

Università degli Studi “G. d'Annunzio”

Chieti-Pescara

**CORSO DI PERFEZIONAMENTO
IN MEDIAZIONE CON
L'AREA BALCANICO-ADRIATICO-DANUBIANA
M.A.B.A.D.**

LUCIA BRUNI

DOVE SONO I BALCANI

COME IL CASO BOSNIACO SVELI CONTRADDIZIONI TUTTE EUROPEE

INDICE

1. UN ERRORE NELLA STORIA EUROPEA	P. 3
2. LA BANDIERA CROATA SUL CERO PASQUALE	P. 8
3. LA BOSNIA-HERZEGOVINA. OVVERO: NASCE PRIMA L'IDENTITÀ ETNO – CULTURALE O PRIMA L'IDENTITÀ POLITICA?	P. 10
4. LA TRANSIZIONE DELLA BOSNIA-HERZEGOVINA: L'INDIPENDENZA E LA GUERRA	P. 12
5. LA FRANTUMAZIONE DELLA BOSNIA-HERZEGOVINA: LA COSTITUZIONE DELLA REPUBLIKA SRPSKA DEL 1992 E QUELLA DELLA FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE DEL 1994	P. 15
6. LA FINE DELLA GUERRA E L'ACCORDO QUADRO GENERALE DI PACE DI DAYTON.	P. 17
7. STRUTTURA DEL GENERAL FRAMEWORK AGREEMENT	P. 18
8. IL FEDERALISMO ETNICO	
9. IL <i>POWER-SHARING</i>	P. 23
10. LA COMPOSIZIONE DELLE ISTITUZIONI DI RAPPRESENTANZA	P. 25
11. LA DIMENSIONE COMPROMISSORIA DEL GFAP	P. 27
12. FARRAGINOSITÀ DELLA STRUTTURA ISTITUZIONALE, LIMITI DI VETO, DEBOLEZZA DELLO STATO	P. 29
13. QUESTIONI APERTE SUI DIRITTI INDIVIDUALI E DELLE MINORANZE	P. 31
14. IL CASO “SEJDIĆ E FINCI” CONTRO BOSNIA-HERZEGOVINA	P. 34
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	P. 39

1. UN ERRORE NELLA STORIA EUROPEA

Sholem Naumovič Rabinovič, (Pereyaslav, oggi Ucraina, 1859 – New York, 1916) in arte **Sholem Aleikhem** (letteralmente 'pace su di te'), era uno scrittore Yiddish nato nella cosiddetta “Zona di residenza”, l'enorme ghetto creato dagli zar di Russia per confinarvi la numerosissima comunità ebraica dell'impero. L'impatto della scoperta di questa comunità di milioni di ebrei sarebbe poi stato decisivo nel persuadere Hitler della necessità di risolvere alla radice il “problema ebraico” dell'Europa. Diversamente dagli ebrei occidentali, secolarizzati ed integrati nelle società europee, gli ebrei orientali vivevano in comunità tradizionali e cercavano di mantenere intatti gli elementi della propria identità culturale e religiosa. Il loro forzato isolamento dal resto della società fungeva da collante sociale e rafforzava la motivazione difensiva nei confronti delle altre popolazioni dell'impero, che individuavano nell'esistenza degli ebrei la causa di molti dei mali che pativano, e la cui frustrazione veniva periodicamente incanalata nello scoppiare dei *pogrom*.



A.A. V.V., *Atlante Storico del Popolo Ebraico*, Zanichelli, p. 191

Tewye il lattivendolo è la voce carica di malinconia ed umorismo creata da Sholem Aleikhem per narrare la vita di queste comunità, la loro lotta per la sopravvivenza materiale e spirituale, la contesa con un Dio la cui elezione porta più miseria che gloria, e a cui nondimeno restano fedeli. Tewye il lattivendolo, come il suo creatore, dovrà infine lasciare la Russia per l'eccesso di violenza contro gli ebrei.

Le vicende di Tewye ispireranno il musical del 1964 di Harnick e Stein, e il film del 1971 di Jewison, entrambi intitolati **“Il violinista sul tetto”**. Questo titolo si ispira all'opera artistica di un'altra

grande figura della *Yiddishkeit*, Marc Chagall, (Vitebsk, oggi Bielorussia, 1887 – Saint-Paul de Vence, 1985) egli stesso figura di un'identità ebraica che non può raffigurarsi meglio che nella dimensione dell'esilio. Per Chagall, che lo immortalò in numerose tele, il violinista era una figura mitica e amatissima. Nella comunità ebraica *chassidica* egli accompagnava nascite, matrimoni, funerali, sempre richiesto, seppure poco valorizzato. In particolare, il violinista che in molti suoi quadri suona sul tetto evoca da un lato la precarietà esistenziale dei *kletzmerim*, i suonatori di kletzmer, dall'altro la condizione

dell'intera comunità ebraica ashkenazita¹. La musica del violinista sul tetto è l'icona di una vita fragile, effimera, esposta alla violenza e alla distruzione, ma già contiene in sé la sfida a tale violenza, già incanala nel messaggio artistico il significato spirituale dell'esistenza, un significato che non viene meno con l'eliminazione fisica.



Tra i brani del musical ritroviamo “*If I was a rich man*”, ripreso dal monologo yiddish che Aleikhem pone in bocca a Tewye “*Ven ikh bin a Rothschild*” (Se fossi un Rothschild). Se fosse un Rothschild, Tewye non dovrebbe affrontare le improbe fatiche che soffre per essere tre volte emarginato: ebreo in una Russia ostile, religioso in un ambiente sempre più secolarizzato, povero con molte bocche da sfamare. Si rivolge dunque a Dio, osservandogli che nel grande disegno della creazione ha fatto molte persone povere, tra cui lui; certo, non c'è vergogna in questo, ma neanche onore. Perché, allora, non potrebbe piuttosto essere ricco? Rovinerebbe qualche disegno divino? Se fosse ricco, costruirebbe una bellissima e grande casa, tutti lo rispetterebbero, e verrebbero a chiedere il suo parere, come ad un famoso rabbino, e qualunque risposta desse andrebbe bene, perché quando sei ricco tutti ti accettano come sei. Se fosse ricco, potrebbe dedicare tutte le sue giornate a studiare la Torah con gli altri eruditi ebrei.

L'emarginazione di Tewye in Europa non è stata risolta, ed ha prodotto i due frutti più velenosi della civiltà europea: i lager e l'ideologia dello Stato etnico, che ha valicato il mediterraneo e continua fino ad oggi ad insanguinare il vicino oriente².

1 Laureto Rodoni, *Adesso i vostri colori cantano. I violini di Marc Chagall e altro*, su Il Giornale del Popolo, 31 maggio 2001, www.gdp.ch

2 Avraham Burg, *La rivoluzione sionista è morta, il Manifesto*, 16 settembre 2003

Anche Moni Ovadia, artista dall'identità transfrontaliera, che narra il mistero e il fascino dell'ebreo errante, apre la sua opera più celebre "Oylem Goylem" con "*Ven ikh bin a Rothschild*". In Oylem Goylem, le drammatiche vicende delle persecuzioni si intrecciano con i racconti umoristici e caricaturali sugli ebrei, e con la carica balcanico – ebraica – zingara della musica kletzmer. Continueremo, in questo primo capitolo, a seguire la lezione di Moni Ovadia, riconoscendo che la verità sulle storie dei popoli oppressi si può soltanto intravedere nel chiaroscuro di una narrazione parodistica, di una rappresentazione frammentaria che impedisce di dire una parola definitiva, un'interpretazione onnicomprensiva di queste vicende. Ricordando che per i popoli balcanici la comunicazione artistica, musicale, emotiva, è più comprensibile della comunicazione asettica e razionale. Che l'arte e la musica aprono vie di comunicazione e relazione che niente altro può aprire. Tenendo presente che per i popoli balcanici il tempo è un *continuum* dentro cui le realtà passate e presenti sempre convivono e si intrecciano, sapendo che per loro ciò che non c'è, ciò che è rimasto solo nel ricordo, può essere anche più importante di ciò che c'è, di ciò che si tocca e si vede. Che la narrazione, la leggenda, non importa quanto fondata, esercita una profonda influenza nella storia, nel bene e nel male.

Dževad Karahasan (Duvno, oggi Bosnia-Herzegovina, 1953), drammaturgo, scrittore ed insegnante, così conclude il suo libro sulla morte della Sarajevo che ha conosciuto:

<So che è accaduto in accordo con quelle stesse leggi che hanno voluto che gli attacchi a Sarajevo cominciassero nell'anno in cui la comunità ebraica festeggiava i 500 anni dal tempo dell'esilio dalla Spagna e dell'arrivo a Sarajevo. Metà millennio di vita in comune è stato festeggiato, nella città accerchiata, mezza distrutta, circondata da tutte le parti dall'artiglieria pesante e pesantissima, tanto che nemmeno un uccello riusciva a penetrarvi, ma è stato festeggiato in modo bello, patetico, nell'unico modo in cui è possibile celebrare l'anno dell'Esilio. Pensavo, in quei giorni in cui eravamo tutti sinceramente scossi e ci aggiravamo per la Città con le lacrime agli occhi, badando meno del solito alle granate, pensavo, in quei giorni, che il festeggiamento del giubileo in condizioni normali avrebbe avuto qualcosa di falso. Ma perchè, Dio mio, è diventato così tremendamente autentico? Perchè tutti, in questi festeggiamenti, abbiamo il presentimento e avvertiamo molto chiaramente, almeno a momenti, il segno di un destino nefasto e qualcosa di troppo doloroso?³>

Con l'icona dell'addio dato agli ebrei di Sarajevo nel 1992, Karahasan mostra plasticamente la consapevolezza straziata che ciò che rende unica e bella la propria realtà, la propria vita, scaturisce da una ferita, da un'esperienza di strappo. La ricchezza dell'esperienza secolare di convivenza in Bosnia-

3 Dževad Karahasan, *Il centro del mondo*, Milano 1995, p. 118

Herzegovina è data soprattutto dall'attraversamento di una ferita, dal superamento del conflitto interiore e comunitario imposto dalla convivenza di differenze. Il crocevia balcanico continuamente catalizza le contraddizioni della storia. L'esilio degli ebrei spagnoli sorta dalla *Reconquista* ha reso preziosa la vita di Sarajevo agli occhi di Karahasan; ma questo non ha risolto la contraddizione insita in quella antica cacciata, che negli anni Novanta si è rivelata nuovamente viva ed operante. Anche Karahasan chiede ragione a Dio della dolorosa contraddizione che con i suoi cittadini assediati è costretto ad attraversare, cerca il significato di ciò che appare “un destino nefasto”, ma può soltanto, nelle ultime righe del libro, riconoscere che il mistero della bellezza di ciò che avevano vissuto e che è stato distrutto, è stato sublimato nel suo ricordo. Che era qualcosa di troppo fragile e prezioso per dimorare stabilmente su questa terra.

<Sarajevo, che è stata una città dell'*interiorità* nel significato esoterico della parola, quindi in un senso non-letterale, sta diventando “interiore” in un senso letterale, stupidamente letterale. E prendere le cose alla lettera fa male, credetemi⁴>

Karahasan ha lasciato Sarajevo e vive in Austria. La sua città è stata uccisa, è volata in cielo. Il suo ideale ultraterreno, il suo ricordo, rappresentano il cuore e la speranza della Sarajevo di pietra, il richiamo vivo ed ispirante di coloro che hanno amato la città delle diversità, e che ancora vanno cercando la sua anima.

Damir Nikšić, (Brezovo Polje, BiH, 1970), un giovane artista bosniaco, quando vede il film “il violinista sul tetto”, vi riconosce la storia del proprio popolo. Riconosce i villaggi incendiati, i rifugiati che abbandonano le proprie case e fuggono dal proprio paese. Riconosce la storia della sua famiglia, originaria di una cittadina nata nell'Ottocento come campo profughi per i musulmani scacciati dalla Serbia. Compone dunque una *cover* del canto klezmer di Tewye, uscita nel 2004, girata in Croazia: *If I wasn't muslim*. Qui il testo:

Dear God, of all the continents of this beautiful planet, you had to put my Bosnia in Europe. I don't mind living in Europe: please, don't get me wrong. I don't have any problem with that. After all, it's the land of my ancestors. But, as you can see, my European neighbors do. It seems that you intended this continent to be Christian. Then, what went wrong with your vast, eternal plan that you made us, Bosniaks, muslims? And let us here, forgotten? Up there, it's easy to say: *the Lord is the greatest*, in every language of earth. But down here, I have to be careful with listening when I say: *Allahu Akhbar*, or *Mashallah*. I know, I could leave, and go live elsewhere. But how could a Bosniak continue to be a Bosniak without Bosnia? Please, dear God, bring

peace in the earth of my *dushmans*, and reason in their minds. Don't let them take our land, expel or exterminate us all. Let us keep our houses. Let us stay in our fatherland. Let our children, and our children's children enjoy and love Bosnia as we do. Don't let them go through the horrors we went through just because they call you *Allah*

If I wasn't Muslim
Ya ha deedle deedle, bubba bubba deedle deedle dum.
If I wasn't born Mohammedan
Life for me would have been fun.

I could live and prosper
On my land and I could even build a bigger house

4 Dževad Karahasan, *Il centro del mondo*, cit., p. 28

I wouldn't have to, every now and then,
Run and hide like a mouse.

If I wasn't Muslim
Ya ha deedle deedle, bubba bubba deedle deedle dum.
My neighbors wouldn't set my home on fire
And surround me with barbed wire

I wouldn't live in terror
Ya ha deedle deedle, bubba bubba deedle deedle dum.
Books wouldn't teach you that I was an error
In European history.

I would not have to prove that I am not stupid
A backward and primitive villain
An alien threat to your way of life
to be hunted down.

I wouldn't be so ashamed of
The names of my relatives and mine
Of the Semitic language I speak to my God
That no one here understands

My tradition wouldn't insult
My Christian neighbors and friends
My diet, my cap, the Ramadan fast
the crescent and the star.

Bayram, I know, will never be famous
like Christmas or Easter Sunday
so modern and cool, so western,
and - oh so "secular".

If I wasn't Muslim

If I had an ordinary Slavic Christian name
If I wasn't circumcised
If I could eat my eggs with ham

I would be accepted
Ya ha deedle deedle, bubba bubba deedle deedle dum.
I'd blend in to Europe and enjoy
I wouldn't be its whipping boy.

-- oh boy --

If I were a Christian
I wouldn't have to prove that I am human too.
'Cause when you're Christian you're always civilized
no matter what you wear or do.

But when you are a Muslim
It is really hard to find some sympathy for you
No one really likes you, no one really cares
No one wants to know your point of view.

If I wasn't Muslim
Ya ha deedle deedle, bubba bubba deedle deedle dum.
If I was a part of Christendom
Europe would be my sweet home.

I wouldn't have to worry
Ya ha deedle deedle, bubba bubba deedle deedle dum.
What will happen in a year or two
Will I have to leave or stay and die
Drop my pants to be identified and put aside
Just 'cause I'm a Mussulman?

Il testo di Nikšić, come il monologo di Tewye, origina da un atto di apparentemente umile sottomissione a Dio, con l'accettazione in prima istanza della propria collocazione nell'organizzazione del creato. Subito dopo gli fa però osservare come tale collocazione sia estremamente difficile, e suggerisce che se la sua condizione avesse potuto essere migliore, il piano divino probabilmente non ne avrebbe risentito molto. Come Tewye, Nikšić rivolge a Dio il lamento per la condanna inflitta dalla propria diversità, con lui balla nel fienile sognando di essere un europeo come gli altri, di confondersi con gli altri. Di trovare nell'Europa, che pure è di tradizione cristiana, la propria patria, invece di essere identificato come “un errore nella storia europea”.

Nel commento al proprio video, Damir Nikšić racconta che i suoi familiari, per colpa del proprio nome riconoscibile come musulmano, passano gli anni della guerra in campi di concentramento, subendo violenze e lavori forzati. Egli spiega che non intende competere con le dimensioni della tragedia del popolo ebraico, metterla sullo stesso piano di quella dei bosniaco-musulmani.. Intende piuttosto rendere onore e memoria alle vittime dell'olocausto come alle vittime del proprio popolo, suggerendo che sono sorte dalla medesima dinamica, che periodicamente emerge in Europa: quella di definire la propria identità “purificandosi” degli elementi “non europei”, di

tracciare linee di demarcazione tra “noi” e “loro”, identificare un “nemico pubblico numero uno”. Intende denunciare il pericolo insito in ogni dinamica di omogeneizzazione etnica, in ogni separazione delle differenze, incluso quella che è avvenuta a Sarajevo per causa della guerra, dove da una fortissima mescolanza si è passati a una forte concentrazione di bosniaco-musulmani⁵.

Non per caso dunque la prima installazione del video di Nikšić fu posta nella galleria Novi Hram di Sarajevo, che fa parte del complesso dell'antica sinagoga di Sarajevo, oggi trasformata in museo. Con questa collocazione traccia una linea di continuità tra la storia della (quasi) scomparsa comunità ebraica di Sarajevo e la storia dei musulmani di Bosnia, uno dei popoli che più ha dovuto attraversare il limbo della non – appartenenza nel corso della storia degli slavi meridionali.

Ma anche il violinista di Chagall è sceso dal tetto di Vitebsk per suonare in onore della Sarajevo assediata, la “Gerusalemme d'Europa”. La Biblioteca Nazionale e Universitaria di Sarajevo, conosciuta come la *Vijećnica*, era un palazzo costruito dall'amministrazione austro-ungarica a fine '800 in stile orientale, per simboleggiare l'incontro di culture diverse nella città di Sarajevo. Prima della guerra degli anni Novanta custodiva un milione e mezzo di libri, esemplari rari e manoscritti. Nell'agosto del 1992, tre giorni ininterrotti di bombardamenti incendiari rivolti sulla Vijećnica distrussero la maggior parte del suo immenso patrimonio. Il violoncellista Vedran Smajlović (Sarajevo, 1956) ha suonato nella biblioteca distrutta la disperazione sua e dei suoi concittadini per questo assassinio della loro identità ed eredità culturale. Per lamentare ed insieme sfidare il violento tentativo di cancellare la ricchezza di una civiltà, insieme alle vite umane⁶. Il suo gesto, dotato dell'impareggiabile inutilità dell'arte, alberga ormai nella memoria dei mille giorni di guerra patiti da Sarajevo, custodendo nella fugacità del suono il ricordo perenne di ciò che sono state le persone e le pietre prima di passare per il fuoco.

2. LA BANDIERA CROATA SUL CERNO PASQUALE

Visitai Travnik, città natale del premio Nobel Ivo Andrić, capitale della Bosnia in epoca ottomana, in una delle mie prime visite a questo Paese. In una chiesa vidi il cerno pasquale decorato dalla bandiera croata. Il cerno pasquale è un simbolo fortissimo per i cristiani. Rappresenta il Cristo risorto, il dono della salvezza, la luce della fede. Colorarlo con i colori nazionali croati significa saldare la propria identità religiosa ad un'identità statale, una sovrapposizione tradizionalmente pericolosa. Da questa immagine, e da molte altre simili viste in seguito, non ho mai smesso di chiedermi che cosa significa per i cattolici di Bosnia il rivestirsi dei colori croati. Che senso e che futuro abbia il precario equilibrio identitario tra appartenenza religiosa e cittadinanza croata. Vale la pena anche chiedersi cosa significhi per uno Stato sovrano identificare come propri cittadini degli individui residenti da sempre in un altro Stato. Questa immagine mette plasticamente a tema il discorso delle identità trasversali di ciascun individuo dei Balcani occidentali, dove la diversità ha un peso più simbolico che reale, dal momento che per molte caratteristiche i popoli balcanici sono quasi

⁵ Cfr. <http://damirniksic.com/ifiwasntmuslim.html>

⁶ NUHEFENDIĆ A., *La neve nera*, 21 novembre 2008, Osservatorio Balcani e Caucaso

indistinguibili. E tuttavia un peso estremamente significativo.

Nei Balcani, ogni individuo e comunità si riconosce in una composizione unica ed originale di elementi identitari non esclusivi. Serbi, bosniaci, croati e montenegrini condividono una lingua uguale per almeno l'80% degli elementi. Croati e sloveni condividono la religione ed una cultura ibrida balcanico – mitteleuropea. Due gruppi di cittadini serbi condividono due tradizioni religiose diverse con due gruppi di cittadini bosniaci e con i due maggiori gruppi kosovari. Queste trasversalità potrebbero essere mostrate in numero infinito. Il pensiero politico, il ceppo linguistico, la tradizione religiosa, i tratti somatici, le tradizioni culturali, i miti fondativi....non esiste comunità nei Balcani che possa rivendicare l'esclusività delle proprie caratteristiche. E tuttavia non esiste comunità che non senta con forza l'unicità della propria identità collettiva, molto spesso proprio in contrapposizione con quella dei suoi vicini. Questo straordinario mosaico da molti secoli rappresentava per l'Europa lo specchio delle sue tante anime: incarnava il richiamo a trovare un modo per comporre le diversità anziché appiattirle ed eliminarle, ma è stato invece il luogo dove la tradizione politico-giuridica europea, fondata sul mito dello Stato-Nazione, è esplosa nel peggior esito possibile dei suoi presupposti portati all'estremo⁷. Il riconoscimento o la creazione di una collettività uniforme per caratteristiche etno – culturali è stato centrale nella storia europea per ispirare la costruzione di ordinamenti statali moderni, indipendenti dal giogo di autorità 'straniera' e miranti all'uguaglianza al loro interno, al livello orizzontale. Ma la maturazione del passaggio da comunità nazionale a comunità civica ancora oggi stenta ad affermarsi, come è cronaca dei giorni nostri. Non esiste in Europa una concezione comune su come si ottiene la cittadinanza, non esiste convergenza sul difficile rapporto tra *jus sanguinis* e *jus soli*⁸. E non esisteva neanche negli anni Novanta, quando davanti al dilemma insolubile dello stato bosniaco, patria di decine di popoli diversi, conteso tra due Stati sovrani, non conosceva soluzioni da proporre per superare la crisi. Alla fine, l'imposizione del piano di pace e del regime costituzionale attuale non hanno risolto il dilemma. Non hanno invertito e risanato il processo di irrigidimento e politicizzazione dei gruppi “etnici” in contesa, che anzi è stato sancito e legalizzato dagli accordi firmati al termine della guerra⁹. I mediatori internazionali hanno cercato per anni il sistema di incasellare il mosaico bosniaco negli schemi dello Stato-Nazione, concependo infine un'architettura istituzionale di una complessità unica al mondo. Riuscendo a salvare il principio fondamentale del privilegio di potere del gruppo etno – culturale maggioritario in un ambiente dove cercare di disegnare una “maggioranza” significava di fatto auspicare la pulizia etnica e il raggiungimento di territori “omogenei”. Gli accordi di pace hanno attribuito a Serbi, Croati e Bosgnacchi il rango di “popoli costituenti”, irrigidendone la separazione e forzando ogni cittadino ad eleggere un'identità etno – nazionale come già avveniva nella federazione jugoslava. Da tale elezione deriva la titolarità o meno di diversi diritti politici¹⁰. Di conseguenza la vita politica in BiH continua a

7 RUMIZ P., *Maschere per un massacro. Quello che non abbiamo voluto sapere della guerra in Jugoslavia*, Roma, Editori Riuniti, 1996, p. 38.

8 COLAIANNI N., *Eguaglianza e diversità culturali e religiose: un percorso costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 19

9 RUMIZ P., *Maschere per un massacro, cit.*, p. 14

10 TROGU S., *Discriminati nel proprio Paese*, in Osservatorio sui Balcani, 03.12.2008, in <http://www.osservatoriobalcani.org>

ruotare attorno alla difesa delle posizioni e dei privilegi di gruppo che si sono ottenuti, a scapito della ricerca del bene comune e dell'interesse dei singoli cittadini. La prevalenza dei diritti e degli interessi collettivi rispetto a quelli individuali costituisce un ostacolo nel cammino verso il consolidamento dei parametri europei di democrazia e diritti umani e di conseguenza verso l'integrazione nell'Unione Europea¹¹. È di nuovo un dilemma per loro, ma anche per tutti noi. Continua a rappresentare per noi l'occasione per ripensare i fondamenti della comunità civica. Una buona occasione per scoprire che l'identità di ciascuno è composta di elementi molteplici, non sempre coerenti tra di loro. Per riflettere sul fatto che non solo gli stranieri sono “diversi” da noi, ma noi stessi siamo irrimediabilmente “diversi”, e che non sarà cercando di spianare le differenze che si eliminerà il potenziale di conflitto insito in questa situazione. Una buona occasione per ristrutturare il riferimento all'identità nazionale attorno ad un asse dinamico, piuttosto che dentro caselle rigide e onnicomprensive.

3. LA BOSNIA-HERZEGOVINA, OVVERO: NASCE PRIMA L'IDENTITÀ ETNO – CULTURALE O PRIMA L'IDENTITÀ POLITICA?

Secondo il censimento del 1981, in Bosnia-Herzegovina (d'ora in poi anche Bosnia o BiH) vivevano 4.124.256 persone, delle 22.405.000 totali della Federazione Jugoslava. I maggiori gruppi etnici vi erano così distribuiti: Musulmani, 1.630.033; Serbi 1.320.738; Croati 758.140. Tra gli altri gruppi che staccavano l'ordine di grandezza del migliaio, v'erano 14.226 “Altri” non definiti, 4.396 Albanesi, 1.892 Macedoni e soprattutto 326.316 “Jugoslavi”¹².

Il primo elemento che colpisce l'attenzione leggendo i dati del censimento è che delle tre etnie maggiori una si identifica con una religione, mentre le altre due con le nazionalità di due Paesi confinanti. Di fatto, i popoli che nel corso dei secoli hanno transitato ed abitato in Bosnia-Herzegovina sono stati i più diversi. Tra questi popoli, quelli di origine slava sono stati quelli più numerosi e, infine, predominanti. Oggi, infatti, la maggior parte dei popoli dei Balcani occidentali si identifica nel ceppo etno-linguistico “sud slavo”; la stessa parola “*Jugoslavija*” significa “la terra degli slavi del sud”. La BiH lungo i secoli è stata oggetto di molte mire egemoniche e di spostamenti e insediamenti di popolazioni profondamente incisivi. Dal XX secolo i suoi abitanti si potevano considerare “bosniaci”, poiché risiedevano ormai nei suoi confini da diverse generazioni; in quel momento l'elemento di differenziazione più forte tra di essi era la religione.

Il diverso radicamento delle grandi religioni monoteiste sui popoli bosniaci si era legata anche a vicende sociali e territoriali, per cui le comunità avevano avuto destini ed esperienze diverse, nonché abitudini economiche ed abitative distinte. I cosiddetti “Serbi” di Bosnia-Herzegovina discendevano da tribù di pastori ed allevatori che tradizionalmente abitavano nelle zone di montagna ed erano venuti in contatto con altre popolazioni solo in piccola misura; i Serbi di Bosnia erano originariamente

11 Cfr. PFEIFFER V., «*Srpski*» ou «*Bosanski*» : nouvelle bataille toponymique en Bosnie-Herzégovine, *Le Courier des Balkans*, 15.04.2009, in <http://balkans.courriers.info>

12 *Annuario statistico della Repubblica Socialista Federativa della Jugoslavia*, citato in BIANCHINI S., *Sarajevo, le radici dell'odio*, Roma, 1996, p. 61.

cristiani; malgrado per secoli la distinzione tra l'appartenenza alla chiesa latina e quella bizantina in Bosnia fosse un elemento piuttosto sfumato, essi erano rimasti nell'alveo della tradizione orientale, che era confluita poi nella Chiesa Ortodossa. Tale confessione nei Balcani occidentali si radicò e divenne ufficiale in Serbia, per cui i cristiani ortodossi di Bosnia, al momento di doversi dare un'identità nazionale, si auto-denominarono "Serbi ortodossi". A loro si erano poi aggiunte anche persone effettivamente provenienti dal territorio Serbo, per cui nel XX secolo la loro identificazione in quanto "Serbi di Bosnia" aveva una ragione e un significato¹³. I cosiddetti "Musulmani", da lungo tempo ormai la Nazione maggioritaria in Bosnia-Herzegovina, erano i discendenti dei bosniaci che sotto il lungo dominio ottomano (1463-1878) si erano convertiti all'Islam. Su questo incisero anche con forza l'istituto dei "giannizzeri", fanciulli di famiglie bosniache che nel corso dei secoli vennero prelevati a forza a centinaia di migliaia, ma da adulti tornavano frequentemente a vivere in Bosnia con ricchezze e privilegi, portando con sé la cultura ottomana e dando origine a una nuova classe nobiliare¹⁴.

La Chiesa tradizionale bosniaca era invece scomparsa in epoca medievale. Lontana dal controllo di Roma, con una struttura tendenzialmente monastica, subiva le aspirazioni che l'Ungheria cattolica rivolgeva verso la Bosnia; per ottenere l'attribuzione di un controllo ecclesiastico su di essa per cominciare a espandervi la propria influenza, l'Ungheria prestava la propria voce per la diffusione delle accuse di eresia manicheista puntate contro la Chiesa bosniaca per ottenere la giustificazione ad intervenire in Bosnia. La Chiesa bosniaca, che effettivamente aveva poca diffusione popolare per l'assenza di clero e che dal punto di vista dottrinale e liturgico viveva una certa autonomia da Roma, finì con lo scomparire in seguito alla pressione delle alleanze regionali e delle pressioni politiche. Una Chiesa più canonica e legata a Roma fu poi rifondata dalle missioni dell'ordine francescano in Bosnia, che vi diventò molto numeroso e potente; la nuova struttura di Chiesa fu poi rafforzata dalla conquista da parte dell'Austria-Ungheria, Impero cattolico, nel 1878. Con una stessa dinamica psicologica e storica vista per i Serbi, i cattolici di Bosnia a fine Ottocento si identificarono con lo Stato croato e da allora si considerano "Croati di Bosnia", anche se tra di loro si trovano perfino discendenti dei coloni ungheresi e tedeschi¹⁵.

Con il XX secolo, anche in Bosnia il processo di secolarizzazione occidentale si incontrò con l'ateismo del regime comunista che, pur non vietando agli individui di credere in una fede religiosa, di fatto ne limitava moltissimo le espressioni pubbliche e agli iscritti al partito imponeva l'adesione all'ateismo di Stato. Per questi motivi l'osservanza della pratica religiosa aveva subito un netto calo; nondimeno, ieri come oggi, l'appartenenza ad una comunità strettamente identificata con una confessione religiosa continua a svolgere un ruolo di primo piano tra le dimensioni identitarie in Bosnia (e nei Balcani in generale).

Un altro elemento interessante dei dati del censimento è l'alto numero di coloro che si erano

13 MALCOLM N., *Storia della Bosnia: dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 2000, p. 123.

14 MALCOLM N., *Storia della Bosnia, cit.*, p. 79.

15 *Ibidem*, p. 74.

dichiarati “jugoslavi”. Si trattava presumibilmente di individui nati in famiglie miste che non volevano identificarsi totalmente nell’etnia di uno dei genitori. Inoltre lo stesso matrimonio misto rivelava la provenienza da un contesto familiare laico e tollerante, nel quale più facilmente si poteva trovare consonanza con gli ideali di “fratellanza e unità” tra gli jugoslavi che dovevano essere il collante sociale della Federazione.

La possibilità data ai bosniaci di tradizione musulmana di identificarsi come “Musulmani” come gruppo etnico era stato un passaggio molto problematico dal punto di vista storico e politico. Infatti non c’era una Repubblica jugoslava con una maggioranza musulmana con la quale essi potevano identificarsi. Inoltre, come abbiamo visto, nella Jugoslavia comunista, soprattutto nei primi anni, il regime era molto repressivo nei confronti delle religioni. L’Islam aveva subito la repressione in maniera particolare, essendo una fede che punta esplicitamente a regolare anche i comportamenti sociali dei suoi aderenti. Solo con la fine del sodalizio sovietico nel 1948, e soprattutto con l’ingresso della Federazione nel movimento dei Paesi non allineati nel 1955, l’essere musulmano in Jugoslavia smise di essere uno svantaggio e iniziò anzi ad essere un buon requisito per la carriera diplomatica, essendoci molti Paesi musulmani nel blocco dei non allineati¹⁶. Fino al 1961 la posizione ufficiale del partito era di non riconoscimento dell’esistenza di una Nazione “musulmana”. L’obiettivo dichiarato era far sì che i bosniaci di tradizione musulmana si identificassero o con i Serbi o con i Croati; essi, nel censimento del 1948 avevano la possibilità di dichiararsi “Serbi musulmani”, “Croati musulmani” o “musulmani di nazionalità non dichiarata”; nel censimento del 1953 potevano scegliere la possibilità “jugoslavo di nazionalità non dichiarata”, che fu, di fatto, la scelta operata dalla maggioranza di essi. Solo dall’inizio degli anni Sessanta terminò la politica dello “jugoslavismo integrale” e si iniziarono a valorizzare le diverse identità repubblicane. In conseguenza di questo spostamento di prospettiva, nel censimento del 1961, alle persone fu consentito di definirsi “musulmani, in senso etnico”. Nel Prologo della Costituzione bosniaca emendata nel 1963 si parlava dell’alleanza tra Serbi, Croati e musulmani; nelle liste della Lega dei Comunisti del 1965 le persone vennero elencate come “Serbi”, “Croati” o “musulmani”; infine, nel 1968 il Comitato centrale bosniaco dichiarò che la prassi dimostrava che la Nazione distinta dei Musulmani esisteva in quanto tale (la lettera maiuscola stava ad indicare che con tale termine si intendeva un’appartenenza nazionale e non religiosa); finché, nel censimento del 1971 comparve la possibilità di dichiararsi “Musulmano, nel senso di Nazione”¹⁷.

4. LA TRANSIZIONE DELLA BOSNIA-HERZEGOVINA: L’INDIPENDENZA E LA GUERRA

La transizione costituzionale della Bosnia-Herzegovina è stata un lungo processo che ancora non si può dire concluso. Esso ha attraversato fasi spesso incoerenti, segnate talvolta da profonde discontinuità. Anche gli attori che vi hanno preso parte sono stati i più diversi e vi hanno dato impulsi non sempre convergenti.

All’alba della guerra dei primi anni Novanta, i tre principali gruppi nazionali rappresentavano

¹⁶ NUHEFENDIĆ A., *Jugoslavo, bosniaco, musulmano*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, 2 settembre 2008

¹⁷ MALCOLM N., *Storia della Bosnia*, cit, p. 266.

approssimativamente il 40% (Musulmani), il 30% (Serbi) e il 17% (Croati) della popolazione della BiH. Sul territorio della Repubblica si potevano trovare aree di relativa concentrazione dei gruppi in piccole Regioni o in singole municipalità, per esempio di Croati nell'Herzegovina occidentale e di Serbi nelle aree centro-settentrionali e intorno alla punta meridionale della Repubblica, ma a parte questi casi, tutti i gruppi nazionali vivevano strettamente intrecciati e in nessun modo si sarebbe potuta tracciare una linea netta tra i territori abitati dall'uno e dall'altro gruppo. In particolare nelle città il grado di integrazione multi-etnico era molto alto, con un'alta percentuale di matrimoni misti (30-40%), mentre era meno marcata nelle campagne e nelle aree montuose; queste peraltro erano aree a bassa densità abitativa, per cui si può affermare che la gran maggioranza della popolazione visse in condizioni di intensa convivenza multi-etnica e multi-religiosa: secondo il censimento del 1991, dei 109 comuni allora componenti la Bosnia-Herzegovina, soltanto 15 avevano una qualche maggioranza etnica superiore all'85%: due a maggioranza Musulmana, sei a maggioranza Serba e sette a maggioranza Croata; 27 comuni non avevano nessuna maggioranza definibile; i rimanenti 67 comuni avevano maggioranze comprese tra il 50 e l'85%¹⁸.

Quando i venti di guerra e secessione cominciarono a soffiare in Jugoslavia, la Bosnia-Herzegovina si trovò in una situazione di estrema debolezza; il nazionalismo che montava nell'intera Federazione poteva solo scavare fossati tra le tre comunità maggiori. Malgrado questo, al referendum del febbraio-marzo 1992 sul mantenimento dell'unità e l'approdo all'indipendenza si recò al voto il 64% degli aventi diritto (ma quasi esclusivamente di nazionalità Croata e Musulmana) e il risultato fu quasi all'unanimità positivo, il che dimostra come fino all'ultimo buona parte della popolazione bosniaca continuava a identificarsi nella propria Repubblica e nella sua esperienza multinazionale¹⁹.

Il 17 dicembre 1991 la Commissione Badinter aveva promulgato una "Dichiarazione sulle linee guida per il Riconoscimento dei nuovi Stati nell'Europa Orientale e Unione Sovietica" fornendo i criteri generali per la procedura di riconoscimento. Stabilì anche il termine del 23 dicembre 1991 per la candidatura al riconoscimento, che fu presentata da Slovenia, Croazia, Bosnia-Herzegovina e Macedonia. I governi di Serbia e Montenegro da parte loro dichiararono di aver ottenuto il riconoscimento internazionale al Congresso di Berlino del 1878 e di non aver perciò bisogno di ulteriori legittimazioni internazionali²⁰.

Rispetto ai requisiti della Bosnia-Herzegovina per la candidatura al riconoscimento dell'indipendenza, la Commissione Badinter l'11 gennaio 1992 aveva preso in considerazione i seguenti elementi: il fatto che la Costituzione della Repubblica Socialista di Bosnia-Herzegovina definiva la Bosnia-Herzegovina uno Stato sovrano e democratico che garantiva pari diritti ai suoi cittadini e Nazioni, i Musulmani, i Serbi e i Croati, insieme ai membri degli altri popoli e nazionalità che abitavano nel suo territorio; che la Bosnia-Herzegovina essendo uno Stato democratico e di diritto poteva tutelare i diritti umani; che la autorità della Bosnia-Herzegovina avevano assicurato che la

18 Cfr. <http://www.hdmagazine.com/bosnia/maps.html>.

19 MALCOLM N., *Storia della Bosnia*, cit., p. 302.

20 IMAMOVIĆ M., *Bosnia and Herzegovina, Evolution of Its Political and Legal Institutions*, Magistrat, Sarajevo, 2006, p. 388.

Bosnia-Herzegovina non aveva mire nei confronti degli Stati confinanti; infine che la Bosnia-Herzegovina si era impegnata a aderire all'Atto Finale di Helsinki e a tutti gli altri strumenti internazionali di tutela ai diritti e alle libertà umane, civili e politiche²¹. Il 15 gennaio 1992 la Commissione Badinter dichiarò che la RSFJ aveva ufficialmente cessato di esistere; a sua volta, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite prese atto della fine della RSFJ con la Risoluzione 777 del 1992²².

Nel maggio 1991 i Serbi di Bosnia avevano proclamato la propria Regione autonoma e nell'ottobre dello stesso anno avevano eletto un Parlamento. Nel gennaio successivo essi avevano proclamato l'indipendenza della "Repubblica del popolo Serbo della Bosnia-Herzegovina" ed avevano affermato il proprio legame privilegiato con la Federazione Jugoslava, che a quel punto era composta solo di Serbia e Montenegro²³. Il 15 ottobre 1991 l'Assemblea della Bosnia-Herzegovina aveva adottato un "Memorandum sull'Indipendenza", benché, dei 240 deputati, i 71 membri del Partito Serbo Democratico si fossero astenuti, uscendo dall'aula in segno di protesta. Poiché la Commissione di arbitrato aveva posto tra i requisiti per il riconoscimento della Bosnia anche un referendum popolare sull'indipendenza, tale referendum si tenne il 29 febbraio e 1 marzo del 1992, ma vi parteciparono solo i Musulmani e i Croati, che approvarono l'indipendenza a grande maggioranza. Il 4 marzo l'Assemblea Parlamentare confermò la decisione, anche stavolta in assenza dei deputati Serbi, confermando la Bosnia-Herzegovina come uno Stato sovrano e indipendente fatto di cittadini e Nazioni uguali, Musulmani Bosniaci, Serbi, Croati ed "Altri". I Serbi, che avevano boicottato la consultazione e abbandonato l'Assemblea della Bosnia-Herzegovina, stavano iniziando da parte loro a dare forma alle proprie istituzioni separatiste. Essi vararono la Costituzione della Repubblica Serba (*Republika Srpska*, d'ora in poi anche RS) e costituirono il governo *de facto* che nel 1995 a Dayton avrebbe poi ricevuto legittimità ad esistere, benché all'inizio del processo di indipendenza tanto la Comunità Europea quanto le Nazioni Unite avessero riaffermato come requisito indispensabile per il riconoscimento della Bosnia-Herzegovina il rispetto della sua integrità territoriale²⁴. Con l'appoggio della Repubblica di Serbia ai Serbi bosniaci (e della Croazia ai Croati bosniaci) cominciò il 6 aprile 1992 l'aggressione alla Bosnia-Herzegovina da parte dell'ex Esercito Popolare Jugoslavo. Lo stato di guerra fu confermato il 30 maggio 1992 dalla Risoluzione ONU 757 e il dicembre successivo una nuova risoluzione dell'Assemblea Generale condannava la Federazione di Serbia e Montenegro per la violazione della sovranità, integrità e indipendenza della Repubblica di Bosnia Herzegovina.

Nel corso del 1992 anche i Croati di Bosnia, per mezzo di Mate Boban, un leader del partito nazionalista croato (la Comunità Democratica Croata – *Hrvatska Demokratska Zajednica*, HDZ), il 6 luglio 1992 avevano proclamato una repubblica Croata nell'Herzegovina occidentale, la zona a più

21 Commissione Badinter, Comunità Europea, *Declaration on the "Guidelines on the Recognition of the New States in Eastern Europe and in the Soviet Union"*, in *International Legal Material*, n. 31/1992, pp. 1486 ss., citato in WOELK J., *La transizione costituzionale della Bosnia e Herzegovina*, Cedam, Padova 2008, p. 43

22 Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, *Resolution 777/1992*, in www.un.org

23 WOELK J., *La transizione*, cit., p. 43.

24 IMAMOVIĆ M., *Bosnia and Herzegovina*, cit., p. 390.

alta concentrazione di Croati²⁵, battezzandola *Herceg-Bosna* e costituito il proprio esercito chiamato *Hrvatska Vojska Odbrane* (HVO), Esercito Croato di Difesa. Le mosse delle due Repubbliche etniche seguivano peraltro le indicazioni della regia operata dai leader di Croazia e Serbia, che puntavano alla Costituzione dei due Stati affini a sé in Bosnia-Herzegovina nella prospettiva di potersene annettere.

A questa prima fase della guerra la Comunità Internazionale reagì inviando due negoziatori, Cyrus Vance e Lord Owen, che presentarono il piano di pace che porta il loro nome²⁶. Il piano Vance-Owen prevedeva la divisione del territorio della Bosnia in 10 Cantoni a carattere sostanzialmente etnico: 3 per i Croati, 3 per i Musulmani, 3 per i Serbi e il Cantone di Sarajevo con uno status particolare. Tale proposta aveva però scatenato la guerra tra Croati e Musulmani, in particolare nella Bosnia centrale e la pulizia etnica per i cantoni assegnati dal piano all'una o all'altra nazionalità²⁷.

5. LA FRANTUMAZIONE DELLA BOSNIA-HERZEGOVINA: LA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLIKA SRPSKA DEL 1992 E QUELLA DELLA FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE DEL 1994.

La Costituzione della *Republika Srpska* fu adottata nel 1992, cioè durante la guerra, come testo fondamentale del territorio separatista che pretendeva di essere uno Stato indipendente, e si fondava su di una concezione unitaria dello Stato. La RS ha assunto così una struttura interna altamente centralizzata, composta unicamente di municipalità. I rapporti tra i due livelli di governo (Entità e municipalità) sono disciplinati dalla Costituzione della RS. La sovranità è una prerogativa del livello centrale ed alle municipalità non spetta altro che il dovere di implementare le politiche provenienti dal governo dell'Entità. Le municipalità hanno i seguenti obblighi: assicurare la manutenzione degli immobili e delle infrastrutture, stabilire piani di sviluppo, varare i piani regolatori e promuovere iniziative a favore dei cittadini in ambito culturale, sanitario, economico, sociale ed ambientale. Alle istituzioni centrali spettano i compiti più importanti, ovvero: la salvaguardia dell'ordine costituzionale, dell'unità territoriale e dei diritti umani; la difesa dei cittadini; la gestione dei rapporti con i Serbi residenti fuori dalla RS; la tutela dei diritti di proprietà, la disciplina legale delle imprese e delle organizzazioni; la gestione del sistema bancario, la tassazione; la gestione dello sviluppo economico; la gestione dei servizi pubblici; l'educazione; la protezione dell'ambiente e delle risorse culturali. La Costituzione della RS stabilisce inoltre che sia il governo centrale a stabilire le risorse da destinare alle municipalità per svolgere le loro attività: in pratica dunque le municipalità dipendono dal finanziamento da parte di Banja Luka, la capitale dell'Entità²⁸. La Costituzione della RS trae ispirazione da principi guida come il diritto all'autodeterminazione dei popoli e di conseguenza il diritto del popolo Serbo alla libertà, all'unità e al progresso economico, sociale e culturale.

25 BIANCHINI S., *Sarajevo, le radici dell'odio*, cit., p. 86.

26 MALCOLM N., *Storia della Bosnia*, cit., p. 321.

27 BIANCHINI S., *Sarajevo, le radici dell'odio*, cit., p. 370.

28 Ufficio dell'Alto Rappresentante, *Gazzetta Ufficiale della Republika Srpska, Constitution of Republika Srpska*, in www.ohr.int

La Costituzione della seconda Entità, la *Federacija Bosne i Hercegovine*, (d'ora in poi anche FBiH) fu adottata nel marzo 1994. Questa Costituzione faceva parte del *Washington Agreement*, l'accordo di pace stipulato con la mediazione USA che poneva fine alla guerra Croato-Bosgnacca e che rifletteva il compromesso sponsorizzato dagli americani per raggiungere una tregua²⁹. Tale compromesso si rifletteva nell'articolo 1.1 del testo che stabiliva che: «Bosgnacchi e Croati, (assieme agli Altri) in quanto popoli costituenti e cittadini della Repubblica di Bosnia Herzegovina, trasformano la struttura interna del territorio a maggioranza Bosgnacca e Croata [...] in una Federazione». La decisione sullo status costituzionale dei territori a maggioranza Serba fu rinviata a negoziati successivi.

Contrariamente a quello della RS, l'ordinamento della FBiH tende a valorizzare le autonomie locali; questo è dovuto al fatto che la FBiH è abitata congiuntamente da maggioranze di Croati e Bosgnacchi. La sua struttura è perciò altamente decentralizzata, divisa in dieci Cantoni: cinque a maggioranza musulmana, tre a maggioranza croata e due a carattere misto. La Costituzione della FBiH prevede che questi due ultimi due Cantoni, *Srednja Bosna* ed *Hercegovina-Neretva*, siano governati secondo uno statuto speciale. In ragione della loro composizione etnica, la Costituzione federale prevede che le decisioni considerate di vitale importanza per una o per entrambe le nazionalità siano adottate tramite procedure particolari che garantiscano l'Accordo della maggioranza dei delegati di ciascuna nazionalità. Le due comunità hanno poi la facoltà di impugnare le decisioni di fronte alla Corte Costituzionale cantonale. In questi cantoni a statuto speciale, oltre alla figura del Presidente cantonale, esiste anche quella del Vicepresidente, che deve appartenere ad una nazionalità diversa da quella del Presidente. Entrambi eletti dalla maggioranza dei delegati del loro gruppo etnico di appartenenza, il Presidente e il Vice hanno un mandato di due anni, durante i quali devono alternarsi al vertice del governo. Secondo il principio dell'equa rappresentanza delle due comunità, il governo cantonale viene nominato dal Presidente con il consenso del suo Vice e con l'approvazione parlamentare a maggioranza qualificata dei due terzi. In questi due cantoni vi è una forte decentralizzazione del potere a favore delle municipalità, dove risulta più facile stabilire la maggioranza numerica di una delle due comunità. La divisione dei poteri tra governo centrale e cantoni prevista dalla Costituzione della FBiH fa sì che alle realtà locali siano lasciati sia incarichi amministrativi sia ampi spazi di sovranità politica. Le istituzioni federali a loro volta sono competenti in materia di difesa e operazioni di polizia, cittadinanza, politiche economiche e finanziarie, telecomunicazioni, tassazione e mantenimento delle infrastrutture federali³⁰. A livello federale sono previsti complicati meccanismi per assicurare che la minoranza croata non fosse soverchiata dalla maggioranza bosgnacca. Venne istituita una Camera dei Popoli composta da un numero pari di Croati e Bosgnacchi, oltre a due Camere elette, l'una direttamente e l'altra indirettamente. Nella Camera dei Popoli l'adozione di qualunque decisione che riguarda l'interesse vitale di uno dei popoli costituenti richiede l'approvazione della maggioranza dei delegati di ciascun popolo. È poi prevista una serie di

29 IMAMOVIĆ M., *Bosnia and Herzegovina, Evolution of Its Political and Legal Institutions*, Magistrat, Sarajevo, 2006, p. 391.

30 Ufficio dell'Alto Rappresentante, *Gazzetta Ufficiale della Federazione di Bosnia-Herzegovina, Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina*, in www.ohr.int

strumenti costituzionali per assicurare pari influenza a entrambi i popoli. I principi della Costituzione della FBiH sono simili a quelli della Costituzione della Bosnia-Herzegovina che in seguito è stata firmata a Dayton. All'interno della Costituzione della FBiH si fa più volte riferimento ai contenuti di diritti umani e libertà individuali, di ripudio della guerra e di uguaglianza tra le Nazioni.

Oggi, soprattutto dopo che l'Accordo di Dayton ha imposto l'adeguamento delle Costituzioni delle due Entità ai principi della Costituzione centrale, tra le due vi sono anche punti di contatto; entrambe esprimono la volontà di mettere in pratica le disposizioni del *General Framework Agreement for Peace*, l'adesione ai principi dell'economia di mercato e il rispetto dei diritti umani, anche se tali riferimenti sono da considerarsi come concessioni fatte alla Comunità Internazionale da parte dei rappresentanti della Bosnia-Herzegovina durante le negoziazioni del DPA. Sia la RS che la FBiH dispongono di un proprio Parlamento, di un Governo, di una Presidenza, di una Corte Costituzionale e di una Corte Suprema. A ciò si aggiungono poi i vari livelli di governo all'interno di ogni Entità.

6. LA FINE DELLA GUERRA E L'ACCORDO QUADRO GENERALE DI PACE DI DAYTON

La guerra in Bosnia, passata attraverso l'incomprensione europea e mondiale, e probabilmente aggravata dall'ambiguità della posizione internazionale³¹, giunta al culmine con la tragica presa dell'enclave di Srebrenica sotto gli occhi del contingente Onu, stava arrivando a un lento ribaltamento della situazione militare a favore dell'alleanza croato-musulmana. Fu a questo punto che giunse l'intervento degli aerei Nato e della diplomazia occidentale che portò al tavolo dei negoziati le tre parti in lotta. Nella base *Wright-Patterson* dell'*Air Force* degli Stati Uniti, a Dayton (Ohio), fu negoziato in pochi giorni l'Accordo di Pace, il *General Framework Agreement for Peace*, (conosciuto anche come *Dayton Peace Agreement*, per cui d'ora in poi anche GFAP o DPA) che venne poi firmato dalle parti a Parigi il 14 dicembre 1995. Esso aveva la duplice funzione di affermare e garantire la continuità internazionale della Bosnia come Stato multietnico e di gettare le basi costituzionali per la ricostruzione e la vita del nuovo ordinamento. L'Accordo presenta una natura emergenziale e di compromesso tra le parti in guerra, dimostrata dalle firme ivi apposte di Slobodan Milošević e Franjo Tuđman; essi, i Presidenti di Serbia e Croazia, portatori di una buona fetta di responsabilità per lo scoppio della guerra, erano lì a rappresentare gli interessi dei loro "connazionali" in Bosnia. Anche questo dimostra la natura del Trattato come di un "cessate il fuoco", un compromesso tra le pretese delle varie parti in guerra. In esso infatti si dà riconoscimento alle Entità nate nel corso del conflitto e in seguito alla pulizia etnica. Nella forma dell'Allegato IV del *General Framework Agreement for Peace* nacque anche la Costituzione dello Stato della Bosnia ed Herzegovina. Facendo parte del Trattato di pace, che formalmente è un Accordo internazionale, essa fu ratificata e adottata senza coinvolgere i cittadini e senza procedure di legittimazione democratica, non è stato sottoposto a referendum o a ratifiche parlamentari³². Essa costituisce anche un caso unico di Costituzione mai

31 RUMIZ P., *Maschere per un massacro*, cit., p. 17

32 PALERMO F. E WOELK J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008, p. 283.

pubblicata ufficialmente nelle lingue del Paese interessato: la sua unica lingua ufficiale è l'inglese³³.

La Costituzione confermò la continuità giuridica dello Stato di Bosnia-Herzegovina nei confini con cui si era resa indipendente dalla Federazione Jugoslava, ma con una struttura istituzionale molto diversa. Le due unità para-statali esistenti, la RS e la FBiH, furono confermate come Entità della Bosnia-Herzegovina; i Bosgnacchi, i Serbi e i Croati furono dichiarati "popoli costituenti". La Costituzione assegnò agli organi centrali dello Stato di Bosnia-Herzegovina poteri molto deboli, lasciandone la maggior parte in mano alle Entità. A livello statale furono introdotti sistemi di *power sharing*, rendendo impossibile l'assunzione di decisioni contro la volontà di uno qualunque dei popoli costituenti; fu stabilita una Casa dei Popoli come seconda camera, un potere di veto sugli interessi vitali per tutti e tre i popoli in entrambe le Camere, una Presidenza collettiva composta da un Serbo eletto dalla RS e un Bosgnacco e un Croato dalla FBiH. Entrambe le Entità vennero vincolate dalla Costituzione a uniformare i propri testi costituzionali a quello centrale nel limite di tre mesi e qualora ciò non fosse stato adempiuto in tempo o completamente, le principali contraddizioni con la Costituzione di Dayton sarebbero state rimosse d'autorità. In questo pesava il fatto che le Costituzioni delle due Entità erano concettualmente molto diverse, essendo la RS concepita come uno Stato unitario e la FBiH come una federazione decentralizzata.

Un'altra importante istituzione creata a Dayton fu l'Ufficio dell'Alto Rappresentante, che aveva il compito di facilitare l'implementazione dell'Accordo di pace. Il suo mandato era definito in termini piuttosto vaghi nell'Annesso X del DPA. Nella fase iniziale l'Alto Rappresentante non disponeva di poteri vincolanti, cosa che rendeva difficoltoso l'adempimento del suo incarico di fare progredire il processo di pace. Durante la Conferenza tenutasi a Bonn il 10 dicembre 1997, il Consiglio di Implementazione della Pace accolse l'aspirazione dell'Alto Rappresentante di poter emanare decisioni vincolanti³⁴. Dopo quella Conferenza l'Alto Rappresentante cominciò a imporre atti legislativi e anche rimuovere dai loro uffici le cariche che non adempivano il proprio dovere di portare avanti il processo di pace. A questi poteri, evidentemente molto penetranti e che rendono dubbia l'effettiva sovranità della Bosnia-Herzegovina, si fa comunemente riferimento come ai "poteri di Bonn". Infine fu stabilito come ulteriore unità istituzionale il distretto di Brčko, un piccolo territorio a nord del Paese con una struttura a sé stante.

7. STRUTTURA DEL *GENERAL FRAMEWORK AGREEMENT*

L'Accordo consiste di tre elementi principali: un Accordo-Quadro di 11 articoli contenente i principi generali, undici Allegati riguardanti le modalità di instaurazione della pace e della ricostruzione dello Stato bosniaco e un Accordo sulla firma e l'entrata in vigore³⁵.

33 Ufficio dell'Alto Rappresentante, *Accordo Quadro Generale di Dayton, Allegato 4: la Costituzione della Bosnia-Herzegovina*, in www.ohr.int

34 CHANDLER D., *Peace without politics ?*, London e New York, Routledge, 2006, p. 34.

35 DUCASSE-ROGIER M., *À la Recherche de la Bosnie-Herzegovine : la mise en oeuvre de l'accord de paix de Dayton*, Presses universitaires de France, Parigi, 2003, p. 86.

Gli undici Allegati nel loro insieme disciplinano i due aspetti principali dell'Accordo, quelli militari e quelli civili. Gli aspetti militari sono trattati negli Allegati 1-A e 1-B, riguardanti rispettivamente il mantenimento della pace e la stabilizzazione militare. Gli aspetti civili sono trattati negli Allegati 3-11 e concernono le elezioni, la Costituzione della Bosnia-Herzegovina, l'arbitrato, la tutela dei diritti umani, il ritorno dei profughi e dei rifugiati, la Commissione per la salvaguardia dei monumenti nazionali, le imprese pubbliche, il ruolo dell'Alto Rappresentante e il mantenimento dell'ordine. V'è infine l'Allegato II che costituisce un caso particolare in quanto si occupa della *Inter-Entity Boundary Line* (IEBL), un aspetto al contempo civile e militare.

Gli Allegati sugli aspetti civili sono a loro volta suddivisibili in due gruppi: il primo gruppo comprende le disposizioni riguardanti i principi fondamentali e la struttura istituzionale dello Stato (Allegati 2-6); il secondo gruppo comprende gli Allegati dedicati a problemi specifici la cui soluzione è indispensabile per il funzionamento dello Stato (Allegati 7-9)³⁶.

L'Allegato IV è dunque la Costituzione della Bosnia-Herzegovina. L'introduzione della Costituzione all'interno del DPA rappresenta un elemento di estrema singolarità: il procedimento è assai poco frequente nel panorama delle relazioni internazionali e sembra confermare l'ipotesi secondo cui il testo costituzionale bosniaco è il risultato del lavoro di esperti internazionali piuttosto che l'espressione della comune volontà del popolo bosniaco; inoltre, legare la Costituzione al DPA significava anche lasciare poco spazio ad eventuali modifiche attuabili nel corso dell'implementazione.

La Bosnia-Herzegovina è definita nella Costituzione come una Repubblica Federale composta da due "Entità", la Repubblica Serba (RS) e la Federazione Croato-Musulmana (FBiH) Ad esse si aggiunge il Distretto di Brčko, con uno statuto a sua volta particolare. La ripartizione dei poteri tra lo Stato centrale e le Entità riduce fortemente il carattere unitario dello Stato bosniaco. Alle istituzioni centrali, infatti, sono affidate solamente competenze ristrette nei settori della politica e del commercio estero, della politica monetaria, degli spostamenti della popolazione, della politica doganale e del settore delle comunicazioni e trasporti. Le limitazioni di attribuzione del governo centrale sono enormi. Tra queste spicca l'assenza di un controllo centrale sull'esercito e sulle forze di polizia. A ciò si deve aggiungere: la previsione di una cittadinanza propria per ciascuna Entità, che è aggiuntiva rispetto a quella dello Stato; l'adozione di un meccanismo di bloccaggio dell'attività decisionale a livello nazionale volto a tutelare «gli interessi vitali» delle tre comunità; e la dipendenza finanziaria delle istituzioni centrali dai contributi concessi dalle Entità. Le competenze residuali sono ad esclusivo appannaggio delle Entità, fattore che permette un controllo ancora più diretto da parte delle Entità sulla vita quotidiana dei cittadini. Anche per quanto riguarda la politica estera, il governo centrale è soggetto a pesanti limitazioni: da una parte, il ruolo che la Comunità internazionale è chiamata a svolgere nella vita del Paese (e gli incarichi successivi ad essa attribuiti durante la fase di implementazione) riducono fortemente l'autonomia del governo di Sarajevo; dall'altra, il diritto costituzionalmente garantito alle Entità di stabilire «relazioni speciali» con gli Stati vicini, ovvero

³⁶ DUCASSE-ROGIER M., *À la Recherche de la Bosnie-Herzegovine*, cit., p. 88.

Serbia e Croazia, permette alla RS e alla FBiH di gestire autonomamente un settore molto importante delle relazioni esterne della Bosnia-Herzegovina.

La Bosnia-Herzegovina si trova così ad avere sul suo solo territorio, per una popolazione di circa quattro milioni di abitanti, ben quattordici livelli di governo: il governo nazionale, i due governi delle Entità, quello creato per l'amministrazione del distretto di Brčko e, infine, i governi dei dieci cantoni della FBiH. Per tale divisione del territorio e una tale ripartizione delle competenze la Bosnia-Herzegovina può essere oggi considerata uno degli Stati più decentralizzati al mondo.

8. IL FEDERALISMO ETNICO

L'organizzazione statale istituita dall'Accordo di Dayton per la Bosnia-Herzegovina è stata il risultato di un compromesso tra la posizione della Comunità Internazionale e quella delle parti belligeranti che durante la guerra si erano costituite in entità statali o para-statali. La Comunità internazionale premeva per il mantenimento dell'unità e integrità dello Stato, mentre le Entità puntavano alla maggiore autonomia possibile. Il risultato è stato la creazione di uno Stato federale con un centro debole e una periferia forte³⁷. A questa creazione ci si è riferiti con molti termini diversi: confederazione asimmetrica, unione di due entità politiche indipendenti, Stato segmentato, federazione *sui generis*, federazione debole, federazione incompleta e così via. Ciò che pare possa dirsi sul tipo di federalismo istituito è il tasso di originalità rispetto al quadro attuale delle organizzazioni costituzionali e che si possa riconoscere come un tipo del cosiddetto "federalismo etnico"³⁸. Con questo termine si intende un sistema di organizzazione statale adottabile in uno Stato multietnico e che consente a ciascun gruppo o comunità etnica di avere una propria forma di organizzazione politico-giuridica, con proprie autorità di governo nel quadro della struttura federale di governo. Il modello teorico prevede che ciascun gruppo costituisca un'unità federata all'interno dello Stato federale. Questo sistema presenta come vantaggio principale quello di garantire l'autonomia dei gruppi etnici all'interno della più ampia comunità politica, garantendo al contempo i loro diritti collettivi, i loro interessi e bisogni e la loro rappresentanza e partecipazione alla vita pubblica. Una delle discriminanti più importanti tra i casi esistenti è la coincidenza o meno dei confini etnici con i confini territoriali concessi alle autonomie; di fatto, nella maggior parte dei casi, come nel nostro, tale coincidenza non si dà.

Nel Preambolo della Costituzione di Dayton c'è scritto che Bosgnacchi, Croati e Serbi, assieme agli "Altri", sono le Nazioni costituenti la Bosnia-Herzegovina e che essa è costituita di due "Entità". Quest'ultimo termine era sconosciuto nella teoria e nella pratica giuridico-costituzionale; esso è stato introdotto soprattutto perché al tempo degli accordi di pace il termine e la forma della "Federazione" erano già utilizzati, dalla Federazione di Bosnia-Herzegovina, che si era costituita con gli accordi di Washington nel 1994 come strumento per porre fine alla guerra che aveva contrapposto

37 WOELK J., *La transizione costituzionale della Bosnia ed Herzegovina*, cit., p. 91.

38 POBRIĆ N., *Elements of Ethnic Federalism in the Bosnia and Herzegovina Constitutional System*, in *Dialogue International Edition*, n. 07-08/1998, p. 100.

Croati e Bosgnacchi. Per questo motivo il nuovo Stato di Bosnia-Herzegovina non si era potuto chiamare “Federazione”, perché al suo interno avrebbe avuto un’altra “federazione” come unità federata. Tecnicamente la soluzione più logica sarebbe stata chiamare l’Entità croato-musulmana “Repubblica Croato-Musulmana”, parallelamente all’esistente Entità Serba di nome “Repubblica Serba”. Questo dato, già in sé ambiguo, è però superato dall’altro, forse più grave, che le unità federali che costituiscono la nuova Bosnia non sono le due Entità: tale ruolo è svolto dalle Nazioni costituenti, allo stesso modo in cui vedevamo sopra per la Jugoslavia Socialista. Tutti gli organi statali sono stati costituiti secondo la formula 2:1 in favore della FBiH: la Presidenza, le Camere Parlamentari, il Consiglio dei Ministri, la Corte Costituzionale, la Banca Centrale. Si può dunque sintetizzare col dire che mentre le Nazioni costituenti sono uguali, le Entità non lo sono. In questo si ravvisa l’elemento centrale del federalismo etnico³⁹.

Il problema della formula delle Nazioni costituenti è che non ha alcuna corrispondenza con la vicenda storica della Bosnia-Herzegovina, che era una società multiculturale e non aveva alcun confine interno di tipo etnico. Al contrario, come si è visto, aveva un altissimo tasso di mescolanza tra gli appartenenti alle varie comunità. La soluzione imposta a Dayton ha svuotato del suo significato civico il concetto “cittadino della Bosnia-Herzegovina” e al suo posto ha introdotto quello di “Nazione costituente”. In pratica ciò significa che il potere politico è attribuito solo in virtù dell’affiliazione etnica, il che comporta anche che da alcuni processi sono esclusi quei cittadini che non possono identificarsi con un gruppo etnico costituente. In questo modo, tutte le possibilità politiche sono in pratica ridotte al livello e agli obiettivi dell’etnicità. È vero che la situazione concreta non consentiva di costruire un modello di Stato liberale dei cittadini; tuttavia, ciò che qui viene a mancare e che invece in una democrazia dovrebbe restare fermo è la libertà di tutti i cittadini di esprimere la propria identità. Per questo, in uno Stato ad organizzazione federale dovrebbe essere prevista la protezione dei singoli individui e delle minoranze anche ai livelli centrali del governo. Invece la Costituzione di Dayton ha demandato al livello delle Entità l’adozione di questi meccanismi di protezione⁴⁰.

Vi sono altri parametri per confrontare il federalismo di Dayton con gli altri esempi di soluzioni federali. Uno di questi è l’elemento pattizio, ossia il tasso di volontarietà da parte delle Entità federate ad aderire al patto federale⁴¹. Per la Bosnia-Herzegovina rispetto a questo parametro si pongono almeno due difficoltà serie: la prima è dovuta alla fortissima pressione che è stata esercitata dalla Comunità Internazionale sulle parti belligeranti per arrivare ad una tregua, anche per mezzo dei bombardamenti della Nato. La seconda è dovuta al fatto che a firmare gli accordi di Dayton vi erano non i rappresentanti dei diversi gruppi bosniaci belligeranti, ma i Presidenti di Bosnia, Croazia e Serbia del tempo, con questi ultimi due in rappresentanza delle proprie Nazioni “*Kin*” in Bosnia. La definizione che si dà ad un tipo di organizzazione con tali caratteristiche è quella di “*forced togheter federalism*”, termine mutuato dalla prassi coloniale inglese nella quale si imponeva la forma

39 POBRIĆ N., *Elements of Ethnic Federalism*, cit., p. 102.

40 *Ibidem*, p. 101.

41 WOELK J., *La transizione costituzionale della Bosnia ed Herzegovina*, cit., p. 92.

federalista alle colonie prima della concessione dell'indipendenza⁴². Un altro parametro che si utilizza per valutare comparativamente una forma federale è quello della “diversità nell'unità”; nel caso dell'ordinamento bosniaco a questo proposito rileva la notevole asimmetria delle due Entità: la *Republika Srpska* ha un assetto unitario, privo di livelli di governo intermedi tra quello centrale e quello delle municipalità; al contrario la Federazione di Bosnia-Herzegovina ha un assetto a sua volta federale, che prevede un livello di governo particolare per ciascuno dei suoi dieci cantoni⁴³. In questo quadro la debolezza del livello centrale del governo certamente non gioca a favore della composizione unitaria delle politiche in BiH.

Un altro parametro per valutare i sistemi federali riguarda la distribuzione dei poteri tra le sfere di governo; i principi di sussidiarietà e di poteri residuali in Bosnia erano stati configurati in maniera quasi opposta a quella classica, con una predominanza delle competenze delle Entità rispetto a quelle centrali. Per esempio, soltanto dal 2006 lo Stato centrale ha potuto disporre di entrate fiscali proprie e liberarsi dalla dipendenza dalle Entità⁴⁴. Come unica garanzia per l'integrazione giuridica e il coordinamento si trova all'articolo 3.3 della Costituzione la “Clausola di supremazia”, che stabilisce la preminenza della Costituzione centrale nei confronti delle Costituzioni delle Entità e che recita: «Tutte le funzioni e i poteri di governo non assegnati esplicitamente da questa Costituzione alle istituzioni della Bosnia-Herzegovina saranno delle Entità. Le Entità ed ogni altra unità dovranno pertanto accordarsi interamente con questa Costituzione, che sostituisce le incompatibili disposizioni di legge della Bosnia-Herzegovina e delle Costituzioni e leggi delle Entità e con le decisioni delle istituzioni della Bosnia-Herzegovina. I principi generali del diritto internazionale costituiranno parte integrante del diritto della Bosnia-Herzegovina e delle Entità»⁴⁵. Questo articolo comporterebbe per le Entità l'obbligo di conformare le proprie leggi ordinarie e fondamentali alla Costituzione centrale, obbligo che tuttavia non è mai stato compiutamente attuato. All'articolo 3.4 della Costituzione è previsto anche il coordinamento orizzontale tra le due Entità attraverso i tre membri della Presidenza, disposizione che è formulata in modo debole e facoltativo: «La Presidenza può decidere di facilitare il coordinamento tra le Entità su materie non rientranti nella responsabilità della Bosnia-Herzegovina come previste in questa Costituzione, a meno che l'Entità in un caso particolare non faccia obiezione»⁴⁶.

Le due Entità sono separate dalla cosiddetta *Inter-Entity Boundary Line* (IEBL), che coincide essenzialmente con la linea del fronte che separava l'esercito Serbo da quello Croato-Bosgnacco al momento della tregua. Se ne scosta solo in alcuni piccoli territori soprattutto intorno alla città di Sarajevo. La Bosnia-Herzegovina perciò è riconosciuta come uno Stato unitario, ma al suo interno resta tracciata una linea divisoria che, di fatto, in assenza di una reale tutela delle minoranze e del rientro dei profughi e dei rifugiati, cristallizza una realtà etnicamente omogenea (la RS) e la

42 *Ibidem*, p. 93.

43 PALERMO F. E WOELK J., *Diritto Costituzionale Comparato*, cit., p. 284.

44 WOELK J., *La transizione costituzionale della Bosnia ed Herzegovina*, cit., p. 95.

45 Ufficio dell'Alto Rappresentante, *Accordo Quadro Generale di Dayton, Allegato 4: la Costituzione della Bosnia-Herzegovina*, Art. III.3, in www.ohr.int/ohr-dept/legal

46 *Ibidem*, art. 4.

convivenza forzata di due comunità, quella Croata e quella Bosgnacca, in seno alla FBiH. La *IEBL* finisce per “territorializzare” i risultati della pulizia etnica effettuata durante il conflitto e confermare il principio della divisione del Paese secondo il criterio dell’appartenenza etnica, principio già contenuto nella serie di piani di pace presentati tra il 1992 e il 1994 dai mediatori internazionali.⁴⁷ Il principio della divisione secondo criteri di appartenenza etnica trova conferma nella ripartizione delle competenze tra governo centrale ed Entità, dal momento che quest'ultime sono state dotate di ampi poteri politici e amministrativi. Se, dal punto di vista del diritto internazionale, si deve constatare che la Bosnia-Herzegovina è formalmente uno Stato unitario, la *IEBL* stabilisce comunque come rappresentazione per gli abitanti del Paese un confine *de facto* tra le Entità, che è anche chiaramente segnalata con cartelli e simboli vari. A causa del suo alto tasso di omogeneità etnica, la scarsità di cooperazione con il governo centrale e le consistenti prerogative ad essa riconosciute, la RS può essere, di fatto, considerata uno “Stato nello Stato”. Nonostante il DPA non abbia permesso alla comunità Croata di raggiungere il grado di autonomia concesso alla comunità Serba attraverso la creazione della RS, esiste tuttavia un altro confine *de facto* fra i cantoni Croati e quelli musulmani in seno alla FBiH.

La *IEBL* non assomiglia né ad una linea di cessate il fuoco o di armistizio tra due belligeranti, né ad alcun confine interno o internazionale presente al mondo e rappresenta perciò un *unicum* in materia di demarcazione dei confini. Essa non può essere considerata né un confine tra Stati né un semplice limite di tipo amministrativo. Dal quadro presentato e da una lettura complessiva del testo dell’Accordo di pace si comprende come la soluzione imposta a Dayton contenga serie ambiguità riguardo al regime scelto per la Bosnia-Herzegovina.

Da questi elementi si conclude che lo Stato creato a Dayton configura una forma di federalismo etnico molto simile a quello dell’ex Jugoslavia, il cui obiettivo era principalmente quello di garantire l’autonomia delle unità costitutive, ma non l’integrazione dello Stato, né l’efficienza dei procedimenti istituzionali e politici⁴⁸.

9. IL POWER-SHARING

Il sistema di governo creato in Bosnia impone una “democrazia consociativa” tra i tre Popoli costitutivi⁴⁹. Tale espressione indica un modello di democrazia che, quale soluzione più adatta per assicurare la stabilità e la legittimità del governo in società divise o caratterizzate da un forte pluralismo, preveda la condivisione del potere tra i diversi gruppi, il cosiddetto “*power-sharing*”⁵⁰. Tale modello si fonda su alcuni elementi fondamentali. Il primo è la partecipazione di rappresentanti di tutti i gruppi agli organi di governo: questo elemento deriva dal principio della rappresentanza

47 Toal G. and Dahlman C., *The Effort to Reverse Ethnic Cleansing in Bosnia-Herzegovina: The Limits of Returns*, in Eurasian Geography and Economics, n. 6/2004, p. 451., in <http://people.cas.sc.edu/dahlmanc/Toal%20and%20Dahlman%202004%20Limits%20of%20Return%20BiH.pdf>

48 WOELK J., *La transizione costituzionale della Bosnia ed Herzegovina*, cit., p. 96.

49 Coniata nel 1977 dal politologo olandese Arend Lijphart.

50 LIJPHART A., *Democracy in Plural Society*, Yale University Press, New Haven, 1977, citato in WOELK J., *La transizione*, cit., p. 97.

proporzionale della popolazione e contemporaneamente dalla necessità della garanzia dell'inclusione di tutti i gruppi minoritari. Tale schema punterebbe anche a garantire l'inclusione delle minoranze anche nelle cariche pubbliche e nella distribuzione delle risorse. Di fatto nella Bosnia di Dayton sono state effettuate scelte diverse. Soltanto i tre popoli costitutivi godono di tutti i diritti di partecipazione. Inoltre, la rappresentanza dei tre non è proporzionale alla dimensione numerica di ciascun gruppo, ma è paritaria: in tutte le istituzioni comuni i popoli costitutivi sono presenti in ragione di 1:1:1. Un'altra importante differenza rispetto a sistemi tradizionali riguarda l'allocatione delle competenze: infatti, per garantire un alto grado di autonomia decisionale ai popoli costitutivi molti poteri sono stati trasferiti dal livello centrale a quello periferico, col risultato però di una notevole debolezza delle istituzioni statali⁵¹. Per molto tempo ad esempio si è trascinata una contesa rispetto alle forze di polizia, per le quali la comunità internazionale richiedeva che si effettuasse una riforma per l'unificazione, processo che la *Republika Srpska* si rifiutava di intraprendere.

Come misure estreme di emergenza sono previsti il potere di veto e la tutela degli interessi vitali nel caso in cui i meccanismi di mediazione e compromesso tra le parti non producano buoni risultati. Per l'approvazione di un atto legislativo è richiesto un quorum strutturale perché la seduta sia valida: nella Camera dei Popoli devono essere presenti almeno 9 delegati, 3 per ciascun gruppo, mentre nella Camera dei Deputati deve essere presente la maggioranza dei deputati. I rappresentanti delle Entità nelle proprie assemblee dispongono del diritto di veto qualora un disegno di legge non trovi l'approvazione trasversale di tutti i gruppi. Quando ciò si verifica, i Presidenti e i Vice-Presidenti devono presentare una seconda versione del disegno di legge entro tre giorni; anche in questo caso, però, se due terzi dei delegati votano contro il progetto, si è in presenza di un veto assoluto che blocca la decisione: «Tutte le decisioni in entrambe le camere sono adottate a maggioranza dei presenti e votanti. I Delegati e i Deputati si adopereranno per verificare che la maggioranza comprenda almeno un terzo dei voti dei Delegati o Deputati del territorio di ciascuna Entità. Se un voto a maggioranza non comprende un terzo dei voti dei Delegati o Deputati del territorio di ciascuna Entità, il Presidente e il Vice-Presidente si riuniscono in Commissione e tentano di ottenere l'approvazione entro tre giorni dal voto. Se tali sforzi non riescono, le decisioni saranno adottate a maggioranza dei presenti e votanti, a condizione che i voti dissenzienti non includano i due terzi o più dei Delegati o Deputati eletti da ciascuna Entità»⁵².

Oltre a queste possibilità ciascun popolo costitutivo può, con la maggioranza dei componenti del proprio gruppo di deputati, arroccarsi su una posizione di blocco totale, invocando la lesione di propri "interessi vitali": «Una proposta di decisione dell'Assemblea Parlamentare può essere dichiarata lesiva di un interesse vitale del popolo Bosgnacco, Croato o Serbo a maggioranza o, se è il caso, dai Delegati Bosgnacchi, Croati, o Serbi selezionati conformemente al paragrafo I. A di cui sopra. Tale proposta di decisione richiederà per l'approvazione alla Camera dei Popoli, la maggioranza

51 WOELK J., *La transizione costituzionale della Bosnia ed Herzegovina*, cit., p. 99.

52 Ufficio dell'Alto Rappresentante, *Accordo Quadro Generale di Dayton, Allegato 4: la Costituzione della Bosnia-Herzegovina*, Art. IV.3.d, in www.ohr.int/ohr-dept/legal, (traduzione nostra).

di Bosgnacchi, Croati e Serbi e dei Delegati presenti e votanti»⁵³.

Se una maggioranza di un altro gruppo contesta tale invocazione a difesa degli interessi vitali viene costituita una commissione comune, composta da tre membri eletti ciascuno da uno dei gruppi, che ha l'incarico di trovare un compromesso. Se quest'ultimo non si raggiunge entro cinque giorni si ricorre alla Corte Costituzionale a cui spetta stabilire se il caso in questione riguardi o no un "interesse vitale". Oltre a queste complesse procedure istituzionali a difesa degli interessi dei gruppi esistono anche ampi poteri di veto all'interno dell'organo della Presidenza; infatti, la Presidenza delibera solo all'unanimità; in caso di disaccordo si può votare a maggioranza, cioè due contro uno, ma anche in questo caso il membro soccombente ha la possibilità di appellarsi al Parlamento della propria Entità, che con una maggioranza di due terzi può bloccare la decisione della Presidenza. Tutta la disciplina sui poteri di veto, in sostanza, mette in evidenza come la concezione che ha la Costituzione sui popoli costituenti sia di gruppi uniformi, quasi personificati⁵⁴. Inoltre, il sistema di *power-sharing* della BiH, molto articolato, è tuttavia svuotato di sostanza a causa dell'alto grado di devoluzione di competenze alle Entità.⁵⁵

10. LA COMPOSIZIONE DELLE ISTITUZIONI DI RAPPRESENTANZA

Secondo la Costituzione della Bosnia-Herzegovina, lo Stato centrale si fonda sull'esistenza di tre istituzioni comuni: la Presidenza, il Parlamento e la Corte Costituzionale.

A) LA PRESIDENZA.

All'articolo V la Costituzione della Bosnia-Herzegovina prevede una Presidenza tricefala, eletta direttamente dalla popolazione e basata sul principio dell'equa rappresentanza delle tre maggiori etnie del Paese. Spetta unicamente ai cittadini della RS il diritto di eleggere il rappresentante Serbo alla Presidenza e a quelli della FBiH di fare lo stesso con i rappresentanti Croato e Bosgnacco. I tre membri dirigono a rotazione per otto mesi ciascuno i lavori della Presidenza, solitamente partendo da quello che ha ottenuto il maggior numero di voti. Le competenze della Presidenza sono assai limitate e circoscritte alla gestione della politica estera (con le limitazioni viste sopra), alla proposta del *budget* annuale, che deve poi essere approvato dal Parlamento e alla funzione di rappresentanza presso gli organismi internazionali. La Presidenza inoltre nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri che ha l'incarico di scegliere i ministri destinati a formare la compagine governativa. Di questi, due terzi devono provenire dalla FBiH, mentre l'altro terzo dalla RS. La Presidenza ha anche il controllo civile delle forze armate del Paese. L'obiettivo di questa attribuzione è permettere alla Presidenza di vigilare sull'utilizzo fatto dalle Entità dei rispettivi eserciti, in modo che questi non vengano impiegati in funzione intimidatoria o ostile l'uno contro l'altro, ma in difesa della sovranità e dell'integrità territoriale della Bosnia-Herzegovina. La Presidenza deve pertanto nominare un comitato per

⁵³ Costituzione della Bosnia-Herzegovina, cit., Art. IV.3.e, in www.ohr.int/ohr-dept/legal (traduzione nostra).

⁵⁴ WOELK J., *La transizione costituzionale della Bosnia ed Herzegovina*, cit., p. 102.

⁵⁵ BIBER F., *Recent Trends in Complex Power-Sharing in Bosnia and Herzegovina*, in *European Journal of Minority Issues*, n. 1/2001-2, p. 271.

coordinare le attività delle forze armate in Bosnia-Herzegovina. Ad eccezione del controllo civile sulle forze armate, la Presidenza non ha diritto ad alcuna ingerenza nella politica e nel funzionamento delle istituzioni delle Entità. Anche per la Presidenza la Costituzione prevede un meccanismo di difesa degli interessi dei popoli costitutivi. Ciascun membro della Presidenza può denunciare una decisione adottata dalla Presidenza come lesiva degli interessi vitali dell'Entità in cui è stato eletto e così bloccarla.

B) IL PARLAMENTO.

All'articolo IV la Costituzione definisce la Bosnia-Herzegovina una democrazia parlamentare il cui potere legislativo è affidato ad un Parlamento nazionale. Il Parlamento è composto da due camere: una Camera dei Popoli della Repubblica di Bosnia-Herzegovina e una Camera dei Rappresentanti. Fanno parte della prima Camera i delegati Serbi, Croati e Bosgnacchi eletti dai rappresentanti dei Parlamenti delle rispettive Entità e della seconda i deputati che vengono eletti direttamente per due terzi dagli elettori della FBiH e per un terzo da quelli della RS. La Camera dei Popoli consta di quindici membri, cinque per ciascuno delle Nazioni costituenti e necessita per il suo funzionamento di un quorum di nove parlamentari purché tra essi ci siano almeno tre parlamentari per ogni nazionalità. La Camera dei Rappresentanti è eletta direttamente ed è composta da quarantadue rappresentanti. Ciascuna camera nomina un Presidente e due Vicepresidenti e le decisioni vengono prese a maggioranza semplice in entrambe le camere ma sempre con i voti favorevoli di almeno un terzo dei parlamentari di ciascuna Entità. Nel caso in cui non si raggiunga un terzo dei voti del gruppo di una delle Entità, in una o entrambe le camere, il Presidente deve formare una commissione parlamentare che comprenda tre membri per ciascuna delle nazionalità affinché approvi la decisione nel giro di tre giorni. Se la commissione non trova un Accordo è necessario ripetere la votazione con le stesse modalità. La maggioranza dei delegati di una nazionalità alla camera dei popoli possono denunciare come lesiva degli interessi vitali del proprio gruppo una decisione votata in parlamento. Anche in questo caso si riunisce una commissione che comprende tre membri (uno per nazionalità) e che ha cinque giorni di tempo per tentare di approvare la decisione, che altrimenti è rimandata alla Corte Costituzionale per la verifica della correttezza delle procedure.

Il Parlamento ha il compito di: 1) stabilire il proprio *budget* e quello delle altre istituzioni comuni della Bosnia-Herzegovina; 2) implementare le decisioni della Presidenza; 3) ratificare i trattati internazionali. Le Entità hanno la facoltà di concordare nuove funzioni da assegnare all'assemblea parlamentare.

C) LA CORTE COSTITUZIONALE.

L'articolo VI della Costituzione disciplina la composizione e il funzionamento della Corte Costituzionale. La Corte è un organo composto da nove membri, di cui quattro sono scelti dalla Camera dei Rappresentanti della FBiH, due dall'Assemblea Nazionale della RS e tre dal Presidente della Corte Europea dei Diritti Umani. Le decisioni della Corte sono adottate a maggioranza semplice ed essa deve argomentare e pubblicare quanto stabilito. La Corte Costituzionale ha il compito di dirimere le dispute tra le Entità, tra le istituzioni comuni e una o entrambe le Entità e tra le diverse

istituzioni comuni. Hanno diritto di rivolgersi alla Corte Costituzionale: i tre membri della Presidenza; il Presidente del Consiglio; i Presidenti e i vicepresidenti delle Camere; un quarto dei membri di una delle due camere; un quarto dei membri delle camere dei parlamenti delle Entità. La Corte Costituzionale è anche l'ultima istanza di appello e si esprime sulla compatibilità delle leggi con la Costituzione e con le convenzioni internazionali sottoscritte dalla Bosnia-Herzegovina.

11. LA DIMENSIONE COMPROMISSORIA DEL GFAP

Il principale architetto dell'Accordo di Pace di Dayton, Richard Holbrooke, così ebbe a commentarlo: «Dayton non è stato la creazione di due Paesi diversi all'interno della Bosnia. Essa è un Paese che prevede il diritto al ritorno dei rifugiati, strade libere, elezioni libere, un governo unico centrale e la composizione di due forze ostili, dei Serbi e dei Croati e Musulmani. Questo sarà un unico Paese. Se non lo sarà, significherà che abbiamo fallito»⁵⁶.

Malgrado le speranze del mediatore statunitense, tutti gli studiosi sono ormai concordi sul fatto che il DPA ha posto fine alla guerra in Bosnia-Herzegovina, ma non vi ha creato le condizioni per una pace durevole. L'Accordo costituisce una soluzione di compromesso, che da una parte prevede la creazione di uno Stato bosniaco unitario e indipendente, ma dall'altra divide questo Stato in due Entità separate da una "linea di confine inter-Entità". La Costituzione contenuta nel DPA, stabilendo due componenti territoriali militarmente indipendenti, riconosce e legittima le conseguenze della guerra, ma non delinea essa stessa i confini di queste due Entità, compito svolto da un altro apposito Allegato del DPA (l'Allegato n. II).

L'articolo 1.3 della Costituzione del DPA stabilisce infatti che: «La Bosnia-Herzegovina consisterà di due Entità, la Federazione di Bosnia-Herzegovina e la Republika Srpska»⁵⁷, mentre all'articolo 5.5 della Costituzione si prevede che: «in nessun caso nessuna forza armata delle Entità potrà entrare o stare nel territorio dell'altra Entità senza il consenso del governo dell'Entità interessata e della Presidenza della Bosnia-Herzegovina»⁵⁸. Tali disposizioni confermano le conquiste militari dei Serbi di Bosnia ed assicurano l'indipendenza militare delle due Entità. Oltre a questa significativa indipendenza, le Entità godono di pressoché totale autonomia per quanto riguarda il loro governo interno, compresa la regolazione dell'istituto della cittadinanza. La nuova Costituzione garantisce poteri limitati alle istituzioni nazionali e attribuisce alle Entità tutti i poteri che non sono esplicitamente elencati. In aggiunta attribuisce alle Entità la facoltà di stabilire autonomamente relazioni speciali con Stati e organizzazioni internazionali, una possibilità che normalmente le componenti di una federazione non posseggono⁵⁹.

Contemporaneamente a queste ampie concessioni alle rivendicazioni autonomiste dei gruppi etnici, il DPA punta ad immettere la Bosnia-Herzegovina in un processo che la porti a diventare uno

⁵⁶ TUATHAIL G. E DAHLMAN C., *The Effort to Reverse Ethnic Cleansing in Bosnia-Herzegovina: The Limits of Returns*, in *Eurasian Geography and Economics*, n° 6/45, p. 441, in www.nvc.vt.edu/toalg/Website/NSFBosnia.htm

⁵⁷ *Costituzione della Bosnia-Herzegovina*, cit., art. 1, in <http://www.ohr.int/dpa>

⁵⁸ *Ibidem*, art. 5.5.a.

⁵⁹ YEE S., *The New Constitution of Bosnia and Herzegovina*, in *European Journal of International Law*, vol. 7/ 1996, p. 182.

Stato multinazionale democratico. Questo processo necessita di una serie di parametri quali il ritorno dei profughi, l'inversione del processo di pulizia etnica, la garanzia dei diritti individuali. La tensione tra questi due obiettivi, che in buona misura sono reciprocamente incompatibili, lascia irrisolto il conflitto sulla natura del nuovo Stato. La marcata identificazione delle strutture territoriali con il fattore etnico ha comportato un arroccamento nelle Entità e una scarsa cooperazione nel quadro delle strutture centrali, alle quali i politici hanno accordato il consenso minimo necessario per il mantenimento dello *statu quo*.⁶⁰

Gli elementi dell'ordinamento statale creato dal DPA che sanciscono e bloccano la separazione dei gruppi sono: la creazione di due gruppi separati di elettori corrispondenti alla popolazione delle Entità, l'elezione diretta della Presidenza lungo questa stessa linea di separazione, l'amplessima autonomia delle Entità e i forti diritti di veto. Tali disposizioni comportano una notevole influenza del fattore collettivo, che non è però bilanciato dalle garanzie per il ruolo degli individui e questo squilibrio rende la Bosnia-Herzegovina un sistema basato sulla "sovranità etnica" piuttosto che sulla "sovranità popolare"⁶¹.

Insieme a questi elementi di garanzia e difesa delle posizioni etniche, che fissano il sistema costituzionale sui diritti dei gruppi, nella Costituzione e negli altri Allegati sono presenti disposizioni che mirano a bilanciare lo *statu quo* raggiunto al termine della guerra con le aspirazioni della Comunità Internazionali sul raggiungimento da parte della Bosnia-Herzegovina di buone prestazioni rispetto alla democrazia, ai diritti umani e all'inversione degli effetti della pulizia etnica. Sono pertanto previsti meccanismi per la tutela dei diritti umani e delle minoranze, per garantire il ritorno dei rifugiati e degli sfollati e la restituzione delle loro proprietà e per la realizzazione di un mercato comune. Questi elementi, che possiamo chiamare *dinamici* per le istanze di cambiamento della situazione che contengono, sono fondati sull'impegno al rispetto dei parametri internazionali preso dalle parti, esplicitamente sancito dall'elenco di Patti sui diritti umani presente nel primo annesso della Costituzione, di diretta applicazione in Bosnia-Herzegovina. Per garantire il rispetto di tali diritti sono poi previste apposite istituzioni: l'Allegato 6 istituisce la Commissione per i Diritti Umani, composta da un *Ombudsman* nominato dall'OSCE e dalla Camera per i Diritti Umani (composta da quattro cittadini della Bosnia-Herzegovina e otto stranieri) e l'Allegato 7 istituisce la Commissione per i Rifugiati e gli Sfollati. Malgrado questo articolato impianto per i diritti umani, gli ostacoli alla libera circolazione e il mantenimento delle politiche per l'omogeneità etnica non hanno consentito prestazioni significative rispetto al ritorno dei profughi e ai diritti dell'individuo⁶².

L'Accordo di Dayton, che per l'appunto era un accordo di pace, conteneva di conseguenza una serie di concessioni alle parti belligeranti e di compromessi tra le loro posizioni. Questa sua necessaria caratteristica si è trovata da subito in contraddizione con il secondo orizzonte dell'accordo, che puntava a consentire la continuità dello Stato della Bosnia-Herzegovina⁶³ e dargli le caratteristiche di

60 WOELK J., *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, Padova, Cedam, 2008, p.107.

61 YEE S., *The New Constitution of Bosnia and Herzegovina*, cit., p. 187.

62 WOELK J., *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, cit., p. 106.

63 *Costituzione della Bosnia-Herzegovina*, cit., Art. 1, in www.ohr.int/dpa

un moderno Stato costituzionale di diritto.

12. FARRAGINOSITÀ DELLA STRUTTURA ISTITUZIONALE, LIMITI DI VETO, DEBOLEZZA DELLO STATO

Le circostanze e gli obiettivi contraddittori con cui è nato l'Accordo di pace hanno condotto alla creazione di una struttura istituzionale con un debole livello centrale, un'asimmetrica divisione territoriale, un gran numero di livelli e organi statali e un'insufficiente autorità al livello centrale⁶⁴. L'organizzazione della Federazione di Bosnia-Herzegovina è strutturata in cinque livelli: i Comuni, i Distretti, le Città, i Cantoni, il livello federale. La *Republika Srpska* è strutturata solo sui due livelli dei Comuni e dell'Entità. Sommati a quelli centrali vi sono perciò 14 Governi (i 10 Cantoni, le 2 Entità, il Governo centrale e il Governo del Distretto di Brčko), più di 150 Ministeri, 14 Assemblee Parlamentari con facoltà legislativa e quasi 200 organi con facoltà sub-legislativa. Questa grande quantità di strutture di governo, di cariche e di uffici comporta per lo Stato un carico economico notevole, che si risolve in un altro fattore di inefficienza nell'uso delle risorse dello Stato che si perdono nei mille rivoli della burocrazia⁶⁵. Oltretutto, per essere approvato, il bilancio dello Stato deve passare attraverso quattro organi (il Consiglio dei ministri, la Presidenza, le due Camere dell'Assemblea parlamentare). Il Consiglio dei Ministri relaziona all'Assemblea parlamentare sulle spese statali e la Presidenza relaziona sulle proprie spese al Consiglio dei Ministri⁶⁶.

In Bosnia-Herzegovina il sistema parlamentare è di tipo bicamerale perfetto⁶⁷. Questa è una soluzione tipica per gli Stati federali, per cui non sorprende ritrovarlo nel sistema bosniaco. Tuttavia generalmente uno degli scopi della seconda Camera negli Stati federali è quello di fornire una sovrarappresentazione ai gruppi più piccoli, che diversamente non potrebbero avere accesso al Parlamento. Invece, per quanto riguarda l'ordinamento bosniaco, nella Camera dei Popoli (la seconda Camera) sono rappresentati soltanto Serbi della *Republika Srpska* e Bosgnacchi e Croati della Federazione della Bosnia-Herzegovina. Questo sistema di quote esclusive cristallizza ulteriormente la posizione dominante di questi gruppi nelle rispettive Entità; in conseguenza a questo tipo di rappresentanza, la seconda Camera diventa il luogo privilegiato dell'esercizio del veto, mentre la Camera dei Rappresentanti (la prima Camera) diventa l'unica sede in cui viene svolto il lavoro legislativo e la ricerca dei compromessi per ottenere una maggioranza⁶⁸.

La Costituzione della Bosnia-Herzegovina all'articolo 3 effettua la partizione delle competenze⁶⁹. Attribuisce alle Entità un gran numero di compiti e poteri dello Stato, nonché tutte le competenze residuali, ossia quelle non esplicitate nel testo.

64 MILIČEVIĆ N., *Constitutional Organization and Political Structure of Bosnia and Herzegovina*, in *Dialogue International Edition*, n. 7-8/1998, p. 129.

65 *Ibidem*, p. 131.

66 MARKO J., *Five Years of Constitutional Jurisprudence in Bosnia and Herzegovina: A First Balance*, in *European Diversity and Ethnicity Paper – EDAP*, n. 7/2004, p. 15.

67 WOELK J., *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, cit., p. 100.

68 Commissione di Venezia, *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina*, cit., p. 10.

69 *Costituzione della Bosnia-Herzegovina*, cit., art. 3, in <http://www.ohr.int/dpa>

La sovranità dello Stato centrale è ulteriormente limitata dalla possibilità di blocco del processo decisionale a causa dei diritti di veto previsti nell'ordinamento⁷⁰. Il diritto di veto sugli "interessi vitali" è il meccanismo più importante per impedire che vengano prese decisioni contro gli interessi di uno dei popoli costituenti. Uno dei pericoli connessi a questo diritto è che il concetto di "interesse vitale" non è definito oggettivamente, ma è soggetto alla personale interpretazione anche di ciascun parlamentare. Inoltre si deve considerare che l'utilizzo del veto non può essere sottoposto al giudizio della Corte Costituzionale. Rispetto a questa questione la Commissione di Venezia osserva che il problema più serio posto dal potere di veto consista nella sua efficacia preventiva, per la quale, dal momento che tutti sono al corrente della disponibilità di questo dispositivo, alcune questioni legislative non vengono nemmeno proposte alla votazione⁷¹.

La Costituzione prevede che anche all'interno della Presidenza della Bosnia-Herzegovina ci sia il potere di veto. La Presidenza è un organo tricefalo a rotazione, composta da un Serbo, un Croato e un Bosgnacco. Secondo l'articolo 5.2.c della Costituzione essa deve cercare di adottare le proprie decisioni per consenso⁷²; nel caso in cui tale consenso non si raggiunga e la decisione venga presa a maggioranza, il membro dissenziente ha a disposizione il diritto di veto se ritiene leso dalla decisione un "interesse vitale" del proprio gruppo.

Il diritto di veto sugli "interessi vitali" è uno degli strumenti che risultarono essenziali per ottenere il consenso delle parti belligeranti rispetto al piano di pace, ma che si presta all'abuso da parte di governanti nazionalisti che non hanno interesse nel buon funzionamento dello Stato. Tale diritto è un ulteriore elemento di irrigidimento delle posizioni etniche in contrapposizione alla ricerca di percorsi verso il bene dell'intera cittadinanza della Bosnia-Herzegovina e di tutti i suoi cittadini⁷³.

Lo Stato bosniaco a livello centrale è dunque dotato di poteri limitati, insufficienti al funzionamento di uno Stato moderno⁷⁴. I poteri centrali della Bosnia-Herzegovina non sono paragonabili a quelli di altri Stati federali europei come Svizzera, Belgio, Austria, Germania o Russia; in questi Paesi i poteri legislativi sono in gran parte concentrati a livello federale, esiste un esecutivo federale forte, le risorse economiche sono soprattutto controllate dal centro e le corti federali vigilano sull'applicazione della legge federale. Niente di tutto questo invece si verifica in Bosnia-Herzegovina. Nella sua "Opinione sull'Organizzazione Costituzionale e la Struttura Politica della Bosnia-Herzegovina e sui Poteri dell'Alto Rappresentante", la Commissione di Venezia ha osservato che con uno Stato così debole la Bosnia-Herzegovina non potrà fare progressi sulla strada verso l'integrazione europea⁷⁵. Ha messo in evidenza come il percorso verso l'Unione Europea della Bosnia-Herzegovina, che al tempo non era giunto neanche all'apertura dei negoziati sull'Accordo di Stabilizzazione e Associazione, richiede che le istituzioni statali abbiano la capacità e l'esperienza necessarie per trattare

70 YEE S., *The New Constitution of Bosnia and Herzegovina*, cit., p. 187.

71 Commissione di Venezia, *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina*, cit., p. 9.

72 *Costituzione della Bosnia-Herzegovina*, cit., art. 5.2.c, in <http://www.ohr.int/dpa>

73 WOELK J., *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, cit., p. 106.

74 Commissione di Venezia, *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, Venice, 11 March 2005, in <http://www.venice.coe.int>

75 *Ibidem*, p. 5.

con l'ampia gamma di questioni relative all'*acquis* comunitario. L'UE necessita di svolgere i negoziati con uno Stato unico e non con due Entità separate. Pertanto la Bosnia-Herzegovina avrà bisogno dei poteri legislativi necessari per creare le condizioni per il raggiungimento dell'Accordo e per metterlo in pratica sull'intero territorio nazionale. Le istituzioni centrali dello Stato non hanno le risorse per assicurare neanche la conformità con i parametri del Consiglio d'Europa e quelli internazionali, per cui appare inverosimile che possa fare progressi verso l'integrazione nell'Unione Europea con un sistema di funzionamento dalle procedure farraginose e incerte⁷⁶.

13. PROFILI PROBLEMATICI SUI DIRITTI INDIVIDUALI E DELLE MINORANZE

La Costituzione della Bosnia-Herzegovina, come abbiamo visto, rinvia ad, ed ingloba, un gran numero di atti internazionali di tutela dei diritti umani, garantisce la priorità alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) su tutte le altre leggi, sottolinea il carattere democratico dello Stato ed enfatizza il divieto della discriminazione. Allo stesso tempo però, le istituzioni statali non sono strutturate in modo da rappresentare primariamente i cittadini, bensì mirano ad assicurare la difesa e la rappresentanza dei tre gruppi maggioritari. Questo è stato uno dei dispositivi che servirono nella fase delle trattative per la pace, ma ha posto anche notevoli problemi. Innanzitutto la posizione degli individui appartenenti agli altri gruppi nazionali ne è uscita molto svantaggiata e così pure quella delle persone di origine familiare mista, costrette a identificarsi esclusivamente con una sola delle proprie appartenenze. Inoltre questo ha contribuito a spostare il dibattito politico non sulle necessità del bene comune ma, in modo preminente, sugli interessi dei popoli maggioritari. Anche il processo elettorale in qualche modo è falsato da questa appartenenza cristallizzata, a causa del disincentivo a votare per partiti che non si percepiscono come paladini del proprio gruppo etnico.

Questa situazione è bene esemplificata dal problema dell'istituto dei "popoli costituenti". La presenza di questo concetto all'interno del sistema bosniaco deriva dal *Washington Agreement*, l'accordo di pace mediato dagli USA nel 1994 che pose fine alla guerra tra Croati e Bosgnacchi e istituì la Federazione di Bosnia-Herzegovina sul territorio controllato da questi due gruppi. La Costituzione promulgata in quel frangente dichiarava appunto che "Croati e Bosgnacchi" sarebbero stati entrambi "popoli costituenti" nella nuova entità statale⁷⁷.

Lo stesso modello fu poi ripreso nel quadro dell'Accordo di Pace di Dayton dalla Costituzione della Bosnia-Herzegovina: essa infatti nel Preambolo dichiarava che Bosgnacchi, Croati e Serbi, in quanto popoli costituenti della Bosnia-Herzegovina promulgavano la Costituzione in oggetto⁷⁸. Le Costituzioni delle Entità, che restavano in vigore ciascuna sul proprio territorio, continuavano però a contenere norme che nella forma o nella sostanza sancivano la preminenza dei Serbi nella RS e dei Bosgnacchi e Croati nella FBiH. Malgrado nell'Accordo di Pace sia sancita la superiorità della Costituzione della Bosnia-Herzegovina sulle Costituzioni delle Entità e contestualmente l'obbligo per

⁷⁶ Commissione di Venezia, *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina*, cit., p. 8.

⁷⁷ Costituzione della Federazione di Bosnia-Herzegovina, *Preambolo originale*, in www.ohr.int/ohr-dept

⁷⁸ Costituzione della BiH, *Preambolo*, in www.ohr.int/dpa

le Entità di conformare ad essa i propri testi fondamentali entro tre mesi, questo obbligo è rimasto a lungo disatteso.

Vediamo un esempio della rigida compartimentazione etnica delle istituzioni. Così recita l'articolo 5 della Costituzione: «La Presidenza della Bosnia-Herzegovina sarà costituita di tre Membri: un Bosgnacco e un Croato, eletti direttamente dal territorio della Federazione e un Serbo eletto direttamente dal territorio della *Republika Srpska*». Questo significa che per essere eletto membro della Presidenza un cittadino deve appartenere a uno dei tre popoli costituenti e che i tre membri devono provenire dalle rispettive Entità di appartenenza privilegiata. È piuttosto comune e incontestabile che in uno Stato federale vi siano disposizioni che assicurino una equa rappresentazione delle entità nelle istituzioni. È però problematica la combinazione del principio etnico con quello territoriale: infatti, dietro al rappresentante Serbo della RS scompaiono tutti gli elettori non Serbi della RS e allo stesso modo scompaiono gli elettori Serbi nell'elezione dei membri della Presidenza Bosgnacco e Croato dalla FBiH⁷⁹. Tali disposizioni impediscono di sviluppare un senso di lealtà e appartenenza allo Stato che prescindano dai vincoli etnici e sanciscono la persistenza della politicizzazione dell'etnicità. Inoltre, la chiara esclusione della possibilità di essere eletti per membri dei popoli "altri", o "misti" o anche dei popoli costituenti residenti fuori dall'Entità di riferimento configura una pratica discriminatoria su base etnica che è inaccettabile per i parametri degli accordi internazionali di cui fa ora parte la Bosnia-Herzegovina, primo fra tutti la CEDU. Come è noto, il criterio fondamentale che rende accettabile la discriminazione è l'esistenza della necessità e proporzionalità per l'obiettivo dell'azione e in questo caso questi requisiti sembrano ormai mancanti.

Nel febbraio 1998 il Presidente Bosgnacco della Bosnia-Herzegovina, Alija Izetbegović, si rivolse alla Corte Costituzionale della Bosnia-Herzegovina chiedendo di esaminare le Costituzioni delle Entità rispetto ad alcuni punti, tra cui quello dello status dei popoli costituenti⁸⁰. Nella terza decisione parziale "U 5/98" («caso dei Popoli Costituenti»), la Corte costituzionale della Bosnia-Herzegovina dichiarò incostituzionali alcuni paragrafi del Preambolo della Costituzione della RS e l'espressione "Stato del popolo Serbo" di cui all'articolo 1 della stessa Costituzione. Ritenne parimenti in contrasto con la Costituzione della Bosnia-Herzegovina l'espressione «Bosgnacchi e Croati come popoli, insieme con gli altri» e le parole «per l'esercizio dei loro diritti sovrani» di cui all'articolo I.1 della Costituzione della FBiH. Il 1° luglio 2000 emanò poi la sentenza definitiva: avendo rilevato le disposizioni incompatibili nelle Costituzioni delle Entità rispetto al quadro costituzionale di Dayton, essa richiedeva alle Entità di modificare tali testi per garantire a tutti i popoli parità di diritti sull'intero territorio della Bosnia-Herzegovina. Così recitava uno stralcio della decisione: «Anche se i popoli costituenti sono nei fatti in una posizione di maggioranza o di minoranza all'interno delle Entità, l'esplicito riconoscimento di Bosgnacchi, Croati e Serbi come popoli costituenti dalla Costituzione della Bosnia-Herzegovina può avere il solo significato che nessuno di essi viene riconosciuto

79 Commissione di Venezia, *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, cit., p. 12.

80 International Crisis Group, *Europe Report N° 128*, 16 April 2002, in www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=1498

costituzionalmente come una maggioranza, o, in altre parole, che i tre gruppi godono di parità.»⁸¹ Le conseguenze di questa decisione non erano limitate a rimuovere semplicemente dalle Costituzioni delle Entità le espressioni incostituzionali. L'elaborato ragionamento della Corte per raggiungere la sua conclusione intendeva giungere ad una più approfondita - e politicamente difficile - revisione delle due Costituzioni. Rispetto a questa sentenza le posizioni sono state naturalmente le più diverse: le correnti contrarie all'integrità e all'efficienza dello Stato della Bosnia-Herzegovina hanno denunciato la decisione come contraria al DPA, mentre i sostenitori di uno Stato bosniaco integrato hanno plaudito ad essa come ad un importante spartiacque politico e costituzionale, invitando i politici domestici ad attuarla e la comunità internazionale, se necessario, ad imporla. A partire dal gennaio 2001 l'Alto Rappresentante, il Consiglio d'Europa e diverse Capitali europee hanno invitato le Entità a considerare e progettare le modifiche costituzionali necessarie per applicare la decisione della Corte Costituzionale. L'allora Alto rappresentante, Wolfgang Petritsch, istituì anche una *task force* formata da rappresentanti dell'OHR, dell'OSCE e della Commissione di Venezia per preparare proposte concrete sulle modifiche costituzionali necessarie per attuare la decisione. La *task force* si riunì il 19 e il 20 gennaio 2001 a Bruxelles e preparò un testo di emendamenti costituzionali e legislativi per attuare la decisione, indicando in alcuni casi più possibilità⁸².

Le parti della Bosnia-Herzegovina trovarono un accordo politico nel marzo 2002, concertando un pacchetto di principi da incorporare in entrambe le Entità. Questo passo fu significativo, se non per il contenuto del pacchetto, che in sé era minimale, per il raggiungimento del compromesso, che fino a quel momento era quasi un termine tabù. Dopo questo passo, però, si verificarono subito dei passi indietro: lo stesso leader politico della *Republika Srpska* che aveva firmato l'accordo, una volta tornato a Banja Luka (la Capitale della RS) fu artefice di una serie di emendamenti da parte dell'Assemblea nazionale (*Republika Srpska National Assembly*, RSNA), che violava l'accordo in diversi punti, aggiungeva riserve e cambiamenti "minori" in altri e introduceva nuovi emendamenti in contrasto con lo spirito della decisione della Corte e in parte anche con lo stesso DPA. Gli emendamenti della RSNA significavano l'abbandono dell'opportunità per rimodellare le entità della Bosnia-Herzegovina e portare lo Stato verso una statualità più efficace. Inoltre erano potenzialmente destabilizzanti nei confronti della coalizione non nazionalista "Alleanza per il cambiamento della Federazione", esponendola ad accuse di tradimento da parte dei partiti di opposizione Bosgnacchi e Croati per aver sottoscritto un patto fallimentare. Attraverso il compromesso, i partiti dell'Alleanza speravano di dare inizio al processo per l'uguaglianza nazionale nelle Entità e al contempo mostrare alla comunità internazionale la disponibilità della Bosnia-Herzegovina ad affrontare i propri problemi. Se le parti avessero invece dimostrato di aver calcolato male entrambi questi aspetti, ciò sarebbe stato un contributo ai partiti nazionalisti per tornare al potere. Ad oggi alcuni di questi emendamenti sono stati di fatto inseriti nelle Costituzioni della *Republika Srpska* e della Federazione di Bosnia-

81 Corte Costituzionale della BiH, caso U-5/98, in www.ccbh.ba (traduzione nostra).

82 Commissione di Venezia, *Opinion on the implications of Partial Decision III of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in Case U 5/98 on the Issue of the "Constituent Peoples"*, in [www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)006-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)006-e.asp)

Herzegovina, ma nella sostanza è rimasta una certa disparità di trattamento dei gruppi nelle due Entità.

14. IL CASO “SEJDIĆ E FINCI” CONTRO BOSNIA-HERZEGOVINA

Nel giugno 2006, Dervo Sejdić, un esponente delle comunità Rom di Bosnia, si appellò alla Corte Costituzionale affermando di subire discriminazione per motivi etnici; pur essendo cittadino della Bosnia-Herzegovina, egli non poteva concorrere per l'elezione della Presidenza, in quanto questa possibilità è prevista solo per esponenti dei “popoli costituenti”. Lo stesso fecero poi Jakob Finci, il capo della Comunità Ebraica di Bosnia e Direttore dell' Agenzia di Servizi Civili, a gennaio 2007 e Ilijaz Pilaz, un Bosgnacco residente nella *Republika Srpska* da settembre 2008⁸³. Essi affermarono che la propria esclusione dal diritto elettorale passivo per motivi etnici era contrario alla Convenzione Europea dei Diritti Umani, un trattato che la Bosnia-Herzegovina è vincolata a rispettare in forza della Costituzione, che le attribuisce anche rango superiore a quello della legge ordinaria: «La Bosnia-Herzegovina ed entrambe le Entità assicureranno il livello più elevato dei diritti umani e le libertà fondamentali internazionalmente riconosciuti. A questo fine è istituita una Commissione sui Diritti Umani per la Bosnia-Herzegovina, come previsto dall' Allegato 6 del *General Framework Agreement*. I diritti e le libertà previsti dalla Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali si applicherà direttamente in Bosnia-Herzegovina e godrà di priorità su tutte le altre leggi»⁸⁴. In forza di questa norma, essi si appellarono alla Corte Costituzionale contro la disposizione costituzionale e la legge elettorale che impedisce a membri dei popoli “Altri” di essere eletti alla Presidenza o alla Camera dei Popoli dell'Assemblea Parlamentare di Bosnia-Herzegovina: «La Presidenza della Bosnia-Herzegovina sarà costituita di tre Membri: un Bosgnacco e un Croato, eletti direttamente dal territorio della Federazione e un Serbo eletto direttamente dal territorio della *Republika Srpska*»⁸⁵. I tre ricorrenti sostenevano che ciò configurasse un caso di discriminazione e pertanto di violazione dei seguenti articoli della CEDU: Art 1, Protocollo 12: «Il godimento di tutti i diritti previsti dalla legge deve essere assicurato senza alcuna discriminazione, in particolare di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o di ogni altro tipo, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la condizione sociale, la nascita o alcuna altra condizione»⁸⁶; inoltre dell'art. 3 del Protocollo 1: «Le Alte Parti Contraenti si impegnano ad organizzare, ad intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo»⁸⁷; e dell'art. 14 della stessa CEDU: «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato, senza distinzione di alcuna specie, come di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza a una

83 Cfr. www.coe.ba/pdf/14th_CoM_monitoring_report.pdf

84 *Costituzione della BiH*, cit., art. II, in www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372 (traduzione nostra.)

85 *Ibidem*, Art. 5., in www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=372 (traduzione nostra.)

86 *Protocollo (n° 12) addizionale alla CEDU*, art. 1 comma 1, in www.echr.coe.int, (traduzione nostra).

87 *Protocollo (n.1) addizionale alla CEDU*, art. 3, in http://www.eurodip.it/protocollo_1_art_3.htm

minoranza nazionale di ricchezza, di nascita o di altra condizione»⁸⁸. I ricorrenti sostenevano che secondo tali articoli le procedure elettorali per le cariche ufficiali dovevano assicurare un trattamento uguale a tutti i cittadini, consentendo loro di votare e candidarsi alle elezioni. Jakob Finci aveva precisato successivamente che il suo obiettivo nel presentare questo ricorso non era di avere un ebreo di Bosnia alla presidenza, ma di migliorare lo stato dei diritti civili di tutti i cittadini⁸⁹. Ilijaz Pilav, a sua volta, un Bosgnacco di Srebrenica, aveva detto di voler attirare l'attenzione sulla disciplina elettorale in Bosnia-Herzegovina, che dichiarava essere discriminatoria e malsana⁹⁰. Non era la prima volta che le incoerenze costituzionali relative alle minoranze nazionali provocavano confusione e abusi. Un caso tra tanti fu quello di Igor Radojičić, il portavoce dell'Assemblea Nazionale della *Republika Srpska*. In seguito alla morte improvvisa del Presidente della RS, Milan Jelić, Radojičić fu proposto come suo successore; egli però era registrato di nazionalità Montenegrina e pertanto il gruppo Bosgnacco, nella Camera dei Popoli della RS, aveva posto il veto contro questa possibilità, affermando che essa violava la disposizione costituzionale che stabilisce che questo posto sia riservato a un Serbo Bosniaco. La Corte Costituzionale della RS aveva però rigettato il veto, approvando la successione temporanea di Radojičić fino alle elezioni successive⁹¹. Quando Muhamed Alaim, consigliere comunale di "Sarajevo Centro", si registrò sotto la categoria di "Bosniaco Musulmano" e non di "Bosgnacco", che è il termine ufficiale per uno dei tre popoli costituenti, egli stava tecnicamente violando la Costituzione, che prevede la sola categoria di "Bosgnacco", benché si ritenga che i due termini siano interscambiabili. Un'esponente dell' "Associazione ex allievi del Centro Interdisciplinare di Studi post-laurea presso l'Università di Sarajevo" spiegava come questo genere di disposizioni costituzionali privano l'individuo del diritto di affermare la propria identità così come la avvertono⁹². Essa, come molti altri in Bosnia-Herzegovina, si sente "Bosniaca" – in inglese "*Bosnian*", in lingua locale "*Bosanka*"-, ma la Costituzione del suo Paese non contempla questa tra le categorie dei "popoli". Essa obiettava rispetto alla Costituzione che i sentimenti nazionali e di appartenenza non dipendono solo dall'affiliazione religiosa; per quanto la riguarda la propria affiliazione identitaria si colloca in relazione allo Stato che è la sua madrepatria e che essa ama e non soltanto con uno dei tanti popoli che vi abitano, cioè nel suo caso i "Bosgnacchi" – in inglese "*Bosniak*" e in lingua locale "*Bošnjak*"- e con la loro confessione religiosa. Essa osservava che, per come stanno le cose, coloro che si considerano Bosniaco-Herzegovesi non hanno alcun diritto di concorrere alle elezioni per la Presidenza. La Costituzione infatti tiene in considerazione i cittadini soltanto in quanto Serbi, Croati, Bosgnacchi e Altri, precludendo qualunque appartenenza diretta con lo Stato o la nazione di Bosnia-Herzegovina⁹³.

Nei casi di Sejdić e Finci contro Bosnia, la Corte Costituzionale ritenne di non avere la

88 CEDU, art. 14, in <http://conventions.coe.int>

89 MUSTAJBEGOVIĆ S., *Constitution Taken to Court*, 20 dicembre 2007, in balkaninsight.com

90 *Ibidem*.

91 Associated Press, *Igor Radojicic, Chair of Parliament, Chosen as interim Bosnian Serb President*, 1 ottobre 2007, in www.iht.com

92 MUSTAJBEGOVIĆ S., *Constitution Taken to Court*, cit, in BalkanInsight.com

93 MUSTAJBEGOVIĆ S., *Constitution Taken to Court*, cit.,

competenza per giudicare riguardo a violazioni della Convenzione Europea dei Diritti Umani; i due ricorrenti pertanto si rivolsero direttamente alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. La sentenza è stata emessa il 22 dicembre del 2009, dando ragione agli appellanti e richiedendo alla Bosnia-Herzegovina di modificare la Costituzione per eliminare la discriminazione⁹⁴.

La sentenza della Corte ritiene preliminare la questione della debolezza del governo centrale, incapace di affrontare le sfide che aspettano il Paese. La comprensibile necessità di evitare l'abuso di potere di una delle relative maggioranze presenti ha indotto a creare una struttura altamente complessa di freni e contrappesi. Tuttavia, in queste condizioni risulta indispensabile la "chiusura" del sistema ad atto dell'Alto Rappresentante, un ruolo che non è più sostenibile a lungo. In particolare nell'istituto del diritto di veto sugli interessi vitali, e nell'assenza di una definizione precisa di in che cosa consistano gli "interessi vitali" dei popoli costituenti, la Corte ravvisa un elemento di bloccaggio del sistema politico e del processo legislativo. Benché non appaia realistico abolire il diritto di veto, appare però indispensabile dotare questa definizione di un contenuto preciso⁹⁵. La Corte si sofferma anche sulla questione del bicameralismo, che come già visto sopra, rappresenta uno dei tanti dispositivi per difendere gli interessi dei "popoli costituenti". La Camera alta non serve qui infatti per dare ragione della composizione territoriale, bensì ancora per blindare la spartizione dei poteri tra i tre popoli costituenti. Ritiene pertanto che sarebbe preferibile abolire la Camera alta, o Camera dei Popoli. Con simile ragionamento e motivazione, arriva ad osservare la questione della Presidenza collettiva, notando che è un istituto particolarmente insolito. Tanto più che la Presidenza tripartita possiede poteri effettivi e non solamente di rappresentanza, ed invoca pertanto una semplificazione di tale istituto. Ritiene che sarebbe meglio togliere il potere esecutivo alla Presidenza dello Stato per concentrarlo nelle mani del Consiglio dei Ministri, istituire l'elezione indiretta del Presidente dal Parlamento, e creare una Presidenza individuale e non più collegiale. Rispetto alla richiesta avanzata dai due appellanti Dervo Sejdić e Jakob Finci, la Corte dichiara che la disposizione costituzionale che impedisce la loro elezione alla Camera dei Popoli ed alla Presidenza è incompatibile con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, atto che la Bosnia-Herzegovina, in quanto membro del Consiglio d'Europa, è tenuta ad osservare.

La sentenza Sejdić – Finci si è inserita nell'annoso braccio di ferro tra la comunità internazionale e la Bosnia-Herzegovina sul tema delle riforme costituzionali. Fin dall'apertura dei negoziati per il processo di Associazione e Stabilizzazione, risalenti al novembre 2005, dall'Unione Europea hanno cominciato a venire appelli per affrontare gli elementi del sistema bosniaco contraddittori con l'*acquis* europeo ed internazionale in termini di democrazia, funzionalità, rispetto dei diritti umani. Al decimo anniversario dell'accordo di Dayton, sotto un fortissimo impulso da parte della comunità internazionale, i referenti degli 8 maggiori partiti della BiH avevano firmato una dichiarazione in cui si impegnavano ad affrontare e modificare la Costituzione. Da questo impegno emerse nell'aprile del 2006 un pacchetto di proposte orientate a rafforzare il ruolo dello Stato centrale

94 European Court of Human Rights, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* (no. 27996/06), Judgment of 22/12/2009

95 BIEBER F., *Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkans - Managing Change in Deeply Divided Societies*, ECMI paper n. 19, Febbraio 2004, p. 21

e del suo Consiglio dei Ministri. Al cospetto della necessità di approvare le riforme, prese piede una crisi politica durata anni, in cui la radicalizzazione delle posizioni di tutte le parti in causa fece naufragare completamente il pacchetto di Aprile⁹⁶. Fu soltanto a novembre 2008 che un incontro informale dei 4 principali partiti della BiH si pose nuovamente l'obiettivo di elaborare una piattaforma di proposte, che non ebbe alcun successo⁹⁷.

Nell'autunno del 2009, presso la base Nato dell'aeroporto Butmir di Sarajevo, l'UE e gli USA lanciarono un'iniziativa per prendere in mano e stimolare il processo di riforme. Tale iniziativa però mancava di una reale comunanza di idee e proposte, e il suo inevitabile fallimento divenne foriero di ulteriore frustrazione e senso di urgenza⁹⁸.

Anche il Consiglio d'Europa nel gennaio e poi nell'aprile del 2010 aveva emanato due documenti per invitare le istituzioni bosniache ad adottare le riforme necessarie prima delle elezioni politiche di ottobre 2010, per rimuovere la discriminazione degli appartenenti alla categoria 'altri' e degli appartenenti ad un popolo costituente residenti in una Entità dove non sono la maggioranza (i serbi nella FBiH e i croati e bosniaco-musulmani in RS)⁹⁹. Le elezioni di ottobre 2010 non solo si tennero con la medesima Costituzione di sempre e la medesima legislazione elettorale, ma generarono un altro stallo istituzionale di 15 mesi, quanti ne servirono per arrivare a poter creare il nuovo governo.

Come si vede da questo breve scorcio, né la pressione internazionale ed europea verso le riforme ha portato risultati concreti, né la posizione della Bosnia-Herzegovina rispetto al processo di integrazione comunitaria si è meglio definita. Il nuovo governo, presieduto da Vjekoslav Bevanda, croato del partito HDZ, dovrà ora affrontare le sfide per l'integrazione euro-atlantica. Per fare ciò sarà necessario non ripetere l'errore compiuto in tutti questi anni di fissare l'attenzione sui meri dispositivi costituzionali. Ciò che blocca in realtà l'integrazione euro-atlantica è la distanza radicale tra le diverse posizioni politiche, che impedisce lo svolgimento di un processo realmente consensuale. La struttura della Bosnia di Dayton è stata costruita in maniera da favorire il mantenimento dello *statu quo* e scoraggiare la cooperazione inter-etnica¹⁰⁰. La ricerca di soluzioni veloci e radicali alle contraddizioni costituzionali rischia perciò di impantanare per l'ennesima volta il dialogo politico, l'unica condizione indispensabile per dinamizzare la situazione¹⁰¹. Ma anche all'Unione Europea spetta il suo compito. Non solo il compito di definire chiaramente le condizioni per l'accesso della Bosnia-Herzegovina, ma di più e soprattutto il compito di riconoscere che il caso jugoslavo la riguarda più di quanto non vorrebbe credere. Tutte le società europee hanno difficoltà a gestire le diversità, in tutte i valori democratici vengono messi alla prova sulla loro capacità o meno di superare la dimensione e le

96 MUSTAJBEGOVIĆ S., *Bosnia: Constitution Reform Setback*, in *Balkan Insight*, 25 gennaio 2007

97 Cfr *Join statement of HDZ, SNSD and SDA in Prud*, 11 novembre 2008, in <http://www.ustavnareforma.ba>

98 BIBER F., *Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina: preparing for EU accession*, Aprile 2010, Policy brief per l'European Policy Centre

99 Cfr. Risoluzione 1701 (2010) e documento 12222 del 27 Aprile 2010, in <http://assembly.coe.int>

100 BAHTIĆ-KUNRATH B., *Of veto players and entity-voting: institutional gridlock in the Bosnian reform process*, *Nationalities Papers*, 39:6, 899-923, p. 918

101 BIBER F., *Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina: preparing for EU accession*, Policy Brief, Aprile 2010, European Policy Centre

dinamiche dello Stato-nazione¹⁰². Forse ci aiuterebbe cambiare prospettiva, ed osservare la Bosnia-Herzegovina come il luogo dove gli elementi e i conflitti delle nostre società si sono semplicemente manifestati più intensamente e più velocemente. Ci darebbe la misura della necessità di affrontare il problemi di identità ed alterità, di riempire di un significato nuovo la cittadinanza comunitaria che possa ispirare cittadinanze plurali ed inclusive su tutto il continente. Come scriveva Paolo Rumiz, giornalista e scrittore di quella città, simbolo delle nostre frontiera e dei crocevia che appartengono a tutta la storia europea, che è Trieste:

<Forse l'est, come sinonimo di balcanizzazione delle nazioni, non sta affatto a oriente. Forse, i Balcani sono altrove. Per esempio in Canada dove, contro la logica e contro l'economia, il Québec cerca un'altra volta la secessione e quasi ci riesce. Anche lì, personaggi populistici, sanguigni e collerici invocano le ragioni del cuore, che il cervello non può capire, lanciano in favore del separatismo slogan infiammabili, danno alla sconfitta di misura motivazioni "etniche", il voto degli immigrati italiani, tedeschi, ebrei. Forse i Balcani sono in Belgio, dove nei negozi i fiamminghi non servono i valloni e viceversa, e dove lo sdoppiamento etnico di tutte le strutture dello Stato ha portato il paese sull'orlo della bancarotta. Forse, i Balcani sono in Scozia e in Galles, da dove qualcuno ha pensato bene di inviare delegazioni in Slovenia, Boemia e Slovacchia, per vedere come si costruisce un divorzio. Forse sono in Catalogna, nell'Ulster. O in Italia, Stato in perenne belligeranza politica interna. Oppure in Olanda, alla frontiera con la Germania, dove Maastricht ha tolto le sbarre di frontiera, ma dove il massimo della benevolenza verso i confinanti si esprime con la frase "è un tedesco, eppure è una brava persona". I Balcani potrebbero essere anche a Bruxelles, capitale-metafora di un'Europa che non c'è, di un'Unione che si rivela ogni giorno di più un'architettura politicamente fredda, percorsa da forti tensioni interne, da guerre intestine che la gente non vede ma che sono alimentate dai signori dell'alta finanza. Paralizzata dalle gelosie tra francofoni e fiamminghi, snaturata nel suo cuore antico dall'invasione dei funzionari comunitari, invasa da Gastarbeiter polacchi a giornata, la città che dovrebbe governare un continente non è in grado di governare il Belgio e forse nemmeno se stessa. [...] Ed ecco che la Bosnia, anziché fattore di contagio, si mostra il rivelatore, se non addirittura il prodotto, della nostra litigiosità. La nostra difficoltà a capirla nasce proprio dalle resistenze dell'Europa a discutere su se stessa e a fare i conti con la propria storia. Noi rimuoviamo la Bosnia anche per la paura di doverci guardare in essa come in uno specchio¹⁰³.>

102 BIANCHINI S., *Managing diversities as a challenge for democracy*, in Panel 2, Accettare le diversità: i diritti umani e le sfide della riconciliazione, Conferenza di Sarajevo organizzata dall'Università di Bologna, dall'Istituto per l'Europa Centro-Orientale e Balcanica e dall'Università di Sarajevo

103 RUMIZ P., *Maschere per un massacro*, cit., p. 13

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- A.A. V.V., *Atlante Storico del Popolo Ebraico*, Zanichelli
- ASSOCIATED PRESS, *Igor Radojčić, Chair of Parliament, Chosen as interim Bosnian Serb President, 1 ottobre 2007*, in www.ihf.com
- BAHTIĆ-KUNRATH B., *Of veto players and entity-voting: institutional gridlock in the Bosnian reform process*, Nationalities Papers, 39:6, 899-923
- BIANCHINI S., *Managing diversities as a challenge for democracy*, in Panel 2, *Accettare le diversità: i diritti umani e le sfide della riconciliazione*, Conferenza di Sarajevo organizzata dall'Università di Bologna, dall'Istituto per l'Europa Centro-Orientale e Balcanica e dall'Università di Sarajevo
- BIANCHINI S., *Sarajevo, le radici dell'odio*, Roma, 1996
- BIEBER F., *Constitutional reform in Bosnia and Herzegovina: preparing for EU accession*, Aprile 2010, Policy brief per l'European Policy Centre
- BIEBER F., *Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkans - Managing Change in Deeply Divided Societies*, ECMI paper n. 19, Febbraio 2004
- BIEBER F., *Recent Trends in Complex Power-Sharing in Bosnia and Herzegovina*, in European Journal of Minority Issues, n. 1/2001-2
- COLAIANNI N., *Eguaglianza e diversità culturali e religiose: un percorso costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2006
- CONSIGLIO D'EUROPA, *Risoluzione 1701 (2010) e documento 12222 del 27 Aprile 2010*, in <http://assembly.coe.int>
- BURG A., *La rivoluzione sionista è morta, il Manifesto*, 16 settembre 2003
- CHANDLER D., *Peace without politics?*, London e New York, Routledge, 2006
- COMMISSIONE BADINTER, COMUNITÀ EUROPEA, *Declaration on the "Guidelines on the Recognition of the New States in Eastern Europe and in the Soviet Union"*, in *International Legal Material*, n. 31/1992
- COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on the Implications of Partial Decision III of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in Case U 5/98 on the Issue of the "Constituent Peoples"*, in [www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)006-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)006-e.asp)
- COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, Venice, 11 March 2005, in <http://www.venice.coe.int>

- COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina*, in <http://www.venice.coe.int>
- CONSIGLIO DI SICUREZZA DELLE NAZIONI UNITE, *Resolution 777/1992*, in www.un.org
- DUCASSE-ROGIER M., *À la Recherche de la Bosnie-Herzegovine : la mise en oeuvre de l'accord de paix de Dayton*, Presses universitaires de France, Parigi, 2003
- European Court of Human Rights, *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* (no. 27996/06), [Judgment of 22/12/2009](http://www.echr.coe.int)
- IMAMOVIĆ M., *Bosnia and Herzegovina, Evolution of Its Political and Legal Institutions*, Magistrat, Sarajevo, 2006
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Europe Report N° 128*, 16 April 2002, in www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=1498
- KARAKASAN Dž., *Il centro del mondo*, Milano 1995
- MALCOLM N., *Storia della Bosnia: dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano, 2000
- MARKO J., *Five Years of Constitutional Jurisprudence in Bosnia and Herzegovina: A First Balance*, in *European Diversity and Ethnicity Paper – EDAP*, n. 7/2004
- MILIČEVIĆ N., *Constitutional Organization and Political Structure of Bosnia and Herzegovina*, in *Dialogue International Edition*, n. 7-8/1998
- MUSTAJBEGOVIĆ S., *Bosnia: Constitution Reform Setback*, in *Balkan Insight*, 25 gennaio 2007
- *Join statement of HDZ, SNSD and SDA in Prud*, 11 novembre 2008, in <http://www.ustavnareforma.ba>
- NIKŠIĆ D., *If I Wasn't Muslim*, in <http://damirniksic.com/ifiwasntmuslim.html>
- NUHEFENDIĆ A., *Jugoslavo, bosniaco, musulmano*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 2 settembre 2008
- NUHEFENDIĆ A., *La neve nera*, 21 novembre 2008, *Osservatorio Balcani e Caucaso*
- PALERMO F. E WOELK J., *Diritto Costituzionale Comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008
- PFEIFFER V., «Srpški» ou «Bosanski» : nouvelle bataille toponymique en Bosnie-Herzegovine, *Le Courrier des Balkans*, 15.04.2009, in <http://balkans.courriers.info>
- POBRIĆ N., *Elements of Ethnic Federalism in the Bosnia and Herzegovina Constitutional System*, in *Dialogue International Edition*, n. 07-08/1998
- *Protocolli (n° 1 e 12) addizionale alla CEDU*

- RODONI L., *Adesso i vostri colori cantano. I violini di Marc Chagall e altro*, su *Il Giornale del Popolo*, 31 maggio 2001, www.gdp.ch
- RUMIZ P., *Maschere per un massacro. Quello che non abbiamo voluto sapere della guerra in Jugoslavia*, Roma, Editori Riuniti, 1996
- TOAL G. AND DAHLMAN C., *The Effort to Reverse Ethnic Cleansing in Bosnia-Herzegovina: The Limits of Returns*, in *Eurasian Geography and Economics*, n. 6/2004
- TROGU S., *Discriminati nel proprio Paese*, in *Osservatorio sui Balcani*, 03.12.2008, in <http://www.osservatoriobalcani.org>
- TUATHAIL G. E DAHLMAN C., *The Effort to Reverse Ethnic Cleansing in Bosnia-Herzegovina: The Limits of Returns*, in *Eurasian Geography and Economics*, n° 6/45
- UFFICIO DELL'ALTO RAPPRESENTANTE, *Accordo Quadro Generale di Dayton, Allegato 4: la Costituzione della Bosnia-Herzegovina*, in www.ohr.int
- UFFICIO DELL'ALTO RAPPRESENTANTE, *Gazzetta Ufficiale della Federazione di Bosnia-Herzegovina, Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina*, in www.ohr.int
- UFFICIO DELL'ALTO RAPPRESENTANTE, *Gazzetta Ufficiale della Republika Srpska, Constitution of Republika Srpska*, in www.ohr.int
- WOELK J., *La transizione costituzionale della Bosnia e Herzegovina*, Cedam, Padova 2008
- YEE S., *The New Constitution of Bosnia and Herzegovina*, in *European Journal of International Law*, vol. 7/ 1996