.

³⁹ Nonostante il 24 giugno 1994, l'Assemblea Costituente della Federazione adottò la Costituzione federale, anche tale atto costitutivo venne prodotto sotto il controllo internazionale. Dunque, come osserva DE VERGOTTINI, l'unica Costituzione sfuggita all'influenza delle potenze occidentali fu quella della Republika Srpska; Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, il Mulino, 1998.

⁴⁰ Nella città di Srebrenica, a partire dal 1993, circa 40.000 musulmani si erano insediati per cercare rifugio, essendo una delle poche zone estranee al controllo militare serbo. A presidiare la città erano stati preposti solamente qualche migliaio di soldati del governo bosniaco e 400 caschi blu dell'ONU. Tra l'11 e il 14 luglio, il massacro operato dai serbi provocò la morte di circa 7.475 persone. La maggior parte delle persone scomparse sono uomini (99.4%) di cui 76 erano under 16 e 629 avevano più di 60 anni. Solo 48 erano donne e, delle 5.556 persone delle quali si conosce l'etnia, tutte tranne una erano musulmane; Cfr. H. BRUNBORG, H. URDAL, *Report on the Number of Missing and Dead from Srebrenica*, in www.icty.org.

1.4 L'Accordo di Dayton e l'annesso IV: la Costituzione internazionalizzata

La Conferenza si svolse tra il 1° ed il 21 novembre del 1995 a Dayton, in Ohio, e vide protagonisti i tre presidenti di Bosnia, Serbia e Croazia, i quali elaborarono un accordo sotto la supervisione dei rappresentanti di Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Russia e Germania (il c.d. "Gruppo di contatto"⁴¹).

A tale Conferenza, il 14 dicembre 1995, seguì la firma a Parigi degli Accordi di Dayton⁴², grazie ai quali venne posta fine alla guerra e fu istituito il nuovo Stato della Bosnia ed Erzegovina⁴³.

È con l'Accordo generale per la pace in Bosnia ed Erzegovina che ebbe luogo la prima fase della transizione democratica del nuovo Stato. Una transizione, tuttavia, "imposta"⁴⁴ dalla comunità internazionale che, secondo parte della dottrina, volle stabilire determinate regole al solo scopo di porre fine alla guerra⁴⁵ escludendo totalmente la partecipazione dei popoli della neonata entità statale. Infatti, all'Annesso IV fu declinata anche la nuova Costituzione senza che il popolo potesse prendere parte ad alcuna delle fasi che portarono alla sua redazione.

Dunque, proprio alla luce di tale fatto, la Costituzione del nuovo Stato non ebbe un'origine democratica né nazionale: essa non nacque per volontà espressa dei tre popoli costitutivi, bensì per il desiderio della Comunità Internazionale di porre fine ad un conflitto che, se fosse proseguito, non avrebbe rappresentato un danno solo per l'area balcanica ma per tutto l'Occidente.

⁴¹ G. DE VERGOTTINI, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 11.

⁴²GFAP - *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*.

⁴³ Nello scenario globale è sempre più frequente che la comunità internazionale eserciti la propria autorità e la propria influenza per porre fine ad un conflitto nazionale. Eventi di questo genere, infatti, benché si verificano nel territorio di un singolo Stato, sono suscettibili di destabilizzare seriamente lo status quo anche al di fuori di esso. Questo, è esattamente ciò che è avvenuto anche in seguito alla guerra civile in Bosnia ed Erzegovina, in risposta alla quale gli attori internazionali non solo hanno compiuto un intervento militare ma, e soprattutto, sono intervenuti fornendo una completa ricostruzione post-guerra dello Stato.

⁴⁴ J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, op. cit.

⁴⁵ In particolare cfr J. WOELK, *Ibidem*.

Infatti, la firma dell'accordo non rappresentò la ratifica di una decisione espressa da ciascuno dei "popoli costitutivi"⁴⁶ della Bosnia ed Erzegovina, bensì, un atto politico guidato dalla comunità internazionale, frutto della mediazione fra il Presidente della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina (Izetbegovic), i rappresentanti della Croazia (Tudjman) e della Jugoslavia (Milošević)⁴⁷ e le delegazioni dell'Unione Europea, degli USA, della Russia, della Francia, della Germania e della Gran Bretagna⁴⁸.

Dunque, il potere costituente da cui il testo costituzionale è promanato può essere considerato sì originario, in quanto rappresentante una rottura con l'ordinamento precedente e una sua completa innovazione, ma non interno e unitario⁴⁹ bensì internazionale.

Inoltre, non è stato adottato alcun procedimento tipico previsto per l'approvazione di un testo Costituzionale di origine democratica in quanto la Costituzione non è stata successivamente ratificata né da un referendum popolare né da un atto parlamentare proveniente dai due organi rappresentativi della *Republika Srpska* e della Federazione di Bosnia ed Erzegovina⁵⁰.

Proprio per via della proclamazione della Costituzione da parte di un Annesso ad un Accordo Internazionale, Nikolic sostiene che tale atto "non possa essere considerato come documento di natura costituzionale"⁵¹.

Oltre ai dubbi sorti circa il testo costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, altri sono stati avanzati in merito alla sua natura statutale. A tal proposito, sempre Nikolic sottolinea l'assenza di un esercito proprio, di una propria polizia e perfino di una

⁴⁶ Nonostante il Preambolo della Costituzione asserisca che «... Bosniaci, Croati e Serbi, come tre popoli costitutivi (unitariamente agli altri popoli) ed i cittadini della Bosnia ed Erzegovina, con il presente atto, decidono che la Costituzione della Bosnia ed Erzegovina proclama quanto segue...»; GFAP - General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Dayton, 14/12/1995.

⁴⁷ Due Stati formalmente non coinvolti nel conflitto.

⁴⁸ Tra l'altro, a testimonianza della evidente internazionalizzazione dell'Annesso IV, va sottolineata la persistente mancata traduzione ufficiale nelle lingue locali del testo, attualmente in lingua inglese.

⁴⁹ Al contrario, la riserva del potere costituente a favore del popolo è stata assicurata sin dal 1793 dalla costituzione francese che recita «Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e modificare la sua costituzione». Di conseguenza, come asserisce Morbidelli, il potere costituente non è trasmissibile e «si fonda sul principio della sovranità popolare»; cfr. G. MORBIDELLI, *diritto pubblico comparato*, op. cit.

⁵⁰ Tra gli altri vedi M. DICOSOLA, *Stati, nazioni e minoranze*, op. cit.; P. NIKOLIC, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex - Jugoslavia*, op. cit.; J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia Erzegovina*, op. cit.

⁵¹ P. NIKOLIC, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex - Jugoslavia*, op. cit.

completa organizzazione governativa⁵². Inoltre, la sovranità dello Stato sembra limitata dalla presenza di una componente internazionale presente all'interno della maggior parte delle autorità militari e civili previste dall'Accordo di Dayton. Infatti, oltre alla presenza di forze militari multinazionali su tutto il territorio bosniaco e della *Task Force* internazionale di polizia⁵³, furono previsti: il controllo dei procedimenti elettorali svolto dall'OSCE con lo scopo di «promuovere elezioni libere, eque e democratiche»⁵⁴, la nomina di tre giudici internazionali (non cittadini della Bosnia ed Erzegovina) della Corte costituzionale da parte del Presidente della Corte EDU⁵⁵, la nomina di un governatore internazionale della Banca centrale⁵⁶, la previsione di una Commissione per i Diritti Umani⁵⁷ composta in maggioranza da giudici internazionali e, infine, l'Alto Rappresentante⁵⁸.

⁵² Mancando sia una Corte Suprema sia una Procura.

⁵³ GFAP, Annesso 11, artt. I-II.

⁵⁴ GFAP, Annesso 3, recante disposizioni in materia elettorale.

⁵⁵ GFAP, Annesso 4, art. VI.

⁵⁶ GFAP, Annesso 4, art. VII.

⁵⁷ GFAP, Annesso 6, art. II.

⁵⁸ GFAP, Annesso 10.

2. Il GFAP e il nuovo assetto istituzionale dello Stato

Il *General Framework Agreement For Peace in Bosnia and Herzegovina* è composto da un accordo quadro (suddiviso in undici articoli) e da undici Annessi, ognuno dei quali focalizzato su una particolare disciplina: gli aspetti militari per il mantenimento della pace (Annesso 1 – A), la stabilizzazione regionale (Annesso 1 – B)⁵⁹, i confini territoriali interetnici e le relative questioni (Annesso 2), le elezioni (Annesso 3), la Costituzione (Annesso 4), l'Arbitrato (Annesso 5), i Diritti Umani (Annesso 6), i diritti dei rifugiati e degli sfollati⁶⁰ (Annesso 7), la Commissione istituita per preservare i monumenti nazionali (Annesso 8), i servizi pubblici (Annesso 9), l'implementazione civile (Annesso 10)⁶¹ e la Task Force Internazionale di Polizia (Annesso 11).

2.1 L'organizzazione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina e la soluzione del federalismo etnico

L'Appendice 4, contenente la Costituzione della Bosnia, è stata fondamentale per l'attuazione della pace nel Paese e consta di un Preambolo e 12 articoli⁶² di carattere principalmente organizzativo.

Il sistema costituzionale si fonda, *in primis*, su una serie di principi elencati nel Preambolo. Il primo di questi è il principio democratico in base al quale la Bosnia ed Erzegovina è uno Stato democratico in cui il potere politico è esercitato sulla base di elezioni democratiche e libere. Altrettanto importanti sono poi, il principio della sovranità nazionale bilanciato da quello della sovranità popolare⁶³, il principio dello Stato di

⁵⁹ Riferito agli obblighi imposti alla Serbia e alla Croazia.

⁶⁰ Il termine inglese «Internally Displaced Person» si riferisce a coloro che sono costretti ad abbandonare la propria dimora pur rimanendo all'interno del paese di origine; cfr. A. GIORDANO, *Movimenti di popolazione. Una piccola introduzione*, Roma, Luiss University Press, 2015.

⁶¹ Tramite l'Annesso 10, è stato creato l'Ufficio dell'Alto Rappresentante, responsabile per il coordinamento delle attività poste in essere da attori internazionali e nazionali al fine di agevolare l'implementazione civile del GFAP.

⁶² La sua brevità è stata ricondotta al fatto che abbia subito una preponderante influenza statunitense; cfr. A. TORRE, *I governi locali nella grande transizione costituzionale balcanica*, in M. CALAMO SPECCHIA, op. cit.

⁶³ Fondato sull'esistenza di tre popoli costitutivi: i bosgnacchi, i croati e i serbi.

diritto⁶⁴, i principi del diritto internazionale, il principio pluralistico e le libertà ed i diritti fondamentali dell'uomo.

Inoltre, il Preambolo stabilisce chiaramente che la Costituzione si ispira alla Dichiarazione universale dei diritti umani, agli Accordi internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali e alla Dichiarazione dei diritti delle minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche⁶⁵.

Infine, fondamentali sono i due principi elaborati dal c.d. piano *Vance-Owen*⁶⁶: la decentralizzazione e la divisione dei poteri. Sebbene tale piano non fu mai approvato, infatti, la «cantonalizzazione»⁶⁷ della Bosnia da esso prevista fu accolta nell'impianto etno-federale sul quale si è costruito il nuovo ordine di Dayton, a partire dalla statuizione in base alla quale tre sono i popoli costitutivi della Bosnia ed Erzegovina (croati, serbi e bosgnacchi)⁶⁸.

La forma di Stato prevista dagli Accordi di pace, derivante dal raggiunto compromesso politico in seno alla conferenza di Dayton, ha dato vita ad una Repubblica federale di Bosnia ed Erzegovina (BiH), a sua volta suddivisa in due c.d. Entità (la Federazione della Bosnia ed Erzegovina e la Repubblica Srpska) e in un distretto, il Distretto internazionale di Brčko⁶⁹.

⁶⁴ «La Bosnia ed Erzegovina è uno Stato democratico che opera in base alla legge» GFAP, Annesso 4, art. I, comma 2.

⁶⁵ Come osserva Nikolic, probabilmente tali innumerevoli richiami al rispetto del diritto internazionale e, soprattutto, dei diritti umani, derivano non solo dalla indiscutibile influenza esercitata dalla comunità internazionale nella stesura della Costituzione, ma anche dalla volontà di evitare qualsiasi possibile dimostrazione di violenza e crudeltà anche lontanamente paragonabile a quelle che ebbero luogo durante la guerra; P. NIKOLIC, op. cit.

⁶⁶ Il 3 settembre 1992, la CE e l'ONU istituirono la conferenza internazionale sull'ex Jugoslavia, presieduta da Cyrus Vance e Lord Owen. Questi ultimi, incaricati di stabilire un cessate il fuoco, elaborarono un piano per la futura organizzazione statale della Bosnia ed Erzegovina che prese il loro nome e che prevedeva una divisione amministrativa della Bosnia in 10 cantoni autonomi.

⁶⁷ Per cantonalizzazione deve intendersi la ripartizione del potere su base territoriale prevista al fine di stabilizzare la convivenza tra i tre principali gruppi etnici reduci dalla guerra: i Bosniaci, i Croati e i Serbi.

⁶⁸ La Carta Costituzionale stabilisce che i popoli titolari dell'esercizio della sovranità statale all'interno della BiH siano tre. Questi vengono definiti "popoli costitutivi" e sono, appunto, i Croati, i Bosgnacchi e i Serbi. Ad essi si affiancano poi i c.d. "altri", ossia tutti coloro che appartengono ad un'etnia diversa rispetto a quella dei popoli costitutivi suddetti.

⁶⁹ Il Distretto è costituito da una città a nord della Bosnia che suddivide in due parti separate la *Republika Srpska*. Esso è stato posto sotto il controllo della comunità internazionale a seguito di una decisione presa da un tribunale arbitrale internazionale (*Arbitral Tribunal For Dispute Over Inter-Entity Boundary In Brcko Area*) il 5 marzo del 1999. Infatti, come emerge dalla lettura del *Final Award*, il territorio era stato conteso dalle due Entità sin dagli accordi di Dayton del 1995; Brčko Arbitral Tribunal For Dispute Over Inter-Entity Boundary In Brcko Area, *Final Award*, 5 March 1999, par. 1.

Sulla base dell'articolo III dell'Annesso 4, è stata stabilita la ripartizione delle competenze tra lo Stato centrale federale e le Entità federate.

Al primo spettano competenze esclusive tra cui la politica e il commercio estero, la politica doganale, la politica monetaria, il finanziamento delle istituzioni e degli obblighi internazionali della Bosnia ed Erzegovina, le norme in materia di immigrazione, la disciplina riguardante i rifugiati e l'asilo politico, l'attuazione dei codici penali a livello internazionale e tra le entità, la predisposizione dei mezzi che assicurino la comunicazione comune e internazionale, la disciplina dei trasporti tra le entità e il trasporto aereo⁷⁰. Tali competenze, inoltre, possono essere ampliate, sulla base di accordi con le Entità, se necessarie per preservare la sovranità, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica e la personalità internazionale della Bosnia ed Erzegovina, nel rispetto della ripartizione delle responsabilità tra le varie istituzioni statali⁷¹.

Le competenze residuali⁷², al contrario, spettano alle Entità (e quindi ai gruppi etnici) e tra queste sono espressamente elencate: la possibilità di stabilire rapporti con i Paesi vicini, il diritto di stipulare accordi sia con gli Stati sia con le organizzazioni internazionali ratificati dal Parlamento della BiH, la facoltà di provvedere alla sicurezza ambientale e assicurare qualsiasi eventuale assistenza al Governo centrale ma, soprattutto, il controllo degli eserciti e della polizia, il potere giudiziario e il potere decisionale circa l'educazione e la cultura⁷³.

Alla luce di questa ripartizione, si può notare sia che le istituzioni centrali sono titolari di competenze limitate, legate soprattutto alla rappresentanza esterna, mentre le due Entità non solo esercitano il proprio potere su settori chiave come la giustizia e l'istruzione ma, tra l'altro, hanno il compito di supportare finanziariamente le istituzioni federali, rendendo queste ultime scarsamente indipendenti⁷⁴.

Da tali elementi strutturali è conseguita una certa debolezza dello Stato centrale nei confronti delle Entità, delle quali si voleva assicurare *in primis* la massima autonomia, sacrificando in parte la solidità dell'assetto federale. La decisione di adottare un sistema basato sul federalismo etnico ha infatti portato ad una sostanziale disparità tra le unità

⁷⁰ GFAP, Annesso 4, art. III, comma 1.

⁷¹ GFAP, Annesso 4, art. III, comma 5.

⁷² Non espressamente riservate alla Repubblica della Bosnia ed Erzegovina.

⁷³ GFAP, Annesso 4, art. III, comma 2.

⁷⁴ GFAP, Annesso 4, art. VIII.

territoriali componenti la Repubblica e lo Stato centrale stesso, tanto da spingere parte della dottrina a parlare di «Unione deformata»⁷⁵ piuttosto che di Stato federale⁷⁶.

Inoltre, grazie al riconoscimento costituzionale della “pillarizzazione etnica”⁷⁷ presente sia a livello statale sia a livello sociale, tale principio è stato istituzionalizzato al punto da poter essere individuato quale condizione di funzionamento di quasi tutte le istituzioni della Bosnia ed Erzegovina tra cui, sicuramente, devono essere citati: il Parlamento, la Presidenza, il Consiglio dei Ministri e la Corte Costituzionale.

Per quanto riguarda il Parlamento (Assemblea Popolare), esso è formato da due camere: la Camera del Popolo e la Camera dei Rappresentanti.

La Camera del Popolo (al contrario di quanto avviene generalmente per le camere federali negli Stati federali, nelle quali vengono rappresentate tutte le unità territoriali delle quali si compone lo Stato) rappresenta i tre popoli costitutivi che vivono nelle due Entità (cinque deputati rappresentano i croati, cinque i serbi e cinque i bosgnacchi) e ha il compito di garantire la parità dei diritti tra questi ultimi.

La Camera dei Rappresentanti rappresenta invece i cittadini di entrambe le Entità e consiste di 42 membri eletti ogni 4 anni con metodo proporzionale. 28 membri sono eletti nella Federazione della Bosnia ed Erzegovina e 14 nella Repubblica serba.

L'Assemblea popolare svolge la funzione legislativa, approva il bilancio, ratifica gli accordi internazionali, approva le revisioni costituzionali e nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri stessi. Gli atti legislativi vengono promulgati solo se approvati da entrambe le Camere.

La medesima importanza riconosciuta in merito alla eguale rappresentanza dei tre popoli costitutivi della Repubblica nella Camera del Popolo, viene fatta valere anche per la Presidenza. Tale organo che esercita il potere esecutivo, è infatti collegiale ed è composto di tre membri: uno, serbo, eletto direttamente dai cittadini nella Repubblica

⁷⁵ Vedi ad es. P. NIKOLIC, op. cit.

⁷⁶ In merito si possono citare le parole di Joseph Marko (uno dei tre giudici internazionali della Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina dal 1997 al 2002): «the State of Bosnia-Herzegovina is one of the weakest federations in the world-if it can be considered a federation at all», vedi J. MARKO, “*United in Diversity*”? : *Problems of State- and Nation-Building in Post-Conflict Situations: The Case of Bosnia-Herzegovina*, *Vermont Law Review*, vol. 30, n. 3, 2006, pp. 503 – 550.

⁷⁷ Da notare che il termine pillarizzazione deriverebbe dalla parola inglese *pillar*, il cui significato è pilastro.

serba, e due, uno croato ed uno bosgnacco, eletti direttamente dal popolo nella Federazione della Bosnia ed Erzegovina. I tre membri della Presidenza nominano poi tra di loro un Presidente, alternandosi reciprocamente in questo ruolo nell'arco dei quattro anni nei quali si esplica il loro mandato. I tre membri dell'organo collegiale possono essere eletti solo per due mandati consecutivi.

Anche il Consiglio dei Ministri, che costituisce la seconda componente dell'esecutivo «bicefalo»⁷⁸ della Bosnia ed Erzegovina, è composto sulla base della *ratio* etnica. Infatti, oltre al Presidente del Consiglio nominato dalla Presidenza della Repubblica, l'organo è composto da ministri nominati per due terzi dalla Federazione della Bosnia ed Erzegovina e per un terzo dalla Repubblica Serba. Tra il Parlamento e il Consiglio dei ministri sussiste un rapporto di fiducia in base al quale, qualora il Parlamento voti la sfiducia nei confronti del Consiglio, quest'ultimo è costretto a dimettersi.

La Corte Costituzionale, infine, nonostante sia l'unico organo statale per il quale la Costituzione non prevede espressamente una composizione su base etnica, nella pratica, (tra i nove giudici da cui è composta) consta di sei giudici definiti "domestici" e nominati dai Parlamenti delle due Entità in numero equo tra i tre popoli costitutivi (due serbi, due croati e due bosgnacchi). Gli altri tre, invece, sono detti "internazionali" e, non solo vengono scelti dal Presidente della Corte EDU sentita la Presidenza della Repubblica ma, inoltre, non possono essere cittadini della BiH.

Per rafforzare ulteriormente la rappresentanza delle etnie all'interno delle istituzioni statali, la Costituzione prevede infine un potere di veto in capo sia ai membri della Presidenza sia ai delegati dei tre popoli costitutivi in Parlamento. Questi ultimi, infatti, possono bloccare qualsiasi procedura legislativa qualora la considerino lesiva degli interessi vitali del proprio popolo costitutivo⁷⁹.

Sia il principio di rappresentanza politica paritaria dei popoli costitutivi sia il potere di veto rientrano in quello che viene definito *power-sharing*⁸⁰ o sistema di democrazia

⁷⁸ P. NIKOLIC, op. cit.

⁷⁹ GFAP, Annesso IV, art. 4, par. e.

⁸⁰ Il *power-sharing* è uno strumento politico che garantisce la partecipazione di tutti i gruppi etnici nei processi decisionali di tipo esecutivo, ma, anche, legislativo, giudiziario e militare. Dividendo il potere tra gruppi rivali, il *power sharing* riduce il pericolo che un partito diventi dominante e minacci la sicurezza degli altri. In tal modo, quindi, si tenta di proteggere le minoranze dagli effetti del dominio della maggioranza. Cfr. K. PAPAGIANNI, *Power-sharing: A conflict resolution tool?*, in <http://www.hdcentre.org>.

consociativa, essenziale, soprattutto nell'immediato dopoguerra, per garantire la stabilità del compromesso di pace tramite la collaborazione delle parti in causa.

Il federalismo etnico e il *power sharing*, in conclusione, si presentano come gli strumenti principali adottati dalla Costituzione al fine di regolare i conflitti tra le diverse etnie presenti nel territorio della Bosnia ed Erzegovina. Tramite essi, infatti, i serbi, i croati e i bosgnacchi hanno potuto determinare più o meno autonomamente la propria volontà circa gli affari politici, economici e culturali che li riguardavano, senza eccessive ingerenze da parte del governo centrale e senza dover sottostare al dominio di maggioranze politiche ostili dal punto di vista etnico.

2.2 La Federazione di Bosnia ed Erzegovina e la Repubblica Serba

Venendo all'organizzazione interna delle due Entità, questa è regolata dalle Costituzioni rispettivamente adottate dalla Federazione di Bosnia ed Erzegovina e dalla Repubblica *Srpska* come previsto dall'Annesso 4.

La Federazione della Bosnia ed Erzegovina fu costituita nel 1994 con l'accordo di Washington e comprende il 51% del territorio della Repubblica. In essa vivono principalmente il popolo croato e quello musulmano (bosgnacco) mentre i serbi sono qui considerati una minoranza. Essendo uno Stato Federale, esso si suddivide in cantoni-contee e municipalità, alle quali spettano le competenze residuali non attribuite dalla Costituzione in via esclusiva alla Federazione. L'organizzazione interna si ispira al principio della separazione dei poteri e si sostanzia in un sistema misto presidenziale – parlamentare⁸¹.

Il potere legislativo è esercitato da un Parlamento bicamerale composto dalla Camera dei Popoli (che rappresenta gli interessi dei cantoni) e dalla Camera dei Rappresentanti⁸², mentre il potere esecutivo è rappresentato sia dal Presidente (e due vicepresidenti) sia dal Governo⁸³, composto dal Primo Ministro e da 16 Ministri.

⁸¹ P. NIKOLIC, op. cit.

⁸² Cap. IV – A Costituzione Federazione di Bosnia ed Erzegovina

⁸³ Cap. IV – B Costituzione Federazione di Bosnia ed Erzegovina

Il mandato del Presidente è di 4 anni e, sulla base di una previsione costituzionale, quest'ultimo si alterna con i due vicepresidenti ogni anno per ricoprire la carica allo scopo di rappresentare paritariamente entrambi i popoli costitutivi. Anche il Governo, nominato dal Presidente, è composto sulla base del principio etnico ed è costretto alle dimissioni qualora il Parlamento voti la sfiducia nei suoi confronti. Inoltre, il potere giudiziario è rappresentato dalla Corte Costituzionale, dalla Corte Suprema, dai tribunali cantonali e da quelli comunali⁸⁴. Infine, la Costituzione prevede un Tribunale speciale adibito alla decisione delle controversie in materia di diritti umani e libertà fondamentali. I tribunali federali sono composti da un uguale numero di membri Croati e Musulmani nominati dal Presidente della Federazione nel rispetto del principio della rappresentanza nazionale e la loro nomina viene convalidata dalla maggioranza dei gruppi parlamentari nella Camera dei rappresentanti.

Al contrario, la Repubblica Serba (o *Srpska*) è uno Stato unitario⁸⁵ costituito nell'ottobre del 1991, la cui Costituzione fu approvata da parte dell'Assemblea del Popolo Serbo il 28 febbraio del 1992. La Repubblica *Srpska* svolge tutte le funzioni statali che residuano dalle competenze espressamente attribuite alla Repubblica della Bosnia ed Erzegovina.

Il potere legislativo è esercitato da un organo monocamerale: l'Assemblea Nazionale⁸⁶, mentre quello esecutivo è esercitato dal Governo, il cui mandato è di quattro anni. Il suo Presidente è nominato dal Parlamento su proposta del Presidente della Repubblica ed responsabile nei confronti dell'Assemblea che può quindi sfiduciarlo. Oltre alla sfiducia parlamentare, inoltre, il Governo può essere revocato dal Presidente della Repubblica nel caso di una crisi governativa⁸⁷. Il Presidente della Repubblica, invece, rappresenta e tutela l'unità statale, ha un mandato di cinque anni e viene eletto direttamente dai cittadini, i quali possono anche revocarlo. Egli ha inoltre il diritto di sciogliere il Parlamento e assume competenze molto incisive nei periodo di guerra o di pericolo di essa⁸⁸. Il potere giudiziario, infine, è detenuto sia dalla Corte Costituzionale, posta a garanzia della carta Costituzionale, sia da tribunali circondariali o distrettuali sia

⁸⁴ Cap. IV – C Costituzione Federazione di Bosnia ed Erzegovina

⁸⁵ Art. 1 Costituzione Repubblica Sprska

⁸⁶ Art. 70 – 79 Costituzione Repubblica Sprska

⁸⁷ Art. 100 – 193 Costituzione Repubblica Sprska

⁸⁸ Art. 80 – 89 Costituzione Repubblica Sprska

dalla Corte Suprema⁸⁹. Anche nella Repubblica *Srpska* sono previste delle autonomie territoriali rappresentate dai comuni che esercitano funzioni amministrative.

2.3 I problemi derivanti dall'implementazione degli Accordi di Dayton

Il compromesso di Dayton, posto in essere al fine di stabilizzare la pace tra tre popoli distinti ma, allo stesso tempo, uniti dalla condivisione di uno stesso territorio, ha evidenziato diverse criticità connesse alla sua attuazione.

In primis, la rappresentanza etnica paritaria all'interno delle istituzioni non ha funzionato come avrebbe dovuto⁹⁰ a causa della mancanza di cooperazione fra le diverse rappresentanze etniche "obbligate" a convivere negli organi dello Stato. In entrambe le istituzioni le divisioni etniche hanno impedito di adottare le decisioni necessarie per ricostruire lo Stato e uscire dalla crisi economica, essendo il potere di veto, di fatto, un potere di "voto etnico"⁹¹ che, non solo ha allontanato dalla politica la maggior parte di coloro che non votano su base nazionalista e ha aumentato il potere dei partiti etnici, costantemente legittimati democraticamente dall'elettorato, ma ha anche determinando un sostanziale fallimento dei tentativi posti in essere dalla comunità internazionale di dar vita a partiti multi-etnici⁹² in grado di governare sulla base del compromesso.

In secondo luogo, garantire la rappresentanza dei popoli costitutivi ha portato alla pressoché totale esclusione dalle alte cariche di governo degli "Altri", gli appartenenti alle 17 minoranze riconosciute⁹³, nonché tutti i cittadini della Repubblica non appartenenti ad una specifica etnia⁹⁴. Dunque, nonostante le previsioni sancite dalla

⁸⁹ Art. 115 – 120 Costituzione Repubblica *Srpska*

⁹⁰ J. MARKO, *Post – conflict Reconstruction through State- and Nation-building: The Case of Bosnia and Herzegovina*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, 4/2015.

⁹¹ L'unica istituzione a livello statale in grado di prendere delle decisioni è stata, non a caso, la Corte Costituzionale, organo per il quale non è previsto un potere di veto.

⁹² In primis l'affidamento all'OSCE della supervisione del sistema partitico ed elettorale in Bosnia ed Erzegovina da parte dell'Annesso 3 del GFAP.

⁹³ Albanesi, Montenegrini, Cechi, Italiani, Ebrei, Ungheresi, Macedoni, Tedeschi, Polacchi, Romeni, Rom, Russi, Ruteni, Slovacchi, Sloveni, Turchi e Ucraini.

⁹⁴ L'articolo 4.19 della legge elettorale della Bosnia ed Erzegovina, infatti, stabilisce quanto segue: «nelle liste dei candidate alla Camera dei Rappresentanti della Federazione di Bosnia ed Erzegovina, alla Presidenza e Vice Presidenza della Repubblica Serba e all'Assemblea Nazione della Repubblica Serba, deve essere indicato a quale dei popoli costitutivi o gruppo degli "atri" i candidati dichiarano di appartenere».

Costituzione e dall'Annesso 6 circa la sussistenza dei diritti individuali di tutti i cittadini a prescindere dalla loro etnia⁹⁵, l'istituzionalizzazione del fattore etnico sembra essere decisamente predominante⁹⁶.

La preponderanza del nazionalismo, avallata dal federalismo etnico e dal *power sharing*, ha determinato il sacrificio degli altri interessi riconosciuti dalla Costituzione stessa e con i principi sulla quale furono poste le sue basi. Per fare solo un esempio, basti pensare al primo articolo, comma 2, della Costituzione in base al quale: “*Bosnia and Herzegovina shall be a democratic state, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections*”. A causa di tale fenomeno, inoltre, nonostante le previsioni sancite dal GFAP, la pulizia etnica e l'omogeneizzazione continuarono di fatto all'interno di entrambe le Entità: secondo dati forniti dall'Alto Commissariato per i Rifugiati dell'ONU in Bosnia ed Erzegovina, fino al 2000 non ci furono sostanziali ritorni da parte delle minoranze nelle Entità dove ormai la maggioranza era composta dal popolo costitutivo “opposto”⁹⁷. Tuttavia, è doveroso precisare che, nel corso degli anni, l'accettazione delle diversità etniche è migliorata notevolmente all'interno delle Entità, come si evince da alcuni dati presenti nell'*Early Warning System* sulla Bosnia ed Erzegovina del 2010⁹⁸.

In conclusione, aver istituzionalizzato il *power-sharing* ha comportato una prevalenza della nozione etnica su quella civica (a danno degli “Altri” e dei cittadini bosniaci) che è stata per lungo tempo giustificata perché propedeutica al mantenimento della pace, alla continuazione del dialogo e al conseguimento di importanti riforme, tra cui la revisione della attuale Legge Elettorale risalente al 2001.

⁹⁵ Tali previsioni sono essenziali per il rispetto dell'impostazione liberal – democratica che ha guidato il processo di costituzionalizzazione dell'ordinamento bosniaco.

⁹⁶ J. MARKO, *idem*.

⁹⁷ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, *The State of the World Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*, 2000.

⁹⁸ Alla domanda se fossero d'accordo o meno che persone appartenenti ad una minoranza potessero tornare nella municipalità nella quale vivevano prima della guerra, il 95% dei Bosgnacchi, l'89% dei Serbi e l'87% dei Croati hanno confermato di supportare un eventuale ritorno; cfr. UNPD, *Early Warning System Bosnia and Herzegovina*, Annual Report 2010, Sarajevo, 2011.

3. L'evoluzione del "Dayton *acquis*" sotto la guida della Corte Costituzionale e dell'Alto Rappresentante

La sfida della ricostruzione *post* bellica che la comunità internazionale ha dovuto affrontare non si è fermata alla definizione di una nuova Costituzione. Infatti, nonostante l'adozione di un nuovo modello costituzionale, c'era il rischio che le nuove istituzioni non si dimostrassero all'altezza delle loro responsabilità, soprattutto a causa della debolezza del governo centrale presente nella nuova architettura statale. Sostanzialmente, le deboli⁹⁹ strutture statali, create per incentivare i partiti belligeranti a trovare un accordo che ponesse fine al conflitto, rafforzando gli stessi partiti nazionalisti e indebolendo l'economia del Paese, avrebbero potuto rivelarsi un presidio insufficiente a scongiurare il rischio di un nuove ostilità.

In tale contesto, due furono le istituzioni di garanzia¹⁰⁰ che operarono nel senso di combattere la disintegrazione dello Stato e della società che la sola ingegneria costituzionale non era riuscita ad impedire: la Corte Costituzionale e l'Alto Rappresentante.

3.1 La Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina e la sentenza "correttiva" del 2000

La Corte Costituzionale ha effettivamente bilanciato le tendenze nazionaliste e disgreganti in Bosnia ricoprendo il ruolo di giudice di ultima istanza nella risoluzione dei conflitti costituzionali. In particolare, la sentenza decisiva tramite la quale ha potuto ricoprire il ruolo di istituzione garante e correttiva del Dayton *acquis* è la decisione U 5/98, pubblicata nel 2000 in quattro decisioni parziali.

⁹⁹ Come precedentemente sottolineato, la loro debolezza è dovuta principalmente al sistema di *power sharing* che le contraddistingue e alle loro scarse competenze a dispetto delle notevoli prerogative attribuite alle Entità e alle istituzioni di governo locali.

¹⁰⁰ J. WOELK, op. cit.

Tra queste, particolare importanza riveste la terza decisione conosciuta come “il caso dei popoli costitutivi”¹⁰¹, con la quale la Corte ha esaminato la compatibilità del *power sharing* con la tutela dei diritti fondamentali individuali incorporati nell’Annesso 4.

Il presidente bosgnacco *Alija Izetbegovic* aveva portato il caso davanti alla Corte nel 1998, lamentando la mancata conformità alla Costituzione statale di più di venti previsioni contenute nelle Costituzioni delle Entità¹⁰². Tra le principali norme ritenute illegittime vanno sottolineate quelle riguardanti le lingue ufficiali delle Entità, lo stato della Chiesa Ortodossa e la definizione della RS come “Stato del popolo serbo”. Più in generale, si criticavano tutte le previsioni discriminatorie o segregazioniste a livello delle Entità a danno di uno qualsiasi dei popoli costitutivi¹⁰³, mettendo anche in luce che le due Costituzioni erano più idonee a rappresentare le leggi fondamentali di due Stati sovrani piuttosto che di due Entità federate in uno Stato federale.

La questione giuridica principale verteva sull’interpretazione del termine “popoli costitutivi”¹⁰⁴ presente nel Preambolo della Costituzione di Dayton: la parità prevista per i bosgnacchi, i serbi e i croati doveva essere attribuita ad essi in tutto il territorio statale o solamente all’interno delle istituzioni presenti nello Stato centrale?

La Corte arrivò ad una decisione caratterizzata da una ristrettissima maggioranza (5 giudici favorevoli e 4 contrari) tra i dissenzienti essendoci, tra l’altro, sia i giudici croati sia quelli serbi.

Affermando la superiorità della Costituzione statale su quelle delle Entità¹⁰⁵, che non possono definirsi Stati dal momento che tale carattere è stato attribuito da Dayton esclusivamente allo Stato centrale, la Corte stabiliva che i popoli costitutivi dovessero

¹⁰¹ Corte Costituzionale BiH, caso U-5/98-III, 1 luglio 2000 [http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/default.asp?content_id=5853].

¹⁰² L’articolo XII par. 2 dell’Annesso 4 contiene esplicitamente l’obbligo di conformare le Costituzioni delle Entità a quella di Dayton entro tre mesi, ma, nonostante fossero trascorsi più di due anni, questo non era ancora avvenuto.

¹⁰³ In particolare, furono presentate come incompatibili 14 disposizioni contenute nella Costituzione della RS (*Republika Sprska*) e 5 contenute nella Costituzione dello Stato di BiH.

¹⁰⁴ Il termine viene tradotta nella lingua bosgnacco-croato-serba con la parola *narod* che significa non solo popolo ma, evidenziando una interpretazione etnica, anche nazione.

¹⁰⁵ Facendo ricorso ad un’analisi comparatista, la Corte dichiara che in tutti gli ordinamenti federali le Costituzioni degli stati membri sono concesse dalla Costituzione federale/centrale che si pone come gerarchicamente sovraordinata alle prime. Nella Costituzione di Dayton, inoltre, questo concetto è sottolineato anche dalla scelta terminologica dei costituenti, i quali hanno chiamato esplicitamente «stato» soltanto il livello centrale ed «entità» le unità territoriali delle quali si compone.

essere considerati tali anche nelle Entità, dove, invece, la direzione andava sempre più verso un'omogeneizzazione nazionalista¹⁰⁶.

I popoli costitutivi dello Stato, nonostante costituissero quantitativamente una minoranza all'interno di un'Entità¹⁰⁷, non dovevano diventare tali da un punto di vista qualitativo e quindi dovevano essere discriminati per ragioni etniche.

Il principio che la Corte ha citato a supporto di tale tesi è il principio costituzionale di "uguaglianza collettiva" che impone un divieto assoluto di discriminazione non solo in capo agli individui¹⁰⁸ ma anche in capo ai gruppi facenti parte di uno dei tre popoli costitutivi. Tale principio, sostenne la Corte, «*prohibits any special privilege for one or two of these peoples, any domination in governmental structures or any ethnic homogenization through segregation based on territorial separation*»¹⁰⁹.

Dunque, poiché in contrasto con tale principio, vennero dichiarate incostituzionali tutte le previsioni normative¹¹⁰ che conferivano uno *status* privilegiato a qualsiasi dei tre popoli costitutivi che fosse maggioritario in un'Entità, discriminando di conseguenza gli individui ed i gruppi appartenenti agli altri popoli¹¹¹.

Inoltre, al di là delle norme in contrasto con il principio di uguaglianza collettiva, sono state censurate tutte le norme confliggenti con i principi internazionali sanciti nella Costituzione¹¹² che prevedevano l'esistenza di tre popoli costitutivi e la conseguente parità dei loro diritti, nonché il ritorno dei rifugiati e la loro reintegrazione nella società.

La Corte, poi, grazie a questa storica decisione, è giunta ad un secondo importante passo verso l'integrazione e l'evoluzione dell'Annesso 4 al GFAP poiché ha sancito l'istituzione di una *framework legislation* (legislazione quadro) statale in campi che

¹⁰⁶ Infatti, l'art. 1 Cost. RS recitava: «la Republika Srpska è lo stato del popolo serbo e di tutti i suoi cittadini». Allo stesso modo, l'art. I.1 Cost. Federazione BiH indicava «bosniaci e croati come popoli costitutivi, insieme ad altri.»

¹⁰⁷ Così serbi nella Federazione di BiH e i Croati e i Bosgnacchi nella RS.

¹⁰⁸ Stabilito dall'art. II.3 e 4 Cost. BiH.

¹⁰⁹ Corte Costituzionale BiH, caso U-5/98-III, *sub* 60.

¹¹⁰ Per l'esattezza, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei paragrafi 1, 2 e 3 del Preambolo e l'articolo 1 della Costituzione della RS e dell'articolo 1.1 della Costituzione della Federazione di BiH, in contrasto con la Costituzione della BiH.

¹¹¹ Come affermano J. Woelk e F. Palermo, la Corte stabilisce il principio dei "tre popoli, uno Stato", abolendo conseguentemente quello di "un popolo, un'Entità" (a prevalere è la dimensione unitaria/statale e non quella frammentaria/entitaria); Cfr. F. PALERMO, J. WOELK, *Rappresentanza e partecipazione politica delle minoranze. Principi e casi in prospettiva comparativa*, in E. PFÖSTL (a cura di), *Valorizzare le Diversità: Tutela delle Minoranze ed Europa Multiculturale*, Istituto di Studi Politici "S. Pio V", Roma, 2003, cap. 4, pp. 105-162.

¹¹² Principi con valore super – costituzionale.

venivano considerati di esclusiva competenza delle Entità. Il *plenum* della Corte sostenne, infatti, che la Costituzione ammetteva l'esistenza di competenze concorrenti in ambiti di interesse in capo sia allo Stato che alle Entità, includendovi, in particolare, le norme riguardanti i diritti umani¹¹³ e quelle economiche e relative al mercato comune¹¹⁴.

Tale decisione ha affermato l'esistenza di una competenza trasversale dello Stato centrale nei confronti di alcune materie che necessitano di essere implementate a livello locale nell'ambito di un quadro giuridico definito a livello centrale in modo da garantire un dato livello di omogeneità all'interno dell'ordinamento unitario.

La Corte, in tal modo, ha raggiunto lo scopo fondamentale di rafforzare lo Stato, figura istituzionale che appariva più debole rispetto alle autonomie territoriali delle quali era composto.

È possibile, dunque, affermare che si è trattato di una sentenza fondamentale nel contesto dell'evoluzione del Dayton *acquis* e della transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Infatti, evidenziando l'importanza degli effetti materiali delle disposizioni costituzionali, nonché appellandosi ai diritti internazionali dell'uomo in veste di principi super-costituzionali, la Corte ha portato ad una "evoluzione" del testo costituzionale, consentendo ai giudici di effettuare un bilanciamento tra la tutela dei gruppi (che, ampliando al massimo i meccanismi del *power sharing*, portava ad un'eccessiva esaltazione della segregazione inter-etnica) e quella degli individui. Tale risultato giuridico ha determinato un progresso verso l'obiettivo di dar vita ad uno Stato multietnico, forte abbastanza da contrastare le spinte nazionaliste che, a cinque anni dalla fine della guerra ancora possedevano grande vigore.

¹¹³ Corte Costituzionale BiH, caso U-5/98-IV, *sub* 31 e 34.

¹¹⁴ L'assenza di una normazione di cornice, secondo J. Woelk, avrebbe certamente portato ad una separazione economica prodromica alla disintegrazione dello Stato; cfr. J. WOELK, *op. cit.*

3.2 L'Alto Rappresentante e i *Bonn Powers*

L'Alto Rappresentante in Bosnia ed Erzegovina (HR) fu nominato nel dicembre 1995 in seno alla *Peace Implementation Conference*¹¹⁵ (PIC) e fu investito del ruolo di moderatore riguardo ai problemi posti dall'attuazione del *power sharing* e di giudice finale sull'interpretazione del GFAP dagli stessi Accordi di Dayton¹¹⁶. Supportato dal suo ufficio (OHR), l'Alto Rappresentante aveva il compito, inoltre, di monitorare la realizzazione del processo di pace e di lavorare per l'implementazione civile del GFAP e per la ricostruzione dello Stato.

Inizialmente, i poteri dell'HR non erano sufficienti per contrastare l'ostruzionismo dei partiti etno-nazionalisti nelle istituzioni della BiH e, nei successivi due anni, le circostanze rimasero notevolmente instabili.

La situazione, tuttavia, subì un'inversione di rotta nel maggio del 1997, quando il PIC autorizzò l'HR a fermare qualsiasi tipo di incitamento alla violenza operato dai media statali che contravvenisse sia allo spirito sia al dettato dell'Accordo di Pace¹¹⁷. Così, mentre le truppe della SFOR¹¹⁸ prendevano il controllo delle trasmissioni televisive della RS, l'HR imponeva le dimissioni dell'intero comitato direttivo dell'emittente come condizione per la ripresa delle trasmissioni televisive.

L'operazione ebbe tanto successo da spingere il PIC, durante la conferenza di Bonn nel 1997, a conferire nuovi e più incisivi poteri all'*High Representative*, permettendogli di intervenire direttamente nel processo legislativo dello Stato avocando a se l'esercizio del potere in modo da surrogare l'inerzia del Parlamento della BiH di fronte alla necessità di varare leggi necessarie per l'attuazione dell'Accordo di Pace. Inoltre, fu conferito all'HR il potere di revocare qualsiasi pubblico funzionario che assumesse un

¹¹⁵ La *Peace Implementation Conference* si tenne a Londra l'8 e 9 dicembre del 1995 e diede vita al *Peace Implementation Council* (PIC), un'istituzione internazionale composta da 55 tra Paesi e agenzie attive in vari modi in BiH e incaricata di implementare il GFAP e di organizzare e dirigere il lavoro dell'OHR.

¹¹⁶ GFAP, Annesso 10.

¹¹⁷ Dichiarazione del *Peace Implementation Council*, Sintra, maggio 1997.

¹¹⁸ L'acronimo è riferito alla *Stabilization Force*, un contingente della NATO incaricato di difendere l'esplicazione degli Accordi di Dayton in Bosnia.

atteggiamento ostruzionistico in violazione dell'Accordo di Dayton¹¹⁹. Tali poteri, definiti “*Bonn Powers*”, furono interpretati in modo proattivo dall'HR e diedero il via ad un'imponente attività legislativa, che pose in essere atti normativi, riguardanti sia lo Stato sia la società, approvati a causa della riluttanza dei partiti nazionalisti in seno al Parlamento ad accettare i necessari compromessi e pervenire, in tal modo, ad una sintesi politica. I suddetti decreti avevano ad oggetto aspetti rilevanti come le regole di attribuzione della cittadinanza, la bandiera, l'inno nazionale, una nuova moneta unica, la tassa sul valore aggiunto e la creazione di numerose istituzioni tra cui: la Banca Centrale, un Comando Militare Integrato, lo *State Border Service* e la SIPA (*State Investigation and Protection Agency*). Inoltre, l'HR ha posto in essere altre riforme riguardanti i diritti di proprietà e il ritorno dei profughi, la pubblica amministrazione, il settore giudiziario e molte altre ancora¹²⁰.

Con riferimento al secondo dei poteri conferiti all'Alto Rappresentante, anche questo è stato copiosamente esercitato nel corso degli anni e ha portato alla revoca di molti funzionari pubblici tra cui persino il Presidente della RS¹²¹ e il membro croato della tripartita Presidenza statale¹²².

L'utilizzo dei *Bonn Powers* divenne col tempo sempre più incisivo e stabile, rendendo l'HR probabilmente l'unico attore interno alla BiH che la rappresentasse con un'unica voce sia all'interno sia all'esterno del Paese. Infatti, l'Alto Rappresentante ottenne un sempre maggiore riconoscimento sia dalla comunità internazionale (che lo vedeva come un *partner* stabile ed affidabile) sia da una larga fetta di cittadini bosniaci che vedevano nelle sue attività l'unico strumento per sostenere il mantenimento della pace e della stabilità nel Paese¹²³. In effetti, tramite il suo operato, l'HR ha cercato di perseguire tale

¹¹⁹ *Bonn Peace Implementation Conference*, 10 dicembre 1997; cfr. http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182

¹²⁰ Per una completa raccolta di tutte le riforme si fa rinvio alle *UNHR Decisions* presso il sito dell'OHR [<http://www.ohr.int/decisions/archive.asp>].

¹²¹ Nikola Poplasen fu rimosso dall'Alto Rappresentante nel marzo del 1999, essendo accusato, tra l'altro, di abuso di potere, di aver cercato di impedire l'esplicazione della volontà del popolo della RS come derivante dai risultati delle elezioni e di aver ostacolato l'implementazione del GFAP; cfr. la decisione sul sito dell'OHR [http://www.ohr.int/decisions/removalssdec/default.asp?content_id=267]

¹²² Dragan Covic, accusato di corruzione, fu rimosso dal suo incarico nel 2005. Da notare che, a seguito delle elezioni generali tenutesi nel 2014, è tornato a ricoprire la carica di Presidente della Presidenza di BiH il 17 luglio 2015. La decisione è disponibile sul sito dell'OHR al seguente link: http://www.ohr.int/decisions/removalssdec/default.asp?content_id=34397.

¹²³ Secondo Marcus Cox, paradossalmente, anche molti politici nazionalisti hanno spesso accolto positivamente gli interventi dell'HR. Questi, tuttavia, lo farebbero più per scaricare le proprie responsabilità

obiettivo rafforzando le istituzioni statali e indebolendo le Entità e i partiti etno-nazionalisti, e cercando di introdurre, allo stesso tempo, un'identità Bosniaca unitaria. In sostanza, ancora una volta, la sintesi è stata operata da un *leader* che, però, in questo caso non rappresentava un impero esterno votato a soggiogare la popolazione residente per sfruttarla economicamente, bensì una comunità internazionale interessata principalmente a garantire le condizioni basilari per la convivenza e a evitare che il conflitto nei Balcani dispiegasse effetti negativi sull'economia europea e occidentale in genere.

Tuttavia, gli sforzi portati avanti dall'OHR non hanno tutt'ora raggiunto gli obiettivi sperati e c'è chi da tempo si chiede se il mantenimento di tale ufficio e dei *Bonn Powers* sia ancora necessario e se non sia arrivato il momento di lasciare le istituzioni statali libere di camminare sulle proprie gambe.

Infatti, secondo alcuni studiosi, il rischio che si corre è quello di un effetto sostitutivo, a causa del quale i poteri internazionali, agendo per compensare la debolezza degli organi costituzionali, finirebbero per impedirne lo sviluppo¹²⁴. Inoltre, la pratica del decreto messa in atto da parte dell'Alto Rappresentante, avrebbe deresponsabilizzato notevolmente i rappresentanti eletti in Parlamento, che, liberati dalla necessità di raggiungere un compromesso, hanno potuto mantenere la loro connotazione nazionalista senza temere l'emergere di una concorrenza multi-etnica¹²⁵.

Secondo alcuni autori¹²⁶, l'atteggiamento assunto negli anni dall'Alto Rappresentante rifletterebbe una diffusa realtà politica presente nell'Europa contemporanea e consistente nell'abuso di potere esercitato dalla comunità internazionale sotto il cappello della missione democratica. Da questa descrizione, risulterebbe, dunque, una somiglianza tra l'operato dell'HR e il dominio britannico in India ai tempi dell'imperialismo (con le dovute differenze)¹²⁷. Questa forma di protettorato Bosniaco, vedrebbe l'HR operare come un "despota benevolo", che agisce per guidare un popolo non ancora in grado di

in merito a scelte politiche complesse piuttosto che per un effettivo interesse al miglioramento delle condizioni dello Stato; cfr. M. COX, *State-Building and Post War Reconstruction: Lessons from Bosnia. The Rehabilitation of War-Torn Societies*, Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN), Geneva, 2001.

¹²⁴ *Ivi.*

¹²⁵ J. WOELK, op. cit.

¹²⁶ Cfr. G. KNAUS, F. MARTIN, *Travails of the European Raj, Lessons from Bosnia and Herzegovina*, in *Journal of Democracy*, 2003, pp. 60 -74.

¹²⁷ Ad esempio, i rappresentanti dei popoli costitutivi della Bosnia hanno accettato in maniera consenziente la presenza della comunità internazionale nel loro paese; cfr. *Ivi.*

sostenere autonomamente una democrazia¹²⁸. Quello che viene criticato, tuttavia, non è tanto l'intervento iniziale nel quale la comunità internazionale si è profusa, quanto la successiva espansione illimitata dei poteri¹²⁹ affidati all'Alto Rappresentante, la totale mancanza di un controllo del suo operato¹³⁰ e l'attuale assenza di *checks and balances*, tali da impedire l'accumulazione nelle stesse mani di più competenze e da garantire uno dei principi cardine sul quale si basa qualunque stato democratico: la divisione dei poteri¹³¹.

Per ultimo, ma non meno importante, viene sottolineata la complicata questione relativa alla reiterazione *ad infinitum* del suo mandato¹³².

Nonostante già a partire dal 2005 si sia parlato, infatti, di un possibile ritiro dell'Alto Rappresentante dalla Bosnia¹³³, il ruolo è tutt'ora ricoperto dal settimo HR di Bosnia ed Erzegovina, l'austriaco *Valentin Inzko*.

¹²⁸ Knaus e Martin sostengono, infatti, che l'Alto Rappresentante prese ad utilizzare i suoi poteri sempre meno sulla scia di effettive minacce all'unità dello Stato e sempre più semplicemente sulla base della necessità di promuovere le riforme che i politici Bosniaci erano riluttanti ad implementare; v. *Ibidem*.

¹²⁹ A tal proposito è interessante citare le parole degli stessi autori: «Mentre i *Bonn Powers* venivano concepiti come poteri emergenziali per affrontare concretamente le minacce all'implementazione degli accordi di pace, oggi sono diventati i regolari strumenti di un indefinito tentativo di sviluppare le istituzioni tramite decreti»; cfr. *Ibidem*.

¹³⁰ Secondo Richard Caplan, il problema principale sarebbe l'assoluto deficit di *accountability* (definita dall'autore come le varie norme, pratiche ed istituzioni che hanno il proposito di rendere i pubblici poteri responsabili per le loro azioni e per i risultati che da queste derivano) che caratterizza l'esercizio di potere da parte dell'HR. Questo, non solo andrebbe a contrastare con l'idea stessa della sovranità, concepita come il diretto effetto della volontà popolare, ma sarebbe giustificabile in una situazione di grave emergenza nella quale la Bosnia non sembra più trovarsi; vedi R. CAPLAN, *Who Guards the Guardians? International Accountability in Bosnia*, in *International Peacekeeping*, 2006.

¹³¹ Il rischio, con riguardo ai *Bonn Powers*, è quello di incorrere in una sorta di despotismo. Infatti, come scrisse James Madison nel *Federalist* 47, è ben noto che «l'accumulazione di tutti i poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario, nelle stesse mani... si può considerare effettivamente la definizione stessa di tirannia».

¹³² Oramai, il numero degli Alti Rappresentanti passati per la Bosnia è arrivato a sette. Il primo fu Carl Bildt, diplomatico svedese che ricoprì l'incarico dal dicembre '95 al giugno '97. Da giugno '97 a luglio '99 fu il turno del diplomatico spagnolo Carlos Westendorp, che diede un'identità alla BiH introducendo le targhe uniche, la moneta unica, l'inno nazionale e i passaporto. Il terzo HR fu, tra il 1999 e il 2002, l'austriaco Wolfgang Petrisch, ricordato per essere stato uno strenuo oppositore della corruzione e un sostenitore della totale indipendenza della Bosnia dalla supervisione internazionale. Il mandato del quarto HR, il britannico Lord Paddy Ashdown, durò ben quattro anni (dal 2002 al 2006) e fu caratterizzato da un approccio pragmatico e riformatore. Ashdown, fece spesso ricorso ai decreti e alle apparizioni sui media locali e iniziò le trattative per far sì che la BiH entrasse nella NATO e nell'UE. Dal 2006 al 2007, fu la volta dell'ex Ministro tedesco Christian Schwartz Schilling, considerato troppo passivo (veniva definito dai media "la Bella Addormentata"). Nel luglio 2007 e fino al 2009 il ruolo è stato ricoperto dal diplomatico slovacco Miroslav Lacjcek. Infine, a partire dal 26 marzo 2009 è arrivato l'austriaco Valentin Inzko, tutt'ora in carica.

¹³³ Il riferimento era a Christian Schwartz Schilling; in proposito vedi M. MORATTI, *Ultimo Rappresentante in Bosnia ed Erzegovina*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, 23 dicembre 2005.

Citando un articolo pubblicato sul sito dell'Osservatorio Balcani e Caucaso, quella degli Alti Rappresentanti può essere definita ironicamente come una favola nella quale, susseguendosi uno dopo l'altro, ed essendo arrivati ormai al settimo i Rappresentanti vengono associati ai sette nani: «Gli alti rappresentanti in Bosnia sono considerati quasi come dei presidenti. Il presidente della Repubblica non è uno solo, ma sono sempre tre, e cambiano spesso. Così che la gente non riesce nemmeno a memorizzarli tutti. L'Alto Rappresentante si ferma sempre di più. Ed è sempre sulla stampa e in TV. All'inizio del mandato l'Alto rappresentante è uno che promette molto e piace alla gente. Poi si stanca della incapacità dei politici locali, delle solite risse, e della confusione... Si stanca anche la gente perché le cose non vanno come ci si aspettava che andassero. E la favola va avanti...»¹³⁴.

¹³⁴ D. TERZIC, *La fiaba dell'Alto Rappresentante in Bosnia*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, 16 luglio 2007.

CAPITOLO II

1. La transizione condizionata dalla potenziale adesione all'Unione Europea

Oltre alla comunità internazionale, anche gli attori europei hanno preso parte al processo di ricostruzione e transizione democratica della Bosnia ed Erzegovina.

Tre sono le organizzazioni che hanno svolto un ruolo importante in questo percorso: l'OSCE¹³⁵, il cui ruolo primario nei Balcani è stato svolto nel monitoraggio elettorale¹³⁶; il Consiglio d'Europa¹³⁷ (soprattutto tramite la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Commissione per la Democrazia attraverso il Diritto, anche conosciuta con il nome di Commissione di Venezia¹³⁸) e l'Unione Europea, che rappresenta in assoluto l'attore più importante ed influente del Vecchio Continente nei Balcani Occidentali¹³⁹.

¹³⁵ L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa nacque ad Helsinki nel 1973, in seguito ad una conferenza tenutasi tra i leader degli USA e dell'URSS (Nixon e Brezhnev) per tentare di risolvere la crisi che contrapponeva il blocco sovietico a quello occidentale durante la guerra fredda. L'OSCE opera nell'Europa orientale e sud-orientale, nel Caucaso e nell'Asia Centrale e le sue attività riguardano principalmente tre dimensioni: quella politico-militare, quella economico-ambientale e quella sociale. Gli Stati membri dell'OSCE sono 57 e prendono le decisioni per consenso, su una base politica e non legale.

¹³⁶ Espressamente previsto dall'Annesso III del GFAP.

¹³⁷ Il Consiglio d'Europa fu istituito a Londra nel 1949 da alcuni paesi dell'Europa Occidentale con lo scopo di realizzare una cooperazione tra gli Stati europei che assicurasse loro la pace. Il Consiglio d'Europa si è poi evoluto fino a comprendere ben 47 Stati membri ed ha assunto un importante ruolo nel panorama giuridico europeo promuovendo numerosi accordi internazionali. Tra di essi, il più importante è sicuramente la CEDU (la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali) che, tra l'altro, gode di valore super-costituzionale all'interno della Costituzione della Bosnia ed Erzegovina.

¹³⁸ Strumento del quale il Consiglio d'Europa si serve per assistere i processi di democratizzazione e per formulare pareri non vincolanti nei confronti di questioni che riguardano le Costituzioni dei propri Stati membri e degli Stati membri della Commissione stessa (60 in tutto). La Commissione di Venezia è stata istituita in occasione di una Conferenza tenutasi a Venezia il 19 e 20 gennaio 1990. Essa opera con riguardo a tre aree di interesse: istituzioni democratiche e diritti fondamentali, giustizia costituzionale ed ordinaria, elezioni, referendum e partiti politici. I suoi membri sono insigni giuristi e, nonostante vengano designati dai propri Stati per un periodo di quattro anni, essi agiscono a titolo individuale.

¹³⁹ Infatti, citando le parole di Jens Woelk «l'integrazione europea è diventata la prospettiva fin dall'inizio determinante per gli Stati del Sudest-Europa»; J. WOELK, op. cit., p. 204.

1.1 La nuova procedura di adesione all'UE e Il principio della condizionalità

Le politiche dell'Unione Europea nei confronti della Bosnia ed Erzegovina si sono indirizzate, fin dall'anno degli Accordi di Dayton, verso la necessità di ricostruire il Paese e guidarlo lungo una sua transizione costituzionale e democratica¹⁴⁰.

Gli strumenti con i quali l'Unione ha operato per conseguire tali obiettivi sono stati sostanzialmente due: l'assistenza tecnica e finanziaria (la carota) e la condizionalità¹⁴¹ (il bastone)¹⁴², che si sono sviluppati soprattutto con l'allargamento dell'UE all'Europa centro-orientale¹⁴³.

Il c.d. quarto allargamento ha rappresentato, difatti, un punto di svolta per l'Unione, sia per quanto riguarda la procedura di adesione ad essa, che si è notevolmente modificata, sia per quanto concerne le condizioni imposte ai candidati per conseguirla.

Questi cambiamenti sono intervenuti in relazione alla natura degli Stati coinvolti nel c.d. quarto allargamento i quali, essendo parte dell'area geografica appannaggio dell'ex blocco sovietico, erano stati precedentemente esclusi dall'area di influenza comunitaria. Come conseguenza della condizionalità positiva, tali Paesi, in vista dell'allargamento, hanno dovuto risolvere molteplici problematiche (istituzionali, politiche ed economiche) che costituivano un impedimento all'ingresso nell'Unione.

Le condizioni da rispettare al fine di accedere all'UE hanno visto la luce in occasione del Consiglio Europeo di Copenaghen del 1993, durante il quale è stata riconosciuta ai Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO), la possibilità di candidarsi per aderire

¹⁴⁰ Vedi le conclusioni del Consiglio Europeo di Madrid del 15 e 16 dicembre 1995. Nelle dichiarazioni sull'ex Jugoslavia contenute nell'Allegato 7, il Consiglio europeo formula le proprie considerazioni sui seguenti temi: l'importanza del reciproco riconoscimento degli Stati dell'ex Jugoslavia; la necessità che le autorità della Repubblica di Bosnia Erzegovina facciano quanto necessario affinché l'intera città di Sarajevo possa vivere in condizioni di sicurezza; la disponibilità dell'Unione Europea ad apportare un contributo all'attuazione degli aspetti civili dell'accordo di pace., invitando la comunità internazionale a contribuire anch'essa a tale sforzo nel contesto di un'equa ripartizione degli oneri.

¹⁴¹ Nell'ambito dell'Unione Europea, la condizionalità può entrare in gioco in due fasi differenti del rapporto con uno Stato: se opera *ex ante*, viene definita positiva, in quanto subordina la fornitura di un vantaggio politico o economico al soddisfacimento di determinate condizioni. Se il principio opera *ex post*, invece, esso assume un'accezione negativa, dal momento che consiste nella revoca di un vantaggio precedentemente concesso; cfr. J. WOELK, op. cit. p. 204.

¹⁴² Quello del bastone e della carota (*carrot and stick*) è un modo di dire utilizzato per descrivere una politica che combini insieme ricompense e punizioni con lo scopo di indurre un determinato comportamento; vedi Ivi.

¹⁴³ L'allargamento ha riguardato: Slovenia, Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Lituania, Lettonia, Estonia, Cipro e Malta, nel 2004, mentre Bulgaria e Romania nel 2007.

all'Unione. L'avvio dei negoziati tuttavia, veniva per la prima volta sottoposto alla soddisfazione di determinati criteri, sia da parte degli Stati candidati sia da parte dell'UE. I primi dovevano garantire: la democrazia, lo stato di diritto, la tutela dei diritti e delle minoranze (criterio politico), un'economia di mercato funzionante e la capacità di competere con le economie di mercato dell'Unione (criterio economico) e la facoltà di assumere gli obblighi derivanti dallo *status* di membro dell'UE (adesione *all'acquis communautaire*).

L'Unione, invece, doveva assicurare la capacità di assorbimento dei nuovi Stati al proprio interno.

Con i cosiddetti criteri di Copenaghen, dunque, venne introdotto per la prima volta, in seno all'UE, il principio della condizionalità¹⁴⁴, che sarà poi successivamente inserito nella normativa europea a partire dal Trattato di Amsterdam¹⁴⁵.

Con riferimento al procedimento seguito per consentire l'adesione di uno Stato all'Unione Europea, questo si è notevolmente complicato¹⁴⁶: citando le parole della stessa Commissione Europea in una comunicazione al Parlamento e al Consiglio «oggi il processo di adesione, impostato a un maggiore rigore [...] pone condizioni eque e rigorose e misura i progressi verso l'adesione alla luce delle iniziative dei singoli paesi volte a soddisfare i criteri stabiliti»¹⁴⁷. Infatti, prima che uno Stato presenti la propria candidatura, questo viene aiutato dall'Unione a prepararsi per la futura adesione tramite la predisposizione di vari strumenti¹⁴⁸.

¹⁴⁴ I PECO sarebbero entrati a far parte della grande famiglia comunitaria solo a condizione che rispettassero specifici standard.

¹⁴⁵ Oggi, la base giuridica relativa ai criteri di adesione è contenuta negli articoli 49 e 2 del TUE. Il primo stabilisce quali Stati possano presentare la domanda di adesione, il secondo elenca i valori fondamentali dell'UE ai quali gli Stati candidati devono aderire.

¹⁴⁶ Nei primi tre allargamenti all'UE, il procedimento era il seguente: il Consiglio Europeo, previa presentazione da parte dello Stato interessato di una richiesta ad entrare nella CE, e su parere della Commissione, decideva all'unanimità se aprire i negoziati con lo Stato in questione. Gli accordi raggiunti tra il candidato e l'Ue venivano poi inseriti in un *Draft Treaty of Accession*. Poi, in seguito ad un parere della Commissione e all'assenso del Parlamento, il trattato di adesione veniva approvato dal Consiglio e sottoscritto e ratificato sia dai candidati sia dagli Stati membri.

¹⁴⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2013-2014*, Bruxelles, 16 ottobre 2013.

¹⁴⁸ Lo Strumento principale è il c.d. Processo di Stabilizzazione e Associazione (ASP). Esso è stato avviato nel 1999 e costituisce la cornice strategica entro la quale i paesi dei Balcani occidentali vengono sostenuti nel loro avvicinamento all'Unione Europea. In tale quadro vengono compresi vari strumenti tra cui assistenza finanziaria, contratti bilaterali, rapporti commerciali, dialogo politico e cooperazione regionale.

Questa fase di pre-adesione, durante la quale si potevano apportare le riforme economiche e giuridiche tali da rendere gli Stati dell'Europa centro-orientale idonei a rispettare gli *standard* europei¹⁴⁹, venne introdotta e formalizzata durante il Consiglio Europeo di Essen del 1994. Nel corso di questa fase, inoltre, l'UE si rese disponibile ad assistere economicamente i PECO servendosi di un programma introdotto già nel 1989 e denominato PHARE (*Poland and Hungary: Aid for the Reconstructions of Economies*)¹⁵⁰.

Infine, durante il Consiglio Europeo di Lussemburgo del 1997, furono stabiliti i tre pilastri della strategia di adesione rafforzata¹⁵¹: la conclusione dei Partenariati per l'adesione, la pubblicazione di *Progress Report* annuali che segnalassero i progressi conseguiti dai candidati tramite la valutazione, in particolare, delle misure adottate dagli Stati per recepire l'*acquis communautaire* e una strategia di aiuto di pre-adesione rafforzata.

Le relazioni bilaterali tra l'UE e i PECO furono poi sancite da “accordi di associazione” in base ai quali si stabilirono le linee organizzative per gestire tutto il processo.

Grazie all'introduzione del principio di condizionalità durante il quarto allargamento, quindi, si è verificato un processo evolutivo sia in seno agli Stati sia in seno alla stessa Unione. Infatti, la prospettiva di una futura adesione all'UE ha generato, nei candidati, un esteso processo di transizione costituzionale, e nell'Unione, un ampliamento nel processo di costituzionalizzazione del diritto europeo per via della sua introiezione nel diritto di ciascuno Stato candidato¹⁵².

¹⁴⁹ Nel libro bianco del 1995 sulla “Preparazione dei Paesi associati dell'Europa centrale e orientale all'integrazione nel mercato interno dell'Unione”, si parla espressamente di “fase precedente l'adesione” e si legge: «Per aiutare i paesi associati dell'Europa centrale e orientale (PECO) ad affrontare l'impresa di prepararsi all'adesione all'Unione europea, il Consiglio europeo di Essen del dicembre 1994 ha adottato un'ampia strategia preliminare all'adesione. Il Consiglio ha individuato nella preparazione dei paesi associati all'integrazione nel mercato interno “l'elemento chiave della strategia di riduzione del divario”».

¹⁵⁰ Anche se inizialmente il piano era riferito solo a Polonia e Ungheria, questo è stato esteso ai Paesi di tutta l'area.

¹⁵¹ La strategia «ha lo scopo di porre tutti i paesi candidati dell'Europa centrale e orientale in grado di divenire, a termine, membri dell'Unione europea e, a tal fine, di allinearsi il più possibile all'*acquis* comunitario già prima dell'adesione»; cfr. le Conclusioni della Presidenza in merito al Consiglio Europeo di Lussemburgo, 12 e 13 dicembre 1997.

¹⁵² È questo fondamentale passaggio che, secondo Maria Dicosola, distinguerebbe la condizionalità europea da quella, ben più risalente, utilizzata nella cooperazione allo sviluppo internazionale. Quest'ultima nasce negli anni immediatamente successivi alla Seconda Guerra Mondiale durante i quali i Paesi occidentali iniziarono ad elargire finanziamenti con lo scopo di aiutare gli Stati protagonisti della

1.2 I Balcani occidentali verso l'Unione europea

I Balcani occidentali hanno iniziato ad intravedere la prospettiva dell'ingresso nell'Unione europea verso la fine degli anni '90. Tuttavia, solo la Slovenia, nel 2004, e la Croazia, nel 2013, hanno raggiunto l'obiettivo, mentre la *ex* Repubblica Jugoslavia di Macedonia e la Turchia hanno lo *status* di candidati e la Serbia, il Montenegro e la Bosnia-Erzegovina sono potenziali candidati.

Benché l'Unione europea avesse iniziato ad intervenire nella ricostruzione dei Balcani occidentali già a partire dagli Accordi di Dayton¹⁵³, fu solo nel 1999 che prese coscienza della necessità di adottare un approccio regionale¹⁵⁴ nel territorio e diede vita, a seguito del Consiglio Europeo di Colonia del 10 giugno 1999, al “Patto di Stabilità per l'Europa sudorientale”¹⁵⁵.

Il Patto costituiva prevalentemente una dichiarazione di intenti, quindi non prevedeva la nascita di istituzioni indipendenti ed i suoi lavori erano organizzati sulla base di “tavoli di lavoro”.

Con esso, i soggetti sottoscrittori confermarono il loro impegno ad intervenire nell'area ma anche ad impedire che ulteriori squilibri si verificassero nella regione, tramite una

decolonizzazione. Visto l'insuccesso dei primi finanziamenti nelle *ex* colonie, tuttavia, il Fondo Monetario Internazionale fu il primo ad imporre la necessità che tali aiuti economici venissero subordinati al rispetto di specifici criteri. Tale utilizzo della condizionalità fu definito *First Generation Conditionality* da Olav Stokke nel suo *Aid and Political Conditionality* del 1995. Questa prima generazione, basata su riforme prettamente economiche, si distingue poi dalla *Second Generation*, incentrata maggiormente sulle riforme politiche ed istituzionali; vd. M. DICOSOLA, op. cit., p. 13-18.

¹⁵³ In questi primi anni l'Ue utilizzò principalmente un approccio bilaterale basato sui meriti individuali di ogni singolo Stato dei Balcani occidentali inaugurato con le “linee guida per la *ex*-Jugoslavia” adottate nelle Conclusioni del Consiglio il 30 ottobre 1995; vd. J. WOELK, p. 205 op. cit.

¹⁵⁴ Tale approccio si basa sulla consapevolezza, da parte dell'UE, della necessità di apportare le modifiche volte alla ricostruzione e alla transizione costituzionale tramite una stabilizzazione dell'intera regione balcanica. Di tale approccio si hanno i primi riferimenti nell'ambito del “Processo di Royamount”, un piano lanciato a partire dal 1996 che, con la collaborazione degli USA, della Russia, del Consiglio d'Europa e dell'OSCE, aveva lo scopo di provvedere alla ricostruzione successiva agli accordi di Dayton tramite la cooperazione tra i vari Stati della penisola balcanica.

¹⁵⁵ Siglato da ben 40 soggetti, tra i quali sono compresi, oltre agli allora 15 Stati membri dell'Unione; tutti gli Stati della regione tranne la Federazione Jugoslava (Albania, Bosnia, Bulgaria, Croazia, Ungheria, Romania, Slovenia, Macedonia e Turchia); la Federazione Russa, gli Stati Uniti, il Canada e il Giappone; nonché numerose organizzazioni internazionali (OSCE, Consiglio d'Europa, ONU, UNHCR, NATO, OCSE, UEO); alcune istituzioni finanziarie internazionali (FMI, Banca mondiale, BEI, BERS); e alcune organizzazioni regionali (Processo di Royamount, BSEC-Cooperazione economica del Mar Nero, INCE, SECI-Iniziativa per la cooperazione per il sud-est europeo, SEECP-Processo di cooperazione nel sud-est europeo).

cooperazione volta alla sua transizione verso forme di governo stabili, economie di mercato efficienti e società civili pluralistiche, in grado di vivere nel rispetto dei diritti fondamentali dell'Uomo e delle minoranze etniche.

Dal 2008, il Patto di Stabilità è stato sostituito dal “Consiglio di Cooperazione Regionale” il quale “promuove la cooperazione e l'integrazione europea ed euro-atlantica del sud-est Europa con lo scopo di ispirare un progresso nella regione da cui possa trarre beneficio il suo popolo”¹⁵⁶.

A partire dal 2000, inoltre, l'Ue ha intrapreso una serie di rapporti bilaterali con gli Stati del sud-est Europa al fine di introdurre una reale prospettiva di adesione all'Unione tramite il c.d. “Processo di stabilizzazione e associazione” (ASP). L'ASP, come precedentemente anticipato, ricalcando la “Strategia di preadesione” prevista per i Paesi dell'Europa centro orientale, prevede una serie di strumenti atti a favorire l'avvicinamento dei singoli Stati balcanici alla candidatura per aderire all'Unione Europea¹⁵⁷, tra cui, soprattutto, gli accordi bilaterali e gli aiuti finanziari che sono elargiti dall'Ue al fine di provvedere all'*institution building* nei Balcani occidentali.

Il primo strumento unico dedicato a tale scopo fu il CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization*), istituito con regolamento CE n. 2666/2000 dal Consiglio Europeo il 5 dicembre 2000¹⁵⁸.

Dopo il CARDS, nel 2007, è stata la volta dell'IPA (Strumento di preadesione) che prevedeva l'intervento finanziario dell'Unione nei Paesi candidati all'Ue in cinque ambiti: il sostegno alla transizione e il rafforzamento delle istituzioni, la cooperazione transfrontaliera, lo sviluppo regionale, la valorizzazione del capitale umano e la lotta all'esclusione e lo sviluppo rurale¹⁵⁹.

Infine, a partire dal 2014 e fino al 2020, è stato introdotto l'IPA II¹⁶⁰, che, come i precedenti fondi di finanziamento allocati dall'Ue in favore dei Paesi in via di adesione,

¹⁵⁶ Cfr. il sito del *Regional Cooperation Council* al seguente indirizzo: <http://www.rcc.int/>.

¹⁵⁷ Nel 2003 il Consiglio europeo di Salonicco ha ribadito ufficialmente (dopo il Consiglio Europeo di Santa Maria di Fera del 2000) che tutti i paesi del PSA erano potenziali candidati all'adesione all'UE; cfr. la “*Thessaloniki Declaration*” nella Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *The Western Balkans and the European Integration*, Brussels, 21 maggio 2003.

¹⁵⁸ GUCE L 306, 7 dicembre 2000.

¹⁵⁹ Per quanto riguarda i potenziali candidati, tra cui la Bosnia-Erzegovina, tuttavia, erano ammissibili solamente le prime due misure.

¹⁶⁰ Le basi legali dell'IPA II sono: *IPA II regulation* entrato in vigore il 16 marzo 2014 ed applicabile retroattivamente dal 1° gennaio 2014; *Common Implementing Regulation* (CIR) che contiene regole e

fornisce assistenza finanziaria e tecnica in vista di un miglioramento complessivo delle condizioni di partenza. Per il periodo che va dal 2014 al 2020, sono stati destinati all'IPA II 11,7 miliardi di euro dei quali 165,8 milioni riservati alla Bosnia ed Erzegovina (esclusi i fondi dedicati alla cooperazione transfrontaliera). Lo stanziamento di tali fondi è rivolto in particolare al rafforzamento delle istituzioni democratiche e della *rule of law*, alla riforma della pubblica amministrazione e dell'economia, alla promozione del rispetto dei diritti umani, delle minoranze e dell'uguaglianza di genere, al supporto dello sviluppo della società civile e della cooperazione regionale. Questo approccio per settori intende promuovere riforme strutturali in quelle aree fortemente connesse agli standard europei che consentano ai beneficiari di conseguire quelle riforme politiche ed economiche necessarie al futuro accesso all'Ue. Allo stesso tempo, anche l'Unione europea trae dei vantaggi dall'erogazione di tali fondi, raggiungendo obiettivi cruciali come lo sviluppo dell'economia, la fornitura di energia e trasporti e del cambiamento climatico e ambientale.

Le novità introdotte dall'IPA II sono state chiaramente descritte dalla Commissione in un rapporto sulla “Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2013-2014”:
«un approccio settoriale, incentivi all'efficienza, più sostegno al bilancio e più attenzione al raggiungimento di risultati quantificabili»¹⁶¹. Infatti, nell'IPA II, rispetto alle linee di finanziamento precedenti, è stato adottato un approccio maggiormente strategico, rappresentato dall'introduzione dei c.d. “Country Strategy Papers”, documenti strategici elaborati per ogni beneficiario e validi per tutto il periodo di programmazione europea (7 anni) che suddividono il budget disponibile e lo allocano per i vari settori di intervento, permettendo così un uso più efficiente delle risorse e garantendo un maggiore controllo rispetto ai risultati raggiunti da ogni Paese.

Gli accordi bilaterali, che costituiscono l'ultima tappa del processo di stabilizzazione e associazione, invece, sono definiti Accordi di stabilizzazione e associazione (ASA) e stabiliscono una permanente cooperazione politica ed economica tra l'Ue e i futuri candidati, creando anche aree di libero scambio.

procedure di implementazione per tutti gli strumenti utilizzabili; *IPA II Implementing Regulation* adottato dalla Commissione il 2 maggio 2014.

¹⁶¹ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2013-2014*, cit.

Tuttavia, affinché si giunga all'avvio dei negoziati, gli Stati interessati devono soddisfare numerosi criteri, oltre, ovviamente, a quelli suddetti di Copenaghen: l'obbligo di provvedere concretamente al rientro in Patria dei profughi, l'osservanza degli obblighi derivanti dagli accordi di pace e l'attuazione di riforme democratiche ed economiche (principalmente riguardanti la privatizzazione e l'attuazione di economie di mercato). Il rispetto di questa forma di condizionalità "positiva" è poi monitorato dalla Commissione, che, qualora esprima un parere favorevole, successivamente ad un giudizio positivo da parte del Consiglio, può iniziare a condurre la fase negoziale.

Una volta concluso l'accordo, inoltre, il Consiglio di stabilizzazione e associazione vigila sulla sua attuazione con l'appoggio del Comitato di stabilizzazione e associazione. Infine, un Comitato parlamentare di stabilizzazione e di associazione promuove la collaborazione tra i parlamenti dei Paesi dei Balcani occidentali e il Parlamento europeo.

1.3 Il Processo di Associazione e Stabilizzazione in BiH:

Alla stregua degli altri Paesi dei Balcani occidentali, la BiH è stata inclusa nel nuovo Processo di Associazione e Stabilizzazione nel 1999.

A seguito poi, dell'identificazione del Paese come "potenziale candidato" durante il Consiglio Europeo del 2000, l'Unione ha intensificato la propria presenza all'interno dello Stato adottando varie iniziative nel corso degli anni successivi, tutte costellate da notevoli problemi nella loro attuazione.

Una delle prime misure aderenti alla nuova strategia europea in Bosnia fu la fusione tra la figura del Rappresentante Speciale dell'Unione europea (EUSR)¹⁶² e quella dell'Alto Rappresentante in BiH della Comunità Internazionale avvenuta nel febbraio 2002¹⁶³, attività che potrebbe considerarsi come un importante segnale di convergenza tra l'implementazione degli Accordi di Dayton e il processo d'integrazione europea.

¹⁶² Figura introdotta a partire dal 1999 al fine di promuovere le politiche e gli interessi dell'Unione in paesi travagliati e gioca un ruolo attivo nel consolidamento della pace, della stabilità e dello stato di diritto.

¹⁶³ Tale doppio ruolo, tuttavia, fu ricoperto dall'HR solo fino al 2011 quando, alla luce del Trattato di Lisbona del 2009, la carica di EUSR è stata collegata a quella di Capo della Delegazione dell'Unione Europea in BiH.

Successivamente, nel 2003, la Commissione pubblicò uno studio di fattibilità circa la possibilità per la Bosnia di intraprendere i negoziati per un Accordo di Associazione e Stabilizzazione, che furono ufficialmente lanciati solo nel novembre del 2005¹⁶⁴.

Tuttavia, il SAA venne finalmente siglato il 16 giugno del 2008 poiché, nonostante le negoziazioni si fossero concluse con successo già nel dicembre del 2006, non fu possibile siglarle formalmente a causa del ritardo con cui furono adempiute determinate riforme richieste dall'accordo e che, stando allo studio di fattibilità, il Paese aveva il compito di adottare.

Quando, nel 2008, fu firmato l'accordo¹⁶⁵, la sua entrata in vigore fu tuttavia congelata, ponendo il processo di integrazione europea della Bosnia ed Erzegovina in un'ulteriore fase di stallo, prolungatasi per ben sette anni.

Il principale ostacolo era rappresentato dal mancato rispetto di due impegni primari previsti in capo alla BiH e considerati «elementi essenziali di una domanda credibile di adesione da sottoporre all'esame dell'UE»¹⁶⁶. Il primo, era l'attuazione della sentenza *Sejdic e Finci vs. BiH* della Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁶⁷. La Corte di Strasburgo aveva, infatti, dichiarato contrarie alla CEDU le disposizioni dell'Annesso IV del GFAP sulle elezioni della Presidenza della Repubblica e della Camera dei popoli che costituiscono un limite al diritto di elettorato passivo per le minoranze etniche presenti sul territorio nazionale.

¹⁶⁴ Lo studio, infatti, subordinava l'apertura dei negoziati al soddisfacimento di molteplici condizioni da parte della Bosnia: conformità con le condizioni esistenti e con gli obblighi internazionali; governance più efficace; pubblica amministrazione più efficiente; integrazione europea; disposizioni efficaci in materia di diritti umani; buon funzionamento dell'apparato giudiziario; lotta contro la criminalità, specialmente quella organizzata; gestione dell'asilo e dell'emigrazione; riforma dell'amministrazione doganale e fiscale; legislazione sul bilancio; pratiche di bilancio; statistiche attendibili; politica commerciale coerente; mercato integrato dell'energia; spazio economico unico e radiodiffusione pubblica della BiH.

¹⁶⁵ È bene precisare che tale passaggio fu possibile solo in seguito alla riforma della polizia avvenuta nel 2008. Tale riforma era stata dichiarata una delle priorità assolute nello studio di fattibilità del 2003 ed era stata promossa nel 2004 dallo stesso Alto Rappresentante/EUSR. Le forze di polizia presenti nello Stato, infatti, erano troppo numerose, poco sostenibili e difficilmente coordinabili a livello territoriale ed organizzativo. A causa dell'assenza di un compromesso accettabile, tuttavia, per riuscire nell'impresa si dovettero attendere ben quattro anni. Infatti, la riforma vide la luce solamente nell'aprile del 2008 e non promosse, tra l'altro, tutte le modifiche auspiccate dall'Unione e dall'Alto Rappresentante/EUSR (furono istituite nuove autorità di coordinamento ma le forze di polizia non vennero accentrate e rimasero numerose e dislocate presso tutti i livelli territoriali).

¹⁶⁶ Cfr. la 3179^a sessione del Consiglio Affari Esteri dell'UE, Lussemburgo, 25 giugno 2012.

¹⁶⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera), 22 dicembre 2009 (caso *Sejdić e Finci c. Bosnia Erzegovina*). Di tale sentenza si tratterà specificatamente più avanti.

Secondo la Commissione Europea, tale inadempienza pregiudicava «la legittimità e la credibilità della presidenza e della Camera dei popoli di Bosnia Erzegovina, in vista delle elezioni del 2014»¹⁶⁸.

Il secondo, consisteva nella predisposizione di un modello di coordinamento e sintesi interni che permettesse al Paese di esprimersi in modo univoco circa le questioni europee.

Inoltre, sempre riportando le parole della Commissione, il Paese doveva «affrontare ulteriori problemi ed assicurare maggiore impegno in numerosi ambiti: Stato di diritto, in particolare la riforma del settore giudiziario e la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata; riforma della pubblica amministrazione; libertà di espressione, comprese le intimidazioni dei giornalisti; lotta contro le discriminazioni, soprattutto nei confronti dei rom; ulteriori riforme economiche per migliorare un contesto imprenditoriale fragile e creare un spazio economico comune a tutto il Paese»¹⁶⁹.

A confermare l'opinione negativa espressa dall'Unione Europea circa il basso grado di avanzamento della Bosnia ed Erzegovina, è stato, poi, il *Progress Report* del 2014¹⁷⁰, etichettato da alcuni osservatori come “il peggiore di sempre”¹⁷¹.

In tale rapporto, la Commissione aveva registrato una generale assenza del volere politico collettivo a conseguire le riforme necessarie per aderire all'Unione e la presenza di progressi davvero limitati sia nel campo socio-politico sia in quello economico.

In campo socio-politico, si criticavano soprattutto: la quasi totale assenza di adeguamento legislativo alle direttive comunitarie; la debolezza della cooperazione tra i vari livelli di governo e la società civile; la scarsità di riforme per ridurre la corruzione che rimane ancora pervasiva nell'intero settore pubblico, nelle aree della fornitura di servizi e di accesso al mondo del lavoro; la generale assenza della volontà politica di andare oltre le retoriche e combattere la corruzione e la criminalità organizzata; la persistente diffusione di pressioni politiche e finanziarie esercitate nei confronti dei media e l'uso di intimidazioni e minacce contro giornalisti ed editori; la debole implementazione

¹⁶⁸ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2013-2014*, cit.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ European Commission, *Bosnia and Herzegovina Progress Report*, ottobre 2014, Bruxelles.

¹⁷¹ Vedi ad es. l'articolo di Andrea Oskari Rossini, *Bosnia: la svolta di Bruxelles*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, Sarajevo, 17 dicembre 2014.

delle strategie previste a favore dei rifugiati e i dispersi, soprattutto in campo socio-economico.

Con riferimento ai criteri economici, inoltre, si sottolineava come la Bosnia ed Erzegovina avesse fatto solo piccoli passi in avanti per diventare un'economia di mercato funzionale al mercato unico europeo. La Commissione richiedeva maggiori sforzi sia per migliorare la composizione e la qualità delle spese pubbliche e per ridurre l'inefficienza, sia per combattere la persistente disoccupazione, soprattutto tra i giovani. Veniva inoltre auspicato un miglior coordinamento tra le Entità per facilitare l'implementazione delle politiche economiche e supportare il settore privato, soprattutto con lo scopo di attrarre investimenti privati, nazionali ed esteri.

Dunque, alla luce di tali considerazioni, appare chiaro come il mancato rispetto della condizionalità positiva imposta dall'Unione abbia impedito alla Bosnia ed Erzegovina di proseguire nel processo di integrazione. Allo stesso tempo, però, l'IPA II ha destinato fondi alla BiH, nonostante, anche in tale ambito, la Commissione non abbia rinunciato a sottolineare i numerosi punti di debolezza presenti nel sistema bosniaco alla luce del percorso di pre-adesione.

Nei confronti della Bosnia, infatti, è stato adottato l'*Indicative Strategy Paper for Bosnia and Herzegovina (2014-2017)*¹⁷², dal quale emerge chiaramente che l'approccio finanziario intrapreso nei confronti del Paese sia stato condizionato dalla percezione di un mancato impegno da parte delle *élite* politiche per raggiungere un consenso necessario per andare avanti nel percorso di pre-adesione. Tale inerzia rende difficile la giustificazione dello stanziamento di fondi destinati a tale scopo e, per questo motivo, la Commissione ha deciso di non destinare al Paese finanziamenti necessari al supporto di settori nei quali, intervenendo le istituzioni afferenti a vari livelli di governo, è ancora insufficiente il livello di coordinamento necessario sia all'interno della BiH sia tra lo Stato e l'UE. Dunque, l'Unione stanziava per la BiH risorse relative ai soli settori nei quali sono stati raggiunti accordi sufficientemente coordinati¹⁷³. Infatti, la Commissione intende

¹⁷² European Commission, *Indicative Strategy Paper for Bosnia and Herzegovina (2014-2017)*, in *Annex 1 Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II)*, 15 dicembre 2014.

¹⁷³ Tra le strategie nelle quali è stato già raggiunto un accordo troviamo: la Strategia di Riforma per il Settore della Giustizia, la Strategia Nazionale per i Crimini di Guerra, la Riforma della Pubblica Amministrazione nonché alcune strategie adottate al livello municipale e cantonale nei confronti delle Piccole e Medie Imprese locali.

continuare a supportare il processo di integrazione ma, allo stesso tempo, necessita di un maggior impegno politico nei settori da riformare, condizione considerata indispensabile per un'adesione di successo. In particolare, l'assistenza di pre-adesione per il periodo 2014-2017 sarà focalizzata su due pilastri: Democrazia e Stato di diritto, al quale sono destinati in tutto 64 milioni di euro e Competitività e Crescita, per il quale sono stati previsti 101,8 milioni.

Andando più nello specifico, il primo pilastro è suddiviso a sua volta in due settori chiave.

Il primo (Democrazia e *Governance*) si propone di riformare in particolare il settore della pubblica amministrazione, rafforzando le istituzioni democratiche e il ruolo della società civile nei processi democratici, nonché rendendo maggiormente inclusivo e democratico il processo elettorale (soprattutto quello relativo alla Presidenza della Repubblica di cui si tratterà più a fondo nei paragrafi successivi). I problemi cruciali riscontrati in questo settore sono sicuramente quello dello scarso coordinamento intergovernativo sia nelle Entità sia tra queste e lo Stato centrale e una generale carenza di efficacia ed efficienza sia nella fornitura di servizi per i cittadini sia nella gestione finanziaria delle strutture. Altro elemento fortemente negativo da combattere nella PA bosniaca è la corruzione alla quale si potrà porre rimedio solo attuando legislazioni anti corruzione e misure di detenzione e repressione dei reati ad essa connessi.

Il secondo settore (Stato di diritto e Diritti fondamentali) si concentrerà, invece, sia sul rafforzamento dei valori di indipendenza, imparzialità, efficienza e responsabilità del sistema giudiziario, la cui terzietà è minata da ancora frequenti interferenze da parte della politica, sia sulla maggiore attenzione al rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo (libertà d'espressione, diritti delle donne, dei disabili, delle minoranze, degli omosessuali, dei bambini ecc...). Per entrambi i settori, infatti, si evidenzia un buono stato di avanzamento da un punto di vista legislativo accompagnato da un'attuazione debole ed inefficace.

Il secondo pilastro, a sua volta, copre altri due campi rilevanti.

In primo luogo, verranno stanziati fondi in tema di Competitività, Innovazione e Strategie di sviluppo locale (per un totale di 63,8 milioni di euro) da allocare in particolar modo in ambito locale (piuttosto che al livello di Entità e Stato centrale). In questo campo, i maggiori sforzi verranno compiuti al fine di rafforzare la competitività e l'innovazione

delle piccole e medie imprese, anche tramite investimenti nel settore della ricerca e nella creazione di maggiori opportunità di lavoro.

Il secondo settore chiave all'interno del secondo pilastro è invece incentrato sull'istruzione, l'occupazione e le politiche sociali e ad esso sono stati destinati 38 milioni di euro. Infatti, la disoccupazione ha raggiunto livelli molto elevati, in particolare tra i giovani, e il mondo dell'economia "informale" è ancora comune. I servizi in campo sociale non sono adeguati a fornire gli aiuti necessari a supportare le categorie più svantaggiate e nel settore dell'educazione le politiche d'intervento peccano fortemente di coordinamento le une con le altre. Secondo la Commissione, adeguate riforme nei campi dell'occupazione e dell'istruzione sono indispensabili per una crescita sostanziale del Paese ed è su queste che parte dei fondi dell'IPA II verranno concentrati.

Infine, al di là degli specifici settori, verranno implementate riforme trasversali che andranno a incidere su diversi settori in cui sono necessari miglioramenti paralleli e concomitanti. Tra questi sono sicuramente inclusi la lotta alla corruzione e alla discriminazione, il rafforzamento dei processi democratici e della partecipazione sociale dei cittadini e del rispetto dei diritti umani.

2. Gli impulsi del Consiglio d'Europa per le riforme:

Come accennato all'inizio di questo capitolo, benché l'Unione Europea svolga un ruolo centrale nelle relazioni di politica estera con la Bosnia-Erzegovina, anche il Consiglio d'Europa va considerato come un attore estremamente importante per la transizione costituzionale del Paese. Infatti, sia le raccomandazioni della Commissione di Venezia sia le sentenze della Corte EDU, sono strumenti essenziali per tentare di promuovere le riforme democratiche e costituzionali in seno allo Stato bosniaco.

2.1 La Commissione di Venezia: le Raccomandazioni

La Commissione di Venezia, che nasce con lo scopo di assistere i processi di democratizzazione in Paesi istituzionalmente instabili, è intervenuta spesso nel corso degli anni fornendo opinioni sul sistema costituzionale della BiH. Secondo i pareri della Commissione, l'organizzazione costituzionale della Bosnia suscita molte perplessità e, a causa dei deficit di democrazia riscontrativi, il Paese affronta numerosi problemi nel percorso di adesione all'Ue.

L'impulso per l'espressione di un'analisi approfondita circa la soluzione costituzionale della BiH si ebbe il 23 giugno 2004, quando l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa adottò una risoluzione (*Rafforzare le istituzioni democratiche in Bosnia ed Erzegovina*) nella quale chiedeva alla Commissione di Venezia di esaminare alcune questioni relative all'Annesso IV agli Accordi di Dayton.

Così, nel marzo del 2005, la Commissione adottò una Raccomandazione sulla "situazione costituzionale in BiH e i poteri dell'Alto Rappresentante"¹⁷⁴ nella quale concluse che una riforma costituzionale fosse indispensabile per il Paese, individuando anche i nodi principali che essa avrebbe dovuto sciogliere.

¹⁷⁴ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, Venice, 11 March 2005, CDL-AD (2005) 004.

Innanzitutto, la Commissione evidenziò la necessità di un trasferimento di responsabilità dalle Entità allo Stato centrale, indispensabile perché la BiH potesse progredire nel suo percorso di adesione all'Ue.

In secondo luogo, concluse che sarebbe stata necessaria una ristrutturazione del sistema di voto nelle istituzioni statali, con un ridimensionamento del sistema di veto sugli interessi vitali dei popoli costitutivi.

Infine, ritenne fondamentale una modifica nella composizione ed elezione sia della Camera dei Comuni sia della Presidenza, soprattutto in seguito all'entrata in vigore del Protocollo n. 12 della CEDU¹⁷⁵. Infatti, sulla base degli artt. 4 e 5 dell'Annesso IV al GFAP e della legge elettorale del 2001 della Bosnia ed Erzegovina, l'elettorato passivo con riferimento alla Camera dei Popoli o alla presidenza della Repubblica è condizionato alla dichiarazione di appartenenza ad uno dei tre popoli costitutivi dello Stato¹⁷⁶. Di conseguenza, tutti gli "Altri", come definiti dalla stessa Costituzione della Bosnia, ossia i membri di minoranze etniche e/o coloro che non hanno dichiarato l'affiliazione ad alcuna etnia¹⁷⁷, vengono discriminati e vedono violato il proprio diritto di elettorato passivo.

Inoltre, per quanto riguarda la Presidenza, questa venne definita "inusuale" e si auspicò la sua revisione in modo da dare vita ad un'istituzione monocratica e detentrica di limitati poteri esecutivi (già in mano al Consiglio dei Ministri). Infatti, l'affidamento di poteri esecutivi in capo a due organi rischierebbe di dar vita ad una duplicazione del processo decisionale che diventerebbe così farraginoso e suscettibile di eventuali situazioni di stallo.

Sulla base delle considerazioni avanzate dalla Commissione, i principali partiti politici del Paese affidarono ad un gruppo di esperti l'elaborazione di un progetto di riforma costituzionale sul quale fu raggiunto un accordo collettivo il 18 marzo 2006. Le riforme previste riguardavano una generale ristrutturazione del sistema costituzionale e comprendevano tre proposte di riforma da attuare in capo alla Presidenza della Repubblica di BiH.

¹⁷⁵ Il Protocollo N° 12, entrato in vigore il primo aprile 2005, prevede un divieto generale della discriminazione.

¹⁷⁶ Che, si ricorda, sono serbi, bosgnacchi e croati.

¹⁷⁷ Definiti anche "cittadini bosniaci".

Così la Commissione di Venezia, nel giro di pochi giorni, elaborò due Raccomandazioni, la prima incentrata sulle proposte di revisione della Presidenza¹⁷⁸ e la seconda sulla generale modifica della Costituzione¹⁷⁹.

Riguardo la prima Raccomandazione, vengono analizzate e commentate le tre proposte di modifica formulate dal gruppo di esperti: la prima proposta manteneva fondamentalmente il sistema attuale sia di elezione sia di composizione dell'organo e, dunque, venne direttamente rigettata; la seconda, pur conservando il sistema di elezione diretta e la rotazione dei tre componenti dell'istituzione, eliminava il criterio etnico per i candidati; la terza proposta, infine, veniva qualificata come la più innovativa, dal momento che introduceva l'elezione indiretta di un solo Presidente (auspicata dalla Commissione)¹⁸⁰.

In conclusione, la Commissione espresse un generale compiacimento riguardo l'iniziativa dei partiti politici e accolse positivamente le proposte II e III, pur precisando che avrebbero avuto bisogno di ulteriori correzioni.

Anche per quanto riguarda la proposta di riforma della Costituzione, la Commissione di Venezia manifestò un generale entusiasmo, sia in merito al fatto che i partiti fossero riusciti a raggiungere un accordo su un tema così complesso, sia per le riforme proposte.

Tra queste, infatti, figuravano: il conferimento di maggiori poteri allo Stato centrale; l'incremento dell'efficienza delle istituzioni tramite il rafforzamento dei poteri del Consiglio dei Ministri e della Camera dei Rappresentanti e il conseguente ridimensionamento sia della Camera dei Popoli sia della Presidenza. La Commissione considerava il pacchetto proposto come il primo passo verso una vera e propria riforma costituzionale.

Tuttavia, sottolineò che un'iniziativa simile non potesse essere ignorata in quanto dimostrava i progressi delle élites politiche bosniache nell'aver conseguito un'accresciuta

¹⁷⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Different Proposals for the Election of the Presidency of Bosnia and Herzegovina*, Strasbourg 20 March 2006, opinion n. 374/2006, CDL-AD (2006) 004.

¹⁷⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Preliminary Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, Strasbourg, 7 April 2006, opinion n. 375/2006, CDL (2006) 027.

¹⁸⁰ Secondo la Commissione di Venezia, infatti, sarebbe più facile limitare i poteri della Presidenza se l'organo non venisse eletto direttamente dai cittadini.

“capacità di prendere il destino della Bosnia nelle proprie mani”¹⁸¹ e l’abilità della BiH di “superare le vecchie divisioni nell’interesse dell’integrazione Europea”¹⁸².

Tutto l’ottimismo dimostrato dalla Commissione di Venezia, però, è stato soffocato dalla realtà dei fatti, dal momento che finora nessuna riforma costituzionale è stata effettivamente adottata.

2.2 I Casi *Sejdic e Finci v. BiH* e *Zornić v. BiH*

Gli stessi sforzi per indirizzare la Bosnia-Erzegovina nel percorso di riforme auspicato dalla CI e dall’Europa sono stati compiuti anche dalla Corte europea dei diritti dell’uomo e, anche in questo caso, con scarsi risultati. L’esempio più emblematico di questo percorso è sicuramente quello della sentenza *Sejdic e Finci v. Bosnia*, la cui mancata attuazione ha bloccato per ben sei anni il processo di adesione all’UE.

Il Sig. *Sejdic*, di etnia Rom e il Sig. *Finci*, di etnia ebraica, entrambi cittadini bosniaci, hanno presentato ricorso alla Corte europea dei diritti dell’uomo rispettivamente il 3 luglio e il 18 agosto del 2006, lamentando la violazione del combinato disposto tra l’art. 14 della CEDU¹⁸³ e l’art. 3 del Protocollo 1 della CEDU¹⁸⁴ (divieto di discriminazione nello svolgimento di elezioni democratiche), nonché dell’art. 1 del Protocollo 12 della CEDU¹⁸⁵, da parte delle succitate norme bosniache.

¹⁸¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Preliminary Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, cit.,

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ Divieto di discriminazione: «il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l’origine nazionale o sociale, l’appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione».

¹⁸⁴ Diritto a libere elezioni: «le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell’opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo».

¹⁸⁵ Divieto generale di discriminazione: «1. Il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l’origine nazionale o sociale, l’appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione. 2. Nessuno potrà essere oggetto di discriminazione da parte di una qualsivoglia autorità pubblica per i motivi menzionati al paragrafo 1».

I ricorsi vennero riuniti ed esaminati dalla Grande Camera della Corte, che pronunciò la sua sentenza definitiva il 22 dicembre 2009¹⁸⁶.

Per prima cosa, la Grande Camera dichiarò l'ammissibilità dei ricorsi, dal momento che, nonostante la Costituzione della BiH sia frutto di un trattato internazionale¹⁸⁷, essa è modificabile dal Parlamento che, dunque, era suscettibile di essere ritenuto responsabile per non averla emendata.

Poi, la Corte analizzò la compatibilità del ricorso in relazione alle elezioni riguardanti la Camera dei Popoli. Infatti, la Corte si preoccupava di stabilire se le elezioni della Camera dei Popoli potessero rientrare nell'ambito dell'art. 3 del Protocollo n. 1, dal momento che tale previsione riguarda solo le elezioni di una "legislatura". La Corte notava che, nonostante la composizione della Camera derivasse da elezioni indirette (i suoi membri vengono nominati dai Parlamenti delle due Entità), la Camera godesse di importanti poteri in grado di controllare la legislazione dello Stato (ad es. l'articolo 4 par. 3 della Costituzione stabilisce che nessuna legge può essere adottata senza l'approvazione di entrambe le Camere) cosa che costituiva un fattore decisivo nel caso di specie.

Inoltre, la Camera approva il *budget* delle Istituzioni Statali ed il suo consenso è necessario per ratificare qualsiasi trattato (artt. 4 par. 4 e 5 par. 3 della Costituzione).

Dunque, la Corte stabilì che le elezioni della Camera dei Popoli potessero essere ricomprese nell'ambito dell'art. 3 del Protocollo n. 1¹⁸⁸.

Sul merito, la CEDU, riferendosi alle regole di composizione della Camera, stabilì che le discriminazioni¹⁸⁹ di origine etnica dovevano essere considerate come discriminazioni di origine razziale. Essa sottolineò, poi, che nessuna differenza di trattamento basata sulle origini etniche di una persona potesse essere giustificata in una società democratica costruita sui principi del pluralismo ed il rispetto per le culture differenti¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 22 dicembre 2009, ricc. nn. 27996/06 e 34836/06, *Sejdic e Finci c. Bosnia Erzegovina*.

¹⁸⁷ La Corte EDU ha il compito di constatare la violazione della CEDU o di uno dei suoi Protocolli da parte di un qualsiasi Stato membro del Consiglio d'Europa. Però, lo Stato della BiH non può essere ritenuto in alcun modo responsabile dell'adozione della propria Costituzione dal momento che questa è frutto di un accordo internazionale.

¹⁸⁸ Vedi paragrafi 39-41 della sentenza.

¹⁸⁹ La stessa Corte definisce il termine discriminazione come il trattamento differenziato, senza una giustificazione oggettiva e ragionevole, di persone in situazioni simili. Cfr. Paragrafi 42-44.

¹⁹⁰ GFAP, Annesso IV, Art. 2.

Sulla base di tali considerazioni, dunque, pur ammettendo che le disposizioni contestate fossero state necessarie al conseguimento della pace, stabilì che le discriminazioni derivanti da esse non potessero più essere ritenute ragionevoli¹⁹¹.

Infine, la Corte ribadì che la BiH, avendo ratificato la CEDU e i suoi Protocolli, era tenuta a rispettare tutti gli obblighi in essi contenuti¹⁹².

In secondo luogo, la Corte esaminò la questione relativa alla Presidenza della Repubblica e rilevò gli stessi trattamenti discriminatori di origine etnica anche in capo alle elezioni per tale carica¹⁹³.

Sulla base di tali ragioni, la Corte, riguardo alle norme relative alle elezioni dei due organi oggetto della sentenza, rilevò una violazione dell'art. 14 della CEDU in combinato disposto con l'art. 3 del Protocollo n. 1 e dell'art. 1 del Protocollo n. 12.

Come precedentemente ricordato, tuttavia, tale sentenza è rimasta tutt'ora inapplicata da parte dello Stato bosniaco e la modifica del sistema elettorale nel rispetto delle disposizioni della Corte EDU resta una delle principali condizioni affinché la BiH possa entrare a far parte dell'Unione Europea.

Tra l'altro, è giusto precisare che le conclusioni raggiunte dalla Corte di Strasburgo nel 2009, sono state recentemente riprese e confermate in una sentenza analoga a quella che vedeva protagonisti *Sejdic e Finci*: il 15 luglio 2014, infatti, è stata emessa la sentenza sul caso *Zornić v. Bosnia ed Erzegovina*.

La violazione del diritto di elettorato passivo alla Camera dei Popoli e alla Presidenza della Repubblica, in questa occasione, era stata lamentata da *Azra Zornić*, una cittadina bosniaca non dichiaratasi appartenente ad alcuna etnia costitutiva.

Stavolta, la Corte, oltre a confermare le violazioni del divieto di discriminazione e del diritto di voto (attivo e passivo), ha aggiunto un'ulteriore violazione in capo allo Stato bosniaco, dovuta alla mancata attuazione della precedente sentenza della Corte. La violazione rinvenuta è quella a danno dell'articolo 46 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali secondo il quale «le Alte Parti contraenti si

¹⁹¹ Tale punto è stato contestato dai giudici Mijovic e Hajiyev che, al contrario, sostenevano che le discriminazioni etniche dovessero essere giustificate alla luce del turbolento passato della Bosnia.

¹⁹² Par. 49.

¹⁹³ Paragrafi 52-56.

impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti».

Le vicende riguardanti le due sentenze appena riportate, suscitano non poche riflessioni sia nei confronti della volontà delle *élites* al potere in Bosnia di entrare a far parte del *club* europeo, sia nei confronti della capacità degli attori internazionali di esportare i loro modelli di democrazia nel Paese. Infatti, come osserva Maria Dicosola in un articolo sul tema, è necessaria una riflessione sulla «soluzione dell'”esportazione” di modelli costituzionali nel corso di tali processi, e sulle responsabilità dirette delle istituzioni sovrastatali non solo nel momento dell'individuazione di soluzioni di emergenza in contesti di crisi politica e costituzionale, ma anche nel processo di adattamento e riforma di quelle soluzioni, perché queste ultime producano un effettivo, e duraturo, consolidamento della democrazia costituzionale»¹⁹⁴.

¹⁹⁴ M. DICOSOLA, “*Divided we... stand*”: il federalismo etnico della Bosnia ed Erzegovina dichiarato nuovamente in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in *Diritti Comparati*, 20 ottobre 2014.

3. Le difficoltà nell'approccio europeo

È difficile negare che, forse per la prima volta nella storia dei Balcani occidentali, l'influenza esterna esercitata sul territorio non sia stata volta all'accrescimento di potere e ricchezza da parte di un soggetto estraneo¹⁹⁵ ma al raggiungimento della democrazia, della prosperità economica, dell'indipendenza della società civile e di un maggiore riconoscimento internazionale.

Tuttavia, il processo si sta rivelando complicato e tortuoso per varie ragioni.

In primis, per via di un'asimmetria tra il "potere contrattuale" dell'UE e quello dei Balcani, è un percorso caratterizzato da un alto grado di influenza da parte dell'Europa che impone ai potenziali aderenti un cambiamento istituzionale e culturale rilevante, rispetto al quale non vi è reciprocità. In altre parole, l'entrata nell'Unione non deriva dal riconoscimento di una identità comune quanto dalla volontà dei nuovi membri di partecipare ai vantaggi economici del mercato unico, accettando le riforme necessarie al fine di essere "accettati nel club".

Inoltre, col passare del tempo, l'agenda dell'integrazione è divenuta sempre più ampia e pretenziosa dato che riflette un lungo periodo di evoluzione dell'*acquis communautaire*¹⁹⁶, ormai formato non più da norme quadro destinate ad essere recepite con i dovuti adattamenti ma di atti dotati di forza di legge volti a conseguire la piena armonizzazione del diritto europeo, quanto meno con riferimento agli ambiti direttamente connessi al mercato unico.

Infine, alcuni considerano l'eccessiva interferenza dell'Unione in questi Paesi come un modo per sviluppare in loro una dipendenza dall'esterno e non come un adeguato strumento di *national building*: tramite l'esercizio eccessivo di potere, l'Ue non solo limiterebbe l'abilità delle forze locali di promuovere cambiamenti e riforme ma nuocerebbe alla legittimazione del progetto stesso di europeizzazione¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Vedi l'impero Ottomano, quello Austroungarico o la dominazione Sovietica.

¹⁹⁶ O. ANASTASAKIS, *The Europeanization of the Balkans*, Brown Journal of World Affairs, 2005, p. 77-88.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

Insomma, come deducibile dalle vicende sopradescritte, i Balcani occidentali e, nel caso di specie, la Bosnia-Erzegovina, sembrerebbero soffrire di un “affaticamento da (pre)adesione” a causa del quale lo *status quo* potrebbe apparire attraente per molti¹⁹⁸.

Il problema principale che si riscontra è che il processo di integrazione nei Balcani occidentali, a differenza delle integrazioni europee delle origini, non è endogeno ma “principalmente guidato dall’esterno, coercitivo, e sempre più pretenzioso”¹⁹⁹.

Infatti, dato che nella prospettiva europea l’allargamento non si riferisce solo all’inclusione di nuovi membri, ma è anche un importante strumento attivo di politica estera, l’Unione ha optato per un intervento diretto e attivo per preparare i futuri membri, anche prima che raggiungano formalmente il ruolo di candidati. Questo spesso significa imposizioni unilaterali, supervisione e valutazione degli *standard* europei che porta inevitabilmente ad un diretto coinvolgimento negli affari di politica interna del Paese in questione e in casi estremi, come quello della Bosnia, il coinvolgimento diretto può creare una “cultura della dipendenza”²⁰⁰ invece che rafforzare lo Stato.

Inoltre, anche qualora la BiH dovesse decidere di accondiscendere a tutte le condizioni imposte dai *Progress Reports* dell’UE, dalle Raccomandazioni della Commissione di Venezia e dalle sentenze della Corte EDU, la loro *compliance* formale, tramite l’adozione di una nuova legislazione, non assicurerebbe un’effettiva attuazione dei nuovi *standard* nel sistema legislativo²⁰¹.

Ciò attiene al più ampio problema dell’efficacia normativa e, quindi, della corrispondenza tra le norme scritte e la loro concreta attuazione da parte della società alla quale sono riferite. In tal senso, la conformità formale all’ordinamento europeo, realizzata attraverso il recepimento dell’*acquis communautaire*, non assicura la conformità sostanziale, da valutare in base agli effetti concreti di norme la cui attuazione può risultare piuttosto costosa, sia in termini economici che in termini di resistenze culturali. Secondo *Maria Dicosola*, lo scontro tra le leggi formali e la reale situazione in cui il Paese si trova è evidente in Bosnia soprattutto nel caso delle minoranze. Infatti, la BiH che, “sulla base

¹⁹⁸ J. WOELK, *EU Member State Building in the Western Balkans: (Prolonged) EU-protectorates or new model of sustainable enlargement? Conclusion*, University of Trento and EURAC, Bolzano, 2012.

¹⁹⁹ O. ANASTASAKIS, *op. cit.*

²⁰⁰ J. WOELK, *EU Member State Building in the Western Balkans*, *op. cit.*

²⁰¹ Come sottolinea *Maria Dicosola*, infatti, spesso capita che per soddisfare le condizioni imposte, magari solo allo scopo di ricevere aiuti finanziari, i Paesi interessati adottino riforme che istituiscono democrazie ed istituzioni “di facciata”; vedi *M. DICOSOLA*, *op. cit.*

della *law in the books* è un paese multinazionale, nella *law in action*, dimostra un rafforzamento delle varie identità nazionali delle etnie”²⁰².

Ciò risulta ancora più complicato se si considera il fatto che spesso gli *standard* imposti non sono presentati chiaramente nemmeno da parte degli stessi soggetti che li impongono, dando vita a quello che *Woelk* definisce il “*No-blueprint paradox*” ossia il paradosso dell’assenza di un progetto ben delineato che i paesi candidati all’UE possano seguire²⁰³.

Infine, di difficile risoluzione appare la questione dei “doppi *standard*”²⁰⁴ e della condizionalità inversa, ossia l’applicazione di *standard* differenti rispetto a Paesi differenti e il rifiuto da parte dei candidati all’UE di adeguarsi agli *standard* loro imposti dal momento che essi non vengono rispettati da tutti.²⁰⁵

Molti autori avanzano ipotesi su come si possano risolvere i problemi che impediscono all’Unione europea di attuare una strategia realmente efficace nel panorama dei Balcani occidentali. È indubbio, comunque, che alcuni cambiamenti debbano essere apportati da parte di entrambe le parti interessate.

Nei candidati o futuri candidati (come la Bosnia-Erzegovina) sono necessari cambiamenti sia strutturali sia culturali, affinché le riforme possano essere implementate con successo da parte delle istituzioni e dei cittadini, (la cui collettività non dovrebbe più essere frammentata nei gruppi protagonisti di quello che dovrebbe diventare solo un lontano passato).

Per quanto riguarda l’Ue, poi, dal punto di vista di *Woelk*²⁰⁶ sarebbe necessario modificare l’approccio, rivedendo il principio della condizionalità, la cui concreta attuazione dovrebbe essere basata su incentivi ed assistenza più che su imposizioni. Fermo restando l’obiettivo dell’integrazione, in altre parole, è necessario ampliare il novero degli strumenti a disposizione e renderli maggiormente “dialettici” e “dinamici”.

²⁰² M. DICOSOLA, op. cit.

²⁰³ Cfr. J. WOELK, *EU Member State Building in the Western Balkans*, op. cit.

²⁰⁴ *Ibidem*.

²⁰⁵ Come sottolinea *Maria Dicosola*, ad esempio, è curioso come la Carta europea delle lingue minoritarie o regionali sia stata firmata e ratificata da Serbia e Montenegro ma non dal Belgio o come la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali non sia stata ratificata da Belgio e Grecia (e dalla Francia neppure firmata) mentre sia già entrata in vigore in tutti gli Stati dell’ex Jugoslavia; cfr. M. DICOSOLA, *Stati, Nazioni e Minoranze*, op. cit., p. 274. Lo stato delle firme e delle ratifiche dei suddetti trattati è consultabile presso il sito dell’Ufficio Trattati del Consiglio d’Europa al seguente link: <http://conventions.coe.int/>.

²⁰⁶ J. WOELK, *EU Member State Building in the Western Balkans*, op. cit.

Come suggerisce ancora *Dicosola*, magari si potrebbero imporre “*standard minimi*”, ai quali le istituzioni nazionali possano tendere in modo autonomo e indipendente²⁰⁷, in collegamento con i vari Stati della regione tramite l’utilizzo di *networks* efficaci. Un sistema di incentivi dovrebbe poi favorire l’autonomo processo di miglioramento degli *standard*. L’aspetto più complesso è legato al monitoraggio degli obiettivi da collegare, una volta raggiunti, ai “premi” da cui deriva l’incentivo a spostarsi verso livelli più elevati di conformità sostanziale con riferimento a specifici ambiti quali, ad esempio, il rispetto delle minoranze.

Probabilmente, l’integrazione europea è l’unica via d’uscita che questi Paesi hanno per ottenere una maggiore indipendenza dalle condizioni e gli aiuti finanziari imposti dall’Unione. Tuttavia, questo percorso sembrerebbe poter essere completato solo tramite la concessione di maggiore autonomia già a partire dalla fase antecedente l’adesione. Senza tale discrezionalità, infatti, gli Stati come la BiH non sembrano avanzare in modo consistente nella loro transizione democratica e culturale, rigettando le raccomandazioni dell’UE, anche a costo di incorrere in serie conseguenze economiche e politiche e questo non risulta essere né efficiente né efficace.

²⁰⁷ M. DICOSOLA, *Stati, Nazioni e Minoranze*, op. cit., p. 273.

4. Sviluppi recenti:

4.1 l'iniziativa anglo-tedesca

Alla luce di quanto esposto nei precedenti paragrafi, l'efficacia della politica estera europea nei Balcani è stata messa in discussione in capo all'Europa stessa, dal momento che, a seguito di un decisivo cambio di rotta da parte dell'UE, è finalmente ripartito il percorso di associazione che da tempo lasciava la BiH in un posizione di stallo.

Infatti, l'Accordo di Associazione e Stabilizzazione è entrato finalmente in vigore il 1° giugno 2015, senza che la Bosnia-Erzegovina attuasse le riforme costituzionali auspiccate dalle Raccomandazioni della Commissione di Venezia e dai *Progress Report* della Commissione Europea o imposte dalle sentenze della Corte EDU.

Trascorsi ormai sei anni dalla sentenza della CEDU sul caso *Sejdic e Finci v. BiH* senza che questa fosse stata attuata, infatti, il Consiglio Europeo del 15 dicembre 2014²⁰⁸ ha accolto la proposta avanzata da Germania e Regno Unito per sbloccare la situazione.

I Ministri degli Esteri tedesco e britannico, invero, presentarono la proposta di un metodo alternativo tramite il quale affrontare i problemi che affliggevano i rapporti tra l'Ue e la Bosnia. L'iniziativa è ben esplicita in una lettera inviata all'Alto Rappresentante Mogherini²⁰⁹ e al Commissario per la Politica di Vicinato e Negoziati per l'Allargamento *Hahn*²¹⁰, dai ministri *Frank-Walter Steinmeier* e *Philip Hammond*²¹¹, i quali sostenevano che fosse giunto il momento di riconsiderare l'approccio europeo nei confronti del processo di adesione all'Unione da parte della Bosnia.

²⁰⁸ Vd. la 3361ª sessione del Consiglio Affari Esteri dell'UE, Bruxelles, 15 dicembre 2014. Notare che nella stessa data è stato approvato l'*Indicative Strategy Paper for Bosnia and Herzegovina (2014-2017)* in tema di IPA II.

²⁰⁹ Federica Mogherini ricopre il ruolo di Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza dal 1 novembre 2014. Tale figura è stata introdotta con il Trattato di Lisbona ed ha il compito di guidare la politica esterna dell'Unione europea.

²¹⁰ Johannes Hahn è Commissario Europeo per l'allargamento e la politica di vicinato dal 1 novembre 2014.

²¹¹ Il testo integrale della lettera è consultabile presso il seguente link: http://infographics.economist.com/20141108_Letter/Letter.pdf.

Germania e Regno Unito, dunque, per superare l'*impasse* derivante dalla condizionalità imposta sulla sentenza *Sejdic e Finci*, proposero di posticipare le riforme politiche e dare maggiore priorità a quelle, più pratiche ed urgenti, incentrate sull'economia, sullo stato di diritto, sulla *good governance* e su «tutte le questioni istituzionali più prontamente risolvibili»²¹², come evidenziate dal “*Compact for Growth and Jobs*”²¹³.

Come precisato da Federica Mogherini in una conferenza stampa tenuta il 5 febbraio 2014 a Sarajevo, né le intenzioni di Germania e Regno Unito, né tanto meno quelle dell'UE in generale, sono quelle di «abbassare la soglia delle condizionalità» ma di migliorare o modificare la «sequenza [delle cose da fare]» per essere sicuri che «ci siano risultati concreti in termini di riforme, partendo dalle riforme economiche e sociali per arrivare a quelle che riguardano la funzionalità dello Stato»²¹⁴.

Per riassumere, dunque, l'idea principale è quella di concentrarsi maggiormente sulle condizioni socio-economiche del Paese²¹⁵, rinviando la condizionalità sulla sentenza *Sejdic e Finci* e accettando l'entrata in vigore dell'ASA a patto che le istituzioni bosniache si impegnassero a promuovere le riforme necessarie con una promessa scritta e irrevocabile.

Le sfide principali che restano da affrontare, infatti, sono ancora numerose e comprendono: la già citata necessità di adottare misure di coordinamento tra le varie

²¹² *Idem.*

²¹³ Un pacchetto di riforme presentato dalla Delegazione dell'UE in BiH nel maggio 2014, realizzato dai partecipanti al *Forum for Prosperity and Jobs*, un incontro tenuto per incentivare lo sviluppo economico e la creazione di posti di lavoro.

²¹⁴ Trascrizione della conferenza stampa tenuta dal HR/VP Federica Mogherini e il Commissario Johannes Hahn a Sarajevo il 5 dicembre 2014.

²¹⁵ Condizioni a dir poco fragili la cui problematicità è emersa con violenza il 5 febbraio 2014 a Tuzla, dove 500 operai manifestarono di fronte al governo cantonale a causa di alcune privatizzazioni di aziende pubbliche che avevano generato il licenziamento di oltre diecimila lavoratori. Le proteste, nei giorni seguenti, si diffusero in altre città del Paese, fino a raggiungere la capitale (dove si registrava un tasso di disoccupazione del 30%). In quei giorni alcuni dei manifestanti più radicali si spinsero anche a compiere azioni violente, fino a dare alle fiamme il palazzo del governo cantonale. Tra l'altro, come si legge in un articolo dell'*East Journal*, «è sintomatico che siano stati presi di mira principalmente gli edifici dei “cantoni”, le dieci province in cui è suddivisa la Federazione di Bosnia-Erzegovina, che vengono individuate come l'esempio della frammentazione, dell'inefficienza e della corruzione». Il movimento di protesta si è in seguito evoluto, dando vita ai cosiddetti Plenum, assemblee permanenti adibite alla promozione delle riforme. I risultati ottenuti nella pratica sono stati, tuttavia, abbastanza limitati ma come sostiene Damir Arsenijević nel suo volume dedicato al movimento (*Unbriable Bosnia and Herzegovina. The Fight for the Commons*) «la politica, considerata per lo più come sinonimo di corruzione, nepotismo e clientelismo, è ritornata nello spazio pubblico» e questo è sicuramente un buon punto di partenza per adottare quelle riforme che, sia l'Ue, sia i cittadini della Bosnia, reclamano a gran voce.

istituzioni (statali e locali) per esprimersi con un'unica voce riguardo le relazioni con l'Unione; l'urgente ripresa delle attività legislative e, infine, le riforme costituzionali che garantiscano la funzionalità e l'efficienza a tutti i livelli di governo di modo da preparare la Bosnia ad essere un futuro membro dell'UE.

Il Consiglio Europeo del 15 dicembre, per monitorare il processo di riforma istituzionale appena descritto, ha invitato nelle sue conclusioni l'Alto Rappresentante Federica Mogherini e il Commissario *Hahn* a riportare regolarmente i progressi del Paese.

L'iniziativa anglo-tedesca, che viene presentata dai suoi ideatori non solo come "pragmatica e flessibile"²¹⁶ ma anche come fortemente innovativa ed efficace, tuttavia, è oggetto anche di alcune critiche e contestazioni.

Tra i detrattori del nuovo approccio, è interessante citare la prospettiva avanzata da un recente studio del *Democratization Policy Council (DPC)*²¹⁷, secondo il quale, *in primis*, la strategia di Bruxelles non sarebbe effettivamente innovativa ma solamente "più debole e con meno cartellini rossi"²¹⁸.

In secondo luogo, dal punto di vista dei ricercatori, non appare chiaro come debba essere definita l'iniziale agenda di riforme né tantomeno la sua implementazione.

Infine, si sostiene che nella lettera di *Steinmeier* e *Hammond*, vengono spesso citati i cittadini come i primi beneficiari dell'iniziativa, che vuole sfruttare le pressioni popolari per assicurare il rispetto degli impegni presi da parte dei politici. Tuttavia, gli unici attori implicati effettivamente nella riforma sono i *leader* politici, mentre per i cittadini non sarebbe al momento previsto alcun ruolo effettivo.

Altro punto fermo delle discussioni in merito alla questione, è poi quello di chi argomenta che le riforme economiche non saranno efficaci finché non verranno implementate quelle costituzionali.

Questo è il pensiero espresso, ad esempio, da *Francisco de Borja Lasheras*²¹⁹ in un intervento pubblicato dallo *European Council for Foreign Relations*, nel quale si legge:

²¹⁶ <https://www.gov.uk/government/speeches/bosnia-herzegovina-a-new-strategic-approach>

²¹⁷ Democratization Policy Council, *Retreat for Progress in BiH? – The German-British Initiative*, Sarajevo-Berlino-Bruxelles, November 2014. Il testo è consultabile al seguente link: <http://www.democratizationpolicy.org/uiimages/DPC%20Policy%20Paper%20-%20Retreat%20for%20Progress%20in%20BiH.pdf>.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 5.

²¹⁹ Direttore associato dell'ufficio di Madrid dello *European Council on Foreign Relations*, un think-tank pan-Europeo che conduce ricerche e promuove dibattiti in merito allo sviluppo di una politica estera basata sui valori europei.

“l'esperienza dimostra che in regimi illiberali, cleptocratici, le riforme economiche non portano a riforme politiche”²²⁰.

4.2 La *Reform Agenda*

Grandi progressi nel settore delle riforme bosniache in vista di un ulteriore passo verso l'Europa sono stati compiuti, infine, da parte della stessa *élite* politica bosniaca che ha riconosciuto l'urgente bisogno di promuovere riforme che riabilitino e modernizzino il Paese, prevedendo misure principalmente in campo economico, sociale, amministrativo e di protezione dei diritti umani. La *Reform Agenda* è stata adottata nell'estate del 2015 da parte di tutti i livelli di governo bosniaci: il Consiglio dei Ministri di BiH, i Governi della FBiH e della RS, i Governi dei 10 cantoni della Federazione e il Governo del Distretto di Brcko, sicuramente anche grazie alla spinta data dal “*Forum for Prosperity and Jobs*” tenutosi nel maggio dell'anno precedente. Il documento in questione si pone come obiettivi principali quelli di promuovere una crescita economica sostenibile ed efficiente, creare nuovi posti di lavoro, assicurare una maggiore assistenza sociale, rafforzare lo stato di diritto e le misure contro la corruzione e migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione e di tutti i livelli di governo.

Tale pacchetto di riforme è stato appoggiato non solo dall'Unione europea ma anche dal Fondo Monetario Internazionale, dalla Banca Mondiale e dalla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo nonché dai rappresentanti di importanti Paesi al livello internazionale come gli Stati Uniti²²¹. Inoltre, gli obiettivi della *Reform Agenda* si trovano perfettamente in linea con il nuovo approccio europeo che vede le riforme socio economiche come la chiave per incoraggiare le riforme istituzionali necessarie a supportare la crescita e la competitività della Bosnia.

L'implementazione delle misure previste, che costituisce il vero banco di prova per il nuovo approccio strategico “pragmatico e flessibile”, è avvenuta già a partire dalla fine

²²⁰ L'articolo “*Can Steinmeier and Hammond reset Bosnia?*” è consultabile presso il sito dello European Council on Foreign Relations al seguente link: http://www.ecfr.eu/article/commentary_can_steinmeier_and_hammond_reset_bosnia371

²²¹ Cfr. il parere dell'Ambasciatore *Lars-Gunnar Wigemark*, Rappresentante Speciale dell'Unione europea e Capo della Delegazione dell'Ue in Bosnia ed Erzegovina sul sito della Delegazione al seguente link: <http://europa.ba/?p=35691>.

del 2015 e si svilupperà per tutto il 2016 perseguendo obiettivi di medio termine il cui raggiungimento sarà valutato sia con l'Unione europea sia con le Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI) che tutt'ora contribuiscono all'assistenza tecnica e finanziaria destinata al supporto del Paese.

SECONDA PARTE

CAPITOLO III

1. I popoli costitutivi e gli “Altri”: la scarsa tutela dei diritti delle minoranze

La Bosnia-Erzegovina è uno Stato all'interno del quale convivono una pluralità di etnie e non c'è una comunità identitaria maggiormente rappresentata. Al contrario, i popoli principali, detti anche “costitutivi”, sono tre e insieme ad essi vivono altri cittadini facenti parte di varie minoranze.

Anche se l'ultimo censimento ufficiale disponibile risale tuttora al 1991²²², negli anni sono stati elaborati nuovi dati, non ufficiali, che comunque possono essere tenuti in considerazione. Ad esempio, nel 2009, secondo l'ufficio di valutazione dello *United Nations Development Programme*, i Bosniaci costituivano il 48% della popolazione, i Serbi il 34%, i Croati il 15% e gli “Altri” il 2%²²³.

È proprio in quest'ultimo gruppo che si collocano le 17 minoranze individuate dal censimento del 1991, delle quali fanno parte cittadini della Bosnia-Erzegovina che non godono dello *status* di popolo costitutivo.

1.1 Le minoranze

Un gruppo di persone può essere considerato una minoranza quando si unisce consapevolmente per realizzare delle volontà diverse da quelle espresse da una maggioranza. Spesso, inoltre, si sottolinea che le minoranze siano identificabili sulla base sia di fattori oggettivi (la condivisione di una determinata etnia, lingua o religione) e soggettivi (principalmente il fatto che determinati soggetti si auto-identifichino come membri di una minoranza)²²⁴.

²²² Dal 1 al 15 ottobre 2013 è stato svolto il primo censimento ufficiale dopo la guerra in Bosnia ed Erzegovina. Tuttavia, i suoi risultati non sono ancora stati pubblicati ufficialmente.

²²³ UNDP, *Evaluation Office, Assessment of development results: Bosnia and Herzegovina*, May 2009.

²²⁴ UNHCR, *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*, 2010.

In generale, però, è difficile dare una definizione esatta di minoranza e la stessa comunità internazionale ha faticato in tal senso, soprattutto a causa delle differenze che caratterizzano ogni minoranza in modo che il concetto non si presta ad essere ricondotto entro un perimetro ma appare sempre sfuggente e connotato da sfumature diverse: mentre alcune minoranze, ad esempio, vivono riunite in una determinata area del Paese condividendo un forte senso identitario, altre, invece, possono essere disperse per tutto il territorio o essere solo superficialmente attaccate ad eredità culturali del passato.

In ogni caso, una definizione molto accreditata al livello internazionale, è quella offerta, nel 1977, da Francesco Capotorti, allora Relatore Speciale della Sottocommissione ONU per la prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze. Secondo Capotorti, una minoranza è:

*Un gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, che si trova in una posizione **non dominante**, i cui membri – cittadini dello Stato – possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, anche solo implicitamente, un senso di solidarietà, diretto a preservare la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o lingua²²⁵.*

Mentre la caratteristica della non-dominanza resta un criterio ampiamente accettato tutt'oggi, l'elemento della nazionalità è stato criticato di recente, poiché non sembrerebbe adeguato a descrivere quelle che sono definite le “nuove minoranze”, gruppi di persone che vivono in uno Stato differente da quello in cui hanno la cittadinanza per motivi di lavoro oppure politici²²⁶. Infatti, come si legge nel *Commentary on the United Nations Minorities Declaration* del Gruppo di lavoro sulle Minoranze, il requisito della cittadinanza non dovrebbe costituire un criterio distintivo circa il godimento dei diritti delle minoranze da parte di qualunque soggetto o gruppo. Quindi, si suggerisce di evitare una categorica distinzione tra vecchie e nuove minoranze (includendo le prime ed escludendo le seconde), riconoscendo tuttavia alle “vecchie” maggiori diritti nel godere di determinate tutele rispetto alle “nuove”²²⁷ le quali, però, devono essere protette sulla base del fondamentale principio di non discriminazione.

²²⁵ E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, par. 568, p. 95.

²²⁶ Ad esempio lavoratori migranti, rifugiati politici o apolidi.

²²⁷ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, par. 10-11, p. 4.

Allo stesso tempo, tuttavia, un'altra delle nozioni che più recentemente si è affermata nel panorama del diritto internazionale in merito alle minoranze, è quella di "minoranza nazionale" a cui si riferisce esplicitamente la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali²²⁸ del Consiglio d'Europa e che indica come minoritari quei gruppi il cui fattore nazionale (nato dall'unione dei singoli fattori oggettivi prima citati: etnia, lingua o religione) differisce da quello della maggior parte della popolazione di uno Stato.

Sulla base di tali definizioni risulta chiaro come il concetto di minoranza sia strettamente connesso non solo a quello di cittadinanza ma anche (e di conseguenza) a quello di Stato, che potremmo intendere come la cornice (territoriale, giuridica e sociale) all'interno della quale i popoli minoritari risiedono e convivono con quelli maggioritari. Il rapporto che si viene a creare, all'interno di uno Stato, tra la maggioranza e le eventuali minoranze che vi si trovano è stato analizzato da Roberto Toniatti²²⁹ il quale, sulla base di tali relazioni, individua quattro modelli di Stato.

Lo Stato "nazionalista repressivo" è caratterizzato da un'identità nazionale uniforme e una popolazione omogenea. In esso sono legittimate politiche che negano o ostacolano (tramite pulizie etniche o genocidi) l'esistenza di minoranze al proprio interno. Dunque, in questi Stati i diritti delle minoranze sono assolutamente inesistenti.

Lo Stato "agnostico liberale nazionale" è basato sulla convergenza tra cittadinanza e nazionalità della popolazione e si definisce indifferente rispetto all'esistenza di identità nazionali minoritarie. In questo tipo di Stato (ad esempio la Francia), le tutele riconosciute a ciascun soggetto si basano sui principi generali dell'uguaglianza formale tra i cittadini e della non-discriminazione.

Lo Stato "nazionale d'ispirazione multinazionale e promozionale" (come Italia e Spagna) è costituito da una nazionalità di maggioranza e da varie minoranze, i cui diritti sono riconosciuti e tutelati dalla Costituzione.

Infine, lo Stato "multinazionale paritario" (come il Belgio, per certi versi la Bosnia ed Erzegovina e forse anche l'Unione europea²³⁰), nel quale lo scopo è quello di far

²²⁸ Aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, a Strasburgo, nel 1994 ed entrata in vigore il 1° febbraio 1995, la Convenzione ha lo scopo di adottare principi legali che gli Stati devono rispettare per assicurare la protezione delle minoranze nazionali presenti sui rispettivi territori.

²²⁹ R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, il Mulino, Bologna, p. 283 ss.

²³⁰ F. PALERMO, J. WOELK, op. cit.

convivere i cittadini su una base paritaria tra le varie nazioni con il risultato che, alla fine, non ci siano più né maggioranze né minoranze.

1.2 Le minoranze nel diritto internazionale ed europeo

Dal momento che spesso le volontà della maggioranza e quelle della minoranza differiscono tra di loro, non di rado possono nascere situazioni di conflitto la cui risoluzione civile può avvenire solo tramite il raggiungimento di un patto sociale la cui affermazione può essere favorita dall'intervento legislativo. Infatti, la legge non può, di per se stessa, eliminare le cause dei conflitti che insorgono tra i cittadini, ma può regolarli stabilendo norme e procedure ammissibili²³¹ affinché vengano risolti.

In tal senso, uno sforzo considerevole nel campo della produzione normativa in materia di risoluzione di conflitti tra la maggioranza e le minoranze è stato compiuto, a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, dal diritto internazionale.

In primis, la Carta delle Nazioni Unite, all'articolo 2, sancisce il rispetto dei diritti fondamentali dell'Uomo senza distinzione di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinioni politiche, origini nazionali o sociali o altri status, affermando quindi i principi di uguaglianza e non discriminazione.

Inoltre, per quanto concerne le minoranze, nel 1992 fu adottata per consenso dall'Assemblea Generale dell'ONU (con Risoluzione 47/135) la "Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche". In base all'articolo 1 di tale Dichiarazione gli Stati «adottando idonee misure legislative»²³², devono proteggere «l'esistenza e l'identità nazionale, etnica, culturale, religiosa e linguistica delle minoranze all'interno dei rispettivi territori» e favorire «le condizioni per la promozione di tale identità»²³³.

²³¹ F. PALERMO, J. WOELK, *No representation without recognition: The right to political participation of (National) minorities*, in *Journal of European Integration*, September 2003, Vol. 25(3), pp. 225-248.

²³² Art. 1 comma 2.

²³³ Art. 1 comma 1.

La Dichiarazione è stata ispirata dalle previsioni dell'articolo 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici²³⁴, in base al quale «in quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo».

Il Patto è considerato come il primo tra gli accordi internazionali che affronta in via indiretta²³⁵ il tema delle minoranze.

Per quanto riguarda, poi, lo spazio giuridico europeo, va ricordata la CEDU che, pure se in modo indiretto, riconosce una tutela alle minoranze tramite il già citato articolo 14 contro le discriminazioni. Tuttavia, per avere uno strumento giuridico di tutela diretta nei confronti delle minoranze, si è dovuto aspettare il 1994, anno in cui è stata adottata la sopracitata Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, dotata di forza giuridica vincolante nei confronti degli Stati firmatari. Infatti, benché da tempo si pensasse alla necessità di implementare una normativa riguardante tale materia²³⁶, l'impulso decisivo si ebbe quando i Capi di Stato e di Governo si incontrarono per la Conferenza di Vienna nel 1993. Fu in quell'occasione che si concordò sulla necessità di proteggere le minoranze in Europa al fine di contribuire alla pace e alla stabilità.

Così, nell'Appendice II della Dichiarazione di Vienna, si esortava il Consiglio dei Ministri ad elaborare una Convenzione in base alla quale gli Stati fossero obbligati a rispettare specifici principi che garantissero la protezione delle minoranze nazionali, aprendo la firma della Convenzione anche agli Stati non membri del Consiglio d'Europa. Il Consiglio, il 4 novembre 1993, nominò il *Committee for the Protection of National Minorities* (CAHMIN), organo *ad hoc* costituito da esperti degli Stati membri del Consiglio d'Europa che iniziò i propri lavori nel gennaio 1994 e diede vita al primo

²³⁴ Il Patto è stato adottato dall'Assemblea Generale dell'ONU il 16 dicembre 1966 ed è entrato in vigore il 23 marzo 1976.

²³⁵ Infatti, l'articolo 27 non riconosce delle tutele direttamente alle minoranze bensì agli individui che vi appartengono.

²³⁶ Come si legge nel *Report* del Consiglio sulle questioni legali ed amministrative, già nel 1949 l'Assemblea Parlamentare riconobbe l'importanza di proteggere i diritti delle minoranze nazionali. Cfr. *Framework Convention for the Protection of National Minorities: Explanatory Report*, consultabile presso il sito dell'Ufficio Trattati del Consiglio d'Europa.

strumento legale multilaterale e giuridicamente vincolante che si occupa della protezione delle minoranze nazionali in generale.

La Convenzione è ispirata all'applicazione dei principi fondamentali di uguaglianza e non discriminazione nei confronti delle minoranze nazionali²³⁷ alle quali è assicurato il godimento di molteplici diritti, tra cui: il mantenimento della propria cultura e il preservamento della propria identità²³⁸; la libertà di associazione, espressione, pensiero e coscienza religiosa²³⁹; la libertà di utilizzare la lingua minoritaria²⁴⁰ e persino di utilizzarla come lingua di apprendimento²⁴¹.

Nella Terza Sezione, inoltre, la Convenzione stabilisce degli obblighi anche in capo alle minoranze le quali devono: rispettare la legislazione nazionale e i diritti degli altri (in particolare coloro che appartengono alla maggioranza o ad altre minoranze)²⁴²; evitare di porre in essere attività che violino il diritto internazionale, l'integrità territoriale, e l'indipendenza politica degli Stati²⁴³; rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali garantiti sia dalle leggi nazionali sia da quelle internazionali²⁴⁴.

La Quarta Sezione si occupa, poi, del controllo del rispetto della Convenzione, che deve essere operato dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa²⁴⁵ con l'assistenza di un *Advisory Committee*²⁴⁶, le cui funzioni sono state stabilite dal Consiglio dei Ministri con la Risoluzione del 17 settembre 1997²⁴⁷. Fondamentalmente, tale organo ha il compito di esaminare le periodiche informazioni che le parti contraenti devono inviare al Segretario Generale del Consiglio dei Ministri per attestare l'attuazione della Convenzione nei propri ordinamenti²⁴⁸. L'*Advisory Committee*, poi, deve inviare la

²³⁷ Art. 4.

²³⁸ Art. 5.

²³⁹ Art. 7.

²⁴⁰ Art. 10.

²⁴¹ Art. 14.

²⁴² Art. 20.

²⁴³ Art. 21.

²⁴⁴ Art. 22.

²⁴⁵ Art. 24.

²⁴⁶ Art. 26.

²⁴⁷ Resolution (1997)010. *Rules adopted by the Committee of Ministers on the Monitoring Arrangements under the Articles 24 to 26 on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.*

²⁴⁸ Art. 25.

propria *opinion* al Consiglio dei Ministri, tenuto a esprimere le relative conclusioni in merito ai progressi degli Stati²⁴⁹.

Anche se non è previsto alcun trattato relativo al tema, la tutela dei diritti delle minoranze è entrata piano piano a far parte anche del diritto dell'Unione Europea²⁵⁰ a partire dal principio di non discriminazione, che si evince sia dal TUE²⁵¹ sia dal TFUE²⁵² sia dalla Carta di Nizza²⁵³ sia, infine, dalla Direttiva 2000/43²⁵⁴. In questo senso, la Corte di giustizia dell'Unione ha svolto un ruolo primario nel dichiarare, in alcune delle proprie sentenze²⁵⁵, l'importanza della tutela delle minoranze nell'ambito del diritto dell'UE²⁵⁶.

Altro contributo chiave nell'avanzamento delle tutele delle minoranze in Europa è stato dato dal quarto allargamento dell'Unione, da cui sono derivati i Criteri di *Copenaghen*. Infatti, una delle condizioni primarie poste alla base dell'ingresso nell'Unione europea da parte dei PECO e, ora, dei Paesi dei Balcani occidentali²⁵⁷, è appunto il rispetto dei diritti delle minoranze.

Tuttavia, come notano molti autori²⁵⁸ e come già evidenziato nel precedente capitolo, questo è uno dei casi più eclatanti in cui emergono i problemi della condizionalità

²⁴⁹ Risoluzione (1997) 010 art. 24.

²⁵⁰ M. DICOSOLA, *Stati, Nazioni e Minoranze*, op. cit.

²⁵¹ All'articolo 3 del TUE si legge: «L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore».

²⁵² In particolare, l'articolo 10 recita: «Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».

²⁵³ Art. 20 (uguaglianza davanti alla legge) e art. 21 c. 1 (non discriminazione: «È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale»).

²⁵⁴ La c.d. *Race Directive*, che attua il principio della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica partendo dal principio di uguaglianza, punto fermo dell'ordinamento europeo, impone una lotta alla discriminazione che consenta a tutti gli individui di partecipare maggiormente alla vita economica e sociale del Paese in cui vivono.

²⁵⁵ Vedi ad esempio il caso *Angonese* (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 6 giugno 2000, causa C-281/98) nel quale la Corte ha dovuto decidere della esclusione di un cittadino italiano da un concorso effettuato nella città di Bolzano per il mancato possesso di un attestato di bilinguismo italiano/tedesco rilasciato esclusivamente dalla Provincia di Bolzano. Tale richiesta, secondo il ricorrente, costituiva una violazione del principio comunitario della libera circolazione dei lavoratori, sancito dall'articolo 48 CE. Dunque, la Corte considera tale requisito come discriminatorio sia per gli italiani non residenti nella Provincia di Bolzano sia per i cittadini di altri Stati membri.

²⁵⁶ M. DICOSOLA, *Stati, Nazioni e Minoranze*, op. cit., p. 112.

²⁵⁷ Non bisogna dimenticare che l'ingresso all'Ue della stessa Bosnia-Erzegovina è condizionato all'attuazione della sentenza *Sejdic e Finci*.

²⁵⁸ Oltre alle già ricordate osservazioni di Maria Dicosola vedi anche C. JOHNSON, *Use and Abuse of Minority Rights: Assessing Past and Future EU Policies towards Accession Countries of Central, Eastern*

europea, facendosi avanti quel sistema che è stato precedentemente descritto come dei “doppi *standard*”. In sintesi, la tutela dei diritti delle minoranze, imposta come condizione fondamentale per l’ingresso dei Paesi candidati all’Unione, non viene assicurata dai Paesi già membri, molti dei quali non hanno ratificato trattati fondamentali sul tema come la Convenzione quadro sui diritti delle minoranze nazionali del Consiglio d’Europa.

Secondo *Frederik Van Den Berghe*²⁵⁹, la debole tutela dei diritti delle minoranze all’interno dell’Unione rispetto alla forte richiesta di essa al suo esterno, deriverebbe dal fatto che non vi sia consenso in merito tra i vari Stati membri. L’autore adduce varie ragioni: in primo luogo, si teme che un riconoscimento universale dei diritti delle minoranze potrebbe degenerare in processi secessionisti e minare la pace mondiale; secondo, c’è la tendenziale preferenza a garantire i diritti civili e politici del cittadino in generale, piuttosto che garantire protezioni particolaristiche delle quali non potrebbero godere tutti equamente; terzo, negli Stati europei ci sarebbero meno problemi di convivenza tra vari gruppi rispetto a Paesi più “giovani” nei quali le tensioni etniche minacciano più spesso la stabilità democratica; quarto, i Paesi dell’Europa occidentale sarebbero Stati nazionali generalmente non orientati alla protezione delle minoranze.

Dunque, il problema dei doppi *standard* potrebbe essere giustificato da una tendenziale differenza di condizioni sia tra gli Stati dell’Europa occidentale sia tra questi e gli Stati est-europei. Tuttavia, anche se l’UE dovesse effettivamente avere ragionevoli motivazioni politiche e legali a non adottare *standard* interni, *Van Den Berghe*, richiamando il fallimento della Società delle Nazioni, ammonisce l’Unione affinché non compia l’antico errore di far sì che le proprie richieste vengano interpretate dai suoi candidati come imposte unilateralmente da chi gode di maggior potere (a quei tempi, dai vincitori della Prima Guerra Mondiale²⁶⁰).

and South-Eastern Europe, in *International Journal on Minority & Group Rts.*, 2006, vol. 13, pp. 27-51; F. VAN DEN BERGHE, *The European Union and the Protection of Minorities: How Real is the Alleged Double Standard?*, in *Yearbook of European Law*, 2003, vol.2, pp.155-202.

²⁵⁹ F. VAN DEN BERGHE, op. cit.

²⁶⁰ *Ibidem*.

1.3 Le minoranze in Bosnia: tra legislazione e giurisprudenza

Nella Costituzione della Bosnia-Erzegovina non sono previste norme *ad hoc* che tutelino le minoranze, quindi la loro protezione si basa sui due principi generali di non-discriminazione e uguaglianza. Il primo è contenuto nell'Annesso 4 e vieta le discriminazioni basate sul sesso, la razza, la religione, l'etnia, la lingua, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la proprietà, lo *status*, il colore e le opinioni politiche o di altro genere²⁶¹. Il secondo è stato sancito dalla Corte Costituzionale nella sentenza sui "popoli costitutivi" e stabilisce un divieto di discriminazione non solo in capo agli individui ma anche in capo ai gruppi²⁶² (anche se, nel caso di specie, il riferimento andava ai tre popoli costitutivi dello Stato e non agli "Altri").

In aggiunta, vanno poi menzionati tutti i testi normativi considerati parte dell'ordinamento costituzionale bosniaco da parte dello stesso Preambolo dell'Annesso 4, nel quale si sancisce l'ispirazione e il rispetto, tra gli altri, anche della Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche.

Per quanto riguarda la legislazione ordinaria, invece, va menzionata la legge sulla protezione dei diritti delle minoranze nazionali, entrata in vigore l'11 aprile 2003²⁶³. Nella legge è presente una definizione di minoranza nazionale che, tuttavia, non risulta effettivamente efficace nella protezione di tutti i gruppi minoritari presenti nel territorio statale. Infatti, l'articolo 3 identifica come minoranze nazionali solo quelle parti della popolazione che, non appartenendo a nessuno dei popoli costitutivi, condividono origini etniche, tradizioni, consuetudini, religione, cultura, spiritualità, storia ed altre caratteristiche. In poche parole, esso si riferisce ai cittadini bosniaci facenti parte delle 17 minoranze riconosciute in Bosnia-Erzegovina ed elencate dallo stesso articolo escludendo totalmente, però, i Serbi, i Croati e i Bosgnacchi che, pure facendo parte dei popoli costitutivi, possono essere soggetti a condizioni minoritarie nelle Entità in cui la loro etnia non è quella predominante. La legge del 2003 pone un forte accento sull'assicurazione

²⁶¹ GAFP, Annesso 4, art. II, c. 3.

²⁶² Il principio è definito di "uguaglianza collettiva". Per maggiori delucidazioni vedere il capitolo I.

²⁶³ In Gazz. Uff. 12/2004. Il testo integrale è consultabile sul sito dell'OHR.

del godimento di diritti linguistici in campi come quello personale²⁶⁴ ed istituzionale²⁶⁵ ma anche scolastico²⁶⁶, culturale²⁶⁷ ed informativo²⁶⁸. Per garantire la partecipazione delle minoranze alla vita politica del Paese, inoltre, la legge stabilisce l'istituzione di un Consiglio delle Minoranze Nazionali²⁶⁹ formato da almeno un rappresentante per ogni gruppo minoritario, da stabilirsi all'interno dell'Assemblea Parlamentare in qualità di *advisory body*²⁷⁰, con lo scopo di fornire opinioni, pareri e proposte in merito alle questioni riguardanti i diritti, lo *status* e gli interessi delle minoranze nazionali in BiH²⁷¹.

Nonostante, tuttavia, sul piano normativo siano stati compiuti degli innegabili sforzi al fine di proteggere i tanti gruppi minoritari che vivono in Bosnia-Erzegovina, si erge sul Paese la colpevolezza di una grave mancanza, sottolineata sia dalla Comunità Internazionale²⁷² sia, molto recentemente, dalla Corte Costituzionale bosniaca.

Il problema principale è stato riscontrato nel sistema elettorale per la Presidenza di BiH, in base al quale non è consentita la partecipazione politica di moltissimi cittadini in merito alle elezioni della più alta carica dello Stato. Infatti, sia la Costituzione sia la legge elettorale²⁷³ (all'articolo 8 commi 1 e 2) consentono le candidature alla Presidenza solo ai Serbi nella Repubblica *Srpska* e solo ai Croati e ai Bosgnacchi nella Federazione di BiH. Dunque, il diritto di voto passivo viene negato sia (*in toto*) alle 17 minoranze ufficialmente riconosciute nel Paese, sia agli stessi componenti dei popoli costitutivi quando questi risiedono nell'Entità in cui non costituiscono la maggioranza.

La questione sulla violazione del diritto di elettorato passivo è stata a più riprese oggetto di sentenze della Corte Costituzionale bosniaca che solo nel 2015 ha riconosciuto la sua sussistenza.

La prima questione di incostituzionalità fu sollevata davanti alla Corte il 6 settembre 2005 dall'allora membro della Presidenza *Sulejman Tihija*, il quale lamentava la

²⁶⁴ Legge sulla protezione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, art. 11

²⁶⁵ *Idem*, art. 12

²⁶⁶ *Idem*, art. 14.

²⁶⁷ *Idem*, art. 17.

²⁶⁸ *Idem*, art. 5-16.

²⁶⁹ La legge è poi stata emendata nel 2005 (Legge di riforma della legge sulla protezione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, in Gazz. Uff. n. 76/2005) e, benché nel 2006 sia stata adottata la decisione di istituire il Consiglio (Gazz. Uff. n. 38/2006), questo non è ancora nato.

²⁷⁰ *Idem*, art. 21.

²⁷¹ *Idem*, art. 22.

²⁷² In particolare il riferimento è alla sentenza *Sejdic e Finci*.

²⁷³ In Gazz. Uff. n. 23/2001.

conformità dell'articolo 8 commi 1²⁷⁴ e 2²⁷⁵ della legge elettorale rispetto all'articolo 3 del Protocollo n. 1 e all'articolo 1 del Protocollo n. 12 della CEDU, nonché rispetto agli articoli 2 e 5 della Convenzione internazionale sull'abolizione di ogni forma di discriminazione razziale. Tuttavia, la Corte respinse il ricorso dichiarandolo inammissibile dal momento che non si riteneva competente a decidere in merito alla questione.

Infatti, stabili che l'articolo 8 della legge elettorale si fondasse direttamente sull'articolo V²⁷⁶ della Costituzione. Dunque, se la Corte avesse esaminato il merito della questione, si sarebbe trovata a giudicare indirettamente le previsioni della Costituzione sulla base di un parametro (CEDU e Convenzione) che non venne ritenuto ammissibile in relazione ad un precedente caso esaminato dalla Corte (Caso n. U-5/04 del 27 gennaio 2006). In quella occasione, infatti, era stata richiesta la revisione di conformità di una previsione costituzionale in relazione alla Convenzione Europea e la Corte aveva stabilito che, sulla base della propria giurisdizione, la CEDU non costituisse una fonte sovraordinata rispetto nei all'Annesso IV dal momento che la CEDU, essendo un atto di natura internazionale, entrava in vigore sulla base della Costituzione (dalla quale derivano i poteri della Corte) e non viceversa.

Di conseguenza, anche se la conformità discussa rispetto alla CEDU è riferita alla legge elettorale, non si può negare che quest'ultima derivi dall'articolo V della Costituzione stessa. Per queste ragioni, la Corte si dichiarò incompetente a decidere del

²⁷⁴ *The members of the Presidency of Bosnia and Herzegovina directly elected from the territory of the Federation of Bosnia and Herzegovina – one Bosniak and one Croat shall be elected by voters registered to vote for the Federation of Bosnia and Herzegovina. A voter registered to vote in the Federation may vote for either the Bosniak or Croat Member of the Presidency, but not for both. The Bosniak and Croat member that gets the highest number of votes among candidates from the same constituent people shall be elected. The member of the Presidency of Bosnia and Herzegovina that shall be directly elected from the territory of RS - one Serb shall be elected by voters registered to vote in the Republika Srpska. Candidate who gets the highest number of votes shall be elected. The mandate for the members of the Presidency of Bosnia and Herzegovina shall be four (4) years.*

²⁷⁵ *The "ticket", for the purposes of this chapter, shall consist of the name of the candidate for the member of the Presidency.*

²⁷⁶ *The Presidency of Bosnia and Herzegovina shall consist of three Members: one Bosniak and one Croat, each directly elected from the territory of the Federation, and one Serb directly elected from the territory of the Republika Srpska.*

caso di specie dato che questo avrebbe implicato una revisione costituzionale in relazione alla CEDU che, come stabilito in precedenza, non era ammissibile²⁷⁷.

La decisione, tuttavia, non fu presa all'unanimità. Infatti, uno dei giudici internazionali della Corte, il giudice *Constance Grewe*, espresse un'opinione dissenziente in merito all'ammissibilità del ricorso, ritenendolo anche parzialmente giustificato. Sulla base delle considerazioni espresse da *Grewe*, il ricorso sarebbe dovuto essere considerato ammissibile in quanto, avendo la CEDU priorità "*over any other law*"²⁷⁸ e stabilendo l'articolo VI, comma 3, paragrafo a), della Costituzione che i parametri di giudizio debbano essere relativi all'Annesso IV, viene da sé che la CEDU e i suoi Protocolli debbano essere ricompresi in quel parametro. Inoltre, secondo il giudice, la giurisdizione della Corte Costituzionale dovrebbe essere interpretata alla luce dell'internazionalizzazione dell'intero sistema legale bosniaco e quindi la Corte avrebbe dovuto ammettere il ricorso con lo scopo di armonizzare la Costituzione con gli *standard* internazionali. Si è giustificato il ricorso di *Tihia*, inoltre, alla luce delle considerazioni emerse più volte in merito alla discriminazione che le modalità di elezione alla Presidenza comportano sia per i popoli costitutivi, sia per gli Altri. Secondo *Grewe*, i Presidenti dovrebbero rappresentare tutti i cittadini e non un singolo popolo e ciò non dovrebbe comportare la negazione del diritto di voto passivo per molti di essi. Stando così le cose, infatti, si viola non solo il principio generale di non discriminazione ma anche l'articolo 1 del Protocollo 12 della CEDU.

Anche in questo campo, tuttavia, importanti passi avanti sono stati fatti solo molto di recente, grazie alla decisione della Corte Costituzionale del 26 marzo 2015, a distanza di dieci anni dal caso *Tihia*.

In tale data, infatti, la Corte Costituzionale di BiH ha deciso in merito al ricorso presentato dal Sig. *Zeljko Komsic* (membro croato-bosniaco della Presidenza di Bosnia-Erzegovina fino al 2014) per la violazione, da parte delle Costituzioni della RS e della FBiH nonché della legge elettorale di BiH, del Protocollo 12 della CEDU e della Costituzione della BiH (analizzata in combinato disposto con la CEDU, la Convenzione

²⁷⁷ Sentenza U-13/05, 26 maggio 2006. Il testo è consultabile presso CODICES, la banca dati su casi e leggi costituzionali fornita dalla Commissione di Venezia al seguente link: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

²⁷⁸ GFAP, art. II comma 2.

internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale e la Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici). Le previsioni contestate stabiliscono che i Presidenti e i Vice-Presidenti delle Entità, per essere eletti, devono appartenere ad uno dei tre popoli costitutivi, rendendo impossibile agli "Altri" la partecipazione nell'esercizio delle pubbliche funzioni. Tutto ciò, inoltre, è stato contestato anche alla luce della Sentenza della Corte di Strasburgo relativa ai casi *Sejdic e Finci*.

La Corte Costituzionale, con 5 giudici a favore (due Bosgnacchi e tre internazionali) e 4 contro (due Croati e due Serbi), ha dichiarato che gli articoli 80 (commi 2 e 4) e 83 (comma 4²⁷⁹) della Costituzione della RS; gli articoli IV.B.1²⁸⁰ e 1 (commi 1 e 2) della Costituzione della FBiH e gli articoli 9 (commi 13, 14 e 16) e 12 (comma 3) della Legge Elettorale della BiH non sono conformi all'articolo II comma 4 della Costituzione della BiH e all'articolo 1 del Protocollo n. 12 della CEDU.

La sentenza appare fondamentale da un punto di vista giuridico in quanto, per la prima volta, la Corte Costituzionale dichiara la superiorità della CEDU rispetto ad una norma Costituzionale (attenzione, si parla delle Costituzioni delle Entità!), andando anche oltre la sentenza sui "popoli costitutivi" nella quale i diritti degli "Altri" rimanevano privi di tutela. Dunque, in diretta relazione alla *Sejdic e Finci*, la Corte ritiene che la discriminazione operata dalle leggi contestate non possa essere ragionevolmente giustificata.

Tuttavia, come sostiene Dicosola²⁸¹, gli effetti della sentenza non devono essere sovrastimati per varie ragioni. La Corte stabilisce che, nel caso in questione, non sia stata verificata la conformità della Costituzione della BiH e della Legge elettorale rispetto alla

²⁷⁹ «*The President of the Republic and Vice Presidents of the Republic shall be directly elected from the list of the candidates for the President of the Republika Srpska so that the candidate who wins the highest number of votes shall be elected President while the Vice Presidents shall be the elected candidates from the other two constituent peoples who win the highest number of votes after the elected President of the Republic*».

²⁸⁰ «*In electing the President and two Vice Presidents of the Federation, at least one third of the delegates of the respective Bosniac, Croat or Serb caucuses in the House of Peoples may nominate the President and two Vice Presidents of the Federation. The election for the President and two Vice Presidents of the Federation shall require the joint approval of the list of three nominees, by a majority vote in the House of Representatives, and then by a majority vote in the House of Peoples, including the majority of each constituent people's caucus*».

²⁸¹ M. DICOSOLA, *The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina declares the system of ethnic federalism of the Entities inconsistent with the principle of non-discrimination: much ado about nothing?*, in *Diritti Comparati*, 2015, pp. 1-4.

CEDU ma delle norme delle Costituzioni delle Entità rispetto alla Costituzione della Bosnia. In tal modo, dunque, non si riconosce formalmente un valore sovraordinato alla CEDU, la quale non può godere di uno *status* superiore rispetto alla Costituzione poiché è grazie a quest'ultima che la Convenzione acquista forza normativa (paragrafo 48).

Inoltre, la decisione della Corte non ha prodotto alcun effetto diretto. Infatti, l'organo ha stabilito che la dichiarazione d'incostituzionalità non avrà effetto (e che quindi il Parlamento non potrà implementarla) finché non avverranno le riforme costituzionali imposte dall'attuazione della sentenza *Sejdic e Finci*.

Dunque, in materia di Diritti Umani, i passi in avanti che la BiH deve compiere sono ancora tanti. Tuttavia, come osserva la stessa Dicosola «la Corte ha compiuto un passo importante nel processo di cooperazione con la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo»²⁸² e questo non può far altro che ben sperare nel più rapido progresso possibile del Paese in tal senso.

²⁸² *Ibidem*.

2. Le elezioni generali del 2014

Le settime elezioni generali in BiH dopo Dayton, nelle quali per la prima volta i giovani nati dopo la guerra si sono recati alle urne per esprimere le proprie preferenze elettorali, si sono tenute il 12 ottobre 2014. Esse hanno riguardato, a livello statale, la Presidenza della Bosnia-Erzegovina e la Camera dei Rappresentanti. A livello delle Entità, invece, i cittadini hanno votato la Camera dei Rappresentanti della Federazione, la Presidenza e la Vicepresidenza e per l'Assemblea Nazionale della Repubblica *Sprska*. Infine, si sono tenute elezioni per dieci Assemblee Cantonali nella FBiH.

2.1 Il nazionalismo trionfa di nuovo

Come sappiamo, la base legale che primariamente regola le elezioni è costituita dalla Costituzione e dalla Legge Elettorale di BiH. Quest'ultima è stata emendata negli anni, e l'ultimo cambiamento che ha caratterizzato le elezioni risale al 2014 e riguarda l'aumento della quota partecipativa di genere al 40% da rispettare sia nelle elezioni amministrative sia nelle liste dei candidati. Tuttavia, l'assenza di consenso politico ha impedito, fino ad oggi, di spingersi realmente oltre Dayton, lasciando in piedi quella cornice legale che continua a porre l'etnia come discriminazione tra chi può solo votare e chi può anche essere votato, tra chi, insomma (e si parla sempre di cittadini), può esercitare in pieno i propri diritti politici e chi ne viene in parte escluso. Infatti, anche nelle elezioni del 2014, chiunque appartenesse alla categoria degli "Altri" non ha potuto presentare la propria candidatura né alla Presidenza della Bosnia né alla Presidenza e alla Vicepresidenza della RS. Tali candidature sono state negate anche ai Serbi residenti nella FBiH e ai Croati e Bosgnacchi residenti nella RS.

Stando così le cose da un punto di vista legislativo, è stato molto semplice per i partiti politici stagliarsi sulle antiche linee etniche, ancora predominanti sulla scena, anche durante la campagna elettorale partita ufficialmente il 12 settembre e conclusasi il 10 ottobre 2014.

Tutti i maggiori partiti²⁸³ si sono affiliati al proprio popolo costitutivo e ad esso hanno rivolto la propria campagna. I partiti bosgnacchi²⁸⁴ hanno focalizzato la propria attenzione sulla necessità di rafforzare le strutture statali al livello centrale, i candidati croati²⁸⁵ e quelli serbi²⁸⁶, invece, hanno evidenziato il bisogno di preservare e promuovere le proprie identità nazionali all'interno delle rispettive Entità e, in particolare, la campagna dei partiti serbi si è concentrata sulla necessità di rafforzare le competenze della RS rispetto allo Stato centrale. Al di là degli interessi dei tre popoli costitutivi, inoltre, all'interno di nessun partito sono stati rappresentati gli interessi delle minoranze, i cui esponenti sono sporadicamente apparsi in qualche lista di partito²⁸⁷.

Insomma, la retorica è rimasta immutata dalla guerra e nessun riferimento è stato fatto a politiche sociali ed economiche di interesse generale, volte a risollevare i lavoratori insorti a febbraio. Probabilmente, è anche per questo motivo che tanti cittadini, disillusi nei confronti delle istituzioni di governo, accusate di corruzione e incapacità di dare ascolto alle necessità dei cittadini e dei lavoratori, non si sono presentati alle urne.

Sulla stessa linea della campagna elettorale si sono attestati i suoi risultati. A partire da un livello di astensione estremamente elevato, prossimo alla metà degli aventi diritto (46% degli astenuti contro il 54% dei votanti), i risultati finali hanno portato alla riconferma dei partiti nazionalisti o, come li definisce Rossini, “conservatori”, «per la loro vocazione a conservare il sistema etno-politico di Dayton che li legittima e in qualche modo ne garantisce la riproduzione»²⁸⁸.

Per quanto riguarda la Presidenza della BiH²⁸⁹: *Bakir Izetbegović* (SDA), figlio del primo presidente della BiH *Alija Izetbegović*, ha ottenuto il 33% dei voti ed è diventato il

²⁸³ Stando ai dati del CEC (*Central Election Commission of BiH*) in totale hanno concorso alle elezioni ben 51 Partiti politici, 14 coalizioni e 15 candidati indipendenti: cfr. OSCE/ODIHR, *Bosnia and Herzegovina, General Elections, 12 October 2014: Final Report*, Warsaw, 7 January 2015.

²⁸⁴ Il Partito d'Azione Democratica (SDA), l'Alleanza per un future migliore (SBB), il Partito Social Democratico (SDP) e il nascente Fronte Democratico (DF), fondato nel 2013 dal membro croato della Presidenza di BiH, Željko Komšić, prima leader dell'SDP.

²⁸⁵ L'Unione Democratica Croata di BiH (HDZ BiH), l'Unione Democratica Croata 1990 (HDZ 1990)

²⁸⁶ L'Alleanza dei Social Democratici Indipendenti (SNSD), Il Partito Democratico Serbo (SDS) e il Partito per il Progresso Democratico (PDP).

²⁸⁷ Vedi OSCE/ODIHR, *Bosnia and Herzegovina, General Elections, 12 October 2014: Final Report*, op. cit.

²⁸⁸ Cfr. A. O. ROSSINI, *La Bosnia Erzegovina*, Quaderni del Circolo Rosselli, n. 1, 2015.

²⁸⁹ Per prendere visione di tutti i risultati cfr. *Ibidem*, p. 28.

membro bosgnacco del “triumvirato”²⁹⁰; per la parte croata ha trionfato *Dragan Čović* (leader dell’HDZ BiH) con il 52,2% dei voti²⁹¹ (già membro della Presidenza dal 2002 al 2005, fin quando l’allora HR *Paddy Ashdown* non lo rimosse dalla carica per corruzione); infine, la componente serba viene rappresentata da *Mladen Ivanic*, ministro degli esteri bosniaco, a capo dell’”Alleanza per il cambiamento”, coalizione guidata dal partito nazionalista serbo: l’SDS. *Ivanic* ha ottenuto il 48,7% dei voti, scansando di poco il rivale *Željka Cvijanović* (candidato per la coalizione di tre partiti: SNSD, DNS e SP) sconfitto con il 47,6% delle preferenze²⁹².

Per la Camera dei Rappresentanti, i due partiti vincitori rispettivamente nella FBiH e nella RS sono stati sicuramente l’SDA (27,9%) e l’SNSD (38,5%). Quest’ultimo, capeggiato da *Milorad Dodik*, ha trionfato anche nelle elezioni Presidenziali e Vicepresidenziali tenutesi nella Repubblica *Sprska*, dove *Dodik*²⁹³ è stato riconfermato Presidente con il 45,5% dei voti espressi. L’SDA e l’SNSD, infine hanno confermato la propria superiorità sui rivali anche nelle assemblee delle rispettive entità. Infatti, nelle elezioni relative alla Camera dei Rappresentanti della FBiH, l’SDA ha ottenuto il 27,8% dei voti (29 seggi su 98) mentre nell’Assemblea Nazionale della RS, l’SNSD ha ottenuto il 32,3% (29 seggi).

A livello cantonale, infine, il Partito di Azione Democratica ha conquistato tutti i cantoni a maggioranza bosgnacca, mentre in quelli a maggioranza croata ha trionfato l’HDZ.

²⁹⁰ Al secondo posto, con il 27% dei voti, si è posizionato Fahrudin Radončić (SBB), mentre Emir Suljagić (DF), ex giornalista sopravvissuto a Srebrenica, ha ottenuto il 15% delle preferenze. A seguire Bakir Hadžiomerović dell’SDP (10%), Sefer Halilović del BPS (8,8%) e il candidato indipendente Mustafa Cerić (4,5%).

²⁹¹ A seguire, Martin Raguž (HDZ 199) che ha ottenuto il 38,6% dei voti, Živko Budimir (Partito di Giustizia e Fiducia) con il 6,3% e Anto Popović, candidato del DF che ha ottenuto solo il 2,9%.

²⁹² Terzo eletto è stato Goran Zmijanac (*Party for Just Politics*) con una percentuale del 3,66.

²⁹³ Molti commentatori hanno definito le elezioni per la Presidenza della RS come un referendum pro o contro Dodik, che da anni presiede l’Entità a maggioranza serba: vedi ad es. A. O. ROSSINI, *La Bosnia di ieri*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, 13 ottobre 2014; Simona Silvestri, *Bosnia Erzegovina, risultati elezioni: vincono i nazionalisti*, in Polisblog, 17 ottobre 2014.

Volendo esaminare più da vicino i tre maggiori partiti emersi nella scena delle elezioni del 2014 (SNSD²⁹⁴, SDA²⁹⁵ e HDZ BiH²⁹⁶), ci si rende subito conto che il nazionalismo ha nuovamente primeggiato in questo scontro elettorale.

L'alleanza dei social democratici indipendenti (SNSD) di *Dodik*²⁹⁷, che minaccia da anni di promuovere un referendum per la scissione della RS dalla Repubblica di BiH allo scopo di dar vita ad uno Stato indipendente²⁹⁸, il nazionalismo bosgnacco dell'SDA e di *Bakir Itzebegovic* e il nazionalismo croato di *Dragan Covic* (HDZ BiH) hanno avuto la meglio anche stavolta, rispedendo i progressisti dell'SDP all'opposizione²⁹⁹.

²⁹⁴ L'SNSD nacque nel 1996 e, almeno alle sue origini, si classificava come un partito moderato, anche grazie al suo supporto all'economia di mercato e ad un'attiva politica sociale. Nel corso degli anni, però, la sua evidente aspirazione ad una maggiore indipendenza della RS rispetto alla BiH divenne un elemento chiave della sua politica, esasperato dalle innumerevoli minacce del suo leader Dodik di tenere un referendum sull'indipendenza della Repubblica Sprska. Per questo motivo, si può classificare l'SNSD come un partito nazionalista, secessionista e intriso di retorica populista. Dal 2006 uno dei suoi componenti detiene sia la carica di Primo Ministro della RS (dal 2013 è Željka Cvijanović) sia di Presidente di quest'ultima (il neo eletto Dodik è al suo secondo mandato) e, dal 2006 al 2014, Nebojša Radmanović è stato il membro serbo della Presidenza di BiH. Sul punto cfr. J. ŠEDO, *The party sistem of Bosnia and Herzegovina*, in V. STOJAROVÁ, P. EMERSON, *Party Politics in the Western Balkans*, Routledge, 2013, pp. 85-98.

²⁹⁵ Come già precisato nel primo capitolo di questo elaborato, l'SDA nacque nel 1990 per opera del primo Presidente della Bosnia-Erzegovina: Alija Izetbegovic. Sin dalla sua fondazione, il partito è stato percepito come nazionalista (bosgnacco-musulmano) e conservatore. Il partito è sempre stato maggioritario nella Federazione (tranne nel 2010) ed i suoi leader hanno ricoperto la carica di Presidenti della Repubblica a più riprese. Il partito ha sempre combattuto per realizzare l'idea di uno Stato bosniaco unitario al livello politico, economico e sociale e per dar vita, tra i cittadini, ad una identità civica e non etnica. Tuttavia, ciò non deve suggerire un indebolimento della connessione del partito con l'etnia bosgnacca, elemento che comunque fa parte dell'identità dell'SDA. Il partito, inoltre, preme per l'avvicinamento della BiH all'Europa occidentale e ai suoi valori, soprattutto quelli riguardanti l'importanza dei diritti umani, dell'economia di mercato e dei diritti politici e sociali: cfr. *Ibidem*.

²⁹⁶ L'Unione Democratico Croata di BiH si è presentata, fin dalla sua nascita, come un partito cristiano democratico e nazionalista: inizialmente invocando l'unione della parte della BiH occidentale alla Croazia, e, successivamente, limitandosi a voler stabilire una terza Entità croata all'interno della Bosnia-Erzegovina. A causa di tali aspirazioni, il partito ha incontrato numerosi ostacoli soprattutto nel 2001, quando l'HR Wolfgang Petritsch rimosse Ante Jelavic, membro croato della Presidenza di BiH, dal suo incarico. Tuttavia, il partito non ha abbandonato l'idea di un'Entità croata, volendo introdurre una reale simmetria tra le etnie. Comunque, a parte quest'aspetto, l'HDZ viene definito da Šedo come il classico partito "pigliatutto" sostenendo anche un orientamento pro Occidente, i valori della cristianità, della libertà individuale e della giustizia sociale. Cfr. *Ibidem*.

²⁹⁷ Non bisogna, però, perdere di vista il fatto che l'SNSD abbia perso il seggio serbo alla Presidenza della Repubblica di BiH, dimostrazione del fatto che il partito, pur rimanendo maggioritario nella RS, non abbia più lo stesso potere di un tempo.

²⁹⁸ In proposito confronta R. TOÉ, *Dodik, 30 volte referendum*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, 29 aprile 2015.

²⁹⁹ Nelle elezioni per la Camera dei Rappresentanti della BiH, l'SDP ha ottenuto solo il 9,4% dei voti, a fronte del 26% delle preferenze conseguite nel 2010 e del 28% guadagnato dall'SDA nel 2014. Simile risultato, se non peggiore, si è avuto per la Presidenza della BiH: infatti, nel 2010, il candidato dell'SDP Željko Komšić ottenne il 60% dei voti e divenne il membro croato della presidenza. Il candidato dell'SDP nel 2014 alla *membership* bosgnacca (Bakir Hadžiomerović), invece, ha portato a casa solamente il 10%

Infatti, a dispetto della vittoria conseguita nel 2010, il Partito Socialdemocratico (SDP), secolare e multietnico, sembra aver deluso i cittadini speranzosi della realizzazione di promesse che, in quattro anni, non sono state mantenute.

È così che, dunque, è stata riconfermata la vecchia classe politica del passato: nazionalista, corrotta³⁰⁰ e più impegnata a mantenere la propria posizione di potere piuttosto che ad adottare le misure necessarie per guidare il proprio Paese verso la conclusione di questo lungo e tortuoso percorso di transizione.

La rivolta economica e sociale di febbraio nata a *Tuzla* e poi allargatasi a gran parte del Paese (*Sarajevo* compresa) e i Plenum derivati da essa non hanno avuto riscontro in queste elezioni, nelle quali i candidati si sono preoccupati più di proporsi come i migliori per rappresentare la propria etnia che come i migliori per risollevare le sorti del Paese intero e dei suoi cittadini (tutti). Dunque, le speranze di una sintesi politica derivante dalle istanze appena descritte sembrano alquanto frustrate: l'attivismo civico non è riuscito ancora a trasformarsi in un nuovo movimento politico che travalichi le barriere etniche. Inoltre, la presenza alle urne delle nuove generazioni non ha apportato tratti innovativi auspicabili, ma ciò non deve sorprendere più di tanto: i giovani elettori sono figli di una società ancora carica dei retaggi del passato, nella quale vengono cresciuti sin dai primi anni di vita, alla quale vengono educati sin dalle scuole elementari. Questo non significa certo affermare che le nuove generazioni non abbiano le basi e le facoltà per comprendere ed imparare dagli errori del passato, ma, sicuramente, è difficile pensare che chi viene da un sistema educativo fondato sulle “due scuole sotto un tetto”³⁰¹ possa aver chiaro il concetto di società civile multinazionale bosniaca e decidere di votare per qualcuno che la rappresenti.

delle preferenze: cfr. OSCE/ODIHR, *Bosnia and Herzegovina, General Elections, 3 October 2010: Final Report*, Warsaw, 17 December 2010.

³⁰⁰ Il problema della corruzione verrà trattato nei paragrafi che seguono.

³⁰¹ Tale Sistema, di cui si parlerà nei prossimi paragrafi, prevede, nella FBiH, l'utilizzo di uno stesso edificio scolastico adibito ad accogliere due differenti scuole (una croata e una bosgnacca) i cui alunni svolgono lezioni ed attività ricreative separatamente ed apprendono nozioni sulla base di curriculum diversi.

2.2 Le Raccomandazioni dell'OSCE: nella speranza che la prossima volta sia quella buona

A conclusione del suo *Final Report* sulle elezioni generali del 2014, l'OSCE ha espresso delle raccomandazioni finali che la BiH dovrebbe adottare prima di affacciarsi alla prossima tornata elettorale generale del 2018. Infatti, oltre alle testimonianze di anomalie, voti comprati e segnalazioni di irregolarità raccolte dagli osservatori, vi sono problematiche endemiche a monte che il Paese deve risolvere perché si possa dire che le sue elezioni vengano svolte davvero in maniera democratica.

In primo luogo, e questa è indubbiamente la *conditio sine qua non* per democraticizzare realmente il sistema, si raccomanda di rimuovere dalle norme che regolano le elezioni le previsioni che limitano il diritto di voto attivo e passivo dei cittadini su basi etniche e residenziali.

In secondo luogo, si propone di rivedere le disposizioni costituzionali al fine di supportare il principio dell'uguaglianza di voto e adottare impegni e standard internazionali.

Poi, si chiede di provvedere affinché il diritto di presentare reclami sia garantito a tutti i cittadini per ogni grado del processo elettorale.

In quarto luogo, si chiede la revisione del regolamento generale per il finanziamento alla campagna elettorale, tenendo conto delle problematiche rinvenute dall'OSCE/ODIHR in questo ed *Reports* precedenti. Secondo l'OSCE, infatti, la legislazione dovrebbe definire chiaramente i limiti di risorse statali utilizzabili in campagna elettorale, limiti al di là dei quali si dovrebbero configurare degli abusi ed eventuali sanzioni.

Inoltre, si evidenzia che l'accesso ai fondi per la campagna elettorale dovrebbe essere garantito su basi egalarie a tutti i candidati i quali dovrebbero, inoltre, creare delle banche dati dedicate in modo da implementare la trasparenza e l'*accountability* delle operazioni sia nei confronti delle istituzioni sia (e soprattutto) nei confronti dei cittadini.

Infine, si sottolinea che le indagini sui reati elettorali dovrebbero essere effettuate in tempi brevi, in modo da poter garantire un rimedio effettivo. Infatti, qualora dovessero essere identificati dei colpevoli, questi dovrebbero essere ritenuti responsabili e suscettibili di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

2.2 Il nuovo Governo

Dopo quasi sei mesi dallo svolgimento delle elezioni, il 31 marzo 2015, è stata finalmente approvata la fiducia al nuovo Governo (26 deputati a favore, 7 contro e 1 astenuto). Il ruolo del Primo Ministro è stato ricoperto da un esponente dell'SDA, Denis Zvizdic, ma, all'interno della compagine governativa, figurano tutti i partiti dell'ampia coalizione: oltre all'SDA, l'Unione democratica croata HDZ, il Fronte democratico DF, e due partiti serbi, il Partito democratico serbo SDS e il Partito del progresso democratico PDP. Esclusi, invece, dall'esecutivo federale, sono i socialdemocratici indipendenti di Dodik.

Zvizdic, promuovendo la *Reform Agenda*, ha annunciato che le intenzioni del nuovo Governo centrale sono quelle di lavorare per migliorare la situazione economica del Paese e per progredire verso l'accesso all'area Euro-Atlantica. Ovviamente, tutto sta nel vedere se le volontà coincideranno con i fatti, ossia se finalmente i partiti riusciranno ad esprimersi con una voce sola (come da tempo chiede l'Europa) e a collaborare per il bene di tutti i cittadini bosniaci, lasciandosi finalmente alle spalle i particolarismi etnici del passato.

I timori che ciò possa non avvenire sono fondati sulla base dell'esperienza, dal momento che, come sostenuto da Florian Bieber su Balkan Insight, «*The lines between opposition and government became so blurred that the combination of multiple layers of government, grand coalitions and instable majority resulted in a dynamic where everybody was in power and nobody was to blame*»³⁰².

³⁰² F. BIEBER, *Elections in Bosnia-Business as usual?*, in BIRN Balkan Insight, 15 October 2014.

3. La Corruzione in BiH

La corruzione in Bosnia Erzegovina viene descritta sia dalla comunità internazionale sia dagli stessi cittadini come uno dei problemi più gravi che caratterizzano il Paese. Secondo un *Report* pubblicato dall'UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) nel 2011, i cittadini bosniaci posizionano la corruzione al quarto posto nella classifica dei problemi più importanti che colpiscono la Bosnia, subito dopo la disoccupazione, le performance del Governo e la povertà o il basso livello di vita³⁰³.

Il termine Corruzione è convenzionalmente utilizzato per indicare un abuso del pubblico potere al fine di ottenere un guadagno personale³⁰⁴ e si sostanzia in una pratica sociale molto complessa che varia a seconda del luogo in cui viene esercitata e può rivelarsi a livelli differenti. In generale, può presentarsi o ad un livello “alto”, con il quale ci si riferisce alle sfere più alte dei processi politici e legislativi, oppure ad un livello “basso”, intendendo con esso il rapporto che intercorre tra i cittadini ed i funzionari del settore pubblico. Inoltre, i suoi confini sono sfocati e spesso non si riesce né ad identificare chi, tra due soggetti, sia la vittima e chi il carnefice (dal momento che spesso entrambi traggono vantaggio da questo genere di pratiche) né quali azioni effettivamente possano essere considerate “corruttive” dipendendo questo anche dalla percezione che una data società ha nei confronti di determinate azioni. Ad esempio, secondo l'analisi effettuata dall'UNODC in merito alle dirette esperienze dei cittadini sul tema della corruzione in Bosnia, nel 2010 il 20% dei cittadini considerava il pagamento di mazzette come una pratica comune che non richiede di essere denunciata, per non parlare di un 10% che addirittura la percepiva come qualcosa di positivo, ritenendola una forma di ringraziamento per prestazioni ricevute.

Sempre sulla base del *Report*, in Bosnia-Erzegovina il 20% dei cittadini tra i 18 e i 64 anni sono stati esposti (direttamente o indirettamente) a un fenomeno di corruzione nell'arco del 2010. Inoltre, il fenomeno sembra essere più frequente tra gli uomini piuttosto che tra le donne (23,2% delle mazzette pagate da uomini contro il 18,2% di

³⁰³ UNODC, *Corruption in Bosnia and Herzegovina, Bribery as Experienced by the Population*, 2011.

³⁰⁴ S. SAMPSON, *Integrity Warriors: Global Morality and the Anticorruption Movement in the Balkans*, in D. HALLER, C. SHORE, *CORRUPTION Anthropological Perspectives*, Pluto Press, London, 2005.

quelle pagate da donne) e non bisogna assolutamente pensare che le persone siano sempre costrette a pagare: infatti, nella metà dei casi sono i cittadini stessi che si offrono di pagare per ottenere in cambio un favore, generalmente da parte di un pubblico ufficiale, che spesso concerne la richiesta di accelerare dei procedimenti amministrativi (1/4 dei cittadini intervistati) o di evitare il pagamento di una multa (il 52% delle mazzette sono destinate agli ufficiali di polizia).

Oltre a quello della pubblica amministrazione, che può essere qualificato come il ramo “basso” del fenomeno, la corruzione in Bosnia è costantemente rilevata anche in settori “alti” ossia quelli riguardanti la politica e i media (in particolare nei periodi elettorali).

Sulla base del *Global Corruption Barometer 2013*³⁰⁵, tra l’altro, i cittadini considerano i partiti politici come l’istituzione più corrotta in assoluto, seguiti da Parlamento, polizia, settore privato e media.

D’altra parte, gli stessi dati recenti non aiutano a smentire le percezioni dei cittadini bosniaci. L’ultimo scandalo in materia di corruzione politica, infatti, arriva direttamente dalle elezioni dell’ottobre del 2014, durante le quali pare che Dodik abbia corrotto due parlamentari per garantire la maggioranza al suo partito all’interno dell’Assemblea Nazionale della RS. Le intercettazioni sono state diffuse da un portale online (Klix) di Sarajevo nelle quali si ascoltava Željka Cvijanović (Primo Ministro RS) mentre sosteneva di avere “comprato” due parlamentari.

Dopo la pubblicazione dell’intercettazione i giornalisti di Klix sono stati convocati dal ministero degli Interni della RS per conoscere le fonti dell’intercettazione. Tali azioni sono state fortemente criticate da Dunja Mijatović, responsabile per la libertà dei media dell’OSCE, la quale ha affermato che “la protezione delle fonti è uno dei privilegi chiave dei giornalisti e deve essere garantita. Le interrogazioni e le pressioni nei confronti dei membri dei media affinché rivelino le loro fonti è semplicemente inaccettabile”³⁰⁶. Il 29 dicembre, inoltre, ufficiali della RS hanno compiuto un raid negli uffici di Klix, sequestrando computer, telefoni cellulari, documenti e altri oggetti appartenenti ai

³⁰⁵ Questa iniziativa di *Transparency International* è volta a riportare le esperienze quotidiane di corruzione vissute dalle persone in tutto il mondo. Tutti i dati sono rinvenibili al seguente link: http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=bosnia_and_herzegovina.

³⁰⁶ OSCE NEWS, *Journalists’ protection of sources must be safeguarded, OSCE Representative says following probe in Bosnia and Herzegovina*, 5 December 2014.

dipendenti. L'azione è stata nuovamente oggetto delle parole della Mijatović durante il suo incontro con i direttori di Klix, Dario and Mario Šimić, il 20 gennaio: "l'azione rappresenta un grave e sproporzionata intrusione nel diritto dei giornalisti di riportare questioni di interesse pubblico"³⁰⁷.

3.1 Focus sui Media

Quello della libertà dei media in Bosnia è un problema che la Comunità internazionale è intenta a risolvere sin dagli Accordi di Dayton, non solo perché la libertà di espressione è considerata uno dei principali punti saldi dei diritti umani, ma, inoltre, perché i media dovrebbero svolgere un compito fondamentale nelle società moderne assumendo il ruolo di "watchdog" all'interno di un Paese, in modo da garantire un'informazione libera e imparziale che aiuti i cittadini a compiere scelte più o meno consapevoli.

Al contrario, subito dopo la Guerra, in Bosnia-Erzegovina la maggior parte dei media era divisa su linee etniche ed i suoi rappresentanti erano sottoposti a pressioni politiche, violenze e restrizioni della propria libertà sia di espressione sia di movimento, senza che fossero previste basi legali che regolassero le condizioni dell'informazione nel Paese.

Così, a partire dal GFAP, sono stati inseriti riferimenti ai media sia nell'Articolo I dell'Annesso 3 («*The Parties [...] shall ensure freedom of expression and of the press*») sia nell'Annesso 4, in riferimento all'incorporazione nell'ordinamento bosniaco della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Articolo IV GFAP) che all'articolo 10 assicura che «Ognuno ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera».

Nell'arco di un paio d'anni, inoltre, data l'insufficienza di tali previsioni, la Comunità Internazionale implementò la cornice legale in materia di comunicazione, conferendo notevoli poteri all'HR, tra cui la possibilità di sospendere ogni network o programma mediatico ritenuto contrario agli Accordi di Dayton³⁰⁸. Tali poteri furono utilizzati

³⁰⁷ OSCE news, *OSCE media freedom representative meets with Klix.ba management following recent police raid on the media outlet*, Vienna, 20 January 2015.

³⁰⁸ PIC Sintra Declaration, Portogallo, 1997.

dall'HR, per la prima volta, nello stesso anno ai danni della stazione televisiva serba *Srpska Radio Televizija* (SRT) – controllata dal Partito Democratico Serbo (SDS) che si rifiutava costantemente di obbedire al divieto di discriminazione usando discorsi d'odio nei confronti delle persone appartenenti ad altre etnie. A seguito dell'evento, oltre alla nascita dei c.d. Bonn Powers, nel 1998 venne stabilita l'IMC (Independent Media Commission)³⁰⁹ i cui poteri, conferiti durante la Conferenza del PIC di Madrid³¹⁰, consistevano nello stabilimento di un regime regolatorio e di un Codice di Buone prassi per i media con annessi poteri sanzionatori incluse penalità finanziarie e sospensioni della licenza. L'organo, che divenne interamente costituito da membri locali solo nel 2003, stabilì che i media radio-televisivi dovessero dare uguale copertura a tutti i partiti politici nel periodo pre-elettorale.

Nel 2001, inoltre, fu data vita sia al CRA (Communication Regulatory Agency) che incorporava l'IMC fondendolo con la TRA (Agenzia di regolazione per le telecomunicazioni) sia alla Legge sulle Comunicazioni³¹¹ con decisioni dell'Alto Rappresentante (No. 52/02). La CRA, sulla base della legge sulle Comunicazioni, opera grazie ad un budget stabilito dal Consiglio dei Ministri che approva anche il suo Direttore Generale (nominato dalla IMC).

Tale breve excursus sulla legislazione e sugli organi implementati dalla Comunità Internazionale, combinati con l'ultimo caso relativo ai giornalisti di Klix, serve a spiegare praticamente come leggi moderne e democratiche (in qualsiasi campo esse vengano prodotte) non siano sufficienti se non vengono effettivamente implementate³¹².

Infatti, come si legge nel *Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report* pubblicato dal Dipartimento di Stato degli USA³¹³, le leggi esistenti in materia di libertà dei media e di espressione non sono sempre rispettate dal Governo della Bosnia e dalle Entità: le amministrazioni, i partiti e i gruppi di pressione esercitano ancora troppa

³⁰⁹ *Decision on the establishment of the Independent Media Commission*, available at http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=95, accessed on January 12, 2012

³¹⁰ PIC Madrid Declaration available at http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5190, accessed on September 10, 2011

³¹¹ Legge sulle Comunicazioni di Bosnia ed Erzegovina, disponibile al link: <http://media.parlament.org.ua/uploads/files/f153.pdf>.

³¹² N. AHMETAŠEVIĆ, *Intervening in the Media Sector: Media Anarchy in post-war Bosnia and Herzegovina*, Centre for Southeast European Studies, December 2012.

³¹³ United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report*, in *Country Reports on Human Rights Practices for 2013*, February 2014.

influenza nei confronti dei mezzi di comunicazione del Paese, i quali continuano spesso a dividersi su linee etniche.

Inoltre, sostiene il *Report*, le autorità statali continuano a tentare di sabotare ed indebolire il CRA tramite l'inserimento di soggetti appartenenti alle varie fazioni politiche nell'ambito dei suoi uffici.

Infine, anche sulla base del *Progress Report* 2014 della Commissione Europea, i generali progressi nel campo dell'informazione della società e dei media sono limitati.

Infatti, la Commissione auspica il rafforzamento dell'indipendenza politica, finanziaria e istituzionale del CRA per far sì che le previsioni legali esistenti vengano implementate per evitare il reiterarsi di episodi di intimidazioni e minacce contro giornalisti ed editori. La Commissione rileva inoltre l'incremento della polarizzazione etnica dei media durante la campagna elettorale dell'ottobre 2014, in occasione della quale sono stati registrati numerosi casi di attacchi da parte dei politici a danno dei giornalisti, soprattutto in RS.

3.2 Ultimi risvolti nella lotta alla corruzione

In linea di massima, la struttura di governance multi-livello della Bosnia ed Erzegovina fa sì che le basi legislative³¹⁴ siano a volte contraddittorie ed intricate e questo pone maggiori difficoltà nella lotta alla corruzione³¹⁵. Infatti, come si evince dai dati forniti dal *Global Integrity Report* del 2011, il livello legale contro la corruzione è molto alto (in un punteggio da 1 a 100 il Report conferisce al *legal framework* ben 92 punti) ma il rapporto con la sua implementazione risulta essere inversamente proporzionale, dal momento che quest'ultima viene ritenuta, al contrario, parziale ed inconsistente (35 punti su 100).

Sotto il peso delle pressioni internazionali e, soprattutto, europee, la Bosnia ha implementato le proprie attività legislative anti corruzione verso la fine degli anni 2000, tramite l'adozione di un nuovo pacchetto normativo definito "*Anticorruption Strategy*

³¹⁴ Le basi legali della lotta alla Corruzione in Bosnia sono molto solide e sono rappresentate da: Codice Penale di BiH (nel quale vengono vietate pratiche come la corruzione, l'estorsione, lo scambio di denaro illecito, cattivo uso di risorse pubbliche ecc...); Legge sul Conflitto di interessi; Legge sugli Appalti Pubblici; Legge sulla libertà di Informazione; Legge sulla prevenzione del riciclaggio di denaro; Legge sulla Protezione dei Testimoni e la Legge sul Finanziamento dei Partiti Politici.

³¹⁵ F. BOSSO, *Bosnia and Herzegovina: Overview of Political Corruption*, in Transparency International, 2 July 2014.

2009-2014” e la creazione dell’Agenzia per la Prevenzione della Corruzione e il Coordinamento della Lotta alla Corruzione. Benché l’adozione di tali iniziative sia avvenuta senza troppi problemi, la sua implementazione, nonostante la spinta data dal possibile ingresso nell’UE, è stata inconsistente ed inefficace³¹⁶ riflettendo una scarsa volontà da parte dei partiti politici di affrontare adeguatamente la situazione³¹⁷.

Per i primi due anni dalla sua nascita, l’Agenzia per la lotta alla Corruzione è stata essenzialmente ferma, a causa del limitato budget a propria disposizione. Infatti, solo nel 2012 il Governo ha finalmente allocato fondi per l’Agenzia, i quali, tuttavia, non erano sufficienti a soddisfare le richieste derivanti dal numero di impiegati assunti all’interno dell’organizzazione, che fu drasticamente ridotto da 45 a 29. Il risultato è stato quello di provvedere solo limitatamente alla risoluzione di uno dei principali problemi che affliggono il Paese, dal momento che lo scarso monitoraggio delle attività illegali lascia spazio ai poteri politici ed economici che continuano a sfruttare i punti ciechi presenti nella rete anti-corruzione bosniaca.

Un caso evidente di questo genere di connivenza criminale tra la politica e i poteri economici è quello riguardante gli appalti pubblici, che, soffrendo spesso di mancanza di trasparenza, offrono la possibilità ai poteri politici di interferire nello svolgimento delle gare³¹⁸.

Secondo il *Global Integrity Report* del 2011³¹⁹ i bandi pubblici sono talvolta addirittura nascosti alla società civile, i risultati delle gare spesso non vengono resi noti e i meccanismi per appellarsi sono molto deboli. La stessa fonte riporta, inoltre, che non esiste alcuna normativa che vieti alle aziende che violino la legge sugli appalti pubblici di partecipare a future gare d’appalto. Infine, il Report sostiene che molti lavori riguardanti infrastrutture pubbliche sono negoziati tra le aziende private e le pubbliche amministrazioni senza che venga indetta alcuna gara.

³¹⁶ R. BELLONI, F. STRAZZARI, *Corruption in post-conflict Bosnia-Herzegovina and Kosovo: a deal among friends*, in *Third World Quarterly*, 2014, 35(5), pp. 855-871.

³¹⁷ F. BOSSO, op. cit.

³¹⁸ United States Department of State, Bureau of Economic and Business Affairs, *2013 Investment Climate Statement*, March 2013.

³¹⁹ I dati sono confrontabili presso il sito del *Global Integrity, Innovation for Transparency and Accountability* al seguente link: <https://www.globalintegrity.org/global/report-2011/bosnia-and-herzegovina/>.

Un esempio di tale pratica è fornito da Belloni e Strazzari i quali riportano il caso della costruzione del Centro Amministrativo di Governo e del Palazzo Presidenziale nella RS che furono dichiarati segreti di Stato ed esentati dalla legge sugli appalti³²⁰.

Altro problema paventato da varie fonti è stata, fino al 2014, la mancanza di una legge sulla protezione degli informatori impiegati nelle pubbliche amministrazioni, i cosiddetti “*whistle-blowers*”. L’assenza di una tale protezione normativa ha significato che, per anni, i civili che riportassero casi di corruzione, abusi di potere o di denaro pubblico non venissero protetti da recriminazioni o minacce. Dunque, non c’è da sorprendersi se la maggior parte delle persone non osava riportare testimonianze di corruzione ai pubblici ufficiali e si spera che tale pratica, grazie alla nuova legislazione in vigore³²¹, entri a far parte delle abitudini della società bosniaca.

Infine, si può dire che il sistema burocratico creato intorno ai casi di corruzione, fa sì che raramente si riesca ad arrivare ad un vero e proprio processo contro i presunti colpevoli. Meno di un terzo dei casi di corruzione porta ad effettive indagini da parte dell’Ufficio del Procuratore di BiH³²², organo competente anche dei casi di corruzione degli uffici pubblici. Inoltre, nel 2013, sono stati tenuti solo tre processi in tutta la Bosnia-Erzegovina e solo uno dei tre è risultato in una sentenza di colpevolezza³²³.

La Commissione Europea, infine, asserisce che ci sia una maggiore concentrazione su casi minori mentre quelli più rilevanti finiscono spesso nella decadenza delle accuse, assoluzioni o sospensione delle sentenze.

Dunque, la Commissione auspica un miglioramento nelle performance di investigazione nei casi di crimini economici, finanziari o pubblici e si augura che la

³²⁰ *Law on Public Procurement for Bosnia and Herzegovina*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale di BiH n. 49, 2 novembre 2004.

³²¹ Il *Whistleblowers Protection Act* è stato approvato dalla Camera de Popoli nel dicembre 2013 ed è entrato in vigore nel gennaio 2014.

³²² L’Ufficio del Procuratore di BiH è un organo giudiziario statale creato in seguito all’istituzione degli omonimi uffici previsti dalla Costituzione di BiH e stabiliti nelle delle due Entità (il primo non è gerarchicamente sovraordinato ai secondi). Esso ha una speciale giurisdizione riguardo i processi in capo alla Corte di BiH nei confronti di crimini previsti dalle seguenti fonti normative: *Law on the Court of BiH*, *Law on Prosecutor’s Office of BiH*, *Criminal Code of BiH*, *Criminal Procedure Code of BiH*, *Law on Transfer of Cases from the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia to the Prosecutor’s Office of BiH*. Sostanzialmente, i compiti dell’Ufficio sono: condurre indagini su casi di violazione delle leggi sopracitate, collaborare con organi giudiziari internazionali e produrre rapporti statistici sulle proprie attività nonché sullo stato della criminalità in Bosnia. Infine, il Procuratore Capo può proporre riforme legislative nei settori di propria competenza.

³²³ F. BOSSO, *Bosnia and Herzegovina: Overview of corruption and anti-corruption measures*, in U4 Expert Answers, 6 October 2014, no. 16.

giustizia, in un'ottica di maggior efficacia nella lotta alla corruzione, emetta un maggior numero di condanne nei casi di alto livello. Non c'è ancora un'efficace politica in materia di lotta alla corruzione e le sanzioni previste non sembrano costituire dei deterrenti adeguati.

In generale, anche se è stata adottata una nuova Strategia Anti-Corruzione 2015-2020³²⁴ e la stessa *Reform Agenda* annovera tra i suoi scopi quello dell'abbattimento del fenomeno, la Bosnia-Erzegovina ha fatto lievi progressi nell'avanzare riforme per ridurre la corruzione che continua a caratterizzare l'intero settore pubblico.

La lotta alla corruzione continua a non figurare tra le priorità della politica e del settore giudiziario, che mostra scarse abilità nelle indagini e nelle condanne nei casi di alto profilo. Dunque, anche la Commissione ribadisce che, mentre il quadro legislativo è ampiamente elaborato, l'implementazione delle leggi è debole ed inconsistente, facendo sì che in molti casi il Paese non soddisfi gli standard internazionali³²⁵.

³²⁴ European Commission, Bosnia and Herzegovina 2015 Report, op. cit.

³²⁵ European Commission, Bosnia and Herzegovina Progress Report 2014, op. cit.

4. Le maggiori criticità del settore economico

Gli standard che l'Unione Europea impone alla BiH, non sono solo legislativi e democratici, ma anche economici. In questo settore, il Paese ha dimostrato di avere ancora molti passi da compiere prima di poter divenire un'economia di mercato funzionale in grado di competere con le pressioni interne al mercato europeo nel lungo periodo.

Nonostante tra il 1998 e il 2008 la BiH abbia vissuto un periodo di crescita, sia in termini di aumento del PIL sia di riduzione della povertà (calata dal 20 al 14 per cento), la crisi finanziaria del 2008 non ha potuto che avere ricadute negative sul Paese che, nel 2009, ha visto diminuire il PIL del 2.9%. Nel corso degli anni, tuttavia, c'è stata una successiva crescita economica ed un aumento del PIL attestato al 2% nel 2014.

Purtroppo, però, la crescita, soprattutto nel mercato dell'Eurozona, è ancora lenta e ciò porta all'intrecciarsi di cause ed effetti che impediscono un più rapido progresso del Paese sulle linee dell'*acquis* comunitario. In particolare, la produzione domestica di base è ancora molto debole e la spesa pubblica risulta, al contrario, troppo elevata. Inoltre, come osserva la Commissione Europea nel *Report* del 2015³²⁶, le performance delle imprese pubbliche sono estremamente inefficienti e le iniziative di politica economica non sono adeguatamente coordinate all'interno delle due Entità e tra di esse.

L'alto tasso di disoccupazione, soprattutto giovanile³²⁷, e la difficoltà ad attrarre investimenti esteri nel territorio, infine, risultano essere due dei problemi più pressanti, soprattutto perché contribuiscono non poco al rinvigorismento del settore informale, ancora saldamente presente nel Paese.

La Commissione Europea, registra sostanzialmente una generale mancanza d'impegno da parte delle forze politiche ad allinearsi alle norme e agli standard europei (fatta eccezione per l'approvazione della legge sugli appalti pubblici nel 2004).

La Bosnia ed Erzegovina ha bisogno di riforme strutturali se vuole raggiungere la crescita economica di cui necessita al più presto. In particolare, il Paese dovrebbe impegnarsi nel rafforzamento della finanza pubblica, nella fornitura d'incentivi al settore

³²⁶ European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2015 Report*, 10 November 2015, Brussels.

³²⁷ Dati specifici sul tema verranno forniti nel paragrafo seguente.

delle imprese private e nella riforma del settore occupazionale, in modo da garantire la nascita di nuovi posti di lavoro e una crescita stabile nel lungo periodo.

4.1 La disoccupazione giovanile

Nonostante l'economia della Bosnia stia mostrando lievi segni di ripresa nel campo della produzione industriale e delle esportazioni, il mercato del lavoro è caratterizzato sia da un alto tasso di inattività e disoccupazione sia da un alto livello di occupazione nel settore informale. Secondo le ultime statistiche dell'ILO (Organizzazione Internazionale del Lavoro) il tasso di disoccupazione nel 2014 era del 31,7% e, sulla base dei dati forniti dal Report dell'Onu del 2013 relativo ai progressi compiuti nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo del nuovo millennio in BiH³²⁸, il fenomeno sembra essere configurabile tra quelli di lungo periodo, dal momento che metà dei disoccupati lo sono da cinque anni e un quarto da più di dieci. Tra le fasce della popolazione più colpite dal fenomeno della disoccupazione possono essere sicuramente inserite quella delle donne (il tasso di occupazione femminile è del 22,8% a fronte del 41,2% di quello maschile) e dei giovani in età compresa tra i 15 e i 24 anni il cui tasso di disoccupazione nel 2014 era del 62,7% contro il 21,4% della media europea (EU28)³²⁹.

Inoltre, anche tra coloro che riescono ad ottenere un impiego, molti giovani³³⁰ vengono inseriti in settori non coerenti con il loro percorso di studi³³¹, oppure nel mondo dell'economia sommersa, svolgendo mansioni in pessime condizioni lavorative e scarsa sicurezza.

³²⁸ ONU, *Progress towards the Realization of MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS in Bosnia and Herzegovina*, 2013.

³²⁹ Vedi il sito dell'Eurostat al seguente link: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics.

³³⁰ Per giovani si intendono tutti gli individui in età compresa tra i 15 e i 24 anni.

³³¹ Questo è un problema che affligge i giovani anche di altri paesi europei come Spagna, Grecia, Croazia e Italia che presentano un tasso di disoccupazione giovanile rispettivamente pari al 53,5%, 49,8%, 45,5% e 43,9%. Proprio per questo motivo l'Ue ha implementato varie politiche a sostegno dei giovani come la "Youth Guarantee" che si pone come obiettivi principali quelli di permettere ai giovani di trovare un lavoro in linea con il loro percorso di studi, le loro capacità e le loro esperienze oppure di consentire loro di conseguire gli studi necessari all'ottenimento di un lavoro; cfr. European Commission, *Addressing youth unemployment in the EU*, January 2015.

Una delle principali cause che impedisce l’inserimento giovanile nel mondo del lavoro è sicuramente la scarsa preparazione scolastica impartita ai giovani (dei quali solo il 3% è iscritto all’Università), che acquisiscono competenze non in linea con le richieste del mercato durante il loro percorso formativo, principalmente teorico e poco pratico, prolungando inevitabilmente il periodo transitorio che va dalla conclusione del percorso scolastico all’ottenimento di un lavoro. Altra conseguenza che si registra in relazione all’alto tasso di disoccupazione giovanile è l’aumento del fenomeno migratorio, che ha generato una vera e propria “fuga di cervelli” dal Paese: dal 1996 al 2002 hanno lasciato la Bosnia ed Erzegovina più di 100.000 giovani che si sono diretti principalmente in Croazia, Germania, Serbia, Austria, USA, Slovenia, Svizzera, Italia e Canada³³².

Se la Bosnia ed Erzegovina vuole accelerare il passo verso una crescita sostenibile, deve indubbiamente potenziare la sua forza lavoro, che al momento non è sufficiente. Per fare ciò, la *Reform Agenda* ha impostato una serie di misure da implementare nel triennio considerato (2015-2018) che comprendono:

- Una riduzione dei contributi da versare per la sicurezza sociale che, riducendo il costo del lavoro, dovrebbe attrarre più investitori e più dipendenti nel settore formale.
- Una riforma del sistema educativo che prepari i giovani ad affrontare la vita lavorativa con conoscenze acquisite che siano coerenti con le attuali richieste del mercato del lavoro.
- La disposizione di nuovi codici normativi inerenti al settore occupazionale da parte delle Entità, con lo scopo di aumentare la flessibilità lavorativa (facilitando il lavoro part-time) e permettere una differenziazione retributiva sulla base di competenze, qualifica, livello di esperienza e performance.
- Infine, le Entità predisporranno maggiori ispezioni e sanzioni più elevate per le violazioni delle norme in materia di lavoro in modo tale da proteggere i diritti dei lavoratori coerentemente con gli standard imposti dall’ILO e dalle Direttive dell’Ue.

³³² ILO, MDG Achievement Found, *Youth Unemployment and Migration, Country Brief: Bosnia and Herzegovina*, 2012.

4.2 Le difficili condizioni per lo sviluppo delle imprese

Un altro aspetto che la Bosnia deve migliorare per adeguarsi agli standard economici dell'Eurozona è sicuramente quello di favorire lo sviluppo delle imprese e degli investimenti nel proprio territorio. Nel 2013, infatti, la Bosnia era al centotrentunesimo posto nella classifica della Banca Mondiale in materia di “*Doing Business*” e, nelle classifiche concernenti la “capacità di intraprendere un’attività imprenditoriale” e di “gestire permessi di costruzione”, si è posizionata nel 2014 rispettivamente al 174 e al 175 posto (tra i peggiori al mondo)³³³. Questi dati testimoniano, dunque, quanto possa essere complicato attrarre investimenti stranieri o nuovi imprenditori che vogliano far partire un’impresa in Bosnia e, d’altra parte, i dati precedentemente analizzati in merito alla corruzione non fanno che avallare la preoccupazione inerenti al settore. Infatti, come sostenuto dall’*International Crisis Group* (ICG) in un *Report* del 2014³³⁴, la maggior parte del sistema economico Bosniaco sarebbe controllato dai funzionari governativi in un alone di corruzione e patronato. Sempre secondo l’ICG, la maggior parte delle assunzioni dipenderebbero dai voleri dei funzionari di governo, i quali godono di larga influenza anche nel settore privato, nel quale spesso nominano figure di fiducia nei reparti direttivi delle aziende. Tutto ciò è particolarmente evidente nella Federazione di BiH e, soprattutto, nei settori energetico, delle telecomunicazioni, delle costruzioni infrastrutturali, bancario e della silvicoltura³³⁵. Le difficoltà insite nell’avvio di una nuova impresa, che emergono ancor di più se non si dispone di scorciatoie efficaci (come agganci in politica o il pagamento di qualche mazzetta), rischiano di ampliare quel cinismo e quella frustrazione popolare che erodono la stabilità del Paese e lo allontanano dall’Europa. Dunque, la *Reform Agenda* ha previsto misure da adottare anche in questo ambito, riconoscendo che la crescita futura del Paese non potrà che basarsi anche sull’attrazione di investimenti tramite l’eliminazione delle barriere che, ad oggi, li allontanano. Le basi legislative sul tema sono ancora troppo intricate e di fatto

³³³ Avanti solo a Etiopia, Repubblica del Congo, Bolivia, Guinea-Bissau, Cambogia, Sud Sudan, Zimbabwe, Suriname, Eritrea, Chad, Venezuela, Guinea Equatoriale, Haiti e Repubblica del Centro Africa; vedi i dati sul sito del *World Bank Group Rankings* [<http://www.doingbusiness.org/rankings>].

³³⁴ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Bosnia’s Future*, Europe Report n. 232, 10 July 2014.

³³⁵ *Idem*, *Federation of Bosnia and Herzegovina – A Parallel Crisis*, Europe Report n. 209, 28 September 2010.

inconsistenti e il sistema tributario spaventa i potenziali investitori che, inoltre, devono misurarsi con gli innumerevoli ostacoli burocratici. Dunque, l'Agenda impone di:

- Riformare il settore imprenditoriale grazie a nuove leggi sulle Imprese e sugli Investimenti Diretti Esteri (IDE), alla semplificazione della registrazione di imprese, alla semplificazione delle procedure necessarie all'ottenimento dei permessi di costruzione, alla facilitazione delle esportazioni rafforzando i controlli di qualità dei prodotti nazionali in linea con le richieste europee.
- Provvedere a fornire una più efficace protezione agli investitori tramite leggi e pratiche che introducano una facilitazione all'accesso di finanziamenti per le nuove imprese e norme più efficaci in tema di insolvenza tramite l'apportamento di varie modifiche alla legge sulla bancarotta che cerchino di evitare al debitore di dichiarare bancarotta per preservare i posti di lavoro.
- Misure volte a salvaguardare il settore finanziario adattando le norme in materia alle direttive dell'UE.
- Introduzione di una nuova legge sulle politiche per i Consumatori che riduca le procedure amministrative e faciliti il commercio.

5. “Le mele con le mele, le pere con le pere”: il sistema delle due scuole sotto un tetto

Il fenomeno delle “due scuole sotto un tetto” consiste nella pratica in base alla quale, nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina (ma soprattutto nelle zone del sud est e del centro della Bosnia), studenti bosgnacchi e croati frequentano la scuola nella stessa struttura ma in classi diverse, con diversi insegnanti, differenti libri di testo e dissimili versioni delle c.d. “materie nazionali” ossia lingue, storia e geografia, che, connotate da tinte etniche, rischiano di generare ulteriori forme di divisione e discriminazione. In alcuni casi, addirittura, gli studenti accedono alle strutture scolastiche da due entrate separate e giocano in sezioni separate dei cortili. Il fenomeno delle “due scuole sotto un tetto” è presente nella FBiH in più di 50 scuole³³⁶ e anche dove il caso non sussiste, si registra all’interno del Paese anche la presenza di scuole mono-etniche³³⁷. Tale suddivisione deriva dal fatto che, nonostante i giovani bosniaci parlino essenzialmente la stessa lingua, per loro sono previsti tre curriculum differenti: uno bosgnacco (approvato dal Ministero Federale), uno croato ed uno serbo (ispirati ad i curriculum utilizzati rispettivamente in Croazia e in Serbia), tra i quali i genitori hanno la facoltà di scegliere. Da aggiungere, inoltre, è il fenomeno del c.d. “*bussing*” ossia dell’attività di pendolarismo che giovani studenti svolgono quotidianamente al fine di raggiungere quegli edifici scolastici che seguono un programma di studi inerente alla propria etnia.

La nascita del sistema deve essere imputata principalmente alle condizioni venutesi a creare durante i tre anni del conflitto nei quali l’attività scolastica non si interruppe ma venne perseguita da ogni popolazione in maniera separata e differente. Sulla base di tali partiche, dunque, si svilupparono curriculum diversi per ognuno dei tre popoli costitutivi della futura BiH, ognuno di essi caratterizzato da una propria lingua e da specifiche visioni storiche, geografiche e culturali. Il sistema educativo nato dalle macerie del conflitto, fu poi avallato in seguito agli Accordi di Dayton e nel 2003, con lo scopo di

³³⁶ T. HAMMARBERG (Commissioner for Human Rights of the Council of Europe), Strasbourg, 29 March 2011.

³³⁷ UE, Progress Report, 2014.

agevolare un graduale passaggio da un sistema di segregazione ad uno coesivo e multiculturale, furono create le c.d. scuole divise.

Il GFAP, al suo interno, non prevede norme specifiche riguardanti il settore scolastico e l'Annesso 6³³⁸ agli Accordi, pur considerando l'istruzione un diritto da garantire a tutta la popolazione, non dedica al tema ulteriori previsioni normative né per esso prevede l'istituzione di organismi *ad hoc* aventi il compito di guidare e regolamentare la transizione, lasciando il via libera alla gestione decentrata delle strutture.

Al di là delle previsioni costituzionali, il sistema legislativo del Paese ha iniziato a modificarsi a partire dalla sua adesione al Consiglio d'Europa nel 2002, evento che ha imposto alla Bosnia di riformare il settore in modo da abolire qualsiasi forma di discriminazione su base etnica o razziale. Le principali misure di adeguamento agli standard europei sono racchiuse in tre leggi statali: la legge quadro sull'istruzione primaria e secondaria del giugno 2003, la legge quadro sull'istruzione superiore del 30 luglio 2007 e la legge sull'istruzione pre-scolastica del 29 ottobre dello stesso anno. Altro documento chiave in vista di un adeguamento del sistema tramite la lotta alla discriminazione è rappresentato dall' *Interim Agreement on Accommodation of Specific Needs and Rights of Returnee Children* dell'OSCE, firmato dai Ministri dell'Educazione nelle due Entità nel 2002, che prevede l'impegno da parte dei firmatari di trovare soluzioni permanenti al fine di sostenere i bisogni ed i diritti di tutti i cittadini bosniaci (come l'adozione di nuove norme in materia, la produzione di nuovi curriculum e libri di testo comuni) ed abolire pratiche discriminatorie all'interno del sistema scolastico del Paese. Di fatto, tuttavia, sebbene al MoCA³³⁹ spettino le funzioni di coordinamento nella gestione delle *policies* all'interno delle varie dislocazioni governative, i governi cantonali della FBiH hanno il compito di gestire praticamente il proprio sistema scolastico, generando non poche discrepanze tra la gestione effettiva delle scuole e la normativa vigente.

³³⁸ GFAP, Annesso 6, Articolo I: «The Parties shall secure to all persons within their jurisdiction the highest level of internationally recognized human rights and fundamental freedoms, including the rights and freedoms provided in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols and the other international agreements listed in the Appendix to this Annex. These include: [...] the right to education».

³³⁹ Ministero degli Affari Civili di BiH.

Infatti, la gestione del sistema scolastico, oltre ai problemi socio-culturali che hanno caratterizzato la ricostruzione post bellica, è stata ulteriormente complicata dalla suddivisione amministrativa dei livelli di governo inerenti al tema dell'istruzione, dal momento che la Bosnia ed Erzegovina conta ben 14 Ministri dell'Educazione.

Al livello statale, troviamo il Ministero degli Affari Civili (MoCA), unica autorità amministrativa competente sul tema dell'educazione che è responsabile del coordinamento delle attività educative, della supervisione dell'implementazione del quadro legislativo in materia e dell'armonizzazione delle politiche al livello delle Entità, definendo strategie sia a livello interno sia a livello internazionale.

Due Ministeri dell'educazione sono previsti inoltre in entrambe le Entità. Il Ministro dell'Educazione e della Cultura nella RS è responsabile per la definizione delle politiche in merito all'istruzione e per l'impulso legislativo nel proprio territorio. Gli stessi compiti, sono previsti in capo ai dieci Ministri Cantionali della FBiH, mentre il Ministro Federale dell'Educazione e delle Scienze ricopre un ruolo di coordinamento e supervisione simile a quello del MoCA. Infine, è previsto un Ministro dell'Educazione nel Distretto di Brcko responsabile per la legislazione inerente al tema dell'educazione all'interno del Dipartimento Governativo per l'Educazione nel Distretto. Sulla base di tale esplicitazione, risulta chiaro che il coordinamento delle politiche sull'istruzione nell'ambito di 14 differenti livelli di governo risulti alquanto complessa e di difficile risoluzione, soprattutto se si pensa ai casi di opposizione interna dimostrata in varie occasioni da parte delle autorità locali. L'esempio sicuramente più evidente di tale resistenza all'integrazione etnica deriva dalla nota frase espressa dall'allora (2007) Ministro dell'Educazione del Cantone della Bosnia Centrale Greta Kuna, la quale, alla possibilità avanzata circa l'integrazione tra musulmani e croati nell'ambito delle stesse classi rispose: "non si possono mischiare le pere con le mele. Mele con mele e pere con pere".

La presenza di un tale sistema scolastico all'interno della Bosnia, è sicuramente la testimonianza del fatto che, per il momento, i valori di una società inclusiva e multiculturale abbiano bisogno di un più concreto sviluppo. Anche se tale pratica non impedisce teoricamente agli studenti di intrattenere relazioni con i giovani delle altre etnie, essa non favorisce la loro integrazione, e, anzi, rischia di trasmettere quei sentimenti di divisioni e fratture interne che scatenarono la guerra di vent'anni fa anche alle

generazioni che non l'hanno vissuta. Secondo il Report stilato dal Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa nel 2011³⁴⁰ uno studente su otto evita espressamente di svolgere attività con studenti di altre etnie, uno su sette assume atteggiamenti aggressivi nei confronti di studente di altre etnie e uno su sei dichiara di non voler far parte di classi miste. Inoltre, secondo un report prodotto dall'UNICEF nel 2009³⁴¹, la maggior parte sia degli studenti sia dei genitori intervistati dichiarano che loro stessi o i propri figli hanno subito insulti da parte di altri studenti sulla base di differenze etniche o religiose, mentre, al contrario, secondo gli insegnanti non ci sarebbero evidenti forme di maltrattamento per motivi etnici o razziali negli edifici in cui insegnano (elemento che, secondo il report, segnalerebbe la mancanza di una cooperazione tra le varie categorie che potrebbe risultare utile alla lotta alla discriminazione dentro e fuori dalle scuole). L'*Open Source Society Foundations* pubblicò, nel 2008, un articolo nel quale riportava alcune frasi tratte dai libri di testo degli studenti delle tre etnie³⁴² che sembra utile riportare al fine di aiutare a comprendere meglio l'entità del problema. Nel materiale scolastico attenente al curriculum serbo si legge: “la Repubblica Srpska è uno Stato indipendente” e “Belgrado è la capitale di tutti i Serbi”. Nei libri di Geografia croati sono state evidenziate invece le frasi: “i musulmani sono un gruppo etnico e non religioso” e “la Bosnia ed Erzegovina è un antico Stato Croato”. Infine, dai testi Bosgnacchi sono state tratte affermazioni come: “l'Islam è la religione migliore” oppure “tutti i serbi aggredirono e parteciparono al genocidio in Bosnia ed Erzegovina”.

5.1 La sentenza della Corte Suprema della Federazione di BiH

La segregazione scolastica derivante dalla pratica delle “due scuole sotto un tetto” è stata definita illegale da parte della Corte Suprema della Federazione di BiH nel novembre del 2014, dopo quasi venti anni dalla fine della guerra. La decisione non risulta affatto

³⁴⁰ T. HAMMEMBERG, cit.

³⁴¹ UNICEF BiH, *Divided Schools in Bosnia and Herzegovina*, December 2009. Il report è il frutto di una ricerca qualitativa focalizzata su 7 gruppi target tra cui: genitori di studenti di prima e seconda media, studenti degli ultimi anni di liceo, insegnanti e dirigenti scolastici.

³⁴² A. ALIC, *Bosnia and Herzegovina: Teaching Intolerance*, in Open Society Foundations, 3 June 2008.

scontata, né tantomeno sarà scontata la sua effettiva implementazione, considerando il potere detenuto dai vari livelli di Governo locale nel Paese³⁴³ in materia di istruzione.

La sentenza della Corte trova le sue origini nel 2012, quando l'ONG *Vasa Prava* (I Vostri Diritti) presentò il caso nella città di Mostar. Quell'anno la corte municipale di Mostar decise che la segregazione razziale tra studenti croati e bosgnacchi non dovesse più essere perpetrata. La decisione, risalente al 27 aprile 2012, era però relativa solamente a due città (Stolac e Capljina) e fu rovesciata dalla corte cantonale di Mostar (connessa al settimo Cantone di Herzegovina-Neretva). Fu solo a quel punto che il caso fu portato davanti alla Corte Suprema Federale il 29 ottobre³⁴⁴ la quale rovesciò nuovamente la decisione dichiarando la pratica delle “due scuole sotto un tetto” come discriminatoria.

Purtroppo, la sentenza della Corte Suprema potrà essere applicata solamente nella Federazione, nonostante forme di discriminazione etnica nelle scuole esistano anche nella Repubblica *Sprska* dove, nell'anno precedente, alcuni genitori bosgnacchi hanno boicottato le scuole statali perché non prevedevano un curriculum bosgnacco apposito per i propri figli, impedendo loro di iniziare la scuola il primo settembre 2014.

La decisione della Corte Suprema è stata accolta positivamente dal Ministro dell'Educazione e delle Scienze della Federazione Damir Masic. Egli, tuttavia, sottolinea come il cambiamento del Sistema sia sottoposto alle scelte delle autorità cantonali, le quali hanno il compito di implementare la sentenza. Infatti, la Federazione non ha gli strumenti per controllare questo processo, ma può solo assisterlo per impedire che la pratica delle “due scuole sotto un tetto” continui. Non a caso, la stessa Commissione Europea, pur citando la sentenza della Corte Suprema, rileva la lentezza in capo al

³⁴³ Come osserva il Commissario del Consiglio d'Europa nel suo Report: «Le autorità statali non hanno il potere di rafforzare e monitorare l'implementazione della legislazione nel settore educativo dal momento che la RS e i Cantoni federali conservano le principali prerogative in materia»: cfr. T. HAMMARBERG, cit.

³⁴⁴ Il sistema giudiziario nella Federazione di BiH è basato su tre differenti gradi di giudizio. La Corte Suprema della FBiH costituisce il più alto grado di appello nella Federazione. Le dieci Corti Cantonali (che rispecchiano la suddivisione amministrativa della Federazione in dieci Cantoni) possono svolgere sia la funzione di giurisdizione di primo grado sia quella di corte d'appello rispetto alle decisioni delle Corti Municipali che, attualmente, sono 28 (Bihad, Bosanska Krupa, Bugojno, Cazin, Čapljina, Goražde, Gračanica, Grdačac, Kakanj, Kalesija, Kiseljak, Konjic, Livno, Ljubuški, Mostar, Orašje, Sanski Most, Sarajevo, Široki Brijeg, Tešanj, Travnik, Tuzla, Velika Kladuša, Visoko, Zavidovidi, Zenica, Žepče e Živinice). Queste ultime sono stabilite in relazione ad uno o più Municipi all'interno di un Cantone ed hanno una giurisdizione di prima istanza per questioni penali e civili; cfr. J. FERIZOVIĆ, *The Court System in Bosnia and Herzegovina*,

processo di eliminazione del fenomeno, considerando che il curriculum comune non è ancora stato applicato in nessuna parte del Paese³⁴⁵.

In sostanza, l'attuale situazione in materia di istruzione pubblica in Bosnia ed Erzegovina è gestita in maniera tale da essere discriminatoria, lesiva dei principi riconosciuti e tutelati al livello europeo, ma soprattutto controproducente sul fronte della creazione di una identità civile veramente bosniaca (nella quale la scuola dovrebbe svolgere un ruolo primario dal momento che esercita la sua influenza sulle nuove generazioni) in cui i cittadini siano leali allo Stato di BiH e non all'etnia alla quale appartengono: una condizione essenziale se si vuole compiere quel passo in avanti che porti la Bosnia-Erzegovina dalla realizzazione di una transizione democratica di diritto ad una di fatto.

³⁴⁵ European Commission, *Report 2015*, op. cit.

CONCLUSIONI

Nell'arco dei vent'anni trascorsi tra la firma degli Accordi di Dayton e l'entrata in vigore del SAA³⁴⁶ (che potrebbe essere considerato un punto chiave per il processo di transizione della BiH), la Bosnia ed Erzegovina ha compiuto molti passi verso quei valori, come la pace e la democrazia, imprescindibili per entrare a tutti gli effetti a far parte degli Stati Membri europei. Tuttavia, sia il processo di transizione costituzionale sia quello di adesione all'Unione europea sono ancora in divenire. Le cause da addurre possono essere molte ma, forse, alla base di tutto, potrebbe segnalarsi una sostanziale discrepanza tra la proliferazione legislativa (sia al livello nazionale sia internazionale) intervenuta negli anni e l'implementazione reale delle norme e dei principi che da esse derivano. Infatti, questi due processi raramente sono andati di pari passo e la pur presente produzione di testi normativi, elaborati *ad hoc* con l'ottica di avvicinarsi sempre più all'*acquis* comunitario, non si è rivelata sufficiente dal momento che le istituzioni e la società non sono state pronte a trasformare le norme scritte in fatti, determinando così quella che Woelk chiama discrepanza tra *law in the books* e *law in actions*³⁴⁷.

Per eliminare questa discrepanza, allora, si potrebbe ritenere che non basti l'imposizione di leggi dall'alto, per mano di un'autorità superiore (in questo caso principalmente esterna al Paese) ma che serva anche una società in grado di accettare, recepire e trasformare in azioni quelle che sono le leggi scritte. In Bosnia ed Erzegovina, tuttavia, una società multi-etnica, integrata e unitaria adatta a tale compito non ha ancora visto la luce poiché, di fatto, questo elemento dinamico si è scontrato con la staticità territoriale ed istituzionale che ha caratterizzato l'impianto statale sin dalla fine della guerra³⁴⁸. La delimitazione territoriale lungo linee etniche, nata sulla scia di un metodo adottato inizialmente solo per un breve periodo dopo il conflitto, per ragioni di sicurezza, è rimasta permanentemente istituzionalizzata ed ha incoraggiato il rafforzamento delle identità particolaristiche portando ad una omogeneizzazione delle coscienze nazionali al livello locale ma non statale. Questo ha fatto sì che la fedeltà verso il popolo di

³⁴⁶ *Stabilization and Association Agreement*

³⁴⁷ J. WOELK, op. cit.

³⁴⁸ *Ibidem*.

appartenenza abbia generato conflitti rispetto alla fedeltà verso lo Stato e, non di rado, rivendicazioni di forme di autogoverno sempre più estese, come testimoniano le numerose minacce di secessione pervenute dalla RS nel corso degli anni. Inoltre, ogni tentativo di modificare lo *status quo* è stato ostacolato dai partiti politici etno-nazionalisti tra i quali, per via del principio delle quote etniche vigente nelle istituzioni, non è stato necessario trovare dei compromessi. Dunque, non si è mai sviluppata compiutamente un'identità bosniaca unitaria che promuovesse una visione comune dello Stato, coltivando l'idea di coesione tipica di quegli Stati federali che, nascendo dall'aggregazione di più unità indipendenti (in questo caso rappresentate da tre popoli principali), trovano nella loro ragion d'essere un minimo comun denominatore, il raggiungimento di un bene collettivo, che li tenga in piedi. Eppure, quello dell'unitarietà e del coordinamento interno agli Stati è un fattore determinante per l'adesione all'Unione, come nota anche Woelk sostenendo che, finora, solo gli Stati nazionali unitari hanno aderito all'UE, la quale entra in relazioni contrattuali con Paesi sovrani che si presentano come partner negoziali chiaramente definiti e con un'unica voce.

Questo potrebbe spiegare anche perché la Croazia, al contrario della Bosnia, è già uno Stato membro dell'Unione europea da quasi tre anni³⁴⁹: la Croazia è riuscita a definirsi come moderno Stato-nazione europeo³⁵⁰ molto prima della BiH. La Costituzione croata, entrata in vigore nel dicembre 1990, ha proclamato la Repubblica come entità nazionale del popolo croato, riconoscendo comunque lo status delle proprie minoranze³⁵¹. Inoltre,

³⁴⁹ Il 25 giugno 1991 è nata la Repubblica Croata indipendente e il suo riconoscimento internazionale, il 15 gennaio 1992, ha dato il via ai rapporti tra l'UE e la Croazia, che si sono intensificati tra la fine degli anni '90 ed il 2000 fino a giungere alla firma del Patto di Stabilizzazione e Associazione il 29 ottobre 2001. La candidatura della Croazia è stata suggellata dalla domanda di adesione all'Unione Europea nel febbraio 2003. La Commissione Europea nel parere alla candidatura ha dichiarato subito di riscontrare il rispetto dei Criteri di Copenaghen anche se ha dovuto differire la data di apertura dei negoziati del 16 marzo 2005 per il mancato rispetto di un requisito politico fissato nell'ambito del Processo di Stabilizzazione e Associazione consistente nella necessità di dare piena assistenza al Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia. La Croazia avrebbe mancato tale requisito per non aver catturato il Generale Ante Gotovina ma la sua collaborazione è stata accertata qualche mese dopo dal tribunale dell'Aja consentendo l'inizio dei negoziati con l'UE il 3 ottobre 2005. Il Trattato di adesione fu firmato il 9 dicembre 2011 e il 22 gennaio 2012 si tenne un referendum nazionale nel quale il 66,27% dei cittadini croati esprime il supporto all'adesione della Croazia all'UE e il 9 marzo dell'anno seguente il Parlamento ratificò all'unanimità il Trattato di adesione. Una volta ratificato il Trattato da parte di tutti gli Stati membri dell'UE, il primo luglio 2013 la Croazia è diventata ufficialmente uno Stato membro dell'Unione.

³⁵⁰ M. MASSARI, *Do all roads lead to Brussels? Analysis of the different trajectories of Croatia, Serbia Montenegro and Bosnia-Herzegovina*, Cambridge Review of International Affairs 18(2), 2005, pp. 259–273.

³⁵¹ Nel Preambolo la Croazia si definisce come Stato nazionale composto dalla nazione croata e dai membri delle minoranze nazionali autoctone che vengono successivamente elencate e ai cui cittadini è

l'unitarietà della Croazia è stata dimostrata, a partire dalla fine degli anni '90, anche nei confronti del rapporto con l'Ue³⁵², soprattutto dai nuovi leader moderati come il Primo Ministro (Ivica Racan SDP = Social Democratic Party) e il Presidente Stipe Mesic (HSN = Croatian People's Party)³⁵³ che dichiararono subito la volontà di raggiungere l'Europa e di normalizzare le relazioni con i vicini (soprattutto la Bosnia, interrompendo i legami e l'assistenza ai Croati bosniaci). Le stesse intenzioni pro Europa, furono portate avanti, a partire dal 2003, anche dal rinnovato partito nazionalista capeggiato da Ivo Sanader, dimostrando così un atteggiamento differente rispetto a quello dei partiti nazionalisti bosniaci.

La Croazia, dunque, è riuscita a presentarsi all'Unione come uno Stato proattivo nei confronti dell'integrazione, dimostrando un'unitarietà d'intenti che probabilmente ha avvantaggiato il proprio progresso all'interno dell'Ue. Al raggiungimento di tale risultato hanno concorso importanti fattori come l'autogoverno locale e lo sviluppo della società civile che, contrariamente a quanto avvenuto in BiH, sono stati svincolati dalle pregiudizialità etniche.

Per quanto riguarda il *self-government*, la Costituzione Croata vi dedica l'intero Capitolo VI, trattando dell'autogoverno locale e regionale come di un diritto dei cittadini della Repubblica. Molto interessante è il riferimento al principio di sussidiarietà presente nell'articolo 134 della Costituzione, in base al quale vi è una distribuzione delle competenze tra il livello locale, quello regionale e quello Statale creato appositamente col fine di assicurare un *policy-making* più vicino possibile alle esigenze dei cittadini (par. 1 e 2) e la previsione di una riserva di legge statale per le normative quadro e una riserva di attribuzione per i governi locali a favore delle istanze più vicine alle unità locali. Inoltre, il sistema è coronato da un federalismo fiscale che garantisce un'autonomia di entrata e di spesa agli enti territoriali in base all'articolo 137. I poteri locali, dunque, hanno esercitato un ruolo attivo nel processo di transizione costituzionale conducendo il paese

garantita l'eguaglianza con i cittadini di nazionalità croata. La Croazia, infatti, benché sia un paese a maggioranza croata e cattolica, non presenta un'omogeneità etnica totale a causa di una forte minoranza serba dotata di regime di autogoverno speciale insediata lungo l'antica frontiera militarizzata con l'Impero Ottomano (*Militargrenze*) fin dall'era Asburgica.

³⁵² «C'era una volontà genuina nella maggior parte dei croati di vivere in una democrazia funzionale e un ampio consenso che l'accesso all'UE fosse un interesse nazionale vitale»³⁵² come confermato dalla dichiarazione unanime approvata dal Parlamento croato nel 2002; vedi *Ibidem*.

³⁵³ Dopo aver sconfitto alle elezioni del 2000 il partito nazionalista (HDZ) di Franjo Tudman.

all'effettiva democratizzazione come interpretata da Bruxelles³⁵⁴. Infatti, il principio del decentramento territoriale è rilevante sia per la rispondenza ai parametri politici dei Criteri di Copenaghen sia all'*acquis* comunitario, in quanto garantisce una maggiore vicinanza delle istituzioni ai cittadini e permette anche l'adesione ai programmi e la fruizione dei fondi comunitari allocati nelle diverse aree territoriali del Stati³⁵⁵.

Per quanto concerne lo sviluppo dei valori della società civile³⁵⁶, questo, ad esempio, è stato riconosciuto come preponderante per l'allineamento della Croazia agli standard europei. Una società civile evoluta all'interno di un Paese, infatti, significa sia la presenza di cittadini consapevoli del loro ruolo e della facoltà che le proprie istanze vengano accolte all'interno dello Stato di diritto che ne tutela i valori, sia la garanzia che l'operato dei governi sia trasparente e *accountable*, grazie anche al ruolo di controllo svolto da mezzi di comunicazione indipendenti, che possono qualificarsi come tramite tra la società e i centri di potere. In Croazia, a partire dal 2000, in concomitanza con l'ascesa al potere della coalizione guidata dal Partito Sociale Democratico, si è deciso di intraprendere un percorso di potenziamento della società civile, soprattutto incrementando le relazioni tra le organizzazioni dei cittadini ed il governo. Uno degli strumenti più importanti in questo ambito è stato rappresentato dal Programma di cooperazione tra il governo della Croazia e il settore no-profit³⁵⁷, del dicembre 2000, con il quale il governo si è impegnato, ad esempio, a consultare, durante le fasi iniziali del proprio processo decisionale, i rappresentanti della società civile, considerando in particolare le esigenze di gruppi più deboli come quelli delle donne, delle minoranze o delle persone invalide o socialmente

³⁵⁴ Il fattore democratico, nell'Europa moderna, non sarebbe più rappresentato dal semplice requisito della provenienza delle leggi da parte del Parlamento (in qualità di rappresentante del popolo) ma piuttosto dal rispetto di condizioni come la tutela dei diritti individuali, l'efficacia dell'azione pubblica e la previsione di meccanismi adeguati di tutela giurisdizionale; vedi V. DE FALCO, *Processo di transizione costituzionale e analisi comparative: precisazioni metodologiche*, in M. CALAMO SPECCHIA, *I Balcani occidentali, le costituzioni della transizione*, Giappichelli, 2008.

³⁵⁵ A. TORRE, *I governi locali nella grande transizione costituzionale balcanica*, in M. CALAMO SPECCHIA, *I Balcani occidentali*, op. cit.

³⁵⁶ La società civile può essere definita come la composizione di «associazioni, organizzazioni e movimenti che allo stesso tempo accolgono, condensano e ripercuotono, amplificandola nello spazio pubblico politico, la risonanza che i problemi sociali hanno nelle sfere della vita privata. Il cuore della società civile è dunque costituito da un tessuto associativo che istituzionalizza, nel quadro degli spazi pubblici organizzati, le discussioni che si propongono di risolvere i problemi riguardanti temi di interesse generale»; vedi M. MASCIA, *La società civile nell'Unione Europea, nuovo orizzonte democratico*, Marsilio, Venezia, 2004.

³⁵⁷ Governo della Repubblica Croata, *Programma di cooperazione tra il governo della Croazia e il settore no-profit*, dicembre 2000.

emarginate. In tal modo, si è riconosciuta rilevanza politica alle organizzazioni del terzo settore, instaurando un circolo virtuoso nel quale politica e cittadinanza comunicano e progrediscono insieme verso il raggiungimento di nuovi obiettivi.

Altro documento di notevole valore grazie al quale organizzazioni della società civile e governo hanno avuto modo di collaborare attivamente nel processo di integrazione europea, è stato rappresentato dalla Strategia Nazionale di Realizzazione di un Contesto Stimolante per lo Sviluppo della Società Civile per il periodo 2006 – 2011³⁵⁸. All'interno dell'elaborato, un capitolo è dedicato al ruolo della società civile nel processo di integrazione e al dialogo con il governo, descritto come un'attività essenziale per la diffusione dei valori europei tra i cittadini croati. La stessa Commissione Europea, in una Comunicazione sul "Dialogo tra le società civili dell'UE e dei paesi candidati"³⁵⁹ rivolta al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, sostiene che la società civile possa contribuire a formare una coscienza europea tra i cittadini, coinvolgendoli nelle proprie iniziative e trasmettendo loro i propri valori. Infatti, sulla scia del quarto allargamento, la Commissione ha riflettuto sull'impreparazione dei popoli appartenenti ai nuovi Stati membri rispetto al tema dell'integrazione europea e ai valori dell'Unione e ha precisato, con tale Comunicazione, che qualsiasi allargamento futuro sarebbe dovuto essere preceduto da un dialogo costante e profondo tra le società dei vari Paesi dell'Unione e degli Stati membri dal momento che «la società civile gioca un ruolo chiave nello sviluppo del dialogo civile a livello nazionale, nonché nella trasmissione e promulgazione delle informazioni relative al processo di integrazione europea, coinvolgendo i cittadini e rendendoli partecipi»³⁶⁰.

Quello croato, benché rappresenti un percorso di successo sul piano dell'adesione all'Ue, tuttavia, riflette una realtà totalmente differente da quella bosniaca che, come già detto, è stata costruita per anni sulle basi di una separazione etnica che ha allontanato il Paese dall'unità sostanziale di cui necessita.

³⁵⁸ Governo della Repubblica Croata, Ufficio per le Associazioni, *Strategia nazionale per la realizzazione di un contesto stimolante per lo sviluppo della società civile*, Zagabria, 2006.

³⁵⁹ Commissione dell'UE, COM(2005)290 definitivo, *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sul Dialogo tra le società civili dell'UE e dei paesi candidati*, Bruxelles, 29.06.2005.

³⁶⁰ M. E. FRANCO, *Il processo di adesione della Croazia all'Unione Europea: il ruolo della società civile quale attore di democratizzazione e di integrazione*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, 2008.

In dottrina si è discusso e si continua a discutere copiosamente circa le possibili soluzioni a tale problematica³⁶¹ e due tra queste (tra le quali, la prima, punta all'unificazione tramite l'abolizione delle differenze, mentre la seconda, si propone di far convivere entità diverse stabilendo un minimo comun denominatore³⁶²) appaiono particolarmente interessanti.

Sulla carta, la soluzione più efficace potrebbe sembrare quella di creare una democrazia civica ed etnicamente neutrale, nella quale la laicità dello Stato prevalga su qualsiasi forma di discriminazione etnica, culturale, religiosa o razziale. Infatti, come scrive Kymlicka, «è forte la tentazione di insistere sul fatto che condividere una stessa cittadinanza comporta un'identità comune per tutti gli individui, a prescindere dalla loro appartenenza di gruppo». Tale prospettiva, però, benché possa apparire convenientemente efficace, non è scevra da complicazioni, come ammonisce ancora Kymlicka il quale precisa che «la storia, tuttavia, suggerisce che appellarsi alla cittadinanza comune per respingere le rivendicazioni di autogoverno serve solo a favorire l'alienazione e a stimolare i movimenti secessionisti»³⁶³. Inoltre, sostiene Kymlicka in un altro elaborato³⁶⁴, tale realtà costituirebbe una finzione persino per le nazioni di più antica formazione liberale come la Francia (che rappresenta il concetto di laicità per eccellenza³⁶⁵). Infatti, la costruzione di una nazione è presente in ogni Stato e non potrà mai essere etnicamente neutrale nei confronti di tutta la popolazione: chi non si conforma al tipo di “neutralità” imposta dallo Stato viene di fatto emarginato in realtà sociali parallele e discriminato da parte della maggioranza. La Francia, con l'instabilità che caratterizza, ad esempio, le *banlieue* parigine, potrebbe riflettere bene tale descrizione dimostrando come, alla fine, anche vietare agli individui di manifestare la propria posizione etnica o religiosa in pubblico, ghettizzandoli, possa essere percepita come illiberale, dando luogo a forme di reazione. Dello stesso parere sembra essere anche la Corte europea dei diritti dell'uomo che ha avuto modo di esprimersi, con una sentenza

³⁶¹ Tra l'altro comune a molti altri Stati sia a causa di eventi storici e geografici di lungo corso (vedi ad esempio il Belgio o il Canada) sia per le recenti evoluzioni migratorie derivate dalla globalizzazione.

³⁶² J. MARKO, *United in diversity?*, op. cit.

³⁶³ W. KYMLICKA, *Le sfide del multiculturalismo*, Il Mulino, 1997, pp. 199-217.

³⁶⁴ *Idem*, *Contemporary political philosophy: An introduction*. Oxford University Press, 2002.

³⁶⁵ Il concetto di *laïcité*, che crea una stretta separazione tra la sfera individuale e lo Stato, è contraria alle forme di manifestazione religiosa in luoghi pubblici, relegando tale aspetto ad un ambito essenzialmente privato.

del 2014, in merito ad una legge approvata dal Parlamento francese il 14 settembre 2010. Il testo in questione vieta l'uso del velo integrale islamico (burqa) in tutti i luoghi pubblici e prevede una multa di 150 euro ed un eventuale *stage* di "educazione civica" per tutte le donne che non rispettino tale normativa³⁶⁶. La Corte di Strasburgo, pur dichiarando l'assenza di violazione sia del diritto alla libertà di religione sia di quello al rispetto della vita privata, ha ammonito la Francia sostenendo che leggi come questa possono contribuire a rafforzare stereotipi e intolleranza contro determinati gruppi sociali e, di conseguenza, rischiano di generare comportamenti reazionari da parte dei gruppi discriminati³⁶⁷. Infatti, il ruolo della legge non dovrebbe essere quello di abolire la libera espressione di qualunque essere umano ma di regolare la civile convivenza delle libere espressioni degli esseri umani di tutto il mondo. In una società democratica il pluralismo etnoculturale dovrebbe essere garantito dalle autorità statali. Eliminare tutte le differenze, dunque, sembra sbagliato e, in particolare in Bosnia, sembra quasi impossibile, dal momento che la trasformazione della BiH in uno Stato etnicamente laico verrebbe vista da serbi e croati come il tentativo della maggioranza bosgnacca di prendere il controllo del Paese più che come la soluzione alle difficoltà del presente.

Venendo alla seconda soluzione, invece, questa suggerisce di accettare le diversità come chiave per la convivenza, tramite la garanzia dei diritti individuali e, allo stesso tempo, la tutela delle differenze. Dunque, la conservazione delle identità etniche non dovrebbe essere antagonizzata, bensì supportata ma ridimensionata e resa flessibile, inclusiva e basata sulla cooperazione e la comunicazione³⁶⁸. La rappresentanza della molteplicità delle identità culturali ed etniche dovrebbe restare possibile nelle istituzioni ma sarebbe auspicabile che non sia esclusiva e che, inoltre, venga accompagnata da una suprema lealtà allo Stato da parte di tutti gli individui in qualità di cittadini dello stesso, non solo nelle istituzioni ma anche nel settore scolastico e dei media.

Il concetto è quello di concedere l'autonomia e promuovere l'integrazione contemporaneamente, bilanciando le prerogative tra centro e periferia e riprendendo quel

³⁶⁶ Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public (consultabile al seguente link: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022911670&categorieLien=id>)

³⁶⁷ European Court of Human Rights, Grand Chamber, Case of S.A.S. v. France, Application no. 43835/11, Strasbourg, 1 July 2014.

³⁶⁸ J. MARKO, op. cit.

motto dell'Ue, "uniti nella diversità", che sarebbe auspicabile venga fatto proprio anche dalla Bosnia: così potrebbe venirsi a creare un'unione tra i cittadini sulla base di un "contratto sociale" rousseauiano in merito al quale le volontà particolari si sommano in nome di un bene comune. In tal modo, i rappresentanti del popolo sarebbero in grado di esprimere la volontà generale mediante leggi che siano il prodotto della condivisione di principi non imposti dall'alto ma negoziati dalle parti, sui quali si giunga ad una convergenza tale che permetta di superare i meccanismi di veto e di arrivare alle decisioni rispettando il volere della maggioranza: così, forse, la trasformazione della BiH, incentivata (e non imposta) dall'esterno³⁶⁹ ma prodotta da processi interni, potrebbe essere finalmente definitiva e sostenibile.

Questo ciclo virtuoso, che, partendo dal rispetto della diversità e passando per l'incentivazione dell'integrazione e la formazione di un'identità bosniaca comune ed unita dalla condivisione di principi supremi, per giungere ad una produzione normativa interna che guidi il Paese verso una transizione sostenibile, non è ancora ben sviluppato ma, forse, al tramonto del ventennio trascorso a partire da Dayton, lo si sta componendo tramite un graduale passaggio dall'elemento statico della segregazione a quello dinamico dell'integrazione³⁷⁰ avvenuto nel corso delle fasi di transizione come descritte nella prima parte dell'elaborato.

Nella prima fase della transizione, per motivi di sicurezza e garanzia, ha prevalso l'elemento statico che ha portato alla separazione fisica delle varie etnie nei territori loro designati e ad una vera e propria segregazione culturale, politica, religiosa ed istituzionale incentivata dai ricorrenti blocchi nel processo decisionale dovuti al sistema dei veti. È nella seconda fase della transizione, poi, che tale stallo viene mosso grazie all'inserimento di elementi dinamici come quelli introdotti dalla Sentenza sui popoli costitutivi. Tuttavia, anche in questa fase il cambiamento è stato diretto principalmente dall'esterno: l'aumento progressivo delle scelte compiute per mano di soggetti semi (Corte Costituzionale) o del

³⁶⁹ Tramite un sostegno tecnico e finanziario da parte dell'Unione europea.

³⁷⁰ Bisogna stare attenti a non cadere nel c.d. "Balcanismo" dei tempi della guerra, pensando che una democrazia pluralista sia impossibile per la Bosnia a causa dell'assenza di identità conciliabili, come un tempo si pensò che il conflitto fosse la diretta conseguenza di "antichi odi etnici" suggerendo che la violenza è intrinseca nelle popolazioni bosniache e che quindi si manifesta per ragioni irrazionali e inspiegabili; vedi M. TODOROVA, *Imagining the Balkans*, Oxford University Press, New York, 1997.

tutto esterni (Alto Rappresentante), se, da una parte, ha portato all'avvio dell'introduzione di elementi dinamici, dall'altra ha fomentato meccanismi negativi di de-responsabilizzazione delle *élite* politiche e della esternalizzazione dei centri di potere rispetto allo Stato e ai cittadini. Grazie all'apertura concomitante della c.d. terza fase di transizione, il concetto dinamico si è sempre più evoluto grazie ad elementi chiave come la famosa sentenza Sedic e Finci della Corte Edu. Tuttavia, il dinamismo è rimasto ancorato a fattori esterni che hanno fatto sì che molte questioni non siano state risolte e siano state bypassate dalla ricerca di strategie più efficaci. Infatti, i due traguardi considerati fondamentali per la prosecuzione del processo di integrazione europea, come sottolineato dalla Commissione fino all'ultimo *Progress Report* del 2015, ossia il coordinamento delle istituzioni a tutti i livelli di governo, sia da un punto di vista interno (più efficacia ed efficienza) sia esterno (necessario per negoziare con le istituzioni Ue ed implementare gli accordi) e l'implementazione della sentenza Sedic e Finci, non sono ancora stati raggiunti e questo dimostra che, probabilmente, il singolo elemento della condizionalità in Bosnia ed Erzegovina non basta. La realizzazione di un tale cambiamento, infatti, si rivela difficile se la preponderanza del fattore etnico, evidente sia al livello territoriale sia politico impedisce quell'unitarietà necessaria al buon funzionamento interno del Paese e ad una sua adesione come singolo soggetto all'UE. La stessa Unione ha modificato la propria strategia, sulla scia di simili considerazioni, ha mescolato le carte in tavola riconoscendo la necessità di porre basi solide affinché la condizionalità possa essere realmente rispettata: la fortificazione di un background socioeconomico che renda il Paese in grado di sostenere autonomamente le implementazioni che l'UE richiede, internalizzando il processo di democratizzazione compiuto finora. Il nuovo approccio dell'UE, che sembra esprimere la volontà di un'accelerazione nel processo di integrazione, potrebbe andare quasi verso un nuovo modello di condizionalità: una "condizionalità assistita", tramite la quale non si impongono più solo standard da rispettare ma si assistono (finanziariamente e tecnicamente) le riforme necessarie che porteranno alla soddisfazione dei criteri enunciati: in questo modo si verrebbe a creare un processo bilaterale e non univoco in cui anche la Bosnia divenga un attore attivo.

La rivolta di Tuzla e la *Reform Agenda* sembrano dimostrare che le cose stanno cambiando e la legittimazione formale di tutto ciò non può che essere considerata la firma

dell'accordo di sovvenzione con l'Unione Europea. Ovviamente sono da segnalare ancora alcune criticità da risolvere come le spinte centripete provenienti dalla RS di Dodik³⁷¹, la generale affezione dei politici allo *status quo* nazionalista, la corruzione o l'alto tasso di disoccupazione giovanile, ma sembra che ci si stia avviando verso una quarta (e magari ultima) fase di transizione democratica che permetta finalmente alla Bosnia di concludere questo processo transitorio per affacciarsi all'Europa come un vero e proprio Stato autonomo e democratico.

³⁷¹ Il voto, a luglio 2015 da parte dell'Assemblea legislativa della RS per indire un referendum sul sistema giudiziario dello Stato di Bosnia ed Erzegovina e sull'autorità dell'Alto Rappresentante con lo scopo di delegittimare tali istituzioni alle quali la RS deve rendere conto viene considerato un ostacolo evidente dalla Commissione Europea per la prosecuzione del processo di integrazione della BiH; vd. European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2015 Report*, op. cit.

BIBLIOGRAFIA

Monografie

D. ARSENIJEVIĆ, *Unbriable Bosnia and Herzegovina: The fight for the commons*, Nomos, 2014.

V. DE FALCO, *Processo di transizione costituzionale e analisi comparative: precisazioni metodologiche*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008.

G. DE VERGOTTINI, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008.

G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, il Mulino, 1998.

M. DICOSOLA, *Stati, nazioni e minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Milano, Giuffrè, 2010.

S. GAMBINO (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, Giuffrè Editore, 2003.

A. GIORDANO, *Movimenti di popolazione. Una piccola introduzione*, Roma, Luiss University Press, 2015.

W. I. HITCHCOCK, *Il continente diviso. Storia dell'Europa dal 1945 ad oggi*, Roma, Carocci, 2003.

E. HOSCH, *Storia dei Paesi balcanici. Dalle origini ai nostri giorni*, Torino, Einaudi, 2005.

W. KYMLICKA, *Le sfide del multiculturalismo*, Il Mulino, 1997.

M. MASCIA, *La società civile nell'Unione Europea, nuovo orizzonte democratico*, Marsilio, Venezia, 2004.

L. MEZZETTI, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico agli inizi del nuovo millennio*, *Derecho PUCP* 56, 2014, pp. 29-156.

G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, Torino, Giappichelli, 2012.

P. NIKOLIC, *I sistemi costituzionali dei nuovi stati dell'ex – Jugoslavia*, Torino, Giappichelli, 2002.

F. PALERMO, J. WOELK, *Rappresentanza e partecipazione politica delle minoranze. Principi e casi in prospettiva comparativa*, in E. PFÖSTL (a cura di), *Valorizzare le Diversità: Tutela delle Minoranze ed Europa Multiculturale*, Istituto di Studi Politici "S. Pio V", Roma, 2003.

J. PAINTER, A. JEFFREY, *Geografia Politica*, Utet, 2012.

G. PRÉVÉLAKIS, *I Balcani*, Bologna, il Mulino, 1997.

S. SAMPSON, *Integrity Warriors: Global Morality and the Anticorruption Movement in the Balkans*, in D. HALLER, C. SHORE, *CORRUPTION Anthropological Perspectives*, Pluto Press, London, 2005.

J. ŠEDO, *The party system of Bosnia and Herzegovina*, in V. STOJAROVÁ, P. EMERSON, *Party Politics in the Western Balkans*, Routledge, 2013.

R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, il Mulino, Bologna.

A. TORRE, *I governi locali nella grande transizione costituzionale balcanica*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008.

V. VUJACIC, *The Challenges of Ethnic Federalism: Experiences and Lessons of the Former Yugoslavia*, in ROSE, TRAUT (a cura di), *Federalism and Decentralization. Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, Hamburg, 2001.

J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Padova, Cedam, 2008.

Articoli di periodici

N. AHMETAŠEVIĆ, *Intervening in the Media Sector: Media Anarchy in post-war Bosnia and Herzegovina*, Centre for Southeast European Studies, December 2012.

A. ALIC, *Bosnia and Herzegovina: Teaching Intolerance*, in Open Society Foundations, 3 June 2008.

O. ANASTASAKIS, *The Europeanization of the Balkans*, in *Brown Journal of World Affairs*, 2005.

R. BELLONI, F. STRAZZARI, *Corruption in post-conflict Bosnia-Herzegovina and Kosovo: a deal among friends*, in *Third World Quarterly*, 2014, 35(5).

F. BIEBER, *Elections in Bosnia-Business as usual?*, in *BIRN Balkan Insight*, 15 October 2014.

S. BOSE, *The Bosnian State a decade after Dayton*, in *International Peacekeeping*, 2005.

F. BOSSO, *Bosnia and Herzegovina: Overview of corruption and anti-corruption measures*, in *U4 Expert Answers*, 6 October 2014, no. 16.

F. BOSSO, *Bosnia and Herzegovina: Overview of Political Corruption*, in *Transparency International*, 2 July 2014.

H. BRUNBORG, H. URDAL, *Report on the Number of Missing and Dead from Srebrenica*, in www.icty.org.

R. CAPLAN, *Who Guards the Guardians? International Accountability in Bosnia*, in *International Peacekeeping*, 2006.

F. CAPOTORTI, *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, United Nations, New York, 1979.

L. COTZA, *Scuole a metà*, in *The Post Internazionale*, 23 dicembre 2014.

M. COX, *State-Building and Post War Reconstruction: Lessons from Bosnia. The Rehabilitation of War-Torn Societies*, Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN), Geneva, 2001.

F. DE BORJA LASHERAS, *Can Steinmeier and Hammond reset Bosnia?*, in *European Council on Foreign Relations*, 4 December 2014.

A. DE NONI, *Dodik, atto secondo*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 5 dicembre 2014.

D. DENTI, *Bosnia Erzegovina, la sfida dell'UE*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 9 settembre 2015.

M. DICOSOLA, *"Divided we... stand": il federalismo etnico della Bosnia ed Erzegovina dichiarato nuovamente in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Diritti Comparati*, 20 ottobre 2014.

M. DICOSOLA, *The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina declares the system of ethnic federalism of the Entities inconsistent with the principle of non-discrimination: much ado about nothing?*, in *Diritti Comparati*, 2015.

J. FERIZOVIĆ, *The Court System in Bosnia and Herzegovina*,

M. E. FRANCO, *Il processo di adesione della Croazia all'Unione Europea: il ruolo della società civile quale attore di democratizzazione e di integrazione*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 2008.

T. FREYBURG, S. RICHTER, *National identity matters: the limited impact of EU political conditionality in the Western Balkans*, in *Journal of European Public Policy*, 3 March 2010.

S. GRAZIADEI, *Bosnia: incostituzionale la legge elettorale sui vicepresidenti. Un altro passo verso la decostruzione dell'etnopoli*, in *East Journal*, 20 maggio 2015.

K. HENDA, *What Role for the EU Special Representative in Bosnia and Herzegovina after Lisbon?*, Centre for Southeast European Studies, University of Graz, Working paper, No. 2, June 2012.

C. JOHNSON, *Use and Abuse of Minority Rights: Assessing Past and Future EU Policies towards Accession Countries of Central, Eastern and South-Eastern Europe*, in *International Journal on Minority & Group Rts.*, 2006.

G. KNAUS, F. MARTIN, *Travails of the European Raj, Lessons from Bosnia and Herzegovina*, in *Journal of Democracy*, 2003.

W. KYMLICKA, *Contemporary political philosophy: An introduction*, Oxford University Press, 2002.

J. MARKO, *Post – conflict Reconstruction through State- and Nation-building: The Case of Bosnia and Herzegovina*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, 4/2015.

J. MARKO, *“United in Diversity”?: Problems of State- and Nation-Building in Post-Conflict Situations: The Case of Bosnia-Herzegovina*, *Vermont Law Review*, vol. 30, n. 3, 2006.

M. MASSARI, *Do all roads lead to Brussels? Analysis of the different trajectories of Croatia, Serbia Montenegro and Bosnia-Herzegovina*, *Cambridge Review of International Affairs* 18(2), 2005.

M. MORATTI, *Ultimo Rappresentante in Bosnia ed Erzegovina*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 23 dicembre 2005.

OSCE NEWS, *Journalists' protection of sources must be safeguarded*, OSCE Representative says following probe in Bosnia and Herzegovina, 5 December 2014.

OSCE NEWS, *OSCE media freedom representative meets with Klix.ba management following recent police raid on the media outlet*, Vienna, 20 January 2015.

F. PALERMO, J. WOELK, *No representation without recognition: The right to political participation of (National) minorities*, in *Journal of European Integration*, September 2003, Vol. 25(3).

K. PAPAGIANNI, *Power-sharing: A conflict resolution tool?*, in <http://www.hdcentre.org>.

C. PIŠTAN, *Dalla balcanizzazione alla jugonostalgia: dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.4, 2014.

A. O. ROSSINI, *Bosnia: la svolta di Bruxelles*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, Sarajevo, 17 dicembre 2014.

A. O. ROSSINI, *La Bosnia Erzegovina*, *Quaderni del Circolo Rosselli*, n. 1, 2015.

A. O. ROSSINI, *La Bosnia di ieri*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 13 ottobre 2014.

A. O. ROSSINI, *Sarajevo, effetto Ucraina*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 19 dicembre 2014.

S. SILVESTRI, *Bosnia Erzegovina, risultati elezioni: vincono i nazionalisti*, in *Polisblog*, 17 ottobre 2014.

D. TERZIC, *La fiaba dell'Alto Rappresentante in Bosnia*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 16 luglio 2007.

M. TODOROVA, *Imagining the Balkans*, Oxford University Press, New York, 1997.

R. TOÉ, *Dodik, 30 volte referendum*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 29 aprile 2015.

F. VAN DEN BERGHE, *The European Union and the Protection of Minorities: How Real is the Alleged Double Standard?*, in *Yearbook of European Law*, 2003, vol.2.

E. VETTORI, *EU Conditionality on Nationality-Sensitive Matters in Bosnia and Herzegovina: Promoting Democracy or Maintaining the Status Quo?*, EURAC, 2013.

J. WOELK, *EU Member State Building in the Western Balkans: (Prolonged) EU-protectorates or new model of sustainable enlargement? Conclusion*, University of Trento and EURAC, Bolzano, 2012.

Report

K. BASSUENER, T. VOGEL, V. PERRY, B. WEBER, *Retreat for Progress in BiH?* – *The German-British Initiative*, Democratization Policy Council, Sarajevo-Berlino-Bruxelles, November 2014.

L. CHIODI, F. MARTINO, A. O. ROSSINI, *L'Allargamento inevitabile?, Bosnia Erzegovina e Kosovo verso l'integrazione nell'UE*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 2015.

Council of Europe, *Framework Convention for the Protection of National Minorities: Explanatory Report*, Strasbourg, February 1995.

European Commission, *Addressing youth unemployment in the EU*, January 2015.

European Commission, *Bosnia and Herzegovina Progress Report*, October 2014, Bruxelles.

European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2015 Report*, 10 November 2015, Bruxelles.

ILO, MDG Achievement Found, *Youth Unemployment and Migration, Country Brief: Bosnia and Herzegovina*, 2012.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Bosnia's Future*, Europe Report n. 232, 10 July 2014.

INTERNAZIONALE CRISIS GROUP, *Federation of Bosnia and Herzegovina – A Parallel Crisis*, Europe Report n. 209, 28 September 2010.

ONU, *Progress towards the Realization of MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS in Bosnia and Herzegovina*, 2013.

OSCE/ODIHR, *Bosnia and Herzegovina, General Elections, 12 October 2014: Final Report*, Warsaw, 7 January 2015.

OSCE/ODIHR, *Bosnia and Herzegovina, General Elections, 3 October 2010: Final Report*, Warsaw, 17 December 2010.

UNDP, *Early Warning System Bosnia and Herzegovina*, Annual Report 2010, Sarajevo, 2011.

UNDP, *Evaluation Office, Assessment of development results: Bosnia and Herzegovina*, May 2009.

UNHCR, *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*, 2010.

UNICEF BiH, *Divided Schools in Bosnia and Herzegovina*, December 2009.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, *The State of the World Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*, 2000.

United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, *Bosnia and Herzegovina 2013 Human Rights Report*, in *Country Reports on Human Rights Practices for 2013*, February 2014.

United States Department of State, Bureau of Economic and Business Affairs, *2013 Investment Climate Statement*, March 2013.

UNODC, *Corruption in Bosnia and Herzegovina, Bribery as Experienced by the Population*, 2011.

Sitografia

www.arhivyu.rs

www.balcanicaucaso.org

www.balkaninsight.com

www.codices.coe.int

www.conventions.coe.int

www.democratizationpolicy.org

www.diritticomparati.it

www.doingbusiness.com

www.ecfr.eu

www.ec.europa.eu/eurostat

www.eur-lex.europa.eu

www.europa.ba

www.globalintegrity.org

www.gov.uk

www.hdcentre.org

www.hrw.org

www.icty.org

www.infographics.economist.com

www.limesonline.com

www.media.parlament.org.ua

www.ohr.int

www.rcc.int

www.transparency.org

Atti e documenti consultati

Assemblea Generale ONU, Risoluzione 47/135, “Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche”, 1992.

Brčko Arbitral Tribunal for Dispute Over Inter-Entity Boundary in Brčko Area, *Final Award*, 5 March 1999.

Commissione Europea, Libro bianco del 1995 sulla “Preparazione dei Paesi associati dell'Europa centrale e orientale all'integrazione nel mercato interno dell'Unione”.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2013-2014*, Bruxelles, 16 ottobre 2013.

Conclusioni della Presidenza in merito al Consiglio Europeo di Lussemburgo, 12 e 13 dicembre 1997.

Consiglio d'Europa, Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Corte Costituzionale BiH, caso U-5/98-III, 1 luglio 2000.

Corte Costituzionale BiH, caso U-13/05, 26 maggio 2006

Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, 22 dicembre 2009, ricc. nn. 27996/06 e 34836/06, Sejdic e Finci c. Bosnia Erzegovina.

Costituzione Federazione di Bosnia ed Erzegovina.

Costituzione Repubblica Sprska.

Decision removing Mr. Nikola Poplasen from the Office of President of Republika Srpska.

Decision removing Dragan Covic from his position as a Member of the Presidency of BiH.

Dichiarazione del *Peace Implementation Council*, Sintra, maggio 1997.

European Commission, *Indicative Strategy Paper for Bosnia and Herzegovina (2014-2017)*, in *Annex I Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II)*, 15 December 2014.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, Venice, 11 March 2005, CDL-AD (2005) 004.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Different Proposals for the Election of the Presidency of Bosnia and Herzegovina*, Strasbourg 20 March 2006, opinion n. 374/2006, CDL-AD (2006) 004.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Preliminary Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina*, Strasbourg, 7 April 2006, opinion n. 375/2006, CDL (2006) 027.

Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 2012/C 326/01.

GFAP - *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, Dayton, 14/12/1995.

ONU, Gruppo di Lavoro sulle Minoranze, *Commentary on the United Nations Minorities Declaration*, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

Resolution (1997)010. *Rules adopted by the Committee of Ministers on the Monitoring Arrangements under the Articles 24 to 26 on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.*

“*Thessaloniki Declaration*” nella Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *The Western Balkans and the European Integration*, Brussels, 21 maggio 2003.