

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Scuola di Scienze Politiche

Corso di laurea triennale in

Scienze Politiche, Sociali e Internazionali

Tesi di Laurea in

Diritto Internazionale

*La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo condanna la Bosnia-Erzegovina:
verso una Costituzione non discriminatoria?*

CANDIDATO

Lidia Bonifati

RELATORE

Chiar.mo Prof.

Pieralberto Mengozzi

Sessione I

Anno Accademico 2015-2016

*A Sarajevo,
e a quel pezzo di cuore
che da tre anni galleggia sul Miljacka.*

INDICE

INTRODUZIONE	1
I. INQUADRAMENTO STORICO DEGLI ACCORDI DI DAYTON	2
<i>Dalle guerre balcaniche (1912 – 1913) alla morte di Tito (1980)</i>	2
<i>La dissoluzione della Jugoslavia: verso gli Stati etnici</i>	12
<i>Gli Accordi di Dayton</i>	18
II. ASSETTO POLITICO E ISTITUZIONALE DELLA BOSNIA-ERZEGOVINA	20
<i>Il processo costituente e le contraddizioni di Dayton</i>	20
<i>Le strutture istituzionali</i>	22
Il Parlamento (art. IV)	22
La Presidenza (art. V)	23
La Corte Costituzionale (art. VI)	24
<i>Le strutture politiche oltre lo Stato formale</i>	26
La comunità internazionale	26
Le strutture parastatali: le Entità	27
Il Distretto di Brčko	30
III. LE SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO	32
<i>Il caso Sejdić-Finci</i>	32
<i>Il caso Zornić</i>	36
<i>Il caso Pilav</i>	37
CONCLUSIONI	41
BIBLIOGRAFIA	43

INTRODUZIONE

Questa tesi di laurea ha al centro una domanda: possono le sentenze della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo innescare un processo di riforme istituzionali tale da rendere la Costituzione di Dayton non più discriminatoria nei confronti delle minoranze? Domanda che, in fondo, non è altro che una variante di una ben più ampia questione: potrà la Bosnia-Erzegovina mai cambiare?

Trovare una risposta a un quesito così complesso non è facile e non si possono trarre conclusioni certe o formulare soluzioni univoche, ma piuttosto condividere osservazioni, valutazioni, speranze.

Per provare ad affrontare la questione senza perdersi nella complessità che avvolge i Balcani, è stato necessario iniziare da un inquadramento storico che ricostruisca la fase che portò alla firma degli Accordi di Dayton, di cui si è appena “celebrato” il ventennale. Analizzare il passato è fondamentale per comprendere al meglio le conseguenze che Dayton ha avuto sul presente e il motivo per cui, probabilmente, i cambiamenti futuri continueranno a essere lenti e minimi.

Una volta chiaro il contesto storico, è bene proseguire con una panoramica del complesso assetto politico-istituzionale della Bosnia-Erzegovina, in modo tale da individuare il cuore delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e mettere in luce le contraddizioni di Dayton.

L’analisi delle sentenze e delle conseguenti reazioni da parte del governo evidenzierà la stasi politica e istituzionale che vige in un Paese ancora incapace di cambiare e di trovare un reale bilanciamento tra etnie e legittimità politica.

Infine, si lascia alle conclusioni l’arduo compito di provare a rispondere al quesito iniziale.

CAPITOLO PRIMO

INQUADRAMENTO STORICO DEGLI ACCORDI DI DAYTON

La storia della Jugoslavia, intesa come Stato unitario dei popoli slavi meridionali, affonda le sue radici nella complessità della “questione d’Oriente”. Fu la crisi dell’Impero Ottomano, inesorabilmente iniziata alla fine del XVIII secolo, a far sì che i Balcani diventassero oggetto degli interessi divergenti delle grandi potenze europee (Austria, Germania, Russia, Gran Bretagna, Francia e Italia). Da allora, la Jugoslavia non ha più abbandonato lo scenario europeo, dalla Grande Guerra, attraverso la Seconda Guerra Mondiale, fino alla Guerra Fredda, sapendo svolgere un ruolo peculiare all’interno delle complesse dinamiche internazionali.

Dalle guerre balcaniche (1912 – 1913) alla morte di Tito (1980)

In una fase in cui l’Europa si stava preparando al progressivo emergere di due schieramenti, i Balcani furono teatro della prima crisi internazionale. Nel 1908, l’Austria annesse unilateralmente la Bosnia-Erzegovina, su cui esercitava la propria amministrazione, e la Bulgaria dichiarò la propria indipendenza. In tal modo, gli assetti regionali stabiliti dal Congresso di Berlino del 1878 furono totalmente sconvolti, riaprendo una delicata discussione fatta di pesi e contrappesi. All’interno della regione balcanica, l’annessione della Bosnia da parte dell’Austria mutò il clima politico, accrescendo le simpatie filo-serbe in Slovenia e in Croazia e creando le condizioni per la nascita nel 1912 della Lega Balcanica fra Serbia, Montenegro, Grecia e Bulgaria. Nello stesso anno, all’insaputa delle potenze europee, la Lega scatenò la prima guerra balcanica, sull’onda della sconfitta turca in Libia ad opera dell’Italia. Istanbul ne uscì sconfitta e le grandi potenze, consapevoli che i piccoli stati balcanici rischiavano di sfuggire definitivamente al controllo internazionale, intervennero nelle trattative di pace. Esse però non riuscirono ad evitare che l’anno successivo si consumasse un secondo conflitto, che vide contrapporsi Serbia e Bulgaria.

Al termine delle due guerre balcaniche, tutti gli sforzi compiuti con l’obiettivo di creare una convergenza regionale e una solidarietà slava, furono cancellati e da allora lo

jugoslavismo¹ fu inteso come una prospettiva da cui la Bulgaria fosse esclusa. Inoltre, il nuovo assetto balcanico emerso dalla pace di Bucarest non concorse a stabilizzare la situazione. Al contrario si radicalizzarono i sentimenti di vendetta, da cui scaturirono schieramenti rigidamente contrapposti, ciascuno dei quali poteva contare su strette alleanze in un'Europa percorsa da tensioni imperiali ormai incontenibili. Non è quindi un caso che il primo conflitto mondiale scoppiò proprio nei Balcani in seguito all'attentato a Sarajevo che costò la vita all'erede al trono austriaco, il 28 giugno 1914.

Allo scoppio della Grande Guerra, gli slavi si trovarono così nuovamente divisi, da un lato Croati, Sloveni, Cechi e Bulgari, dall'altra Serbi e Russi. Con l'uscita dal conflitto da parte della Russia nel 1917, le prospettive politiche della creazione di una "Grande Serbia" per cui lavorava il capo del governo serbo, Nikola Pašić, furono notevolmente indebolite, inducendolo a iniziare una trattativa con i rappresentanti dei popoli slavi soggetti all'impero, raccolti nel "Comitato jugoslavo". Tali trattative portarono, il 20 luglio 1917, alla firma della "Dichiarazione di Corfù", con la quale si poneva la prima pietra della costruzione della Jugoslavia, affermando che, al termine del conflitto, Serbi, Croati e Sloveni avrebbero dato luogo ad un nuovo Stato democratico e parlamentare, sotto la dinastia dei Karađorđević. Non fu raggiunto un accordo riguardo all'assetto istituzionale del nuovo Stato, poiché da un lato i Serbi erano favorevoli ad una soluzione centralizzata, dall'altro Croati e Sloveni erano più sensibili ad una prospettiva federale. Il nodo non fu sciolto neanche quando il 1° dicembre 1918, il principe reggente Aleksandar proclamò la costituzione del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni (Regno SHS) e la dichiarazione di annessione del Montenegro alla Serbia. Sul piano internazionale, i governi dell'Intesa, su pressione italiana², si rifiutarono di riconoscere il nuovo Stato. È perciò rilevante come, in un contesto di grande confusione sul piano internazionale, il processo avviato dalla Dichiarazione di Corfù e poi sfociato nella nascita del Regno SHS non scaturì da accordi diplomatici internazionali, ma dalla libera scelta dei rappresentanti politici dei popoli slavo-meridionali³.

¹ Movimento politico che riscosse grande consenso fra gli slavi meridionali e che promuoveva la realizzazione di un'unione slava di popoli eguali.

² Al momento della costituzione del Regno SHS, l'Italia non era ancora riuscita a risolvere la questione relativa ai territori di Istria e Dalmazia.

³ Cfr. Bianchini, S. (1999), *La questione jugoslava*, Firenze, Giunti Editore, p. 31.

La questione attorno all'assetto istituzionale non fu risolta in breve tempo, solo il 28 giugno 1921 il parlamento di Belgrado procedette all'approvazione di una Costituzione che delineava uno Stato centralizzato, facendo seguito ai sentimenti di forte incertezza delle classi dirigenti, che vedevano nelle istituzioni centralizzate la garanzia del consolidamento dello Stato. La mancanza del consenso Croato e Sloveno al momento dell'approvazione scatenò una lunga serie di tensioni politiche, che indusse il governo guidato da Pašić a imprimere una più generale svolta autoritaria. Si aprì una nuova convulsa fase politica, che portò anche all'arresto del più agguerrito nemico di Pašić, il leader del Partito contadino croato Stjepan Radić, aggravando le tensioni tra Croati e Serbi al punto di costringere il leader serbo a una coalizione di governo formata da radicali e contadini (che si romperà l'anno successivo). La crescente polarizzazione tra Zagabria e Belgrado accentuò la divisione del Paese tra un Nord economicamente florido e una Serbia in cui si concentrava il potere amministrativo. La crisi in cui versava il Regno SHS arrivò al suo apice quando Radić fu assassinato in Parlamento da un deputato montenegrino, portando re Aleksandar ad avere un ruolo sempre più determinante. A causa dello stallo politico in cui era caduto il Paese, il re decise di risolvere la situazione in modo autoritario e il 6 gennaio 1929 promosse un colpo di Stato e sciolse il Parlamento. Dopo aver imposto una dittatura, procedette ad abolire tutti i partiti e cercò di moralizzare la vita pubblica, di riformare l'amministrazione e di dare nuovo impulso all'integrazione etnico-regionale. Il nome del Regno SHS fu cambiato in Jugoslavia, la Costituzione del 1921 annullata e le libertà democratiche rigidamente ristrette. In questa turbolenta fase, iniziarono a farsi largo movimenti di estrema destra come gli *ustasha* (ribelli croati diretti da Ante Pavelić), finanziati ed armati da Mussolini, o la Vmro (Organizzazione rivoluzionaria interna macedone), protagonisti dell'assassinio di re Aleksandar nell'ottobre del 1934. Al termine della dittatura, la reggenza fu affidata al principe Pavle, in attesa che il legittimo erede al trono raggiungesse la maggiore età, e furono inoltre convocate nuove elezioni nel maggio del 1935 (dopo sei anni di dittatura). Nonostante i brogli e la resistenza delle opposizioni, fu posto a guida del governo Milan Stojadinović, il quale manifestò ben presto simpatie nei confronti del regime fascista. Nel complesso la vita politica jugoslava continuava a ruotare intorno al difficile rapporto tra Serbi e Croati.

Alle porte della Seconda Guerra Mondiale, la Jugoslavia si trovava nuovamente al centro degli interessi dei due schieramenti europei. Si contrapponevano Francia e Gran

Bretagna da un lato e Germania dall'altro, a causa degli interessi commerciali nell'area balcanica, su cui avevano inciso la crisi del 1929 e l'ascesa di Hitler. Nel frattempo, però, la Jugoslavia era anche potenzialmente minacciata dall'aggressività italiana, causata dal crescente attivismo tedesco nell'area. All'interno del Paese si animavano visioni strategiche contrastanti, infatti se il principe Pavle premeva sul governo perché si trovasse un accordo con la Germania, convinto che il Paese non fosse in grado di sostenere un conflitto europeo, Stojadinović era più incline ad una politica filo-italiana. Una nuova crisi di governo, dettata dalla crescita dell'opposizione alle elezioni del 1938, consentì al principe di sostituire il capo del governo con Dragiša Cvetković. Sul piano internazionale, la caduta del governo fu letta come un indebolimento delle forze jugoslave filo-italiane, anche in funzione anti-tedesca, e ciò causò l'interruzione dei rapporti con Belgrado, una conseguente occupazione di Praga da parte dei Tedeschi e l'invasione italiana in Albania. Il principe Pavle, consapevole della pericolosità della situazione e della crescente pressione degli *ustaša*, premette sul governo affinché si procedesse verso un accordo con i Croati, che una volta raggiunto sollevò aspre critiche da parte del mondo politico serbo e incontrò la resistenza degli *ustaša*. Il principe reggente scelse quindi di portare avanti un difficile equilibrio diplomatico tra Italia e Germania, nonostante le crescenti pressioni tedesche affinché la neutralità si trasformasse in stretta collaborazione con Berlino. Nel frattempo, in Jugoslavia riemersero le simpatie per la Russia, al punto di riprendere le relazioni commerciali. Un rinnovato legame con la Russia e un imminente conflitto tra Mosca e Berlino avrebbero permesso a Belgrado di conquistare maggiore margine di azione e di sfuggire alla morsa nazifascista.

Dopo la disfatta italiana in Grecia, che portò a un sempre maggiore squilibrio nei rapporti tra Italia e Germania in favore di quest'ultima, in Jugoslavia crebbe il senso di accerchiamento. Ciò favorì da un lato la crescita di un sentimento antifascista nella popolazione, ma dall'altro accrebbe la tendenza del principe Pavle ad avvicinarsi sempre di più alla Germania in funzione anti-italiana, portandolo a perseverare nel delicato equilibrio diplomatico e ad esporsi agli interessi delle due potenze. All'inizio del 1941, Pavle cercò di negoziare la firma del Patto tripartito in cambio della garanzia dell'integrità territoriale del Paese e soprattutto dell'assicurazione che truppe militari tedesche non avrebbero attraversato il paese in caso di guerre nella regione. Ma era troppo tardi poiché la trappola architettata da Hitler era pronta e il 1° marzo le forze naziste entrarono

segretamente in Jugoslavia, dopo la firma del Patto da parte della Bulgaria. Nel mentre, nel Paese crescevano le resistenze ad un accordo con l'Asse e l'impopolarità del principe Pavle, il quale continuava ad essere convinto che la firma del Patto fosse una condizione fondamentale per mantenere l'integrità del Paese. Inutili furono, quindi, i tentativi di Roosevelt e di Churchill per cercare di convincere Belgrado a resistere. Il 25 marzo, infatti, il capo del governo Cvetković firmò a Vienna l'adesione della Jugoslavia al Patto tripartito. Numerose proteste scoppiarono all'interno del Paese e iniziò a fare la sua comparsa pubblica il Partito comunista, rilanciato e ristrutturato dal suo nuovo segretario, Josip Broz detto Tito. Pochi giorni dopo la firma del Patto, il governo fu rovesciato da un nuovo colpo di Stato. Il nuovo governo, guidato dal generale Simović, dichiarò immediatamente la maggiore età dell'erede al trono Petar Karađorđević e abolì la Costituzione concessa dal precedente reggente, ma scelse comunque di mantenere l'accordo con i Croati, nominando Maček come vicepresidente, il quale pose come condizione che l'adesione al Patto tripartito fosse confermata. Il nuovo esecutivo si mostrava quindi ambiguo nei suoi atteggiamenti, divisi tra i sostenitori di una politica di avvicinamento alla Germania e quelli che denunciavano il Patto. Intanto, la popolazione continuava a manifestare. Quando Hitler seppe del colpo di Stato, reagì rabbiosamente ordinando di preparare immediatamente i piani d'invasione della Jugoslavia. L'azione tedesca non era mirata solo a punire di Belgrado, ma anche a riacquistare il pieno controllo dei Balcani, allontanando gli Inglesi dalla Grecia e soccorrendo l'Italia in difficoltà. Il 6 aprile 1941 gli eserciti del Terzo Reich e dell'Italia invasero la Jugoslavia, attaccandola di sorpresa e facendola precipitare rapidamente nel caos. Il 10 aprile, il colonnello ustaša Slavko Kvaternik proclamò lo Stato indipendente di Croazia, col consenso del vicepresidente Maček. Il clima di disgregazione generale condusse alla firma della resa senza condizioni. Tuttavia, le forze dell'Asse si resero presto conto che la gestione del territorio era ben più complessa dell'azione militare. Inoltre, insorsero divisioni tra le due potenze riguardo alla spartizione del Paese e iniziarono a serpeggiare dissensi tra ustaša e i loro vecchi alleati italiani.

I massacri condotti dagli *ustaša* a danno della popolazione serba, anche attraverso la costruzione di campi di concentramento, e l'esigenza di difendersi da tanta violenza, portò alla crescita della solidarietà serba intorno alle formazioni dei *četnici*, movimento politico e militare serbo guidato da Mihailović. In Montenegro, le spinte independentiste si

dovettero scontrare con il tentativo italiano di farne un territorio satellite e si intrecciarono con lo spirito locale filo-russo, risvegliato dall'invasione tedesca in Unione Sovietica. In questa fase di rivolte, consistente fu l'apporto del Partito comunista guidato da Tito, motivo che spinse gli Italiani a stringere un accordo con i *četnici*, in evidente contrasto con i partigiani comunisti. Questa sorta di alleanza venne mal vista dagli *ustaša*, acuendo una divaricazione tra i due gruppi, che blandamente rifletteva quella tra i due alleati dell'Asse. Se infatti i nazisti erano sempre più influenti a Zagabria, i fascisti erano impegnati a finanziare i *četnici* perché combattessero i comunisti. La situazione fu aggravata dalla decisione di Mihailović di ritenere compito primario del proprio movimento quello di sconfiggere i partigiani, intensificando così il legame con l'Italia, ma provocando anche una forte reazione tedesca, che iniziò a considerare i *četnici* nemici alla stregua dei comunisti. Situazioni analoghe si verificarono in Slovenia e in Kosovo, mentre in Serbia la Wehrmacht impose un governo guidato dal generale Milan Nedić, con funzioni simili a quelli dei regimi collaborazionisti danesi, norvegesi e francesi. Nel frattempo, all'estero si era alimentata l'immagine dei *četnici* come reali difensori del Paese contro l'invasore, tanto che Churchill e Stalin erano convinti del ruolo marginale dei partigiani e dello stesso Tito, che invece si apprestava a guidare la resistenza verso una progressiva liberazione del Paese. Decisivo per l'azione di liberazione fu l'invasione tedesca in Unione Sovietica, che accrebbe la solidarietà con la patria del socialismo, la quale si fuse con la lotta ideologica contro il nazifascismo.

Tito poteva contare su un ristretto ma coeso gruppo dirigente del Partito comunista, con il quale elaborò una nuova strategia imperniata sulla creazione di zone libere in cui sperimentare forme di autogoverno, come accadde successivamente in Bosnia. La resistenza si manifestò come un complesso fenomeno di massa, conoscendo anche un certo pluralismo come ad esempio in Slovenia, dove tra le fila dei partigiani vi erano anche forze cattoliche e liberali. Tito si trovò ad affrontare una guerra dal triplice carattere: di liberazione dall'occupazione, di scontro etnico, di scontro civile sulle prospettive politico-istituzionali del dopoguerra. Tra la fine del 1942 e l'inizio del 1943, le truppe nazifasciste condussero alcune offensive, che però non vedevano mai il pieno successo degli occupanti, poiché i partigiani riuscivano sempre a sfuggire alla morsa dei due alleati. Gli scontri continuarono fino all'autunno del 1943, quando fu respinta l'ultima offensiva tedesca e con il 1944 le truppe partigiane iniziarono a liberare gradualmente il Paese. Inoltre, arrivò la

resa dei conti con *ustaša* e *četnici*, dopo l'arresto e l'esecuzione di Mihailović e i continui fermenti tra gli *ustaša*. Il 12 maggio, i partigiani liberarono Zagabria e la guerra in Jugoslavia aveva fine, con una settimana di ritardo rispetto al resto dell'Europa. Nonostante ciò, la situazione nella regione non era del tutto stabilizzata a causa dell'esodo di massa che portò allo spopolamento della Vojvodina, una delle regioni più fertili del Paese, e della guerra italo-slava in Istria, che portò a una grave crisi internazionale⁴. Per questo motivo, la vittoria sul fascismo assunse in Jugoslavia un sapore amaro, in cui si rinnovarono le contrapposizioni etniche oltre che ideologiche fra popoli slavo-meridionali e i loro vicini.

Si aprì allora la questione degli assetti regionali post-bellici, che rivelò tutta la difficoltà nei rapporti tra la Jugoslavia e la coalizione alleata. In seguito alla Conferenza di Mosca, in cui Churchill e Stalin avevano stabilito di esercitare una pari influenza sulla Jugoslavia, si riuscì a raggiungere un accordo tra il governo monarchico e Tito e, dopo numerose difficoltà, il 7 marzo 1945 si formò un governo di coalizione con Tito premier e con il croato Šubašić ministro degli Esteri. Ma i leader alleati, entrambi convinti che questo accordo avrebbe impedito l'accrescersi del ruolo del maresciallo jugoslavo, stavano sbagliando i loro calcoli. Infatti, Tito non si mostrava affatto interessato al governo di coalizione, ma soprattutto stava operando per i futuri assetti regionali più appropriati al suo interesse nel Sud-est europeo, che lo condussero a tentare la creazione di una federazione balcanica. Alla fine di agosto del 1945 si consumò la definitiva rottura nel governo di coalizione e il 31 gennaio 1946 il nuovo Parlamento, che aveva abolito la monarchia e proclamato la nascita di una Repubblica popolare federale, adottò una nuova Costituzione. Sul modello di quella sovietica del 1936, essa stabiliva un potere centrale, mentre alle sei repubbliche⁵ e alle due regioni autonome⁶ venivano assegnate competenze assai limitate.

Fin da subito, il rapporto tra il comunismo jugoslavo e il modello sovietico mostrò i primi segni di un non perfetto allineamento. Infatti, se in politica interna la nuova Jugoslavia titoista agiva pedissequamente all'esperienza sovietica, in politica estera Tito fu

⁴ Il 1° maggio 1945 le truppe slave entrarono per prime a Trieste, stabilendovi una propria amministrazione provvisoria nella speranza dell'annessione. In seguito ad un accordo tra Tito e le forze anglo-americane, fu costituito il Territorio Libero di Trieste (TLT) ripartito in due zone: la zona A sotto amministrazione anglo-americana e che comprendeva la città di Trieste, e la zona B sotto amministrazione jugoslava e che comprendeva la costa istriana.

⁵ Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia, Montenegro, Serbia, Slovenia.

⁶ Kosovo e Vojvodina, costituite entrambe nell'ambito della Repubblica serba.

molto più aggressivo e autonomo di quanto Stalin potesse tollerare. L'eccessiva aggressività e dinamismo il politica estera costituiscono la ragione profonda che portò alla rottura tra Stalin e Tito nel 1948, culminata nell'espulsione della Jugoslavia dal Cominform il 28 giugno. L'allontanamento dall'Unione Sovietica fece cadere il Paese in una drammatica lotta per la sopravvivenza e impose un ripensamento politico complessivo. Fu questa delicata fase a condurre alla sperimentazione di una nuova via, quella dell'autogestione. Intanto, la Guerra di Corea del 1950 e la nascente Guerra Fredda costrinsero le potenze anglo-americane ad interrogarsi sui vantaggi che avrebbero potuto trarre dal mantenimento in vita di Tito e della Jugoslavia appena uscita dall'orbita sovietica. Quindi, il blocco occidentale decise di portare aiuti alimentari e finanziari a Belgrado e iniziò a riflettere anche su possibili collegamenti militari, al fine di consolidare la presenza della NATO nei Balcani. Dopo la morte di Stalin nel 1953, il nuovo segretario del PCUS, Krusciov, riconobbe le ragioni Jugoslave nel conflitto del 1948, permettendo a Tito una rilevante vittoria diplomatica. Inoltre, lo scioglimento del Cominform nel 1956 e il riconoscimento della piena legittimità delle "vie nazionali al socialismo", diedero a Tito la speranza di poter instaurare un rapporto privilegiato con Mosca ma alle condizioni di Belgrado, mentre l'obiettivo del Cremlino era semplicemente quello di far rientrare la Jugoslavia nella propria orbita. L'apparente riavvicinamento era destinato a spezzarsi nuovamente dopo la crisi ungherese nell'ottobre del 1956, che vide Tito condannare l'uso della forza e l'inferenza straniera negli affari interni di uno Stato.

Tra gli anni Cinquanta e gli anni Sessanta, Tito cercò di rilanciare la Jugoslavia varando una nuova Costituzione nel 1963, che proclamava il Paese non più repubblica popolare ma socialista e distinguendo la figura del presidente della Repubblica dal capo del governo. Fu approvata, inoltre, una riforma economica e finanziaria nel 1965, che mirava a democratizzare la società, a favorire lo sviluppo e a inserire la Jugoslavia nel mercato internazionale, mutando la fisionomia del paese che da prevalentemente agrario divenne industriale e commerciale. Contemporaneamente, però, aumentarono le differenze sociali e gli squilibri regionali, iniziando a delineare il divario tra un Nord economicamente sviluppato e un Sud arretrato, che diventerà sempre più evidente nei decenni successivi. In un momento di grande rinnovamento e fervore culturale, scoppiarono nel 1968 le contestazioni, politiche e sociali, degli studenti universitari contro gli arricchimenti indebiti, la corruzione e le speculazioni, alle quali Tito riuscì a trovare rimedio

intervenendo personalmente e facendo rientrare le proteste. Sempre in questo clima, si riaprì la discussione riguardo ad un assetto federale o confederale del Paese, che condusse alle radicali modifiche della Costituzione nel giugno del 1971, inserendo elementi fortemente confederali, ma soprattutto si riaccese una rinnovata euforia nazionalista. Tito reagì molto duramente e impose un drastico mutamento del gruppo dirigente comunista in tutte le repubbliche, condannando i dirigenti più apertamente nazionalisti o liberali. Così facendo, un intero gruppo di giovani dirigenti intelligenti e dinamici era stato allontanato, stretto da una spinta modernizzatrice che non lo aveva visto in grado di interpretare il valore delle differenze regionali, mantenendo salda l'unità del Paese. Alla fine restava in piedi solo la vecchia generazione comunista partigiana e leninista legata al Maresciallo, la cui forza riformatrice restava condizionata dall'autoritarismo, rendendolo incapace di trovare appoggi nella società civile e isolandosi culturalmente.

In politica estera, da abile uomo politico qual era, Tito seppe cogliere le potenzialità del processo di decolonizzazione nella contrapposizione tra Stati Uniti e Unione Sovietica durante la Guerra Fredda. Nel 1956, in un summit tra i presidenti di Jugoslavia, India ed Egitto, Tito pose le basi per la trasformazione dei Paesi neutrali in un gruppo capace di esercitare una pressione internazionale, impegnato in una "neutralità attiva". L'attivismo titoista crebbe a tal punto da far nascere a Belgrado, il 1° settembre 1961, il Movimento dei non allineati, che inviò un appello alle due superpotenze perché riducessero i contrasti reciproci. Da allora, la politica estera del Maresciallo fu improntata al non allineamento, cercando strenuamente di trasformarlo in un movimento globale, verso la promozione di un "nuovo ordine economico internazionale". In realtà, i risultati del Movimento si rivelarono ben al di sotto delle aspettative, poiché il peso che esercitava era assai marginale nel confronto con i due blocchi. Inoltre, i vantaggi che la Jugoslavia sperava di ottenere in campo economico furono in gran parte vanificati dalla crisi petrolifera del 1973. Ciò nonostante, l'equilibrio diplomatico portato avanti dalla Jugoslavia fu preso ad esempio soprattutto dai Paesi del Terzo Mondo, e ne accrebbe il prestigio.

Nel frattempo, la situazione interna al Paese era destinata ad avviare un processo di radicale distribuzione del potere e delle competenze, nonostante la convinzione che l'autogestione fosse la condizione fondamentale per assicurare alla società non solo la necessaria flessibilità, ma anche una stabile prospettiva socialista. Così, nel 1974 fu varata una nuova Costituzione che conferì alla Jugoslavia un assetto semi-confederale, mentre nel

1976 fu riformata completamente l'autogestione. La nuova riorganizzazione della società si fondava su tre pilastri: il sistema di rappresentanza politico-amministrativo, i meccanismi di partecipazione e decisione nel mondo della produzione, un analogo ma specifico meccanismo per i servizi. Con queste riforme, il Paese era modellato come un immenso sistema cooperativo. D'altra parte, l'autonomia delle repubbliche venne notevolmente dilatata dal moltiplicarsi dei luoghi di assunzione delle decisioni e il ruolo svolto dai comuni si accrebbe. Il reale centro del potere si spostò interamente a vantaggio delle repubbliche, mentre al governo federale rimase solo la politica estera e alla presidenza l'esercito.

L'invecchiare del Maresciallo pose inevitabilmente la questione della sua successione e, dopo numerosi tentativi avvenuti negli anni precedenti, le modifiche costituzionali del 1974 definirono il ruolo di una futura presidenza collegiale secondo un sistema a rotazione annuale rigidamente prestabilito. In questo quadro di grande rinnovamento, gli equilibri tra i vari gruppi etnici sembravano aver trovato una certa stabilità a causa del rafforzamento dei poteri delle repubbliche e delle regioni e grazie a un meccanismo di cooptazione dei quadri dirigenti dello Stato e del Partito, che rispecchiava la sostanziale proporzione di ciascuna etnia (con alcuni vantaggi per le minoranze). A livello federale, furono confermate le rappresentanze paritarie delle sei repubbliche e il metodo di assunzione delle decisioni all'unanimità. Dal punto di vista economico, il Paese conobbe una nuova fase di sviluppo a ritmi sostenuti e di miglioramento del tenore di vita, confermando l'apertura della Jugoslavia al mondo esterno.

I caratteri che Tito aveva saputo imprimere all'organizzazione della società jugoslava, alla politica estera e all'economia, avevano fatto sì che all'esterno il Paese fosse indicato come modello di un socialismo efficace e umano, alternativo a quello sovietico. In realtà, non erano mancati segnali di crescenti difficoltà in campo economico e politico, tuttavia questi furono a lungo ignorati o sottovalutati. Rimaneva da affrontare in modo diffuso e strutturato il tema della democrazia, che si era tradotta in crescente pluralismo politico, ma la morte nel 1979 del leader comunista Edvard Kardelj, che aveva sollevato questa problematica in alcuni scritti politici, impedì che il pluralismo di interessi si sviluppasse in senso organizzativo. In un clima internazionale sempre più teso e incerto, il Maresciallo Tito si spense il 4 maggio 1980, provocando grande emozione e sconforto in tutto il Paese, che si sentiva improvvisamente privato di un padre. La scomparsa dei due

leader comunisti fu accompagnata dopo pochi mesi da nuove difficoltà economiche e politiche, con un rapido deterioramento dei rapporti tra le repubbliche.

La dissoluzione della Jugoslavia: verso gli Stati etnici

In un contesto di crisi, si cercò di riportare ordine nel Paese recuperando tradizionali forme di autarchia del mondo rurale. Tuttavia, ciò causò da un lato una “chiusura imprenditoriale”, dall’altro una strenua difesa degli interessi politici ed economici locali, che costituirono i requisiti di un crescente “nazionalismo economico”, saldatosi con gli interessi dei singoli dirigenti comunisti preoccupati di salvaguardare la propria fonte di legittimazione. Questa tendenza andò ad approfondire le differenze tra il Nord e il Sud del Paese, creando un atteggiamento di sufficienza e di disprezzo da parte delle regioni più sviluppate nei confronti di quelle più arretrate. L’unico punto fermo continuava a rimanere la rappresentanza proporzionale delle etnie e fu allora che iniziò a diffondersi l’idea che l’unica dialettica possibile in una società comunista e autogestita fosse quella fra le nazioni, intese come repubbliche e regioni. Questa idea fu alimentata in gran parte anche dai risultati del censimento del 1981, in cui appena il 6% della popolazione si dichiarò jugoslava, interpretati come una reazione emotiva alla perdita di Tito e come un tradimento della propria nazione, senza comprendere la reale difficoltà identitarie delle crescenti famiglie miste.

Si venne così a creare una miscela costituita da un intricato sistema di garanzie collettive e assenza di democrazia, la quale creò le condizioni per l’esplosione dei nazionalismi della regione. Il primo segnale si ebbe in Kosovo nel 1981, quando esplose la rivolta albanese, poiché in parte dei suoi abitanti si diffuse la convinzione che l’egualitarismo stalinista imposto da Enver Hoxha a Tirana fosse più efficace delle differenze economico-sociali vissute in Jugoslavia, oltre che la tesi secondo cui l’unificazione con l’Albania avrebbe rafforzato il ruolo guida del Kosovo. D’altra parte, i Serbi e i Montenegrini del Kosovo videro crollare l’egemonia esercitata fino ad allora nella regione, scoprendosi una minoranza in un’area ritenuta la culla della civiltà serba. Il risentimento serbo crebbe anche nei confronti delle autorità federali, accusate di aver posto la Serbia in una condizione di inferiorità rispetto alle altre repubbliche. La Lega dei comunisti della Jugoslavia decise di non alterare gli equilibri ma di aumentare gli aiuti economici, senza intervenire sulle ragioni politico-culturali che rendevano complessa la

convivenza interetnica. Nel frattempo, in una situazione di impasse politica, economica e sociale, nel 1986 Slobodan Milošević veniva eletto presidente della Lega dei comunisti di Serbia.

Tra la fine del 1986 e l'inizio del 1987, gruppi di intellettuali di Belgrado e di Lubiana diffusero due documenti⁷ di carattere nazionalista, portando allo scoperto progetti politici alternativi alla Lega dei comunisti. Si trovarono a confronto due politiche contrapposte, quella dei Serbi e quella degli Sloveni, identificate rispettivamente nelle figure di Milošević e di Kučan. Con l'aggravarsi della situazione economica e finanziaria del Paese, la Slovenia temeva che il permanere in Jugoslavia avrebbe potuto vanificare i suoi successi ed escluderla dai processi di innovazione dell'Europa occidentale. D'altra parte, in Serbia si acuiva la questione sociale a causa del pericolo della crescente disoccupazione nelle grandi fabbriche. Fu allora che Milošević decise di cercare di uscire dalla crisi incoraggiando la protesta popolare con accesi toni nazionalisti. Le proteste nelle regioni autonome e i conseguenti contrasti interni alla Lega dei comunisti, portarono nel 1989 ad alcuni emendamenti della Costituzione che autorizzavano la Serbia a ridurre le autonomie delle sue regioni. Il premier federale Branco Mikulić provò allora a introdurre drastici tagli alla spesa sociale avanzata sul finire dell'anno, ma le proteste di Croati, Sloveni e Serbi lo costrinsero alle dimissioni e fu sostituito dal croato Ante Marković. Nel frattempo, il contrasto serbo-sloveno non accennava a diminuire e fu il Kosovo a costituire il pretesto per lo scoppiare della polemica. Dopo il rovesciamento della leadership kosovara, si svolse nella capitale slovena un meeting di solidarietà con i minatori albanesi in sciopero, in cui si accusava la Serbia di nazionalismo, di voler abbattere la Costituzione del 1974 e di trasformare gli Albanesi in nuovi ebrei, provocando una violenta reazione serba. Da quel momento, le relazioni interetniche iniziarono sempre di più a entrare in un vicolo cieco.

Intanto, dall'inizio del 1990, il premier Marković aveva ottenuto con le sue riforme ottimi risultati in breve tempo, migliorando la situazione economica della Jugoslavia schiacciata dalla grave crisi. Nonostante i suoi successi, il crollo del comunismo internazionale rese possibile il rafforzamento della capacità di condizionamento e di

⁷ Il primo era un *Memorandum* redatto da alcuni membri dell'Accademia delle scienze e delle arti di Serbia. Il secondo era una raccolta di 16 saggi apparsi sulla rivista slovena "Nova Revija", con titolo *Contributi per un programma nazionale sloveno*.

interdizione delle Repubbliche, aprendo a scenari di assoluta novità. Infatti, in aprile e in maggio si erano svolte le prime elezioni multipartitiche in Slovenia, che vide la conferma di Kučan e della coalizione “Demos”⁸, e in Croazia, dove ottenne la maggioranza assoluta il movimento nazionalista, ovvero la Comunità democratica croata (HDZ), il cui leader Franjo Tuđman, una volta insediatosi, sollevò la questione relativa ai confini per includere la Bosnia-Erzegovina. Dal febbraio 1990 il Partito democratico serbo (SDS) sosteneva le spinte autonomiste fra i Serbi della Krajina e reagì alle dichiarazioni del presidente Croato costituendo un proprio governo a Knin, in Dalmazia, e iniziando ad armarsi. Ebbero inizio così i primi scontri armati.

Gli sforzi di Marković per stabilizzare il Paese entrarono in collisione con le tendenze delle repubbliche a prendere il controllo del processo post-comunista. Le proposte del premier federale in materia di lavoro, riforma del sistema bancario e di quello fiscale, furono oggetto di un durissimo scontro tra le repubbliche. Infatti, se da un lato Milošević scaricava sulla federazione le tensioni sociali e il dissesto finanziario della Serbia, dall’altro Zagabria e Lubiana non applicarono più le leggi federali. Inoltre, tra novembre e dicembre del 1990 si tennero le elezioni anche nelle altre quattro repubbliche. In Macedonia ebbe la meglio il partito di Marković, mentre in Bosnia si aggiudicarono la vittoria i tre partiti a carattere etnico-nazionale, ossia l’HDZ (dipendente da Zagabria), la formazione musulmana guidata da Alija Izetbegović (SDA) e quella serba di Radovan Karadžić (SDS, omonima del partito costituitosi nella Krajina croata). In Serbia Milošević confermò la sua leadership e in Montenegro vinse la Lega dei comunisti di Momir Bulatović. Alla fine dell’anno, mentre il presidente serbo inflisse un duro colpo alla credibilità del dinaro stampando valuta senza adeguate coperture, Slovenia e Croazia convocarono referendum popolari sul futuro delle rispettive repubbliche. Nonostante il risultato ambiguo, esso fu utilizzato strumentalmente per legittimare la scelta separatista. Nel frattempo, i tentativi di Marković di raggiungere un accordo affinché si giungesse a elezioni pluripartitiche nel Paese venivano impediti da Serbia, Croazia e Slovenia, in quanto ciò avrebbe rafforzato un potere sovranazionale alternativo a quello repubblicano. I lunghi anni di dittatura comunista e l’assenza di tradizioni democratiche non avevano permesso la formazione di una società civile in grado di difendere i valori dell’interculturalità su cui si era fondata l’esperienza sociale e politica della penisola

⁸ Eterogenea coalizione di partiti democristiani, contadini, socialdemocratici e verdi, il cui primo obiettivo era l’indipendenza della piccola repubblica.

balcanica. In realtà la crisi di identità politica, culturale e morale in cui era precipitata la Jugoslavia dopo dieci anni di profonda crisi economica, il modo in cui si erano svolte le elezioni repubblicane e l'uso dei mezzi di comunicazione di massa da parte dei partiti, aveva favorito il trionfo di partiti etnici, orientati a rappresentare interamente l'interesse e il bene della propria nazione.

Nel gennaio del 1991, mentre i leader di Serbia e Slovenia avevano discusso la possibilità di una separazione pacifica della Slovenia (fissata per il 25 giugno), nell'area di lingua serbo-croata si consumavano sanguinosi conflitti armati tra le maggiori etnie jugoslave. L'uscita della Slovenia dalla federazione avrebbe chiaramente alterato gli equilibri fra i vari gruppi nazionali a favore dei Serbi, provocando una situazione di grande incertezza che portò al riarmo, anche illegale, di Croazia e Slovenia. Nel maggio del 1991, nonostante la prevista rotazione della carica di presidente della federazione, Milošević impedì l'elezione del rappresentante croato. In tale confusione, il 25 giugno i parlamenti di Slovenia e Croazia votarono per l'indipendenza. Subito dopo, il governo sloveno ordinò di controllare le frontiere con Italia, Austria e Ungheria, provocando la reazione immediata del governo federale, che impartì l'ordine alle truppe del ministero degli Interni di ripristinare il controllo dei confini internazionali. La guerra ebbe così inizio.

La fase iniziale del conflitto vide un limitato spargimento di sangue, ma al tempo stesso provocò anche le prime divisioni all'interno della comunità internazionale. Infatti, all'estero si diffuse l'immagine della democratica Slovenia aggredita da una Jugoslavia brutale, dominata dai Serbi e ancora comunista. Ai primi di luglio, la Germania, che come l'Austria aveva sostenuto le tesi di Lubiana e Zagabria, invitò bruscamente il premier federale a riconoscere l'indipendenza. Gli Stati Uniti, invece, condannarono le secessioni, mentre la CEE tentò un'iniziale mediazione, senza risvolti particolarmente incisivi. Si impose così l'armistizio in Slovenia e l'elezione di Mesić alla guida della Federazione. Inoltre, si stabilì una moratoria trimestrale che sospendeva le secessioni, ma lasciava la Slovenia in controllo delle frontiere internazionali. Il 18 luglio, la Federazione decise il ritiro dell'esercito dalla repubblica settentrionale entro tre mesi, sancendo la separazione della Slovenia e lo spostamento del conflitto in Croazia, dove la situazione era più complessa. Infatti, i Serbi della Krajina croata e della Slavonia proclamarono la loro autonomia e successivamente l'indipendenza della "Repubblica serba di Krajina" (Rsk), acuendo la polarizzazione etnica.

Il crescente sentimento anti-serbo sedimentato nei Croati e l'eco internazionale causato dalle offensive serbe favorirono il progressivo isolamento internazionale della Serbia. La Germania, sostenuta ora dal Vaticano, intraprese una forte azione diplomatica per il riconoscimento di Slovenia e Croazia, mentre essa perdeva il controllo di ampie regioni e si accentuavano sempre di più le divisioni in Bosnia. La CEE si attivò per mettere in moto dei compromessi che avviassero i riconoscimenti. Intanto, Marković, emarginato in patria e all'estero, si dimise, decretando la fine dell'ultimo governo jugoslavo. Dopo il riconoscimento da parte della CEE nel gennaio del 1992, scoppiò un'ondata nazionalista in Grecia, la quale aveva bloccato il riconoscimento della Macedonia. La mediazione di Cyrus Vance, ex segretario di Stato americano durante la presidenza Carter e figura fondamentale durante il conflitto, permise di raggiungere una temporanea sospensione delle ostilità in Croazia attraverso la costituzione di zone protette dall'Onu nelle regioni in mano ai Serbi. Nel marzo 1992, però, la situazione tornò a precipitare. Su pressioni della Comunità europea, si svolse un referendum per l'indipendenza anche in Bosnia-Erzegovina. Le contrapposizioni tra le tre etnie della repubblica, causate dal voto plebiscitario della popolazione croata e musulmana e dall'astensione di quella serba, divennero incontrollabili. La Bosnia fu allora travolta da uno scontro armato brutale e violento, mirato alla sua disgregazione. Sotto la guida di Karadžić, i Serbo-bosniaci proclamarono la propria autonomia costituendo la "Repubblica serba" (Rs) con capitale provvisoria a Pale. I Musulmani, da tempo in crisi d'identità poiché il proprio nome corrispondeva con quello della propria religione, iniziarono a fare ricorso al termine "Bosgnacchi", per distinguersi dal termine più ampio di Bosniaci. Gli Ebrei di Sarajevo furono tratti in salvo da un ponte aereo organizzato da Israele, mentre gli Stati Uniti riconobbero Slovenia, Croazia e Bosnia. I nazionalisti serbi, sostenuti dall'Armata federale ormai quasi totalmente "serbizzata" e schiacciata sulle loro posizioni, partirono all'offensiva, imponendo a Sarajevo un feroce assedio (che si concluderà solo alla fine del 1995) e costruendo campi di concentramento.

Il mondo fu scosso dagli orrori che si consumavano in Bosnia, ma i governi rimasero sostanzialmente paralizzati e incapaci di delineare una linea di azione comune, mentre crebbe l'ondata di aiuti volontari e umanitari. Il 30 maggio 1992, ONU decretò sanzioni alla Serbia e al Montenegro, che il 27 aprile avevano costituito la Repubblica federale di Jugoslavia (Srj). Spezzata la convergenza tra Milošević e il capo del governo

della Srj, il serbo-americano Milan Panić, le relazioni tra Serbia e Stati Uniti mutarono radicalmente. In seguito ad un ulteriore aggravamento della situazione militare, ONU decise di vietare i voli militari sui cieli bosniaci. Nei primi mesi del 1993, fu tentata una prima mediazione: Vance e Owen, rispettivamente in rappresentanza di ONU e CEE, proposero la ri-organizzazione della Bosnia in 10 cantoni non più inter-culturali ma etnici. Tale soluzione, rendeva evidente come la comunità internazionale fosse pronta a legittimare le ragioni del conflitto jugoslavo. Intanto, la guerra si fece sempre più violenta, vedendo contrapporsi anche Croati e Musulmani. Vance si dimise lasciando il suo posto a Stoltenberg, che insieme a Owen propose la costituzione in Bosnia di tre soli cantoni etnici, andando incontro al netto rifiuto di Izetbegović.

Nel frattempo, la nuova amministrazione Clinton impresse una svolta all'azione degli Stati Uniti nei Balcani, iniziando a intervenire in maniera sempre più massiccia fino a circondare la Serbia. Ciò accadeva mentre la Germania optava per il disimpegno dal Sud-est europeo e il Vaticano, accusando il nazionalismo, aveva il coraggio di criticare i suoi precedenti atteggiamenti. Il rischio di un allargamento del conflitto all'Egeo poteva intaccare la NATO, coinvolgendo la Grecia. Intanto, si intensificavano i contrasti tra Grecia e Albania e tra Albania e Serbia, oltre che tra Macedonia e Bulgaria. In questo complicato scenario, gli Stati Uniti stabilirono una propria modesta presenza in Macedonia e Albania, avviando successivamente una penetrazione in Croazia. Il 18 marzo del 1994, convocarono a Washington Croati e Musulmani per imporre loro la fine delle ostilità e la creazione di una Federazione, rimasta peraltro sulla carta. Di fronte alla progressiva impotenza e incapacità dell'ONU, gli Stati Uniti rilanciarono il concetto di "concerto delle grandi potenze" del passato, costituendo un "Gruppo di contatto" con Francia, Germania, Russia e Gran Bretagna. Essi proposero una sorta di spartizione della Bosnia tra Serbi e la neonata Federazione, incontrando però il rifiuto di Karadžić e il favore di Belgrado, che a quel punto applicò a sua volta sanzioni ai Serbo-bosniaci. D'altra parte sia Zagabria che Knin, capitale della Rsk, respinsero il piano Z4 che prevedeva il ritorno della Krajina alla Croazia in cambio di larga autonomia. Per il leader croato la proposta minava la supremazia etnica croata su almeno parte del suo territorio, mentre per Knin ciò avrebbe vanificato i suoi sforzi di unificazione alla Rs, primo passo per la nascita di una Grande Serbia, secondo un programma che avrebbe fatto di Karadžić l'alternativa a Milošević (con il quale era in aperto contrasto dal 1993). Per questo motivo, i Serbi di Bosnia

intensificarono la propria offensiva, convinti che l'Occidente si sarebbe limitato a protestare senza però intervenire. Nonostante le risoluzioni ONU, approfittarono del fallito tentativo musulmano di liberare Sarajevo per attaccare le enclavi protette nel luglio del 1995. Fu in quel momento che si intensificò la pulizia etnica e si consumò il genocidio di Srebrenica. A questo punto, intervenne la Croazia, che in agosto sferrò un attacco alla Krajina e la riconquistò. Quasi tutta la popolazione serba abbandonò la regione ripiegando verso la Bosnia e Belgrado.

Dopo l'ennesimo eccidio al mercato di Sarajevo, attribuito ai Serbo-bosniaci, la NATO intervenne con massicci bombardamenti, dando man forte alle truppe musulmane, le quali scatenarono un'offensiva che costrinse i Serbi di Bosnia a ritirarsi da Sarajevo e dalla Bosnia centrale.

Gli Accordi di Dayton

Dopo aver ricomposto la grave crisi greco-albanese, gli Stati Uniti si fecero registi della conclusione del conflitto in Bosnia e del suo futuro assetto. I leader di Croazia, Serbia e Bosnia furono condotti a Dayton, una base militare in Ohio, e il 21 novembre 1995 essi firmarono un accordo e la cessazione delle ostilità. Il trattato fu poi ratificato a Parigi il 14 dicembre.

Gli Accordi di Dayton (*General Framework Agreement for Peace*) prevedevano che la Bosnia rimanesse uno Stato unitario costituito da due Entità (la Federazione di Bosnia-Erzegovina, croato-musulmana, e la Repubblica Srpska, serba) con fortissime autonomie e una propria Costituzione, con la possibilità di stabilire rapporti privilegiati rispettivamente con la Croazia e con la Serbia. La ripartizione territoriale ricalcava la proposta del "Gruppo di contatto", che assegnava alla Federazione il 51% del territorio e il restante 49% alla Repubblica Serba. La NATO avrebbe sorvegliato l'applicazione del trattato per un anno con la propria presenza militare, mentre si sarebbero svolte nuove libere elezioni politiche per la costituzione di un parlamento comune e una presidenza collegiale, in cui le garanzie offerte ai gruppi etnici erano assai simili a quelle dei tempi di Tito. I rifugiati avrebbero fatto ritorno nei propri paesi di origine e l'Unione europea e la Banca mondiale avrebbero garantito i finanziamenti per la ricostruzione. Alla Serbia sarebbero state tolte le sanzioni e a tutta l'ex-Jugoslavia l'embargo per l'acquisto di armi decretato sin dal 1991 dall'ONU.

Nonostante Dayton sia stato salutato con grande entusiasmo dalla stampa internazionale, esso non ha costituito una risposta risolutiva al problema della convivenza tra etnie. Al contrario, esso non risolve con chiarezza il “dilemma” tra il primato della cittadinanza e primato dell’etnia, passaggio fondamentale verso la costituzione dello Stato etnico. Infatti, gli accordi di pace potevano essere interpretati come un primo passo tanto per la riunificazione della Bosnia, quanto per la sua definitiva disgregazione. Inoltre non è da sottovalutare che essi furono stipulati dai responsabili stessi del conflitto che si intendeva concludere, apparendo così evidente che il riconoscimento internazionale premiasse proprio costoro.

Sostanzialmente, l’intervento della comunità internazionale si esaurì in programmi di *peace keeping* senza affrontare il problema di un forte Stato centrale capace di opporsi alla forza dei nazionalismi etnici. Dayton, con le sue contraddizioni e le sue ambiguità, fu l’epilogo dell’incapacità della comunità internazionale di comprendere le ragioni profonde del conflitto che stavano lacerando i Balcani e di formulare soluzioni adeguate alla difficile convivenza tra etnie, scegliendo di dividerle invece di integrarle.



Figura 1: Distribuzione etnica nei Balcani (dati censimento 1991)

CAPITOLO SECONDO

ASSETTO POLITICO E ISTITUZIONALE
DELLA BOSNIA-ERZEGOVINA

Il processo costituente e le contraddizioni di Dayton

L'analisi del processo costituente permette di comprendere meglio le difficoltà presenti in Bosnia-Erzegovina, oltre che di mostrare le contraddizioni insite negli Accordi di Dayton.

La Costituzione della Bosnia-Erzegovina compare come Annesso 4 degli Accordi ed è entrata in vigore dopo la ratifica dei trattati a Parigi, il 14 dicembre 1995. In particolare, l'articolo XII regola la sua entrata in vigore e stabilisce che la "Costituzione entrerà in vigore dopo la firma del *General Framework Agreement for Peace* come atto costituzionale che emenda e sostituisce la Costituzione della Repubblica della Bosnia-Erzegovina". In realtà, la Costituzione voluta da Dayton non entrerà in vigore come emendamento della preesistente Costituzione, ma come nuova Costituzione. Infatti, il legislativo della Repubblica non seguì la procedura prevista, secondo cui la maggioranza richiesta per l'approvazione era dei 2/3 dei deputati di ogni Camera. Inoltre, non essendo previsto alcun referendum, né alcuna approvazione da parte delle assemblee rappresentative delle due Entità⁹, la Costituzione fu solo successivamente approvata o ratificata. Questi due elementi rilevano come la nuova Costituzione della Bosnia-Erzegovina non abbia avuto un'origine democratica¹⁰.

La Costituzione di Dayton nasce quindi dalle forti pressioni internazionali, le quali hanno determinato la creazione di un nuovo Stato. Però, al contrario di quanto accadde nel 1918, in cui il Regno SHS nasceva dalla volontà dei popoli jugoslavi, il nuovo Stato non ha avuto origine attraverso un processo costituente voluto e realizzato dai popoli della Bosnia-Erzegovina. È quindi qui l'origine della difficoltà di dar vita ad una democrazia costituzionale, poiché questa "anomalia" comporta l'esistenza di uno Stato

⁹ La Federazione della Bosnia-Erzegovina (croata e musulmana) e la Repubblica Srpska (serba).

¹⁰ Cfr Gozzi, G. (2004), "Democrazia e nazionalismi" p. 168, in Gozzi G., Martelli F. (a cura di), *Guerre e minoranze. Diritti delle minoranze, conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell'Europa Centro-orientale*, Bologna, Il Mulino.

necessariamente multinazionale, ma bloccato nel suo funzionamento dall'irrisolta opposizione dei diversi nazionalismi.

La Corte Costituzionale della Bosnia-Erzegovina, con un'importante decisione del 30 giugno e 1° luglio del 2000¹¹, ha fornito un'interpretazione della Costituzione della Bosnia-Erzegovina che tende a concepire lo Stato democratico bosniaco (stabilito dall'art. I.2) come uno Stato multi-etnico esteso ai territori delle Entità di cui esso si compone. Con questa decisione, la Corte tenta di favorire un processo di integrazione e non la segregazione dei diversi gruppi etnici. Senza soffermarsi sui dettagli della sentenza, è interessante notare come la Corte riproponga l'interpretazione della Costituzione della Bosnia-Erzegovina come trattato internazionale, assumendo quindi il diritto internazionale come fonte superiore ad ogni altra legge. In tale modo, la Corte intende quasi sottolineare che solo dalla comunità internazionale, regista e artefice della Costituzione di Dayton, si può attendere una soluzione all'irrisolta questione della democrazia in Bosnia-Erzegovina. La Corte Costituzionale si chiedeva, infatti, quale fosse il modello costituzionale per il Paese formulato nell'ambito degli Accordi di Dayton. La risposta fu che essi sostenevano il modello di uno Stato democratico multinazionale. Questa decisione permette di riflettere sulle contraddizioni di Dayton, che se da un lato ha sancito una netta separazione etnica, per porre fine a un devastante conflitto che stava portando alla disgregazione dello Stato, dall'altro ha sostenuto la realizzazione di un modello di società etnicamente integrato, attraverso il ritorno dei rifugiati previsto dall'art. VII e nell'Annex 7 dell'accordo.

Il Preambolo della Costituzione, infine, racchiude l'elemento centrale che permetterà di cogliere pienamente il contenuto delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo analizzate nel capitolo successivo. In esso, infatti, si legge che “Bosgnacchi, Croati e Serbi, come popoli costitutivi (*constituent peoples*) (insieme agli Altri), e i cittadini della Bosnia-Erzegovina stabiliscono che la Costituzione della Bosnia-Erzegovina sia come segue: ecc”. A partire da questa formulazione, è nettamente stabilita la divisione tra le etnie dominanti, ovvero Bosgnacchi, Croati, Serbi, e gli Altri, ovvero le minoranze¹².

¹¹ Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina – Case U 5/98, Partial Decision III – Issue of the “Constituent Peoples”, in <http://www.venice.coe.int>, pag. 1-26.

¹² In termini di popolazione, i Bosgnacchi (musulmani sunniti) costituiscono circa il 48%, i Serbi il 36% (serbi ortodossi) e i Croati il 14% (cristiani cattolici), mentre gli Altri sono il rimanente 2% (prevalentemente ebrei e rom).

Le strutture istituzionali

Prima di analizzare nello specifico le istituzioni della Bosnia-Erzegovina, vale la pena soffermarsi brevemente su un altro aspetto fondamentale per comprendere le sentenze della Corte EDU: la cittadinanza. Nell'articolo I.7 si legge, infatti, che in Bosnia-Erzegovina vi è una doppia cittadinanza. Ciascun individuo ha quindi la cittadinanza sia della Bosnia-Erzegovina sia dell'Entità di appartenenza. Questo aspetto non è trascurabile poiché, come nota Gozzi nel suo saggio, ciò comporta dover esprimere una doppia fedeltà a due diversi ordinamenti costituzionali, in linea con la doppia ispirazione della Costituzione della Bosnia-Erzegovina, che ambisce ad essere contemporaneamente costituzionalistica ed etnonazionalistica¹³.

Il Parlamento (art. IV)

Il Parlamento della Bosnia-Erzegovina, che detiene il potere legislativo, è composto di due camere: la Camera dei Popoli e la Camera dei Rappresentanti.

La Camera dei Popoli comprende 15 delegati, 2/3 provenienti dalla Federazione della Bosnia-Erzegovina (5 croati e 5 bosgnacchi) e 1/3 dalla Repubblica Srpska (5 serbi). I delegati croati e bosgnacchi della Federazione sono selezionati, rispettivamente, dai delegati croati e bosgnacchi della Camera dei Popoli della Federazione. Analogamente, i delegati della Repubblica Srpska sono selezionati dall'Assemblea nazionale della Repubblica Srpska. Nove membri della Camera dei Popoli costituiscono il quorum, posto che almeno tre delegati bosgnacchi, tre croati e tre serbi siano presenti¹⁴.

La Camera dei Rappresentanti è composta di 42 membri, 2/3 eletti dal territorio della Federazione e 1/3 da quello della Repubblica Srpska. I membri di questa Camera sono eletti direttamente dalle loro Entità, secondo la legge elettorale adottata dal Parlamento. Il quorum è rappresentato dalla maggioranza di tutti i membri eletti nella Camera¹⁵.

L'art. IV.3(c) stabilisce che tutte le leggi debbano essere approvate da entrambe le Camere, ma le procedure previste racchiudono un potere di veto. Infatti, il paragrafo (e) sancisce che una decisione proposta dal Parlamento possa essere dichiarata "distruttiva di

¹³ Cfr Gozzi, G. (2004), "Democrazia e nazionalismi" p. 169, in Gozzi G., Martelli F. (a cura di), *Guerre e minoranze. Diritti delle minoranze, conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell'Europa Centro-orientale*, Bologna, Il Mulino.

¹⁴ Art. IV.1 Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

¹⁵ Art. IV.2 Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

un interesse vitale” di uno dei tre Popoli dalla maggioranza dei delegati bosgnacchi, croati o serbi. Tale decisione richiede per l’approvazione nella Camera di Popoli la maggioranza dei delegati bosgnacchi, croati e serbi presenti e votanti. Inoltre, le decisioni in entrambe le Camere devono essere prese con la maggioranza dei presenti e votanti, ma la maggioranza deve comprendere almeno 1/3 dei voti dei delegati espressi da ogni Entità. In caso ciò non avvenga e qualora i tentativi del Presidente e del Vicepresidente della Camera di ottenere questa composizione non vadano a buon fine entro tre giorni, le decisioni saranno prese a maggioranza. Però, se i voti dissenzienti sono pari ai 2/3 dei delegati, essi impediranno la votazione (art. IV.3(d)). In sostanza, i 2/3 dei membri di una o dell’altra Entità potranno esprimere un potere di veto. Come lo stesso Gozzi sottolinea¹⁶, si tratta non di sovranità popolare ma di sovranità etnica.

La Presidenza (art. V)

La Presidenza della Bosnia-Erzegovina è composta di tre membri: uno bosgnacco e uno croato, eletti direttamente dal territorio della Federazione, e uno serbo, eletto direttamente dal territorio della Repubblica Srpska. Ogni votante è chiamato a votare uno solo dei candidati alla Presidenza.

Il mandato della presidenza è di quattro anni con una possibilità di rielezione consecutiva, dopo la quale il membro della presidenza sarà ineleggibile per altri quattro anni. I membri della Presidenza nominano tra di loro un Presidente. Il metodo di selezione del Presidente, per rotazione o qualsiasi altro modo, è stabilito dal Parlamento¹⁷.

Anche la Presidenza si vede limitata dalla possibilità di veto espresso da uno dei suoi tre membri. Le sue decisioni si basano sul consenso (cioè all’unanimità) secondo l’art. V.2(c), ma nel caso in cui uno dei tre membri si opponga sostenendo che la decisione contestata sia “distruttiva dell’interesse vitale dell’Entità” (art. V.2(d)) dalla quale egli è stato eletto, la decisione sarà rinviata ai corpi legislativi della sua Entità di appartenenza. Se con la maggioranza dei 2/3 si riterrà che la decisione in questione attenta effettivamente all’”interesse vitale” dell’Entità, allora essa sarà considerata nulla.

¹⁶ Cfr Gozzi, G. (2004), “Democrazia e nazionalismi” p. 170, in Gozzi G., Martelli F. (a cura di), *Guerre e minoranze. Diritti delle minoranze, conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell’Europa Centro-orientale*, Bologna, Il Mulino.

¹⁷ Art. V.1 Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

I poteri della Presidenza riguardano essenzialmente la politica estera, la nomina degli ambasciatori, la negoziazione e la ratifica dei trattati (col consenso del Parlamento) e l'esecuzione delle decisioni del Parlamento¹⁸.

La Presidenza, inoltre, nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri, sotto approvazione della Camera dei Rappresentanti. Il Consiglio consiste nel Presidente del Consiglio e nove ministri (da lui nominati): degli Affari Esteri, del Commercio Estero e le Relazioni Economiche, delle Finanze e Tesoro, della Comunicazione e Traffico, degli Affari Interni, dei Diritti Umani e Rifugiati, della Giustizia, della Sicurezza, della Difesa¹⁹.

Il Consiglio dei Ministri ha la responsabilità di dare esecuzione alle politiche e alle decisioni della Bosnia-Erzegovina nei campi stabiliti dall'art. III(1), (4) e (5) e di riferirne al Parlamento²⁰. Non più dei 2/3 di tutti i Ministri possono essere nominati dal territorio della Federazione. Il Presidente del Consiglio deve anche nominare dei Viceministri che non devono appartenere allo stesso Popolo costitutivo del proprio Ministro²¹. Il Consiglio deve rassegnare le dimissioni ogni qualvolta ci sia un voto di sfiducia nei suoi confronti da parte del Parlamento²².

Inoltre, il comma 5 dell'art. V stabilisce che ciascun membro della Presidenza possa avere autorità di comando civile sulle forze armate. Infatti, nessuna Entità può minacciare o usare la forza contro l'altra Entità, e sotto alcuna circostanza le forze armate di un'Entità possono entrare o rimanere all'interno del territorio dell'altra Entità senza il consenso del governo di quest'ultima e della Presidenza della Bosnia-Erzegovina.

I membri della Presidenza, infine, nominano un Comitato permanente in materia militare (di cui essi stessi fanno parte) per coordinare le attività delle forze armate in Bosnia-Erzegovina²³.

La Corte Costituzionale (art. VI)

La Corte Costituzionale, a differenza delle precedenti istituzioni, si sottrae alla composizione etnica. Infatti, essa consta di nove membri: quattro membri tratti dalla

¹⁸ Art. V.3 Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

¹⁹ Art. V.4 Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

²⁰ Art. V.4(a) Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

²¹ Art. V.4(b) Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

²² Art. V.4(c) Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

²³ Art. V.5(b) Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

Camera dei Rappresentanti della Federazione, due scelti dall'Assemblea della Repubblica Srpska e tre selezionati dal Presidente della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (dopo una consultazione con la Presidenza)²⁴. Inoltre, il paragrafo (b) dell'art. VI.1 sottolinea che i tre giudici selezionati dal Presidente della Corte EDU non debbano essere cittadini della Bosnia-Erzegovina o di qualsiasi altro stato confinante.

La Corte Costituzionale ha l'esclusiva giurisdizione nel decidere qualsiasi controversia, secondo la Costituzione, che sorga: tra le Entità; tra la Bosnia-Erzegovina e una delle Entità o le Entità; tra le istituzioni della Bosnia-Erzegovina.

Inoltre, ha giurisdizione di decidere:

- se una decisione di un'Entità di stabilire una relazione parallela con uno stato confinante è conforme alla Costituzione, inclusi provvedimenti concernenti la sovranità e l'integrità territoriale della Bosnia-Erzegovina;
- se qualsiasi provvedimento della Costituzione di un'Entità o di una legge è conforme alla Costituzione²⁵.

La Corte Costituzionale ha inoltre giurisdizione d'appello riguardo a questioni che emergono da una sentenza di qualsiasi altra Corte in Bosnia-Erzegovina²⁶.

Infine, la Corte Costituzionale ha giurisdizione sulle questioni sollevate da qualsiasi altra Corte in Bosnia-Erzegovina, riguardanti la compatibilità di una legge, la cui validità dipende dalla sua decisione, con la Costituzione della Bosnia-Erzegovina, con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e le Libertà Fondamentali e i suoi Protocolli, o con le leggi della Bosnia-Erzegovina; oppure su questioni riguardanti l'esistenza di o l'ambito di un generale regolamento del diritto pubblico internazionale pertinente alla decisione della Corte²⁷.

²⁴ Art. VI.1(a) Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

²⁵ Art. VI.3(a) Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

²⁶ Art. VI.3(b) Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

²⁷ Art. VI.3(c) Costituzione della Bosnia-Erzegovina.

Le strutture politiche oltre lo Stato formale

La comunità internazionale

La Bosnia-Erzegovina è uno dei pochi Stati al mondo in cui la comunità internazionale continua a svolgere un ruolo politico-legislativo centrale. Gli attori internazionali, infatti, non agiscono da attori esterni che influenzano il sistema politico, ma al contrario sono integrati nella struttura dello Stato. Questa condizione è sempre dovuta agli Accordi di Dayton, i quali hanno immaginato l'assunzione di importanti posizioni nelle istituzioni bosniache da parte degli attori internazionali e un loro ruolo attivo nel sistema politico.

Il problema principale, però, è la mancanza di piena titolarità dello sviluppo politico e dell'agenda politica del Paese, ancora sotto una sorta di protettorato semi-internazionale.

Senza poterli analizzare nel dettaglio, gli attori internazionali che agiscono in Bosnia-Erzegovina sono:

- l'Ufficio dell'Alto Rappresentante (*Office of High Representative, OHR*): un'istituzione *ad hoc* responsabile di monitorare l'attuazione degli aspetti civili degli Accordi di Dayton, i quali dichiarano l'Alto Rappresentante la massima autorità responsabile dell'interpretazione degli Accordi riguardanti gli aspetti civili;
- l'Unione Europea: una Delegazione dell'Unione Europea (stabilita inizialmente nel 1996) ha il compito di guidare il processo verso l'allargamento dell'Unione Europea alla Bosnia-Erzegovina;
- l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE): stabilita nel 1995, la missione dell'OSCE in Bosnia-Erzegovina ha svolto un fondamentale ruolo di monitoraggio dei processi democratici e della tutela dei diritti umani e di promozione dell'integrazione etnica;
- il Consiglio d'Europa: attraverso la propria sede della Segreteria del Consiglio d'Europa a Sarajevo, esso svolge principalmente un ruolo di tutela e promozione dei diritti umani²⁸;

²⁸ La Bosnia-Erzegovina ha aderito al Consiglio d'Europa nel 2002 e così facendo ha accettato molti obblighi richiesti a tutti gli stati membri, nello specifico rispettare i principi di una democrazia plurale, il *rule of law* e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

- NATO (*North Atlantic Treaty Organization*): dopo la risoluzione ONU che proibiva il volo di aerei sui cieli bosniaci, la NATO ha iniziato ad avere un ruolo sempre più preponderante in Bosnia-Erzegovina, conducendo diverse missioni coordinandosi con i caschi blu dell'ONU e guidando tutti gli sforzi di *peacekeeping* nel Paese.

Infine, è interessante notare come, nonostante la presenza della comunità internazionale non sia irrilevante, il Paese non sia ancora membro né dell'Unione Europea, né della NATO.

Le strutture parastatali: le Entità

Il sistema politico della Bosnia-Erzegovina, conseguentemente al contenuto di Dayton, è fortemente decentralizzato. Ciò nonostante, non è chiaro se la struttura dello Stato sia federale o confederale.

Le due Entità nate da Dayton, pur risultando unite sotto lo Stato centrale della Bosnia-Erzegovina, sono state ideate in modo molto diverso. Infatti, mentre la Repubblica Srpska assomiglia a una repubblica autonoma e unitaria, dominata da un unico gruppo etnico (i Serbi), la Federazione della Bosnia-Erzegovina è stata concepita come una repubblica altamente decentralizzata, con dieci cantoni. Per alcuni anni dopo la guerra, il confine tra le due Entità (in cosiddetto *Inter-Entity Boundary Line, IEBL*) sembrava un vero e proprio confine tra Stati. Fu l'Alto Rappresentante ad intervenire e ad introdurre misure atte ad unificare il Paese: uniformi ufficiali, unica patente di guida e soprattutto libertà di movimento. Quest'ultima, in particolare, ha permesso ai rifugiati di ritornare nelle proprie città. La principale conseguenza dell'intervento dell'Alto Rappresentante è stata lo smantellamento della struttura parastatale stabilita durante la guerra.

Secondo la Costituzione, le Entità hanno una relativa autonomia costituzionale e pertanto ampi diritti quando si tratta di delegare le responsabilità. Di conseguenza, il vero potere dello Stato appartiene alle Entità. La decisione della Corte Costituzionale del 2000, a cui si è fatto riferimento nel paragrafo precedente, aveva il significato di evitare che l'assetto territoriale della Bosnia-Erzegovina conducesse alla separazione tra etnie. Al contrario, tutti e tre i Popoli dovrebbero avere la stessa rappresentanza e lo stesso potere di veto in ciascuna Entità. In seguito alla proposta formulata dalle commissioni costituzionali delle due Entità volute dall'Alto Rappresentante, i politici bosniaci hanno sottoscritto

l'Accordo di Mrakovica-Sarajevo. Tale Accordo stabiliva lo stesso statuto per i tre Popoli costitutivi nell'intero territorio bosniaco e prevedeva dei meccanismi che assicurassero la protezione degli interessi di ogni comunità. Però, in seguito, i parlamenti delle rispettive Entità non riuscirono a ratificare questi cambiamenti e l'Alto Rappresentante si trovò a dover nuovamente intervenire per imporre gli emendamenti necessari all'entrata in vigore dell'Accordo, dimostrando ancora una volta come i partiti nazionalisti abbiano un forte potere di ostruzione.

La Costituzione della Federazione risale alla proposta americana del 1992 e, in modo simile alla Costituzione dello Stato centrale, è di natura consociativa e territorialmente decentralizzata in dieci cantoni. Ciascun cantone gode di ampi poteri, rispecchiando gli Stati federali. Cinque cantoni sono a maggioranza bosgnacca, tre sono abitati prevalentemente da croati e i rimanenti due sono etnicamente misti. La capitale della Federazione è Sarajevo. A livello istituzionale, oltre ad una Camera dei Rappresentanti (98 membri), esiste una seconda Camera (Camera dei Popoli) eletta indirettamente con lo stesso numero di componenti dei tre Popoli (17 ciascuno), i quali rappresentano i cantoni proporzionalmente alla popolazione. I membri delle assemblee cantonali sono inviati come delegati in questa seconda Camera ed essi hanno il già richiamato potere di veto in caso di violazione di interessi vitali nazionali. A differenza della Costituzione dello Stato, che permette un ampio raggio di tematiche in cui utilizzare il potere di veto, la Costituzione della Federazione ne delimita gli ambiti. Il Presidente della Federazione e i suoi vice sono eletti indirettamente dalle due Camere del Parlamento della Federazione e devono essere necessariamente di etnie diverse. Secondo i cambiamenti effettuati alla Costituzione, a parte il Premier, il governo della Federazione dev'essere formato da otto ministri bosgnacchi, cinque croati, tre serbi. Un rappresentante del gruppo etnico "Altri" può sostituire uno dei ministri bosgnacchi. In aggiunta alle quote etniche, esiste un forte sistema di interconnessione verticale, il quale rallenta e complica il processo di ricollocazione delle cariche centrali. Inoltre, la formazione di coalizioni comporta frequenti e difficili negoziati tra i differenti partiti. In questo complesso scenario, i cantoni svolgono un ruolo centrale. Essi, infatti, detengono tutte le competenze che la Costituzione non riserva esplicitamente al governo della Federazione, incluse politiche tradizionalmente centralizzate (e in questo caso moltiplicate a livello cantonale) quali polizia, educazione,

cultura e media. Inoltre, ogni cantone ha i propri rami legislativi, esecutivi e giudiziari (con adeguati regolamenti sulla divisione dei poteri), oltre che un proprio Parlamento.

Questo complessa architettura amplifica in maniera non trascurabile la distribuzione dei poteri e delle responsabilità. Facendo un esempio concreto, nella pratica politica l'educazione o la giustizia compete a un ministro federale così come a dieci ministri cantonali. Ovviamente ciò comporta un notevole rallentamento dei processi politici e una riduzione dei livelli amministrativi semplificherebbe questa condizione, ma ciò significa andare incontro a delicate questioni politiche.

Invece, la situazione è ben diversa nella Repubblica Srpska, dove la Costituzione del 1992 stabilisce una repubblica unitaria con capitale formale a Sarajevo, ma informalmente è Banja Luka la sede di tutte le istituzioni della Repubblica. Il governo di questa Entità è più centralizzato della Federazione, dal momento che non esiste una politica strutturata verticalmente tra Entità e le sue municipalità. In seguito alle modifiche costituzionali del 2000, infatti, il principio etnico è diventato importante per la riassegnazione delle cariche all'interno dei corpi legislativi, esecutivi e giudiziari. La Repubblica Srpska ha un suo Parlamento costituito da due Camere: l'Assemblea nazionale (81 delegati) e il Consiglio dei Popoli (con funzioni e poteri simili a seconda Camera della Federazione). Il Presidente della Repubblica è eletto con mandato quadriennale, così come i suoi tre vice (uno per ogni etnia), e finora è stato sempre serbo, a causa della composizione della popolazione prevalentemente serba. L'Assemblea nazionale è eletta direttamente con un sistema maggioritario e i delegati di ogni gruppo etnico eleggono i membri della seconda camera. Questa modalità di selezione è atipica per un Parlamento bicamerale e mette in discussione l'effettiva indipendenza del Consiglio dei Popoli, che, a differenza della Camera dei Popoli della Federazione, ha una competenza limitata alle questioni riguardanti la protezione degli interessi vitali nazionali. Quindi, più che una Camera parlamentare, è una commissione che esamina le leggi già adottate dall'Assemblea nazionale, in grado di influenzare la legislazione. Il governo dipende dal parlamento nella misura in cui l'Assemblea può esprimere un voto di sfiducia nei suoi confronti. A parte il Primo ministro, nominato dal Presidente della Repubblica, il governo è composto da otto ministri serbi, cinque bosgnacchi e tre croati. Come accade nella Federazione, un rappresentante degli "Altri", cioè delle minoranze, può prendere il posto di un ministro serbo.

Una struttura istituzionale che comprende grandi risorse di potere e strumenti al livello delle Entità è stata il veicolo per la sistematica ostruzione ai processi di pace da parte dei partiti nazionalisti, fin dall'inizio. In particolare in Repubblica Srpska, il partito SDS si è opposto con forza agli Accordi di Dayton, al punto di essere sanzionato, perché non nutriva fiducia nella comunità internazionale e nelle loro iniziative di attuazione degli Accordi e di potenziamento di istituzioni democratiche a livello statale. D'altra parte, i partiti bosgnacchi e croati non si sono comportati apertamente in questo modo, poiché gli Accordi sono principalmente in loro favore. Essi hanno preferito, invece, rimandare le riforme in modi più sottili, servendosi dei mezzi ammessi dalla Costituzione. Dopo numerose riforme per rafforzare il potere centrale dello Stato, la Repubblica Srpska ha riconosciuto che gli Accordi di Dayton erano la garanzia della protezione della struttura federale del Paese, permettendogli ampio margine di azione all'interno della propria Entità. L'attuale Presidente, Dodik, minaccia regolarmente di indire un referendum per l'indipendenza della Repubblica, per riaffermare le proprie rivendicazioni, cementare il proprio potere e lentamente riprendere in mano le competenze dello Stato centrale.

In conclusione, l'analisi delle due Entità porta alla luce le perenni tensioni tra assetto federale o confederale e tra Stato decentralizzato o centralizzato, che tanto aveva messo in difficoltà la Jugoslavia nel corso della sua storia.

Il Distretto di Brčko

Il Distretto di Brčko gode di uno statuto speciale nel complesso territorio della Bosnia-Erzegovina, infatti esso non è assegnato a nessuna delle due Entità. Ha inoltre funzioni speciali, in quanto è un distretto indipendente e demilitarizzato, soggetto solo al controllo dello Stato centrale. Tuttavia, il Distretto non è un'unità federale a sé stante. La comunità internazionale ha anticipato che lo status ibrido del Distretto verrà risolto in modo tale che Brčko possa essere incluso nella struttura costituzionale del Paese, ovvero la municipalità dovrebbe diventare un'unità federale della Bosnia-Erzegovina, insieme alle Entità.

Il suo status speciale deriva dall'importanza geostrategica di questa municipalità, in origine a maggioranza di Bosgnacchi e Croati e in una posizione tale da formare corridoio tra le due sezioni della Repubblica Srpska.

Gli Accordi di Dayton hanno lasciato lo status del Distretto all'esame di una Commissione, formata da un rappresentante internazionale e uno di ciascuna Entità. L'arbitrato finale del 1999 ha assegnato a Brčko lo stato di distretto autonomo e uniforme, con i confini precedenti alla guerra. Lo statuto municipale gli attribuisce meno poteri rispetto al livello statale o al livello delle Entità, così come non gode del potere di veto sugli interessi vitali dei gruppi etnici. Inoltre, le decisioni devono essere prese dai 3/5 nell'Assemblea del Distretto. Fino al 2004, un supervisore internazionale ha governato il Distretto attraverso un intervento diretto ed era responsabile di nominare il Sindaco e i membri dell'Assemblea. Ora la municipalità ha proprie competenze legislative, esecutive e giudiziarie.

Nonostante inizialmente Brčko fosse in una situazione fragile, ha in seguito beneficiato del suo status speciale. Nel 2004, il Distretto ha sorpassato il resto del paese per quanto riguardava i salari e gli indicatori economici generali. Questo risultato fu dovuto al fatto che le persone chiamate a ricoprire le cariche negli uffici centrali o nell'Assemblea erano scelte dal supervisore internazionale sulla base di una domanda ufficiale e delle qualifiche individuali, in modo tale da rendere possibile lo sviluppo di un ambiente condizionato meno dall'ideologia e più dal merito. Inoltre, poiché dal 1999 al 2004 non ci sono state elezioni dirette, la municipalità era meno soggetta ai conflitti di potere tra le Entità e tra i partiti politici. Ora il processo decisionale offre più opportunità di raggiungere compromessi e la struttura amministrativa è meno etnicamente orientata.



Figura 2: Mappa politica della Bosnia-Erzegovina

CAPITOLO TERZO

LE SENTENZE DELLA CORTE EUROPEA
DEI DIRITTI DELL'UOMO

Il caso Sejdić-Finci

Il caso *Sejdić-Finci c. Bosnia-Erzegovina* è il primo ad essere approvato nel 2006 alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e ad aver riaperto la discussione su Dayton e sull'assetto costituzionale della Bosnia-Erzegovina.

I due ricorrenti, Dervo Sejdić e Jakob Finci, contestavano la loro ineleggibilità nel candidarsi alle elezioni per la Camera dei Popoli e per la Presidenza, a causa delle loro origini rispettivamente rom ed ebraica, facendo riferimento all'articolo 3 (proibizione della tortura)²⁹, 13 (diritto a un ricorso effettivo)³⁰ e 14 (divieto di discriminazione)³¹ della Convenzione, all'articolo 3 (diritto a libere elezioni)³² del Protocollo no. 1 e all'articolo 1 (divieto generale di discriminazione)³³ del Protocollo no. 14.

Nel corso della sezione riservata alla legislazione domestica ed internazionale rilevante per il caso, è interessante notare come la Corte si soffermi sul fatto che la Costituzione della Bosnia-Erzegovina, oltre ad essere un annesso di un trattato internazionale, costituisce un caso unico di una Costituzione che non è mai stata pubblicata

²⁹ Art. 3 CEDU: "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti."

³⁰ Art. 13 CEDU: "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali."

³¹ Art. 14 CEDU: "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione."

³² Art. 3 Protocollo no. 1 CEDU: "Le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo."

³³ Art. 1 Protocollo no. 12 CEDU: "1. Il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione. 2. Nessuno potrà essere oggetto di discriminazione da parte di una qualsivoglia autorità pubblica per i motivi menzionati al paragrafo 1."

nella lingua ufficiale del paese interessato, ma è stata approvata e pubblicata in una lingua straniera, l'inglese. Specifica, inoltre, come essa abbia introdotto meccanismi di *power-sharing*³⁴ che rendono impossibile l'adozione di decisioni contro la volontà dei rappresentati di qualsiasi popolo costitutivo, inclusi il veto per interessi vitali, il veto delle Entità, un sistema bicamerale e una Presidenza collegiale.

Fondamentale per la comprensione del nodo centrale della sentenza è il contenuto dell'*Election Act 2001*, che nella Sezione 4.19(5-7) ribadisce la necessità di dichiarare la propria affiliazione a uno dei popoli costitutivi o agli altri, per poter esercitare il diritto di mantenere la carica elettiva o nominativa per la quale è richiesta questa dichiarazione.

Le osservazioni dei ricorrenti si concentrano sul fatto che essi si vedono negati il diritto di presentarsi come candidati alle elezioni per la Camera di Popoli e per la Presidenza sulla base della loro razza e appartenenza etnica, nonostante essi siano a tutti gli effetti cittadini della Bosnia-Erzegovina. Inoltre, sostengono che la differenza di trattamento basata unicamente sull'etnicità non abbia trovato adeguata motivazione e quindi sia una discriminazione diretta. A tale proposito, i ricorrenti fanno riferimento ad altri casi³⁵ della Corte EDU ed alla legislazione dell'Unione Europea³⁶. Sejdić e Finci concludono che il governo abbia fallito nel dimostrare che la differenza di trattamento fosse giustificata.

Il governo della Bosnia-Erzegovina, invece, si appella al fatto che la struttura costituzionale del Paese è il risultato di un trattato di pace a conclusione di uno dei più devastanti conflitti dell'Europa contemporanea, il cui obiettivo finale era stabilire la pace e il dialogo tra i tre principali gruppi etnici (i suddetti popoli costitutivi). Quindi il governo sostiene che i provvedimenti che escludono i ricorrenti dalla competizione elettorale dovrebbero essere valutati in questo contesto. Inoltre, secondo il resistente, i tempi non sarebbero ancora maturi per un cambiamento nel sistema politico che rispecchiasse semplicemente la regola della maggioranza, data l'importanza dei partiti "mono-etnici" e il perdurare dell'amministrazione internazionale in Bosnia-Erzegovina. Inoltre, il governo

³⁴ Strumento di condivisione del potere politico tra due o più gruppi etnici o minoritari.

³⁵ Cfr. C. Eur. Dir. Uomo 13 dicembre 2005, *Timishev c. Russia*, sentenze numero 55762/00 e 55974/00, § 56-58; C. Eur. Dir. Uomo 13 novembre 2007, *D.H. e Altri c. Repubblica Ceca*, sentenza numero 57325/00, § 176; C. Eur. Dir. Uomo 22 giugno 2004, *Aziz c. Cipro*, sentenza numero 69949/01, § 28.

³⁶ Direttiva del Consiglio 2000/43/EC del 29 giugno 2000 (*Race Directive*).

aggiunge che, al contrario dei uno dei casi a cui fanno riferimento i ricorrenti, tutti i cittadini della Bosnia-Erzegovina (inclusi coloro che appartengono alla categoria “altri”) possono votare ed essere eletti nella Camera dei Rappresentanti della Bosnia-Erzegovina, così come nelle legislature delle Entità. Concludono, infine, che la differenza di trattamento trova una legittima motivazione.

La Commissione di Venezia, l'*AIRE Centre* e l'*Open Society Justice Initiative*, costitutesi terze parti in causa, affermano che le disposizioni costituzionali impugnate dai ricorrenti violino il divieto di discriminazione, richiamandosi alla fondamentale importanza della partecipazione politica delle minoranze. Una restrizione del diritto di voto, in particolare sulla base della razza e dell'etnicità, non è solo discriminatoria ma mina il significato stesso di cittadinanza.

Passando al giudizio della Corte, per quanto riguarda la questione relativa alla Camera dei Popoli essa ritiene che la continua impossibilità per i ricorrenti di concorrere come candidati alla Camera dei Popoli manchi di una oggettiva e ragionevole motivazione e pertanto costituisca una violazione dell'art. 14 della Convenzione, in combinato disposto all'art. 3 del Protocollo no. 1. La Corte afferma che se è vero che le disposizioni costituzionali impugnate da Sejdić e Finci furono ideate per porre fine ad un sanguinoso conflitto tra etnie e quindi costituirono un passo necessario per assicurare la pace, è anche vero che esistono meccanismi di *power-sharing* tali da non pervenire all'esclusione delle rappresentanze di altre comunità. Infine, diventando membro del Consiglio d'Europa nel 2002, la Bosnia-Erzegovina ha accettato di rivedere, entro un anno e con l'assistenza della Commissione di Venezia, la propria legislazione elettorale alla luce degli standard del Consiglio d'Europa. Allo stesso modo, ratificando l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione (*Stabilisation and Association Agreement*) con l'Unione Europea nel 2008, il Paese si è impegnato a emendare la propria legislazione elettorale per quanto riguarda la Presidenza e i delegati della Camera dei Popoli, in modo da assicurare la piena conformità con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e con gli impegni post-adesione al Consiglio d'Europa, entro due anni.

Invece, per quanto riguarda la Presidenza, la Corte EDU dichiara che l'ineleggibilità per le elezioni alla Presidenza della Bosnia-Erzegovina debba essere considerata discriminatoria e costituisca una violazione dell'art. 1 del Protocollo no. 12 della

Convenzione. La Corte non ritiene che a questo riguardo ci sia pertinente distinzione tra la Camera dei Popoli e la Presidenza.

È rigettato dalla Corte, invece, l'appello all'art. 3 della Convenzione, poiché essa ritiene che le disposizioni contestate non costituiscano un trattamento degradante e lesivo della dignità umana.

L'esito del caso *Sejdić-Finci* era certamente carico di molte aspettative, sia da parte della Bosnia-Erzegovina, sia da parte della comunità internazionale. Dichiarare discriminatorie alcune disposizioni costituzionali, riguardanti la centrale distinzione tra popoli costitutivi e "altri", significava mettere in discussione la delicata architettura di Dayton e minare l'equilibrio nazionale. Sono queste le osservazioni principali del parere dissenziente del giudice Bonello, il quale sostiene che non sia compito della Corte stabilire la fine del processo di transizione di un Paese che è stato protagonista di violente lotte intestine, che gli Accordi di Dayton, con le sue strutture costituzionali e con i suoi pesi e contrappesi, miravano a placare. Inoltre, Bonello richiama altre sentenze della Corte EDU, nelle quali essa non ha esitato ad approvare la restrizione del diritto di voto o del diritto di candidarsi alle elezioni, basata su un ampio spettro di motivazioni: dall'assenza di un livello linguistico madrelingua³⁷ all'essere detenuto³⁸ o all'aver commesso in passato gravi reati³⁹; dalla mancanza di quattro anni continui di residenza⁴⁰ ai requisiti di nazionalità e cittadinanza⁴¹; dall'essere membro di un Parlamento di un altro Stato⁴² al possesso di una doppia cittadinanza⁴³; dai requisiti di età⁴⁴ all'obbligo di avere meno di 40 anni per candidarsi alle elezioni del Senato⁴⁵; dal rappresentare una minaccia alla stabilità dell'ordine democratico⁴⁶ al prestare giuramento di servizio in una lingua particolare⁴⁷;

³⁷ C. Eur. Dir. Uomo 8 Settembre 1997, sentenza no. 27120/95, *Clerfayt e Altri c. Belgio*, p. 35.

³⁸ C. Eur. Dir. Uomo 14 Aprile 1998, sentenza no. 24827/94, *Holland c. Irlanda*, p. 15.

³⁹ C. Eur. Dir. Uomo 4 Luglio 1983, sentenza no. 9914/82, *H. c. Paesi Bassi*, p. 242.

⁴⁰ C. Eur. Dir. Uomo 15 Settembre 1997, sentenza no. 23450/94, *Polacco e Garofalo c. Italia*, p. 5.

⁴¹ C. Eur. Dir. Uomo 21 Maggio 1997, sentenza no. 27614/95, *Luksch c. Italia*, p. 76.

⁴² C. Eur. Dir. Uomo 7 Marzo 1984, *M. c. Regno Unito*, sentenza no. 19316/83, p. 129.

⁴³ C. Eur. Dir. Uomo 21 Novembre 1966, *Ganchev c. Bulgaria*, sentenza no. 28858/95, p. 130.

⁴⁴ C. Eur. Dir. Uomo 30 Maggio 1975, sentenze nos. 6745/74 e 6746/74W., *X., Y. and Z. c. Belgio*, p. 236.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ C. Eur. Dir. Uomo 16 Marzo 2006, *Ždanoka c. Lettonia*, sentenza no. 58278/00.

⁴⁷ C. Eur. Dir. Uomo 12 Dicembre 1985, *Fryske Nasjonale Partij e Altri c. Paesi Bassi*, sentenza no. 11100/84, p. 240.

dall'essere un pubblico ufficiale⁴⁸ all'essere un impiegato statale locale⁴⁹; e dal requisito di ottenere il sostegno di un certo numero di firme di elettori per potersi candidare⁵⁰ alla condizione di dover prestare giuramento di fedeltà alla monarchia.⁵¹ Bonello osserva che tutte queste circostanze sono state dichiarate dalla Corte EDU sufficientemente convincenti per giustificare una restrizione del diritto di voto o di candidarsi alle elezioni, ma non lo è un chiaro e presente pericolo di destabilizzare l'equilibrio nazionale. Questo parere è confermato dai giudici Mijović e Hajiyevev, i quali ritengono, nei loro pareri in parte dissenzienti, che la Corte non sia stata in grado di analizzare in modo sufficientemente completo il contesto storico e le circostanze che hanno portato all'imposizione della Costituzione di Dayton.

Quale che sia l'orientamento concorde o dissenziente dei giudici della Corte, la sentenza del 2009 è la prima a portare alla luce alcune riflessioni importanti sul futuro della Bosnia-Erzegovina e sugli effetti che gli stessi Accordi di Dayton hanno avuto sul suo presente.

Il caso Zornić

Il caso *Zornić* rappresenta una variante sul tema della sentenza precedente. A cinque anni di distanza⁵², la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo è stata chiamata a giudicare la legittimità dell'ineleggibilità della ricorrente, Azra Zornić, alle elezioni per la Camera dei Popoli e della Presidenza, a causa del suo rifiuto di dichiararsi affiliata ad uno dei tre popoli costitutivi, ma solo cittadina della Bosnia-Erzegovina.

A seguito della sentenza *Sejdić-Finci*, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato tre risoluzioni provvisorie (rispettivamente nel 2011, 2012 e 2013), le quali esortavano le autorità della Bosnia-Erzegovina a prendere le necessarie misure ad eliminare le discriminazioni contro coloro che non sono affiliati a uno dei popoli costitutivi e che intendono presentarsi come candidati alle elezioni per la Camera di Popoli e per la Presidenza.

⁴⁸ C. Eur. Dir. Uomo 1 Luglio 1997, *Gitonas e Altri c. Grecia*, § 40, Reports 1997-IV.

⁴⁹ C. Eur. Dir. Uomo 2 Settembre 1998, *Ahmed e Altri c. Regno Unito*, § 75, Reports 1998-VI.

⁵⁰ C. Eur. Dir. Uomo 9 Maggio 1994, *Asensio Serqueda c. Spagna*, sentenza no. 23151/94, p. 122.

⁵¹ C. Eur. Dir. Uomo 8 giugno 1999, sentenza no. 39511/98, *McGuinness c. Regno Unito*

⁵² La sentenza *Zornić c. Bosnia-Erzegovina* risale al 15 luglio 2014.

Come nel caso del 2009, la ricorrente si appella all'art. 3 del Protocollo no. 1 della Convenzione, preso singolarmente e in combinato disposto all'art. 14, e all'art. 1 del Protocollo no. 12.

Sostanzialmente, le argomentazioni del governo della Bosnia-Erzegovina non differiscono da quelle sostenute nel caso *Sejdić-Finci*, con l'aggiunta che la ricorrente abbia scelto consapevolmente di non dichiarare la propria affiliazione ad uno dei popoli costitutivi e che se cambiasse idea potrebbe partecipare alla vita politica del Paese.

La Corte ritiene che non dichiarare la propria affiliazione sia una condizione identica a quella di non appartenere a uno dei tre popoli costitutivi, come nel caso *Sejdić-Finci*. Inoltre, essa evidenzia come non esistano criteri oggettivi che stabiliscano l'appartenenza a una delle tre etnie dei popoli costitutivi, dal momento che la dichiarazione di appartenenza dipende unicamente da un'auto-classificazione. Pertanto, l'argomentazione riportata dal governo poteva valere anche per Sejdić e Finci, come per chiunque non appartenga ad un'etnia. Esistono diversi motivi per cui si potrebbe non dichiarare la propria affiliazione etnica, come ad esempio in caso di matrimoni misti o di parentela mista oppure, come nel caso della ricorrente, nel caso in cui si desideri dichiararsi unicamente cittadini della Bosnia-Erzegovina. Quindi, sulla base del caso *Sejdić-Finci*, per quanto riguarda la Camera di Popoli, la Corte conclude che si è verificata una violazione dell'art. 14, in combinato disposto all'art. 3 del Protocollo no. 1 della Convenzione, e dell'art. 1 del Protocollo no. 12. Allo stesso modo, per quanto riguarda la Presidenza, essa dichiara che ci sia stata una violazione dell'art. 1 del Protocollo no. 12.

Di fatto, la sentenza non fa altro che confermare l'esito di *Sejdić-Finci* ed evidenziare che la Bosnia-Erzegovina non ha compiuto le misure necessarie per riformare la propria legislazione elettorale.

Il caso Pilav

L'ultima sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, del 9 giugno 2016, mostra tutta la complessità dei meccanismi elettorali ancora presenti in Bosnia-Erzegovina.

Il ricorrente, Ilijaz Pilav, risiede a Srebrenica, una città nel territorio della Repubblica Srpska. Egli si dichiara bosgnacco, partecipa attivamente alla vita politica del Paese ed ha ricoperto numerose cariche all'interno dell'Entità, tanto da essere un membro

dell'Assemblea nazionale. Nel 2006, il ricorrente ha presentato la sua candidatura alla Presidenza della Bosnia-Erzegovina, ma la Commissione Elettorale Centrale ha rifiutato la sua richiesta, dal momento che non poteva essere eletto alla Presidenza dal territorio della Repubblica Srpska a causa della sua affiliazione bosgnacca. Come riportato anche in precedenza, l'art. V della Costituzione e la sezione 8.1 dell'*Electoral Act 2001* stabiliscono che gli elettori che possono votare nella Repubblica Srpska, dovranno necessariamente votare un Serbo. Le sue richieste di riesame della decisione da parte della Commissione Elettorale Centrale, così come l'appello alla Corte della Bosnia-Erzegovina, sono stati sempre rigettati.

Nel settembre del 2006, la Corte Costituzionale ha dichiarato che non c'era stata nessuna violazione dell'art. 1 del Protocollo 12 della Convenzione, come sostenuto dal ricorrente. Anche in questo caso, è interessante rilevare come la Corte Costituzionale riproponga l'origine delle restrizioni al diritto di voto: gli Accordi di Dayton, che avevano come ultimo obiettivo quello di riportare la pace e il dialogo tra le tre etnie principali del Paese. Secondo la Corte Costituzionale, quindi, le disposizioni che impediscono al ricorrente di essere candidato non sono arbitrarie, ma giustificate da un valido motivo e conformi alla legge. Vale la pena soffermarsi ancora brevemente sulla sentenza della Corte Costituzionale, poiché essa ha suscitato diverse opinioni dissenzienti da parte dei giudici costituzionali, alcune delle quali lasciano intendere che l'architettura di Dayton stia progressivamente diventando inadeguata all'evoluzione della Bosnia-Erzegovina e che quindi il momento maturo per un cambiamento e ripensamento del sistema politico non sia così lontano. Il giudice Grewe, seguito dal giudice Palavrić, sostiene che la combinazione del principio territoriale con quello etnico porti ad un'ingiustificata esclusione dal diritto di voto per tutti i Serbi residenti nella Federazione e per tutti i Bognacchi e Croati nella Repubblica Srpska, e che ciò sia incoerente con il modello di Stato multietnico voluto da Dayton, oltre che con il principio di eguaglianza tra i popoli costitutivi.

Il ricorrente si appella alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dichiarando la violazione dell'art. 1 del Protocollo no. 12 della Convenzione. Egli sostiene che in uno Stato multi-etnico come la Bosnia-Erzegovina si può considerare legittimo assicurare che il corpo dello Stato rifletta il carattere multinazionale della sua società. Poiché nel suo caso si intrecciavano il principio territoriale e quello etnico, Pilav si trovava di fronte a due possibilità: trasferirsi nella Federazione, abbandonando la possibilità di prestare servizio

alla sua comunità in Repubblica Sprska, oppure accettare lo status di cittadino di seconda classe. Inoltre, le argomentazioni del governo, che spingevano per il trasferimento dalla Repubblica Srpska alla Federazione, portavano alla diretta esclusione dall'esercizio del diritto di votare e di candidarsi alla Presidenza della Bosnia-Erzegovina. La libertà di movimento che il governo invocava sarebbe diventata quindi una misura obbligatoria per poter esercitare tale diritto. D'altra parte, il ricorrente afferma che il governo, nel sostenere di non averlo totalmente escluso dalla vita politica (considerati i suoi incarichi nella vita pubblica locale, nell'Entità e nella Camera dei Rappresentanti), ignori totalmente il giudizio della sentenza *Sejdić-Finci*. Secondo la visione di Pilav, infatti, non vi sarebbe alcuna differenza tra la sua condizione e quella di Sejdić e Finci. Infine, il ricorrente contesta la convinzione secondo cui solo i Serbi siano in grado e disposti a difendere gli interessi della Repubblica Sprska, così come i Bosgnacchi e i Croati quelli della Federazione.

Il governo, oltre alle argomentazioni riportate dal ricorrente, ribadisce che le disposizioni costituzionali, che portano all'esclusione del ricorrente dall'esercizio del diritto di voto e di candidarsi alla Presidenza, trovino giustificazione nella preservazione della pace in Bosnia-Erzegovina (in quanto meccanismo stabilito da un trattato di pace).

Invece, le terze parti che intervengono nella causa sostengono che la possibilità per gli individui di esprimere liberamente le proprie opinioni e di partecipare all'amministrazione del proprio Paese, nel quale vivono attraverso un sistema elettorale non discriminatorio, sia stato un pilastro fondamentale del diritto internazionale. In riferimento all'art. 25 e 2(1) dell'*International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) e all'art. 5(c) dell'*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (ICERD), esse affermano che non può esistere una restrizione del diritto di candidarsi alle elezioni in base alla propria appartenenza etnica. Inoltre, la possibilità di esercitare liberamente il diritto di voto è alla base della moderna concezione di cittadinanza in una società democratica. In conclusione, esse citano altre importanti accordi e trattati, tra i quali la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e la Convenzione Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali.

Passando al giudizio della Corte EDU, essa richiama i due precedenti casi *Sejdić-Finci* e *Zornić*, ma ne evidenzia subito una differenza: in questo caso il ricorrente

appartiene esplicitamente a uno dei popoli costituenti. La Corte osserva che, in quanto bosgnacco e quindi appartenente a uno dei popoli costituenti, il ricorrente ha il diritto costituzionale di partecipare alle elezioni per la Presidenza, eppure finché egli vivrà in Repubblica Sprska non potrà effettivamente goderne. La Corte prosegue affermando che la Presidenza della Bosnia-Erzegovina è un corpo politico dello Stato centrale e non di un'Entità e che le sue decisioni riguardano tutti i cittadini della Bosnia-Erzegovina, che essi vivano nella Federazione, in Repubblica Sprska o nel Distretto di Brčko. Quindi, anche se il ricorrente è coinvolto della vita politica dell'Entità in cui risiede, egli è ragionevolmente interessato all'attività politica della Presidenza. Inoltre, è messo in evidenza che Pilav in particolare affermi di essere stato trattato diversamente dai Serbi che vivono nella sua stessa Entità. Richiamando ai due casi precedenti, la Corte ribadisce che il fatto che sono possibili meccanismi di *power-sharing* che non escludano le minoranze dalla partecipazione alla vita politica del Paese e che ci si aspetta che la Bosnia-Erzegovina prenda le misure necessarie senza ulteriore ritardo. Sulla base delle valutazioni riportate, la Corte conclude che si sia verificata una violazione dell'art. 1 del Protocollo no. 12.

In conclusione, è interessante notare come le argomentazioni di Pilav, così come quelle del governo, evidenzino che in Bosnia-Erzegovina il principio di cittadinanza si scontri col principio etnico, anche a causa dell'architettura di Dayton, che non è stata in grado di porre un primato tra i due principi, alimentando la separazione tra etnie invece di promuovere una reale integrazione nazionale.

CONCLUSIONI

L'analisi del contesto storico, politico e istituzionale della Bosnia-Erzegovina, così come delle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo mette in luce la complessità di un Paese "congelato" e immobilizzato dalla propria storia. Gli Accordi di Dayton hanno voluto porre fine ad uno dei più devastanti e sanguinosi conflitti che l'Europa contemporanea abbia conosciuto e che la comunità internazionale si sia trovata ad affrontare. La sua complessa architettura, costruita su delicati pesi e contrappesi, volti a contenere tensioni dimostratesi incontenibili, si regge su una fondamentale incapacità della comunità internazionale nel comprendere le ragioni profonde del conflitto, così come la storia e la cultura dei Balcani e della Bosnia-Erzegovina in particolare, dove le varie etnie erano abituate a vivere nel rispetto della pace. Basta camminare per le strade di Sarajevo per avere una minima idea del crocevia di culture che la Bosnia rappresentava nei secoli passati.

Il Paese, che attraversa anni di crisi economica e sociale, non è stato capace di trovare una soluzione che renda possibile un'evoluzione del proprio sistema costituzionale nella stessa direzione della propria società. I partiti di stampo nazionalistico sono ancora alla guida del Paese e delle Entità e non riescono a trovare un accordo sul futuro della Bosnia. Questa stasi, però, ha conseguenze importanti, come ad esempio la futura adesione all'Unione Europea, unico modo per rilanciare il Paese verso la crescita e l'uscita dalla crisi.

Sono molte le domande che sorgono alla conclusione di questo elaborato, la prima tra tutte è: quale potrebbe essere una soluzione per la Bosnia-Erzegovina? La Commissione di Venezia⁵³ ne ipotizza una molto interessante, ovvero la concentrazione del potere esecutivo nel Consiglio dei Ministri, in quanto organo collegiale in cui sono rappresentati i popoli costitutivi, e la riduzione dei poteri e dei componenti della Presidenza, da tre membri a uno. Inoltre, avendo riguardo della composizione multi-etnica del Paese, l'elezione del Presidente dovrebbe essere indiretta da parte del Parlamento, secondo una maggioranza che assicuri che il Presidente goda di ampia fiducia da parte di tutti i popoli. Infine, per evitare che la Presidenza sia dominata da una sola etnia, si

⁵³ Cfr. *Opinion on the constitutional situation in Bosnia-Erzegovina and the power of the High Representative* (document CDL-AD(2005)004, § 40) dell'11 marzo 2005.

suggerisce di aggiungere una regola di rotazione affinché il neo-Presidente non appartenga allo stesso popolo costitutivo del suo predecessore.

Un'altra visione sul futuro della Bosnia è stata fornita dall'*International Crisis Group*, nel suo report "*Bosnia's future*". In particolare, il report ipotizza alcune possibili riforme dell'assetto politico-istituzionale della Bosnia-Erzegovina. La prima riguarda una riforma territoriale, che faccia del Paese una federazione compiuta, basata sull'autonomia territoriale e non etno-comunitaria. Tale riforma potrebbe rifarsi al piano "Prud-III", concordato nel 2009 tra i leader delle tre maggiori comunità politiche bosniache (SDA; SNSD; HDZ), secondo cui la Bosnia avrebbe tre livelli di governo, di cui quello intermedio caratterizzato da quattro regioni. In alternativa, ai croati potrebbe essere garantita una terza entità, anche territorialmente non contigua, per l'autogoverno nelle competenze culturali nei comuni in cui sono maggioranza (oggi politicamente inaccettabile per i bosgnacchi). Oppure, la Federazione potrebbe essere dissolta, semplificando la Bosnia in uno stato federale a tre livelli, con un livello intermedio composto da dodici unità: i dieci cantoni della Federazione, la Republika Srpska e il distretto di Brčko. Un'ultima possibilità potrebbe essere quella di sostituire ai "popoli costitutivi" tre comunità inclusive, eventualmente basate sull'autodefinizione linguistica dei propri membri come indicatore dell'identità comunitaria (come avviene in Belgio e Svizzera).

E quindi, concludendo, si sta andando verso una costituzione non discriminatoria? La Bosnia potrà mai cambiare? Ma soprattutto: la Bosnia riuscirà mai a superare Dayton? A queste domande, purtroppo, non potremo essere noi a dare una risposta, ma è sicuramente importante evidenziare come ci siano spinte, sia interne (i vari Sejdić, Finci, Zvornić e Pilav) sia esterne (le sentenze della Corte EDU), verso un cambiamento del Paese, in una direzione che si potrebbe quasi definire di emancipazione dal proprio passato e da Dayton.

BIBLIOGRAFIA

- Bianchini, S. (1999), *La questione jugoslava*, Firenze, Giunti Editore
- Bianchini S., Privitera F. (2004), *Guida ai paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico economico 2004*, Bologna, Il Mulino
- Convenzione Europea Dei Diritti Dell'Uomo (CEDU), <http://www.echr.coe.int>
- C. Eur. Dir. Uomo 22 dicembre 2009, sentenze numero 27996/06 e 34836/06, *Caso Sejdić e Finci c. Bosnia ed Erzegovina*, <http://www.echr.coe.int>
- C. Eur. Dir. Uomo 15 luglio 2014, sentenza numero 3681/06, *Caso Zornić c. Bosnia ed Erzegovina*, <http://www.echr.coe.int>
- C. Eur. Dir. Uomo 9 giugno 2016, sentenza numero 41939/07, *Caso Pilav c. Bosnia ed Erzegovina*, <http://www.echr.coe.int>
- C. Eur. Dir. Uomo, *Factsheet – Rights to free elections*, Press Unit, Strasburgo, maggio 2013, <http://www.echr.coe.int>
- Costituzione Della Bosnia Ed Erzegovina (1995), <http://www.legislationline.org/documents/section/constitutions>
- Denti, D. (2014), “Bosnia: come riparare l’architettura di Dayton?”, <http://www.eastjournal.net>
- European Stability Initiative (ESI), “Lost in the Bosnian labyrinth. Why the Sejdić-Finci case should not block an EU application”, ESI discussion paper, 7 ottobre 2013, Berlino – Bruxelles – Istanbul
- Gavrić S., Banović D., Barreiro M. (2013), *The political system of Bosnia and Herzegovina. Institutions – actor - processes*, Sarajevo, Sarajevo Open Centre
- Gozzi G., Martelli F. (a cura di) (2004), *Guerre e minoranze. Diritti delle minoranze, conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell'Europa Centro-orientale*, Bologna, Il Mulino
- Hösch, E. (2006), *Storia dei Balcani*, Bologna, Il Mulino
- International Crisis Group (ICG), “Bosnia’s Future”, Europe Report n°232, 10 Luglio 2014, Bruxelles
- Woelk, J. (2008), *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, Padova, CEDAM