



**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE**  
**Corso di Laurea in Relazioni Internazionali**  
**Cattedra di Diritto Pubblico Comparato**

**LA TRANSIZIONE COSTITUZIONALE NEI BALCANI  
OCCIDENTALI:  
IL CASO DELLA BOSNIA-ERZEGOVINA TRA  
FEDERALISMO ETNICO E FRAGILITÀ ISTITUZIONALE**

RELATORE

Prof. Carmela Decaro

CANDIDATO

Alessio Ambrosino

Matr. 633012

CORELATORE

Prof. Agostina Latino

Anno Accademico 2018/2019



# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>6</b>
<b>CAPITOLO I</b> .....	<b>8</b>
<b>1. L'originalità balcanica durante la guerra fredda</b> .....	<b>8</b>
<b>1.1 La costituzione jugoslava del 1946</b> .....	<b>9</b>
<b>1.2 Le costituzioni del 1953 e del 1963</b> .....	<b>13</b>
<b>1.3 La costituzione del 1974 e l'inizio del declino jugoslavo</b> .....	<b>16</b>
<b>1.4 Gli anni '80 e la definitiva dissoluzione della Jugoslavia</b> .....	<b>20</b>
<b>1.5 Il biennio 1989-1990: rotta verso i "nazionalismi costituzionali"</b> .....	<b>23</b>
1.5.1 Croazia e Slovenia nel segno dell'indipendenza.....	<b>Errore. Il segnalibro non è definito.</b>
<b>1.6 La transizione "fallita" della Bosnia Erzegovina</b> .....	<b>Errore. Il segnalibro non è definito.</b>
1.6.1 Le opinioni della Commissione Badinter .....	<b>34</b>
<b>CAPITOLO II</b> .....	<b>38</b>
<b>2.1 La degenerazione del conflitto: i piani internazionali dal '92 fino alla fine della guerra</b> .....	<b>38</b>
2.1.1 Il Piano Vance-Owen .....	<b>39</b>
2.1.2 Il piano Owen-Stoltenberg, gli accordi di Washington e l'avvento del Gruppo di Contatto .....	<b>40</b>
<b>2.2 Gli accordi di Dayton</b> .....	<b>43</b>
2.2.1 Il General Framework Agreement for Peace (GFAP).....	<b>44</b>
2.2.2 L'Annesso 4: la costituzione della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina.....	<b>46</b>
2.2.3 L'Assemblea Parlamentare: suddivisione e competenze specifiche .....	<b>48</b>
2.2.4 L'organo di Presidenza.....	<b>50</b>
2.2.5 Le istituzioni centrali e le ultime disposizioni dell'annesso 4 .....	<b>50</b>
<b>2.3 L'Alto Rappresentante per la Bosnia Erzegovina</b> .....	<b>52</b>
2.3.1 I poteri di Bonn: tra funzioni di "controllo" ed eccessivo autoritarismo .....	<b>54</b>
2.3.2 L'operato dell'Alto Rappresentante: pro e contro.....	<b>57</b>
<b>2.4 Le costituzioni delle due Entità</b> .....	<b>58</b>

2.4.1 La Federazione di Bosnia ed Erzegovina .....	58
2.4.2 La Repubblica Serba .....	61
<b>2.5 Le decisioni della Corte Costituzionale di Bosnia Erzegovina e le modifiche alle costituzioni delle entità.....</b>	<b>63</b>
2.5.1 La sentenza U 5/98 del 2000 sui popoli costitutivi .....	65
2.5.2 Alcune tra le sentenze più rilevanti: il rapporto tra la giurisdizione della Corte e le istituzioni create dal GFAP .....	69
<b>2.5 Il profondo utilizzo del <i>power sharing</i> etnico: “esperimento” fallito? .....</b>	<b>71</b>
<b>2.6. La Bosnia Erzegovina: una forma di protettorato internazionale? .....</b>	<b>75</b>
<b>CAPITOLO III.....</b>	<b>80</b>
<b>3.1 Il cammino europeo della Bosnia-Erzegovina: le prime iniziative .....</b>	<b>80</b>
3.1.1 Le iniziative PHARE ed OBNOVA.....	82
3.1.2 Il Processo di Associazione e Stabilizzazione e il programma CARDS.....	84
3.1.3 L’Accordo di Stabilizzazione e Associazione del 2008.....	85
3.1.4 Dal CARDS all’IPA I ed IPA II: l’introduzione di nuovi piani finanziari per l’integrazione europea .....	87
3.1.5 Tentativi di cambiamento con vista sull’Europa: la Reform Agenda del 2015 .	89
<b>3.2 Gli studi teorico-normativi sulla condizionalità europea nei Balcani occidentali .....</b>	<b>90</b>
3.2.1 Gli effetti della condizionalità europea in Bosnia-Erzegovina .....	92
<b>3.3 Le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo.....</b>	<b>96</b>
3.3.1 Il caso Sejdic e Finci c. Bosnia-Erzegovina.....	96
3.3.2. Il caso Zornić c. Bosnia-Erzegovina .....	101
3.3.3 La sentenza U 14/12 del 2015 della Corte Costituzionale di BiH: una “presa di coscienza”?.....	102
<b>3.4 Le ultime elezioni: risultati e scenari futuri.....</b>	<b>104</b>
3.4.1. Un precedente della Corte Costituzionale di BiH sulla paralisi del sistema istituzionale: il caso Ljubić e la legge elettorale .....	106
<b>3.5 L’opinione della Commissione europea sulla domanda d’adesione della Bosnia-Erzegovina.....</b>	<b>107</b>
3.5.1. Le soluzioni pratiche proposte dalla Commissione.....	109

3.5.2 Il piano triennale del Consiglio d'Europa 2018-2021 .....	110
<b>CONCLUSIONI</b> .....	<i>Errore. Il segnalibro non è definito.</i>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>116</b>
<b>SITOGRAFIA</b> .....	<b>122</b>
<b>ATTI E DOCUMENTI CONSULTATI</b> .....	<b>123</b>

## INTRODUZIONE

La storia dei Balcani occidentali è sempre stata ricca di spunti di riflessione: partendo semplicemente dalla storia della regione, il quadro che se ne può trarre è quello di un insieme di paesi etnicamente divisi che per secoli e secoli di storia hanno però convissuto insieme.

Il progetto della Jugoslavia di Tito è stato in tal senso quello che più di tutti ha cercato di limare (per quanto possibile) le differenze sociali e culturali che hanno sempre contraddistinto tutta l'area balcanica. E quando ci riferiamo alla ricchezza di spunti che i Balcani occidentali offrono, ci riferiamo anche agli aspetti attinenti alla sfera del diritto costituzionale.

Questa è stato sollecitata in maniera importante sia nel periodo dell'ex Jugoslavia, con tutta una serie di costituzioni proposte dalla nomenclatura titina, sia nel periodo seguente al conflitto che negli anni '90 ha insanguinato i Balcani come non succedeva dai tempi dell'Impero Ottomano.

In particolare un paese, la Bosnia-Erzegovina, ha suscitato negli studiosi del diritto costituzionale comparato una produzione accademica notevole, per via della sua peculiarità rappresentata dall'aver una costituzione che altro non è che l'Annesso di un accordo internazionale derivato proprio dalla risoluzione delle guerre dapprima citate.

Naturalmente questa natura così differente dal normale *iter* dei paesi in via di costituzionalizzazione e democratizzazione ha creato non poche criticità nel sistema, problematiche che ancora oggi la Bosnia-Erzegovina non è riuscita a superare del tutto e che necessitano ancora di anni di riforme.

Il presente elaborato consta di 3 capitoli. Nel primo capitolo vengono analizzate nel dettaglio le diverse costituzioni redatte sotto il governo di Tito, fino alla caduta di quest'ultimo avvenuta forse ancor prima della sua morte nel 1980: infatti dal 1974, anno dell'ultima riforma costituzionale di ampio respiro, le singole realtà nazionali avevano iniziato a covare quegli spiriti nazionalisti che cambieranno completamente gli scenari nel conflitto degli anni '90. L'arrivo sulla scena di nuovi leader che si sostituiranno in tutto e per tutto al *Maresciallo*, oltre al distacco ufficiale di Croazia e Slovenia dalla Jugoslavia, completeranno il quadro della situazione lasciando però la Bosnia-Erzegovina a metà strada tra la ricerca di indipendenza e una parte dello stato (la Repubblica Serba) che voleva invece restare nel progetto *panjugoslavo* voluto da Milošević.

Proprio della realtà bosniaca si occuperanno i capitoli 2 e 3. Nel secondo capitolo si osserverà in maniera dettagliata quanto stabilito nella Costituzione del paese presente

nell'Annesso 4 del *General Framework Agreement for Peace* generato dagli incontri di Dayton del 1994. Nel dettaglio saranno analizzati gli organi che compongono la fragile struttura istituzionale della Bosnia-Erzegovina, contrassegnata dal cosiddetto federalismo etnico e da un sistema di democrazia consociativa che poggia però le proprie basi su una costante discriminazione etnica derivante dalla dicitura costituzionale di “popoli costituenti”. Nel merito, si farà cenno alle sentenze della Corte Costituzionale di Bosnia-Erzegovina che maggiormente hanno provato - senza molto successo - a ispirare riforme costituzionali, con alterne fortune: è il caso ad esempio della sentenza sui popoli costituenti, che fece sì che vi furono diversi emendamenti costituzionali nelle Costituzioni delle due Entità che compongono il Paese senza però dare l'impulso sperato anche sul piano nazionale.

Nel terzo ed ultimo capitolo verrà analizzato il cammino verso l'Unione Europea intrapreso dal Paese nel 2008 con la firma del Patto di Associazione e Stabilizzazione, oltre che con la presentazione ufficiale della domanda per la *membership* esposta nel 2016 alla Commissione europea. In particolare, l'elaborato si preoccuperà di studiare i criteri di condizionalità imposti dalle istituzioni europee come requisito essenziale per l'accesso a queste ultime. Saranno anche affrontati gli aspetti teorico-normativi della condizionalità con un'analisi maggiormente socio-politologica, oltre che le sentenze della Corte EDU che hanno rilevato alcune violazioni di diritti umani fondamentali. Non mancheranno i riferimenti alle ultime elezioni che hanno provocato uno stallo istituzionale lunghissimo per la creazione del nuovo governo. Inoltre, verranno esposti i più recenti documenti della Commissione europea in merito all'adesione del paese all'Unione pubblicati nel mese di maggio 2019.

Infine, le conclusioni tenteranno di riassumere i motivi per i quali la Bosnia-Erzegovina risulta ancora uno stato estremamente fragile sotto il profilo delle istituzioni, e come mai non vi sono stati progressi sostanziali nell'ottica di una futura integrazione europea. Mancanze che il paese ha non solo per colpe proprie, è bene affermarlo.

# CAPITOLO I

## 1. L'originalità balcanica durante la guerra fredda

Dalla fine della Seconda Guerra Mondiale al crollo del Muro di Berlino, nell'area balcanica riunita totalmente sotto l'egida della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia<sup>1</sup> (*Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija*, SFRJ), non ci sono state elezioni libere e democratiche, secondo le caratteristiche proprie della Repubblica Socialista di stampo sovietico. E, tuttavia, il regime costituzionale si caratterizza ben presto per la sua originalità rispetto all'URSS in termini di collocazione politica e sociale; questo lo si evince chiaramente fin dai principi fondamentali della costituzione del 1963, che segna un passaggio fondamentale nella storia costituzionale della Jugoslavia di Tito. Una Jugoslavia che per molti, a cominciare da Linz e Stepan, è difficile da ascrivere alla categoria degli Stati autoritari<sup>2</sup> per una componente diversa da quella dell'Unione Sovietica, che è rappresentata, secondo l'art. 2 cap. 1 della costituzione menzionata poc'anzi, dall'autogoverno della classe operaia e di tutti i lavoratori. Ed è proprio da questo punto di vista che è corretto quindi dire che forme democratiche perfino nella stringente Jugoslavia impostata da Tito erano presenti, seppur non nella accezione più comune che verrà alla luce solamente con le elezioni dei primi anni '90.

È doveroso iniziare questa analisi della transizione costituzionale dei Balcani post accordi di Dayton, con particolare attenzione alla Bosnia-Erzegovina (BiH), partendo proprio dalle caratteristiche storico-politiche che hanno caratterizzato la regione nella sua totalità dal termine del Secondo Conflitto Mondiale. Dal 1946 al 1953 si è instaurato in maniera definitiva il governo di Tito, avendo anche le sue punte più alte in termini totalitari vista la vicinanza con il modello staliniano almeno fino al 1948, anno della espulsione del Partito Comunista Jugoslavo dal Cominform<sup>3</sup>, che ha segnato la totale rottura con il Cremlino. Già

---

<sup>1</sup> Questa la denominazione dal 1963, con la stesura della nuova costituzione. Fin dalla costituzione del 1946 infatti era chiamata *Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia*.

<sup>2</sup> LINZ, J., & STEPAN, A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Johns Hopkins Press, Baltimore, MD, 1996.

<sup>3</sup> Il Cominform era l'Ufficio di informazione dei partiti comunisti e operai. Questo si proponeva di organizzare le linee guida dei diversi partiti comunisti europei che ne presero parte; dopo solo un anno dalla sua fondazione, la Jugoslavia fu estromessa, principalmente a causa della volontà di Stalin di riunire Jugoslavia e Bulgaria sotto un'unica federazione, annullando di fatto il progetto balcanico propugnato dalle politiche di Tito fin dalla stesura della prima costituzione del 1946.

da una prima lettura della seconda stesura della Costituzione avvenuta nel 1953, è chiaro come il disegno della Repubblica Federale si espliciti in una poliarchia differente dovuta allo scisma tra Tito e Stalin, che tra l'altro consentì alla neonata Jugoslavia di avere aiuti consistenti da parte degli stati del mondo occidentale, Stati Uniti d'America in primis<sup>4</sup>. Molto spesso il federalismo jugoslavo dagli occhi degli studiosi del diritto pubblico comparato è stato analizzato in maniera difforme, a sottolinearne le caratteristiche che lo rendono di fatto un *unicum* all'interno del *framework* delle costituzioni di stampo sovietico.

La costituzione del 1946 diede una considerevole autonomia alle repubbliche che componevano la Federazione, seguendo però sempre il principio secondo il quale la Jugoslavia era una singola entità statale che comprendeva una comunità di diversi popoli al suo interno. Nonostante questo, fin dalla sua nascita la SFRJ ha basato le proprie relazioni socioeconomiche e politiche seguendo unicamente i principi dettati dalla costituzione come Federazione nel suo insieme. Le differenze tra le diverse repubbliche che la componevano non erano certamente da addurre al sistema legislativo, essendo la costituzione unica nella sua interezza e valevole a livello federale: lo standard da rispettare anche in sede di approvazione e discussione di nuove leggi, era sempre la costituzione federale. In contrasto con la supposta supremazia di quest'ultima all'interno del sistema jugoslavo, la visione secondo la quale le repubbliche hanno mantenuto un certo *rango* di stato-nazioni è rimasta in maniera continuativa non solo nel sentire comune, ma anche tra alcuni teorici del diritto pubblico<sup>6</sup>.

## 1.1 La costituzione jugoslava del 1946

Nel corso dell'esame della cornice teorica nella quale si colloca il federalismo di matrice jugoslava, sono chiaramente da tenere in considerazione le dinamiche storiche nel quale questo si è sviluppato. Non soltanto per comprendere al meglio quelle che sono le caratteristiche di fondo di quello che abbiamo già definito quasi come un *unicum* nel panorama del diritto costituzionale, ma anche per capire il motore di fondo delle politiche propuginate da Tito e la sua burocrazia. Ecco perché si può tranquillamente affermare che

---

<sup>4</sup> CRAMPTON, R., J., *The Balkans: Since the Second World War*, Pearson Education Limited, Londra, 2002.

<sup>5</sup> BEGWELL, B., *Yugoslavian Constitutional Questions: Self – Determination and Secession of Member Republics*, da *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 21, Athens, GA, 1991.

<sup>6</sup> MARKOVIC, R., *Autonomous Provinces in Contemporary Constitutional System of the SFRY*, da *Yugoslav Law*, Vol. 2, pp. 105-128, 1985.

l'evoluzione del costituzionalismo jugoslavo non si è verificata soltanto per un preciso volere dei propri gerarchi: il compito di coloro i quali hanno proceduto alla stesura della costituzione del 1946, così come di quella del 1953, era quello di combinare un sistema politico federale a un'unità stato-centrica di base che, valutando le tensioni verificatesi nel corso di secoli di storia, non era per niente scontata<sup>7</sup>.

Passando quindi ad una analisi concreta delle diverse costituzioni che si sono susseguite nell'ex Jugoslavia, è di comune accordo tra gli studiosi del diritto comparato osservare come il modello di chiara ispirazione in corso di stesura costituzionale sia quello sovietico del 1936, anche se con alcune differenze.

La prima netta e chiara viene indicata dal primo articolo del testo jugoslavo, che non considera una possibile secessione da parte degli stati membri, 6, più le province autonome della Vojvodina e del Kosovo<sup>8</sup>. Questo era invece previsto dall'articolo 17 della costituzione sovietica, che faceva cenno ad un vero e proprio diritto di libera secessione unilaterale per le entità che componevano l'URSS. È comunque da rilevare che nonostante vi siano riferimenti al diritto di secessione, è opinione diffusa che l'articolo 1 della costituzione jugoslava non dia le stesse garanzie<sup>9</sup>.

Prima di tutto, l'eventualità di non definire in maniera concreta il diritto di recesso può essere vista come una precisa inferenza da parte della assemblea costituente jugoslava: il sotteso proposito di non garantire in maniera del tutto unilaterale la fuoriuscita di uno stato federale era chiarito anche dall'espressione che vedeva gli stati "esprimere la volontà di vivere insieme". Il diritto di recesso in questo modo era visto dai burocrati jugoslavi come un autentico rifiuto del concetto di autodeterminazione dei popoli, cardine costituzionale sul quale si posava l'intero testo costitutivo. Le parole pronunciate dal Vicepremier Edward Kardelj, riportate da Micheal Boro Petrovich in un lavoro della Academy of Political Science

---

<sup>7</sup> Il conflitto tra le diverse etnie che popolavano la Jugoslavia ha radici profondissime. Un evento entrato fortemente nel sentire comune soprattutto nella popolazione serba fu la famosissima Battaglia della Piana dei Merli, combattuta il 15 giugno 1389 tra l'esercito dell'alleanza dei regni serbi e l'Impero ottomano. La battaglia faceva parte dell'immaginario collettivo soprattutto del popolo serbo, e fu strumentalizzata perfino da Milošević durante la sua scalata al potere. La presenza ottomana ebbe comunque una pesante influenza soprattutto nella regione della attuale Federazione di Bosnia ed Erzegovina, per questo motivo da sempre connotata da una forte presenza musulmana. Come vedremo nel corso di questo lavoro, questa sarà motivo di tensioni, per via della profonda divisione etnica dell'intera area. Per un maggiore approfondimento sul tema, si rimanda al libro di DENITCH, B., *Ethnic Nationalism – The tragic death of Yugoslavia*, University of Minnesota Press, 1996.

<sup>8</sup> Fino al 1963, lo status di provincia autonoma posseduto dalla Vojvodina non era lo stesso del Kosovo, che era sotto il nome di *Regione Autonoma del Kosovo-Metohija*.

<sup>9</sup> RADAN, P., *Secession and Constitutional Law in the Former Yugoslavia*, da *Vol. 20 University of Tasmania Law Review* 181, Australia, 2001.

dell'epoca (1947), riguardo alla formazione della nascente Jugoslavia erano le seguenti: “La Jugoslavia è una comunità volontaria formata da popoli eguali nella quale le questioni di stampo nazionalista sono state totalmente risolte sulla base del diritto di autodeterminazione dei nostri popoli”<sup>10</sup>.

In termini teorici<sup>11</sup>, è possibile affermare quindi che l'inclusione della *self-determination* all'interno del quadro costituzionale del primo articolo della legge suprema va vista come un consolidamento della volontà di unirsi da parte delle entità statali che componevano la Jugoslavia: ed è per questo che un diritto unilaterale di secessione, assume tutti i crismi di incostituzionalità nel momento stesso in cui viene esercitato. Era questa la volontà dei costituenti jugoslavi, che in fin dei conti non hanno fatto altro che prevedere quello che poi si è effettivamente verificato con il crollo del muro di Berlino e di tutta quella struttura che era riuscita ad avere una sua completa autonomia durante tutto il periodo con Tito al comando della Repubblica Federale

In parallelo, possiamo paragonare la visione fin qui analizzata alla cosiddetta dottrina dei poteri impliciti nel diritto statunitense: per i giuristi<sup>12</sup> che ritenevano costituzionale una futura recessione unilaterale, era chiaro come l'effetto implicito dell'articolo 1 non avesse ragione di esistere, proprio per la presenza del riferimento alla autodeterminazione dei popoli che sarebbe prevalso grazie al suo carattere di supremazia costituzionale.

Un altro problema per gli studiosi del diritto jugoslavo, che come si evince da queste pagine iniziali ha portato ad un acceso dibattito nel diritto comparato, è la presenza inequivocabile nell'art. 9 della sovranità delle Repubbliche intese come stato nei propri territori, che mal si sposava con quanto riportato all'art. 10 nel quale vi è chiaro cenno alla sovranità dei popoli. La questione riguardante l'articolo 9 va analizzata prendendo in considerazione due elementi: il contesto politico dei Balcani nel quale nasce la SFRJ e soprattutto i riferimenti presenti all'articolo 44 della costituzione. Questo in pratica permetteva l'accesso di nuove repubbliche all'interno di quella che sarebbe dovuta diventare una vera e propria “federazione balcanica”, che sostituisse la creazione jugoslava<sup>13</sup>, visione

---

<sup>10</sup> Tratto da PETROVICH, M., B., *The Central Government of Yugoslavia*, da *Political Science Quarterly*, Vol. 62, No 4, The Academy of Political Science, pp. 504-530, New York, 1947.

<sup>11</sup> RADAN, P., *op. cit.*

<sup>12</sup> Nel testo di Radan già citato, vi è riferimento ad alcuni esperti di diritto jugoslavo dell'epoca come Jovan Stevanovic della Università di Zagabria, secondo i quali la manifesta possibilità di autodeterminazione comportava quindi anche la possibilità di secessione unilaterale per gli stati membri.

<sup>13</sup> Questa espressione viene utilizzata nel testo di CAIROLI, G., *Federazione balcanica e panslavismo. Valutazioni della diplomazia italiana nel 1947-48*, da *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 61, No 3 (243), pp. 401-409, Le Monnier, Roma, 1994. Con l'accezione di *creazione jugoslava* viene posto l'accento

già proposta negli incontri del Comintern negli anni '30. Tito si incontrò con il suo pari bulgaro Georgi Dimitrov a Bled, in Slovenia, nel 1947, con il proposito di favorire un ingresso della Bulgaria nella Repubblica Federale di Jugoslava: analizzando questa prospettiva da un punto di vista prettamente politico, è chiaro come il tutto fosse da addurre ai timori di Tito rispetto a una possibile egemonia sovietica in territori alle porte della Jugoslavia.

Inoltre, vi era il problema di natura etnica nei confronti della Macedonia, frutto di tensioni che partivano da tempi ben più lontani<sup>14</sup>; il tutto ruotava intorno al concetto di solidarietà slava, per convogliare gli stati balcanici sotto una stessa bandiera almeno dal punto di vista federale. Il disappunto di Stalin nei confronti di questa manovra di Tito vista quasi come una prevaricazione nei confronti del leader sovietico, porterà allo scisma descritto in precedenza.

Ma il discorso inerente alla nascita di una federazione balcanica trova per l'appunto base costituzionale nell'articolo 44 comma 2 della costituzione jugoslava del 1946. Articolo che era stato inserito al fine di facilitare un possibile ingresso di nuove Repubbliche nella Federazione, dato che, citando il passo costituzionale in questione, si fa cenno alle competenze attribuite alla giurisdizione della Repubblica Jugoslava, tra cui la "ammissione di nuove repubbliche e l'approvazione e fondazione di nuove province o regioni autonome".

Nella riforma costituzionale del 1953, così come nelle successive riforme, questo riferimento alle nuove annessioni sparisce del tutto. Viene meno anche l'ispirazione al modello sovietico sul quale si era imperniata la stesura della prima legge fondamentale, che prevedeva anche una Assemblea Federale (organo massimo) divisa in due camere: la Camera Federale e la Camera dei Popoli, esattamente sulla scia del precedente sovietico. Ma come si vedrà già dai primi anni '50, avverrà il cambiamento di prospettive che segnerà il cammino costituzionale della Jugoslavia nel corso del periodo della guerra fredda.

---

sulla diversa visione delle politiche di Tito rispetto a quelle di Stalin, che temeva che la Jugoslavia potesse diventare un avamposto del capitalismo occidentale. Questo non si verificherà mai, ma del resto è nota la vicenda dello scisma tra i due leader socialisti che porterà all'interruzione dei rapporti avviati dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale.

<sup>14</sup> In Macedonia la divisione etnica vedeva la popolazione composta, nel 1919, da 600.000 Slavo-macedoni, 500.000 Turchi, 200.000 Greci e 100.000 Ebrei. Tito con la proclamazione della Repubblica Popolare di Macedonia nel 1944, puntava ad attrarre quella parte di macedoni bulgari e greci che non aveva intenzione di unirsi sotto l'unica egida della Macedonia del Vardar. In questo modo, si puntava a compiere quello che era il piano del panslavismo che avevano in mente i leader jugoslavi. Per un maggiore approfondimento, si rimanda alla consultazione del documento di BASTIANELLI, R., *La questione macedone*, da *Panorama internazionale*, Informazioni dalla Difesa, Roma, febbraio 2004.

## 1.2 Le costituzioni del 1953 e del 1963

La promulgazione della legge sull'autogestione dei lavoratori del 1950 si rivelerà un punto di svolta pressoché fondamentale nel corso dello sviluppo della nuova Jugoslavia voluta da Tito. Infatti, l'autocontrollo e la *self-administration* perfino delle istituzioni sociali, così come delle comunità locali, servirà da impulso per la nuova struttura costituzionale che avrà luce nel 1953 e si esplicherà al meglio nella costituzione del 1963<sup>15</sup>.

Kardelj, il braccio destro di Tito, e gli ideologi del nascente corso post-sovietico, avevano in mente una Jugoslavia più decentralizzata, con un controllo maggiore da parte delle entità che la componevano. Questa volontà si rese evidente nel 1953 con l'abolizione del Consiglio delle Nazioni, che era formato dalle sei repubbliche e dalle regioni e province autonome, in favore della creazione di un più potente Consiglio Federale a base elettiva dei cittadini delle repubbliche federate, e i cambiamenti avvennero anche nel settore dei media e delle pubblicazioni scolastiche, ormai in mano al potere delle repubbliche.

La legge dapprima citata sull'autogestione dei lavoratori nei processi di produzione divenne di fatto vera e propria garanzia costituzionale<sup>16</sup>. Era la cosiddetta "via jugoslava al socialismo", spesso impropriamente definita come "jugoslavismo"<sup>17</sup>, che ricercava l'unità nazionale mettendo in secondo piano la questione etnica. Ed era questo l'obiettivo di Tito e dei suoi: dare spazi di manovra alle sovranità di queste repubbliche, pur mantenendo chiaramente un controllo centralizzato che però diventasse meno invasivo.

Il Consiglio Federale era composto non solo dai deputati eletti, ma anche da 10 rappresentanti per ciascuna repubblica (6 per la Vojvodina e 4 per il Kosovo-Metohija): questi si riunivano in uno speciale Consiglio dei popoli, che si occupava delle eventuali proposte di cambiamenti costituzionali o della agenda economica. La vera novità era quella riguardante l'istituzione del Consiglio dei produttori, che era formato da due gruppi in base ai settori di produzione di appartenenza. Il numero di deputati presente veniva definito dalla quota sul reddito nazionale, che all'epoca era per la maggioranza appartenente al gruppo

---

<sup>15</sup> LAPENNA, I., *Main features of the Yugoslav Constitution 1946-1971*, da *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 21, Cambridge University Press, Cambridge, 1972.

<sup>16</sup> LAMPE, J., R., *The failure of the Yugoslav national idea*, da *Studies in East European Thought*, Vol. 46, Issue 1-2, pp. 69-89, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1994.

<sup>17</sup> Lo jugoslavismo ha radici ben più profonde rispetto al periodo in analisi. Infatti, un primo progetto panslavo era stato avviato nel 1918, con la nascita del Regno di Jugoslavia che riuniva Serbi, Croati e Sloveni. Il periodo che intercorre tra le due guerre mondiali segna una pagina abbastanza rilevante nel processo di costruzione della futura Repubblica Federale, che però non fuggirà mai dalle divisioni sul piano interno che ne determineranno la caduta. Da TROCH, P., *Yugoslavism between the World Wars: indecisive nation building*, da *Nationalities Papers*, Vol. 38, Issue 2, pp. 227-244, Routledge, Londra, 2010.

industriale<sup>18</sup>. L'autogestione come detto non riguardava solamente le sfere meramente produttive, ma anche l'assetto istituzionale. Il socialismo jugoslavo diventa così una via di mezzo tra pluralismo e cooperativismo che rappresenta un vero e proprio *unicum* nel panorama internazionale, almeno negli ordini politici di stampo comunista. Le tendenze che portano a questa tipologia vanno analizzate in due prospettive: una di *decentralizzazione*, precipuamente nel merito di un controllo maggiore concesso alle istituzioni locali, dai comuni ai distretti. La seconda invece riguarda un concetto molto più ampio di *destatalizzazione*, che si verifica con l'avvento di cooperative e corporazioni non più a regime statale ma frutto della gestione autonoma dei cittadini: era il paradosso del socialismo jugoslavo, che si allontanava sempre di più dalla sfera comunista classica<sup>19</sup>.

Il punto di totale distacco tra le due costituzioni è quello riferito al diritto di secessione ed autodeterminazione, che non trova più una sua connotazione a livello costituzionale, sparendo del tutto nel testo del 1963 e che segna una svolta importante: per i teorici della materia, l'aumento di potere riservato alle entità statali che derivava dalla nuova struttura istituzionale, di per sé era garanzia per le Repubbliche che assumevano una sempre maggiore sfera di potere<sup>20</sup>.

Dalla costituzione del 1953 alla successiva arrivata 10 anni dopo, si sposta il focus nel corso del processo di revisione costituzionale. Innanzitutto, con il cambio di denominazione dello stato, che passa dall'essere Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia ad essere Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia. Un cambiamento dovuto anche alla nuova impostazione dello stato, che mutò la struttura dell'Assemblea Federale, adesso composta da 5 Consigli ognuno in carico del settore di competenza: il Consiglio federale, il Consiglio economico, il Consiglio educativo-culturale, il Consiglio socio-sanitario ed il Consiglio politico-organizzativo<sup>21</sup>.

I successivi emendamenti del 1968 e del 1971 (addirittura 23 solo in questo ultimo anno) hanno mutato la fisionomia di alcune istituzioni, che hanno visto l'inserimento di organi come la Camera delle Nazionalità, rappresentativa in maniera paritetica delle repubbliche e delle province autonome: l'appartenenza ad un gruppo etnico o ad un settore produttivo o dell'amministrazione specifico, segnava anche l'acquisizione del diritto di elettorato

---

<sup>18</sup> LAPENNA, I., *op. cit.*

<sup>19</sup> WINSTON, M., F., *The Constitutional Movement in Yugoslavia: A Preliminary Survey*, da *Slavic Review*, Vol. 30, No 2, pp. 277-297, Cambridge University Press, Cambridge, 1971.

<sup>20</sup> Sulla questione, cfr. BIANCHINI, S., *L'autogestione jugoslava*, Franco Angeli, Milano-Bologna, 1982.

<sup>21</sup> LAPENNA, I., *op.cit.*

attivo<sup>22</sup>. Fu inoltre istituita una Corte Costituzionale, al fine di garantire un controllo costituzionale indipendente dallo stato centrale; questa fu sollecitata moltissimo in presenza della necessità di emendare il testo originale del '63, con l'obiettivo di estendere le competenze legislative delle repubbliche e ridurre la giurisdizione dell'organo federale, che restava il supremo decisore in materia di politica estere e di difesa<sup>23</sup>.

Il potere delle corti delle singole repubbliche si estese anche a livello sociale, attraverso lo studio di fenomeni che possano sfociare in eventi che minino la legalità e il rispetto delle leggi dello stato<sup>24</sup>: ed è facile evincere che la questione etnica sia quella che più di tutte rischiava di danneggiare l'unità tanto agognata della Repubblica Federale. Ma proprio per questo, tra le disposizioni costituzionali del 1963, si afferma il principio dell'uguaglianza dei diritti di nazioni e nazionalità, e dell'utilizzo della propria lingua<sup>25</sup>.

Una risoluzione dell'Assemblea Federale del 1969, stabiliva che il diritto all'uso degli idiomi si fondava sul principio di uguaglianza di nazioni e nazionalità, elemento fondamentale nello sviluppo dei rapporti interetnici costantemente chiamati in causa anche nell'esercizio delle funzioni di autogestione del lavoro: questo perché, nelle istituzioni federali i lavoratori di ciascun gruppo etnico godevano di una rappresentanza all'interno dei singoli organi (i Consigli citati in precedenza)<sup>26</sup>. Potrebbe sembrare che questo nuovo corso del costituzionalismo jugoslavo si allontanasse dai concetti del Comunismo che, di fatto, hanno permesso alla Jugoslavia di nascere. Ma la supremazia della classe operaia, nell'esercizio del *self-management* della stessa, non è altro che un'evoluzione delle idee di Karl Marx: una democrazia socialista, imperniata su un pluralismo non solo di facciata, ma anche nel contesto reale e sociale delle Repubbliche federate.

A leggere la costituzione del 1963 l'impressione è quella di trovarsi davanti ad uno dei modelli costituzionali più avanzati del mondo, almeno per l'epoca: a cominciare dal concetto di autogestione, passando per i diritti riservati alle minoranze o al concetto di proprietà sociale, che assicurava diritti e doveri ai lavoratori. Questo lo si pensa se però non si tiene bene in mente il contesto storico, politico ma soprattutto culturale nel quale operava la Jugoslavia di Tito, nello scenario della guerra fredda che connotava un'influenza (seppur

---

<sup>22</sup> DICOSOLA, M., *Stati, Nazioni e Minoranze – La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

<sup>23</sup> KULIC, D., *The Constitutional Court of Yugoslavia in the protection of basic human rights*, da *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 11, No 2, York University, Agosto 1973.

<sup>24</sup> Cfr. art. 135 comma 2 della Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia del 1963.

<sup>25</sup> Cfr. art. 43 della Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia del 1963.

<sup>26</sup> DICOSOLA, M., *op. cit.*

meno marcata rispetto al passato) da parte della vicina Unione Sovietica. Il testo costituzionale del 1974 garantirà ancora più spazio di manovra alla tutela delle nazionalità e alle comunità locali, scontrandosi però con la crescente volontà delle singole identità nazionali (in particolare della Serbia) e con la morte del proprio leader all'inizio degli anni '80.

### **1.3 La costituzione del 1974 e l'inizio del declino jugoslavo**

Il punto focale sul quale si concentra questa revisione costituzionale, la quarta in meno di 20 anni dalla stesura di quella originaria, è quello della struttura organizzativa a livello locale. Questo perché nella mente di Tito e Kardelj si stava affacciando il timore di un possibile spostamento di prospettive verso tendenze più liberali che comuniste, oltre al riemergere di sentimenti nazionalisti<sup>27</sup> mai sopiti del tutto<sup>28</sup>.

Nel 1971, come riportato in precedenza, erano stati ben 23 gli emendamenti alla costituzione, necessari per il contesto storico nel quale si stava inserendo la rivalsa nazionalista (poi bloccata) di paesi come la Croazia. I 23 emendamenti limitavano decisamente le competenze dello stato centrale, che adesso si riducevano agli affari esteri, alla difesa, al commercio internazionale, alla politica monetaria e allo svolgimento del ruolo di garante in materia di mercato e di un sistema tariffario comune<sup>29</sup>. Con questa cessione di sovranità priva però di un cambiamento significativo del testo costituzionale, l'apparato dirigente della Jugoslavia era convinto di aver posto fine alle intemperanze delle Repubbliche più esigenti, come appunto la Croazia e la Serbia<sup>30</sup>.

L'accezione di *self-management* relativa alla sfera politica non era minimamente accennata dopo le revisioni costituzionali che si erano susseguite fino a quel momento: si può affermare infatti che la questione dell'autogoverno era stata affrontata solo in merito al settore industriale e nei mezzi di produzione. Il rischio era quindi che per quanto concerne la politica interna il governo federale si rivelasse una mera burocrazia amministrativa con

---

<sup>27</sup> Va considerata infatti la vicenda relativa alla cosiddetta "Primavera croata" del 1971, quando dalla Croazia si erano sollevate proteste relative a materie economiche, politiche ma anche culturali che lasciavano intravedere l'insofferenza di fondo sfociata poi nella secessione dell'inizio degli anni '90.

<sup>28</sup> GUZINA, D., *The Self Destruction of Yugoslavia*, da *Canadian Review of Studies in Nationalism* 27, No. 1-2, pp. 21-32, University of Prince Edward Island, Canada, 2000.

<sup>29</sup> RAMET, S. P., *The three Yugoslavias: state-building and legitimation 1918-2005*, Indiana University Press, Bloomington, IN, 2006.

<sup>30</sup> Anche in Serbia, infatti, Tito nel 1972 procederà ad una nuova ondata di *purge*, già effettuata l'anno precedente per sedare le rivalse nazionaliste in Croazia.

un proprio apparato che rendeva passivo il ruolo del cittadino, dato che si innescava la percezione della presenza di una élite chiusa ed isolata. Valutandola in quest'ottica, possiamo constatare che la revisione del 1974 conceda alle autorità locali<sup>31</sup> uno spazio di manovra maggiore diminuendo il potere e le tradizionali funzioni dello stato centrale, attraverso il trasferimento di competenze anche esecutive a normali cittadini facenti parte di queste comunità di autogoverno; in più, la nuova costituzione stabilisce anche un nuovo sistema di controllo sui processi legislativi, garantendo i cittadini in maniera ugualitaria<sup>32</sup>.

Le prerogative del cambiamento costituzionale in atto sono ben spiegate nel report alla bozza definitiva presentato il 22 gennaio 1974 presso l'Assemblea Federale da Mijalko Todorović, Presidente della medesima istituzione e della Commissione Costituzionale congiunta di tutte le assemblee<sup>33</sup>. Todorović infatti descrisse il sistema dell'autogoverno delle comunità locali partendo da diversi presupposti e principi: innanzitutto il riferimento alla classe operaia è costante e reiterato, in particolar modo quando viene fatto cenno alle relazioni socio-economiche e nella spiegazione del concetto di proprietà. Una proprietà che diventa interdipendente, nel pieno rispetto del mutuo interesse dei cittadini posti tutti sullo stesso piano. È proprio questo l'aspetto preponderante che vuole mettere in luce la nascente costituzione: i diritti dei lavoratori vanno tutelati, senza nessuna discriminazione territoriale ma soltanto in base ad un unico principio di solidarietà anche sul piano politico. I rapporti tra i cittadini diventano di uguaglianza totale, sempre seguendo un unico comune denominatore: l'autogoverno sia dei mezzi di produzione, che come abbiamo già analizzato era già stato attuato nei cambiamenti costituzionali precedenti, sia del controllo sulla politica delle comunità locali, che si traduceva anche e perfino in una, come la chiama Todorović, "dittatura del proletariato"<sup>34</sup>. Un concetto che prende pienissima ispirazione dagli ideali marxisti, che guidano questa svolta costituzionale che sistematizza l'autogoverno già implementato dalla costituzione del 1963. Gli 11 anni precedenti sono serviti da esperienza per proiettare in maniera migliore la visione che la burocrazia titina aveva messo a punto: lo scopo primario era alimentare maggiormente la partecipazione dei singoli cittadini, forzando

---

<sup>31</sup> A livello locale, le *opština* erano le municipalità, cuore pulsante dell'attività politica. Queste a loro volta erano divise in *mesne zajednice*, che altro non erano che quartieri vera e propria traduzione nella pratica dell'autogoverno dei cittadini. Queste entità erano regolate, nella nuova costituzione del 1974, dagli articoli 114 e 115.

<sup>32</sup> LEONARDSON, G., & MIRČEV, D., *A Structure for Participatory Democracy in the Local Community: The Yugoslav Constitution of 1974*, da *Comparative Politics*, Vol. 11, No. 2, pp. 189-203, New York, NY, 1979.

<sup>33</sup> Cfr. Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia del 1974.

<sup>34</sup> Cfr. Report sulla Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia del 1974, pp. 63-64.

i rappresentanti eletti ad interloquire con i propri votanti; inoltre la volontà era quella di ridurre il ruolo del governo centrale e di tutti i gruppi che detenevano il monopolio del controllo sulle materie economiche e sociali<sup>35</sup>. Gli articoli dal 110 al 113 regolano i meccanismi di questa comunità, che adesso hanno un maggiore peso dedicato ai delegati propriamente eletti dai cittadini che vedono così aumentare la propria partecipazione.

Sul piano invece delle funzioni politiche su scala centrale, e quindi con riferimento a tutta la Repubblica Federale, vi è la presenza della Quarta Parte della Costituzione interamente dedicata all'organizzazione degli organi federali che prevedeva alcuni cambiamenti significativi. Innanzitutto, viene confermata l'esistenza di una Assemblea della Repubblica Federale che, come stabilito dall'articolo 282, è l'organo supremo; il successivo art. 283 ne specifica al meglio le diverse competenze, ponendo l'accento ad esempio sul controllo della politica estera. L'Assemblea è a sua volta divisa in due camere<sup>36</sup>: la Camera Federale e la Camera delle Repubbliche e delle Province. I successivi articoli determinano le materie di competenza delle due camere, che hanno eguale potere nei termini dell'articolo 288, principalmente riferito all'elezione in alcuni organi federali.

In tutta questa riorganizzazione della struttura politica, resta chiarissima, all'articolo 333, la posizione di Tito, a cui viene assegnata la presidenza della Repubblica per un "tempo di ufficio illimitato". Proprio a Tito è quindi dedicato il Terzo Capitolo della Quarta Parte del testo costituzionale, che ne definisce i poteri, come ad esempio l'assoluto controllo delle forze armate come Comandante in Capo all'articolo 342. L'organo della Presidenza della Repubblica, così definito invece dal Secondo Capitolo della costituzione del 1974, era già presente in eguale forma negli emendamenti che nel 1971 avevano, di fatto, cambiato la fisionomia del precedente testo del 1963. Questa adesso era formata da otto membri appartenenti a ciascuna delle Repubbliche, più le due province autonome, che venivano eletti dai propri parlamenti di appartenenza. Il nono membro era ovviamente Tito, che era anche il Presidente della Lega dei Comunisti della Jugoslavia. Sarà proprio questo il ruolo che creerà dissidi alla morte del grande condottiero: infatti dopo il 1980, vi sarà l'elezione annuale del Presidente della Lega, che era anche il nono membro all'interno dell'organo di Presidenza.

La morte di Tito arriva forse nel momento in cui la Jugoslavia più si stava stabilizzando dopo i problemi avuti all'inizio degli anni '70; i sentimenti nazionalisti dei croati, uniti alla

---

<sup>35</sup> LEONARDSON, G., & MIRČEV, D., *op. cit.*

<sup>36</sup> Art. 284, Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia del 1974.

voglia di rivalsa dei serbi, avevano creato una certa tensione che la costituzione del 1974 smorza solamente in parte. La Lega dei Comunisti Jugoslava (LCY), che era il progetto che più di tutti aveva creato una certa coesione dal punto di vista politico fin dalla sua creazione, con la perdita del leader centrale si era incrinata e non poco.

D'altra parte, va ricordato che ognuna delle 6 repubbliche e delle due province autonome aveva un suo corrispettivo nazionale della Lega, le cui volontà si erano iniziate a scontrare in maniera sensibile. La LCY stava divenendo sempre di più un foro di discussione dove si discuteva non dei problemi comuni in senso federale, ma delle preoccupazioni e dei problemi di ogni singola Repubblica<sup>37</sup>. La crisi del partito era solamente un riflesso di quanto stava per accadere: la deflagrazione della guerra dei Balcani che tanto avrebbe influito in ambito internazionale negli anni '90, stava trovando le sue prime radici proprio qui. Un esempio è la questione relativa alle due province autonome, definite ancora una volta come parti costituenti della Repubblica di Serbia<sup>38</sup>, ma che acquisiscono grazie alla definizione in costituzione uno status legale che le unisce indissolubilmente anche alle altre Repubbliche sul piano federale<sup>39</sup>, soprattutto per la formazione di una propria Lega dei Comunisti e per la possibile nomina di un membro nell'organo della Presidenza della Repubblica. Alle questioni politiche si sommavano inoltre i problemi economici che si stavano aggravando in tutta la regione, e che si tradurranno in una serie di prestiti dapprima del Fondo Monetario Internazionale e degli altri stati<sup>40</sup>, e poi in un aumento della disoccupazione senza precedenti<sup>41</sup>.

Un quadro quindi abbastanza delineato: la crisi alla morte di Tito si stava propagando sul piano politico e su quello economico. La perdita del leader massimo lasciava strada libera a nuove forze che nell'ombra avrebbero poi determinato la fine della Jugoslavia, come Slobodan Milošević in Serbia o Franjo Tuđman in Croazia.

---

<sup>37</sup> RAMET, S., P., *Balkan Babel: The Disintegration Of Yugoslavia From The Death Of Tito To The Fall Of Milosević*, Routledge, UK, 2002.

<sup>38</sup> Cfr. Art. 2 Parte I della Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia del 1974.

<sup>39</sup> RAMET, S., P., *op. cit.*

<sup>40</sup> Ad esempio, poco prima della caduta del Muro di Berlino, Ante Marković, ultimo Primo Ministro dell'ex Jugoslavia, aveva fatto visita al presidente degli Stati Uniti Bush per negoziare un nuovo pacchetto di aiuti finanziari, che prevedevano però uno sforzo anche da parte della Jugoslavia, ossia nuove riforme dal punto di vista economico che favorissero, tra gli altri, gli investimenti esteri.

<sup>41</sup> Lo choc petrolifero del 1973 aveva appesantito decisamente la quota di debito verso l'estero contratta dalla Jugoslavia. Inoltre, l'inflazione raggiunse picchi mai visti prima, sfiorando nel 1989 il 1000%. Successivamente la situazione, almeno dal punto di vista economico, si riequilibrò grazie ad alcuni programmi di stabilizzazione della moneta e di privatizzazione voluti da Ante Marković.

## 1.4 Gli anni '80 e la definitiva dissoluzione della Jugoslavia

La costituzione del 1974 secondo la nomenclatura titina aveva più o meno accontentato tutte le parti in causa. Il 4 maggio 1980 è una giornata che segna una svolta epocale per la storia della Jugoslavia, essendo la data in cui Josip Broz Tito muore a Lubiana all'età di 88 anni. Il merito del *Maresciallo* nel corso dell'esperienza jugoslava post Seconda Guerra Mondiale era stato quello di tenere unita una federazione di stati comprensiva di molteplici etnie da sempre in conflitto tra loro, tutelate anche nella costituzione del 1974. Infatti, fin dall'articolo 1 la SFRJ viene definita come una lega di nazioni unite volontariamente basata sul governo e l'autogestione della classe operaia, e su una comunità democratica formata da cittadini di diversa nazione e nazionalità che posseggono eguali diritti<sup>42</sup>. Ebbene, questo principio fondamentale potrebbe essere interpretato come una libertà per le costituzioni dei singoli paesi, che però, come cita l'art. 206 al Capitolo Quarto della Seconda Parte, devono essere sempre in accordo con la Costituzione federale che resta quindi la suprema fonte del diritto. Ma è proprio questa che stabiliva che le singole costituzioni avrebbero fissato le garanzie per i diritti delle minoranze, attraverso leggi o altri atti emanati dalle comunità locali<sup>43</sup>; in tal senso la Terza Parte della Costituzione è interamente dedicata a questo aspetto relativo ai diritti delle minoranze, dalla tutela linguistica fino ad arrivare all'uguaglianza nel mercato.

Ma è la questione etnica che pone concretamente le prime basi per il costante ed inesorabile declino che si verificherà per la Jugoslavia in senso federale. Dopo la scomparsa di Tito infatti, la Presidenza ed il segretariato della Lega dei Comunisti iniziarono ad avere un'elezione annuale; ma quello che aumentava era il potere dei partiti comunisti nazionali, che iniziavano ad assumere una certa influenza nel panorama federale. A cominciare da quello serbo, che già nel 1981 dopo la cosiddetta Primavera di Pristina<sup>44</sup> aveva in qualche

---

<sup>42</sup> Cfr. Art. 1 Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia del 1974.

<sup>43</sup> BALTIC, N., *Report on the Theory and Practice of Human Rights and Minority Rights under the Yugoslav Communist System*, da Eurac Research, Institute for Minority Rights, Bolzano, 2007.

<sup>44</sup> Le proteste iniziarono nei mesi di marzo ed aprile del 1981, quando un gruppo di studenti dell'Università di Pristina soprattutto di etnia albanese volevano garanzie di maggiori diritti per le minoranze in Kosovo. Una *escalation* di eventi susseguenti portò nel mese di aprile a manifestazioni che miravano in particolar modo al riconoscimento del Kosovo come Repubblica indipendente e non come regione autonoma sotto il controllo della Serbia. Il 2 aprile fu indetto dalla Lega dei Comunisti jugoslava uno stato di emergenza che si protrasse per una settimana, quando vennero inviate migliaia di truppe da parte del governo federale per sedare le rivolte. Di fatto la colpa venne addossata tutta verso la minoranza albanese, attraverso purghe nei confronti dei maggiori esponenti che erano anche nel corpo insegnante dell'Università. Sostanzialmente venne vietata ogni possibile rappresentazione albanese perfino tramite la proibizione di libri di testo importati dall'Albania; il presidente dell'istituzione e i due rettori furono sostituiti da figure scelte dal partito centrale. Per un maggiore approfondimento sul tema, si rimanda al volume di CRAMPTON, R., J., *op. cit.*

modo iniziato a disseminare qualche indizio circa quello che sarebbe poi effettivamente accaduto alla fine degli anni '80.

Il peso specifico sia dal punto di vista politico che economico delle diverse Repubbliche era naturalmente differente: quelle dalla maggiore sfera di influenza erano in ordine sparso Croazia, Slovenia e Serbia. La relazione tra le ultime due, in particolare, era da sempre stata fondamentale al fine di mantenere gli equilibri strategici e la stabilità necessaria per mantenere un apparato statale così diversificato e stratificato; questo anche per via delle spinte autonomiste che già si erano affacciate in Croazia negli anni '70, e che potevano rivelarsi fatali per la vita politica della Jugoslavia. Si può tranquillamente affermare come l'assenza di contrasto tra Slovenia e Serbia fosse molto più importante del conflitto ideologico tra Belgrado e Zagabria<sup>45</sup>.

Ma è proprio l'acuirsi della crisi economica che preoccupava la leadership slovena, che era quella probabilmente più proiettata verso i mercati occidentali non solo per la sua posizione di confine con Italia e Austria, ma anche per un assetto industriale che la rendeva come detto una delle più solide tra le repubbliche. Iniziavano ad affacciarsi gli stessi problemi che del resto affliggeranno altri stati *satelliti* nel sistema socialista (come Polonia ed Ungheria nell'URSS), in merito ai salari e agli standard di vita dei lavoratori, che in un clima di austerità del genere erano invece spettatori di un mondo occidentale in continua espansione ed in crescente integrazione<sup>46</sup>.

L'altra faccia della medaglia, rappresentata dalla Serbia, vedeva un partito centrale che stava piano piano cambiando il suo quadro dirigente. I problemi con la Vojvodina ma soprattutto con il Kosovo derivavano principalmente dalla concezione dettata dalla costituzione del 1974, che consegnava un quadro abbastanza delineato in materia di autonomie per le province autonome<sup>47</sup>. Nel 1984 infatti si susseguirono diverse riforme all'interno dell'organizzazione del partito comunista serbo, in particolar modo nell'ottica di promuovere un rafforzamento del governo federale e nel respingimento delle velleità più indipendentiste delle due province autonome, mossa che trovava ampio consenso nella

---

<sup>45</sup> WOODWARD, S., *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1995.

<sup>46</sup> Non va infatti dimenticato che negli anni '80 furono seriamente significativi i passi in avanti nell'ottica di approfondire l'integrazione degli Stati europei. Non soltanto attraverso l'approvazione di testi fondamentali come l'Atto Unico Europeo del 1986, ma anche per via degli allargamenti della allora Comunità Europea e dell'avanzamento di proposte come gli iniziali Accordi di Schengen firmati nel 1985, che favoriscono la libera circolazione di persone, merci e capitali negli Stati aderenti.

<sup>47</sup> Cfr. art. 4 Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia del 1974.

popolazione di etnia serba; nel pacchetto di riforme, fu inclusa anche la proposta già avanzata nel 1981 (immediatamente dopo la morte di Tito) di spogliare i partiti delle diverse repubbliche dal potere di scegliere i membri del Comitato Centrale della Lega dei Comunisti<sup>48</sup>.

Questa serie di cambiamenti mise in agitazione i partiti delle diverse entità statali, che stavano cambiando la propria leadership. Su tutti quello serbo, che vide l'ascesa nel maggio del 1986 di Slobodan Milosević, alla vigilia del Trentesimo Congresso del Partito. La proposta serba riguardo all'elezione del Comitato Centrale passò, dato che l'elezione dei membri divenne esclusiva del Congresso della Lega dei Comunisti e non delle Repubbliche; inoltre il Comitato venne rivestito dell'autorità di sorvegliare il lavoro e le politiche sia delle repubbliche che delle province autonome, con la possibilità di porre il proprio veto in caso di operazioni non lineari con la politica del partito<sup>49</sup>.

Valutandola rispetto alla costituzione del 1974, possiamo dire che vi era *in itinere* un radicale tentativo di ri-centralizzazione di prerogative che però non tenevano in conto della natura ormai multipolare della Jugoslavia nel suo insieme. A cominciare dalla divisione in 8 entità statali, fino ad arrivare alla sempre presente questione etnica, per non parlare del *self-management* che ormai era implementato in ogni livello della società (con molteplici problemi e deviazioni derivanti dal peso di un sistema così stratificato).

La matrice del nuovo corso serbo venne definitivamente alla luce con l'allontanamento di Ivan Stambolić dalla Presidenza della Repubblica Socialista di Serbia<sup>50</sup> alla fine del 1987. Il progetto che possiamo definire *panserbo* di Milosević adesso poteva divenire realtà: primo obiettivo era quello di porre sotto piena amministrazione serba le province autonome del Kosovo e della Vojvodina, passando anche attraverso la riabilitazione della Chiesa Serba (messa a dura prova durante la Seconda Guerra Mondiale dagli Ustaša croati<sup>51</sup>) che doveva

---

<sup>48</sup> RAMET, S., P., *op. cit.*

<sup>49</sup> *Ibidem* con riferimento al FBIS – *Foreign Broadcast Information Service* (FBIS) del 1986 relativo all'Europa Orientale.

<sup>50</sup> Stambolić, che era uno dei fautori dell'ascesa di Milosević all'interno del Partito Comunista serbo, venne definitivamente destituito da ogni potere e costretto a lasciare la Presidenza serba a seguito dell'ottava sessione del Comitato Centrale del partito, che vide le dimissioni di Dragiša Pavlović, reggente della sezione del Comitato di Belgrado. Quest'ultimo era accusato da Milosević di essere troppo morbido nei confronti delle minoranze.

<sup>51</sup> Il movimento Ustaša, di stampo anticapitalista e fascista, nacque ufficialmente negli anni '20 su ispirazione di Ante Pavelić, che all'epoca era leader del Partito Croato dei Diritti. Grazie all'affiliazione con la Germania di Hitler, nel 1941 dopo la caduta del Regno vi fu l'instaurazione dello Stato Indipendente di Croazia, che de facto comprendeva la Jugoslavia nella sua interezza. Gli Ustaša durante il loro periodo al potere, durato fino alla fine della Seconda Guerra Mondiale, si confrontarono con le fazioni dei cetnici (monarchici serbi) e i partigiani di Tito, entrambe di nazionalità serba. Si trattava di un vero e proprio regime fascista, comprensivo di campi di concentramento per gli oppositori e libertà di stampa pressoché vietata. L'influenza sulla Chiesa

servire da strumento di veicolo per un redivivo nazionalismo serbo<sup>52</sup> che avrebbe dominato la scena in tutta la regione dei Balcani da lì all'inizio degli anni '90.

La polarizzazione della Jugoslavia aveva raggiunto il suo picco massimo nel 1989, ma già dall'anno precedente i segni di una disgregazione certa si erano palesati. Oramai la divisione era diventata netta tra le diverse Repubbliche, che contro i principi di una costituzione già desueta come quella del 1974 vivevano di vita propria. Sabrina Petra Ramet, una delle maggiori studiose dell'intera regione, definisce 4 stati che tra loro non avevano nessun punto di contatto né politico né culturale: Slovenia, Croazia, Serbia (comprese le province autonome e il Montenegro) e la Macedonia, che per posizione geografica e influenza tra queste era sempre stata quella meno rilevante. Vi era poi la Bosnia-Erzegovina, la più frammentata sia dal punto di vista politico che dal punto di vista etnico, che viaggiava su un equilibrio precario per via di gravi mancanze nell'infrastruttura politica<sup>53</sup>, che furono colmate – in maniera insufficiente – con una serie di emendamenti dal 1989 in poi, emendamenti che saranno esaminati diffusamente nella presente trattazione.

### **1.5 Il biennio 1989-1990: rotta verso i “nazionalismi costituzionali”**

La Repubblica Federale nel suo insieme aveva iniziato la sua fase di declino (o passaggio verso quella che alcuni che definivano ormai una “confederazione”) ben prima della morte di Tito del 1980. La costituzione del 1974, portatrice come abbiamo visto in precedenza di innovazioni importanti, per alcuni autori<sup>54</sup> è stata una delle cause scatenanti della guerra che avrebbe poi insanguinato gli anni '90. Le questioni politiche si erano riversate in maniera eclatante sul versante costituzionale che ormai non supportava più le esigenze delle Repubbliche, anche perché si era indebolito in maniera significativa il potere centrale del corpo federale; inoltre era presente una sorta di potere di veto virtuale delle repubbliche su

---

ortodossa serba di cui si fa cenno nell'elaborato, la si evince dalle persecuzioni perpetuate proprio dagli Ustaša verso le minoranze religiose ed etniche. La vicinanza dei fascisti croati alla Chiesa cattolica era una delle principali contraddizioni che si verificò durante il secondo conflitto mondiale.

<sup>52</sup> RAMET, S., P., *op. cit.*

<sup>53</sup> *Ibidem.*

<sup>54</sup> In particolare, si fa riferimento al testo di HAYDEN, R., M., *The Beginning of the End of Federal Yugoslavia – The Slovenian Amendment Crisis of 1989*, in *The Carl Beck Papers*, in *Russian & East European Studies*, No 1001, University of Pittsburgh, 1992. Dello stesso autore è la definizione di “nazionalismi costituzionali” di cui parleremo in seguito.

alcuni atti legislativi e su iniziative federali, che però la Costituzione vigente regolava agli articoli 301 al 304 o al 356<sup>55</sup> che erano in materia di misure preventive.

Alla crisi economica che aveva messo allo stremo tutta la regione, si era aggiunto il *revival* nazionalista in tutte le repubbliche, ma soprattutto in Serbia. Detto del rovesciamento di gerarchie avvenuto all'interno del Partito Comunista serbo, la definitiva ascesa di Slobodan Milošević fu contrassegnata da una serie di riforme costituzionali in Serbia perpetuate dall'inizio del 1988, che erano volte essenzialmente a diminuire l'autonomia di Kosovo, Vojvodina e Montenegro. Logicamente questi processi di riforma vennero contrastati dai territori autonomi, con scarsissimi risultati: Milošević puntava infatti a favorire e a difendere l'etnia serba che popolava queste regioni, attraverso l'istituzione di una commissione ad hoc "per la protezione dei serbi e montenegrini del Kosovo", che mirava alla raccolta delle testimonianze e delle domande dei serbi, che in toto si concludevano principalmente con la richiesta di annessione del Kosovo e della Vojvodina alla Serbia in maniera definitiva<sup>56</sup>.

Una manovra del genere richiedeva innanzitutto che la leadership dei partiti comunisti delle zone in questione fosse fedelmente allineata alla linea nazionalista di Milošević; ed effettivamente accadde questo, dato che per esempio a Novi Sad il 6 ottobre 1988 (dopo le forti proteste della comunità serba al quartier generale del partito) i rappresentanti della Lega dei Comunisti della Vojvodina vennero sostituiti con un team designato dal governo serbo.

Più difficile del previsto si delineò il cambiamento di guida del Kosovo: Milošević accusò il quadro dirigente del partito kosovaro di persecuzione nei confronti dei serbi, e con successo riuscì a sovvertire le gerarchie ponendo a capo della Lega dei Comunisti del Kosovo i suoi diretti collaboratori. Ma a differenza della Vojvodina, nel mese di febbraio dell'anno dopo l'etnia albanese provò a farsi sentire attraverso una protesta dei minatori di Trepča che intrapresero uno sciopero della fame. Dopo la minaccia di porre in stato di emergenza il Kosovo (come accaduto già nel 1981), vennero fatte una serie di promesse – non mantenute – ai manifestanti, che vedranno cambiare radicalmente le proprie prospettive

---

<sup>55</sup> Dall'articolo 301 al 304 viene posto l'accento sulle cosiddette misure temporanee da attuare nel caso una delle Assemblee Federali delle Repubbliche in essere alla Federazione, non siano d'accordo con quanto stabilito da una particolare iniziativa legislativa o atto proposto. L'articolo 356 invece si riferisce sempre all'adozione di misure con il rispetto delle agenzie competenti (sia delle Repubbliche che delle province autonome), nel caso in cui queste non riescano a raggiungere un compromesso; questo articolo prevede la proposta da parte della Presidenza di un atto temporaneo volto ad evitare squilibri nella Federazione sia dal punto di vista politico che economico.

<sup>56</sup> CRAMPTON, R., J., *op. cit.*

di autonomia che nel 1974 avevano raggiunto il proprio apice. Difatti gli emendamenti alla costituzione proposti dalla Assemblea Federale serba nel 1988 prevedevano una riduzione sensibile di ruoli per le province autonome. Queste nuove disposizioni violavano la costituzione del 1974, anche per via del famoso diritto di veto implicito che vedeva le Repubbliche coinvolte nel processo decisionale anche per i cambiamenti costituzionali di natura non federale.

Proprio qui era entrata in gioco la strategia di Milošević, che era riuscito a porre tutti i tasselli dalla sua parte: fu così che il 23 marzo 1989 gli emendamenti vennero approvati anche dalla Assemblea del Kosovo, che perdeva così il controllo delle proprie forze di polizia e anche quello delle relazioni esterne con i paesi limitrofi<sup>57</sup>; stessa sorte era toccata poco tempo prima alla Vojvodina, che aveva approvato il nuovo testo costituzionale il 10 marzo.

Ormai il processo di dissoluzione della Jugoslavia era nella sua fase più calda: punto epocale fu il discorso pronunciato da Milošević nell'anniversario dei 600 anni della battaglia della Piana dei Merli<sup>58</sup> proprio nel giorno di San Vito, il 28 giugno 1989. I numeri stimati parlano di un milione di serbi presenti per ascoltare il neopresidente della Serbia (eletto l'8 maggio), che attraverso le sue parole incitò la folla a riprendere quella supremazia che poteva essere messa in pericolo da quelli che Milošević considerava "i nuovi ottomani" – facendo riferimento alla guerra che aveva insanguinato Kosovo Polje secoli prima – rinfacciando con veemenza il tema della centralità serba che era stata messa da parte in favore di una unità federale che non rispecchiava la vera volontà dei serbi. La famosa frase "Nessuno ha il diritto di picchiarvi" pronunciata dal leader serbo nel 1987 durante una visita ai kosovari di etnia serba, aveva trovato finalmente il suo punto di chiusura.

Nelle altre repubbliche era ormai chiaro alle élite dei partiti comunisti che il progetto federale aveva i giorni contati, anche per via del crollo del muro di Berlino nel 1989 che aveva segnato l'apertura definitiva verso il mondo occidentale per molti degli stati della Jugoslavia.

La Slovenia era il paese che più di tutti aveva avviato una transizione pluralista con qualche anno di anticipo, grazie ad un cambiamento di gerarchie nel partito comunista

---

<sup>57</sup> Spesso citata, l'etnia albanese era tra le più numerosi presenti nel territorio del Kosovo. Per questo i rapporti tra Kosovo ed Albania erano fondamentali nell'ottica di mantenimento di relazioni stabili e pacifiche, che con la perdita dello status autonomo del Kosovo vennero immancabilmente minati, anche perché fu eliminato lo status paritario della lingua albanese rispetto agli altri idiomi parlati nella regione.

<sup>58</sup> Cfr. nota 7 del presente elaborato.

sloveno avvenuto nel 1986 con l'avvento di Milan Kučan<sup>59</sup>. Ma vi erano fattori insiti alla nazione stessa che agevolano, e di molto, il passaggio ad una democrazia propriamente detta. A cominciare dalla popolazione della Slovenia, che a differenza delle altre Repubbliche dell'ex Jugoslavia poteva contare su un'omogeneità etnica dell'oltre il 90%; inoltre non vi erano controversie aperte su nessuno dei territori limitrofi. Kučan e i suoi visti anche gli sviluppi sul fronte serbo, che mirava ad un nuovo ri-accentramento del governo federale, avevano pensato insieme alla Croazia ad una nuova visione confederale della Jugoslavia: visione che non vedrà mai la luce per la disgregazione della stessa. Nel settembre del 1989, vi fu la prima mossa verso l'indipendenza: l'Assemblea Federale slovena optò per approvare degli emendamenti<sup>60</sup> alla propria costituzione che sottolineavano la supremazia della Slovenia, e decretavano che solo l'Assemblea Federale di Lubiana poteva autorizzare la messa in stato di emergenza<sup>61</sup> del paese o l'ingresso delle forze militare jugoslave su suolo sloveno<sup>62</sup>. Prerogative che segnavano una svolta importante, preludio di quanto sarebbe avvenuto il 27 dicembre dello stesso anno, quando il parlamento sloveno approvò definitivamente un nuovo pacchetto di leggi che legittimavano il pluripartitismo e permettevano elezioni libere e democratiche<sup>63</sup>.

Simile fu il destino della Croazia, che condivideva con la Slovenia lo scetticismo verso la strada intrapresa da Milošević tra il 1988 e il 1989. L'idea di confederazione era ormai

---

<sup>59</sup> Kučan fu una delle personalità chiave nel processo di democratizzazione della Slovenia. Nonostante la sconfitta patita alle elezioni legislative per mano della coalizione anticomunista DEMOS, venne comunque eletto alla presidenza della Slovenia, ruolo che ricoprì per 11 anni. Di formazione comunista, apparteneva però all'ala più liberale del partito, che favorì nel 1989 la nascita del multipartitismo.

<sup>60</sup> Questi emendamenti vennero riformulati in seguito al giudizio di costituzionalità effettuato dal Consiglio Esecutivo Federale, che riteneva alcune disposizioni contrarie alla costituzione federale che rappresentava ancora lo standard da rispettare. In particolare, si discuteva se gli emendamenti proposti dalla Assemblea Federale slovena fossero conformi all'articolo 206 della Costituzione del 1974, che stabiliva per l'appunto la dovuta conformità delle costituzioni delle repubbliche con la legge fondamentale federale. Gli emendamenti vennero così ufficialmente votati grazie all'opinione secondo la quale solamente l'Assemblea slovena era in carico di poter modificare in maniera sostanziale la propria costituzione, e che il controllo di costituzionalità della corte andava effettuato solamente nel momento in cui il nuovo testo della repubblica entrava in vigore. Il giorno dopo la votazione favorevole degli emendamenti, il 28 settembre 1989, la Corte Costituzionale della Jugoslavia entrò ufficialmente in gioco in ossequio a quanto stabiliva l'articolo 387, che prevedeva che il Consiglio Federale fosse uno degli organi preposti a chiedere il controllo di costituzionalità attraverso la Corte. Questo scatenò una reazione a catena in materia, perché vennero aperte procedure di controllo costituzionale su tutte le costituzioni delle repubbliche parte della Jugoslavia. Ed infatti furono trovate discrepanze con la costituzione federale in tutte le leggi fondamentali degli stati parte della Jugoslavia, fatta eccezione per il Montenegro. Questo approfondimento è tratto dal testo di Hayden citato alla nota 54.

<sup>61</sup> Questo fu uno dei passaggi considerati incostituzionali verso la Costituzione Federale del 1974 da parte della corte nell'analisi che venne effettuata nei mesi successivi all'entrata in vigore del primo pacchetto di emendamenti.

<sup>62</sup> RAMET, S., P., *Slovenia's Road to Democracy*, da *Europe-Asia Studies*, Vol. 45, No. 5, pp. 869-886, Routledge, UK, 1993.

<sup>63</sup> Elezioni che poi avvennero nella primavera del 1990, da RAMET, S., P., *ibidem*.

entrata anche nell'ottica croata, ma si scontrava decisamente con la volontà serba di accentrare nuovamente il potere in ambito federale con una maggiore influenza della Serbia stessa. La questione etnica a differenza del caso sloveno era maggiormente sentita, anche perché la comunità serba presente in Croazia era più numerosa<sup>64</sup>. Il multipartitismo era arrivato anche dalle parti di Zagabria, tant'è che nella primavera del 1990 vennero indette le elezioni per eleggere il presidente, vinte dal partito HDZ (Unione Democratica Croata) guidato da Franjo Tudjman, che resterà alla guida del paese fino al 1999. Il 22 dicembre del 1990 viene anche approvata la nuova costituzione croata, che presentava elementi dal forte carattere nazionalista, che analizzeremo nel corso di questo capitolo, ma che aveva un catalogo ampissimo in materia di diritti per i cittadini che adesso potevano esprimere liberamente le proprie idee politiche attraverso associazioni politiche scevre da qualsiasi condizionamento anche in presenza di lingue, religioni o etnie differenti. Viene inoltre lasciata immutata la struttura unicamerale, regolata dall'articolo 80 della nuova costituzione, che sottolinea i poteri del Parlamento, che aveva la capacità di poter indire un referendum nel caso di emendamenti alla costituzione<sup>65</sup>. Tutti elementi che erano già parte delle costituzioni occidentali più avanzate, ma che erano inserite nel contesto di una Jugoslavia dissolta solamente negli ideali, ma non ancora nella forma.

La Bosnia-Erzegovina si trovava in una fase di stallo dettata principalmente dalle scarsissime condizioni economiche e sociali, con i tassi di disoccupazione più alti (insieme al Kosovo) dell'intera Jugoslavia. Ma anche qui si verificarono le prime elezioni multipartitiche sempre nel 1990, anche se i problemi relativi alle differenziazioni etniche erano molto più impellenti e difficili da risolvere.

Dal punto di vista costituzionale furono ben 38 gli emendamenti riportati dall'Assemblea Federale della Bosnia-Erzegovina nel 1989, che portarono alla fine del monopartitismo con l'introduzione delle elezioni libere di cui sopra. Nel luglio dell'anno successivo, altri 31 emendamenti vennero apportati alla Costituzione della Repubblica Socialista di Bosnia-Erzegovina, che definivano la BiH come uno stato democratico sovrano formato da cittadini con eguali diritti, a prescindere dalla etnia di appartenenza. La Costituzione si preoccupa di elencare Musulmani, Serbi, Croati e altri gruppi etnici non definiti che vivevano all'interno dello stato, definendone le libertà anche nel campo economico e nelle attività che

---

<sup>64</sup> Il Croatian Bureau of Statistics riporta che nel 1991 il 12,1% della popolazione censita in Croazia era di etnia serba, in uno stato di discreta maggioranza rispetto a tutti gli altri gruppi etnici.

<sup>65</sup> FRUCHT, R., *Eastern Europe: An introduction to people, land and culture*, ABC-CLIO, USA, 2004.

prevedevano lo sfruttamento di risorse. Inoltre, venne introdotta la classica separazione dei poteri in legislativo, esecutivo e giudiziario. La Corte Costituzionale si esprime favorevolmente sulla formazione di partiti politici basati sull'etnia, arricchendo così il livello di indipendenza e democraticità della Bosnia-Erzegovina<sup>66</sup>. Durante le prime elezioni nel novembre del 1990, si votava per la formazione di un governo formato da una presidenza di 7 membri, 2 per ogni etnia più un settimo che rappresentasse le altre minoranze. La Presidenza della Repubblica venne assegnata ad Alija Izetbegović, di etnia musulmana, che si rivelerà poi una delle personalità più importanti nel corso del conflitto avvenuto negli anni '90.

Robert Hayden definisce questi cambiamenti costituzionali avvenuti nelle diverse repubbliche coniato l'accezione di "nazionalismi costituzionali". Questa definizione trova una sua spiegazione nell'idea secondo la quale una determinata struttura normativa e costituzionale privilegia i membri di una etnia ben delineata rispetto al resto della popolazione<sup>67</sup>. Analizzando con ordine le diverse repubbliche secondo questa prospettiva, si nota come la costituzione serba del 1990, in maniera più velata, definisca all'articolo 1 la Repubblica come uno stato democratico dove la sovranità (articolo 2) è di tutti i cittadini. Ma è nel preambolo dove sono presenti i primi riferimenti nazionalisti, dove si pone l'accento sulla "lotta secolare del popolo serbo" e sulla "volontà di creare uno stato democratico dei serbi". Hayden sottolinea anche che la costituzione del 1990 differisce dalle nascenti nelle altre repubbliche sostanzialmente perché era volta a coprire gli obiettivi politici di Slobodan Milošević. Ma l'impatto di questa costituzione lo si riconosce nel momento in cui la Serbia rimuove il meccanismo costituzionale di autogoverno, che era servito alle minoranze per gestirsi fino a quel momento anche in quei territori autonomi che passavano sotto la competenza serba. La successiva Costituzione della Repubblica Federale di Jugoslavia del 1992 che andava a sostituire definitivamente quella serba, conteneva all'articolo 15 una disposizione per la quale la lingua ufficiale era il serbo, e non il serbo-croato come nella precedente (art. 8)<sup>68</sup>.

Negli emendamenti della Costituzione slovena del 1989, è chiarissimo l'accento nel Preambolo che afferma la vittoria degli Sloveni per la propria indipendenza nazionale,

---

<sup>66</sup> L'analisi degli emendamenti della Bosnia ed Erzegovina è tratta dal sito web istituzionale dell'attuale Parlamento: <https://www.parlament.ba/Content/Read/182?title=ParlamentarizamuBosniiHercegoviniuperiodu1945.%E2%80%931990.&lang=en>

<sup>67</sup> HAYDEN, R., M., *Constitutional Nationalism in the Formerly Yugoslav Republics*, da *Slavic Review*, Vol. 51, No. 4, pp. 654-673, Cambridge University Press, 1992.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

specificando poi nella costituzione solamente le minoranze autoctone ungheresi ed italiane in merito agli specifici diritti delle stesse, lasciando fuori dal quadro d'insieme tutte le altre minoranze presenti<sup>69</sup>.

Anche la Croazia con la stessa formula, e con un 12,1% di abitanti di etnia serba sul proprio territorio, analizzava e ricordava, in una sezione preliminare della costituzione del 1990, i “migliaia di anni dell'indipendenza dello stato e la determinazione nella formazione della Repubblica di Croazia come stato sovrano”. Non mancavano inoltre i riferimenti alla “nazionalità croata”, che di fatto ponevano su un gradino diverso i cittadini propriamente croati con una connotazione etnica e politica<sup>70</sup>. Simbolicamente, la nuova bandiera dello stato ricordava quella dello stato instaurato dagli Ustaša negli anni '40, così come la lingua ufficiale prevista in costituzione era il croato con l'alfabeto latino, con l'esclusione del dialetto serbo a caratteri cirillici<sup>71</sup>.

Infine, vi era la Bosnia-Erzegovina, la cui costituzione fino al 1992 non si rifletteva nella prospettiva del nazionalismo costituzionale, principalmente per la sua profonda differenziazione etnica, rimarcata ad esempio negli articoli 1-3 della costituzione del 1974 che sottolineavano però l'uguaglianza tra le nazioni che costituivano la BiH. I primi problemi sorsero dal 1989 in poi, nonostante le elezioni libere del '90 che però vennero lette come un censimento dei gruppi etnici a livello nazionale. Se sul piano repubblicano un accordo venne trovato con la divisione tra le principali cariche dello stato, lo stesso non si può dire nelle realtà locali (*opština*), dove invece i partiti vincitori imponevano il proprio assoluto controllo sugli altri gruppi etnici.

Il via alle elezioni libere in tutte le Repubbliche spianò la strada verso la completa dissoluzione della Jugoslavia, che avvenne con la dichiarazione di indipendenza presentata da Slovenia e Croazia nel 1991. Questo evento, che si univa alla crescente influenza di Milošević sul resto della regione e alla tensione con gli stati secessionisti, sarà lo scenario sul quale si costruirà tutto il periodo della Guerra dei Balcani, e nel cui contesto si inserirà la attuale Costituzione della Bosnia-Erzegovina nata dagli accordi di Dayton.

---

<sup>69</sup> HAYDEN, R., M., *op. cit.*

<sup>70</sup> Nella costituzione del 1990, sempre nella Prima Parte dedicata ad un background storico della Croazia, la disposizione in questione afferma che “la Repubblica di Croazia è lo stato della *nazione croata*, e uno stato al cui interno vi sono cittadini delle seguenti etnie: serbi, musulmani, sloveni, cechi, slovacchi, italiani, ungheresi, ebrei ed altri”.

<sup>71</sup> HAYDEN, R., M., *op. cit.*

### 1.5.1 Croazia e Slovenia nel segno dell'indipendenza

La dichiarazione di indipendenza di Croazia e Slovenia, che segnò la fine della Jugoslavia come Federazione, arrivò in contesti dissimili, ma sempre attraverso lo scontro con la Serbia di Milošević che non accettò la proposta di arrivare ad una Jugoslavia “confederale” che venne presentata dalle due repubbliche il 5 ottobre del 1990. Questo modello prevedeva un'alleanza di stati indipendenti, legati tra loro dal concetto di difesa mutua e collettiva; inoltre, sulla scia di quanto fatto nella Comunità Economica Europea, vi era l'intento di creare un mercato comune, e favorire il libero movimento dei cittadini<sup>72</sup>. Questo progetto venne rigettato dalla Serbia, che non era favorevole all'instaurazione di una confederazione, che secondo la propria ottica si sarebbe potuta rivelare divisiva e dannosa per il popolo serbo, dislocato soprattutto in Croazia.

Proprio in Croazia già dal 1990 la tensione con la Serbia stava raggiungendo il culmine con la questione della Krajina<sup>73</sup>, che si prolungò fino al 1995. Il nuovo assetto costituzionale approvato il 22 dicembre 1990 conteneva alcuni articoli che minavano l'autodeterminazione dei serbi di Croazia, che come abbiamo già accennato erano stati associati alle altre minoranze nonostante fossero presenti in numero cospicuo. L'articolo 6 della Costituzione croata<sup>74</sup> infatti afferma che qualsiasi partito politico o fazione che potesse minacciare l'indipendenza della Croazia, l'unità territoriale e l'integrità dello stato, era da considerarsi fuorilegge: questo, di fatto, escludeva la possibilità per i serbi di Croazia di riunirsi in associazioni politiche per il controllo quantomeno delle entità locali<sup>75</sup>. L'articolo 140 dava

---

<sup>72</sup> IGLAR, R., F., *The Constitutional Crisis in Yugoslavia and the International Law of Self-Determination: Slovenia's and Croatia's Right to Secede*, da *Boston College International & Comparative Law Review*, Vol. 15, No. 1, Boston, 1992.

<sup>73</sup> La Krajina era una entità autoproclamata su territorio croato. Fu il centro della guerra di indipendenza croata, con le milizie di Tudjman che si scontrarono con la JNA, la forza militare della Jugoslavia che in quel momento era esclusivamente composta da serbi e montenegrini. Dal 1991 al 1995 infatti lo scontro con la Serbia di Milošević fu totale, con alcuni momenti chiave che sembravano essere risolutori ai fini della guerra, come il cessate il fuoco internazionale del 1992 a cui fece seguito il piano Vance e il riconoscimento internazionale della Croazia come stato, oppure l'Operazione Tempesta del 1995 che si rivelò importantissima anche per il futuro, come vedremo nel seguito della trattazione, per il destino della Bosnia Erzegovina. Nel mentre vi fu anche l'intervento delle forze di protezione UNPROFOR delle Nazioni Unite, che senza successo cercarono di mantenere gli ordini di cessare il fuoco sulla regione. Da molti teorici esperti dei temi della Guerra dei Balcani, come ad esempio Radan e Ramet, è stato sottolineato come la pulizia etnica che si verificò per i serbi di Krajina fu considerata irrilevante dalla comunità internazionale ai fini del riconoscimento di questa Repubblica autodeterminata come stato sovrano.

<sup>74</sup> La consultazione della Costituzione della Repubblica di Croazia del 1990 è tratta da una raccolta di oltre 360 documenti ufficiali riguardanti il conflitto jugoslavo, edita da: TRIFUNOVSKA, S., *Yugoslavia Through Documents, From its Creation to its Dissolution*, Martinus Nijhoff Publishers, Leida, 1994.

<sup>75</sup> RADAN, P., *Republika Srpska Krajina and the right of peoples to self-determination*. da *Istorija 20. Veka*, Institute of Contemporary History, 36(1), 9-34, Belgrado, 2018.

invece già un indizio abbastanza chiaro su quello che poi sarebbe accaduto successivamente: questo affermava che la Croazia sarebbe rimasta parte della Jugoslavia fin quando non si fosse siglato un nuovo accordo o fino a che il *Sabor*<sup>76</sup> non avesse deliberato diversamente nell'ottica di proteggere l'integrità territoriale dello stato. Nel medesimo capitolo della costituzione, all'articolo 135, si definivano invece le procedure e le motivazioni che avrebbero potuto portare alla secessione dalla Repubblica Federale. Secessione che avvenne a seguito del referendum del 19 maggio del 1991, 6 mesi dopo l'approvazione della nuova costituzione. Con il 93% dei voti (con un'affluenza dell'83%), iniziò ufficialmente la transizione che avrebbe portato al distacco ufficiale della Croazia dalla Jugoslavia circa un mese dopo.

In Slovenia si era partiti con maggiore anticipo con il progetto di abbandono della Jugoslavia. Dopo le elezioni multipartitiche della primavera del '90, il 6 dicembre venne approvata dall'Assemblea Federale slovena la "Legge del plebiscito per l'Indipendenza e la sovranità della Repubblica di Slovenia"<sup>77</sup>, che serviva da base giuridica per indire il referendum tenutosi il 23 dicembre 1990, che vide la vittoria del sì all'indipendenza. Dal punto di vista costituzionale, l'Assemblea Federale slovena adottò degli emendamenti alla Costituzione che annullavano le disposizioni che regolavano la superiorità della Costituzione Federale su quella della Repubblica, ed inoltre approvò la legge con la quale non obbligava più i militari a sostenere il proprio periodo di leva presso l'esercito federale jugoslavo. Tutti questi passaggi intermedi portarono alla dichiarazione di indipendenza del 25 giugno 1991, dopo che erano stati adottati provvedimenti legislativi che regolavano qualsiasi aspetto dello stato.

La risposta jugoslava alle due dichiarazioni di secessione non si fece attendere, così che iniziò una guerra di brevissima durata (10 giorni) che culminò con l'accordo di Brioni siglato il 7 luglio 1991 tra i rappresentanti di Slovenia, Croazia e Jugoslavia, con la supervisione della Comunità Europea; questo accordo portò alla fine delle ostilità in Slovenia, ma non a quelle in Croazia che si protrassero per ancora 4 anni (a fasi alterne) per via della questione della Krajina. Il riconoscimento internazionale dei due nuovi stati, più la Bosnia-Erzegovina, avvenne nel giro di pochi mesi: il 22 maggio 1992 si procedette al riconoscimento presso

---

<sup>76</sup> Il *Sabor* è, tutt'oggi come allora, l'assemblea parlamentare della Croazia.

<sup>77</sup> La breve cronologia che segue riguardante le fasi che hanno portato alla Dichiarazione di Indipendenza della Repubblica di Slovenia, è tratta dal sito web istituzionale creato dal governo sloveno in occasione del decennale dell'indipendenza: <http://www.slovenija2001.gov.si/10years/celebration/>

l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, che segnava la definitiva entrata nel panorama internazionale delle 3 repubbliche.

## 1.6 La transizione “fallita” della Bosnia-Erzegovina

In questo scenario di stati in piena transizione democratica, seppur con molte difficoltà, provò ad inserirsi anche la Bosnia-Erzegovina, convinta che la sola organizzazione di elezioni multipartitiche riuscisse a creare una democrazia<sup>78</sup>. Il focus della presente trattazione da questo punto in avanti sarà infatti lo stato multietnico per eccellenza dei Balcani occidentali, teatro di avvenimenti che hanno coinvolto la comunità internazionale anche durante l'*iter* costituente dello stato, e che nel corso della storia dell'ex Jugoslavia mai come in questo periodo storico si rivelò il *core* della regione. Uno stato dove il concetto di identità nazionale non è mai esistito per la frammentazione estrema della propria popolazione, composta da 3 gruppi etnici: musulmani, croati e serbi<sup>79</sup>.

Sono stati accennati in precedenza i numerosi emendamenti alla costituzione che vennero adottati tra il 1989 e il 1990, che portarono alle prime elezioni multipartitiche e alla susseguente divisione delle maggiori cariche dello stato tra le diverse etnie. Queste avrebbero dovuto avere una durata biennale, con una rotazione che avrebbe visto la presidenza della repubblica passare ad un membro croato nel 1992: ma questa non si è mai verificata, per le crescenti tensioni che stavano montando quando fu presentata da membri del parlamento dello schieramento musulmano e croato un memorandum sulla sovranità della Bosnia-Erzegovina nel 1991, senza però il consenso della parte serba dell'assemblea.

Questo documento conteneva alcune disposizioni secondo le quali la BiH avrebbe continuato a supportare l'esistenza della Jugoslavia come stato federale, a condizione che anche le altre repubbliche continuassero a sostenerla partecipando alle assemblee

---

<sup>78</sup> Sul tema, il manuale di riferimento è LINZ, J., & STEPAN, A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press, 1996. Infatti, vengono spiegate all'interno di questo volume le condizioni minime affinché si stabilisca una democrazia più o meno stabile. Le elezioni libere e multipolari sono sicuramente tra queste, ma se poi vi è la mancanza di una struttura statale forte, diventano automaticamente insufficienti al fine di completare una transizione democratica efficace. I due autori pongono in essere diversi esempi, tra cui ovviamente la Bosnia-Erzegovina, appartenente al blocco degli stati post-comunisti nati dopo il crollo del muro di Berlino e il collasso dell'ex Jugoslavia.

<sup>79</sup> Nel 1991, si tenne l'ultimo censimento ufficiale della Jugoslavia federale. I maggiori gruppi etnici della Bosnia-Erzegovina erano così divisi: i Musulmani erano il 43,5%, i Serbi il 31,2%, i Croati il 17,4%. Inoltre, vi era un 5,6% della popolazione che si identificava nel gruppo degli “Jugoslavi”, la percentuale più alta delle 6 repubbliche che componevano la Jugoslavia. Questi dati sono stati tratti dall'articolo di MARKOWITZ, F., *Census and Sensibilities in Sarajevo*, da *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 49, No. 1, pp. 40-73, Cambridge University Press, UK, 2007.

parlamentari federali e alle riunioni di presidenza (articolo 2 del memorandum). Discorso che poteva sembrare già desueto fin dalla sua ideazione: soltanto 6 giorni prima era stata emessa dal *Sabor* croato la decisione finale e definitiva relativa all'indipendenza dichiarata qualche mese prima, che rompeva ogni legame legale con la Jugoslavia<sup>80</sup>. Il partito serbo tentò di boicottare la votazione del memorandum – che però passò con la maggioranza dei voti il 15 ottobre 1991 – sulla base di uno degli emendamenti della costituzione. Tra i cambiamenti del 1990 era stata infatti inserita, all'articolo 70, la formazione di un “*Council for Questions of the Establishment of Equality of the Nations and Nationalities of Bosnia and Herzegovina*”, un organo a composizione mista ed egualitaria tra i gruppi etnici (compresi quelli minori rispetto ai tre maggioritari) che avrebbe dovuto risolvere le controversie su richiesta di almeno 20 parlamentari; se approvate da questo consiglio speciale, sarebbero state discusse dal Parlamento, che poteva esprimersi positivamente o contrariamente con una procedura speciale che richiedeva una maggioranza di due terzi del totale dei rappresentanti del Parlamento stesso<sup>81</sup>. Ma la formazione di questo organo decisionale in materia di questioni etniche non era ancora stata effettuata, pertanto il tentativo del partito democratico serbo SDS di bloccare l'approvazione del memorandum attraverso questo *escamotage* legislativo non andò a buon fine. Le contraddizioni della costituzione del 1990 erano evidenti: gli emendamenti proposti, primo tra tutti quello dell'articolo 70 di cui sopra, miravano a garantire l'equità tra le diverse nazionalità, ed è per questo che anche i referendum per l'indipendenza che seguiranno<sup>82</sup>, ebbero delle basi legali e costituzionali davvero deboli<sup>83</sup>.

Soltanto 3 settimane dopo l'approvazione in parlamento di questo memorandum sulla sovranità della Bosnia-Erzegovina, venne organizzato dai partiti di etnia serba un referendum per la creazione di un nuovo stato pronto alla secessione. Guidati da Radovan Karadžić<sup>84</sup>, leader del SDS e personalità di spicco durante tutto il conflitto bosniaco, venne

---

<sup>80</sup> TRBOVICH, A., S., *A Legal Geography of Yugoslavia's Disintegration*, p. 220, Oxford University Press, UK, 2008.

<sup>81</sup> HAYDEN, R., M., *Blueprints for a House Divided: The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflicts*, University of Michigan Press, USA, 2000.

<sup>82</sup> Il riferimento è al referendum indetto sia da parte dei Serbi, che porterà alla creazione della Repubblica Serba di Bosnia, sia da parte degli altri gruppi etnici che portò alla dichiarazione di indipendenza della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina il 28 febbraio del 1992.

<sup>83</sup> HAYDEN, R., M., *op. cit.*

<sup>84</sup> Karadžić fu il presidente della Repubblica Serba di Bosnia dal 1992 al 1996. Successivamente venne accusato dal Tribunale Internazionale ad hoc per l'ex Jugoslavia per i numerosi crimini di guerra condotti durante il conflitto e per essere il comandante in capo alle forze armate serbo-bosniache. L'accusa più grave nei suoi confronti, fu quella di aver ordinato il massacro di Srebrenica nel 1995, quando più di 8mila bosgnacchi persero la vita nonostante la zona fosse considerata sicura dalle forze delle Nazioni Unite UNPROFOR.

innanzitutto istituita una Assemblea dei Serbi di Bosnia Erzegovina il 24 ottobre del 1992<sup>85</sup>. Poco tempo dopo fu indetto un referendum tra i serbi di BiH, nelle zone in cui vi era maggioranza serba, il cui quesito era riferito alla permanenza del popolo serbo in Jugoslavia. Il 98% dei voti risultò favorevole, e pertanto nel gennaio successivo venne ufficialmente proclamata la Repubblica Serba di Bosnia come entità parte della Jugoslavia: una forma di autodeterminazione che non poteva essere considerata costituzionalmente corretta, ma che in fin dei conti non si discostava di molto dalla dichiarazione di indipendenza effettuata dalla Bosnia-Erzegovina alla fine di febbraio 1992, quando venne organizzato il referendum preposto nei territori a maggioranza musulmana e croata.

### **1.6.1 Le opinioni della Commissione Badinter**

Da questo momento in poi, entrò pesantemente in gioco la comunità internazionale. Andando con ordine, già nel 1991 la Comunità Europea decise di istituire una Commissione d'arbitrato per la pace ad hoc per la Jugoslavia, per fornire consulenza sugli affari legali relativi alla dissoluzione della stessa. La Commissione era presieduta da Robert Badinter, presidente del Consiglio Costituzionale francese, e da altri 4 presidenti di organi superiori in merito al controllo di costituzionalità dei rispettivi stati d'appartenenza<sup>86</sup>. Nel giro di due anni, la Commissione Badinter espresse ben 15 opinioni relative alle questioni sollevate dalla dissoluzione della Jugoslavia. Le più importanti relative alla Bosnia-Erzegovina furono nell'ordine l'opinione numero 2, la numero 4 e la numero 8<sup>87</sup>. L'opinione numero 2 fu emessa a seguito dalla questione sottoposta alla Commissione da Lord Carrington, Presidente della Conferenza di pace della Jugoslavia, che chiedeva parere legale in merito al diritto di autodeterminazione dei Serbi presenti su territorio croato e bosniaco.

La Commissione si espresse innanzitutto affermando che il diritto di autodeterminazione non coinvolge direttamente cambiamenti delle frontiere e dei confini (per il principio dello

---

<sup>85</sup> Cfr. *The Decision on Establishment of the Assembly of the Serb People in Bosnia and Herzegovina* da *Official Gazette of the Serb People in Bosnia and Herzegovina* (in lingua serba), 15 gennaio 1992.

Quest'organo è rimasto attivo nella attuale formazione a doppia entità della Federazione di Bosnia ed Erzegovina, ed ha sede a Banja Luka.

<sup>86</sup> Tra questi vi era anche un italiano, Aldo Corasaniti, che era il presidente della Corte Costituzionale italiana.

<sup>87</sup> Le opinioni della Commissione Badinter sono riportate in due diversi paper accademici editi dallo *European Journal of International Law*. Le prime 3 sono riportate nel testo di PELLET, A., *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples*, da *European Journal of International Law*, Volume 3, Issue 1, pp. 178-185, Oxford University Press, UK, 1992. Le opinioni dalla numero 4 alla numero 10 sono invece elencate nel testo di TÜRK, D., *Recognition of States: A Comment*, da *European Journal of International Law*, Volume 4, Issue 1, pp. 66-71, Oxford University Press, UK, 1993.

*uti possidetis juris*<sup>88</sup> sulla sovranità territoriale), ad eccezione del momento in cui gli stati consentano la approvazione di modifiche territoriali. Inoltre, aggiunte, che nel momento stesso in cui uno o più gruppi in uno stato costituiscano una comunità etnica, religiosa o linguistica, questi hanno diritto di riconoscimento della propria identità secondo le regole vigenti del diritto internazionale in materia<sup>89</sup>. La conclusione di questa opinione fu quella per la quale la popolazione serba era nel pieno diritto di poter essere riconosciuta come minoranza secondo il diritto internazionale e secondo le disposizioni della Convenzione della Conferenza sulla Jugoslavia del 4 novembre del 1991, approvata tra le altre anche dalla Bosnia-Erzegovina; ed in più, era compito delle repubbliche concedere alle minoranze e ai gruppi etnici il riconoscimento dei diritti umani fondamentali e, dove appropriato, la possibilità di scegliere la propria nazionalità<sup>90</sup>.

Nella opinione numero 4<sup>91</sup> emessa nel mese di gennaio 1992, dedicata al riconoscimento internazionale della Bosnia-Erzegovina, si procede all'analisi della costituzione della Repubblica di Bosnia, dove viene appurato che i diritti umani fondamentali vengono garantiti per tutte le minoranze (come del resto accadeva anche nella Costituzione del 1974, fin dall'articolo 1). La Commissione nota però come sia nato fuori dal contesto istituzionale un secondo stato, prima attraverso un plebiscito, poi con la creazione di una Assemblea Federale dedicata, ed infine con una dichiarazione di indipendenza vera e propria: il riferimento è ovviamente alla Repubblica Serbia di Bosnia. Ed è per questo che riconoscere la Bosnia-Erzegovina come stato non era possibile, almeno fin quando non fosse stato possibile appurare l'unità dello stato attraverso un referendum<sup>92</sup> che non escludesse nessuno dei gruppi etnici che lo componevano.

---

<sup>88</sup> Per la prima volta il principio di *uti possidetis juris* fu direttamente applicato in Europa. La Commissione nella opinione numero 3, quella relativa alla questione posta da Lord Carrington sui confini interni nell'ottica del diritto internazionale, cita infatti il caso della disputa tra Burkina Faso e Mali regolata dalla Corte Internazionale di Giustizia nel 1986, relativa alla applicabilità generale della dottrina dell'*uti possidetis*. La logica fu la stessa utilizzata anche per definire gli stati nati dal collasso dell'Unione Sovietica. Per un approfondimento sul tema, è stato consultato il paper di RADAN, P., *Post-Secession Borders: A Critical Analysis of the Opinions of the Badinter Arbitration Commission*, da *Melbourne University Law Review*, Melbourne, 2000. L'autore si pone su un piano estremamente critico nei confronti delle opinioni della Commissione, giudicandone insufficiente la effettività e concretezza sul piano internazionale.

<sup>89</sup> Nel testo dell'opinione numero 2, si fa riferimento anche ai due Patti Internazionali sui diritti umani del 1966, che all'articolo 1 pongono espressamente in essere il diritto di autodeterminazione. Cfr. Testo ufficiale: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

<sup>90</sup> PELLET, A., *op. cit.*

<sup>91</sup> TÜRK, D., *op. cit.*

<sup>92</sup> Hayden critica fortemente la citazione della Commissione relativa alla possibilità di attuare una procedura referendaria, perché considerata dall'autore erronea. La Commissione Badinter infatti fece riferimento all'Emendamento 67, quando invece era il 68 ad indicare per i cittadini il potere decisionale attraverso riunioni assembleari o tramite referendum, in manifestazioni pubbliche, o attraverso "altre forme di dichiarazione di

L'opinione numero 8<sup>93</sup> è quella relativa alla domanda posta da Lord Carrington che chiedeva se, in ossequio all'opinione numero 1 che stabiliva la dissoluzione<sup>94</sup> della Jugoslavia in divenire<sup>95</sup>, si poteva affermare che la dissoluzione della SFRJ era ufficialmente completata, cosa che effettivamente fu stabilita nella chiosa finale. La risposta della Commissione fu però piuttosto articolata, ed iniziava con una breve cronistoria dei cambiamenti che erano intercorsi dall'emissione della prima opinione: nel caso della Bosnia-Erzegovina, era stato effettuato il referendum di fine febbraio dove si stabiliva che una "larga parte della popolazione aveva votato per l'indipendenza", tralasciando però il fatto che la minoranza serba si fosse assentata in massa dalla votazione. Inoltre, si accennò al riconoscimento internazionale della Bosnia-Erzegovina alle Nazioni Unite avvenuto il 22 maggio 1992, che ne sanciva l'ingresso ufficiale.

La cornice teorica sulla quale si stava analizzando la transizione democratica della Bosnia-Erzegovina, si basava sull'assunto che lo stato potesse restare coeso e che il consenso politico generale fosse verso una Repubblica democratica sulla scia di quanto fatto in Slovenia e Croazia. Ma era evidente fin dal momento in cui la Repubblica Serba aveva annunciato la secessione, che questo piano andava a scontrarsi con la divisione etnica<sup>96</sup> che da sempre aveva caratterizzato questa particolare area dei Balcani, teatro di scontri e risoluzioni internazionali che segneranno il corso degli anni '90.

---

opinione personale". Su quest'ultimo batte fortemente l'autore, dato che potremmo annoverare tra queste forme di dichiarazione personale anche il plebiscito serbo di novembre, considerato dalla Commissione Badinter fuori dal quadro istituzionale. Da Hayden, R., M., *op. cit.*

<sup>93</sup> TÜRK, D., *op. cit.*

<sup>94</sup> È la parola più frequente nelle dissertazioni inerenti alla ex Jugoslavia. La Commissione Badinter nella sua opinione numero 8 definisce la dissoluzione di uno stato quando questo non ha più la personalità giuridica per considerarsi tale, e quando può portare a squilibri sul piano internazionale.

<sup>95</sup> Nella prima opinione della Commissione Badinter venne appurato che la Jugoslavia aveva ancora una entità statale giuridicamente valida a livello internazionale, minacciata però dalla volontà di rendersi indipendenti di quasi tutti gli stati che la componevano. Seppur non ancora definitiva, la dissoluzione fu definita un fatto "concreto" (*a matter of fact*), anche per via della scarsa (ed ormai nulla) rappresentatività dei suoi organi federali, che non soddisfacevano più i requisiti minimi di partecipazione. Cfr. Opinione 1, da PELLET, A., *op. cit.*

<sup>96</sup> Di minore rilevanza storica in questo periodo (ma ancora per poco) era anche il gruppo etnico dei Croati di Bosnia, che era guidato da elementi di spicco del partito della Unione Democratica Croata (HDZ) che sosteneva il governo di Franjo Tudjman. Venne istituita infatti la Comunità croata dell'Erzeg-Bosnia, che dichiarò la sua esistenza il 18 novembre del 1991. Questa comprendeva 30 municipalità nell'area centrale e sud-occidentale della Bosnia, ed era descritta come una comunità che rappresentava la libera volontà del popolo croato di unirsi e rappresentarsi come entità politica, culturale, economica e territoriale. Nel corso del conflitto aumentò esponenzialmente il peso specifico dell'etnia croata, che iniziò, come vedremo, una guerra con i musulmani (costituendo il Consiglio di difesa croato HVO) per poi annunciare la formazione della Repubblica Croata dell'Erzeg-Bosnia, mai riconosciuta a livello internazionale. All'interno del gruppo croato, vi era anche chi era favorevole ad una Bosnia-Erzegovina multi-etnica ed unita, ma erano una "minoranza nella minoranza".



## CAPITOLO II

### 2.1 La degenerazione del conflitto: i piani internazionali dal '92 fino alla fine della guerra

Dopo il referendum sull'indipendenza di febbraio - marzo del 1992, iniziò una guerra che sarebbe durata per i successivi 3 anni, fino alla stipula, alla fine del 1995, dei famosi accordi di Dayton che diedero una Costituzione alla nascente Repubblica di Bosnia-Erzegovina. In questo periodo si verificarono pulizie etniche e atrocità di vario genere, nonostante l'ingresso nelle istituzioni della comunità internazionale della BiH (almeno dalla parte musulmana e croata). L'avanzare delle forze armate della Repubblica Serba, finanziate dalla nascente Repubblica Federale di Jugoslavia che adesso era espressione di due entità statali (Serbia e Montenegro), fu contrapposta da altre milizie, come quelle musulmane della Armata della Repubblica di Bosnia (ARBiH) o successivamente quelle del Consiglio di difesa croato (HVO).

La guerra dei Balcani fu una delle più confusionarie e forse più crude dal post Seconda Guerra Mondiale anche per la notevolissima superficie sulla quale venne combattuta. Fu un conflitto che si verificò in più scenari geopolitici, con il minimo comune denominatore della questione etnica che era diventata divisiva ai massimi livelli.

L'assedio di Sarajevo nel 1992, così come quello di Mostar l'anno dopo, fino ad arrivare al massacro di Srebrenica: questi sono solo alcuni degli innumerevoli scontri causati da questa guerra che sembrava infinita, anche per via dell'impotenza della comunità internazionale che proponeva di continuo nuove missioni o nuovi piani di risoluzione<sup>97</sup> per sanare la situazione. Prima tra tutti vi fu l'istituzione, attraverso la risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite S/RES/743<sup>98</sup>, della missione di *peacekeeping* UNPROFOR, che aveva l'iniziale mandato per risolvere le controversie scaturite dalla guerra di indipendenza croata. Successivamente attraverso 4 diverse fasi, la missione venne estesa anche alla Bosnia-Erzegovina, dove purtroppo fu protagonista per mancanze di risorse umane della caduta di Srebrenica che portò all'omonimo massacro<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> La cronologia che segue riguardante ai diversi piani internazionali che si sono succeduti in Bosnia, è tratta dal manuale di BURG, S., L., & SHOUP, P., S., *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention*, Routledge, Londra, 1999.

<sup>98</sup> Il testo della risoluzione è presente al seguente link: [https://undocs.org/S/RES/743\(1992\)](https://undocs.org/S/RES/743(1992))

<sup>99</sup> Questo evento fu la causa scatenante del successivo intervento militare della NATO, che si concretizzò con attacchi missilistici contro le milizie serbe per chiudere in minor tempo possibile il conflitto.

### 2.1.1 Il Piano Vance-Owen

Sul piano politico, vi era la volontà da parte della Comunità Europea<sup>100</sup> in accordo con le Nazioni Unite, di proporre una nuova struttura costituzionale per la Bosnia-Erzegovina, attraverso il cosiddetto Piano Vance-Owen<sup>101</sup>. Inizialmente le parti in causa si incontrarono a Ginevra, e da questi incontri venne stilato un report relativo allo sviluppo di una nuova costituzione per la Bosnia-Erzegovina: vi era chi voleva una BiH unita sotto un unico stato centralizzato con funzioni meramente amministrative per le regioni, e chi invece prevedeva la formazione di una “confederazione” di tre stati (uno per ogni etnia maggiormente rappresentata), con ognuna di queste entità statali che avrebbe avuto una sua personalità giuridica coordinando a livello confederale soltanto alcune delle proprie attività. La terza “fazione” era invece in una posizione di mezzo, che poi fu quella effettivamente attuata. Infatti, se la creazione di uno stato unitario e centralizzato era difficilmente realizzabile per via degli scontri tra etnie che stavano infiammando l’area in quel periodo, anche un assetto confederale non era proponibile, per due motivi: il primo era che l’instaurazione di uno stato “etnico” nel vero senso del termine avrebbe portato allo spostamento forzato di parti della popolazione, con le Nazioni Unite in particolare che premevano per non permettere che si sviluppasse questo aspetto.

Il secondo motivo di dissenso era essenzialmente l’estrema vicinanza dell’etnia serba alla nuova Jugoslavia, che avrebbe determinato rapporti di potenza troppo differenti tra loro all’interno della confederazione con quello che, dopotutto, era lo stato confinante di maggior dimensione. La proposta di una nuova struttura costituzionale, frutto del lavoro diplomatico effettuato nell’autunno del 1992, fu presentata a Ginevra nel gennaio 1993. La rinnovata ripartizione dello stato prevedeva interdipendenza tra 10 cantoni, tre a maggioranza serba, tre per i musulmani e 2 per i croati, con un cantone invece a maggioranza mista croato-

---

<sup>100</sup> La Comunità Europea in verità tentò di stabilizzare la situazione in Bosnia-Erzegovina con un primo piano di pace chiamato Carrington-Cutileiro (dai nomi degli ideatori, il già citato Lord Carrington e il diplomatico portoghese José Cutileiro). Questo, emerso dalla conferenza di pace del febbraio 1992 e firmato a Lisbona il 18 marzo dello stesso anno, prevedeva una divisione del territorio in zone controllate dai tre partiti etnici. Il piano si ispirava al modello svizzero di divisione in cantoni, senza però chiarire cosa ne sarebbe stato delle minoranze etniche presenti all’interno dei cantoni stessi. Ed infatti fu per questo che prima dalla Repubblica Serba, ma poi dall’etnia musulmana nella persona del presidente Izetbegović, che questa proposta fu rigettata ed accantonata appena una settimana dopo la firma dell’accordo. Da GREENBERG, M., C., & MCGUINNESS, M., E., *From Lisbon to Dayton: International Mediation and the Bosnia Crisis, in Mediation and Arbitration to Prevent Deadly Conflict*, Cap. 2, Rowman & Littlefield Publishers, New York, 2000.

<sup>101</sup> Lord David Owen era l’incaricato della Comunità Europea, mentre Cyrus Vance (già coinvolto durante la guerra croata di indipendenza) era il rappresentante designato dalle Nazioni Unite durante la conferenza di Londra tenutasi nel mese di agosto 1992. Sul tema, è stato consultato l’approfondimento al cap. 6 dell’opera già citata di Robert M. Hayden intitolata *Blueprints of a House Divided*.

musulmana. Sarajevo, il decimo, sarebbe stato governato attraverso strumenti di *power sharing* dei tre gruppi principali<sup>102</sup>. Il governo centrale avrebbe detenuto pochissimi poteri, lasciando ampia libertà ad ogni singola provincia, e avendo competenza esclusiva soltanto sugli affari internazionali o sul commercio (la difesa sarebbe stata controllata da forze internazionali di demilitarizzazione controllate dalla Conferenza Internazionale sull'ex Jugoslavia<sup>103</sup>).

Il piano Vance-Owen aveva così dei pregi e dei difetti: da una parte avrebbe reso la BiH uno stato multietnico senza cambiare alcuna frontiera internazionale, ma dall'altra avrebbe concesso all'etnia serba più territorio di quanto non ne avesse prima dell'inizio del conflitto, e avrebbe reso il governo centrale davvero troppo debole per governare (seppur su poche materie ad esclusività centrale) sulle 3 entità create<sup>104</sup>. Le 10 province avrebbero funzionato come dei "mini" stati senza avere, chiaramente, alcun riconoscimento internazionale. Inoltre, il piano prevedeva la creazione di diversi organi di mediazione, o di corti per la garanzia del rispetto dei diritti umani, che avrebbero determinato la Bosnia-Erzegovina quasi come un protettorato e non come uno stato propriamente detto<sup>105</sup>.

### **2.1.2 Il piano Owen-Stoltenberg, gli accordi di Washington e l'avvento del Gruppo di Contatto**

Le proposte attuate da Vance ed Owen vennero rigettate dalla Assemblea dei Serbi di Bosnia il 6 maggio del 1993, nonostante soltanto una settimana prima il leader Karadžić avesse firmato l'accordo per la loro attuazione. Inoltre, vennero anche sottoposte ai serbi sotto forma di referendum il 16 maggio, anche se i mediatori internazionali lo ritennero una "messinscena" per dare una parvenza di democraticità della Repubblica Serba<sup>106</sup>. Il piano Vance-Owen poteva considerarsi ufficialmente fallito.

Cyrus Vance rassegnò le sue dimissioni, venendo sostituito dal Ministro degli Affari Esteri norvegese Thorvald Stoltenberg. Le nuove negoziazioni portarono alla proposta costituzionale di una Unione di Repubbliche della Bosnia-Erzegovina, che, come stabilito

---

<sup>102</sup> GREENBERG, M., C., & MCGUINNESS, M., E., *op. cit.*

<sup>103</sup> HAYDEN, R., M., *op. cit.*

<sup>104</sup> GREENBERG, M., C., & MCGUINNESS, M., E., *op. cit.*

<sup>105</sup> HAYDEN, R., M., *op. cit.*

<sup>106</sup> Tratto da *Chronology for Serbs in Bosnia*, al seguente link: <https://www.refworld.org/docid/469f386dc.html>

all'articolo 1107 del *Constitutional Agreement*, sarebbe stata formata da 3 Repubbliche Costituenti sempre su base etnica. Hayden nella analisi di tale disegno costituzionale ripropone nuovamente la visione di nazionalismo costituzionale citata nel corso della presente trattazione, dovuto al fatto che in ciascuna delle repubbliche che si sarebbero costituite, non si sarebbe risolta la questione delle minoranze che sarebbero rimaste tali in diversi territori<sup>108</sup>.

Nell'apertura del testo del presente piano, venivano citati anche i più importanti accordi internazionali in materia di diritti umani, come lo Statuto delle Nazioni Unite o la Dichiarazione dei Diritti Umani del 1948, posti come ideale guida nel corso della stesura di questi principi costituzionali.

Alle 3 Repubbliche costituenti, come riporta l'articolo 3 della seconda sezione dell'accordo, venivano concesse tutte le funzioni governative e i poteri che non fossero assegnati all'Unione o alle istituzioni comuni, che a dire il vero non erano moltissimi. Questi erano regolati nella terza sezione, che prevedeva la formazione di un organo di presidenza formato dai 3 rispettivi presidenti delle Repubbliche, e che si sarebbero alternati ogni 4 mesi a capo della Presidenza, dove le decisioni andavano prese mediante *consensus*. Era inoltre previsto un Consiglio dei Ministri, incaricato delle politiche dell'Unione in materia di politica estera, commercio internazionale e altre funzioni che potessero essere stabilite dal Parlamento dell'Unione, formato da 120 rappresentanti (40 eletti in ogni corrispettiva repubblica), che avrebbero avuto la possibilità di approvare le nuove leggi dello stato attraverso la semplice maggioranza di ogni fazione repubblicana presente nell'assemblea stessa.

Questo meccanismo sembrava mutuato dalla Costituzione jugoslava del 1974, perché in fin dei conti vi era un diritto di veto implicito da parte delle repubbliche facenti parte della suddetta Unione<sup>109</sup>. Tra gli organi sopra menzionati, vi era anche l'introduzione di una Corte Suprema, di una Corte Costituzionale che avrebbe vigilato anche sulle controversie tra repubbliche all'interno dell'Unione, e perfino di una Corte per i Diritti Umani, regolata da specifiche disposizioni previste all'interno del piano nell'Annesso B a lei interamente

---

<sup>107</sup> Cfr. Accordo per il piano Owen-Stoltenberg, Appendice 1, consultato al presente link: <https://www.peaceagreements.org/masterdocument/472>

<sup>108</sup> HAYDEN, R., M., *op. cit.*

<sup>109</sup> Hayden nel testo più volte citato all'interno dell'elaborato, è assolutamente critico nei confronti delle proposte diplomatiche per risolvere la questione bosniaca. Ad esempio, riporta come la stesura del piano Owen-Stoltenberg non sia altro che una rivisitazione del modello confederale voluto da Croazia e Slovenia per la Jugoslavia nel 1990. Da HAYDEN, R., M., *op. cit.*

dedicato; questa Corte si basava sul *framework* stabilito dalla Risoluzione 93 (6) del Consiglio d'Europa, che regolava le Corti per il rispetto dei diritti umani degli stati che non erano ancora parte integrante del Consiglio come membri<sup>110</sup>. Superfluo ricordare che anche queste istituzioni comuni, erano composte su base etnica.

In sintesi, la visione di uno stato ampiamente decentralizzato con potere decisionale centrale soltanto nelle questioni di carattere internazionale era quanto prospettato in entrambi i piani analizzati fino a questo momento. Quella contenuta nel Piano Owen-Stoltenberg fu una proposta costituzionale rifiutata dal Parlamento bosniaco soltanto a poche settimane dalla firma dell'accordo da parte di serbi e croati, principalmente perché per la comunità musulmana sarebbe stata ridotta sensibilmente la zona di competenza<sup>111</sup>. Anche questo tentativo delle Nazioni Unite in accordo con la Comunità Europea non andò quindi a buon fine, e fu l'ultimo parere costituzionale presentato ufficialmente prima di quello firmato a Dayton nel 1995.

Prima di analizzarlo nel dettaglio nel corso del secondo capitolo, è bene ricordare brevemente come la comunità internazionale intesa come singoli Stati e non come organizzazioni come le Nazioni Unite o la Comunità Europea, abbia tentato di risolvere la controversia in Bosnia ma anche negli altri territori dei Balcani occidentali al centro del conflitto. Nacque infatti nel 1994, a seguito dell'attacco al mercato di Sarajevo<sup>112</sup> il cosiddetto Gruppo di Contatto, formato dai rappresentanti diplomatici di 5 stati: Francia, Germania, Russia, Regno Unito e Stati Uniti. Questo gruppo nacque anche grazie alla volontà statunitense di chiudere le ostilità in un territorio considerato strategicamente rilevante per via dell'estrema vicinanza con la Russia, e anche nell'ottica di facilitare la faticosissima mediazione che non era riuscita al tandem ONU-CE negli anni precedenti<sup>113</sup>.

Furono proprio gli Stati Uniti a favorire la firma degli Accordi di Washington avvenuta il 18 marzo del 1994, quando fu definitivamente conclusa la guerra tra bosgnacchi e i croati

---

<sup>110</sup> La Bosnia-Erzegovina entrò ufficialmente nel Consiglio d'Europa soltanto nel 2002. La risoluzione Res(93) 6 citata nel testo è stata consultata al seguente link: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016804d28fd](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804d28fd)

<sup>111</sup> Infatti, la suddivisione prospettata avrebbe visto l'assegnazione del 52% del territorio ai serbi, del 30% ai musulmani e del 18% ai croati, anche se per i secondi vi era una importante riduzione dell'accesso al mare e alle vie di trasporto più importanti. Da GREENBERG, M., C., & MCGUINNESS, M., E., *op. cit.*

<sup>112</sup> I massacri di Markale furono due attacchi perpetuati dall'esercito della Repubblica Serba di Bosnia nel mercato di Sarajevo, 18 mesi di distanza l'uno dall'altro. Il primo avvenne nel febbraio del 1994, causando 68 morti. Il secondo fu la causa scatenante dell'intervento armato (giustificato dal report della UNPROFOR che chiariva la responsabilità serba delle azioni in questione) della NATO che chiuse, di fatto, il conflitto balcanico nel 1995.

<sup>113</sup> LEIGH-PHIPPARD, H., *The Contact Group on (and in) Bosnia - An Exercise in Conflict Mediation*, da *International Journal* 53, No. 2, pp. 306-324, SAGE Publications, Londra, 1998.

della Repubblica di Erzeg-Bosnia<sup>114</sup>, con la creazione della Federazione di Bosnia ed Erzegovina, divisa in 10 cantoni, che farà da base legale durante la stesura della nuova Costituzione a Dayton. Inoltre, i successivi accordi di Spalato portarono ad un accordo di mutua difesa tra croati e bosgnacchi in ottica anti-serba.

Tra gli obiettivi del Gruppo di Contatto vi era quello di ridefinire una mappa geopolitica che potesse riportare ad una situazione più stabile la Bosnia-Erzegovina: ed è quello che sostanzialmente accadde con la proposta di dividere il territorio con una percentuale di 51% di territorio per la Federazione di BiH e 49% per la Repubblica Serba di Bosnia. Questa fu accettata nella sua versione preliminare dai primi, ma non dai secondi, con Karadžić che la descrisse come un palese tentativo di imposizione di un “diktat americano”<sup>115</sup>. Ed effettivamente l’interesse statunitense verso una risoluzione rapida del conflitto era forte, tanto da considerare anche la rimozione dell’embargo sulle armi che era stato imposto alla Bosnia-Erzegovina fin dal 1991.

Si può dunque affermare che l’esperienza del Gruppo di Contatto può essere considerata come un esercizio di mediazione riuscito solo in parte da parte delle superpotenze occidentali (e la Russia), che non portò ad evidenti passi in avanti né dal punto di vista politico, né tantomeno sotto il profilo delle riforme (costituenti, in questo caso, più che costituzionali). Gli accordi di Washington furono una tappa molto importante in vista di quanto sarebbe accaduto l’anno successivo, dopo l’attacco militare della NATO che sancì la fine delle ostilità e fu l’autentico apripista per gli accordi firmati a Parigi il 14 dicembre del 1995.

## 2.2 Gli accordi di Dayton

L’accelerazione diplomatica per arrivare ad un accordo che ponesse fine alle ostilità nel conflitto bosniaco, arrivò grazie all’attacco della NATO effettuato sul finire di agosto 1995<sup>116</sup>, in seguito al massacro di Srebrenica avvenuto soltanto un mese prima. A settembre, il Vicesegretario di Stato americano Richard Holbrooke<sup>117</sup>, che si occupava degli affari

---

<sup>114</sup> Cfr. nota 95.

<sup>115</sup> LEIGH-PHIPPARD, H., *op. cit.*

<sup>116</sup> L’operazione *Deliberated Force* fu condotta in ossequio alla risoluzione S/RES/836 (consultata a questo link: <https://www.nato.int/ifor/un/u930604a.html>) del Consiglio di Sicurezza, che determinava le zone sicure difese dalla forza UNPROFOR che non dovevano essere militarmente intaccate. Queste zone furono costantemente minacciate dai serbi, con gli attacchi di Markale e Srebrenica. La NATO decise quindi di intervenire con un attacco aereo, della durata di circa 20 giorni, per sopire definitivamente le intemperanze serbe.

<sup>117</sup> Alla fine del conflitto, Holbrooke, nel 1999, pubblicò un volume intitolato *To End A War*, edito da Random House, New York, in cui raccontò pedissequamente il lavoro diplomatico svolto per arrivare agli accordi di

europei per il governo statunitense, entrò prepotentemente in gioco proponendo un incontro per il mese di novembre nella città di Dayton, in Ohio, per definire un accordo di pace con tutte le entità statali coinvolte nella guerra di Bosnia-Erzegovina. Milošević intanto divenne il referente dei serbi di Bosnia, per via dell'interdizione di Karadžić e di Ratko Mladić<sup>118</sup> dovuta all'incriminazione preliminare del Tribunale penale Internazionale per l'ex Jugoslavia<sup>119</sup> per i fatti di Sarajevo e Srebrenica. Le negoziazioni tra i tre presidenti (Milošević, appunto, insieme a Tudjman ed Izetbegović) e il mediatore nella persona di Holbrooke - con il supporto diplomatico dei membri del Gruppo di Contatto - durarono 21 giorni, e si tennero nella base aerea Wright-Patterson di Dayton: gli argomenti trattati furono essenzialmente quattro, ossia la divisione territoriale della Bosnia-Erzegovina nella sua totalità, la rinegoziazione di un accordo per creare un nuovo stato unitario, la definizione di una nuova costituzione per quest'ultimo e gli aspetti relativi all'implementazione militare e civile dell'accordo, come l'istituzione di nuove missioni di pace o di forze speciali internazionali per il controllo della regione<sup>120</sup>.

### **2.2.1 Il General Framework Agreement for Peace (GFAP)**

Il General Framework Agreement for Peace (GFAP) venne ufficialmente firmato a Parigi il 14 dicembre. Era un accordo internazionale a tutti gli effetti, ratificato da tutti le parti in causa, ma la cui peculiarità deriva dall'Allegato numero 4 che conteneva la Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

---

Dayton. Questo divenne un bestseller e una pietra miliare nella narrativa delle vicende che si susseguirono in quegli anni.

<sup>118</sup> Mladić era il comandante militare della Repubblica Serba di Bosnia, una delle personalità più importanti nel contesto del conflitto in Bosnia.

<sup>119</sup> Il Tribunale penale Internazionale per l'ex Jugoslavia nacque con la risoluzione S/RES/827 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (consultabile a questo link: <http://unscr.com/en/resolutions/827>), ed ha sede all'Aia. Fu il primo esempio di corte *ad hoc* deputata alla risoluzione delle controversie relative a crimini di guerra instaurata dopo la Seconda Guerra Mondiale. Gli imputati sono solamente persone fisiche, dunque non sono coinvolti gli stati o le organizzazioni internazionali. Le fonti del diritto utilizzate furono di tipo misto, con alcuni procedimenti tipici del common law come quello accusatorio, ma anche elementi propri del civil law. Inoltre, la giurisdizione di questo tribunale prevale su quelli nazionali per il concetto di *primacy*, espresso all'art. 9. par. 2 dello Statuto istitutivo del Tribunale. Si rimanda al testo di KERR, R., *The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: An Exercise in Law, Politics, and Diplomacy*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

<sup>120</sup> SEBASTIÁN-APARICIO, S., *Post-War Statebuilding and Constitutional Reform in Divided Societies – Beyond Dayton in Bosnia*, Palgrave Macmillan, UK, 2014.

Il GFAP si componeva in un accordo quadro di 11 articoli, corredato da una serie di allegati<sup>121</sup> dedicati a specifiche materie. L'allegato numero 1 concerne la risoluzione delle problematiche derivanti dalla guerra e riguardanti la stabilizzazione della regione; l'allegato numero 2 stabilisce la linea di demarcazione tra le due nuove entità per delimitare i confini territoriali; l'allegato numero 3 riguarda le procedure elettorali, seguito dal famoso allegato numero 4 contenente la Costituzione che andremo ad analizzare nel dettaglio. L'allegato 5 istituisce l'arbitrato per la risoluzione delle controversie tra le Entità, il numero 6 è invece comprensivo di un accordo sui diritti umani ad ampio spettro; l'allegato 7 si occupa dei diritti dei profughi e dei rifugiati, il numero 8 della formazione di una commissione per la preservazione dei monumenti nazionali, al numero 9 vi è la definizione dei servizi pubblici della Bosnia Erzegovina. Infine, gli ultimi due allegati sono relativi all'attuazione sul piano civile dell'accordo di pace e alla istituzione della Task Force Internazionale di Polizia (IPTF), controllata dalle Nazioni Unite.

Per garantire l'attuazione dell'Accordo di Dayton in tutte le sue parti, fu previsto il coinvolgimento di alcune autorità civili, dalla componente internazionale "più o meno marcata"<sup>122</sup>: ad esempio venne richiesto il controllo dell'OSCE<sup>123</sup> per la verifica del corretto svolgimento delle elezioni e per l'assistenza ai partiti nella creazione di condizioni sociali adeguate<sup>124</sup>, e vennero create delle istituzioni al cui interno parte dei membri sarebbero stati di nomina internazionale, come nel caso della Corte Costituzionale<sup>125</sup> e della Banca Centrale<sup>126</sup>. Inoltre, venne prevista una Commissione per i Diritti Umani<sup>127</sup> e nell'allegato inerente ai diritti per i rifugiati fu istituita una Commissione per i ricorsi di reclamo dei diritti di proprietà<sup>128</sup>. Ma l'organo più importante ai fini del controllo della comunità internazionale sulla Bosnia-Erzegovina fu quello definito nell'allegato 10, che era l'Alto Rappresentante<sup>129</sup>,

---

<sup>121</sup> Cfr. General Framework Agreement for Peace (GFAP), consultato al seguente link: <https://www.osce.org/bih/126173?download=true>

<sup>122</sup> Con questa accezione vi è la descrizione delle autorità a composizione internazionale previste dagli allegati del GFAP in merito all'attuazione civile dell'accordo, nel volume di PALERMO, F., & WOELK, J., *Diritto Costituzionale Comparato dei Gruppi e delle Minoranze*, Cedam, Padova, 2008.

<sup>123</sup> Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa.

<sup>124</sup> GFAP, Annesso 3, Art. I e II.

<sup>125</sup> GFAP, Annesso 4, Art. VI.

<sup>126</sup> GFAP, Annesso 4, Art. VII.

<sup>127</sup> GFAP, Annesso 6, Art. II.

<sup>128</sup> GFAP, Annesso 7, Art. VII. La *Real Property Claims Commission* (CRPC) è stata attiva nella sua formazione post-Dayton fino al 2003, quando la competenza delle sue operazioni venne trasferita ad un organo interno istituito dal governo bosniaco. Sul tema, è stato consultato l'articolo edito dall'Osservatorio Balcani e Caucaso – Transeuropa al seguente link: <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Bosnia-Erzegovina-esiste-ancora-la-CRPC-33182>

<sup>129</sup> GFAP, Annesso 10, Art. I e II.

vero e proprio organo plenipotenziario di cui parleremo diffusamente nel corso della trattazione.

### **2.2.2 L'Annesso 4: la costituzione della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina**

La peculiarità che induce (e ha indotto) una grandissima produzione accademica su questo accordo internazionale, è proprio l'allegato numero 4, che include la Costituzione della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina. Una Costituzione che per alcuni osservatori, come ad esempio Jens Woelk, è da considerarsi il frutto di una transizione totalmente voluta ed imposta dalla comunità internazionale, priva di qualsivoglia coinvolgimento dei popoli della regione nella costruzione del nuovo stato: la Costituzione in oggetto è stata quindi redatta, sempre secondo Woelk, non nell'ottica di fornire delle basi solide alla nascente Repubblica di Bosnia-Erzegovina, ma solamente per terminare il conflitto, e non era stata approvata mediante alcuna procedura democratica come poteva essere un referendum o una ratifica parlamentare delle due entità<sup>130</sup>. Maria Dicosola definisce la Costituzione come "internazionale", difficilmente collocabile nelle categorie del potere costituente originario e derivato: se consideriamo la rottura con l'ordine precedente, si può affermare che il potere costituente promanato dalla Costituzione dell'Annesso 4 è di tipo internazionale, e non interno ed unitario<sup>131</sup>.

Il Preambolo come di consueto contiene una elencazione di principi, a cominciare dal rispetto dei diritti umani attraverso la citazione dei più importanti trattati in materia a cui la Costituzione si *ispira*, fino ad arrivare al principio democratico e della sovranità nazionale, con la definizione però dei popoli costituenti a carattere etnico: Musulmani (Bosgnacchi), Croati e Serbi, e i cosiddetti "Altri", appartenenti alle minoranze meno rappresentate. Già dal Preambolo è chiarissimo l'intento da parte della comunità internazionale di implementare il meccanismo del federalismo etnico all'interno di qualsiasi istituzione dello stato bosniaco.

Ciò che scaturì dagli accordi di Dayton fu un riconoscimento formale delle due Entità che si erano scontrate durante il conflitto: la Federazione di Bosnia ed Erzegovina (FBiH) e la Repubblica Serba (RS). L'accezione di "Entità" fu volutamente posta all'articolo I comma

---

<sup>130</sup> WOELK, J., *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Cedam, Padova, 2008.

<sup>131</sup> DICOSOLA, M., *op. cit.*

3 dell'Annesso 4 del GFAP, per dare una sorta di neutralità ai due stati che avrebbero composto la Bosnia Erzegovina nella sua totalità. Nonostante ciò, dal punto di vista territoriale la spartizione vide la Federazione di BiH avere il 51% della superficie, come del resto era stato stabilito dal testo redatto dal Gruppo di Contatto nell'anno precedente.

Le due Costituzioni delle Entità erano state adottate prima degli Accordi di Dayton, come discusso nel corso del primo capitolo del presente elaborato: questo, di fatto, non poneva sullo stesso piano la FBiH e la RS quanto meno dal punto di vista dell'organizzazione istituzionale. Infatti, la prima era composta da 10 cantoni, che dovevano essere etnicamente omogenei (2 solamente erano "misti"), mentre la RS poteva essere considerata come un ordinamento unitario<sup>132</sup>.

Inoltre, vi era il distretto di Brčko<sup>133</sup>, che rappresentava un punto di contatto tra le Entità, nell'ambito della disputa sulla linea di confine (nel testo originale *Inter-Entity Boundary Line*<sup>134</sup>), che era gestita da un apposito arbitrato di carattere internazionale.

Per quanto concerne invece il riparto delle competenze tra stato centrale ed Entità federate, vi era l'apposito articolo III dell'Annesso 4. Questo cita come responsabilità delle istituzioni della Bosnia ed Erzegovina le seguenti materie: la politica estera, il commercio internazionale, la politica doganale e monetaria<sup>135</sup>, l'allocazione delle finanze per le istituzioni e le obbligazioni internazionali della BiH, la regolamentazione delle norme sull'immigrazione, sui rifugiati e sull'asilo politico, la gestione delle forze di polizia sul piano internazionale ed inter-entità – con speciale riferimento alle relazioni esterne con l'Interpol -, l'istituzione di servizi di comunicazione sia sul fronte interno che su quello internazionale, la regolamentazione dei trasporti tra le entità ed infine il controllo del traffico aereo<sup>136</sup>.

---

<sup>132</sup> PALERMO, F., & WOELK, J., *op. cit.*

<sup>133</sup> GFAP, Annesso 5, Art. V. Al distretto di Brčko venne attribuito uno speciale status nel 1999, e gli fu assegnato anche un supervisore internazionale (di nazionalità statunitense). Questo status fu costituzionalizzato nel 2009, ponendo fine alla supervisione internazionale e stabilendo che il distretto di Brčko diventi una autonomia locale ma sotto il controllo e la sovranità dello stato. Cfr. PARISH, M., *A Free City in the Balkans: Reconstructing a Divided Society in Bosnia*, I.B. Tauris, London, 2009.

<sup>134</sup> Questa linea è lunga 1080 km. Non è più controllata militarmente, e può essere superata come qualsiasi confine tra due municipalità. La terminologia utilizzata per definire il confine, con l'inglese *boundary* e non la parola *border*, fu oggetto di una disputa che coinvolse la Corte Costituzionale di Bosnia-Erzegovina. Questa nel 2000 si espresse in merito alle disposizioni iniziali della Costituzione della Repubblica Serba, che contenevano (nella traduzione in inglese dal serbo *granica*) la parola *border*: queste andavano quindi emendate e conformate alla Costituzione dell'Annesso 4, cosa che poi effettivamente accadde.

<sup>135</sup> Questa viene citata con particolare riferimento all'articolo VII dell'Annesso 4 dedicato all'istituzione di una Banca Centrale della Bosnia-Erzegovina.

<sup>136</sup> GFAP, Annesso 4, Art. III.

I successivi commi 2 e 3 dell'articolo III riguardano invece le competenze riservate alle Entità, che come stabilito dal comma 3 sono tutte quelle non espressamente definite dal comma 1 che abbiamo citato poc'anzi. In particolare, il comma 2 stabilisce anche che le entità hanno la possibilità di stabilire relazioni con i paesi vicini, fornire l'assistenza ove necessario allo stato centrale, assicurare il rispetto della legge per creare un ambiente sicuro nelle giurisdizioni di competenza – adottando misure di *law enforcement* adeguate al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali enumerate all'articolo II<sup>137</sup>. È lecito però affermare come la definizione un po' sommaria delle competenze tra Entità e stato centrale, sia stata una delle cause della fragilità istituzionale che ha contrassegnato la storia recente della Bosnia, anche perché una struttura così frastagliata dal punto di vista meramente organizzativo, non faceva altro che far lievitare i costi di gestione dell'apparato istituzionale, creando conflittualità tra i diversi livelli di governo<sup>138</sup>.

### 2.2.3 L'Assemblea Parlamentare: suddivisione e competenze specifiche

Il successivo articolo IV<sup>139</sup> definisce la composizione della Assemblea Parlamentare<sup>140</sup>, formata da due Camere: la Camera dei Rappresentanti e la Camera dei Popoli. La prima è composta da 42 membri, due terzi provenienti dalla Federazione e un terzo dalla Repubblica Serba. I membri sono eletti in base alla legge elettorale stabilita dall'Assemblea Parlamentare, fatta eccezione per la prima elezione post Dayton che fu invece regolata dall'Annesso 3 del GFAP<sup>141</sup>. Questa sezione del Parlamento è stata oggetto di critiche da parte degli studiosi del diritto pubblico comparato<sup>142</sup>: infatti sebbene questa rappresenti gli

---

<sup>137</sup> GFAP, Annesso 4, Art. III comma 2-3.

<sup>138</sup> PALERMO, F., & WOELK, J., *op. cit.*

<sup>139</sup> GFAP, Annesso 4, Art. IV.

<sup>140</sup> Questa cambierà la sua fisionomia nel 2001, quando verrà approvata la nuova legge elettorale dello stato di cui parleremo nel seguito della trattazione.

<sup>141</sup> Il sottocomma del comma 3 dell'Art. IV del GFAP definisce la particolarità della prima elezione, che come da Annesso 3, avrebbe previsto il coinvolgimento diretto dell'OSCE che si sarebbe posto come garante e avrebbe formato una speciale Commissione Elettorale Provvisoria che si sarebbe occupata della stesura del regolamento o ad esempio del controllo di eleggibilità dei candidati. Questa commissione provvisoria venne ufficialmente destituita quando nel 2001 venne approvata la nuova legge elettorale dal Parlamento di Bosnia ed Erzegovina: questo organo venne sostituito da una Commissione Elettorale a carattere permanente, che avrebbe seguito il consueto meccanismo di rotazione tra etnie per la carica del Presidente. Inoltre, all'interno di questa Commissione Centrale della Bosnia-Erzegovina, vi sono anche rappresentanti della comunità internazionale. Cfr. il seguente link: <https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=114&Lang=6&Id=807>

<sup>142</sup> Nel merito, è stata presa come esempio l'analisi di KULENOVIC, N., & HASIC, J., *The Influences of Dayton Agreement on Institutions: Parliamentary Assembly of Bosnia Herzegovina*, da *Proceedings of the Conference - Twenty Years After Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina*, Luiss University Press, Roma, 2016.

interessi di tutti i cittadini, è stata definita come un organo di rappresentanza etnica *sotto copertura*, con l'accezione di "parlamentarismo etnico", dovuta ad una chiara omogeneizzazione elettorale nella suddivisione in due Entità, dovuta al fatto che i deputati di questo organo venivano scelti in base a unità elettorali ben definite.

La Camera dei Popoli invece ha al suo interno 15 membri, 5 per ogni gruppo etnico tra quelli dei popoli costituenti. I "delegati" di ciascuna etnia venivano selezionati dai parlamenti delle rispettive Entità, ed inoltre è previsto un quorum per l'approvazione degli atti che era di 9 membri, sempre seguendo il meccanismo della suddivisione etnica di 3 per gruppo. Questa impostazione del quorum minimo sostanzialmente comporta un possibile blocco dei lavori parlamentari per solo 3 delegati, dato che la Camera dei Popoli condivide con la Camera dei Rappresentanti pieni poteri legislativi e la co-decisione sugli atti proposti dall'Assemblea Parlamentare nella sua interezza. Soren Keil prospetta la visione per la quale la camera riesca a combinare la componente etnica alla rappresentanza territoriale<sup>143</sup>, ma a differenza delle seconde camere in altri stati federali, la Camera dei Popoli non è principalmente un organo di rappresentanza per le entità costituenti dello stato, ma piuttosto un organo di rappresentanza per tre gruppi etnici dominanti, i cosiddetti "popoli costituenti".

Per quanto riguarda l'approvazione delle leggi, queste dovevano essere come detto approvate da entrambe le Camere con la maggioranza dei presenti e dei votanti. Ma per garantire il rispetto delle minoranze, vi è una disposizione particolare che prevede che se la maggioranza non avesse incluso almeno un terzo dei voti dai delegati dei territori di ciascuna Entità, il Presidente dell'Assemblea insieme ai suoi vice deve cercare di ottenere l'approvazione come da norma di tale legge entro tre giorni: in caso contrario, la decisione sulla norma sarà presa a maggioranza dei presenti e votanti, a condizione che i voti contrari non includano i due terzi o più dei delegati o membri eletti da entrambe le entità<sup>144</sup>.

Per quanto concerne infine i poteri dell'Assemblea, questa si occupa essenzialmente dell'allocatione di risorse e fondi derivanti dalle istituzioni nazionali e internazionali della BiH, oltre che dell'approvazione del budget per gli organi interni della Bosnia-Erzegovina. In più, anche la ratifica dei trattati è competenza del Parlamento, così come la produzione legislativa necessaria ad implementare le decisioni dell'organo di Presidenza.

---

<sup>143</sup> KEIL, S., *Multinational Federalism in Bosnia Herzegovina*, Ashgate Publishing, Farnham, UK, 2014.

<sup>144</sup> GFAP, Annesso 4, Art. IV, comma 3.

## 2.2.4 L'organo di Presidenza

Proprio l'articolo V si occupa di definire il ruolo e soprattutto la composizione della Presidenza<sup>145</sup>, che riassume in pieno il concetto di *power sharing* e che di fatto pone la Bosnia ed Erzegovina all'interno della categoria dei regimi di democrazia consociativa<sup>146</sup>, che merita un approfondimento dedicato che verrà proposto nel corso dell'elaborato. La Presidenza consta di 3 membri, uno per popolo costituente, che vengono eletti nella rispettiva entità di appartenenza grazie alla legge elettorale prevista dall'Assemblea Parlamentare<sup>147</sup>. Il mandato è di 4 anni, 2 nel caso dei membri di Presidenza eletti nelle prime elezioni<sup>148</sup>: Il Presidente della Presidenza è una figura scelta tra i tre membri dell'organo collegiale seguendo una rotazione di 8 mesi del *chairman*: i poteri della Presidenza erano essenzialmente la conduzione della politica estera della BiH, la nomina di ambasciatori e altre figure internazionali, la rappresentanza del paese presso le organizzazioni europee ed extra-comunitarie, la proposta alla Assemblea Parlamentare di un budget annuale (su raccomandazione del Consiglio dei Ministri). In aggiunta a queste competenze, la Presidenza nomina anche il Primo Ministro, previa approvazione della Camera dei Rappresentanti: a sua volta il Presidente del Consiglio nominerà i diversi ministri seguendo anche il principio della composizione etnica, dato che non più di due terzi tra questi potrà appartenere ai territori della Federazione. I poteri dell'organo del Consiglio dei Ministri sono quelli definiti ai commi 1, 4 e 5 dell'articolo III, con il supporto dell'Assemblea Parlamentare che è dove le leggi vengono poi approvate in via definitiva.

## 2.2.5 Le istituzioni centrali e le ultime disposizioni dell'annesso 4

Tra le istituzioni centrali, vi è anche una Corte Costituzionale<sup>149</sup>, la cui composizione è mista dato che vi sono membri scelti a livello internazionale. Infatti, dei 9 giudici nominati, 4 devono essere della Federazione, 2 della Repubblica Serba e 3 devono essere nominati dal

---

<sup>145</sup> GFAP, Annesso 4, Art. V.

<sup>146</sup> Nella sua accezione più teorico-politica, il consociativismo sviluppato da Lijphart nel 1968 consiste nell'indicare un modello di democrazia rappresentativa dove la stabilità è prodotta da compromessi tra le élite di partito, nell'ottica di risolvere le fratture presenti in una determinata società. Nel caso della Bosnia-Erzegovina, assistiamo ad un modello di democrazia consociativa su base etnica.

<sup>147</sup> Come per le due Camere, le prime elezioni anche dei membri della Presidenza sono regolate dall'Annesso 3 del GFAP.

<sup>148</sup> Queste si tennero il 14 settembre del 1996, e videro il Partito di Azione Democratica (SDA) di Izetbegović come vincitore tra i bosgnacchi, l'Unione Democratica Croata (HDZ) di Zubak tra i croati, e il Partito Democratico Serbo (SDS) di Krajišnik tra i serbi. Questi si alternarono nel ruolo di Presidente della Presidenza fino al 1998, anno delle nuove elezioni.

<sup>149</sup> GFAP, Annesso 4, Art. VI.

Presidente della Corte Europea per i Diritti dell'Uomo (previa consultazione con l'organo di Presidenza). La giurisdizione della Corte è disciplinata dal comma 3 dell'articolo VI, e prevede una giurisdizione esclusiva per ogni disputa che dovesse sorgere tra le Entità, tra la Bosnia-Erzegovina e una o entrambe le Entità, o tra le istituzioni centrali. Viene posto lo specifico riferimento relativo al caso in cui vi è una decisione da parte di una delle due Entità di stabilire una speciale relazione *parallela* con uno stato strettamente confinante<sup>150</sup>, questa deve essere conforme alla Costituzione, in particolar modo nelle questioni riguardanti la sovranità e l'integrità territoriale della Bosnia-Erzegovina, e quindi soggetta alla giurisdizione della Corte Costituzionale. Lo stesso si può dire di qualsiasi disposizione contenuta nella costituzione di una delle due Entità, eventualità che effettivamente si realizzò quando la Corte procedette alla valutazione e al cambiamento di alcuni articoli di ambedue le costituzioni. La giurisdizione della Corte si estende anche alle questioni emerse da qualsiasi giudizio emesso da una delle corti bosniache. Il comma relativo alla giurisdizione si chiude inoltre con la competenza della Corte per le questioni sollevate da qualsiasi tribunale della Bosnia-Erzegovina, riguardo al caso in cui una legge, dalla cui validità dipende la sua decisione, non sia considerata compatibile con la Costituzione, con la Convenzione Europea per i diritti umani e le libertà fondamentali e con i suoi protocolli, o con le leggi della Bosnia ed Erzegovina; o concernente l'esistenza di una norma generale di diritto internazionale pubblico pertinente alla decisione del tribunale. Un controllo di costituzionalità quindi totale, come tutte le corti nate nelle ultime ondate costituzionali, la cui decisione è ovviamente definitiva, inappellabile ed inoppugnabile.

L'annesso 4 si chiude con l'articolo VII, relativo all'istituzione di una Banca Centrale, unica titolare della supervisione sulla politica monetaria e di valuta: anche qui era prevista la diretta influenza della comunità internazionale, dato che il primo mandato da Governatore della Banca (della durata di 6 anni) sarebbe stato nominato dal Fondo Monetario Internazionale, coadiuvato nel *board* direttivo da due membri provenienti dalla Federazione (uno bosgnacco e uno croato, che condividono un voto in sede decisionale) e uno di nazionalità serba. Dopo il primo mandato, il *board* della Banca sarebbe stato composto da 5 persone scelte direttamente dalla Presidenza, che avrebbero a loro volta eletto il Governatore.

---

<sup>150</sup> Accordi speciali ad esempio tra la Federazione di Bosnia-Erzegovina e la Croazia furono firmati nel 1998, così come tra la Repubblica Serba e la Repubblica Federale di Jugoslavia nel 2001, naturalmente per vicinanza di interessi determinati dalla composizione etnica delle due entità.

Il successivo articolo VIII è relativo alle disposizioni sulle finanze dello stato, la cui gestione è affidata al voto nell'Assemblea Parlamentare su una proposta di budget avanzata dalla Presidenza: nel caso non si arrivasse in tempo ad una decisione, sarebbe stata presa come decisione l'allocazione di risorse relativa all'anno precedente in via del tutto provvisoria.

Gli ultimi 4 articoli della Costituzione dell'Annesso 4 sono infine dedicati a questioni prettamente generali: a cominciare dall'assoluto divieto di incarico presso pubblici uffici e dalla ineleggibilità per coloro i quali sono sotto processo del Tribunale Internazionale ad hoc per i crimini nell'ex Jugoslavia<sup>151</sup>, così come la procedura per emendare la Costituzione, che prevede una maggioranza dei due terzi tra i presenti e votanti della Camera dei Rappresentanti: viene sottolineata anche l'importanza del rispetto dei diritti umani previsti dalla Costituzione, importanza che non doveva essere assolutamente intaccata dai nuovi emendamenti<sup>152</sup>.

L'articolo XI si occupa delle disposizioni transitorie, definite nell'Allegato numero 2 della Costituzione, mentre il dodicesimo e ultimo articolo di questa – brevissima - Costituzione è relativo all'entrata in vigore della stessa, che si sostituisce ufficialmente alla costituzione della ormai defunta Repubblica di Bosnia-Erzegovina; inoltre viene specificato che le costituzioni delle due Entità erano da emendare per far sì che fossero conformi al nuovo testo costituzionale.

### **2.3 L'Alto Rappresentante per la Bosnia Erzegovina**

Merita un approfondimento dedicato l'organo che manifesta maggiormente la natura totalmente internazionale del testo costituzionale approvato con il GFAP, a cui è interamente dedicato l'Annesso numero 10. L'Alto Rappresentante per la Bosnia-Erzegovina (HR) è infatti la maggiore autorità civile internazionale nel paese, e ha in carico come compiti generali<sup>153</sup> il monitoraggio costante dell'implementazione civile dell'accordo - in ossequio anche alle direttive delle risoluzioni emanate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite -, l'assistenza e il controllo sull'attività dei partiti e la promozione della cooperazione tra gli stessi, il coordinamento delle attività delle organizzazioni civili e delle agenzie<sup>154</sup> presenti

---

<sup>151</sup> GFAP, Annesso 4, Art. IX.

<sup>152</sup> GFAP, Annesso 4, Art. X.

<sup>153</sup> GFAP, Annesso 10, Art. I-II.

<sup>154</sup> Con questa definizione si intendono ad esempio l'OSCE, deputata al controllo delle elezioni, o l'Unione Europea e le Nazioni Unite.

in Bosnia-Erzegovina nell'ottica della messa in atto del GFAP, e tra le altre competenze l'attività di report sui progressi compiuti dal paese nella transizione democratica.

Inoltre, l'Alto Rappresentante è anche il Presidente di una speciale commissione, la *Joint Civilian Commission*, nella quale sono compresi i maggiori rappresentanti dei partiti politici, il comandante della IFOR (poi SFOR)<sup>155</sup> e i membri delle agenzie o organizzazioni che l'HR avrebbe considerato utili nell'ottica di aumentare la cooperazione e lo sviluppo sociale della BiH.

Con il passare del tempo, l'HR ha però goduto di poteri sempre più ampi, incluso quello di sospendere i funzionari locali che siano d'intralcio alla corretta attuazione degli accordi oltre all'emanazioni di leggi nel caso in cui partiti locali non siano stati in grado di approvarle; l'Alto Rappresentante però dal 1997 non ha più il potere più alto nel distretto di Brčko, per il quale venne assegnato un supervisore ad hoc che avrebbe ricoperto le funzioni che fino a quel momento erano per l'appunto dell'HR o dell'OSCE nel caso delle organizzazioni civili coinvolte<sup>156</sup>. Proprio con queste ultime, come ad esempio l'OSCE nella gestione delle tornate elettorali, potremmo comparare le funzioni almeno iniziali dell'Alto Rappresentante, che almeno inizialmente erano abbastanza limitate rispetto agli altri agenti sul campo<sup>157</sup>.

Il ruolo dell'HR si districava quindi nelle questioni relative al processo di state-building della Bosnia, scontrandosi con le disposizioni costituzionali non solo dello stato ma anche delle entità, e affrontando i problemi anche a livello locale che potevano rappresentare un impedimento nel processo di costruzione della Repubblica. Le fratture non solo etniche ma anche dal punto di vista dell'organizzazione strutturale dello stato delineavano un quadro nel quale l'intervento dell'Alto Rappresentante talvolta rischiava di essere insufficiente, perché il confine sottile tra stabilità politica e fragilità istituzionale era costantemente vessato dalle divisioni interne che si traducevano ad esempio in bilanci diversi tra le entità, o perfino eserciti separati da gestire<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> La IFOR era la *Implementation Force*, ossia la forza multinazionale dispiegata in Bosnia dalla NATO per favorire il rispetto degli Accordi di Dayton appena raggiunti. Nel 1996 venne riconfigurata in SFOR – *Stabilization Force*, allo scopo di stabilizzare la regione con rispetto al GFAP approvato l'anno precedente. Nel 2004 infine la SFOR è stata rimpiazzata dall'operazione EUFOR *Althea*, tutt'ora presente con un proprio contingente.

<sup>156</sup> L'elenco dei poteri riservati al Supervisore Internazionale del Distretto di Brčko, vennero diffusi nel 1997 dall'ufficio dell'Alto Rappresentante. Attualmente sono disponibili al seguente link: <http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/archive.asp>.

<sup>157</sup> CAPLAN, R., *International Authority and State Building: The Case of Bosnia and Herzegovina*, da *Global Governance*, Volume 10, pp. 53-67, BRILL, Leida, 2004.

<sup>158</sup> CAPLAN, R., *op. cit.*

### 2.3.1 I poteri di Bonn: tra funzioni di “controllo” ed eccessivo autoritarismo

Queste furono sostanzialmente le motivazioni principali che indussero e favorirono l'introduzione di nuovi poteri per l'Alto Rappresentante (HR) grazie all'intervento del Consiglio per l'Implementazione della Pace (PIC)<sup>159</sup>, che nell'incontro di Bonn del dicembre del 1997 assegnò diverse nuove responsabilità (i cosiddetti *Bonn Powers*) all'HR, tra cui la risoluzione delle controversie ove i partiti non riescano a raggiungere accordi o la rimozione dei funzionari citata in precedenza.

Nel concreto, l'Alto Rappresentante esercitò la sua autorità appena ricevuti gli speciali poteri quando pochi giorni dopo la conferenza di Bonn venne imposta senza il consenso del Parlamento bosniaco la legge sulla cittadinanza<sup>160</sup>, in ossequio all'Annesso 10 del GFAP e all'articolo XI del documento pubblicato dopo gli incontri di Bonn. Il superamento del processo legislativo nazionale e l'ordine di adottare la decisione come legge nazionale “senza modifiche e senza condizioni” significava la completa “sottomissione” degli organi legislativi nazionali alla volontà dell'HR<sup>161</sup>. Quello della legge di cittadinanza fu solo il primo caso: infatti imposizioni sulla legge nazionale si verificarono anche nel 1998 in merito alla decisione sull'autorità aeroportuale di Mostar<sup>162</sup>, oppure sul nuovo formato delle banconote<sup>163</sup>, o sulla fondazione di una Corte di Stato della Bosnia<sup>164</sup>. Queste sono solo alcune delle moltissime decisioni prese dall'Alto Rappresentante, che si sostituisce alla legislazione del Parlamento nei casi più disparati.

La pratica nella rimozione dei funzionari per ostruzione di pubblico ufficio seguiva spesso anche il divieto permanente a ricoprire una carica pubblica. Questo accadde ad esempio in maniera abbastanza clamorosa nel 1999, quando Nikola Poplasen fu rimosso

---

<sup>159</sup> Il Peace Implementation Council (PIC) fu creato durante una conferenza tenutasi a Londra nel mese di dicembre del 1995. Questo sostituiva come forum di discussione la Conferenza Internazionale per l'ex Jugoslavia, che venne così ufficialmente dismessa. L'Alto Rappresentante si riferiva direttamente a questo Consiglio, a cui inviava report sui progressi registrati in Bosnia così come faceva con il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Il PIC era formato da 55 stati che si occupavano di supervisionare e controllare l'amministrazione internazionale della Bosnia Erzegovina.

<sup>160</sup> Cfr. Decisione dell'Alto Rappresentante, OHR, “Decision Imposing the Law on Citizenship of BiH” (16 dicembre 1997), al presente link: <http://www.ohr.int/?p=67204>

<sup>161</sup> BANNING, T., *The “Bonn Powers” of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment*, da *Goettingen Journal of International Law*, Volume 6, Issue 2, pp. 259-302, Univeristy of Goettingen, 2014.

<sup>162</sup> Cfr. Decisione dell'Alto Rappresentante, OHR, “Decision Establishing an Interim Arrangement to Run the Mostar Airport” (1 marzo 1998) disponibile qui: <http://www.ohr.int/?p=67781>

<sup>163</sup> Cfr. Decisione dell'Alto Rappresentante, OHR, “Decision Imposing the Design of Bank Notes” (27 marzo 1998), disponibile qui: <http://www.ohr.int/?p=68089>

<sup>164</sup> Cfr. Decisione dell'Alto Rappresentante, OHR, “Decision Establishing the BiH State Court” (12 novembre 2000), disponibile qui: <http://www.ohr.int/?p=67132>

dall'incarico di Presidente della Repubblica Serba per aver ostacolato l'implementazione del GFAP, minato le volontà del popolo serbo e rifiutato le decisioni dell'Assemblea Nazionale<sup>165</sup>; questa azione fu giustificata sulla base degli articoli II e V dell'Annesso 10 che regola i poteri dell'Alto Rappresentante. Altre manifestazioni dei poteri assegnati a Bonn all'HR riguardavano invece le riforme del sistema giudiziario – in particolare della magistratura – e la possibilità di annullare le decisioni della Corte Costituzionale.

Altri due esempi sorprendenti dell'interpretazione del mandato dell'HR riguardano la magistratura della BiH. Nel 2000, l'HR ha avviato un progetto di riforma giudiziaria istituendo una procedura di reclamo individuale e istituendo la Commissione Giudiziaria Indipendente (IJC) per sovrintendere alla suddetta procedura. Tuttavia, questa procedura di reclamo individuale si rivelò altamente inefficace. Nel 2002, l'Alto Rappresentante ha emesso una decisione<sup>166</sup>, basata sull'articolo V e sull'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), dell'Annesso 10, che ha chiuso la procedura e ha richiesto che tutti i giudici e i pubblici ministeri dovessero dimettersi<sup>167</sup> e ripresentarsi a pubblico concorso<sup>168</sup>.

Per fare un esempio di annullamento di una decisione della Corte Costituzionale, è bene citare il caso nel quale l'HR annullò una decisione sulla sospensione e sul licenziamento dai pubblici uffici della Corte Costituzionale di Bosnia-Erzegovina per presunta violazione della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo. L'HR si esprime duramente<sup>169</sup> per rimarcare la propria superiorità rispetto alle istituzioni bosniache, e nella sua decisione rimarcò l'impossibilità delle istituzioni interne di rivedere il meccanismo decisionale in materia che vedeva l'HR su un gradino superiore rispetto agli organi “domestici”.

La questione rispetto all'effettiva legittimità delle decisioni dell'Alto Rappresentante deve essere affrontata anche in relazione alla profondità dei poteri che questa istituzione ha acquisito e soprattutto alle modalità secondo le quali è riuscita a propugnare una serie di provvedimenti che, come abbiamo visto, influiscono anche sulla naturale vita politica delle

---

<sup>165</sup> Cfr. Decisione dell'Alto Rappresentante, OHR, “Decision Removing Mr. Nikola Poplasen From the Office of President of Republika Srpska” (5 marzo 1999), disponibile qui: <http://www.ohr.int/?p=67485>

<sup>166</sup> Cfr. Decisione dell'Alto Rappresentante OHR, “Decision Suspending all Judicial and Prosecutorial Appointments in BiH - Pending the Restructuring of the Judicial System” (4 aprile 2002), disponibile qui: <http://www.ohr.int/?p=66801>

<sup>167</sup> Questa decisione creò qualche imbarazzo specialmente nel Consiglio d'Europa, che dubitava della effettiva legalità di una misura di questo tipo, soprattutto perché violava l'indipendenza del sistema giudiziario e l'integrità dei giudici. Fu per questo che venne infatti fatto notare che questa decisione poteva costituire una violazione dell'Articolo 6 della CEDU.

<sup>168</sup> BANNING, T., *op. cit.*

<sup>169</sup> Cfr. Decisione dell'Alto Rappresentante, OHR, “Order on the Implementation of the Decision of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in the Appeal of Milorad Bilbija et al., No. AP-953/05” (23 marzo 2007), disponibile qui: <http://www.ohr.int/?p=64783>

parti coinvolte (come nel caso della destituzione del presidente della Repubblica Serba Poplasen). L'articolo V dell'Annesso 10 relativo ai poteri dell'HR stabilisce che questo "ha l'autorità massima nelle questioni riguardanti l'interpretazione del presente Accordo relativa all'implementazione civile del trattato di pace"; nei casi menzionati, questa autorità si applica sulla base dell'articolo II comma 1 sezione (d) che stabilisce che l'Alto Rappresentante debba "facilitare la risoluzione di qualsiasi difficoltà scaturita dalla o connessa all'attuazione civile"<sup>170</sup>. Questa è la base legale sulla quale opera l'ufficio dell'Alto Rappresentante: Tim Banning nel testo citato in precedenza, afferma però che tali disposizioni andrebbero valutate anche nel quadro del diritto internazionale, precisamente con riguardo alla Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati del 1969. Tale Convenzione può essere applicata al GFAP poiché si tratta di un accordo internazionale, sì particolare nella sua fattispecie poiché contenente la Costituzione di uno stato, ma sempre da considerare come un trattato tra diverse parti coinvolte. Ebbene, la Convenzione in oggetto all'Articolo 31 dispone una regola generale nell'interpretazione dei trattati<sup>171</sup>: l'Annesso 10 deve essergli conforme, perché parte di un trattato internazionale quale il GFAP.

Siccome le decisioni dell'HR sono considerate finali ed inappellabili, è bene notare come queste debbano essere considerate ed interpretabili secondo il principio della buona fede espresso dall'Articolo 31 della Convenzione di Vienna: tutta la produzione accademica relativa al tema ruota attorno all'interpretazione data agli articoli dell'Annesso 10, che secondo Banning vengono costantemente mal interpretati<sup>172</sup>. Il ruolo dell'Alto Rappresentante è verosimilmente aumentato in maniera sproporzionata rispetto a quelle che erano le prerogative di mediazione per le quali era stato istituito e descritto nel GFAP: esempio lampante sono la procedura di sospensione dei funzionari pubblici, così come alcuni aspetti dell'Annesso 6<sup>173</sup> degli accordi di Dayton riguardanti il rispetto dei diritti umani. Il principio di effettività nell'interpretazione sostanziale viene quindi sistematicamente praticato in maniera erronea<sup>174</sup>, per via di un eccessivo accrescimento dei poteri attribuiti a

---

<sup>170</sup> Cfr. GFAP, Annesso 10, Art. II 1(d) – V.

<sup>171</sup> L'articolo 31 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati stabilisce quanto segue: "Un trattato deve essere interpretato in buona fede seguendo il senso ordinario da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto e alla luce del suo oggetto e del suo scopo". Il paragrafo 2 ne definisce il contesto di attuazione.

<sup>172</sup> BANNING, T., *op. cit.*

<sup>173</sup> Cfr. GFAP, Annesso 6, Art. 1 comma 5. Questo articolo dispone che i cittadini hanno "diritto ad avere un equo processo nei procedimenti civili e penali". Questo non accade nel momento in cui l'Alto Rappresentante rimuove e licenzia dal pubblico servizio funzionari amministrativi senza alcuna possibilità di appello.

<sup>174</sup> BANNING, T., *op. cit.*

questo organo che dal meeting di Bonn del 1997 ha operato violando le basi normative con le quali era stato creato.

### **2.3.2 L'operato dell'Alto Rappresentante: pro e contro**

I provvedimenti presi dall'ufficio dell'Alto Rappresentante sono stati molteplici, e come è stato appurato coinvolgono diverse sfere della politica interna della Bosnia nonostante provengano da una figura imposta dalla comunità internazionale. Fino al 1997, la situazione politica non aveva ancora beneficiato del tutto dell'impostazione che il GFAP aveva garantito al paese: imperversavano ancora le azioni di gruppi terroristici paramilitari nelle zone più problematiche, vi era un bieco ostruzionismo alle nuove istituzioni da parte dei leader che durante la guerra avevano avuto posizioni di rilievo, e vi era inoltre la questione relativa ai rifugiati e ai cittadini che non riuscivano a tornare verso il territorio dove la loro etnia era più numerosa<sup>175</sup> (a questi era dedicato l'Annesso 7 che ne regolamentava i diritti).

Ma l'operato dell'HR dopo l'assegnazione dei poteri attribuitigli dai documenti di Bonn aveva iniziato una fase di cambiamento consistente, tanto per cominciare dalla destituzione dal pubblico ufficio di personalità di spicco della politica nazionale. Molti si sono chiesti se serva effettivamente un dispiegamento di risorse non solo economiche da parte della comunità internazionale tali da giustificare ancora la presenza dell'ufficio dell'Alto Rappresentante, che forse non ha a pieno compiuto ciò che si era prefissato. Le motivazioni si fondano principalmente sulla mancanza di legittimazione che questo aveva tra i cittadini dello stato da supervisionare: era particolarmente apprezzato il perseguimento dei partiti nazionalisti, che tuttavia non si dimostravano contrari all'intervento dell'HR nelle questioni più spinose, forse più per togliersi di dosso talune responsabilità piuttosto che effettivamente riconoscere il lavoro fatto da questo organo a composizione totalmente internazionale<sup>176</sup>. La percezione dei cittadini bosniaci era quella per cui l'Alto Rappresentante era inizialmente un garante sulla supervisione della pace, non fosse altro per la diretta dipendenza da istituzioni fondamentali nel mondo occidentale come le Nazioni Unite o l'OSCE.

Tra i rischi di una continua ingerenza dell'HR nelle politiche dello stato, che ricordiamolo è ancora tutt'oggi da considerare nel corso del proprio processo di *state-building*, vi è quello

---

<sup>175</sup> KNAUS, G., & MARTIN, F., *Travails of the European Raj, Lessons from Bosnia and Herzegovina*, in *Journal of Democracy*, Volume 14, No. 3, pp. 60 -74, John Hopkins University Press, Baltimora, 2003.

<sup>176</sup> COX, M., *State-Building and Post War Reconstruction: Lessons from Bosnia. The Rehabilitation of War-Torn Societies*, Centre for Applied Studies in International Negotiations (CASIN), Ginevra, 2001.

di favorire un effetto sostitutivo a causa del quale per sopperire alle fragilità di un sistema costituzionale così complesso e formato da poco tempo, la comunità internazionale finisce per impedirne il concreto sviluppo<sup>177</sup> nella transizione democratica che potrebbe condurre anche ad un futuro ingresso nell'Unione Europea.

Le maggiori critiche riservate a questo organo si traducono nella smisurata ampiezza dei poteri assegnatigli (come visto in precedenza), nella assoluta assenza di pesi e contrappesi nell'ottenimento e nella divisione dei poteri, ma soprattutto nella mancanza di *accountability*<sup>178</sup> che caratterizza l'azione dell'Alto Rappresentante, che non è più giustificabile nella situazione di tranquillità in cui versa attualmente la Bosnia ed Erzegovina rispetto al momento in cui è stato istituito questo organo<sup>179</sup> che, fin quando sarà in pieno carico, genererà sempre discussioni sulla sua efficacia e proattività. In tal senso, anche la Commissione di Venezia<sup>180</sup>, ritenendo necessaria l'opera dell'Alto Rappresentante durante la prima fase post-conflitto, ne ha consigliato un graduale abbandono poiché in parte incompatibile con il rinnovato carattere democratico e soprattutto con la sovranità della Repubblica di Bosnia-Erzegovina<sup>181</sup>.

## 2.4 Le costituzioni delle due Entità

### 2.4.1 La Federazione di Bosnia ed Erzegovina

Nell'affrontare l'analisi della Costituzione redatta a Dayton risulta chiarissima la volontà da parte della comunità internazionale di istituzionalizzare il meccanismo del federalismo

---

<sup>177</sup> *Ibidem*.

<sup>178</sup> Il termine *accountability* vuol dire letteralmente “dare conto”. Ed effettivamente quando ci si riferisce all'*accountability* nei sistemi politici, questa può essere definita come l'insieme di norme e istituzioni che hanno l'obiettivo di rendere i pubblici poteri responsabili per le loro azioni e per i risultati ottenuti. Gli accademici spesso fanno una distinzione tra l'*accountability* di tipo verticale e quella di tipo orizzontale. La prima pertiene alle relazioni tra personalità poste su piani diversi (un esempio è il rapporto tra un governo ed i suoi cittadini, o tra un imprenditore e i suoi impiegati); la seconda invece riguarda la relazione tra enti che sono posti sullo stesso piano dal punto di vista prettamente dei rapporti di forza.

<sup>179</sup> CAPLAN, R., *Who Guards the Guardians? International Accountability in Bosnia*, da *International Peacekeeping*, Volume 12, Issue 3, Routledge, Londra, 2005.

<sup>180</sup> La Commissione di Venezia è un organo consultivo del Consiglio d'Europa, formato da esperti del diritto costituzionale. Offre consulenza giuridica per i paesi membri, recitando un ruolo importante nella assistenza giuridica e dando pareri e progetti di costruzione costituzionale soprattutto verso stati di recente democratizzazione.

<sup>181</sup> Tale parere è espresso nel documento della European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, Venezia, 11 marzo 2005, consultabile al presente link: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)004-e)

etnico. Un federalismo che potremmo considerare asimmetrico<sup>182</sup>, per via di una struttura organizzativa nelle Entità stesse che è totalmente differente l'una dall'altra: infatti, come accennato, la Federazione di Bosnia ed Erzegovina (FBiH) presentava una divisione in 10 cantoni, mentre la Repubblica Serba aveva l'impalcatura di uno stato unitario: entrambe le Entità inoltre dispongono di una propria carta costituzionale che disciplina e crea i livelli di amministrazione e governo del territorio, definendo le competenze specifiche che spettano ai due "micro-stati" sempre in ossequio alla Costituzione dell'Annesso 4.

Ambedue le Entità sono nate prima della Bosnia Erzegovina emersa nel 1995: gli accordi di Washington del 1994 avevano dato alla Federazione di Izetbegović una determinata dimensione, caratterizzata dalla frammentazione in 10 cantoni ognuno dei quali avente un proprio parlamento e un proprio governo, oltre che una propria costituzione (solo due erano i cantoni a composizione etnica mista).

La FBiH nella sua costituzione<sup>183</sup>, all'articolo I<sup>184</sup> della Prima Parte, conteneva la disposizione relativa alle competenze della Federazione, che sono quelle non espressamente appartenenti alle istituzioni centrali (queste come abbiamo visto vengono enumerate nell'Annesso 4); all'articolo 4 della Terza Parte venivano però elencate le competenze per i cantoni, che includono materie come il controllo delle forze di polizia, l'educazione, i servizi pubblici, la politica economica locale e quella energetica, il turismo e perfino l'introduzione di un sistema autonomo di tassazione per i cantoni, soltanto per citarne alcune. In sintesi, i poteri della Federazione stessa erano limitati alla gestione degli accordi militari, alla pianificazione economica, alla lotta contro il crimine ed il terrorismo, alla supervisione delle telecomunicazioni inter-cantonali ed infine all'introduzione e implementazione vera e propria di un sistema contributivo (regolato dall'art. I della Terza Parte della Costituzione della FBiH). L'articolo 2 della Terza Parte aggiunge la lista dei settori a competenza concorrente tra la Federazione e i Cantoni, come ad esempio il garantire il rispetto dei diritti umani, le politiche ambientali e per la salute, le infrastrutture, la regolamentazione in merito all'uso delle risorse naturali o le politiche per il welfare. Keil nel suo testo fa notare come

---

<sup>182</sup> Questa la definizione presente nel paper di COSTA, M., *Il federalismo bosniaco: un'incompleta transizione da "protettorato internazionale" a "democrazia europea"*, edito dalla rivista online *Federalismi.it – Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo* – consultata al seguente link: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36569>

<sup>183</sup> L'analisi che segue è tratta da KEIL, S., *Building a Federation within a Federation – The Curious Case of the Federation of Bosnia Herzegovina*, da *L'Europe en Formation*, N. 369, pp. 114-125, Centre international de formation européenne, Nizza, 2013.

<sup>184</sup> La Costituzione della Federazione di Bosnia ed Erzegovina è stata consultata al seguente link: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b56e4.html>

nelle responsabilità concorrenti i cantoni abbiano preso maggior potere rispetto alla Federazione, questo poiché il processo decisionale a livello cantonale è più agevole ed è il risultato di una volontà intrinseca di maggiore autonomia: va anche rilevato come i cantoni siano più attivi sul fronte decisionale anche perché la Federazione per come è strutturata ha delle strutture decisionali che rallentano la produzione normativa, oltre al fatto che la stessa negli ultimi anni ha avuto anche problemi dal punto di vista del bilancio per via della previdenza sociale che, come abbiamo visto, è in carico alla Federazione stessa<sup>185</sup>.

La quarta parte della Costituzione della FBiH definiva l'organizzazione dei due organi assembleari presenti: la Camera dei Rappresentanti, composta da 140 membri eletti per un mandato di 4 anni<sup>186</sup>, e la Camera dei Popoli, composta da 30 delegati bosgnacchi e 30 croati (con una quota anche delle altre minoranze), anch'essa di durata di 4 anni salvo scioglimento anticipato nelle procedure definite dalla Costituzione<sup>187</sup>. Questa struttura verrà poi modificata in maniera cospicua con gli emendamenti proposti dall'Alto Rappresentante qualche anno dopo, che nell'esercizio dei suoi poteri definiti dall'Annesso 10 della Costituzione di Dayton aveva la facoltà di intervenire nelle questioni che avessero rilevanza nell'implementazione civile dell'accordo di pace: questi emendamenti furono il seguito delle 4 decisioni prese dalla Corte Costituzionale bosniaca emesse nel 2000, volte a modificare la Costituzione delle due entità che in alcune parti andavano contro i principi dell'Annesso 4 del 1995. Tra le modifiche proposte, nell'ambito del potere legislativo vi è la composizione del Parlamento, che resta bicamerale, formato però da una Camera dei Rappresentanti composta da 98 delegati, e una Camera dei Popoli con al proprio interno 58 membri, 17 da ogni popolo costituente e 7 dal gruppo dei cosiddetti "Altri".

Dal punto di vista dell'esecutivo, il governo della Federazione aveva in principio un Presidente e un Vicepresidente: ma con gli emendamenti poc'anzi citati, la struttura vede una Presidenza tripartita, non a rotazione come nello stato centrale, ma con una gerarchia che vede un Presidente coadiuvato da due Vicepresidenti provenienti dai popoli costituenti: questi vengono nominati dalla Camera dei Popoli<sup>188</sup>, e hanno a disposizione un mandato di 4 anni. Il governo è inoltre formato da un Primo Ministro, eletto dal Presidente in accordo con i Vicepresidenti, e 16 Ministri a composizione etnica (8 bosgnacchi, 5 croati e 3 serbi,

---

<sup>185</sup> KEIL, S., op. cit.

<sup>186</sup> Costituzione della FBiH del 1994, Quarta Parte, Art. I-II.

<sup>187</sup> Costituzione della FBiH del 1994, Quarta Parte, Art. VI-VII.

<sup>188</sup> Costituzione della FBiH, Quarta Parte B, Art. II.

con la possibilità di nominarne uno tra gli “Altri” che rappresenti la quota più ampia tra le minoranze etniche).

Il potere giudiziario è invece rappresentato da diverse Corti, a cominciare da una Corte Costituzionale<sup>189</sup>, composta da 9 giudici, deputata alla risoluzione delle controversie tra cantoni e tra cantoni e governo della Federazione; vi è poi una Corte Suprema, la più alta corte d’appello della Federazione (che include anche gli appelli delle corti cantonali), la cui giurisdizione riguarda tutte le questioni relative alla legislazione federale eccetto i casi di stretta competenza della Corte Costituzionale. Addirittura, viene istituita una Corte per i Diritti Umani, che si affianca infine ai tribunali dei Cantoni e delle Municipalità<sup>190</sup>. Anche i Cantoni hanno ciascuno una propria costituzione e un proprio Parlamento, che devono essere conformi alle disposizioni della Costituzione della Federazione che è naturalmente più alta nella gerarchia delle fonti (anche se non può essere considerata diritto primario).

#### **2.4.2 La Repubblica Serba**

La Repubblica Serba (RS), rispetto alla FBiH, è uno stato unitario, caratterizzato da una struttura piuttosto semplice, che aveva visto la sua prima espressione nel 1992 quando ci fu la dichiarazione di indipendenza nel mese di gennaio voluta da Karadžić e da Mladić. Era solo l’inizio del conflitto che ha infiammato la regione fino al 1995, anno in cui gli accordi di Dayton riconoscono sì la Repubblica Serba, ma non come stato sovrano ma come entità federale dello Stato di Bosnia ed Erzegovina.

L’organizzazione istituzionale rimase pressoché la stessa, anche se le decisioni della Corte Costituzionale di Bosnia-Erzegovina del 2000 resero possibili diversi emendamenti necessari a rendere la Costituzione<sup>191</sup> conforme alle disposizioni dell’Annesso 4. Dal punto di vista legislativo, la RS ha un parlamento monocamerale, l’Assemblea Nazionale<sup>192</sup>, che esercita il potere normativo, ed è formata da 83 membri eletti direttamente. Questa però è affiancata dal Consiglio dei Popoli, introdotto con gli emendamenti del 2002, che ha un potere però limitato agli “affari di importanza nazionale”: molto più semplicemente, ha come

---

<sup>189</sup> Costituzione della FBiH, Quarta Parte C, Art. IX-XIII.

<sup>190</sup> Anche le Municipalità, presenti nella profondissima stratificazione della Federazione, hanno competenza nelle materie che riguardano gli affari locali, e sono provviste di uno statuto che deve essere in conformità con la costituzione cantonale, come regolato nella Sesta Parte della Costituzione della FBiH.

<sup>191</sup> La Costituzione della Repubblica Serba è stata consultata al seguente link: <https://advokat-prnjavorac.com/legislation/Constitution-of-Republika-Srpska.pdf>

<sup>192</sup> Costituzione della Repubblica Serba, Art. 70-79.

primo obiettivo l'assicurarsi che nessuno dei gruppi etnici venga svantaggiato dagli atti legislativi promulgati dall'Assemblea Nazionale<sup>193</sup>.

Il Consiglio dei Popoli è composto da 28 membri divisi etnicamente, ed eletti dai gruppi parlamentari presenti nell'Assemblea Nazionale. Sul piano rappresentativo, vi è il Presidente della Repubblica<sup>194</sup>, che è il primo garante della tutela dell'unità dello stato, e che in particolar modo propone all'Assemblea Nazionale il candidato a Primo Ministro, che è quindi eletto dal parlamento. Il PdR ha un mandato di 5 anni, e ha una forte influenza anche sulla vita del Governo dato che ha il potere di revocarne la fiducia in caso di crisi governativa<sup>195</sup>; inoltre ha la facoltà di indire lo stato di emergenza nel caso in cui l'Assemblea Nazionale non riesca a decidere, e può adottare le misure che ritiene più necessarie sempre in conformità delle leggi dello stato e della Costituzione<sup>196</sup>.

L'esecutivo è invece gestito da un Governo<sup>197</sup>, formato da un Primo Ministro, un suo vice e i ministri competenti nelle rispettive materie: come consuetudine nelle repubbliche parlamentari, il Governo si presenta dinnanzi all'Assemblea Nazionale per essere votato, a maggioranza. La novità riguarda essenzialmente l'aspetto etnico del Governo, che è così determinato<sup>198</sup>: dopo la completa implementazione dell'Annesso 7 almeno il 15% dei membri del governo deve provenire da uno dei popoli costituenti, ed almeno il 35% deve essere originario di due tra i suddetti popoli, mentre un membro deve essere compreso nel gruppo degli "Altri".

La Sesta Parte della Costituzione è dedicata all'organizzazione territoriale, che a differenza della Federazione non è divisa in cantoni ma è nella più semplice dicotomia di città e municipalità: queste hanno, come determinato dall'articolo 102, potere locale su infrastrutture, gestione delle risorse, e più generalmente sulle funzioni amministrative.

La Nona Parte di questa Costituzione, si preoccupa invece di definire la presenza e il ruolo di una Corte Costituzionale, i cui compiti sono definiti dall'articolo 115: la Corte ha giurisdizione nella risoluzione delle controversie tra i diversi livelli di governo, ed è prima

---

<sup>193</sup> LANSFORD, T., *Political Handbook of the World 2018-2019*, SAGE Publications, Londra, 2019.

<sup>194</sup> Costituzione della Repubblica Serba, Art. 80-89.

<sup>195</sup> Possibile anche attraverso sfiducia parlamentare, cfr. Costituzione della Repubblica Serba, Art.94.

<sup>196</sup> Costituzione della Repubblica Serba, Art. 81.

<sup>197</sup> I cui poteri sono elencati all'articolo 90 della Costituzione della RS. Questi prevedono, tra gli altri, la proposta di leggi volta anche e soprattutto a piani di sviluppo per l'entità, la gestione del budget della Repubblica, e l'implementazione ed esecuzione delle leggi emanate dall'Assemblea Nazionale. Gli articoli dal 90 al 97 sono dedicati alle competenze e agli obblighi del Governo.

<sup>198</sup> Nella Costituzione, all'articolo 92, si fa riferimento ad un periodo transizionale in vista della corretta applicazione dell'Annesso 7 del GFAP, che stipulava quanto segue: il Governo sarebbe stato composto da 8 ministri di etnia serba, da 5 bosgnacchi e da 3 croati.

garante del controllo di costituzionalità sulle leggi emanate dall'Assemblea Nazionale. La Corte è formata da 7 giudici<sup>199</sup>, eletti per un mandato lungo 8 anni. Tra gli emendamenti di inizio anni 2000 che susseguirono alle decisioni della Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, ve ne era uno<sup>200</sup> relativo all'introduzione all'interno della Corte della RS di un "Panel per la protezione degli interessi vitali", che si sarebbe occupato di risolvere le questioni di costituzionalità più importanti. La composizione di tale panel è però differente, definita sempre nell'articolo 116, e prevede la presenza di 7 giudici, 2 per ogni popolo costituente, più un membro proveniente dagli "Altri"; questi erano eletti dall'Assemblea Nazionale e dal Consiglio dei Popoli.

Dal punto di vista giudiziario, infine la Costituzione della RS disciplina le corti e gli uffici preposti; in particolare vi è una Corte Suprema<sup>201</sup> che è la Corte più importante della Repubblica, mentre a seguire vi sono tribunali distrettuali. L'autonomia del potere giudiziario è garantita dalla presenza di uno speciale Alto Consiglio Giudiziario<sup>202</sup>, definito all'articolo 121 comma a, che avrebbe assicurato la assoluta indipendenza ed imparzialità dei giudici della Repubblica, e che si sarebbe occupato della gestione degli stessi, dalla nomina alla eventuale rimozione (per tutti, tranne che per i giudici della Corte Costituzionale).

## **2.5 Le decisioni della Corte Costituzionale di Bosnia Erzegovina e le modifiche alle costituzioni delle Entità**

Dal punto di vista della gerarchia delle fonti, è chiaro come la Costituzione della Bosnia-Erzegovina prevalga sulle costituzioni delle due Entità: queste ultime infatti sono tenute a rispettare, ed eventualmente adeguarsi, alle leggi e alla Costituzione dello stato centrale. Questo non va inteso come uno stato federale in senso letterale, anche perché i rapporti con l'Entità, il riparto delle competenze e lo status delle istituzioni che formano questi "micro" stati non precisano e non forniscono basi solide per definirne in maniera precisa la natura: le

---

<sup>199</sup> Costituzione della Repubblica Serba, Art. 116.

<sup>200</sup> In particolare, si tratta dell'Emendamento numero 88.

<sup>201</sup> Costituzione della Repubblica Serba, art. 123.

<sup>202</sup> L'High Judicial and Prosecutorial Council (HJPC) fu creato nel 2004 per garantire l'indipendenza del potere giudiziario, evitando l'influenza politica nella nomina dei giudici ordinari o dei membri delle corti costituzionali delle due entità.

Entità, seppur prive di soggettività internazionale, hanno delle caratteristiche che le rendono quasi a sé stanti<sup>203</sup>.

Va considerato inoltre, che le Costituzioni delle due Entità sono il prodotto di organi indipendenti parti integranti delle Entità stesse, e quindi pregne di elementi appartenenti alla sfera del principio di nazionalità che risultano forti fin dalle prime disposizioni costituzionali. Proprio in merito (anche) al Preambolo della Costituzione della Repubblica Serba si riferisce il ricorso alla Corte Costituzionale voluto e promosso dall'allora Presidente della Repubblica di Bosnia-Erzegovina Alija Izetbegović, che sollevò la questione di legittimità costituzionale su più di venti materie che erano in disaccordo con l'articolo XII paragrafo 2 della Costituzione redatta a Dayton, secondo il quale le Costituzioni delle due Entità sarebbero dovute essere conformate al nuovo testo entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore<sup>204</sup>. Tuttavia, questo non accadde, nonostante i testi vigenti fossero ancora quelli del 1992 per la Repubblica Serba (approvati addirittura dalla stessa burocrazia che vedeva personaggi come Karadžić e Mladić nei quadri dirigenti) e nel 1994 dopo gli Accordi di Washington per quanto riguardava la Federazione di Bosnia-Erzegovina.

L'argomento più sensibile dal punto di vista politico era sicuramente quello relativo al ricorso presentato contro l'Articolo 1 di entrambe le costituzioni delle Entità, che contenevano diversi elementi che andavano contro il testo del GFAP. Nel caso della Costituzione della Repubblica Serba, all'articolo 1 questa veniva definita come lo "Stato del popolo serbo e di tutti i suoi cittadini<sup>205</sup>"; esclusivamente al popolo serbo vi era lo specifico riferimento nei primi tre paragrafi del Preambolo della Costituzione, mentre per la Federazione di Bosnia-Erzegovina<sup>206</sup> sempre l'articolo 1 citava "i Bosniaci e i Croati come popoli costitutivi, insieme agli Altri, e i cittadini della Bosnia-Erzegovina"<sup>207</sup>.

Gli elementi presenti negli articoli non conformi e sottoposti a revisione e giudizio della Corte Costituzionale di BiH erano molteplici, e riguardavano anche aspetti come la lingua ufficiale delle entità, che vedeva il serbo per la RS e soltanto il bosniaco ed il croato per la

---

<sup>203</sup> QUADRIO, C., *Cittadinanza e nazionalità: il caso della Bosnia Erzegovina*, in *La cittadinanza molteplice. Ipotesi e comparazioni*, EUT Edizioni Università di Trieste, pp. 39-54, Trieste, 2016.

<sup>204</sup> Cfr. GFAP, Annesso 4, Art. XII par. 2.

<sup>205</sup> Nel dettaglio, questa disposizione era contraria al Preambolo e all'art. II.4 e .6 della Costituzione di Bosnia-Erzegovina (Annesso 4).

<sup>206</sup> Conseguentemente alla disposizione dell'articolo 1 della Costituzione della FBiH, vi era la formazione degli organi dell'entità, come ad esempio la composizione della Camera dei Popoli, i cui membri erano 30 delegati bosniaci e trenta croati, o il modello degli ombudsmen, nominati dal Parlamento, che erano 3: uno bosniaco, uno croato ed uno appartenente al gruppo degli Altri.

<sup>207</sup> DICOSOLA, M., *op. cit.*

Federazione, così come la garanzia di un ruolo privilegiato per la Chiesa Ortodossa rispetto alle altre organizzazioni religiose. Tra gli elementi di discordanza, vi erano anche disposizioni legali legate alla nomina di ufficiali militari o di funzionari diplomatici in entrambe le Entità.

La maggior parte però delle violazioni erano imputate alla Repubblica Serba, e concernevano diversi ambiti: ad esempio la regolamentazione in materia di diritti di proprietà, particolarmente sentita nel caso dei rifugiati e delle persone che richiedevano il ritorno presso le loro regioni di provenienza, oppure la proibizione dell'extradizione per i cittadini. Tra le questioni più spinose, vi era la terminologia con la quale la Costituzione della RS definiva i confini dell'Entità (in particolare era oggetto di discussione la parola *granica*, che in serbo letteralmente significa "limite", lasciando spazio a diverse interpretazioni), oppure il catalogo dei diritti umani riconosciuti: ultima, ma non per importanza, vi era una clausola relativa alla messa in stato di emergenza dell'Entità che avrebbe permesso agli organi della stessa di imporre misure in via unilaterale per i diritti e la difesa della RS<sup>208</sup>.

### **2.5.1 La sentenza U 5/98 del 2000 sui popoli costitutivi**

Ciascuno dei punti sopraelencati è stato affrontato in ben 4 decisioni della Corte Costituzionale bosniaca. La prima si occupava di analizzare alcuni aspetti terminologici, la seconda sul tema delle fonti, e la quarta invece era quella relativa alla questione religiosa e all'organizzazione costituzionale della difesa<sup>209</sup>. Nell'ambito però della produzione accademica, così come nella letteratura giuridica di pertinenza, e sulla base delle discussioni sul contesto etnico e politico nel processo decisionale e di *state-building* bosniaco, soltanto la terza decisione parziale sui popoli costituenti<sup>210</sup> è stata quella maggiormente analizzata e che ha consentito di formulare analisi giuridiche comprensive delle questioni relative alla coesistenza dei diversi gruppi, atte a modificare quelli che erano i canoni precedentemente stabiliti dai testi delle costituzioni delle Entità che abbiamo visto essere stati redatti prima della stesura del GFAP e che non erano stati resi conformi al nuovo testo costituzionale.

---

<sup>208</sup> MARKO, J., *Five Years of Constitutional Jurisprudence in Bosnia and Herzegovina: A First Balance*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, EURAC, Bolzano, 2004.

<sup>209</sup> QUADRIO, C., *op. cit.*

<sup>210</sup> Cfr. Decisione della Corte Costituzionale di Bosnia ed Erzegovina, sentenza U 5/98-III, consultata al seguente link: [http://www.jus.unitn.it/download/gestione/jens.woelk/20111028\\_1108U-5-98-DO-2.pdf](http://www.jus.unitn.it/download/gestione/jens.woelk/20111028_1108U-5-98-DO-2.pdf)

La pronuncia in questione si occupa in maniera dettagliata dei rapporti tra i diversi organi descritti sotto l'egida dei meccanismi di consociazione etnica<sup>211</sup> imposti dalla Costituzione di Dayton, che erano evidenti sin dalla composizione della stessa Corte Costituzionale<sup>212</sup>, che vedeva due giudici per ciascun popolo costitutivo<sup>213</sup>, e tre di nomina internazionale.

Nella risoluzione della controversia, la Corte decise di attuare una distinzione tra “popoli costitutivi” e minoranze: la Corte infatti nel suo giudizio stabilì che *“i costituenti di Dayton non avrebbero indicato bosniaci, croati e serbi quali popoli costitutivi in palese contrasto con la categoria costituzionale delle minoranze nazionali, se essi avessero avuto l'intenzione di lasciare tali popoli nelle condizioni minoritarie di cui all'epoca di fatto si trovavano nelle rispettive Entità”*<sup>214</sup>. Stabilita questa prerogativa, è evidente come le entità debbano essere costituzionalmente obbligate a promuovere condizioni paritarie per le minoranze presenti sul proprio territorio, come ad esempio i serbi nella FBiH o i bosniaci nella RS.

Attraverso questo ragionamento, la Corte conclude sostenendo che il riconoscimento di Bosniaci, Croati e Serbi come popoli costituenti da parte della Costituzione di Bosnia significa che essi possono godere di un'uguaglianza tra gruppi, rifuggendo quindi da discriminazioni o trattamenti preferenziali verso una etnia o l'altra. L'obbligo derivato era quindi per le entità di non assumere posizioni discriminatorie verso le minoranze che vivevano in una determinata entità: menzionando la decisione, *“il principio costituzionale dell'uguaglianza collettiva dei popoli costituenti proibisce qualunque privilegio speciale per uno o due di questi popoli, qualunque posizione di dominio nelle strutture governative e qualunque tentativo di omologazione etnica attraverso una segregazione basata sulla separazione territoriale”*<sup>215</sup>. C'è comunque da rilevare come sia la Federazione di Bosnia-Erzegovina che la Repubblica Serba siano state riconosciute come entità costituenti della Repubblica di Bosnia-Erzegovina: ma è altrettanto vero che la sola delimitazione territoriale non è abbastanza per giustificare e legittimare la dominazione etnica, o i diritti a mantenere

---

<sup>211</sup> Ai quali dedicheremo la seguente macro-sezione della presente trattazione.

<sup>212</sup> PALERMO, F., & WOELK, J., *op. cit.*

<sup>213</sup> Joseph Marko nel paper citato in precedenza, ci tiene a precisare come anche la composizione della Corte Costituzionale non era scevra dalla presenza del meccanismo di separazione dei poteri dal punto di vista etnico, nonostante questo fosse mitigato dalla presenza di tre giudici a nomina internazionale che garantissero il corretto svolgimento del lavoro di controllo costituzionale. Da MARKO, J., *op. cit.*

<sup>214</sup> PALERMO, F., & WOELK, J., *op. cit.*

<sup>215</sup> *Ibidem.*

gli effetti della pulizia etnica<sup>216</sup>, questi ultimi con particolare riferimento al diritto di ritorno per gli “sfollati” e rifugiati determinato dall’Annesso 7 del GFAP.

Nel caso della Costituzione della RS, la Corte effettuò anche un esame più “pratico” volto a verificare se effettivamente i cittadini serbi fossero privilegiati rispetto a quelli degli altri gruppi: ebbene, attraverso una analisi demografica che certificava un sostanziale cambiamento nella popolazione della Repubblica<sup>217</sup>, che secondo la Corte “*costituiva una chiara prova dell’esistenza di un trattamento differenziato nei confronti di rifugiati e profughi esclusivamente sulla base dell’origine etnica*”. Con questo, la Corte sosteneva che vi era un preciso intento da parte delle autorità locali della RS di non permettere alle minoranze di fare ritorno ai propri luoghi d’origine, nonostante questo sia previsto dall’articolo II comma 5 della Costituzione di Bosnia-Erzegovina.

In più, per la Corte la discriminazione emergente da questo dato andava verificata anche attraverso uno studio sulle strutture istituzionali della RS, e su come queste sono composte: nonostante circa il 25% dei membri dell’Assemblea Nazionale all’epoca era costituito da delegati non serbi, la composizione del governo vedeva invece tutti i ministri, compreso il Presidente del Consiglio, appartenenti al gruppo dei serbi, così come nel caso della formazione degli organi di polizia e della magistratura<sup>218</sup>.

Anche per quanto riguarda la Costituzione della Federazione di Bosnia-Erzegovina vi furono delle disposizioni considerate incostituzionali, analizzate con gli stessi criteri adottati per la RS<sup>219</sup>, secondo i quali anche qui in base all’art. I “*Bosniaci e Croati godono di una posizione privilegiata che non può essere legittimata dal momento che essi non si trovano né al livello della Federazione, né al livello della Bosnia-Erzegovina nella condizione di una minoranza che deve preservare la propria esistenza*”. Anche qui viene fatto il ricorso all’esame della situazione demografica all’interno della Federazione, che vedeva tra il 1991 e il 1997 un aumento sensibile dei Bosniaci e una diminuzione dei Serbi e degli “Altri” (stazionaria la percentuale dei croati); la composizione nelle forze di polizia, ad esempio, vedeva una scarsa rappresentanza dei Serbi e degli “Altri”.

---

<sup>216</sup> GAMBINI, F., *Una (forse storica) sentenza della Corte Costituzionale della Bosnia-Herzegovina*, in *Quaderni Costituzionali*, Fascicolo 2, pp. 471-475, Il Mulino, Bologna, 2001.

<sup>217</sup> Il censimento del 1991 diede come risultato che il 54,3% dei cittadini presenti sul territorio della Repubblica Serba erano di etnia serba, mentre nel 1997 la percentuale era radicalmente aumentata fino a raggiungere circa il 96%.

<sup>218</sup> GAMBINI, F., *op. cit.*

<sup>219</sup> La Corte rilevò però che, ad esempio, erano presenti disposizioni che citavano la presenza negli organi governativi di Bosniaci, Croati e “Altri”, quindi vi era una rappresentanza proporzionale a differenza di quanto accadeva nella Repubblica Serba.

Per queste motivazioni, la Corte dichiarò illegittime tutte le disposizioni costituzionali di ambedue le Entità che consegnavano solo ad uno o due dei gruppi principali lo status formale di “popolo costitutivo”, avendo quindi un ruolo privilegiato negli organi governativi: il principio affermato, citando il professor Francesco Palermo, è in poche parole “tre popoli, uno stato”; e non come sembravano ritenere implicitamente le Costituzioni delle Entità “un popolo, un’entità”<sup>220</sup>

La Corte inoltre stabilì che solamente lo stato bosniaco poteva essere considerato dal punto di vista del diritto internazionale uno Stato con soggettività riconosciuta, comprensivo delle proprie articolazioni interne e con confini internazionalmente riconosciuti<sup>221</sup>: la Corte infatti rilevò che *“l’esistenza di una Costituzione, il nome “Repubblica” ed il riconoscimento di una cittadinanza non sono, di per sé, prova dell’esistenza di uno Stato sovrano”*. Inoltre, la Corte poi afferma come *“nel caso della Bosnia-Erzegovina è chiaro che la Costituzione non riconosce la Repubblica Serba e la Federazione di Bosnia-Erzegovina come stati, definendole invece Entità”*: è logico quindi pensare come la Costituzione non lasci alcun spazio ad una sovranità riservata alle entità, non lasciando adito a principi di separazione territoriale<sup>222</sup>.

La decisione fin qui analizzata destò moltissime critiche, soprattutto dai partiti di stampo nazionalista: ma fu, ad esempio, apprezzata e valutata in maniera positiva dalla comunità internazionale, che ne riconosceva probabilmente la portata epocale nell’ottica della definitiva transizione democratica tanto sperata della Bosnia.

La sentenza fu però emessa con una maggioranza molto risicata: 5 voti favorevoli contro i 4 contrari, con una netta divisione. A favore vi erano i 3 giudici di nomina internazionale e i due bosgnacchi, contrari i due serbi e i due croati.

Nell’ottica di promuovere l’attuazione della sentenza, nel gennaio del 2001 vennero istituite delle Commissioni costituzionali in ambedue le Entità con il proposito di elaborare le proposte per le modifiche costituzionali che erano da effettuarsi per via della sentenza che

---

<sup>220</sup> PALERMO, F., *Bosnia Erzegovina: la Corte costituzionale fissa i confini della (nuova) società multi-etnica*, nota a *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, no. 4, vol. 4, pp. 1479-1489, Giappichelli Editore, Torino, 2000.

<sup>221</sup> QUADRIO, C., *op. cit.* Cfr. Costituzione della Bosnia Erzegovina, Art. I comma 1.

<sup>222</sup> In questo caso è il riferimento alla questione della terminologia con il quale la Repubblica Serba definiva i confini, con questo termine che va ad indicare solamente i limiti esterni della Bosnia-Erzegovina con gli stati esterni, e non le frontiere o i limiti interni tra le due Entità. Questo chiaramente fu affermato in modo da ribadire come le entità siano soggette alla sovranità della Bosnia-Erzegovina, unica depositaria del titolo ed appellativo di Stato riconosciuto a livello internazionale, stroncando così ogni possibile fraintendimento anche nell’ottica dei rapporti con la comunità internazionale. Da GAMBINI, F., *op. cit.*

richiedeva numerosi emendamenti per entrambe le Costituzioni: queste andavano adeguate ai principi stabiliti dalla sentenza della Corte<sup>223</sup>. Queste Commissioni però vennero infine sostituite dal lavoro dell'Alto Rappresentante, che nell'ottobre del 2002 impose unilateralmente le modifiche necessarie, che avranno così effetto sulla struttura delle istituzioni governative e sulla definizione ad esempio dei cosiddetti "interessi vitali" ancora presenti tutt'oggi.

### **2.5.2 Alcune tra le sentenze più rilevanti: il rapporto tra la giurisdizione della Corte e le istituzioni create dal GFAP**

Come stabilito dalla Costituzione dell'Annesso 4, la Corte Costituzionale di Bosnia-Erzegovina era l'organo supremo in materia di controllo di costituzionalità e difesa della Costituzione stessa. I diversi annessi presenti nel GFAP crearono però alcune istituzioni che rischiavano di entrare in contrasto con l'operato della Corte. È il caso ad esempio della Camera per i Diritti Umani<sup>224</sup>, che sulla base dell'Annesso 6 aveva giurisdizione nei casi di violazione dei diritti previsti dalla CEDU e sull'elenco di diritti previsti dal GFAP: vi era però il rischio di una sovrapposizione delle competenze tra questa Camera e la Corte Costituzionale, ad esempio sulla giurisdizione relativa ai ricorsi individuali, che era maggiormente chiarita con rispetto alla Camera che non rispetto alla Corte. Per questo, era più facile per il cittadino rivolgersi direttamente alla Camera per i Diritti Umani, anche perché come stabiliva la Costituzione la Corte aveva giurisdizione, in accordo all'Articolo VI comma 3 dell'Annesso 4, *"sulle questioni sollevate da qualsiasi tribunale della Bosnia-Erzegovina riguardo al caso in cui una legge, dalla cui validità dipende la sua decisione, sia compatibile con la presente Costituzione, con la Convenzione europea per i diritti umani e le libertà fondamentali e con i suoi protocolli, o con le leggi della Bosnia-Erzegovina"*<sup>225</sup>.

Il potere della Corte era però molto più ampio nel momento in cui la Camera per i Diritti Umani rilevava una violazione della CEDU o di una norma costituzionale: infatti soltanto la Corte può abrogare o cambiare una determinata disposizione costituzionale o un elemento

---

<sup>223</sup> PALERMO, F., & WOELK, J., *op. cit.*

<sup>224</sup> La *Human Rights Chamber* era formata da 14 membri, 4 provenienti dalla FBiH e 2 dalla RS, mentre i restanti erano nominati dal Consiglio d'Europa, che ne sceglieva anche il Presidente.

<sup>225</sup> Cfr. GFAP, Annesso 4, Art. VI comma 3.

in discordanza con i trattati internazionali ai quali la Bosnia partecipa, mentre la Camera può solamente disporre una sanzione compensatoria.

Almeno per quanto riguarda materie delicate come il rispetto dei diritti umani, non dovrebbe esserci quella che Marko chiama “gelosia istituzionale”<sup>226</sup>, cioè quel processo per il quale due organi con competenze sovrapponibili non riescono a coordinarsi e a cooperare per il bene comune. Da una parte però la Camera quale difensore dei diritti stabiliti dalla CEDU<sup>227</sup>, riteneva di essere in grado di assolvere la funzione di supervisore anche delle decisioni della Corte Costituzionale: d’altro canto quest’ultima era l’organo superiore dato il suo grado di garante della Costituzione, considerando anche la non avvenuta ratifica della Convenzione dei diritti dell’Uomo che poneva quindi la Corte come unico decisore rispetto alla conformità delle norme nazionali al rispetto dei diritti umani.

Questi aspetti furono confermati nel concreto con diverse sentenze nel 1998, come la U 3/98 o la U 11/98, che affermavano come la Camera per i Diritti Umani aveva sì una competenza giuridica relativa alla protezione dei diritti umani, ma in base al principio per il quale in ogni caso la Corte era in una posizione di supremazia nel caso di decisioni su medesimi casi, che erano da configurarsi come finali e vincolanti: questo anche perché il carattere della *Human Rights Chamber* prevista nel GFAP era transizionale, data la non ratifica della CEDU (avvenuta in seguito) che significava la mancata adesione della Bosnia al Consiglio d’Europa<sup>228</sup>.

Con più o meno le stesse motivazioni, vi furono due decisioni relative alla posizione della Corte verso la *Real Property Claims Commission*<sup>229</sup>, ma con rispetto alle istituzioni previste nel GFAP il rapporto più difficile da valutare era quello tra la Corte e l’Alto Rappresentante, che disponeva di poteri profondissimi enumerati nell’Annesso 10 ed ampliati come abbiamo visto dopo la Conferenza di Bonn del 1997. Mentre per quanto riguardava l’implementazione di norme come quella relativa alla definizione delle forze in servizio di

---

<sup>226</sup> MARKO, J., *op. cit.*

<sup>227</sup> La Bosnia-Erzegovina infatti entrò nel Consiglio d’Europa nel 2002: fino ad allora non aveva ratificato la Convenzione Europea per i diritti dell’uomo, e pertanto era compito della Camera per i diritti umani (che aveva come detto composizione decisa anche dallo stesso Consiglio) far rispettare le norme della Convenzione.

<sup>228</sup> MARKO, J., *op. cit.* Nella stessa opera Marko riporta come la Commissione di Venezia nel 2001 propose una fusione dei due organi. Nel 2002 nonostante l’ingresso della Bosnia nel Consiglio d’Europa, vi fu la proroga dell’operato della Camera per i Diritti Umani, che continuò la sua attività fino al 2003. Dal 2004 in poi le cause relative ai diritti umani sono da svolgersi sotto la giurisdizione della Corte Costituzionale di Bosnia Erzegovina.

<sup>229</sup> Cfr. nota 127.

supervisione confine delle Entità vi fu una collaborazione tra i due organi<sup>230</sup>, più problematica si rivelò l'applicazione ad esempio delle leggi riguardanti la destituzione dai pubblici uffici dei funzionari che erano in carico all'Alto Rappresentante. Anche qui però la Corte seguendo il principio del "dualismo funzionale"<sup>231</sup>, nonostante il ricorso individuale presentato da uno dei funzionari appena "dismessi"<sup>232</sup>, confermò la debolezza del ricorso individuale presentato approvando la decisione dell'HR senza entrare ulteriormente in conflitto con l'organo in questione<sup>233</sup>.

## **2.5 Il profondo utilizzo del *power sharing* etnico: "esperimento" fallito?**

L'analisi della Costituzione di entrambe le Entità che compongono la Bosnia-Erzegovina, fornisce un quadro normativo piuttosto chiaro su quelle che sono le somiglianze e le differenze tra due ordinamenti che in fin dei conti sono parte integrante di uno stesso stato. La Federazione di Bosnia Erzegovina e la Repubblica Serba adottano all'interno delle loro istituzioni il medesimo meccanismo del *power sharing* che è una costante a qualsiasi livello dello stato.

Naturalmente in un sistema di democrazia consociativa quale è quello della BiH, che è di tipo etnico e non basato sul compromesso partitico, vi è la formazione di un governo di coalizione che prevede l'inserimento di tutti i gruppi, una rappresentanza istituzionalizzata e proporzionale, un'autonomia segmentale per i gruppi nei settori di relativa importanza e infine i diritti di veto delle minoranze<sup>234</sup>.

In questo variegato contesto dove il compromesso etnico è alla base della costruzione dello stato, si inseriscono gli elementi appena citati. Ad esempio, dal momento in cui si parla di rappresentanza proporzionale, è lecito pensare come questa ammetta le rappresentanze per diversi gruppi etnici in tutti i livelli governativi, e questa principalmente assolve due compiti: per prima cosa, ammette l'inclusione politica degli interessi anche minoritari

---

<sup>230</sup> Cfr. Decisione della Corte Costituzionale di Bosnia-Erzegovina U 9/00. Si innescò grazie a questa sentenza un sistema che potremmo definire di *check and balances* tra le due istituzioni.

<sup>231</sup> Con questa espressione Joseph Marko intende la posizione per la quale due organi su piani di legittimità diversi collaborano in maniera funzionale sostituendosi l'uno all'altro.

<sup>232</sup> Nel caso in questione il riferimento è ad Edhem Bickacić, ex primo ministro della Federazione di Bosnia ed Erzegovina, che durante il suo servizio pubblico aveva abusato del suo ufficio.

<sup>233</sup> MARKO, J., *op. cit.*

<sup>234</sup> PALERMO, F., & WOELK, J., *op. cit.*

all'interno del sistema politico e legislativo, ed in secondo luogo la rappresentanza proporzionale assicura la multietnicità e la multiculturalità delle istituzioni<sup>235</sup>.

Nel caso specifico delle due camere del Parlamento Bosniaco, nella Camera dei Popoli vi sono i posti dedicati ai membri dei 3 popoli costituenti, e lo stesso accade ad esempio nella Camera dei Popoli della Federazione o nel Consiglio dei Popoli della Repubblica Serba; quello che Bieber e Keil fanno notare però nel loro testo, è che vi è un *distinguo* di diversi modi nel quale i posti come membri o deputati vengono riservati in queste istituzioni politiche che, va ricordato, sono poste su livelli diversi tra loro. Ad esempio, a livello statale, la Camera dei Popoli non prevede rappresentanze per le minoranze diverse dai 3 popoli costituenti<sup>236</sup>, mentre nella Camera dei Popoli della Federazione vi è una diretta disposizione relativa ai cosiddetti “Altri”, termine che è bene ricordare è presente fin dal Preambolo dell’Annesso 4.

Nell’altra Camera dello stato, quella dei Rappresentanti, l’unico criterio è che due terzi della totalità dei deputati venga eletto nella Federazione, l’altro terzo spettava alla Repubblica Serba, senza però il requisito etnico che, per esempio, era invece richiesto nell’altro ramo del Parlamento. Ecco perché si può dire che in questo caso il meccanismo del *power sharing* ha fallito: vi è il rischio di una sovra rappresentanza di una comunità a discapito di un’altra, e soprattutto vi è un costante e continuo allineamento di una determinata etnia nei confronti del partito rappresentante della propria etnia che spesso promuoveva, e continua tuttora a promuovere, politiche di stampo nazionalista che non permettono all’elettorato di poter minimamente pensare di “varcare la linea” e votare per un altro schieramento<sup>237</sup>.

Una manovra chiave nell’ambito della creazione di democrazie consociative vede particolarmente di buon occhio la costruzione di grandi coalizioni che possano governare: in Bosnia si è sempre verificata – se escludiamo il periodo del conflitto dal 1992 al 1995 – la creazione una coalizione comprendente almeno un partito per popolo costituente, e lo stesso è accaduto dal 2002 in poi anche nelle Entità, quando venne inserito il requisito etnico sia nel governo che, ad esempio nella FBiH, nei cantoni, in modo da includere la

---

<sup>235</sup> BIEBER, F., & KEIL, S., *Power-Sharing Revisited: Lesson Learned in the Balkans?*, da *Review of Central and East European Law*, Volume 34, pp. 337-360, Martinus Nijhoff Publishers, Leida, 2009.

<sup>236</sup> La questione relativa alla mancata rappresentanza di talune etnie nella Camera dei Popoli centrale sarà affrontata dalla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo nelle due sentenze *Sejdic e Finci c. Bosnia ed Erzegovina* [GC], no. 27996/06 e 34836/06, 2009 e *Zornić c. Bosnia ed Erzegovina*, no. 3681/06, 2014. Queste verranno analizzate nel dettaglio nel presente elaborato.

<sup>237</sup> BIEBER, F., & KEIL, S., *op. cit.*

rappresentanza di tutti i gruppi appartenenti ai popoli costituenti<sup>238</sup>. Le grandi coalizioni si crearono anche prima dei cambiamenti costituzionali previsti dalla Corte Costituzionale di Bosnia nel 2002, ma nella Federazione spesso vi era l'esclusione dei partiti serbi, mentre nella Repubblica Serba i partiti bosgnacchi che pure entravano nella formazione di governo non avevano alcun peso sostanziale<sup>239</sup>.

Il problema etnico alla base della creazione di una grande coalizione nella fattispecie bosniaca tuttavia ha avuto come risultato un rallentamento costante nel processo decisionale per via dei disaccordi tra i partiti protettori dei propri interessi, che non ha fatto altro che allungare i tempi per rendere la Bosnia uno stato funzionale e moderno<sup>240</sup>; spesso infatti vi è stato l'intervento dell'Alto Rappresentante a fungere da mediatore tra le parti o addirittura a comportarsi come decisore di ultima istanza grazie ai poteri di Bonn in caso di ostruzione dei partiti. La conclusione è quindi che, dal punto di vista della "condivisione" del potere, l'esperimento bosniaco almeno per quanto concerne la creazione di coalizioni dall'ampio respiro, può considerarsi ampiamente fallimentare: questo perché lo spazio di manovra lasciato agli "Altri" è praticamente inesistente a livello statale, come nel meccanismo di rotazione del Presidente, ma anche a livello di entità la situazione non migliora di molto: lo abbiamo visto nella Federazione, e solo con i famosi cambiamenti del 2002 nella Repubblica Serba si è visto un leggero miglioramento, fino ad allora non appurato<sup>241</sup>.

Negli approcci di tipo consociativo, come è stato rilevato ricoprono una certa importanza i diritti di veto delle minoranze, che assicurano di fatto che queste non possano essere svantaggiate nelle aree espressamente riguardanti la propria identità o il proprio status<sup>242</sup>; spesso queste aree riguardano tutte le politiche concernenti il riconoscimento o le questioni più rilevanti dal punto di vista organizzativo all'interno dello stato.

Nel caso specifico della Bosnia-Erzegovina, questo si riflette essenzialmente in tre tipi di veto, analizzati da Jens Woelk nel modo in cui segue<sup>243</sup>: il primo tipo di veto è presente a livello legislativo, dove le decisioni generalmente sono prese a maggioranza semplice da entrambe le camere. Il quorum teoricamente dovrebbe garantire la partecipazione di un

---

<sup>238</sup> Cfr Decisioni della Corte Costituzionale di Bosnia-Erzegovina, analizzate in precedenza.

<sup>239</sup> BIEBER, F., & KEIL, S., *op. cit.*

<sup>240</sup> BIEBER, F., *Bosnia-Herzegovina: Slow Progress towards a Functional State*, da *Southeast European and Black Sea Studies*, Volume 6, No. 1, pp. 43-64, Routledge, Londra, 2006.

<sup>241</sup> BIEBER, F., & KEIL, S., *op. cit.*

<sup>242</sup> *Ibidem.*

<sup>243</sup> WOELK, J., *The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina between Nationalism and European Conditionality*, da *Proceedings of the Conference - Twenty Years After Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina*, Luiss University Press, Roma, 2016.

numero minimo di gruppi, ma in ogni caso i rappresentanti di ciascuna Entità possono esprimere un veto provvisorio che possono rendere definitivo nel caso in cui la seconda procedura di voto veda i due terzi dei membri rappresentanti di una entità votare contro quella determinata decisione.

Il secondo meccanismo di veto è presente nella Camera dei Popoli, dove ognuno tra i popoli costituenti può bloccare qualsiasi decisione dichiarando che questa condiziona e influisce l'interesse vitale di quel popolo; ma nel caso in cui la maggioranza di un altro gruppo dubiti della bontà della proposta di veto, un compromesso deve essere trovato nell'arco di 5 giorni da una commissione congiunta (comprendente un delegato per gruppo). Nel caso in cui non si raggiunga comunque un accordo, sarà la Corte Costituzionale a stabilire se questo interesse è più o meno vitale per quel determinato gruppo etnico<sup>244</sup>.

Il terzo caso di veto che può verificarsi è quello relativo ai poteri della Presidenza, derivante dal requisito di unanimità nel processo decisionale regolato dall'articolo 5: questo perché di fatto l'accordo risulta spesso impossibile tra i 3 membri della Presidenza, eletti indipendentemente da ogni entità e quindi privi (almeno sulla carta) di punti in comune per agire come una coalizione comune. Nonostante, comunque, le decisioni possano essere prese anche da due soli membri, questo potrebbe risultare in un appello da parte del membro di Presidenza in minoranza che può richiedere al parlamento della rispettiva entità di bloccare la decisione, attraverso una votazione che abbia la maggioranza dei due terzi<sup>245</sup>.

Woelk nel suo testo parla di un effettivo abuso di questi poteri di veto "estesivi", che hanno bloccato le azioni dello stato nel periodo post Dayton, indebolendone la struttura centrale in maniera quasi irrimediabile; questo ha contribuito ad una progressiva disintegrazione dello stato, con le entità che hanno lavorato in maniera praticamente indipendente l'una dell'altra. Gli interessi territoriali delle entità vengono così protetti attraverso gli strumenti di veto nella Camera dei Rappresentanti e nella Presidenza, e non nella Camera dei Popoli che, come da Costituzione, è l'assemblea che si occupa delle questioni riguardanti gli aspetti territoriali non soltanto per funzioni attribuite, ma anche per composizione.

È anche da rilevare come il veto a livello nazionale (quindi specialmente nell'organo della Presidenza) raramente sia stato utilizzato, anche per l'intervento definito dal GFAP che si richiedeva alla comunità internazionale in materia di implementazione civile dell'accordo; questo lo si vede, ad esempio, dal ruolo dell'Alto Rappresentante diventato anche "arbitro"

---

<sup>244</sup> WOELK, J., *op. cit.*.

<sup>245</sup> *Ibidem.*

della legittimità del veto<sup>246</sup>. Florian Bieber sostiene inoltre che la stagnazione nel processo decisionale che ha creato gli squilibri nella transizione democratica della Bosnia-Erzegovina che si traducono in una fragilità istituzionale piuttosto marcata, non sono da addurre all'utilizzo del potere di veto, ma piuttosto ai successi elettorali di partiti nazionalisti senza compromessi fino al 2000, che hanno contribuito a creare di fatto “un punto morto” nelle camere del parlamento e nella protezione di un processo decisionale equo e soprattutto efficace; non solo nelle questioni direttamente attinenti alla sensibilità dei gruppi nazionali (e quindi agli interessi vitali di cui sopra), ma anche nelle aree in cui le decisioni necessarie corrono il rischio di ridurre la popolarità dei partiti al governo<sup>247</sup>.

Per concludere, le critiche che sono state addotte al meccanismo di *power-sharing* bosniaco sono state principalmente due, e si riferiscono alla “priorizzazione” riservata alla questione etnico-territoriale: la prima riguarda l'omissione e l'esclusione nel corso del processo decisionale delle etnie al di fuori dei tre gruppi costituenti, la seconda invece è relativa al costante rimando a gruppi che in fin dei conti fino a poco tempo prima avevano combattuto in un sanguinoso conflitto senza precedenti nella regione. Tentativi ambiziosi di cambiare queste istituzioni sono in corso dal 2006, ma si sono arenati sugli stessi problemi dei tentativi di negoziazione pre-Dayton<sup>248</sup>.

## **2.6. La Bosnia-Erzegovina: una forma di protettorato internazionale?**

L'analisi costituzionale di un paese così particolare come la Bosnia-Erzegovina si può considerare in continua evoluzione. Non soltanto per le peculiarità derivanti da una Costituzione internazionalizzata, ma proprio per via di un processo di costruzione dello stato che non può prescindere dalla volontà di entrare in futuro a far parte dell'Unione Europea come stato membro. Di questo parleremo nel terzo e ultimo capitolo del presente elaborato,

---

<sup>246</sup> L'Alto Rappresentante stabilì ad esempio due Commissioni Costituzionali nel gennaio 2001, incaricate di salvaguardare la tutela degli interessi vitali dei popoli costituenti e degli “Altri”; entrambe le commissioni contengono quattro membri di tutti e quattro i gruppi e la maggioranza di ogni gruppo può opporsi a una proposta di regolamento, legge o decisione delle entità, se discrimina il proprio gruppo. Le Commissioni sono incaricate di risolvere il reclamo e, nel caso in cui non riescano a raggiungere ad un accordo, lo riferiscono all'Alto Rappresentante. Tali Commissioni, in quanto istituzioni provvisorie, in attesa dell'incorporazione della decisione della Corte costituzionale sui popoli costituenti di cui abbiamo parlato in precedenza, prevedevano anche la protezione dei cittadini che non erano membri dei tre gruppi nazionali. Da BIEBER, F., *op. cit.*

<sup>247</sup> *Ibidem.*

<sup>248</sup> STROSCHERIN, S., *Consociational Settlements and Reconstruction: Bosnia in Comparative Perspective (1995 – Present)*, da *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Volume 656 (1), pp. 97–115, SAGE Publications, Londra, 2014.

unendo i discorsi relativi alla tutela delle minoranze che ha avuto risvolti importantissimi anche sulla conformazione dello stato con due sentenze storiche della Corte Europea dei diritti dell'uomo nel 2009 e nel 2014.

Ma prima di intraprendere il suddetto cammino, è bene concludere questa seconda parte con un quesito che nel dibattito accademico ha fornito diversi spunti di riflessione: la Bosnia Erzegovina del periodo immediatamente successivo agli accordi di Dayton, può considerarsi una forma moderna ed avanzata di protettorato internazionale?

Prima di tutto occupiamoci di fornire la definizione di protettorato, che il politologo Ennio Di Nolfo descrive in un suo manuale: *“Definizione giuridica di un rapporto speciale esistente fra due Stati. La definizione entrò nell'uso comune agli inizi del XIX secolo per indicare che un determinato territorio o Stato concedeva a un soggetto terzo il diritto esclusivo di esercitare autonomamente, ma per conto del soggetto “protetto”, una serie di attività riguardanti, in linea di massima, la politica internazionale e la difesa”*<sup>249</sup>.

Nel caso della Bosnia-Erzegovina, il rapporto speciale esistente è fra uno stato, la Bosnia, e la comunità internazionale nei suoi organi più importanti che forniscono garanzie dal punto di vista del controllo sulla democraticità delle istituzioni ed entrano in taluni casi pesantemente nel processo decisionale del paese.

L'esempio più lampante deriva dall'operato dell'Alto Rappresentante, i cui poteri sono davvero profondi e possono essere applicati in qualsiasi materia: il coinvolgimento nella sfera domestica diventa così molto presente. Marcus Cox cita la riforma delle pensioni che era iniziata nel 2000: nonostante la pressione di organi internazionali come la Banca Mondiale o il Fondo Monetario Internazionale, i governi delle due entità non avevano intenzione di modificare l'allocazione vigente per i fondi pensionistici. L'Alto Rappresentante fu costretto quindi ad operare una decisione che evitasse la sospensione dei finanziamenti da parte delle istituzioni economiche internazionali<sup>250</sup>. Il rischio però di questo tipo di operazioni era quello di creare un sentimento di “sostituzione” tra gli organi dello stato e quelli a composizione esterna, non permettendo così la corretta transizione indipendente della Bosnia che era condizionata in quasi tutte le sue scelte anche di politica interna<sup>251</sup>.

---

<sup>249</sup> DI NOLFO, E., *Lessico di politica internazionale contemporanea*, Laterza, Bari, 2012.

<sup>250</sup> Cfr. Decisione dell'Alto Rappresentante, OHR, *“Decision amending the Federation Law on Pension and Disability Insurance, providing for financial feasibility and independence”*, 2000, consultabile qui: <http://www.ohr.int/?p=68013>

<sup>251</sup> COX, M., *op. cit.*

Il mandato dell'Alto Rappresentante in particolare tra il 2000 e il 2006 creò non poche polemiche per via dell'elevatissimo numero di decisioni che vennero prese, anche in materia elettorale con un coinvolgimento diretto nelle sorti politiche della Repubblica Serba. In particolare, la questione che veniva sollevata più spesso era la seguente: come poteva un organo senza alcuna legittimazione democratica, avere anche una legittimità costituzionale<sup>252</sup>? Nel GFAP il potere delle istituzioni internazionali in Bosnia era descritto tenendo bene in mente il carattere transizionale, per permettere agli accordi di Dayton di essere implementati nella maniera corretta: è questa la giustificazione più semplice che si può dare per fornire una valenza specifica all'HR che si ergeva ad ultimo decisore nelle materie più spinose e che non trovavano un accordo nei governi delle Entità.

Alcuni autori hanno parlato di un protettorato negli ultimi anni che si è posto quasi in posizione paternalistica<sup>253</sup>, nonostante i poteri relativi non fossero più giustificati da uno stato d'emergenza che non era più così impellente.

Come punti a favore dell'instaurazione di un protettorato nell'ottica di perpetuare lo *state-building*, si può dire che non è solamente l'organo dell'Alto Rappresentante ad avere composizione internazionale: sia la Corte Costituzionale che ad esempio la Banca Centrale hanno membri di nomina esterna per garantire la neutralità delle decisioni e delle azioni intraprese senza il coinvolgimento etnico: queste istituzioni diventarono proprie della Bosnia con la differenza sostanziale di avere delegati che svolgevano funzioni per conto non dei partiti a formazione etnica, ma come mediatori per favorire il corretto funzionamento dello stato in ossequio a quanto stabilito dagli accordi post-conflitto. Inoltre, la presenza internazionale per fortificare i meccanismi di *power-sharing* descritti in precedenza era da considerarsi fondamentale al fine di ottenere procedimenti legislativi e decisionali omogenei che non derivassero semplicemente dalla forza dei partiti nazionalisti che avevano ancora una decisiva influenza<sup>254</sup>.

La forza dell'ufficio dell'Alto Rappresentante negli ultimi anni è stata ridimensionata anche dagli accordi che la Bosnia ha intrapreso con le istituzioni europee, in particolare come

---

<sup>252</sup> CHANDLER, D., *Peace without Politics? Ten Years of International State-Building in Bosnia*, Routledge, Londra.

<sup>253</sup> KNAUS, G., & MARTIN, F., *op. cit.*. I due autori citati effettuano un paragone che ai più può sembrare azzardato: viene messo in comparazione il mandato dell'Alto Rappresentante in Bosnia con l'operato britannico in India durante il periodo coloniale.

<sup>254</sup> BIEBER, F., *Bosnia-Herzegovina: Developments towards a More Integrated State?*, da *Journal of Muslim Minority Affairs*, Volume 22, No. 1, pp. 205-218, Routledge, Londra, 2002.

il Patto di Stabilizzazione ed Associazione che potrebbe, in futuro, permettere al paese di entrare nell'Unione Europea, rispettando una condizionalità stringente che per uno stato con queste caratteristiche è davvero complicata da ottenere. Su questo e sulle sentenze della Corte Europea dei diritti dell'uomo nell'ottica della tutela delle minoranze, verterà il terzo ed ultimo capitolo.



## CAPITOLO III

### 3.1 Il cammino europeo della Bosnia-Erzegovina: le prime iniziative

La nascita di un riformato contesto costituzionale in Bosnia-Erzegovina non poteva di certo prescindere da un coinvolgimento delle istituzioni internazionali ed europee che erano state presenti in maniera costante nel processo di *state-building* del Paese. Innanzitutto, attraverso il coinvolgimento diretto dell'OSCE, previsto anche nel GFAP all'Annesso 3, ma anche grazie alla partecipazione nel Consiglio d'Europa con aiuto in particolare della Commissione di Venezia, che si poneva come organo consultivo nell'assistenza ai processi di democratizzazione attraverso pareri non vincolanti.

Fin dalle sessioni di Madrid del Consiglio europeo tenutesi nel 1995, sono state formulate conclusioni relative agli scenari futuri della regione balcanica: a cominciare dall'impegno relativo al favorire il reciproco riconoscimento degli stati dell'ex Jugoslavia, oppure contribuendo all'implementazione civile degli accordi di Dayton<sup>255</sup>.

Un segno tangibile delle istituzioni europee sul suolo bosniaco lo si vede quando nel 1996 viene aperto l'ufficio della delegazione della Commissione europea, tuttora attivo come ufficio della delegazione dell'Unione Europea, che si concentra sulla diffusione e attuazione delle politiche dell'UE in Bosnia-Erzegovina e sulla promozione nei settori di politica comune della stessa Unione. Inoltre, la delegazione gestisce l'assistenza finanziaria per i programmi UE attivi nel Paese. Oltre all'ufficio della delegazione, l'UE coordina altre due istituzioni in Bosnia-Erzegovina: la forza dell'UE in Bosnia-Erzegovina, sotto l'operazione ALTHEA (EUFOR)<sup>256</sup>; e il rappresentante speciale dell'UE in BiH (RSUE). La delegazione ha inoltre coordinato la missione di polizia dell'UE in Bosnia-Erzegovina (EUPM)<sup>257</sup> fino al termine del suo mandato nel giugno 2012<sup>258</sup>.

---

<sup>255</sup> Le conclusioni del Consiglio europeo di Madrid sono state consultate al seguente link: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-95-9\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_DOC-95-9_en.htm)

<sup>256</sup> Questa missione sostituì di fatto la precedente missione della Nato SFOR prendendone le consegne e le mansioni principali. Il contingente UE è impegnato in una numerosa serie di attività: mantenimento della sicurezza, sequestro di armi, smobilitazione di ex combattenti non inquadrati nei corpi di sicurezza ufficiali bosniaci, sminamento. Nell'ambito di questa missione, si offre anche consulenza per l'ammodernamento delle forze armate bosniache e il sostentamento alle forze di polizia locali, qualora esse non siano in grado di espletare le proprie mansioni, nella lotta alla criminalità organizzata. Da ALCARO, R., *Le missioni PESD – Operazioni, Strutture e Capacità*, IAI, Roma, 2014.

<sup>257</sup> La missione di polizia EUPM aveva il compito di assistere le autorità bosniache a sviluppare un corpo di polizia indipendente da influenze politiche, in linea con gli standard europei. Da ALCARO, R., *op. cit.*

<sup>258</sup> FAGAN, A., & SIRCAR, I., *Europeanization of the Western Balkans – Environmental Governance in Bosnia-Herzegovina and Serbia*, Palgrave Macmillan, UK, 2014.

Analizzando quello che è il processo di adesione della Bosnia-Erzegovina all'Unione Europea, è bene approfondire quanto stabilito ancor prima della fine del conflitto nella regione dalle istituzioni stesse. A cominciare da quanto concordato nel Consiglio europeo di Copenaghen del 1993, quando è stata riconosciuta ed impostata una possibile futura adesione dei paesi appartenenti al gruppo dei PECO, Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale<sup>259</sup>: l'allegato 7 delle conclusioni del Consiglio che ha avuto luogo nella capitale danese infatti è interamente dedicato a questi paesi elencati in base a requisiti specifici<sup>260</sup>.

Sono i primi accenni alla cosiddetta condizionalità europea, che è strutturata su due piani: quello democratico e quello economico. Il Consiglio europeo a Copenaghen sottolinea l'importanza della stabilità istituzionale dei Paesi richiedenti l'adesione, la garanzia di democrazia, il rispetto della *rule of law*<sup>261</sup> e dei diritti umani, oltre che la protezione per le minoranze: tutti elementi in cui la Bosnia-Erzegovina presentava le sue maggiori carenze, e che non le hanno consentito di poter accedere all'Unione Europea a differenza ad esempio della vicina Croazia, diventata membro nel 2013.

Per quanto riguarda invece la condizionalità economica, che ha contrassegnato gli interventi e le iniziative dell'Unione Europea nei primi anni 2000 nei Balcani occidentali, i criteri per l'adesione si riferiscono essenzialmente alla presenza di un'economia di mercato funzionante e che possa competere con il resto dell'Unione: in più, a completare il quadro degli obblighi per i Paesi richiedenti l'adesione, vi sono gli aspetti relativi al cosiddetto *acquis communautaire*<sup>262</sup> da rispettare in toto. La base legale per questi criteri è attualmente rappresentata dagli articoli 2 e 49 del TUE, con quest'ultimo che stabilisce che nella fase di ammissione di un nuovo stato “*si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo*”<sup>263</sup>.

---

<sup>259</sup> In inglese l'acronimo corrispondente è CEEC, Central European and Eastern Countries.

<sup>260</sup> Cfr. Conclusioni delle sessioni del Consiglio europeo di Copenaghen, 1993, consultate al seguente link: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>

<sup>261</sup> Il principio costituzionale della *rule of law* è di derivazione britannica, e si riferisce al principio della pari dignità di ogni persona di fronte alla legge, tutelandola da qualsiasi forma di arbitrio che possa ledere i diritti fondamentali.

<sup>262</sup> L'*acquis communautaire* è l'insieme di diritti ed obblighi derivanti dallo status di membro dell'Unione Europea. Questi obblighi devono essere accolti, in concreto, anche nelle normative nazionali, adattandole di conseguenza. In taluni casi, all'*acquis* sono state poste delle clausole di *opt-out* che rappresentano delle deroghe vere e proprie: è ad esempio il caso della mancata adozione dell'euro in paesi come il Regno Unito o la Svezia.

<sup>263</sup> Cfr. Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, 2007.

Le basi per una adesione della Bosnia-Erzegovina all'UE sono state poste in maniera concreta nel 2000, quando fu pubblicata una *Road Map*<sup>264</sup> stilata dalla Commissione europea contenente 18 prerequisiti minimi per l'accesso, che avrebbero portato al lancio di uno studio di fattibilità. Questi erano suddivisi in 3 categorie: "passi" politici, economici, e dal punto di vista democratico, dei diritti umani e della *rule of law*.

Lo studio di fattibilità seguente venne pubblicato dalla Commissione europea nel novembre del 2003, a testimonianza di come le istituzioni comunitarie fossero disponibili ad accogliere gli stati dei Balcani occidentali: il report presentato dinnanzi al Consiglio COM(2003) 692 conteneva uno studio molto dettagliato della situazione politica, economica, e sociale della Bosnia-Erzegovina, ponendo le basi per il Partenariato europeo firmato nel 2004 e l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione del 2008.

### **3.1.1 Le iniziative PHARE ed OBNOVA**

Le conclusioni del Consiglio europeo di Essen del 1994 lasciavano presagire un aumento dell'impegno delle istituzioni europee nell'ottica di coinvolgere gli Stati dell'Europa centrale ed orientale. Nel capitolo sulle "Relazioni esterne" delle suddette conclusioni, vi è infatti una specifica parte totalmente dedicata ai PECO, che *"potranno diventar membri dell'Unione europea qualora lo desiderino e non appena siano in grado di soddisfare le condizioni richieste"*<sup>265</sup>. Le condizioni richieste sono appunto quelle dettate dalla condizionalità politica ed economica: per far sì che gli Stati aspiranti potessero aderire all'Unione, vennero creati programmi ad hoc come il PHARE ed il CARDS.

Il PHARE (Poland and Hungary Assistance for Restructuring of the Economy) fu lanciato nel 1989, originariamente per fornire strumenti di assistenza politica e finanziaria a Polonia e Ungheria, che ne danno infatti il nome. L'iniziativa fu allargata a ben 10 paesi, che in seguito hanno poi aderito all'Unione Europea in due diverse fasi di allargamento<sup>266</sup>. Il progetto PHARE si sostanzava nell'assistenza seguendo 3 pilastri: rafforzare le pubbliche amministrazioni degli Stati coinvolti di modo che queste agissero secondo i metodi dell'Unione Europea, promuovere la convergenza tra le legislazioni nazionali e l'estesa

---

<sup>264</sup> EU Road Map, disponibile qui: <https://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EURoadMap.pdf>

<sup>265</sup> Cfr. Conclusioni delle sessioni del Consiglio europeo di Essen, 1994, consultate al seguente link: [http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_it.htm)

<sup>266</sup> La prima, nel 2004, ha consentito a Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Slovacchia e Slovenia di entrare a far parte dell'Unione con l'allargamento più corposo dalla nascita del progetto europeo. Mentre Bulgaria e Romania sono entrate 3 anni dopo, con l'allargamento avvenuto nel 2007.

legislazione europea (seguendo quindi i canoni dell'*acquis communautaire*), e favorire le politiche di coesione economica e sociale<sup>267</sup>. Fino al 2001, anche la Bosnia-Erzegovina insieme ad altre nazioni dei Balcani occidentali come l'Albania e la Macedonia, facevano parte degli Stati aderenti. Infatti, tramite una proposta di regolamento del Consiglio europeo emersa dalle sessioni di Lussemburgo del 1997, la Commissione ha modificato il regolamento PHARE per estendere alla Bosnia-Erzegovina l'aiuto economico previsto da questo strumento: viene anche accennato che la Jugoslavia nel 1990 aveva iniziato a beneficiare del programma, con questo che però si è rivelato operativo soltanto in Slovenia e per alcune azioni d'urgenza anche in Bosnia-Erzegovina per via delle ostilità susseguitesi nella regione<sup>268</sup>.

Al PHARE si affiancò anche l'iniziativa OBNOVA nel 1996, approvata dal regolamento 1628/96 proposto dal Consiglio europeo su iniziativa della Commissione: gli aiuti ai Paesi dell'ex Jugoslavia si traducevano in 400 milioni di ECU<sup>269</sup> (European Currency Unit) da spendere negli anni tra il 1996 ed il 1999. L'obiettivo era quello di sostenere il processo di ricostruzione delle aree maggiormente colpite dal conflitto nei Balcani, fornendo strumenti per favorire il ritorno dei rifugiati presso le proprie zone d'origine, e per contribuire allo sviluppo nell'ambito di una cooperazione economica efficace. Anche questo piano di aiuti conteneva naturalmente specifici paradigmi inerenti alla condizionalità, specialmente riguardanti la democrazia<sup>270</sup>.

Infine, vi è lo strumento tecnico TAIEX (*Technical Assistance and Information Exchange instrument*) creato nel 1996 ma attivo tutt'oggi, che fornisce assistenza alle pubbliche amministrazioni nell'interpretazione della legislazione europea non soltanto dei Paesi che hanno richiesto l'adesione all'Unione (quindi anche alla Bosnia-Erzegovina), ma anche ai Paesi del Mediterraneo, del Medio Oriente o chiunque sia associato all'UE con un Partenariato.

---

<sup>267</sup> Cfr. Nota tematica No. 33 del Parlamento europeo inerente al programma PHARE, presente al seguente link: [http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2\\_it.htm#5](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2_it.htm#5)

<sup>268</sup> Cfr. Comunicato ufficiale della Commissione europea relativo all'estensione dell'iniziativa PHARE anche per la Bosnia-Erzegovina: [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-95-1440\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-1440_en.htm)

<sup>269</sup> L'ECU era la seconda valuta virtuale dell'Unione Europea, dopo che l'UCE era stata abbandonata nel 1975. Inizialmente nacque come unità di conto in fase di redazione del budget della allora Comunità europea. In seguito, venne ratificata durante gli incontri per la stesura del trattato di Maastricht la sua composizione: le 12 valute nazionali degli allora membri avevano dei cambi fissi. L'ECU fu il predecessore dell'euro, con il quale nel 1999 aveva un cambio con il rapporto 1:1.

<sup>270</sup> TATHAM, A., *Enlargment of the European Union*, Kluwer Law International, Alphen an den Rijn, 2009.

### 3.1.2 Il Processo di Associazione e Stabilizzazione e il programma CARDS

Ai programmi PHARE ed OBNOVA seguì la comunicazione della Commissione europea nel maggio del 1999 relativa al lancio del Processo di Associazione e Stabilizzazione (SAP). Questo è dedicato essenzialmente alle nazioni appartenenti all'ex Jugoslavia, che si impegnarono a parteciparvi durante il summit tenutosi a Zagabria nel 2000 tra la Commissione europea e gli Stati dei Balcani occidentali. Durante questo incontro, venne definita anche l'iniziativa CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Democratisation and Stabilisation), che si traduceva in un ingente aiuto economico pari a circa 4,65 miliardi di euro da investire nella regione nel periodo tra il 2000 ed il 2006. Inoltre vi era un annesso presente alla fine del documento relativo alle conclusioni ufficiali dell'incontro, dove vi era una piccola analisi individuale delle criticità degli Stati aderenti al CARDS: nel caso della Bosnia-Erzegovina, vi era il monito dell'Unione a sostegno delle autorità bosniache ed internazionali operanti sul territorio, affinché queste riuscissero nella primavera del 2001 a presentare un report relativo ai miglioramenti sostanziali ottenuti dal punto di vista istituzionale ed economico dinnanzi alla Commissione, che in seguito ne avrebbe valutato i progressi<sup>271</sup>.

Il programma CARDS aveva come fondamento normativo il regolamento del Consiglio europeo 2666/2000, che stabiliva le modalità di elargizione e gli obblighi per gli Stati beneficiari degli aiuti. All'articolo 2 del regolamento erano elencati i cardini su cui si sarebbe basata l'assistenza comunitaria, che erano relativi alla stabilizzazione della regione, alla creazione di un quadro legislativo a sostegno della democrazia e dello stato di diritto, allo sviluppo economico e sostenibile prodotto da riforme economiche orientate verso l'economia di mercato, al rafforzamento delle relazioni tra i Paesi beneficiari e alla promozione della cooperazione regionale, transnazionale e transfrontaliera<sup>272</sup>.

Inoltre, il regolamento descriveva anche la struttura della "macchina" organizzativa addetta all'attuazione degli investimenti del progetto CARDS, con l'articolo 10 che istituiva un comitato ad hoc che avrebbe fornito il proprio supporto nella gestione degli aiuti alla Commissione europea. Quest'ultima, infine, ogni anno era tenuta a proporre al Parlamento

---

<sup>271</sup> Cfr. Conclusioni del summit di Zagabria UE-Balcani Occidentali, 2000, consultate qui: [https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc.html](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc.html)

<sup>272</sup> Cfr. Regolamento del Consiglio europeo EC 2666/2000, 5 dicembre 2000, consultato in lingua italiana qui: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bf6e8679-a2c1-45c5-ac77-e4ce74756ca9/language-it>

europeo ed al Consiglio un report relativo ai progressi ottenuti dagli investimenti dell'iniziativa.

Il Processo di Stabilizzazione ed Associazione ebbe un fortissimo impulso durante le sessioni del vertice UE-Balcani occidentali svoltesi a margine del Consiglio europeo a Salonicco nel 2003. Durante questo meeting, fu infatti pubblicato un documento intitolato “*The Thessaloniki Agenda for the Western Balkans: moving towards European integration*”, nel quale era dichiarata la volontà di rafforzare notevolmente i rapporti con l'area balcanica, prendendo come esempio il profondo allargamento orientale che da lì a poco si sarebbe verificato nel 2004.

Proprio nel 2004, il Consiglio europeo adotta il regolamento EC 533/2004 con il quale stabilisce il partenariato tra l'Unione e gli Stati dell'ex Jugoslavia: questo si inserisce sempre nell'ambito del SAP, proponendosi di identificare le priorità su cui agire al fine di sostenere l'avvicinamento dei Paesi dei Balcani occidentali all'UE. Quest'ultima si offre come organo di controllo e come consulente per la preparazione all'adesione in base alle esigenze specifiche di ogni stato. Il partenariato si sostanzia quindi in una valutazione da parte della Commissione in base agli interessi particolari di ogni Stato, che nel caso della Bosnia era la transizione verso riforme costituzionali e di stampo economico efficaci per raggiungere i criteri richiesti<sup>273</sup>.

Nel 2006 la decisione del Consiglio europeo EC 55/2006 si preoccupa invece di definire dettagliatamente i principi e le priorità del partenariato con la Bosnia-Erzegovina: il documento elenca le materie specifiche nel quale vi è bisogno dell'intervento del governo bosniaco e delle istituzioni europee, attuando una suddivisione in obiettivi di breve, medio e lungo termine, e definendo alcuni standard europei ad esempio in temi fondamentali come il mercato interno o le politiche settoriali<sup>274</sup>.

### **3.1.3 L'Accordo di Stabilizzazione e Associazione del 2008**

Nel quadro degli Stati dei Balcani occidentali richiedenti l'adesione all'Unione Europea, un passo fondamentale è la firma di un Accordo di Stabilizzazione e Associazione (ASA): questi sono patti bilaterali tra un paese e l'UE che riguardano le questioni economiche e

---

<sup>273</sup> Cfr. Regolamento del Consiglio europeo EC 533/2004, 22 marzo 2004, consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32004R0533>

<sup>274</sup> Cfr. Decisione del Consiglio europeo EC 55/2006, 30 gennaio 2006, disponibile qui: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:035:0019:0031:EN:PDF>

politiche di cui abbiamo abbondantemente accennato, ma contengono anche elementi attinenti ai rapporti commerciali tra le parti.

La firma dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione obbliga lo stato ad adeguare la propria legislazione e quella futura di modo che sia compatibile con quella europea. Proprio per questo infatti l'ASA tra UE e Bosnia-Erzegovina, firmato nel 2008<sup>275</sup> in Lussemburgo, è entrato in vigore soltanto nel 2015 nonostante la ratifica da parte di tutti gli Stati membri dell'Unione. Insieme agli ASA era stato firmato anche un accordo interinale che regolasse perlomeno le materie relative al commercio: grazie a questo, l'Unione è diventata in breve tempo il primo partner commerciale della BiH nonostante l'ASA nella sua interezza non fosse ancora valido.

Il motivo per il quale l'ASA ha visto la sua entrata in vigore essere definitiva solamente 7 anni dopo la firma, è da addurre principalmente alla sentenza del 2009 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nell'ambito del caso Sejdic e Finci c. Bosnia-Erzegovina che ha rilevato disposizioni discriminatorie all'interno della legge elettorale per l'elezione dei rappresentanti alla Presidenza e alla Camera dei Popoli<sup>276</sup>.

L'ASA consta di 135 articoli<sup>277</sup>, che ne regolano le competenze, e comprende anche 7 annessi e 7 protocolli inerenti specifiche materie (come ad esempio alcune concessioni tariffarie in differenti campi).

Per favorire la corretta attuazione dell'ASA, sono stati creati degli organi specifici che ne determinassero il controllo e che assistessero la Commissione nella fase di revisione dei progressi registrati nei vari settori di pertinenza previsti dall'accordo. Queste istituzioni sono la *Stabilisation and Association Parliamentary Committee*, composta da membri dell'Assemblea Parlamentare di Bosnia-Erzegovina e da membri del Parlamento europeo; lo *Stabilisation and Association Council*<sup>278</sup>, formato da membri del Consiglio dell'Unione

---

<sup>275</sup> Nonostante fin dal Consiglio europeo di Salonicco del 2003 fosse in programma la firma dell'Accordo di Associazione e Stabilizzazione con la Bosnia-Erzegovina, questa arrivò soltanto nel 2008 grazie alla riforma delle forze di polizia auspicata dagli studi di fattibilità della Commissione e voluta fortemente anche dall'Alto Rappresentante. Questa riforma riguardava l'accentramento delle forze di polizia che erano invece dislocate sul territorio provocando una grave mancanza di coordinamento organizzativo; in più l'allora HR Paddy Ashdown premeva sull'aspetto relativo alle interferenze politiche che condizionavano l'operato delle forze di polizia. Nel 2008 si giunse ad un compromesso, non rispettando però tutte le richieste dell'Alto Rappresentante: sono state create infatti unità centrali di coordinamento, lasciando però quasi intatta la dispersione territoriale.

<sup>276</sup> Su questa sentenza e sul caso Zornic c. Bosnia-Erzegovina verterà una sezione dedicata del presente elaborato.

<sup>277</sup> Cfr. Accordo di Stabilizzazione e di Associazione tra le Comunità europee e i loro stati membri, da una parte, e la Bosnia-Erzegovina, dall'altra, 6 giugno 2008

<sup>278</sup> Le competenze specifiche del *S&A Council* sono di notevole importanza: ad esempio è l'organo per la risoluzione delle controversie tra i partiti della BiH, nel caso uno dei due decidesse di appellarsi al Consiglio

Europea e della Commissione, insieme a rappresentanti del Consiglio dei Ministri della BiH, responsabili per la supervisione sull'implementazione dell'ASA; ed infine la *Stabilisation and Association Committee*, un organo tecnico di supporto al *S&A Council*.

### **3.1.4 Dal CARDS all'IPA I ed IPA II: l'introduzione di nuovi piani finanziari per l'integrazione europea**

Ai CARDS e al Partenariato con l'Unione Europea seguirono altri due piani volti a promuovere l'integrazione ed una possibile accesso all'Unione Europea per gli Stati dei Balcani occidentali, inframezzati nel 2008 dalla firma dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione.

Nel 2007 nel frattempo fu varato l'IPA (Instrument of Pre-Accession), con regolamento del Consiglio europeo 1085/2006, che poneva le basi relative ad un nuovo progetto di assistenza finanziaria per favorire l'ottenimento dei requisiti per l'accesso nell'Unione. L'IPA nella sua prima edizione ha un periodo previsto di 6 anni, dal 2007 al 2013, nel quale il focus è stato incentrato in 5 aree tematiche: dal sostegno al processo di *institution-building*, all'instaurazione di meccanismi di cooperazione transfrontaliera, passando per lo sviluppo regionale, fino ad arrivare alla promozione del rispetto dei diritti umani e alla piena valorizzazione delle zone rurali<sup>279</sup>.

Gli annessi del regolamento in oggetto indicano però gli Stati ai quali sono indirizzate le diverse aree sul quale si concentra l'intervento IPA: nel caso della Bosnia-Erzegovina, così come di Paesi come l'Albania e la Serbia, l'assistenza si concentra solamente sui primi due pilastri relativi agli aiuti sul piano dell'infrastruttura istituzionale e sulla cooperazione *cross-border*. Mentre per Croazia, Turchia e Macedonia i provvedimenti e l'assistenza tecnico-finanziaria si concentrano su tutte le materie elencate in precedenza.

Come per il progetto CARDS, anche per l'IPA è richiesto un report annuale da parte della Commissione europea che ne valuta l'operato e ne analizza le prospettive di miglioramento future, sempre nell'ottica di sostenere la possibile adesione all'Unione Europea dei Paesi a

---

per via di una violazione degli obblighi derivanti dagli ASA da parte di un altro partito. Le sue decisioni sono finali ed inappellabili. Cfr. Titolo X, artt. 115-128, Accordo di Stabilizzazione e di Associazione tra le Comunità europee e i loro stati membri, da una parte, e la Bosnia-Erzegovina, dall'altra, 6 giugno 2008, consultabile in italiano qui: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A0117\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A0117(01)&from=IT)

<sup>279</sup> Cfr. Regolamento del Consiglio europeo EC 1085/2006, 17 luglio 2006. I documenti relativi al progetto IPA I sono stati consultati sul sito dedicato all'iniziativa <http://www.2007-2013.cbc.bih-mne.org/>.

cui sono dedicati gli interventi: questo però senza dimenticare i criteri di condizionalità politica ed economica che rappresentano ancora oggi i maggiori ostacoli soprattutto per Stati istituzionalmente fragili come quello bosniaco.

Infine, dal punto di vista economico, per l'IPA come da bilancio pluriennale dell'Unione sono stati stanziati 440 milioni di euro per la Bosnia-Erzegovina nel periodo dal 2007 al 2011, mentre per la totalità dell'iniziativa il budget messo a disposizione è stato di circa 11,5 miliardi di euro, come riportato nel regolamento 1085/2006 stesso.

Nel 2014 venne istituito un secondo piano IPA, tutt'ora in corso, per il sessennio 2014-2020, dato che il precedente regolamento era scaduto il 31 dicembre del 2013. L'IPA II ha come fondamento giuridico il regolamento congiunto EC 231/2014 adottato dal Consiglio dell'Unione Europea e dal Parlamento europeo (su proposta della Commissione), e definisce come le antecedenti normative tutte le materie sulle quali si concentreranno gli aiuti di tipo tecnico ed economico-finanziario. Questi ultimi in particolare per questa seconda "ondata" dell'IPA sono di circa 11,7 miliardi di euro, quindi più o meno della medesima entità del primo intervento IPA<sup>280</sup>. La quota riservata alla Bosnia-Erzegovina è di circa 237 milioni di euro per il triennio 2014-2017, mentre quella prevista per la seconda parte del programma è di circa 319 milioni da spendere oltre che nei settori prioritari<sup>281</sup>, anche nel quadro delle politiche ambientali, agricole ed energetiche del Paese<sup>282</sup>.

Tra le novità più rilevanti, oltre all'esclusione dal programma della Croazia che aveva raggiunto la piena adesione all'Unione nel 2013, vi era l'introduzione dei cosiddetti *Country Strategy Papers* (CSP), volti a migliorare le strategie da attuare per ogni stato beneficiario: infatti ognuno di questi avrebbe avuto un documento a lui interamente dedicato che avrebbe permesso un uso più efficiente delle risorse allocate, per via della suddivisione in settori di investimento in base alle criticità di ogni Paese. L'IPA II tramite una misurazione in indicatori stipulati con i beneficiari, si sarebbe trasformato in uno strumento molto più efficace del predecessore in quanto a uso sistematico del budget a disposizione, anche perché

---

<sup>280</sup> Cfr. Regolamento congiunto del Consiglio dell'Unione Europea e del Parlamento europeo EC 231/2014, 11 marzo 2014, consultabile al presente link: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial\\_assistance/ipa/2014/231-2014\\_ipa-2-reg.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/ipa/2014/231-2014_ipa-2-reg.pdf)

<sup>281</sup> Questi erano, come nell'IPA I, il rafforzamento della democrazia e la lotta alla corruzione, il miglioramento del sistema giudiziario, l'implementazione di riforme economiche volte a migliorare anche i meccanismi della concorrenza, così come gli aspetti relativi all'educazione, l'occupazione, le politiche sociali e le infrastrutture, oltre che la promozione del rispetto dei diritti umani e delle minoranze.

<sup>282</sup> Cfr. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/bosnia-herzegovina\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/bosnia-herzegovina_en)

i CSP avrebbero avuto, ed hanno tuttora, una valenza settennale<sup>283</sup>. Nonostante questo, nel 2018 è stato pubblicato l'ultimo *Indicative Strategy Paper* da parte della Commissione europea, che avremo modo di approfondire nel corso dell'elaborato, e che emenda il precedente aggiornandone contenuto e dati specifici.

### **3.1.5 Tentativi di cambiamento con vista sull'Europa: la Reform Agenda del 2015**

Nel giugno 2015 il governo bosniaco adottò finalmente una agenda di riforme che venne appoggiata anche dall'Unione Europea e dalle istituzioni economiche internazionali (Fondo Monetario e Banca Mondiale), accordandosi su un documento intitolato *Reform Agenda for Bosnia and Herzegovina 2015-2018*. Questo aveva in programma diverse riforme strutturali in ambito economico-sociale, e comprendeva altre proposte per riformare il sistema su più livelli<sup>284</sup>. L'obiettivo era quello di rifondare l'economia basandola su 6 punti principali: finanza pubblica, concorrenza finanziaria, mercato del lavoro, *social welfare* (comprensivo di un'ampia riforma del sistema pensionistico), promozione della *rule of law*, e una riforma della pubblica amministrazione. Queste manovre sarebbero state attuate previa consultazione con le istituzioni internazionali, che ne avrebbero approvato le modalità di esecuzione.

I primi report della Commissione europea sui progressi delle riforme previste dall'agenda furono positivi, in particolare quello del 2016 che enfatizzava i risultati raggiunti anche a livello delle Entità<sup>285</sup>. Ma il report rilasciato nel mese di aprile del 2018 notava come l'adozione di riforme fosse stata notevolmente condizionata dalle tensioni presenti nel parlamento, che ne avevano rallentato pesantemente il processo<sup>286</sup>: ormai una consuetudine nel frammentato sistema politico bosniaco.

---

<sup>283</sup> Il *Country Strategy Paper* della Bosnia-Erzegovina è disponibile a questo link: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180817-revised-indicative-strategy-paper-2014-2020-for-bosnia-and-herzegovina.pdf>. Questo è stato aggiornato e rivisto nel 2018 con le nuove disposizioni per l'ultimo triennio dell'IPA II, tramite la decisione della Commissione europea C (2018) 5021.

<sup>284</sup> Il testo integrale della *Reform Agenda for Bosnia and Herzegovina 2015-2018* è reperibile al seguente link: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2015/09/Reform-Agenda-BiH.pdf>

<sup>285</sup> Cfr. Commissione europea, SWD(2016) 365, Bosnia and Herzegovina 2016 Report, 9 novembre 2016, reperibile al seguente link qui: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_bosnia\\_and\\_herzegovina.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf)

<sup>286</sup> Cfr. Commissione europea, SWD(2016) 365, Bosnia and Herzegovina 2016 Report, 9 novembre 2016, consultato al seguente link: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf>

La Reform Agenda quindi non è mai stata implementata del tutto, almeno non nel periodo che si era prefissata: un'analisi del Centers for Civic Initiatives<sup>287</sup>, rilasciata a un mese dalle elezioni del 2018, ha rilevato come solo il 67% delle riforme pianificate fosse stato effettivamente adottato dallo stato e dalle Entità.

### **3.2 Gli studi teorico-normativi sulla condizionalità europea nei Balcani occidentali**

Lo studio delle fasi di adesione della Bosnia-Erzegovina avrà chiarito l'aspetto relativo alla stringente condizionalità europea che non ha ancora permesso al paese di poter entrare a far parte dell'UE.

I criteri di Copenaghen, nonostante siano passati quasi 30 anni, restano ancora lo standard da rispettare ed il requisito basilare per una possibile adesione. Ma la questione relativa all'utilità della condizionalità per stati di recentissima formazione e ancora nel pieno del proprio processo di *state-building*, ha delle peculiarità che vanno ben comprese nel dettaglio.

Si potrebbe iniziare innanzitutto dal termine *europizzazione*, del quale si abusa quando ci si riferisce a uno stato che vorrebbe entrare a far parte delle istituzioni comunitarie. Considerando quanto descritto in relazione ai Paesi dei Balcani occidentali, si può affermare come il processo di *europizzazione* sia diventato “a due vie”: infatti non ci si limita più a definire l'europizzazione solo come un adattamento delle politiche di un determinato stato alle norme comunitarie (*top-down*), ma anche come un vero e proprio processo di cambiamento che deve provenire da dinamiche interne (*bottom-up*): se questo discorso inizialmente valeva solamente per gli stati già membri dell'Unione, adesso vale soprattutto per quelli che aspirano all'adesione<sup>288</sup>, tra cui per l'appunto vi sono tutti i paesi dell'ex Jugoslavia.

Si può inoltre rilevare come il processo di allargamento ad oriente dall'Unione Europea abbia posto l'accento sulla questione della trasformazione politica, economica ed istituzionale di moltissimi stati per ottemperare la condizionalità: in particolare il riferimento è alle regole dell'*acquis communautaire* ma anche ai principi e alle leggi dello stato che

---

<sup>287</sup> Il Centers for Civic Initiatives (CCI) è un importante *think-tank* bosniaco, che si occupa anche di campagne per la promozione della democrazia in tutto il paese.

<sup>288</sup> DŽANKIĆ J., ET AL., *The Europeanisation of the Western Balkans - A Failure of EU Conditionality?*, Palgrave Macmillan, UK, 2019.

riguardano in particolar modo la democrazia e la *rule of law*: materie dove l'Unione ha meno potere sugli stati già membri<sup>289</sup>.

Una analisi corretta dell'effettiva capacità della condizionalità europea di favorire lo sviluppo democratico, istituzionale e a sua volta costituzionale, è quella che viene operata con il modello degli "incentivi esterni". In pratica la condizionalità non è altro che una misura di *policy* volta all'adozione da parte degli Stati delle regole europee in cambio di una ricompensa, che si traduce nella piena adesione all'Unione Europea quando il processo parte già da una base più avanzata (come accaduto ad esempio alla Croazia, nel caso dei Balcani occidentali); e si tramuta invece nei piani di assistenza finanziaria che abbiamo provveduto ad elencare in precedenza per quegli Stati che non sono ancora riusciti a conformarsi del tutto alla regolamentazione e ai canoni europei<sup>290</sup>.

Altri modelli di politica comparata applicati agli studi sulla condizionalità europea sono quelli dell' "apprendimento sociale", secondo il quale il meccanismo di persuasione delle istituzioni europee nei confronti degli Stati candidati riveste un'importanza fondamentale, oppure il modello "*lesson drawing*", secondo il quale gli Stati aspiranti non vedono aumentare il proprio desiderio di adesione alle istituzioni europee perché imposti da regole stringenti, ma perché ne vedono le potenzialità per migliorare le istituzioni o l'economia del proprio Stato<sup>291</sup>.

Quello degli incentivi esterni è il modello che è stato maggiormente utilizzato, soprattutto nei confronti degli Stati dei Balcani occidentali che hanno beneficiato, nonostante non ne avessero la *membership*, di aiuti esterni negli ambiti più disparati e con fondi quasi illimitati.

Proprio per questo, valutando la condizionalità con una prospettiva *top-down*, si può affermare come questa abbia generato un sostegno ampio e di lungo periodo ai Paesi balcanici per compiere le riforme istituzionali ed economiche necessarie per ottenere l'adesione all'UE<sup>292</sup>: tuttavia il risultato fino adesso, come testimoniato anche dal più recente report sulla Bosnia-Erzegovina pubblicato dalla Commissione europea nel maggio 2019, ha portato a risultati poco incisivi dal punto di vista strutturale.

---

<sup>289</sup> SEDELEIMER, U., *Europeanisation in new member and candidate states*, da *Living reviews in European Governance*, Vol. 6, No. 1, Institute for European Integration Research (EIF), Vienna, 2011.

<sup>290</sup> ZHELYAZKHOVA ET AL., *European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation*, da DŽANKIĆ ET AL., *op. cit.*

<sup>291</sup> *Ibidem.*

<sup>292</sup> KMEZIĆ, M., *EU Rule of Law Promotion: Judiciary Reform in the Western Balkans*, Routledge, Londra, 2017.

In uno studio condotto sull' europeizzazione dei Balcani occidentali da parte di Gergana Noutcheva, il quadro della situazione diventa molto più chiaro se questa viene spiegata secondo 3 meccanismi correlati tra loro così definiti: condizionalità, socializzazione, coercizione. Il primo è riferito a quanto descritto finora: è sostanzialmente l'elargizione di incentivi nel caso di obiettivi raggiunti o di sanzioni<sup>293</sup> nel caso non vengano rispettati i parametri europei; con socializzazione si intende l'utilizzo di strumenti per una europeizzazione *soft* che consenta ai paesi candidati di comprendere al meglio le norme e il "sentimento" europeo; infine riferendosi alla coercizione o imposizione, che è quella che si è verificata in fin dei conti nei Balcani occidentali (più di tutti in BiH), il riferimento è all'instaurazione di istituzioni di *governance* diretta da parte della stessa Unione<sup>294</sup> (come ad esempio la delegazione dell'Unione Europea presente a Sarajevo, o il Rappresentante Speciale dell'Unione<sup>295</sup> in Bosnia).

I tre meccanismi appena descritti hanno effetti diversi in relazione allo stato a cui essi vengono applicati: nel caso di paesi fragili costituzionalmente, come lo è la Bosnia-Erzegovina, l'imposizione di regole unita alla condizionalità ha effetti maggiori rispetto all'europeizzazione più morbida che avviene per socializzazione in contesti meno instabili e più avanzati dal punto di vista democratico<sup>296</sup> (come accaduto in Croazia o in Slovenia per restare sempre nell'area balcanica).

### 3.2.1 Gli effetti della condizionalità europea in Bosnia-Erzegovina

Quello dell'europeizzazione della Bosnia-Erzegovina è forse l'esempio più emblematico di come l'imposizione della condizionalità da parte dell'Unione Europea non abbia funzionato nei Balcani occidentali come prospettato. Soren Keil e Jelena Džankić

---

<sup>293</sup> Con incentivi il riferimento è ai numerosi piani finanziari stipulati dall'Unione Europea per promuovere lo sviluppo degli Stati aspiranti: con sanzioni si intende ad esempio la riduzione del budget per i suddetti piani, oppure nel caso della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo una diretta influenza sulla Costituzione dello stato attraverso sentenze che bloccano il processo di integrazione (evento effettivamente accaduto, ricordando che sono passati 7 anni tra l'entrata in vigore degli ASA in Bosnia e la firma dell'accordo).

<sup>294</sup> NOUTCHEVA, G., *European Foreign Policy and the Challenges of Balkan Accession: Conditionality, Legitimacy and Compliance*. Routledge, Londra, 2012.

<sup>295</sup> Il Rappresentante Speciale dell'Unione Europea (RSUE) è un emissario dell'Unione inviato in determinate aree spesso teatro di conflitto. Questi hanno responsabilità su questioni che riguardano nella maggior parte dei casi zone problematiche che generano interessi sovranazionali. Nel 2002 l'ufficio del RSUE in Bosnia-Erzegovina venne fuso con l'ufficio dell'Alto Rappresentante, che ricopriva così un duplice ruolo. Nel 2011, per favorire la procedura di adesione del paese all'Unione Europea, le due cariche sono state nuovamente separate.

<sup>296</sup> NOUTCHEVA, G., *op. cit.*

propongono un'analisi comparata tra tre diversi stati dell'ex Jugoslavia nella spiegazione di tale processo, ponendo come *case studies* la Bosnia-Erzegovina, la Macedonia e il Montenegro, paragonabili in particolar modo per le problematiche sul piano politico interno che hanno portato ad una difficile e non ancora raggiunta consolidazione democratica, e di conseguenza al corretto funzionamento dello stato. Inoltre, la Bosnia a differenza degli altri due paesi soffre ancora dell'influenza internazionale dell'HR, seppur il suo ruolo si sia ridimensionato negli ultimi anni.

Il primo punto in comune tra questi 3 stati è rappresentato dalle divisioni politiche interne derivanti da sistemi di *power-sharing* come quello bosniaco o quello macedone: tali divisioni sono presenti tuttavia anche in Montenegro per via della recente indipendenza (ottenuta nel 2006) e della condivisione del potere tra due gruppi etnici dominanti (montenegrini e serbi)<sup>297</sup>. Sul piano costituzionale, i 3 stati condividono la forma di governo della repubblica parlamentare (con la divisione del potere federale che appartiene soltanto alla BiH). In sintesi, attraverso i meccanismi imposti dalla condizionalità europea, in BiH, Macedonia e Montenegro il processo di integrazione europea riguarda tuttora 3 aspetti fondamentali: promuovere il rispetto della *rule of law*, favorire il processo per nuove riforme costituzionali e imporre politiche per la cittadinanza che prevedano il rispetto dei diritti umani fondamentali<sup>298</sup>.

Il rispetto del principio della *rule of law* è, fin dalla stesura dei criteri di Copenaghen, un requisito fondamentale per l'adesione all'Unione: il problema dei paesi sopracitati deriva anche dall'eredità del diritto jugoslavo ancora troppo presente negli ordinamenti giuridici e, nel caso della BiH, dalla commistione tra le diverse etnie che ormai avevano creato dei propri *framework* giuridici su cui detenevano un controllo pressoché totale. Per questo nel 2006 dopo le pressioni della comunità internazionale ed in particolare dell'UE, è stata creato l'*High Judicial and Prosecutorial Council (HJPC)*<sup>299</sup>, un organo che si sarebbe occupato in maniera indipendente e scevra da qualsiasi coinvolgimento politico o etnico della nomina dei giudici delle corti ordinarie e della selezione dei membri delle Corti Costituzionali delle due entità<sup>300</sup>: il report annuale della Commissione europea pubblicato nel 2016 ha però

---

<sup>297</sup> DŽANKIĆ J., & KEIL, S., *The Europeanisation of Contested States: Comparing Bosnia and Herzegovina, Macedonia and Montenegro*, da DŽANKIĆ J., ET AL., *op. cit.*

<sup>298</sup> *Ibidem.*

<sup>299</sup> Cfr. pagina 58 del presente elaborato.

<sup>300</sup> SMITH-HRLE, M., *Building the Rule of Law: Judicial Reform*, da KEIL, S., & PERRY, V. *State-Building and Democratization in Bosnia and Herzegovina*, Ashgate Publishing, Farnham, UK, 2015.

riportato la presenza di criticità relative al sistema giudiziario per il periodo 2014-2018<sup>301</sup>, confermate poi dall'ultimo documento pubblicato nel maggio 2019 che analizzeremo in seguito nella trattazione.

Seppur non strettamente obbligatorie ai fini dell'adesione all'Unione Europea, alcune riforme costituzionali per rispettare i parametri della condizionalità si rendono necessarie. In Bosnia in particolare è possibile rilevare come il GFAP, che include la attuale costituzione, non si presta in maniera efficace al processo di adesione all'UE: per questo i tentativi di riforma proposti dalle istituzioni europee si sono concentrati principalmente sul rendere il sistema politico meno frammentato e più funzionale, senza ottenere però l'effetto sperato<sup>302</sup>.

È infine sul fronte dell'attuazione di emendamenti per rendere la Costituzione rispettosa di alcuni diritti umani fondamentali che il terreno sembra meno fertile in Bosnia-Erzegovina: questo per via dell'impostazione costituzionale e del potere di veto che possiedono i popoli costituenti nel processo di *decision-making*<sup>303</sup>. Dopo la sentenza Sejdic e Finci contro BiH, quantomeno la questione è stata aperta, anche se si è ancora lontani dall'assicurare la piena uguaglianza tra le varie etnie nel panorama bosniaco. Questo è infatti avversato dalle élite partitiche, che non vogliono perdere gli attuali benefici derivanti dall'assetto costituzionale ancora in vigore<sup>304</sup>.

Per utilizzare un'espressione cara a Larry Diamond<sup>305</sup>, la Bosnia-Erzegovina è da porre nella categoria dei regimi ibridi, perché oscilla tra la presenza di elementi democratici come libere elezioni ed alcuni autoritari o comunque poco inclusivi nei confronti della società civile che creano qualche ambiguità<sup>306</sup>. Un regime ibrido ha modo di governare in maniera

---

<sup>301</sup> "Bosnia and Herzegovina's justice system has some level of preparation. Some progress was made on accountability and integrity. The action plan needed to implement the 2014-2018 justice sector reform strategy has yet to be adopted. Politically motivated threats on the judiciary by some politicians in the country continued. Judicial independence remains to be strengthened.". Commissione europea, SWD(2016) 365, Bosnia and Herzegovina 2016 Report, 9 novembre 2016.

<sup>302</sup> PERRY, V., *Not-So-Great Expectations: The EU and the Constitutional Politics of Bosnia and Herzegovina*, da ARKAN, Z., & KEIL, S., *The EU and Member State Building - European Foreign Policy in the Western Balkans*, pp. 163-188, Routledge, Londra, 2015.

<sup>303</sup> *Ibidem*.

<sup>304</sup> DŽANKIĆ J., & KEIL, S., *op. cit.*

<sup>305</sup> Larry Diamond è professore di sociologia e scienze politiche presso la Stanford University. La sua teoria dei regimi ibridi è spiegata nel suo testo "Thinking About Hybrid Regimes" del 2002.

<sup>306</sup> Secondo l'indice di democratizzazione pubblicato come ogni anno da Freedom House, la Bosnia-Erzegovina al 2019 è un paese "parzialmente libero", con un indice pari a 53/100. Le maggiori mancanze derivano ad esempio da alcuni diritti politici fondamentali carenti, soprattutto in termini di pluralismo e opposizione politica. Cfr. Freedom in the World 2019, disponibile qui: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/bosnia-and-herzegovina>

stabile finché i sottili equilibri che lo compongono non si spezzano<sup>307</sup>. Questa categoria di regimi è tipica delle democratizzazioni della terza ondata<sup>308</sup>, ma può applicarsi anche a quegli stati come la BiH nati in un orizzonte temporale successivo, dettato dal carattere transizionale che emerge dalla Costituzione redatta a Dayton.

In conclusione, nella debolezza strutturale della Bosnia che abbiamo avuto modo di analizzare a fondo, anche la Commissione europea nel report del 2018<sup>309</sup> denota come uno dei fenomeni che influisce maggiormente sul protrarsi del cammino verso l'adesione europea dei Paesi dei Balcani occidentali è quello dello *state-capture*, da tradursi letteralmente con "appropriazione dello stato", per la quale la corruzione, l'eredità nazionalista e la mancanza di libertà nei media e nel rispetto della *rule of law* stanno bloccando l'ingresso in Europa per questi Paesi<sup>310</sup>.

C'è da chiedersi se la cosiddetta *enlargement fatigue*<sup>311</sup> sia dettata solamente dall'inefficienza e dall'inadeguatezza dei Paesi balcanici, o se anche l'Unione Europea abbia le sue colpe derivanti dalle problematiche affrontate negli ultimi anni, su tutte la crisi economico-finanziaria e l'aumento progressivo del deficit democratico<sup>312</sup>.

---

<sup>307</sup> Nel caso della Bosnia-Erzegovina, l'idea di secessione della Repubblica Serba di Bosnia avanzata dal proprio leader Milorad Dodik nel 2017, di cui tratteremo nelle fasi conclusive dell'elaborato, ha rischiato di far vacillare il governo del paese.

<sup>308</sup> Il riferimento è al testo di HUNTINGTON, S., P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, USA, 1991. Attraverso lo studio delle democrazie in oltre 60 paesi, Huntington rintraccia 5 fattori causali che portano molti paesi ad adottare sistemi democratici tra la metà degli anni '70 e l'inizio degli anni '90.

<sup>309</sup> "Today, the countries show clear elements of state capture, including links with organised crime and corruption at all levels of government and administration, as well as a strong entanglement of public and private interests. All this feeds a sentiment of impunity and inequality". Commissione europea, COM(2018) 65, A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, 6 febbraio 2018.

<sup>310</sup> BIEBER, F., *Conclusion: Rethinking Europeanisation*, da DŽANKIĆ J., ET AL., *op. cit.*

<sup>311</sup> Questa accezione è entrata nel lessico politico riferito all'Unione Europea dopo il drammatico fallimento del referendum per un trattato costituzionale europeo effettuato nel 2005 in Olanda ed in Francia. In quell'occasione anche la percezione dell'aumento del deficit democratico nelle istituzioni europee è aumentata sensibilmente: lo scetticismo verso l'effettiva capacità dell'UE di sostenere un allargamento orientale sulla scia di quello del 2004, rappresenta il vero fulcro del concetto di *enlargement fatigue*. Da O'BRENNAN, J., *On the Slow Train to Nowhere? The European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans*, da *European Foreign Affairs Review*, Issue 19, No. 2, pp. 221-242, Kluwer Law International, Dordrecht, 2014.

<sup>312</sup> Quando si parla di deficit democratico, il riferimento è alla legittimità e all'*accountability* che le istituzioni europee hanno nei confronti dei propri cittadini. Un esempio di manovra per bloccare l'aumento del deficit democratico fu l'indizione di elezioni libere per il Parlamento europeo nel 1979. In generale questo lo si vede soprattutto nelle tornate elettorali per le europee, che spesso vedono un'affluenza e partecipazione decisamente minore rispetto alle elezioni nazionali. Le proposte per ridurre il deficit democratico sono per gli europeisti una riforma delle istituzioni per far sì che queste aumentino la propria *accountability*, mentre per gli euroscettici il tutto si riduce ad una diminuzione del potere dell'Europa nelle politiche nazionali.

### 3.3 Le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

Quando parliamo di condizionalità europea, abbiamo appurato che non ci si riferisce soltanto alla conformità a particolari parametri economici, o a semplici adeguamenti delle legislazioni nazionali a quelle europee. Infatti, il rispetto di principi come quello della *rule of law* o l'osservanza dei diritti umani fondamentali risultano importantissimi in sede di valutazione di adesione di nuovi stati, perché parte integrante dell'*acquis communautaire*.

A questo proposito, è bene analizzare due sentenze che hanno provato a cambiare gli scenari politico-costituzionali dell'attuale Bosnia-Erzegovina, avvicinandola (seppur di poco) all'ingresso nell'Unione Europea.

#### 3.3.1 Il caso Sejdic e Finci c. Bosnia-Erzegovina

La sentenza emessa dalla Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo il 22 dicembre del 2009 sul caso Sejdic e Finci contro Bosnia-Erzegovina avrebbe dovuto avere un grande impatto nell'implementazione e attuazione di riforme nella Costituzione bosniaca, ma progressi significativi, come vedremo, ancora non ve ne sono stati.

La Corte infatti giudicò discriminatorie le disposizioni della Costituzione relative ai criteri per essere eletti nell'organo di Presidenza o in una delle camere dell'Assemblea Parlamentare, precisamente la Camera dei Popoli. Il ricorso fu presentato da un cittadino di religione ebraica ma di etnia bosniaca, Jakob Finci, ed uno appartenente all'etnia rom, Darko Sejdic, che contestavano le norme secondo le quali soltanto i membri dei cosiddetti "popoli costituenti" potessero essere eletti in questi organi dello stato. Infatti, gli "Altri", così chiamati nella Costituzione, non avevano il diritto di farne parte, nonostante questo gruppo includesse minoranze che avevano vissuto in Bosnia-Erzegovina per secoli.

Le violazioni riguardavano quindi due articoli della Costituzione presente all'Annesso 4 del GFAP, ossia il l'art. 4 e l'art. 5 che regolavano la composizione della Assemblea Parlamentare<sup>313</sup> e della Presidenza della Repubblica<sup>314</sup>. Inoltre, anche le disposizioni contenute nella legge elettorale del 2001, specialmente all'articolo 8 concernente la Presidenza della Repubblica, contenevano la "discriminazione" etnica relativa alla

---

<sup>313</sup> GFAP, Annesso 4, Art. IV: "*The House of Peoples shall comprise 15 Delegates, two-thirds from the Federation (including five Croats and five Bosniacs) and one-third from the Republika Srpska (five Serbs)*".

<sup>314</sup> GFAP, Annesso 4, Art. V: "*The Presidency of Bosnia and Herzegovina shall consist of three Members: one Bosniac and one Croat, each directly elected from the territory of the Federation, and one Serb directly elected from the territory of the Republika Srpska.*".

composizione degli organi dello stato<sup>315</sup>. Vi era una chiara specificazione in merito alla provenienza etnica dei membri di questi due organi, che indusse i due ricorrenti a rivolgersi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: questo era in loro pieno diritto, considerato che la Bosnia-Erzegovina era membro dal 2002 del Consiglio d'Europa, avendo ratificato la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU).

Il giudizio era quindi relativo al mancato rispetto dell'articolo 14<sup>316</sup> della CEDU riguardante il divieto di discriminazione, così come dell'articolo 3 del Protocollo Addizionale, che protegge il diritto di partecipare a libere elezioni che garantiscano la libera espressione dei cittadini<sup>317</sup>: in più le violazioni erano inerenti anche all'articolo 1<sup>318</sup> del Protocollo 12 firmato a Roma nel 2000 che attiene nuovamente al divieto generale di discriminazione.

Fino al 2006, la Corte Costituzionale di Bosnia-Erzegovina non considerava la supremazia della CEDU sulla Costituzione del paese<sup>319</sup>, ma questo cambiò nello stesso anno con l'emanazione della sentenza AP 2678/06, che stabiliva le violazioni degli atti costituzionali che ponevano un carattere restrittivo ai diritti e alle libertà dei cittadini a cui veniva negata la possibilità di candidarsi alle cariche più alte dello stato per via della propria etnia.

Nel 2005 già la Commissione di Venezia aveva espresso alcune opinioni<sup>320</sup> sullo status costituzionale della Bosnia, a seguito della Risoluzione 1384 *“Strengthening of democratic*

---

<sup>315</sup> Cfr. Election Law of Bosnia and Herzegovina, Capitolo 8, Art. 8.1, consultabile insieme agli emendamenti relativi sul sito dell'ufficio dell'Alto Rappresentante: [http://www.ohr.int/?page\\_id=68222](http://www.ohr.int/?page_id=68222)

<sup>316</sup> Cfr. Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, Art. 14: *“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.”*

<sup>317</sup> Cfr. Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, Art. 3, Protocollo Addizionale: *“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.”*

<sup>318</sup> Cfr. Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, Art. 1, Protocollo 12: *“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.”*

<sup>319</sup> Cfr. Decisioni della Corte Costituzionale di Bosnia-Erzegovina U 5/04 e U 13/05, citate nel testo del giudizio della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo reperibile al seguente link: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-96491"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{). In queste decisioni, dichiarò inammissibili i ricorsi alla Corte EDU poiché i parametri invocati - ossia l'articolo 3 del Protocollo 1 e gli articoli 2 e 5 della Convenzione internazionale sull'abolizione di ogni forma di discriminazione razziale - non avevano valore sovraconstituzionale. Da DICOSOLA, M., op. cit.

<sup>320</sup> Cfr. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, Venezia, 11 marzo 2005.

*institutions in Bosnia and Herzegovina*” del Consiglio d’Europa del 23 giugno del 2004, che ne richiedeva l’intervento quale organo consultivo per le questioni di materia costituzionale. In particolare, al Paragrafo 5 del documento emesso dalla Commissione, vi sono le conclusioni relative alla conformità degli organi dello stato con la CEDU o con la Carta Europea dell’Autonomia Locale<sup>321</sup>. Su quest’ultima, la Commissione rileva come non vi siano specifici riferimenti alle autorità locali nella Costituzione della Bosnia-Erzegovina, poiché le competenze relative appartengono alle Entità: la Commissione ne consiglia però l’introduzione nella Costituzione della BiH, per irrobustirne la forza normativa. Invece le violazioni appurate nei confronti della CEDU riguardavano appunto gli articoli della Convenzione citati in precedenza<sup>322</sup>.

Sempre la Commissione nel 2006 pubblicò il suo giudizio su una serie di proposte<sup>323</sup> dell’allora Presidente della Bosnia-Erzegovina Sulejman Tihić, che suggerivano una riforma costituzionale che includesse una differente elezione per il Presidente della Repubblica da applicarsi entro le elezioni che si sarebbero tenute alla fine dello stesso anno. Le proposte furono in particolare 3: la prima consisteva nel mantenere l’impostazione fornita dalla Costituzione di Dayton, che però come detto violava alcuni diritti fondamentali della CEDU.

La seconda ipotesi invece, proponeva semplicemente di rimuovere dalla Costituzione il riferimento al criterio etnico, lasciando immutata la composizione tripartita dell’organo: questa proposta però rischiava di far perdere all’organo la natura multietnica con il quale era stato creato, dato che ad esempio, molto probabilmente, i due candidati della Federazione di Bosnia-Erzegovina sarebbero stati entrambi bosniaci escludendo del tutto i croati o gli “Altri” dalla possibilità di essere eletti; lo stesso sarebbe accaduto nella Repubblica Serba, dove soltanto i serbi alle elezioni avrebbero avuto la meglio senza soffrire particolarmente dell’opposizione delle altre etnie<sup>324</sup>.

---

<sup>321</sup> La Carta Europea dell’Autonomia Locale si occupa di definire le regole fondamentali per garantire l’indipendenza politica, amministrativa e finanziaria degli enti locali. È stata aperta alla firma degli stati membri del Consiglio d’Europa nel 1985.

<sup>322</sup> Commissione di Venezia, Documento CDL-AD (2005) 004, Paragrafo V, Sottoparagrafo 5: “*In conclusion, the rules on the composition and election of the Presidency and the House of Peoples raise concerns as to their compatibility with the European Convention on Human Rights. The rules on the composition and election of the House of Peoples seem incompatible with Art. 14 ECHR, the rules on the composition and election of the Presidency seem incompatible with Protocol No. 12, which enters into force for BiH on 1 April 2005.*”.

<sup>323</sup> Contenute nel documento pubblicato dalla Commissione di Venezia, CDL-AD (2006) 004, 20 marzo 2006.

<sup>324</sup> Il tutto, sempre secondo la Commissione, si sarebbe potuto ovviare inserendo la disposizione per la quale un rappresentante per gruppo etnico aveva il diritto di sedere nell’organo di Presidenza: questo però si sarebbe scontrato con l’eventualità in cui i candidati con il maggior numero di voti provengano dal medesimo gruppo etnico, togliendo di fatto legittimità democratica al voto considerato che si rischiava di estromettere candidati che magari avevano avuto più voti rispetto agli effettivamente eletti (la Commissione pone l’esempio della Federazione di BiH, dove i candidati bosniaci avrebbero sicuramente ottenuto più voti rispetto agli altri).

La terza ed ultima proposta invece era decisamente la più ambiziosa, e suggeriva l'inserimento di un meccanismo di "elezione indiretta" per l'organo di Presidenza: questo nella principale ottica di ridurre i poteri esecutivi di tale organo consegnando maggior potere al Consiglio dei Ministri. Con procedura indiretta si intende la votazione da parte dell'Assemblea Parlamentare, che eleggerà la Presidenza offrendo la possibilità di maggiore cooperazione interetnica, partendo dall'assunto per il quale le forze in Parlamento dovranno cercare maggiormente il compromesso piuttosto che opporsi tra loro in una continua campagna elettorale. I "contro" di tale proposta derivano innanzitutto dalla decisione relativa a quale delle due camere affidare l'elezione della Presidenza; inoltre, sono da verificare anche i poteri che la Presidenza stessa potrebbe avere dopo una riforma costituzionale di così ampio respiro, anche se secondo la Commissione questa terza proposta è quella (con i dovuti accorgimenti) maggiormente perseguibile.

La Corte EDU nella stesura della sentenza ha preso in considerazione quanto riportato dalla Commissione di Venezia, ponendo le opinioni di quest'ultima nel dispositivo della sentenza insieme anche al parere espresso dall'OSCE nel report<sup>325</sup> concernente le elezioni del 2006, nel quale si accennava a "*constitutional ethnicity-based limitations to the right to stand for office*"<sup>326</sup> che contrastavano quanto stabilito dalla CEDU.

Valutati quindi questi aspetti e analizzata la Costituzione comparandola agli obblighi stabiliti dalla CEDU, la Corte prima di tutto dichiarò ammissibile il ricorso da parte dei due cittadini: considerato che la Costituzione della Bosnia-Erzegovina è il risultato di un trattato internazionale, vi era il dubbio sulla responsabilità da parte dello stato bosniaco. La responsabilità però fu acclarata dalla possibilità di emendare tale Costituzione da parte dell'Assemblea Parlamentare.

In secondo luogo, venne analizzata la compatibilità del ricorso relativo all'elezione nella Camera dei Popoli, che per i ricorrenti violava l'articolo 3 Protocollo 1 della CEDU. Nonostante infatti l'elezione della Camera fosse frutto di elezioni indirette (essendo i membri nominati dai Parlamenti delle due Entità), la Corte ha rilevato come la stessa Camera avesse forti poteri nel controllo della legislazione dello stato<sup>327</sup>, e che quindi era possibile considerare ammissibile il ricorso per tali violazioni.

---

<sup>325</sup> Cfr. OSCE, Bosnia and Herzegovina General Elections - OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, 2006.

<sup>326</sup> Traducendo letteralmente, il riferimento è alle limitazioni a base etnica previste dalla Costituzione.

<sup>327</sup> Come ad esempio la doppia approvazione delle leggi dello stato da parte di entrambe le Camere. Cfr. GFAP, Annesso 4, Art. 4 Par. 3.

La Corte EDU inoltre si esprime sulla ragionevolezza delle discriminazioni razziali contenuta nel testo costitutivo bosniaco, esprimendo il dissenso verso la differenza di trattamento riservata alle etnie che non poteva essere presente e giustificabile nel contesto di una società democratica: nonostante queste disposizioni fossero necessarie nel processo transizionale di pace, la Corte non le riteneva più ragionevoli<sup>328</sup>.

La Corte nell'analisi della questione relativa alla Presidenza della Repubblica contestò i medesimi trattamenti di discriminazione, rilevando la violazione non solo dell'articolo 14 della CEDU, ma anche quella dell'articolo 3 del Protocollo 1 e dell'articolo 1 del Protocollo 12.

Tra i ricorsi respinti, vi era quello all'articolo 3 della Convenzione proposto da Darko Sejdic: questo articolo è quello relativo alla tortura e ai trattamenti inumani o degradanti, considerato però non attinente e quindi non accoglibile (nonostante venga acclarato che la discriminazione razziale contiene l'accezione di trattamento inumano). Inoltre, anche il ricorso all'articolo 13 della Convenzione - riguardante il diritto di ricorso effettivo dinnanzi ad una istanza nazionale - è stato respinto.

In conclusione, la Corte con la sentenza favorevole verso la maggior parte dei ricorsi presentati dai due appellanti, ha provato a dare un impulso all'integrazione europea della Bosnia-Erzegovina. Soltanto l'anno precedente era arrivata infatti la firma dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione, che però necessitava per essere implementato di riforme costituzionali efficaci. Riforme che non sono ancora arrivate, e che sono state proposte e reiterate con diversi emendamenti senza però ottenere mai l'effetto sperato.

Dopo la formazione del nuovo governo nel 2011, i leader della Bosnia-Erzegovina hanno tentato di raggiungere un accordo formando una speciale commissione parlamentare per la stesura di alcuni emendamenti costituzionali: tale commissione, il cui mandato scade il 12 marzo 2012, non portò ad alcun risultato concreto<sup>329</sup>.

L'implementazione della sentenza del caso Sejdic e Finci, nonostante la volontà della Commissione europea di rinnovare la Costituzione del paese, non era all'ordine del giorno, manifestando ancora una volta tutti i limiti del processo di condizionalità europea che non attecchiva sulle élite dominanti nel paese. Ulteriori tentativi sono stati fatti dopo un'altra

---

<sup>328</sup> Cfr. Paragrafi 42-45 Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *Caso Sejdic e Finci c. Bosnia ed Herzegovina* [GC], no. 27996/06 e 34836/06, 2009.

<sup>329</sup> VETTORI, E., *EU Conditionality on Nationality-Sensitive Matters in Bosnia and Herzegovina: Promoting Democracy or Maintaining the Status Quo?*, EURAC, Bolzano, 2013.

sentenza della Corte EDU, sempre sul tema delle discriminazioni nel processo elettivo delle cariche più alte dello stato<sup>330</sup>.

### 3.3.2. Il caso Zornić c. Bosnia-Erzegovina

In un periodo storico dove le riforme costituzionali stavano passando in secondo piano, nonostante il clamore mediatico della sentenza Sejdic-Finci, la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo prese in esame anche il ricorso effettuato da Azra Zornić, presentato il 19 dicembre 2005, nella propria sentenza finale emanata nello stesso mese ma di 9 anni dopo, nel 2014.

Azra Zornić era al momento del ricorso alla Corte EDU un’esponente del partito socialdemocratico di Bosnia, con il quale era stata candidata alle elezioni per l’Assemblea Parlamentare nel 2002. Si rivolse alla Corte per denunciare l’ineleggibilità negli organi della Camera dei Popoli e della Presidenza della Repubblica, poiché non si riconosceva in nessuno dei popoli costituenti<sup>331</sup> elencati in Costituzione, che era ancora un requisito minimo per partecipare all’elezione in uno di tali organi.

La Corte nel suo giudizio ha ovviamente citato la giurisprudenza dettata dal caso Sejdic-Finci, facendo riferimento anche alla decisione emessa dalla Corte Costituzionale di Bosnia-Erzegovina AP 1945/10 del 2010 in cui la Corte nazionale ammette la mancanza di giurisdizione nell’esame dei ricorsi contro l’ineleggibilità dei cittadini negli organi dello stato per questioni razziali.

Oltre alle violazioni della CEDU rinvenute anche nel caso precedente, quindi relative all’articolo 14, all’articolo 3 del Protocollo 1 e all’articolo 1 del Protocollo 12, la Corte EDU ritenne opportuno valutare il caso Zornić anche alla luce dell’articolo 46 della CEDU, che stabilisce che “*le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti*” e che “*la sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri<sup>332</sup> che ne controlla l’esecuzione*”. Questo aggravava

---

<sup>330</sup> VETTORI, E., *op. cit.*

<sup>331</sup> Mutuata dall’ex Jugoslavia, la decisione di affiliazione etnica avviene attraverso un procedimento che la Corte nel dispositivo della sentenza definisce di *self-classification*. Infatti, non vi sono criteri oggettivi che determinano l’etnia degli individui, se non la lingua principale conosciuta o la religione osservata. In più, non vi è la necessità di una “accettazione” nel gruppo etnico scelto da parte dei membri di quello stesso gruppo. Cfr. Paragrafo 9 della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, *Zornić c. Bosnia ed Erzegovina*, no. 3681/06, 2014.

<sup>332</sup> Il Comitato dei Ministri è un organo decisionale in seno al Consiglio d’Europa. È composto dai ministri degli esteri degli stati membri, e si riunisce due volte all’anno: è in carico, secondo l’articolo citato nel testo, dell’attuazione concreta delle sentenze della Corte EDU.

le responsabilità del governo bosniaco, che nonostante l'emissione della sentenza avvenuta ben 5 anni prima non era ancora riuscito ad implementare le riforme richieste.

Le tre risoluzioni adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa tra il 2011 ed il 2013 avevano posto l'accento sull'attuazione pratica<sup>333</sup> della sentenza Sejdic-Finci, senza successo: l'ultima di queste risoluzioni poneva come termine ultimo un tempo utile per far sì che le elezioni del mese di ottobre 2014 fossero tenute con una nuova legge elettorale e nuove disposizioni costituzionali conformi alla CEDU<sup>334</sup>.

Per quanto riguarda il verdetto finale della Corte EDU, questa rinvenne le medesime violazioni del caso Sejdic-Finci, riportando quindi nel dibattito politico il tema delle riforme costituzionali per cambiare un sistema che violava costantemente i diritti umani fondamentali. Purtroppo, senza alcun progresso evidente.

### **3.3.3 La sentenza U 14/12 del 2015 della Corte Costituzionale di BiH: una “presa di coscienza”?**

Il 26 marzo del 2015, la Corte Costituzionale di Bosnia-Erzegovina per la prima volta si espone sul contrasto tra il sistema elettorale basato sul federalismo etnico e il principio di non discriminazione determinato dalla CEDU all'articolo 1 del Protocollo 12. Il ricorrente della sentenza U 14/12 del 2015 era Zeljko Komšić, che allora (come lo è attualmente) era membro della Presidenza della Bosnia-Erzegovina. Il ricorso fu presentato per via di violazioni rilevate sia nelle costituzioni delle due Entità che nella legge elettorale, che non erano in conformità non solo con la CEDU, ma anche con l'articolo 2 comma 4 della Costituzione di Bosnia-Erzegovina<sup>335</sup> e con il Patto Internazionale sui diritti civili e politici (art. 2, comma 25-26).

---

<sup>333</sup> “It urged the authorities of Bosnia and Herzegovina to take all the necessary steps for the full execution of that judgment by adopting required measures aimed at eliminating discrimination against those who are not affiliated with a constituent people in standing for election to the House of Peoples and the Presidency of Bosnia and Herzegovina and to bring its constitution and electoral legislation in conformity with the Convention requirements without any further delay”. Cfr. Paragrafo 9 della sentenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, *Zornić c. Bosnia ed Erzegovina*, no. 3681/06, 2014.

<sup>334</sup> “FIRMLY CALLS UPON all authorities and political leaders of Bosnia and Herzegovina to ensure that the constitutional and legislative framework is immediately brought in line with the Convention requirements so that the elections in October 2014 are held without any discrimination against those citizens who are not affiliated with any of the “constituent peoples”. Cfr. Paragrafo 9 della sentenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo, *Zornić c. Bosnia ed Erzegovina*, no. 3681/06, 2014.

<sup>335</sup> Cfr. GFAP, Annesso 4, Art. II, comma 4 sulla non discriminazione.

Come nei casi precedenti, la questione sollevata era quella relativa alle disposizioni costituzionali che escludevano del tutto il gruppo etnico degli “Altri” anche dagli organi delle Entità, le cui costituzioni contrastavano quindi anche quella della Bosnia-Erzegovina che ha un chiaro riferimento alla non discriminazione tra le proprie norme costituzionali.

L’importanza della decisione in oggetto deriva dal fatto che la Corte Costituzionale di BiH non aveva mai ammesso nessun caso per violazioni che riguardavano convenzioni sovranazionali sui diritti umani. Questo potrebbe far pensare ad un cambio di prospettiva significativo da parte della Corte, che sembrava riconoscesse quindi l’esistenza di principi “sovracostituzionali” comparabili a quelli della Costituzione di BiH.

Maria Dicosola ci tiene però a sottolineare come è bene non sopravvalutare la portata di tale decisione: infatti leggendo il dispositivo della sentenza, la Corte fa notare come il suo compito non fosse quello di verificare la conformità della Costituzione di Bosnia-Erzegovina e la legge elettorale con, ad esempio, la CEDU: ma controllare che le norme delle costituzioni delle due Entità siano coerenti con la Costituzione dello stato.

La Corte di seguito riconosce gli accordi internazionali sui diritti umani ratificati dalla Bosnia: afferma però che questi non hanno uno status superiore nella gerarchia delle fonti rispetto alla costituzione bosniaca<sup>336</sup>, perché è questa che all’Annesso 1 gli ha permesso di entrare in vigore<sup>337</sup>. Quindi la valutazione verrà effettuata sulla base della Costituzione del paese: una scelta che Dicosola giustifica come una presa di coscienza nel non ampliare di troppo le competenze della Corte nell’ambito delle verifiche costituzionali del federalismo etnico, anche per riaffermare in qualche modo la sovranità dello stato<sup>338</sup>.

---

<sup>336</sup> Cfr. Sentenza U 14/12 del 26 marzo 2015, “*it cannot have a superior status in relation to the Constitution of BiH, given the fact that the European Convention entered into force on the basis of the Constitution of BiH*”.

<sup>337</sup> Cfr. Sentenza U 14/12 del 26 marzo 2015, “*in interpreting the term [...] Constitution and the obligation of the Constitutional Court to uphold this Constitution, one must take into account 15 international human rights agreements referred to in Annex I to the Constitution of BiH, which are directly applied in BiH, and the position that the rights referred to in the European Convention and the Protocols thereto occupy in the constitutional order of the state*”.

<sup>338</sup> I riferimenti per l’analisi di questa sentenza sono tratti da DICOSOLA, M., *Ethnic Federalism and Political Rights of the Others*, da *Proceedings of the Conference - Twenty Years After Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina*, Luiss University Press, Roma, 2016.

### 3.4 Le ultime elezioni: risultati e scenari futuri

Nonostante gli sforzi delle istituzioni esterne che operano in Bosnia-Erzegovina, le tanto desiderate riforme costituzionali che cambiassero la fisionomia dello stato nei suoi organi principali non sono mai arrivate.

Il 7 ottobre 2018 si sono tenute le elezioni parlamentari, che dovevano stabilire a livello nazionale i 3 membri della Presidenza della Repubblica e i 42 delegati della Camera dei Rappresentanti. Nelle Entità in particolare, nella Federazione di Bosnia-Erzegovina si è invece votato per la Camera dei Rappresentanti e per le assemblee dei cantoni, mentre nella Repubblica Serba per l'elezione del Presidente e per i membri dell'Assemblea Nazionale<sup>339</sup>. L'affluenza è stata del 53,36%, in leggero calo rispetto alla tornata elettorale precedente di 4 anni prima.

Le elezioni di ottobre hanno confermato la vittoria di due partiti nazionalisti: il bosniaco SDA (Partito d'Azione Democratica) ed il serbo SNSD (Alleanza dei Socialdemocratici Indipendenti), che hanno condotto alla Presidenza della Repubblica rispettivamente Šefik Džaferović<sup>340</sup> e, nuovamente, Milorad Dodik<sup>341</sup>; tra i croati, il DF (Fronte Democratico) ha battuto lo storico partito nazionalista HDZ, eleggendo ancora una volta Zeljko Komšić<sup>342</sup> come proprio rappresentante nella Presidenza. Tra i partiti non nazionalisti e di stampo multietnico, l'NS<sup>343</sup> (Nostro Partito) ha guadagnato i voti necessari per entrare per la prima volta in parlamento.

---

<sup>339</sup> Con procedimento di elezione indiretta, sono stati in seguito votati i membri della Camera dei Popoli a livello statale e delle Camere dei Popoli delle due Entità. Inoltre, le due Camere della FBiH hanno eletto anche il proprio Presidente.

<sup>340</sup> Džaferović è il successore di Bakir Izetbegović, figlio di Aljia Izetbegović, che come abbiamo visto era stato uno dei personaggi più importanti degli anni '90 nei Balcani. Il figlio Bakir è attualmente il leader politico dell'SDA, nonostante non sieda più nell'organo di Presidenza.

<sup>341</sup> Milorad Dodik è una delle personalità più controverse nell'ultimo decennio di politica nazionale in Bosnia-Erzegovina. Dal 2010 al 2018 è stato infatti Presidente della Repubblica Serba, manifestando spesso tendenze secessioniste e amicizie con la Russia di Putin, oltre che con gli ambienti delle destre europee. Fu il maggiore sostenitore del referendum (poi giudicato incostituzionale) relativo all'istituzione della festa nazionale della Repubblica Serba da celebrare ogni 9 gennaio.

<sup>342</sup> L'elezione di Komšić, che era già stato membro della Presidenza della Repubblica, ha sollevato non poche polemiche: infatti i risultati hanno dimostrato come sia riuscito a battere il candidato nazionalista croato Dragan Čović soltanto nelle municipalità in cui la maggioranza relativa degli abitanti non era di nazionalità croata. L'accusa è stata quindi quella di aver usufruito del supporto dei votanti bosniaci: questo ha causato forti proteste nei giorni seguenti alle elezioni.

<sup>343</sup> Il partito Naša Stranka rappresenta una delle più recenti formazioni politiche del paese: fondato nel 2008, si considera liberale, antinazionalista e antielitario. Prima del 2018 si era sempre concentrato a livello locale, guadagnando però 2 seggi nella Camera dei Rappresentanti nelle ultime elezioni. Da PIACENTINI, A., "Trying to Fit In": *Multiethnic Parties, Ethno- Clientelism, and Power-Sharing in Bosnia and Herzegovina and Macedonia*, da *Nationalism and Ethnic Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 273-291, Routledge, Londra, 2019.

Le ultime elezioni hanno consegnato alla Bosnia-Erzegovina una situazione di stallo politico-istituzionale non da poco: per la formazione del Consiglio dei Ministri infatti, vi è bisogno di un compromesso tra i partiti che siedono nella Presidenza ma anche in Parlamento<sup>344</sup>: ritorna quindi lo spettro del blocco istituzionale che un regime consociativo così composto rischia di riproporre ciclicamente.

Paradossalmente, la vittoria di un partito non nazionalista tra i croati ha portato agli sviluppi recenti relativi alla formazione dell'esecutivo, che nel mese di settembre 2019, quindi quasi un anno dopo le elezioni, non ha ancora visto la luce. Proprio sul membro croato, Zeljko Komšić, si sono susseguite le maggiori polemiche dato che secondo l'opposizione dell'HDZ Komšić non rappresenterebbe legittimamente il proprio gruppo di appartenenza.

Il punto di distacco più forte per la creazione del nuovo governo è sostanzialmente quello dell'avanzamento della candidatura per entrare a far parte della NATO<sup>345</sup>: Milorad Dodik attraverso il suo veto ha bloccato l'invio dell'Annual National Programme per il 2019, osteggiando pesantemente l'adesione all'Alleanza Atlantica.

Nel mese di agosto 2019, i 3 partiti maggioritari hanno firmato un accordo comprendente 12 principi per formare entro 30 giorni un nuovo governo che permetta al paese di uscire dallo stallo istituzionale: l'SDA, l'HDZ ed il SNSD nelle persone dei loro leader Izetbegović, Čović e Dodik innanzitutto hanno confermato il rispetto del GFAP di Dayton, per evitare possibili tensioni soprattutto relativamente alla questione della divisione etnica delle cariche. Inoltre, si sono impegnati a continuare il processo di adesione del paese all'Unione Europea, che comprende tutto il corollario delle riforme strutturali da effettuare per rispettare i criteri di condizionalità imposti dalle istituzioni europee. Sulla questione della NATO, l'impegno è stato quello di confermare l'avanzamento delle relazioni con l'Alleanza senza però porsi limiti temporali o decisionali sull'adesione o meno del paese. Finalmente, tra i 12 principi, vi è anche la volontà di conformare la legislazione interna alle sentenze della Corte EDU sull'uguaglianza dei cittadini e dei popoli costituenti, e per evitare ogni

---

<sup>344</sup> Cfr. GFAP, Annesso 4, Art. V, comma 4.

<sup>345</sup> La Bosnia-Erzegovina si è unita al programma Partnership for Peace della NATO della 2006, iniziando il suo processo di adesione. Nel 2009 ha annunciato l'entrata nel Membership Action Plan (MAP), vero e proprio viatico per gli stati che desiderano far parte dell'Alleanza. Ogni anno la Bosnia è tenuta a presentare un report, l'Annual National Programme, nel quale espone i progressi relativi al comparto della difesa e alle condizioni che la NATO fin dal 2009 ha imposto per una futura adesione (come il traferimento di alcune *facilities* militari). L'ingresso nella NATO è stato da sempre osteggiato dai Serbi di Bosnia, per via della vicinanza politica della propria élite partitica con la Russia.

tipo di discriminazione. Tra le altre questioni affrontate, inoltre vi è la lotta alla corruzione e al crimine organizzato, e la proposta per nuove infrastrutture nel campo dei trasporti e dell'energia<sup>346</sup>.

Questi propositi sono stati, come spesso accade nella storia della Bosnia-Erzegovina, puntualmente disattesi. Ad inizio settembre 2019 è scaduta la *deadline* prevista dei 30 giorni nel quale formare il nuovo esecutivo. Il disaccordo sull'adesione alla NATO resta ancora il problema più grande da risolvere. Le minacce di Dodik di ritirare la Repubblica Serba dagli accordi intrapresi fin dal 2006 sulla formazione di forze militari e di polizia a composizione etnica mista rischia di riportare il paese nel baratro delle divisioni tra gruppi<sup>347</sup>. Uno scenario che deve essere assolutamente evitato, ma che per adesso appare il più probabile se non si dovesse arrivare ad un compromesso tra le parti.

### **3.4.1. Un precedente della Corte Costituzionale di BiH sulla paralisi del sistema istituzionale: il caso Ljubić e la legge elettorale**

Nel dicembre del 2016, la Corte Costituzionale bosniaca ha emesso una sentenza che dichiarava incostituzionali alcuni articoli della legge elettorale sulla Camera dei Popoli della Federazione di Bosnia-Erzegovina. Come detto, questo è un organo ad elezione indiretta, composto da 58 deputati eletti nelle 10 assemblee cantonali con un criterio proporzionale alla dimensione demografica di ciascun cantone, e alla composizione etnica: alla proporzionalità però si aggiunge il principio per il quale ogni cantone doveva eleggere almeno un rappresentante per ogni popolo costituente.

La sentenza U 23/14 del 1° dicembre 2016, più nota come “sentenza Ljubić”, avrebbe dovuto cambiare, come le precedenti, lo scenario costituzionale del paese, sulla via di riforme che ormai erano necessarie da troppo tempo. Questa decisione della Corte aveva concesso che valesse ancora la norma relativa alla distribuzione dei seggi per popolo costituente, proponendo però che entro 6 mesi dall'emissione del verdetto venisse emendata la legge elettorale secondo dei criteri coerenti con quanto stabilito in tutta la giurisprudenza precedente.

---

<sup>346</sup> Cfr. *Bosnia to form a government according to set of agreed principles*, 5 agosto 2019, reperibile qui: <http://ba.n1info.com/English/NEWS/a361027/Bosnia-to-form-a-government-according-to-set-of-agreed-principles.html>

<sup>347</sup> Cfr. *Bosnia Agreement on Forming State Government Passes Deadline*, 5 settembre 2019, consultabile qui: <https://balkaninsight.com/2019/09/05/bosnia-agreement-on-forming-state-government-passes-deadline/>

L'HDZ, il partito nazionalista croato, propose una legge elettorale per concentrare i rappresentanti croati eletti nei cantoni in cui la popolazione croata è maggioritaria, rimuovendoli da città come Sarajevo dove vi era una netta minoranza. La concentrazione dei seggi nell'Erzegovina avrebbe garantito all'HDZ una centralità mai avuta all'interno della Camera dei Popoli della Federazione, che di riflesso si sarebbe tradotta nella Camera nazionale che è ad elezione indiretta. Ma lasciando da parte l'aspetto puramente numerico, una legge elettorale di questo tipo avrebbe introdotto il principio secondo il quale la rappresentanza etnica coincide con la concentrazione etnica del territorio<sup>348</sup>.

Di fatto, come si è visto nelle elezioni del 2018, alla fine è successo proprio quello che l'HDZ temeva, con la vittoria di Komšić e la sconfitta dei nazionalisti, che avevano preso molti più voti nelle zone a maggioranza demografica croata. Questo nonostante la Corte Costituzionale bosniaca avesse espressamente richiesto degli emendamenti chiari e concreti alla legge elettorale per conformarla quanto il più possibile alle sentenze precedenti, anche della Corte EDU.

La attuale paralisi del sistema<sup>349</sup> è da ricondurre anche al vuoto normativo lasciato da questa sentenza, che come molte delle precedenti, non è mai stata attuata nel concreto.

### **3.5 L'opinione della Commissione europea sulla domanda d'adesione della Bosnia-Erzegovina**

Come ogni anno (eccetto per il 2017), la Commissione europea stila un report relativo ai progressi ottenuti dalla Bosnia-Erzegovina nelle riforme strutturali sia in campo politico che economico.

La Commissione ricorda come il 15 febbraio del 2016 la Bosnia abbia ufficialmente inoltrato la propria candidatura per aderire all'Unione Europea. Circa 7 mesi dopo, il Consiglio dell'Unione Europea ha invitato la Commissione, come da procedura stabilita

---

<sup>348</sup> Cfr. SASSO, A., *Bosnia Erzegovina: il carnevale dell'etnopolitica*, articolo pubblicato da Osservatorio Balcani e Caucaso, 26 febbraio 2018, disponibile qui: <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Bosnia-Erzegovina-il-carnevale-dell-etnopolitica-186309>

<sup>349</sup> Quando parliamo di paralisi istituzionale in Bosnia-Erzegovina, è bene fare un accenno a quanto sta accadendo a Mostar, una delle città più famose della nazione. Dal 2008 infatti non si tengono elezioni municipali per via di una violazione rilevata anche dalla Corte Costituzionale di Bosnia nello statuto della città e per l'assenza di un accordo su una nuova legge elettorale. Il fenomeno della *Mostarizacija*, letteralmente "mostarizzazione", rischia di investire così anche il paese. Da SASSO, A., op. cit.

dall'articolo 49 del Trattato sull'Unione Europea, a pubblicare la sua opinione sull'adesione. Questo è il quadro giuridico nel quale opera la Commissione europea.

Allegata alla sua opinione, la Commissione nel 2019 ha proposto il consueto report analitico che si preoccupa di analizzare nel dettaglio e con riferimento a ben 33 materie la situazione nel paese: il report spazia su ogni ambito, dalla libera circolazione dei capitali e delle merci alle regolamentazioni agricole e sanitarie, non dimenticando ovviamente gli aspetti relativi alle politiche economiche e fiscali<sup>350</sup>.

Nell'opinione pubblicata il 29 maggio 2019<sup>351</sup>, la Commissione ha rilevato come la Bosnia-Erzegovina non abbia ancora raggiunto i sufficienti criteri relativi alla stabilità di istituzioni che possano garantire la democrazia, il rispetto della *rule of law* e dei diritti umani, oltre alla protezione delle minoranze<sup>352</sup>. L'Unione sostiene che la Bosnia debba “porre in linea” il suo quadro costituzionale con gli standard europei, non per forza imponendo la centralizzazione dello stato, ma rinnovando in maniera profonda le proprie istituzioni interne<sup>353</sup>. Inoltre, la Commissione richiede riforme essenziali nel comparto della pubblica amministrazione.

Per quanto concerne i criteri di tipo economico, viene rilevato come la BiH abbia raggiunto un certo grado di stabilità macroeconomica, anche se non è ancora stato raggiunto un pieno funzionamento dell'economia di mercato: in particolare, il focus deve essere posto sul miglioramento dei processi di *decision-making* delle imprese pubbliche, soprattutto per quanto riguarda il tema della trasparenza. La Bosnia infatti da sempre ha un alto grado di corruzione, che l'ha spesso frenata nel raggiungimento dei propri obiettivi.

Sono ancora molti i settori in cui la Commissione europea sottolinea la necessità di interventi infrastrutturali, che si rendono necessari se il paese vuole proseguire il suo cammino verso l'adesione all'UE. Inoltre, viene fatto notare come l'inizio delle effettive negoziazioni per l'adesione sarà possibile soltanto nel momento in cui la Bosnia-Erzegovina

---

<sup>350</sup> Commissione europea, SWD(2019) 222, Analytical Report accompanying the document “Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s application for membership of the European Union”, 29 maggio 2019, reperibile al seguente link: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf>

<sup>351</sup> Commissione europea, COM(2019) 261, Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s application for membership of the European Union, 29 maggio 2019, consultabile qui: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion_en.pdf)

<sup>352</sup> Questi fanno parte dei più volte citati criteri di Copenaghen stabiliti nella capitale danese nel Consiglio europeo del 1993.

<sup>353</sup> “While a decentralised state structure is compatible with EU membership, Bosnia and Herzegovina will need to reform its institutions to be able to effectively participate in EU decision-making and to fully implement and enforce the *acquis*” da Commissione europea COM(2019) 261.

avrà ottenuto un certo grado di “affidabilità” istituzionale in conformità con i criteri di Copenaghen che richiedono la piena stabilità democratica<sup>354</sup>.

### **3.5.1. Le soluzioni pratiche proposte dalla Commissione**

Le priorità chiave in ottica integrazione sono state suddivise in aree definite nella più recente opinione sull'ammissione della Bosnia-Erzegovina nell'Unione Europea.

Naturalmente i punti focali sono sempre quelli relativi alla democrazia e alla funzionalità del sistema istituzionale: tra gli interventi concreti, viene proposta una riforma che consenta di condurre elezioni in linea con gli standard europei e con le raccomandazioni dell'OSCE e della Commissione di Venezia, sbloccando in particolare la situazione di Mostar che è ancora ferma nel medesimo stallo di più di 10 anni fa<sup>355</sup>.

In aggiunta a questo, viene proposto il totale rinnovamento del *framework* costituzionale, a cominciare dalla distribuzione delle competenze tra i vari livelli del governo. In particolare, l'accento viene posto anche sul garantire indipendenza al sistema giudiziario, rafforzando quindi il lavoro del HJPC<sup>356</sup>: sulla scorta di questo, viene indicata anche la necessità di riformare la Corte Costituzionale.

È chiaro anche il riferimento alle sentenze della Corte EDU: viene citata la sentenza Sejdic-Finci che avrebbe dovuto cambiare le norme sull'elezione negli organi dello stato assicurando uguaglianza e assenza di discriminazione.

Riguardo ad alcuni interventi concreti, la Commissione consiglia di potenziare la lotta contro la corruzione ed il crimine organizzato principalmente attraverso provvedimenti come l'attuazione di una legge sul conflitto di interessi e sulla protezione per le testimonianze degli informatori, o l'allineamento agli standard europei della legislazione vigente nella pubblica amministrazione, in modo da aumentare in particolare la trasparenza del sistema.

Sotto il profilo dei diritti umani fondamentali, la Commissione ravvede il bisogno di rinforzare le normative contro la discriminazione e a favore dell'uguaglianza di genere; inoltre suggerisce l'abolizione del riferimento alla pena di morte ancora presente nella Costituzione della Repubblica Serba, che non è assolutamente ammissibile per un paese in

---

<sup>354</sup> “The Commission considers that negotiations for accession to the European Union should be opened with Bosnia and Herzegovina once the country has achieved the necessary degree of compliance with the membership criteria and in particular the Copenhagen political criteria requiring the stability of institutions guaranteeing notably democracy and the rule of law” da Commissione europea COM(2019) 261.

<sup>355</sup> Cfr. nota 349 del presente elaborato.

<sup>356</sup> Cfr. nota 202 del presente elaborato.

via di adesione all'UE. Per finire, le garanzie di libera associazione e libera espressione devono essere massime sia per i normali cittadini che per giornalisti e media del paese.

La Commissione conclude la propria relazione sostenendo che la Bosnia-Erzegovina debba continuare a stringere accordi sia a livello di cooperazione regionale che a livello di relazioni bilaterali con i paesi limitrofi, di modo da risolvere le ultime (piccole) divergenze ancora presenti dalla fine del conflitto degli anni '90.

I finanziamenti elargiti attraverso l'IPA II vengono nuovamente rinnovati, e la Commissione ha rimandato al 2020 il prossimo report dove, speranza forse vana, saranno valutati i progressi del paese verso l'adesione all'Unione Europea.

### **3.5.2 Il piano triennale del Consiglio d'Europa 2018-2021**

Lo scorso anno il Consiglio d'Europa ha pubblicato il documento programmatico intitolato *Action Plan for Bosnia-Herzegovina 2018-2021*<sup>357</sup>, comprensivo di dettagliate strategie per il triennio preso in oggetto, affinché la BiH riesca ad uniformarsi ai paesi maggiormente avanzati dal punto di vista della democratizzazione e del rispetto dei diritti umani fondamentali.

Il Consiglio d'Europa ha stilato così un pacchetto di riforme da effettuarsi in diversi ambiti, con particolare riferimento al rafforzamento della *rule of law* e della democrazia. In particolare lo sviluppo di quest'ultima dev'essere portato avanti attraverso riforme strutturali in tutti i livelli della pubblica amministrazione: a questo proposito, il Consiglio d'Europa suggerisce alcuni accorgimenti relativi alla decentralizzazione del governo: in particolare il Consiglio citando la Raccomandazione 324 del 2012, spinge per l'implementazione nella legislazione bosniaca della Carta Europea della Autonomia Locale per migliorare il coordinamento tra stato centrale e le due Entità.

Per quanto concerne invece una nuova legge elettorale, sulla base del monitoraggio effettuato sulle elezioni locali del 2016 e sulla scorta di quanto deciso dalla Corte Costituzionale di BiH e dalla Corte EDU, il Consiglio si impegna a riformarla in maniera sostanziale, mettendo innanzitutto a disposizione il lavoro della Commissione di Venezia in merito all'assistenza tecnica per costruire un meccanismo elettorale conforme agli standard europei; in particolare, il Consiglio promuoverà le elezioni con campagne educazionali e di

---

<sup>357</sup> Il documento in oggetto è stato consultato al presente link: <https://rm.coe.int/bih-action-plan-2018-2021-en/16808b7563>

sensibilizzazione verso gli elettori, cercando di stemperare gli stereotipi etnici e di genere ancora fortemente presenti nel paese.

In termini concreti, i fondi messi a disposizione dal Consiglio d'Europa per la realizzazione di questo piano corrispondono circa 18,1 milioni di euro: il *follow-up* dei progressi del piano sarà condotto dal Comitato dei Ministri, che coordinerà anche la stesura dei report finali su quanto ottenuto e sulle misure che vanno invece attuate in maniera differente da quanto inizialmente proposto.

## CONCLUSIONI

Una storia di “straordinario” insuccesso. Così potremmo definire l’operato delle istituzioni internazionali in Bosnia-Erzegovina. Straordinario perché va rilevato come il processo di *state-building* del paese sia partito sostanzialmente da zero, con delle basi poco solide che in poco tempo sono state poste e fissate dal General Framework Agreement for Peace firmato a Dayton nel 1994. Di insuccesso perché lo stato versa attualmente, e da circa 25 anni, in una condizione di fragilità dovuta alla conformazione delle istituzioni interne e alle divisioni etniche che come abbiamo analizzato nel corso dell’elaborato hanno influenzato l’*iter* verso le riforme costituzionali e verso l’adesione all’Unione Europea.

Di fatto, restano valide a 9 anni di distanza le proposte di Florian Bieber, uno degli studiosi più importanti della regione balcanica, rispetto alle possibili mosse che la Bosnia-Erzegovina deve compiere per potersi affermare come un candidato serio all’adesione nelle istituzioni europee e per superare l’impasse a livello istituzionale che la contraddistingue da diverso tempo.

Queste proposte puntano a costruire un nuovo quadro costituzionale, con un approccio che Bieber definisce *soft*, e che di base si ispiri a modelli federali come quello belga o tedesco, senza proporre un sistema che valga soltanto per la BiH<sup>358</sup>.

Lo sforzo degli organi internazionali dovrebbe concentrarsi sull’incoraggiare riforme costituzionali che seguano alcuni principi cardine. Innanzitutto, gli emendamenti costituzionali devono essere introdotti attraverso il formale processo istituzionale, senza che vengano imposti attraverso azioni o meeting ad hoc. Inoltre, l’obiettivo delle riforme deve essere quello non di avanzare nel processo di *state-building* in maniera sottesa<sup>359</sup>, ma attraverso manovre che prima di tutto migliorino la Costituzione sotto il profilo dei diritti umani conformandola possibilmente a quanto stabilito dalle sentenze della Corte EDU. Il processo di riforme costituzionali deve essere avanzato tenendo presente che la Bosnia-Erzegovina è un paese fortemente decentralizzato, data la natura e i poteri conferiti alle due Entità: l’attenzione deve essere incentrata sul proporre miglioramenti a livello centrale e nel coordinamento federale<sup>360</sup>.

---

<sup>358</sup> BIEBER, F., *Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina: preparing for EU accession*, European Policy Center, Bruxelles, 2010.

<sup>359</sup> Bieber utilizza l’espressione “by stealth”, letteralmente “di nascosto”. *Ibidem*.

<sup>360</sup> *Ibidem*.

Questo è quanto è accaduto negli ultimi anni, senza la necessaria convinzione e forza da parte delle istituzioni europee, che sono state costrette a scontrarsi con la realtà delle divisioni interne che ancora oggi domina il panorama politico bosniaco. Su questo, sicuramente, ha influito anche la crisi economica dell'Eurozona che ha spostato le attenzioni su altre materie rispetto a quella dell'allargamento orientale.

Lo stallo istituzionale causato dalle profonde differenze che caratterizzano gli indirizzi e le volontà delle élite politiche non ha consentito, e non consente tuttora, un avanzamento nel campo delle riforme strutturali del paese: la Commissione europea ogni anno con i suoi report vaglia i progressi della Bosnia-Erzegovina, concludendo quasi sempre con i medesimi propositi senza proseguire in maniera concreta verso il processo di integrazione.

Le minacce che costantemente mettono in discussione le relazioni tra gruppi etnici nel complesso sistema multifederale bosniaco sono essenzialmente 3: la paura da parte dei gruppi etnici di essere “dominati” dagli altri gruppi, le minacce di esclusione su base etnica (giustificate però anche dalla formulazione di alcuni articoli della Costituzione) e la retorica della secessione sempre presente soprattutto da parte dei leader della Repubblica Serba<sup>361</sup>. In più, le minoranze non appartenenti ai 3 popoli costituenti rischiano di essere lasciate da parte non solo dall'agone politico, ma anche attraverso discriminazioni che si traducono spesso in svantaggi economici e sociali<sup>362</sup>.

L'Unione Europea ormai da tempo propone come ogni anno il *Western Balkans Summit*, che nel 2019 si è tenuto a Poznan, in Polonia. L'iniziativa fa parte del cosiddetto “processo di Berlino”, con il quale dal 2010 su proposta della Germania sono iniziati incontri di carattere diplomatico con i paesi dell'Europa sud-orientale per far sì che vi sia un ulteriore allargamento dell'Unione Europea. In particolare, in merito all'adesione della Bosnia-Erzegovina, all'interno di questo progetto vi fu il chiaro impegno nel 2014 da parte di Germania e Regno Unito per favorire il processo di integrazione del paese attraverso l'invio di una lettera direttamente alle più importanti cariche europee nella gestione delle politiche di allargamento: in questa lettera vi erano alcune proposte, tra cui per esempio l'implementazione netta ed evidente della sentenza Sejdic-Finci nella Costituzione del paese<sup>363</sup>.

---

<sup>361</sup> KEIL, S., *op. cit.*

<sup>362</sup> Cfr. BIEBER, F., & MILOSHEVA-KRUSHE, M., *Minority Rights in Practice in South-East Europe 2004–2008*, King Baudouin Foundation, Bruxelles, 2009.

<sup>363</sup> Cfr. Lettera indirizzata all'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri dell'Unione Europea e al Commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato, consultabile al seguente link: [http://infographics.economist.com/2014/1108\\_Letter/Letter.pdf](http://infographics.economist.com/2014/1108_Letter/Letter.pdf)

Iniziative di questo tipo potrebbero permettere alla Bosnia-Erzegovina di avvicinarsi sempre di più ad un'adesione che per adesso non è possibile per i motivi sinora esposti. Il punto è, come spesso accaduto in Bosnia, trovare il giusto mezzo tra imposizione dall'esterno e compromesso nella politica domestica tra le forze che controllano il potere nel paese praticamente da sempre.

Il retaggio costituzionale dell'ex Jugoslavia, che abbiamo analizzato nel primo capitolo della trattazione, coinvolge solo in parte le nuove strutture della Bosnia-Erzegovina: è per questo che quando ci si riferisce alla BiH si parla sempre di una impostazione "post-Dayton", dato che si è trattato di un vero e proprio spartiacque nella storia di questo stato così piccolo eppure così pieno di contraddizioni interne.

La sfida sarà adesso riformare l'esistente quadro istituzionale: la fase di transizione aiutata dall'Unione Europea e da organi internazionali come ad esempio l'Alto Rappresentante, è stata utile per lo Stato per affermarsi come tale in un processo di *state-building* durato più di vent'anni. La condizionalità, stringente non solo per la BiH ma per tutti gli stati che cercano di aderire all'UE, deve rappresentare uno stimolo e uno strumento per aumentare la coesione nel paese<sup>364</sup>: l'integrazione europea è ancora distante dalle volontà delle élite dominanti, questo potrebbe essere l'unico freno ad un destino che dovrebbe avvicinare la Bosnia-Erzegovina a Bruxelles.

In conclusione, è doveroso comunque sottolineare come scardinare lo *status quo* nazionalista in un paese così differenziato etnicamente, è impresa ardua anche per le istituzioni europee. A differenza ad esempio della vicina Croazia, che nel 2013 ha aderito ufficialmente all'Unione, manca quella unità di intenti che avevano dimostrato di possedere i partiti croati: la società civile croata era nettamente più disponibile al cambiamento, ma fin dalla lettura di alcuni elementi sull'autogoverno locale presenti nella Costituzione croata<sup>365</sup>, si capisce come il processo di integrazione europea sia stato nettamente più semplice di quello bosniaco.

Nel momento in cui si scrive, settembre 2019, la formazione del nuovo governo è ancora in alto mare, nonostante i tentativi di accordo intercorsi tra i partiti politici del paese. Il problema è come detto in precedenza rappresentato principalmente dalla differenza di opinioni rispetto all'ingresso della NATO, più che dalla domanda di *membership*

---

<sup>364</sup> RAMEY, S., P., *Central and Southeast European Politics since 1989*, Cambridge University Press, UK, 2010.

<sup>365</sup> Nella Costituzione della Croazia, il Capitolo VI è interamente dedicato alle norme sull'autogoverno locale, con riferimenti specifici al riparto delle competenze tra stato centrale e i livelli regionali e locali.

nell'Unione Europea. Il Commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato Johannes Hahn in un'intervista di inizio settembre ha dichiarato: "La formazione di un governo in Bosnia-Erzegovina è essenziale per il suo processo di integrazione europea."<sup>366</sup>. In attesa di riforme adatte e precise sul piano costituzionale, sarebbe ideale se intanto i partiti riuscissero a giungere al tanto desiderato accordo, per guidare quantomeno la Bosnia-Erzegovina verso le nuove sfide da affrontare in campo politico europeo.

---

<sup>366</sup> Cfr. *European Commission urges Bosnia and Herzegovina to form government*, articolo pubblicato sulla testata online Emerging Europe consultabile al presente link: <https://emerging-europe.com/news/european-commission-urges-bosnia-and-herzegovina-to-form-government/>

## BIBLIOGRAFIA

- ALCARO, R., *Le missioni PESD – Operazioni, Strutture e Capacità*, IAI, Roma, 2014.
- BALTIC, N., *Report on the Theory and Practice of Human Rights and Minority Rights under the Yugoslav Communist System*, da Eurac Research, Institute for Minority Rights, Bolzano, 2007.
- BANNING, T., *The “Bonn Powers” of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment*, da *Goettingen Journal of International Law*, Volume 6, Issue 2, pp. 259-302, Univeristy of Goettingen, 2014.
- BASTIANELLI, R., *La questione macedone*, da *Panorama internazionale*, Informazioni dalla Difesa, Roma, febbraio 2004.
- BEGWELL, B., *Yugoslavian Constitutional Questions: Self – Determination and Secession of Member Republics*, da *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 21, Athens, GA, 1991.
- BIANCHINI, S., *L'autogestione jugoslava*, Franco Angeli, Milano-Bologna, 1982.
- BIEBER, F., *Bosnia-Herzegovina: Developments towards a More Integrated State?*, da *Journal of Muslim Minority Affairs*, Volume 22, No. 1, pp. 205-218, Routledge, Londra, 2002.
- BIEBER, F., *Bosnia-Herzegovina: Slow Progress towards a Functional State*, da *Southeast European and Black Sea Studies*, Volume 6, No. 1, pp. 43-64, Routledge, Londra, 2006.
- BIEBER, F., *Conclusion: Rethinking Europeanisation*, da DŽANKIĆ J., ET AL., *The Europeanisation of the Western Balkans – A Failure of EU Conditionality?*, Palgrave Macmillan, UK, 2019.
- BIEBER, F., *Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina: preparing for EU accession*, European Policy Center, Bruxelles, 2010.
- BIEBER, F., & KEIL, S., *Power-Sharing Revisited: Lesson Learned in the Balkans?*, da *Review of Central and East European Law*, Volume 34, pp. 337-360, Martinus Nijhoff Publishers, Leida, 2009.
- BIEBER, F., & MILOSHEVA-KRUSHE, M., *Minority Rights in Practice in South-East Europe 2004–2008*, King Baudouin Foundation, Bruxelles, 2009.
- BURG, S., L., & SHOUP, P., S., *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention*, Routledge, Londra, 1999.

CAIROLI, G., *Federazione balcanica e panslavismo. Valutazioni della diplomazia italiana nel 1947-48*, da *Rivista di Studi Politici Internazionali*, Vol. 61, No 3 (243), pp. 401-409, Le Monnier, Roma, 1994.

CAPLAN, R., *International Authority and State Building: The Case of Bosnia and Herzegovina*, da *Global Governance*, Volume 10, pp. 53-67, BRILL, Leida, 2004.

CAPLAN, R., *Who Guards the Guardians? International Accountability in Bosnia*, da *International Peacekeeping*, Volume 12, Issue 3, Routledge, Londra, 2005.

CHANDLER, D., *Peace without Politics? Ten Years of International State-Building in Bosnia*, Routledge, Londra.

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

CRAMPTON, R., J., *The Balkans: Since the Second World War*, Pearson Educated Limited, Londra, 2002.

DENITCH, B., *Ethnic Nationalism – The tragic death of Yugoslavia*, University of Minnesota Press, 1996.

DI NOLFO, E., *Lessico di politica internazionale contemporanea*, Laterza, Bari, 2012.

DICOSOLA, M., *Ethnic Federalism and Political Rights of the Others*, da *Proceedings of the Conference – Twenty Years After Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina*, Luiss University Press, Roma, 2016.

DICOSOLA, M., *Stati, Nazioni e Minoranze – La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

DŽANKIĆ J., ET AL., *The Europeanisation of the Western Balkans – A Failure of EU Conditionality?*, Palgrave Macmillan, UK, 2019.

DŽANKIĆ J., & KEIL, S., *The Europeanisation of Contested States: Comparing Bosnia and Herzegovina, Macedonia and Montenegro*, da DŽANKIĆ J., ET AL., *The Europeanisation of the Western Balkans – A Failure of EU Conditionality?*, Palgrave Macmillan, UK, 2019.

FAGAN, A., & SIRCAR, I., *Europeanization of the Western Balkans – Environmental Governance in Bosnia-Herzegovina and Serbia*, Palgrave Macmillan, UK, 2014.

FRUCHT, R., *Eastern Europe: An introduction to people, land and culture*, ABC-CLIO, USA, 2004.

GAMBINI, F., *Una (forse storica) sentenza della Corte Costituzionale della Bosnia-Herzegovina*, in *Quaderni Costituzionali*, Fascicolo 2, pp. 471-475, Il Mulino, Bologna, 2001.

GREENBERG, M., C., & MCGUINNESS, M., E., *From Lisbon to Dayton: International Mediation and the Bosnia Crisis*, in *Mediation and Arbitration to Prevent Deadly Conflict*, Cap. 2, Rowman & Littlefield Publishers, New York, 2000.

GUZINA, D., *The Self Destruction of Yugoslavia*, da *Canadian Review of Studies in Nationalism* 27, No. 1-2, pp. 21-32, University of Prince Edward Island, Canada, 2000.

HAYDEN, R., M., *Blueprints for a House Divided: The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflicts*, University of Michigan Press, USA, 2000.

HAYDEN, R., M., *Constitutional Nationalism in the Formerly Yugoslav Republics*, da *Slavic Review*, Vol. 51, No. 4, pp. 654-673, Cambridge University Press, 1992.

HAYDEN, R., M., *The Beginning of the End of Federal Yugoslavia – The Slovenian Amendment Crisis of 1989*, in *The Carl Beck Papers*, in *Russian & East European Studies*, No. 1001, University of Pittsburgh, 1992.

HUNTINGTON, S., P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, USA, 1991.

IGLAR, R., F., *The Constitutional Crisis in Yugoslavia and the International Law of Self-Determination: Slovenia's and Croatia's Right to Secede*, da *Boston College International & Comparative Law Review*, Vol. 15, No. 1, Boston, 1992.

KEIL, S., *Building a Federation within a Federation – The Curious Case of the Federation of Bosnia Herzegovina*, da *L'Europe en Formation*, N. 369, pp. 114-125, Centre international de formation européenne, Nizza, 2013.

KEIL, S., *Multinational Federalism in Bosnia Herzegovina*, Ashgate Publishing, Farnham, UK, 2014.

KERR, R., *The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: An Exercise in Law, Politics, and Diplomacy*, Oxford University Press, Oxford, 2004

KMEZIĆ, M., *EU Rule of Law Promotion: Judiciary Reform in the Western Balkans*, Routledge, Londra, 2017.

KNAUS, G., & MARTIN, F., *Travails of the European Raj, Lessons from Bosnia and Herzegovina*, in *Journal of Democracy*, Volume 14, No. 3, pp. 60 -74, John Hopkins University Press, Baltimora, 2003.

KULENOVIC, N., & HASIC, J., *The Influences of Dayton Agreement on Institutions: Parliamentary Assembly of Bosnia Herzegovina*, in *Proceedings of the Conference – Twenty Years After Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina*, Luiss University Press, Roma, 2016.

KULIC, D., *The Constitutional Court of Yugoslavia in the protection of basic human rights*, da *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 11, No 2, York University, Agosto 1973.

LAMPE, J., R., *The failure of the Yugoslav national idea*, da *Studies in East European Thought*, Vol. 46, Issue 1-2, pp. 69-89, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1994

LANSFORD, T., *Political Handbook of the World 2018-2019*, SAGE Publications, Londra, 2019

LAPENNA, I., *Main features of the Yugoslav Constitution 1946-1971*, da *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 21, Cambridge University Press, Cambridge, 1972.

LEIGH-PHIPARD, H., *The Contact Group on (and in) Bosnia – An Exercise in Conflict Mediation*, da *International Journal* 53, No. 2, pp. 306-324, SAGE Publications, Londra, 1998.

LEONARDSON, G., & MIRČEV, D., *A Structure for Participatory Democracy in the Local Community: The Yugoslav Constitution of 1974*, da *Comparative Politics*, Vol. 11, No. 2, pp. 189-203, New York, NY, 1979.

LINZ, J., & STEPAN, A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press, 1996.

LINZ, J., & STEPAN, A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Johns Hopkins Press, Baltimore, MD, 1996.

MARKO, J., *Five Years of Constitutional Jurisprudence in Bosnia and Herzegovina: A First Balance*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, EURAC, Bolzano, 2004.

MARKOVIC, R., *Autonomous Provinces in Contemporary Constitutional System of the SFRY*, da *Yugoslav Law*, Vol. 2, pp. 105-128, 1985.

MARKOWITZ, F., *Census and Sensibilities in Sarajevo*, da *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 49, No. 1, pp. 40-73, Cambridge University Press, UK, 2007.

NOUTCHEVA, G., *European Foreign Policy and the Challenges of Balkan Accession: Conditionality, Legitimacy and Compliance*. Routledge, Londra, 2012.

O'BRENNAN, J., *On the Slow Train to Nowhere?' The European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans*, da *European Foreign Affairs Review*, Issue 19, No. 2, pp. 221-242, Kluwer Law International, Dordrecht, 2014.

PALERMO, F., & WOELK, J., *Diritto Costituzionale Comparato dei Gruppi e delle Minoranze*, Cedam, Padova, 2008.

PALERMO, F., *Bosnia Erzegovina: la Corte costituzionale fissa i confini della (nuova) società multiethnica*, nota a *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, no. 4, vol. 4, pp. 1479-1489, Giappichelli Editore, Torino, 2000.

PARISH, M., *A Free City in the Balkans: Reconstructing a Divided Society in Bosnia*, I.B. Tauris, London, 2009.

PELLET, A., *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples*, da *European Journal of International Law*, Volume 3, Issue 1, pp. 178-185, Oxford University Press, UK, 1992.

PERRY, V., *Not-So-Great Expectations: The EU and the Constitutional Politics of Bosnia and Herzegovina*, da ARKAN, Z., & KEIL, S., *The EU and Member State Building – European Foreign Policy in the Western Balkans*, pp. 163-188, Routledge, Londra, 2015.

PETROVICH, M., B., *The Central Government of Yugoslavia*, da *Political Science Quarterly*, Vol. 62, No 4, The Academy of Political Science, pp. 504-530, New York, 1947.

PIACENTINI, A., *“Trying to Fit In”: Multiethnic Parties, Ethno- Clientelism, and Power-Sharing in Bosnia and Herzegovina and Macedonia*, da *Nationalism and Ethnic Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 273-291, Routledge, Londra, 2019.

QUADRIO, C., *Cittadinanza e nazionalità: il caso della Bosnia Erzegovina*, in *La cittadinanza molteplice. Ipotesi e comparazioni*, EUT Edizioni Università di Trieste, pp. 39-54, Trieste, 2016.

RADAN, P., *Post-Secession Borders: A Critical Analysis of the Opinions of the Badinter Arbitration Commission*, da *Melbourne University Law Review*, Melbourne, 2000.

RADAN, P., *Republika Srpska Krajina and the right of peoples to self-determination*. Da *Istorija 20. Veka*, Institute of Contemporary History, 36(1), 9-34, Belgrado, 2018.

RADAN, P., *Secession and Constitutional Law in the Former Yugoslavia*, da *Vol. 20 University of Tasmania Law Review* 181, Australia, 2001.

RAMET, S., P., *Balkan Babel: The Disintegration Of Yugoslavia From The Death Of Tito To The Fall Of Milosević*, Routledge, UK, 2002.

RAMET, S., P., *Central and Southeast European Politics since 1989*, Cambridge University Press, UK, 2010.

RAMET, S. P., *The three Yugoslavias: state-building and legitimation 1918-2005*, Indiana University Press, Bloomington, IN, 2006.

RAMET, S., P., *Slovenia’s Road to Democracy*, da *Europe-Asia Studies*, Vol. 45, No. 5, pp. 869-886, Routledge, UK, 1993.

SASSO, A., *Bosnia Erzegovina: il carnevale dell'etnopolitica*, articolo pubblicato da Osservatorio Balcani e Caucaso, 26 febbraio 2018.

SEBASTIÁN-APARICIO, S., *Post-War Statebuilding and Constitutional Reform in Divided Societies – Beyond Dayton in Bosnia*, Palgrave Macmillan, UK, 2014

SEDELEIMER, U., *Europeanisation in new member and candidate states*, da *Living reviews in European Governance*, Vol. 6, No. 1, Institute for European Integration Research (EIF), Vienna, 2011.

SMITH-HRLE, M., *Building the Rule of Law: Judicial Reform*, da KEIL, S., & PERRY, V. *State-Building and Democratization in Bosnia and Herzegovina*, Ashgate Publishing, Farnham, UK, 2015.

STROSCHEIN, S., *Consociational Settlements and Reconstruction: Bosnia in Comparative Perspective (1995 – Present)*, da *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Volume 656 (1), pp. 97–115, SAGE Publications, Londra, 2014.

TATHAM, A., *Enlargement of the European Union*, Kluwer Law International, Alphen an den Rijn, 2009.

TRBOVICH, A., S., *A Legal Geography of Yugoslavia's Disintegration*, p. 220, Oxford University Press, UK, 2008.

TRIFUNOVSKA, S., *Yugoslavia Through Documents, From its Creation to its Dissolution*, Martinus Nijhoff Publishers, Leida, 1994.

TROCH, P., *Yugoslavism between the World Wars: indecisive nation building*, da *Nationalities Papers*, Vol. 38, Issue 2, pp. 227-244, Routledge, Londra, 2010.

TÜRK, D., *Recognition of States: A Comment*, da *European Journal of International Law*, Volume 4, Issue 1, pp. 66-71, Oxford University Press, UK, 1993.

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

WINSTON, M., F., *The Constitutional Movement in Yugoslavia: A Preliminary Survey*, da *Slavic Review*, Vol. 30, No 2, pp. 277-297, Cambridge University Press, Cambridge, 1971.

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

WOELK, J., *The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina between Nationalism and European Conditionality*, da *Proceedings of the Conference – Twenty Years After Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina*, Luiss University Press, Roma, 2016.

WOODWARD, S., *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1995.

ZHELJAZKHOVA ET AL., *European Union Conditionality in the Western Balkans: External Incentives and Europeanisation*, da DŽANKIĆ ET AL., *The Europeanisation of the Western Balkans – A Failure of EU Conditionality?*, Palgrave Macmillan, UK, 2019.

## SITOGRAFIA

[www.advokat-prnjavorac.com](http://www.advokat-prnjavorac.com)

[www.balcanicaucaso.org](http://www.balcanicaucaso.org)

[www.ba.n1info.com](http://www.ba.n1info.com)

[www.balkaninsight.com](http://www.balkaninsight.com)

[www.ccbh.ba](http://www.ccbh.ba)

[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

[www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it)

[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

[www.emerging-europe.com](http://www.emerging-europe.com)

[www.europa.ba](http://www.europa.ba)

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

[www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

[www.hudoc.echr.coe.int](http://www.hudoc.echr.coe.int)

[www.iai.it](http://www.iai.it)

[www.izbori.ba](http://www.izbori.ba)

[www.jus.unitn.it](http://www.jus.unitn.it)

[www.nato.int](http://www.nato.int)

[www.ohr.int](http://www.ohr.int)

[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

[www.osce.org](http://www.osce.org)

[www.parlament.ba](http://www.parlament.ba)

[www.peaceagreements.org](http://www.peaceagreements.org)

www.publications.europa.eu  
www.refworld.org  
www.search.coe.int  
www.slovenija2001.gov.si  
www.undocs.org  
www.unscr.org  
www.venice.coe.int  
[www.2007-2013.cbc.bih-mne.org](http://www.2007-2013.cbc.bih-mne.org)

## **ATTI E DOCUMENTI CONSULTATI**

Accordo di Stabilizzazione e di Associazione tra le Comunità europee e i loro stati membri, da una parte, e la Bosnia-Erzegovina, dall'altra, 6 giugno 2008.

Commissione europea, SWD(2016) 365, Bosnia and Herzegovina 2016 Report, 9 novembre 2016.

Commissione europea, COM(2018) 65, A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, 6 febbraio 2018.

Commissione europea, SWD(2018) 155, Bosnia and Herzegovina 2018 Report, 17 aprile 2018. Commissione europea, Decisione C(2018) 5021, 3 agosto 2018.

Commissione europea, SWD(2019) 222, Analytical Report accompanying the document “Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s application for membership of the European Union”, 29 maggio 2019

Commissione Europea, COM(2019) 261, Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s application for membership of the European Union, 29 maggio 2019.

Commissione europea per la Democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, Venezia, 11 marzo 2005.

Commissione europea per la Democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), Opinion on Different Proposals for the Election of the Presidency of Bosnia and Herzegovina, Strasburgo, 20 marzo 2006.

Consiglio europeo, Conclusioni della sessione di Copenaghen, 1993.

Consiglio d'Europa, Risoluzione 93 (6), 1993.

Consiglio europeo, Conclusioni della sessione di Madrid, 1995.

Consiglio europeo, Regolamento EC 2666/2000, 5 dicembre 2000.

Consiglio europeo, Regolamento EC 55/2006, 30 gennaio 2006.

Consiglio europeo, Regolamento EC 1085/2006, 17 luglio 2006.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione S/RES/743, 1992.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione S/RES/827, 1994.

Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, Risoluzione S/RES/836, 1994.

Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati, 1969.

Corte Costituzionale di Bosnia ed Erzegovina, sentenza U 5/98-III, 2000.

Corte Costituzionale di Bosnia ed Erzegovina, sentenza U 9/00, 2000.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Gran Camera, sentenza Sejdic e Finci c. Bosnia ed Erzegovina [GC], no. 27996/06 e 34836/06, 2009.

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza Zornic' c. Bosnia ed Erzegovina, no. 3681/06, 2014.

Costituzione della Federazione di Bosnia Erzegovina.

Costituzione della Repubblica di Croazia del 1990.

Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia del 1963.

Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia del 1974.

Costituzione della Repubblica Serba di Bosnia, 1992.

General Framework Agreement for Peace (GFAP), 1994.

OHR, Decisione dell'Alto Rappresentante, "Decision Imposing the Design of Bank Notes" (27 marzo 1998).

OHR, Decisione dell'Alto Rappresentante, "Decision Establishing an Interim Arrangement to Run the Mostar Airport" (1 marzo 1998).

OHR, Decisione dell'Alto Rappresentante, "Decision Imposing the Law on Citizenship of BiH" (16 dicembre 1997).

OHR, Decisione dell'Alto Rappresentante, "Decision Removing Mr. Nikola Poplasen From the Office of President of Republika Srpska" (5 marzo 1999).

OHR, Decisione dell'Alto Rappresentante, "Decision Suspending all Judicial and Prosecutorial Appointments in BiH - Pending the Restructuring of the Judicial System" (4 aprile 2002).

OHR, Decisione dell'Alto Rappresentante, "Order on the Implementation of the Decision of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in the Appeal of Milorad Bilbija et al., No. AP-953/05" (23 marzo 2007).

OHR, Decisione dell'Alto Rappresentante, "Decision amending the Federation Law on Pension and Disability Insurance, providing for financial feasibility and independence", 2000.

OHR, Decisione dell'Alto Rappresentante, OHR, "Decision Establishing the BiH State Court" (12 novembre 2000).

OSCE, Bosnia and Herzegovina General Elections - OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, 2006.

Patto Internazionale sui diritti civili e politici, 1966.

Report del Croatian Bureau of Statistics, 1991.

Summit UE-Balceni occidentali, Conclusioni del summit di Zagabria, 2000.

The Decision on Establishment of the Assembly of the Serb People in Bosnia and Herzegovina da Official Gazette of the Serb People in Bosnia and Herzegovina (Decisione del Parlamento della Repubblica Serba di Bosnia in lingua serba), 15 gennaio 1992.

Trattato di Lisbona, 2007.

## RIASSUNTO

La storia dei Balcani occidentali è sempre stata ricca di spunti di riflessione: partendo semplicemente dalla storia della regione, il quadro che se ne può trarre è quello di un insieme di paesi etnicamente divisi che per secoli e secoli di storia hanno però convissuto insieme.

Il progetto della Jugoslavia di Tito è stato in tal senso quello che più di tutti ha cercato di limare (per quanto possibile) le differenze sociali e culturali che hanno sempre contraddistinto tutta l'area balcanica. E quando ci riferiamo alla ricchezza di spunti che i Balcani occidentali offrono, ci riferiamo anche agli aspetti attinenti alla sfera del diritto costituzionale. Questa è stata sollecitata in maniera importante sia nel periodo dell'ex Jugoslavia, con tutta una serie di costituzioni proposte dalla nomenclatura titina, sia nel periodo seguente al conflitto che negli anni '90 ha insanguinato i Balcani come non succedeva dai tempi dell'Impero Ottomano.

In particolare un paese, la Bosnia-Erzegovina, ha suscitato negli studiosi del diritto costituzionale comparato una produzione accademica notevole, per via della sua peculiarità rappresentata dall'aver una costituzione che altro non è che l'Annesso di un accordo internazionale derivato proprio dalla risoluzione delle guerre dapprima citate. Naturalmente questa natura così differente dal normale *iter* dei paesi in via di costituzionalizzazione e democratizzazione ha creato non poche criticità nel sistema, problematiche che ancora oggi la Bosnia-Erzegovina non è riuscita a superare del tutto e che necessitano ancora di anni di riforme.

Il presente elaborato consta di 3 capitoli. Nel primo capitolo vengono analizzate nel dettaglio le diverse costituzioni redatte sotto il governo di Tito, fino alla caduta di quest'ultimo avvenuta forse ancor prima della sua morte nel 1980: infatti dal 1974, anno dell'ultima riforma costituzionale di ampio respiro, le singole realtà nazionali avevano iniziato a covare quegli spiriti nazionalisti che cambieranno completamente gli scenari nel conflitto degli anni '90. Molto spesso il federalismo jugoslavo agli occhi degli studiosi del diritto pubblico comparato è stato analizzato in maniera difforme, a sottolinearne le caratteristiche che lo rendono di fatto un unicum all'interno del *framework* delle costituzioni di stampo sovietico.

La costituzione del 1946 diede una considerevole autonomia alle repubbliche che componevano la Federazione, seguendo però sempre il principio secondo il quale la Jugoslavia era una singola entità statale che comprendeva una comunità di diversi popoli al suo interno. Nel corso dell'esame della cornice teorica nella quale si colloca il federalismo di matrice jugoslava, sono state tenute in considerazione le dinamiche storiche nel quale questo si è sviluppato. Ecco perché si può tranquillamente affermare che l'evoluzione del costituzionalismo jugoslavo non si è verificata soltanto per un preciso volere dei propri gerarchi: il compito di coloro i quali hanno proceduto alla stesura della costituzione del 1946, così come di quella del 1953, era quello di combinare un sistema politico federale a un'unità stato-centrica di base che, valutando le tensioni verificatesi nel corso di secoli di storia, non era per niente scontata.

La promulgazione della legge sull'autogestione dei lavoratori del 1950 si rivelerà un punto di svolta pressoché fondamentale nel corso dello sviluppo della nuova Jugoslavia voluta da Tito. Infatti, l'autocontrollo e la *self-administration* perfino delle istituzioni sociali, così come delle comunità locali, servirà da impulso per la nuova struttura costituzionale che avrà luce nel 1953 e che si rinnoverà nuovamente nel 1963. Due testi costituzionali molto simili, che avranno come punto di totale distacco il riferimento al diritto di secessione ed autodeterminazione, che non trova più una sua connotazione a livello costituzionale, sparendo del tutto nel testo del 1963. Vi è inoltre il cambio di denominazione dello stato, che passa dall'essere Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia ad essere Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia.

Il punto focale sul quale si concentra la revisione costituzionale del 1974, è quello della struttura organizzativa a livello locale. Già con i 23 emendamenti promulgati nel 1971, le competenze dello stato centrale avevano visto un discreto ridimensionamento. Lo scopo primario della revisione del '74 era quello di alimentare maggiormente la partecipazione dei singoli cittadini: la volontà era quella di ridurre il ruolo del governo centrale e di tutti i gruppi che detenevano il monopolio del controllo sulle materie economiche e sociali.

La morte di Tito arriva forse nel momento in cui la Jugoslavia più si stava stabilizzando dopo i problemi avuti all'inizio degli anni '70; i sentimenti nazionalisti dei croati, uniti alla voglia di rivalsa dei serbi, avevano creato una certa tensione che la costituzione del 1974 riuscì a smorzare solamente in parte. La Lega dei Comunisti Jugoslava (LCY), che era il progetto che più di tutti aveva creato una certa coesione dal punto di vista politico fin dalla sua creazione, con la perdita del leader centrale si era incrinata e non poco. L'elezione annuale della direzione della LCY, unita alla profonda crisi economica degli anni '80 e al

totale rinnovamento dei quadri dirigenti dei partiti comunisti nazionali, su tutti quello serbo, lasciarono spazio all'introduzione nell'agone politico delle questioni etno-nazionaliste, soprattutto per via del coinvolgimento di personalità come Franjo Tudjman e Slobodan Milošević.

Sulla scorta di questi eventi, nell'elaborato viene affrontata la questione dei nazionalismi attraverso la visione di Robert Hayden, che coniò l'accezione di "nazionalismi costituzionali". Questa definizione trova una sua spiegazione nell'idea secondo la quale una determinata struttura normativa e costituzionale privilegia i membri di una etnia ben delineata rispetto al resto della popolazione. Ed in effetti fu proprio questa una delle motivazioni per le quali ci fu la totale dissoluzione della Jugoslavia dopo la caduta del muro di Berlino nel 1989: Croazia e Slovenia furono le prime ad abbandonare il progetto jugoslavo, non senza spargimenti di sangue soprattutto con la Serbia di Milošević.

Il secondo capitolo della trattazione affronta con particolare attenzione l'evoluzione che si verificò in Bosnia-Erzegovina (BiH) dopo il 1992: infatti anche la BiH aveva dichiarato l'indipendenza, scontrandosi però con la realtà di un paese spaccato dal punto di vista etnico, data la contemporanea presenza di Musulmani (Bosgnacchi), Croati e Serbi. Questi ultimi in particolare, guidati da Radovan Karadžić, formarono un proprio stato, la Repubblica Serba, all'interno della Bosnia-Erzegovina, tentando anche di rendersi indipendenti attraverso referendum mai considerati legali sia internamente che esternamente. Proprio da una prospettiva esterna allo stato, vengono analizzati i piani internazionali proposti per la risoluzione della Guerra dei Balcani dal 1992 in poi, in particolar modo dalle Nazioni Unite. Già nel 1991 la Commissione europea provò ad esprimersi in merito alle questioni relative non solo in merito alla Bosnia-Erzegovina, ma all'ex Jugoslavia in generale attraverso una Commissione ad hoc (Badinter), le cui opinioni però avevano solamente carattere consultivo.

Dopo il massacro di Srebrenica, vi fu la fine delle ostilità sul campo grazie in particolar modo all'intervento militare messo in atto nell'agosto del 1994 dalla NATO: 4 mesi dopo, nel mese di dicembre, vi fu la firma degli accordi di Dayton, e del *General Framework Agreement for Peace* (GFAP). Questo accordo, all'Annesso numero 4, conteneva anche la Costituzione della nascente Repubblica di Bosnia-Erzegovina, stato federale formato da due Entità: la Federazione di Bosnia-Erzegovina e la Repubblica Serba, entrambe dotate di una propria costituzione e di un proprio parlamento.

La peculiarità di questo accordo internazionale è rappresentata dal fatto che contiene la Costituzione di uno stato. Per alcuni osservatori, è da considerarsi il frutto di una transizione

democratica totalmente voluta ed imposta dalla comunità internazionale, priva di qualsivoglia coinvolgimento dei popoli della regione nella costruzione del nuovo stato: la Costituzione di Dayton è stata quindi redatta non nell'ottica di fornire delle basi solide alla nascente Repubblica di Bosnia ed Erzegovina, ma solamente per terminare il conflitto, e non era stata approvata mediante alcuna procedura democratica come poteva essere un referendum o una ratifica parlamentare delle due Entità.

L'accezione di "Entità" fu volutamente posta all'articolo I comma 3 dell'Annesso 4 del GFAP, per dare una sorta di neutralità ai due stati che avrebbero composto la Bosnia-Erzegovina nella sua totalità. Nonostante ciò, dal punto di vista territoriale la spartizione vide la Federazione di Bosnia-Erzegovina avere il 51% della superficie.

Tra gli organi della politica nazionale in Bosnia-Erzegovina vi sono le due camere che compongono l'Assemblea Parlamentare: la Camera dei Rappresentanti, composta da 42 membri, e la Camera dei Popoli, composta da 15 delegati (a elezione indiretta da parte dei membri delle Camere delle due Entità). Tra gli organi centrali, vi è quello della Presidenza della Repubblica, che è a composizione tripartita e dove vige il principio di *power-sharing* etnico tra i diversi gruppi che a rotazione detengono il ruolo di Presidente della Repubblica: sostanzialmente si tratta di un organo collegiale, dove il compromesso tipico delle democrazie consociative è alla base del corretto funzionamento dello stato.

Oltre ad accennare alle altre istituzioni centrali dello stato definite dal GFAP, come ad esempio la Corte Costituzionale, particolare attenzione è stata posta sull'organo dell'Alto Rappresentante (HR): questo infatti è il simbolo del controllo sullo Stato da parte della comunità internazionale, che ha così deciso di inviare sul campo un proprio rappresentante con poteri e competenze decisamente sopra alla media. Questo soprattutto dopo le riunioni tenutesi a Bonn nel 1997, quando iniziarono ad esservi decisioni relative ad esempio alla sospensione dai pubblici uffici di funzionari o politici che intralciassero il processo di implementazione degli accordi di Dayton. L'HR ebbe quindi tutta una serie di poteri che influivano pesantemente sulle sorti dello Stato: questo, almeno negli ultimi anni, nonostante vi sia ancora l'ufficio dell'HR a Sarajevo, si è verificato in maniera decisamente minore.

All'interno dell'elaborato viene inoltre menzionato il processo che portò alla modifica delle Costituzioni delle due Entità, in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale di Bosnia-Erzegovina sui popoli costitutivi emessa nel 2000. Infatti, vi erano disposizioni chiaramente discriminatorie in entrambi i testi (specialmente nel preambolo della Costituzione della Repubblica Serba) nei confronti dei cittadini che non appartenevano ad

uno dei tre gruppi citati tra i popoli costituenti (Bosniaci, Serbi e Croati), ma che invece erano nel gruppo dei cosiddetti “Altri”.

Al già accennato meccanismo di *power-sharing* etnico è dedicata parte della trattazione: in particolare, vengono analizzati tutti i possibili scenari dove anche gruppi minoritari possono porre il proprio veto su questioni inerenti alle politiche dello stato, fermandone spesso il processo di *state-building* e provocando un certo stallo istituzionale che non consente la formazione del governo o l’approvazione di importanti leggi. Il secondo capitolo si chiude con osservazioni sul ruolo preponderante nelle dinamiche interne della comunità internazionale, in special modo attraverso l’Alto Rappresentante che può essere considerato alla stregua di un *deus ex machina*. Il mandato dell’HR, in particolare tra il 2000 e il 2006 creò non poche polemiche per via dell’elevatissimo numero di decisioni che vennero prese, anche in materia elettorale con un coinvolgimento diretto nelle sorti politiche della Repubblica Serba. In particolare, la questione che veniva sollevata più spesso era la seguente: come poteva un organo senza alcuna legittimazione democratica, avere anche una legittimità costituzionale? Nel GFAP il potere delle istituzioni internazionali in Bosnia era descritto tenendo bene in mente il carattere transizionale, per permettere agli accordi di Dayton di essere implementati nella maniera corretta: è questa la giustificazione più semplice che si può dare per fornire una valenza specifica all’HR che si ergeva ad ultimo decisore nelle materie più spinose e che non trovavano un accordo nei governi delle Entità.

Il terzo ed ultimo capitolo si preoccupa invece di analizzare i passi che hanno portato la Bosnia-Erzegovina vicina all’adesione all’Unione Europea. A cominciare innanzitutto dalle iniziative di stampo economico, come l’assistenza prevista dai piani PHARE, OBNOVA ma soprattutto CARDS ad inizio anni 2000. Questi prevedevano ingenti finanziamenti per permettere alla BiH di crescere non solo dal punto di vista dell’economia, ma anche per rafforzare le proprie istituzioni. L’obiettivo finale era quello di far rispettare le regole del cosiddetto *acquis communautaire* affinché il paese riuscisse a poter presentare domanda di adesione all’Unione Europea.

Arrivò inoltre la comunicazione della Commissione europea nel maggio del 1999 relativa al lancio del Processo di Associazione e Stabilizzazione (SAP): questo era dedicato essenzialmente alle nazioni appartenenti all’ex Jugoslavia, che si impegnarono a parteciparvi durante il summit tenutosi a Zagabria nel 2000 tra la Commissione europea e gli Stati dei Balcani occidentali. La firma dell’Accordo di Stabilizzazione e Associazione obbliga lo stato ad adeguare la propria legislazione e quella futura di modo che sia compatibile con quella europea. Proprio per questo infatti l’ASA tra UE e Bosnia-Erzegovina, firmato nel 2008 in

Lussemburgo, è entrato in vigore soltanto nel 2015 nonostante la ratifica da parte di tutti gli Stati membri dell'Unione. Insieme agli ASA era stato firmato anche un accordo interinale che regolasse perlomeno le materie relative al commercio: grazie a questo, l'Unione è diventata in breve tempo il primo partner commerciale della BiH nonostante l'ASA nella sua interezza non fosse ancora valido.

Il motivo per il quale l'ASA ha visto la sua entrata in vigore essere definitiva solamente 7 anni dopo la firma, è da addurre principalmente alla sentenza del 2009 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nell'ambito del caso *Sejdic e Finci c. Bosnia-Erzegovina* che ha rilevato disposizioni discriminatorie all'interno della legge elettorale per l'elezione dei rappresentanti alla Presidenza e alla Camera dei Popoli. Ulteriori sforzi economici vennero messi in campo dall'UE con la creazione dei piani IPA ed IPA II, che dovevano fornire strumenti per la preadesione a fronte però del rispetto dei criteri di condizionalità imposti dalle istituzioni europee. Proprio su questo punto insiste l'elaborato, con un'analisi anche da un punto di vista socio-politologico sull'effettivo funzionamento della condizionalità nei Balcani occidentali, attraverso diversi approcci di valutazione. Il migliore sembra essere quello degli "incentivi esterni", ma molto dipende anche dal paese a cui è applicato: ha funzionato per la Croazia, non ancora del tutto per la Bosnia-Erzegovina.

Quando parliamo di condizionalità europea, abbiamo appurato che non ci si riferisce soltanto alla conformità a particolari parametri economici, o a semplici adeguamenti delle legislazioni nazionali a quelle europee. Infatti, il rispetto di principi come quello della *rule of law* o l'osservanza dei diritti umani fondamentali risultano importantissimi in sede di valutazione di adesione di nuovi stati, perché parte integrante dell'*acquis communautaire*. Ed è per questo che la sentenza *Sejdic-Finci* del 2009 avrebbe dovuto avere un grande impatto nell'implementazione e attuazione di riforme nella Costituzione bosniaca, ma progressi significativi, come si accenna nell'elaborato, ancora non ve ne sono stati.

La Corte infatti giudicò discriminatorie le disposizioni della Costituzione relative ai criteri per essere eletti nell'organo di Presidenza o in una delle camere dell'Assemblea Parlamentare, precisamente la Camera dei Popoli. Il ricorso fu presentato da un cittadino di religione ebraica ma di etnia bosniaca, Jakob Finci, ed uno appartenente all'etnia rom, Darko Sejdic, che contestavano le norme secondo le quali soltanto i membri dei cosiddetti "popoli costituenti" potessero essere eletti in questi organi dello stato. Infatti, gli "Altri", così chiamati nella Costituzione, non avevano il diritto di farne parte, nonostante questo gruppo includesse minoranze che avevano vissuto in Bosnia-Erzegovina per secoli. La Commissione di Venezia nel 2006 aveva pubblicato il suo giudizio su una serie di proposte

dell'allora Presidente della Bosnia-Erzegovina Sulejman Tihić, che suggerivano una riforma costituzionale che includesse una differente elezione per il Presidente della Repubblica da applicarsi entro le elezioni che si sarebbero tenute alla fine dello stesso anno. Le proposte furono in particolare, con la terza ed ultima proposta che invece era decisamente la più ambiziosa, e che suggeriva l'inserimento di un meccanismo di "elezione indiretta" per l'organo di Presidenza: questo nella principale ottica di ridurre i poteri esecutivi di tale organo consegnando maggior potere al Consiglio dei Ministri. Con procedura indiretta si intende la votazione da parte dell'Assemblea Parlamentare, che eleggerà la Presidenza offrendo la possibilità di maggiore cooperazione interetnica, partendo dall'assunto per il quale le forze in Parlamento dovranno cercare maggiormente il compromesso piuttosto che opporsi tra loro in una continua campagna elettorale. Al tempo in cui si scrive, settembre 2019, questo genere di riforme non è ancora stato portato avanti.

Un'altra sentenza importante fu quella del caso Zornić c. Bosnia-Erzegovina del 2014, che aveva riportato nel dibattito politico la questione relativa alla discriminazione su base etnica. In più ulteriori sentenze della Corte Costituzionale di Bosnia ponevano l'accento su questo argomento, specificando come sempre però che la legge fondamentale bosniaca supera quanto invece stabilito da accordi internazionali come la ratifica della CEDU.

Nello scorso ottobre 2018 si sono tenute le elezioni nel Paese: vi è stata la vittoria di due partiti nazionalisti, specialmente quello di Milorad Dodik nella Repubblica Serba che ha dimostrato negli ultimi anni di essere abbastanza restio ad una adesione non solo nell'Unione Europea, ma soprattutto nella NATO. Proprio per questo motivo non è ancora stato formato un governo, a distanza di praticamente un anno dalla tornata elettorale. Il compromesso di cui si parlava in precedenza non sarà per niente facile da aggiungere, anche se si rivela necessario non solo per fortificare un po' lo stato che sta trasmettendo fragilità istituzionale a tutti i livelli, ma anche per far sì che le riforme costituzionali che servono al paese prima o poi vengano attuate.

Proprio a questo si riferisce il consueto report della Commissione europea che analizza i possibili pro e contro per l'adesione della Bosnia-Erzegovina all'Unione Europea. Nell'opinione pubblicata il 29 maggio 2019, la Commissione ha rilevato come la Bosnia-Erzegovina non abbia ancora raggiunto i sufficienti criteri relativi alla stabilità di istituzioni che possano garantire la democrazia, il rispetto della *rule of law* e dei diritti umani, oltre alla protezione delle minoranze. L'Unione sostiene che la Bosnia debba "porre in linea" il suo quadro costituzionale con gli standard europei, non per forza imponendo la centralizzazione

dello stato, ma rinnovando in maniera profonda le proprie istituzioni interne. Inoltre, la Commissione richiede riforme essenziali nel comparto della pubblica amministrazione.

Anche il Consiglio d'Europa ha proposto un piano triennale, per migliorare il tasso di democraticità del paese e ridurre notevolmente la corruzione.

Nelle conclusioni, ci riferiamo alla storia dell'operato della comunità internazionale in Bosnia-Erzegovina come a una storia di "straordinario" insuccesso. Straordinario perché va rilevato come il processo di *state-building* del paese sia partito sostanzialmente da zero, con delle basi poco solide che in poco tempo sono state poste e fissate dal General Framework Agreement for Peace firmato a Dayton nel 1994. Di insuccesso perché lo stato versa attualmente, e da circa 25 anni, in una condizione di fragilità dovuta alla conformazione delle istituzioni interne e alle divisioni etniche che come vengono analizzate nel corso dell'elaborato hanno influenzato l'*iter* verso le riforme costituzionali e verso l'adesione all'Unione Europea.

Lo sforzo degli organi internazionali dovrebbe concentrarsi sull'incoraggiare riforme costituzionali che seguano alcuni principi cardine. Innanzitutto, gli emendamenti costituzionali dovrebbero essere introdotti attraverso il formale processo istituzionale, senza che vengano imposti attraverso azioni o meeting ad hoc. Inoltre, l'obiettivo delle riforme deve essere quello non di avanzare nel processo di state-building in maniera nascosta, ma attraverso manovre che prima di tutto migliorino la Costituzione sotto il profilo dei diritti umani conformandola possibilmente a quanto stabilito dalle sentenze della Corte EDU. Il processo di riforme costituzionali deve essere avanzato tenendo presente che la Bosnia è un paese fortemente decentralizzato, data la natura e i poteri conferiti alle due Entità: il focus deve essere incentrato sul proporre miglioramenti a livello centrale e nel coordinamento federale. Questo è quanto è accaduto negli ultimi anni, senza la necessaria convinzione e forza da parte delle istituzioni europee, che sono state costrette a scontrarsi con la realtà delle divisioni interne che ancora oggi domina il panorama politico bosniaco. Su questo, sicuramente, ha influito anche la crisi economica dell'Eurozona che ha spostato le attenzioni su altre materie rispetto a quella dell'allargamento orientale.

Lo stallo istituzionale causato dalle profonde differenze che caratterizzano gli indirizzi e le volontà delle élite politiche non ha consentito, e non consente tuttora, un avanzamento nel campo delle riforme strutturali del paese: la Commissione europea ogni anno con i suoi report vaglia i progressi della Bosnia-Erzegovina, concludendo quasi sempre con i medesimi propositi senza proseguire in maniera concreta nel processo di integrazione.

Le minacce che costantemente mettono in discussione le relazioni tra gruppi etnici nel complesso sistema multifederale bosniaco sono essenzialmente 3: la paura da parte dei gruppi etnici di essere “dominati” dagli altri gruppi, le minacce di esclusione su base etnica (giustificate però anche dalla formulazione di alcuni articoli della Costituzione) e la retorica della secessione sempre presente soprattutto da parte dei leader della Repubblica Serba. In più, le minoranze non appartenenti ai 3 popoli costituenti rischiano sempre di essere lasciate da parte non solo dall’agone politico, ma anche attraverso discriminazioni che si traducono spesso in svantaggi economici e sociali.

L’Unione Europea ormai da tempo propone come ogni anno il *Western Balkans Summit*, che nel 2019 si è tenuto a Poznan, in Polonia. L’iniziativa fa parte del cosiddetto “processo di Berlino”, con il quale dal 2010 su proposta della Germania sono iniziati incontri di carattere diplomatico con i paesi dell’Europa sud-orientale per far sì che vi sia un ulteriore allargamento dell’Unione Europea. In particolare, in merito all’adesione della Bosnia-Erzegovina, all’interno di questo progetto vi fu il chiaro impegno nel 2014 da parte di Germania e Regno Unito per favorire il processo di integrazione del paese attraverso l’invio di una lettera direttamente alle più importanti cariche europee nella gestione delle politiche di allargamento: in questa lettera vi erano alcune proposte, tra cui per esempio l’implementazione netta ed evidente della sentenza Sejdic-Finci nella Costituzione del paese.

Iniziative di questo tipo potrebbero permettere alla Bosnia-Erzegovina di avvicinarsi sempre di più ad un’adesione che per adesso non è possibile per i motivi esposti nella trattazione. Il punto è, come spesso accaduto in Bosnia, trovare il giusto mezzo tra imposizione dall’esterno e compromesso nella politica domestica tra le forze che controllano il potere nel paese praticamente da sempre.

Il retaggio costituzionale dell’ex Jugoslavia, che viene analizzato nel primo capitolo della trattazione, coinvolge solo in parte le nuove strutture della Bosnia-Erzegovina: è per questo che quando ci si riferisce alla BiH si parla sempre di una impostazione “post-Dayton”, dato che si è trattato di un vero e proprio spartiacque nella storia di questo stato così piccolo eppure così pieno di contraddizioni interne.

La sfida sarà adesso riformare l’esistente quadro istituzionale: la fase di transizione aiutata dall’Unione Europea e da organi internazionali come ad esempio l’Alto Rappresentante, è stata utile per lo stato per affermarsi come tale in un processo di *state-building* durato più di vent’anni. La condizionalità, stringente non solo per la BiH ma per tutti gli stati che cercano di aderire all’UE, deve rappresentare uno stimolo e uno strumento

per aumentare la coesione nel paese: l'integrazione europea è ancora distante dalle volontà delle élite dominanti, questo potrebbe essere l'unico freno ad un destino che dovrebbe avvicinare la Bosnia-Erzegovina a Bruxelles.

In conclusione, è doveroso comunque sottolineare come scardinare lo *status quo* nazionalista in un paese così differenziato etnicamente, è impresa ardua anche per le istituzioni europee. A differenza ad esempio della vicina Croazia, che nel 2013 ha aderito ufficialmente all'Unione, manca quella unità di intenti che avevano dimostrato di possedere i partiti croati: la società civile croata era nettamente più disponibile al cambiamento, ma fin da alcuni elementi sull'autogoverno locale presenti nella Costituzione croata, si capisce come il processo di integrazione europea sia stato nettamente più semplice di quello bosniaco.

Nel momento in cui si scrive, settembre 2019, la formazione del nuovo governo è ancora in alto mare, nonostante i tentativi di accordo intercorsi tra i partiti politici del paese. Il problema è come detto in precedenza rappresentato principalmente dalla differenza di opinioni rispetto all'ingresso della NATO, più che dalla domanda di *membership* nell'Unione. Il Commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato Johannes Hahn in un'intervista di inizio settembre ha dichiarato: "La formazione di un governo in Bosnia-Erzegovina è essenziale per il suo processo di integrazione europea." In attesa di riforme adatte e precise sul piano costituzionale, sarebbe ideale se intanto i partiti riuscissero a giungere al tanto desiderato accordo, per guidare quantomeno la Bosnia-Erzegovina verso le nuove sfide da affrontare in campo politico europeo.