

22 GIUGNO 2018

Il federalismo bosniaco:  
un'incompleta transizione da  
“protettorato internazionale” a  
“democrazia europea”

di **Mattia Costa**  
Dottore di ricerca in Scienze sociali  
Università degli Studi di Genova

# Il federalismo bosniaco: un'incompleta transizione da “protettorato internazionale” a “democrazia europea”\*

**di Mattia Costa**

Dottore di ricerca in Scienze sociali  
Università degli Studi di Genova

1. L'assetto istituzionale delineato nel 1995 a Dayton per la Bosnia ed Erzegovina (di seguito, BiH) ha comportato – come noto – la creazione di uno Stato federale *sui generis*, caratterizzato da competenze centrali particolarmente limitate e composto da Entità territoriali corrispondenti in larga misura alla situazione in essere all'atto del cessate il fuoco, dotate di ampie autonomie. Si tratta, in concreto, di un federalismo fortemente asimmetrico<sup>1</sup> per organizzazione del territorio, in quanto l'Entità a maggioranza serbo-bosniaca – la *Republika Srpska* (di seguito, RS) – assume i tratti di Stato federato unitario, mentre l'entità a maggioranza bosgnacca e croata – la Federazione di Bosnia ed Erzegovina (di seguito, FBiH) – presenta un'ulteriore suddivisione in dieci Cantoni, anch'essi dotati di una propria carta costituzionale e di competenze particolarmente estese, al fine di creare livelli di amministrazione e governo del territorio sostanzialmente omogenei per composizione etnica<sup>2</sup>.

---

\* Il contributo prende le mosse dal Convegno “*Il federalismo in tempi di transizione*”, tenutosi a Torino il 16-17 ottobre 2017, ed è stato referato dal Comitato scientifico del Convegno stesso.

<sup>1</sup> Per ulteriori approfondimenti sul federalismo asimmetrico, *ex multis* v. R. AGRANOFF (ed.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden Baden, 1999; M. KEATING, *Asymmetrical Territorial Devolution. Principles and Practice*, Oslo, 1996; F. PALERMO, “Divided we stand”. *L'asimmetria negli ordinamenti costituzionali composti*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devoluzione e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007; P. PERNTHALER, *Asymmetric Federalism as a Comprehensive Framework of Regional Autonomy*, in A.L. GRIFFITHS (ed.), *Handbook of Federal Countries*, Montreal, 2002; P. PERNTHALER, *Lo Stato federale differenziato*, Bologna, 1998; M. ŽAGAR, *The collapse of the Yugoslav Federation and the viability of asymmetrical federalism*, in S. ORTINO – V. MASTNY – M. ŽAGAR (eds.), *Changing Faces of Federalism*, Manchester, 2004.

<sup>2</sup> Per una più puntuale analisi dell'ordinamento bosniaco delineato a Dayton si rinvia fin d'ora, tra l'ampia dottrina disponibile, a G. GERBASI, *La Costituzione internazionale della Bosnia ed Erzegovina e il difficile equilibrio tra sovranità etnica e diritti fondamentali della persona*, in S. GAMBINO (a cura di), *Europa e Balcani. Stati, culture, nazioni*, Milano, 2001; E. MILANO, *La Bosnia-Erzegovina a dieci anni dagli accordi di Dayton*, in *La Comunità Internazionale*, vol. 61, n. 2/2006; F.L. MORRISON, *The Constitution of Bosnia-Herzegovina*, in *Constitutional Commentary*, vol. 13, n. 2/1996; F. PALERMO – J. WOELK, *Diritto Costituzionale Comparato dei Gruppi e delle Minoranze*, Padova, 2011, cap. 12; C. STEINER – N. ADEMOVIĆ (eds.), *Constitution of Bosnia and Herzegovina. Commentary*, Sarajevo, 2010; P. C. SZASZ, *The Dayton Accord: The Balkan Peace Agreement*, in *Cornell International Law Journal*, n. 3/1997; J. WOELK, *La Transizione Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Padova, 2008, capp. 3-5; S. YEE, *The New Constitution of Bosnia and Herzegovina*, in *European Journal of International Law*, vol. 7, n. 2/1996.

Tale assetto, supportato dal principio dell'uguaglianza dei tre principali gruppi etnici<sup>3</sup> nelle istituzioni, ha indubbiamente contribuito in modo apprezzabile alla pacificazione e alla ricostruzione del paese, pur tuttavia evidenziando diverse lacune relativamente al rispetto dei diritti fondamentali degli individui, alla democraticità degli organi elettivi, alla salvaguardia della *rule of law*, nonché all'efficacia dell'azione amministrativa.

In particolare, le prime due criticità appena menzionate sono state accertate dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (di seguito, Corte EDU) mediante una serie di sentenze di condanna pronunciate nei confronti della BiH nell'ultimo decennio. In proposito, è doveroso riportare la censura del 2009 relativamente all'esclusione di qualsivoglia cittadino non appartenente ad alcun popolo costituente<sup>4</sup> dall'elettorato passivo per la Camera dei Popoli<sup>5</sup> e per la Presidenza<sup>6</sup> dello Stato balcanico<sup>7</sup>. Analogamente, nel 2014 la Corte EDU ha censurato le medesime restrizioni sofferte da chi volutamente rifiuti di registrarsi quale componente di un popolo costituente<sup>8</sup>. In ultimo, i giudici di Strasburgo hanno sancito l'incompatibilità convenzionale delle disposizioni interne atte a riservare al corpo elettorale della FBiH la sola elezione del componente bosgnacco e di quello croato in seno alla Presidenza e, specularmente, agli elettori della RS la sola elezione del componente serbo, vietando la candidatura degli individui appartenenti a un popolo costituente posto in condizione minoritaria nell'Entità di residenza<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> Si tratta dei bosgnacchi, dei serbi e dei croati, definiti quali “popoli costituenti” dello Stato bosniaco. Per un approfondimento teorico e giurisprudenziale circa la portata di tale principio insito nel preambolo della Costituzione, si veda su tutti C. STEINER – N. ADEMOVIĆ – J. MARKO, *Constituent Power*, in C. STEINER – N. ADEMOVIĆ (eds.), *Constitution of Bosnia and Herzegovina. Commentary*, Sarajevo, 2010, pp. 61-83.

<sup>4</sup> Il riferimento è ai c.d. “altri”, menzionati nello stesso preambolo della Costituzione.

<sup>5</sup> Camera alta del Parlamento bicamerale bosniaco, titolare della rappresentanza su base egualitaria dei tre popoli costituenti. In proposito, v. su tutti R. BAINTER – E. D'AOUST, *House of Peoples (Article IV.1)*, in C. STEINER – N. ADEMOVIĆ (eds.), *Constitution of Bosnia and Herzegovina. Commentary*, Sarajevo, 2010, pp. 622-624.

<sup>6</sup> Organo tripartito composto da un rappresentante per ciascun popolo costituente. Per maggiori approfondimenti, v. su tutti R. BAINTER, *Article V – The Presidency of Bosnia and Herzegovina*, in C. STEINER – N. ADEMOVIĆ (eds.), *Constitution of Bosnia and Herzegovina. Commentary*, Sarajevo, 2010, pp. 637-648.

<sup>7</sup> V. CORTE EDU, *Sejdić e Finci c. Bosnia ed Erzegovina*, 27996/06 e 34836/06, 22 dicembre 2009. Per un'analisi dottrinale, v. N. HADJIGEORGIOU, *Case Note: Sejdić And Finci v. Bosnia And Herzegovina*, in *King's Student Law Review*, vol. 3, n. 2/2012; M. MILANOVIĆ, *Introductory Note to European Court of Human Rights (Grand Chambre): Sejdić & Finci v. Bosnia and Herzegovina*, in *International Legal Materials*, vol. 49, n. 2/2010; L.E. WAKELY, *From Constituent Peoples to Constituents: Europe Solidifies Fundamental Political Rights for Minority Groups in Sejdić v. Bosnia*, in *The North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, n. 3/2010.

<sup>8</sup> V. CORTE EDU, *Zornić c. Bosnia ed Erzegovina*, 3601/06, 15 dicembre 2014. La ricorrente si era qualificata quale “cittadina della BiH” rifiutando di affiliarsi ad alcuno dei tre gruppi etnici maggioritari. Per un'analisi dottrinale, v. M. DICOSOLA, “Divided we... stand”: *il federalismo etnico della Bosnia ed Erzegovina dichiarato nuovamente in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it) (consultato in data 24 dicembre 2017).

<sup>9</sup> V. CORTE EDU, *Pilav c. Bosnia ed Erzegovina*, 41939/07, 9 giugno 2016. Per un approfondimento, v. S. GRAZIADEI, *The Strasbourg Court and Challenges to the Constitutional Architecture of Post-Conflict Federalism in Bosnia-Herzegovina and Beyond*, in *Review of Central and East European Law*, vol. 42, nn. 2-3/2017. Sia inoltre concesso il rinvio a M. COSTA, *Pilav c. Bosnia-Erzegovina: ancora sull'incompatibilità tra l'assetto istituzionale di Dayton e la CEDU in materia elettorale*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3/2016.

Nondimeno, il persistente inadempimento del paese balcanico al dettato della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (di seguito, CEDU) e alle sentenze della Corte EDU appena richiamate costituisce *ipso facto* un gravoso ostacolo sul cammino di integrazione europea, posto che le violazioni riscontrate dai giudici di Strasburgo rientrano appieno nell'ambito dei c.d. criteri politici di Copenhagen, il cui rispetto costituisce ormai da lungo tempo condizione formale per l'apertura dei negoziati di adesione all'Unione europea<sup>10</sup>.

2. A fronte di dette evenienze, una rivalutazione dell'autonomia non territoriale – ispirata in particolare sul modello teorizzato dal giurista e politico austriaco Karl Renner alla fine del diciannovesimo secolo con la finalità di sopire le crescenti tensioni tra i diversi gruppi etnici dell'Impero austro-ungarico – potrebbe rivelarsi di assoluta efficacia nell'identificare misure utili per un effettivo completamento della transizione dell'ordinamento bosniaco da un assetto post-bellico ai caratteri propri di un sistema democratico funzionante, attenuando le problematiche insite in un federalismo emergenziale aggravato dall'assoluta predominanza della dimensione etnica sulla tutela delle prerogative individuali<sup>11</sup>.

In premessa occorre specificare come il modello originario di Renner avesse la finalità di gestire in modo ordinato le dinamiche inter-etniche createsi in uno Stato multinazionale: nell'impossibilità di effettuare in questa sede una precisa disamina dello studio in parola<sup>12</sup>, è comunque opportuno identificarne gli elementi salienti per valutarne la possibile applicazione nel contesto del paese balcanico. Definito lo Stato come un ordinamento dominato dalla sfera degli interessi del gruppo dominante e la nazione come l'associazione degli individui che condividono uno stesso pensiero e linguaggio, nonché una comunità

---

<sup>10</sup> Su cui si rimanda, per un'analisi generale, a L. CAPPUCIO, *Le condizioni costituzionali di adesione all'Unione europea*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, 2006; T. CERRUTI, *L'Unione europea alla ricerca dei propri confini. I criteri politici di adesione e il ruolo dei nuovi Stati membri*, Torino, 2010; M. CREMONA, *Accession to the European Union: membership conditionality and accession criteria*, in *Polish Yearbook of International Law*, vol. 25, 2001; C. HILLION, *The Copenhagen Criteria and their Progeny*, in C. HILLION (ed.), *EU Enlargement: A Legal Approach*, Oxford, 2004; D. KOCHENOV, *Behind the Copenhagen Façade. The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law*, in *European Integration online Papers*, n. 10/2004. Specificamente sulla situazione bosniaca, v. L. APPICCIAFUOCO, *Integrazione dei Balcani occidentali nell'Unione europea e il principio di condizionalità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2007; E. BENEDETTI, *Il principio di "condizionalità" nei processi di allargamento dell'UE: la Bosnia-Erzegovina ed il caso Sejdic-Finci*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, n. 3/2014; E. VETTORI, *EU Conditionality on Nationality-Sensitive Matters in Bosnia and Herzegovina: Promoting Democracy or Maintaining the Status Quo?*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, n. 5/2013. Sia parimenti consentito il rinvio a M. COSTA, *Da Dayton a Bruxelles? L'evoluzione della condizionalità pre-adesione dell'Unione europea e gli effetti della nuova strategia applicata nei confronti della Bosnia-Erzegovina*, in *Federalismi.it*, n. 11/2016.

<sup>11</sup> Cfr. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Opinion on the Constitutional Situation of Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative*, CDL-AD (2005)004, 11 marzo 2005, par. 76.

<sup>12</sup> Riportato integralmente e ampiamente commentato in E. NIMNI (ed.), *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Abingdon, New York, 2005.

intellettuale ed emotiva, sono identificati cinque interessi pubblici principali, ed è svolta una riflessione su quali dovrebbero essere assegnati alla responsabilità delle istituzioni statali e quali agli organi di autogoverno di ciascuna nazione. Di guisa, detti gruppi nazionali dovrebbero disporre di soggettività giuridica nell'ordinamento dello Stato e, in particolare, vedersi affidata la competenza per le materie rientranti nell'ambito culturale, linguistico ed educativo, oltre che la capacità impositiva necessaria per reperire i fondi necessari all'esercizio effettivo delle proprie attribuzioni. Alle autorità statali spetta invece, in particolare, l'amministrazione della giustizia, la difesa e le relazioni internazionali, la tutela dell'ordine pubblico e l'onere di intervenire nel settore della cultura con funzioni sussidiarie, qualora una nazione non sia in grado di garantire uno *standard* minimo in ambito educativo.

Concretamente, lo schema proposto da Renner prevede anzitutto la divisione dei cittadini in gruppi nazionali, sulla base di apposite autodichiarazioni rese al raggiungimento della maggiore età; essi, a prescindere dal territorio di residenza, costituiscono un'entità titolare di specifiche prerogative costituzionali – in particolare, come appena visto, negli ambiti culturale, linguistico ed educativo. Per quanto attiene, invece, l'apparato amministrativo dello Stato, esso è demandato al Cantone, quale istituzione territoriale di livello inferiore: nei cantoni etnicamente omogenei, la gestione delle prerogative statali e nazionali sarebbe affidata alla medesima struttura; in caso contrario, sarebbe implementato un sistema amministrativo parallelo, demandando a un singolo organo le materie di competenza statale e affidando la gestione dell'ambito culturale all'autogoverno di ciascun gruppo nazionale. In tale evenienza, inoltre, un comitato congiunto tratterebbe le questioni ritenute maggiormente sensibili e controverse.

Tale modello di *governance* verrebbe replicato anche per le istituzioni di livello superiore, fino agli organi supremi dello Stato. Pertanto, il Parlamento assumerebbe un assetto bicamerale, identificando la Camera alta quale organo titolare della rappresentanza delle nazioni. Lo Stato avrebbe inoltre l'onere di istituire un tribunale incaricato di garantire la costante applicazione della Costituzione e di dirimere le controversie tra gli organi sopra citati in merito all'esercizio delle proprie competenze, al fine di evitare ogni controversia tra le diverse nazioni<sup>13</sup>.

Per quanto il modello in parola sia stato implementato solo in minima parte nella serie di riforme politico-istituzionali avvenute negli ultimi anni di esistenza dell'Impero austro-ungarico<sup>14</sup>, esso fornisce una valida base per un'analisi teorica sulla gestione dei rapporti tra lo Stato e le minoranze, nonché, nei contesti

---

<sup>13</sup> Cfr. E. NIMNI, *National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism*, in *Ethnopolitics*, vol. 6, n. 3/2007, p. 347. Per maggiori approfondimenti sul modello teorico fin qui riportato, si rimanda a K. RENNER, *Staat und Nation. Zur osterreichischen Nationalitätenfrage. Staatsrechtliche Untersuchung über die möglichen Principien einer Lösung und die juristischen Voraussetzungen Nationalitätengesetzes*, Vienna, 1899, trad. in E. NIMNI (ed.), *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Abingdon, New York, 2005.

<sup>14</sup> In proposito, v. B. KUZMANY, *Habsburg Austria: Experiments in Non-Territorial Autonomy*, in *Ethnopolitics*, vol. 15, n. 1/2016.

multinazionali, tra i diversi gruppi presenti nel territorio. Lo studio di Renner auspica, infatti, il riconoscimento – a beneficio dei gruppi nazionali – di prerogative collettive riconosciute a livello costituzionale, nonché del principio di autodeterminazione nell’ambito culturale, con la finalità di prevenire ogni spinta secessionistica e preservare, di guisa, l’integrità territoriale dello Stato<sup>15</sup>.

Non sorprende, pertanto, il fatto che il primo pilastro su cui il modello è basato sia la critica del principio territoriale quale elemento cardine dell’organizzazione della comunità: ciò muovendo dall’assunto per cui lo stesso principio, elemento imprescindibile della concezione moderna dello Stato nazionale, non risolverebbe la questione minoritaria, lasciando spazio a politiche poco concilianti nei confronti dei gruppi in parola, quali la dominazione da parte della maggioranza, l’assimilazione forzata o l’espulsione<sup>16</sup>. Tali previsioni si sarebbero peraltro concretizzate appieno all’atto della ridefinizione dei confini europei al termine del primo e del secondo conflitto mondiale quando, rispettivamente, furono ridotti o mantenuti in condizione minoritaria tra i venticinque e i trenta milioni di persone<sup>17</sup>, e fu persino auspicata l’espulsione di massa delle minoranze quale mezzo per la formazione di Stati nazionalmente omogenei<sup>18</sup>. L’altro elemento cardine del modello di Renner consiste nell’adozione del principio della personalità, considerata “[...] *not only [as] the highest form of autonomy, but [also as] the highest level of personal autarky and the harmonic unity of all forces and qualities.*”<sup>19</sup> Esso consiste materialmente nella piena autodeterminazione di ciascun individuo, esercitabile attraverso la dichiarazione di appartenenza a una nazione al raggiungimento della maggiore età. Di guisa, tale appartenenza personale non sarebbe stabilita dalle autorità dello Stato sulla base di criteri oggettivi, né da quelle della stessa comunità nazionale, ma resterebbe in capo a ogni singolo cittadino<sup>20</sup>. Tale elemento costituisce il nucleo di un sistema altamente individualistico, nella misura in cui il predetto diritto di autodeterminazione è esercitato esclusivamente dal singolo per mezzo di una decisione personale, libera e non connessa ad alcun vincolo territoriale. Tuttavia, sono parimenti rinvenibili alcune restrizioni, necessarie per il funzionamento del modello: su tutte, si riporta l’obbligo di effettuare la registrazione in parola, indispensabile per l’organizzazione e l’esercizio delle prerogative della nazione, nonché per l’esazione delle imposte<sup>21</sup>, e l’impossibilità di

<sup>15</sup> Cfr. E. NIMNI, *National–Cultural Autonomy as an Alternative...*, cit., p. 346.

<sup>16</sup> Cfr. G. NOOTENS, *Nations, states and the sovereign territorial ideal*, in E. NIMNI (ed.), *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Abingdon, New York, 2005, pp. 55-56.

<sup>17</sup> Cfr. C.A. MACARTNEY, *National States and National Minorities*, New York, 1968, p. 211.

<sup>18</sup> Cfr. *ibidem*, p. 506, ove sono riportate eloquenti affermazioni in proposito rese dall’allora *premier* britannico Winston Churchill dinanzi la Camera dei Comuni relativamente alla traslazione a ovest del territorio polacco e al conseguente reinsediamento delle popolazioni coinvolte.

<sup>19</sup> K. RENNER, cit. in A. AGNELLI, *Questione Nazionale e Socialismo: Contributo allo Studio del Pensiero di Karl Renner e Otto Bauer*, Bologna, 1969, p. 97.

<sup>20</sup> Cfr. R. BAUBOCK, *Political autonomy or cultural minority rights? A conceptual critique of Renner’s model*, in E. NIMNI (ed.), *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Abingdon, New York, 2005, p. 101.

<sup>21</sup> Cfr. G. NOOTENS, *Nations, states and the sovereign...*, cit., p. 57.

indicare la propria affiliazione a più di un gruppo nazionale, circostanza particolarmente limitativa nel caso di popolazioni bilingue<sup>22</sup>.

3. Fatta eccezione per una rilevante esperienza applicativa dello studio di Renner nell'Estonia degli anni venti e trenta del secolo scorso<sup>23</sup>, la generale chiusura verso il riconoscimento di diritti di natura collettiva riscontrabile nella prassi dei paesi occidentali nei decenni successivi al secondo conflitto mondiale, nonché il coevo favore dei paesi dell'est europeo verso l'autonomia territoriale – per quanto sovente implementata solo *de jure* e, comunque, in modo scarsamente incisivo per effetto dei caratteri propri della forma di Stato socialista – non rendevano applicabile il modello in pressoché alcuna circostanza di particolare rilievo fino ai primi anni novanta.

Il sostanziale mutamento del contesto politico avvenuto con la caduta dei regimi appena menzionati ha, tuttavia, consentito – soprattutto nel contesto dei nuovi ordinamenti sorti nell'Europa centrale e orientale<sup>24</sup> – lo studio di forme di tutela delle minoranze nazionali basate sul riconoscimento dell'autonomia non territoriale, benché in modo più restrittivo rispetto al modello originario. Mette conto, in proposito, sottolineare la tendenziale propensione, in detti ordinamenti, a esaltare la dimensione nazionale dello Stato, che riveste i connotati tipici della “democrazia etnica”<sup>25</sup>, ove la nazione titolare assume un ruolo privilegiato rispetto alle minoranze nazionali presenti sul territorio<sup>26</sup>. Ai fini della presente analisi, rileva osservare come il modello originario sia stato implementato quale strumento per garantire un'effettiva tutela delle prerogative dei gruppi in posizione minoritaria a fronte di un numero considerevole di rivendicazioni autonomiste, pur tuttavia non intaccando la piena capacità di governo del territorio attribuita alle istituzioni statali e il ruolo predominante della nazione maggioritaria nelle

---

<sup>22</sup> Cfr. R. BAUBOCK, *Political autonomy or cultural minority...*, cit., p. 101.

<sup>23</sup> In proposito, v. *ex multis* A. GIANNINI, *La situazione giuridica delle minoranze in Estonia*, Roma, 1930; V. POLESHCHUK, *Russian National Cultural Autonomy in Estonia*, in T.H. MALLOY – A. OSIPOV – B. VIZI (eds.), *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies and Risks*, Oxford, 2015, pp. 229-235.

<sup>24</sup> Si tratta, in particolare, dell'Estonia, della Federazione russa, della Slovenia, della Serbia e dell'Ungheria. Per un'analisi generale, v. *ex multis* B. DE VILLIERS, *Protecting Minorities on a Non-Territorial Basis — Recent International Development*, in *Beijing Law Review*, n. 3/2012; A. EIDE, *Cultural Autonomy: Concept, Content, History and Role in the World Order*, in M. SUKSI (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, L'Aia, 1998; T.H. MALLOY – A. OSIPOV – B. VIZI (eds.), *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies and Risks*, Oxford, 2015; L. SALAT – S. CONSTANTIN – A. OSIPOV – I.G. SZÉKELY (eds.), *Autonomy Arrangements around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases*, Cluj-Napoca, 2014, capp. 10-13; D.J. SMITH, *NTA as Political Strategy in Central and Eastern Europe*, in T.H. MALLOY – F. PALERMO (eds.), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford, 2015.

<sup>25</sup> Per un'analisi teoretica della nozione, si rimanda a S. SMOOHA, *The Model of Ethnic Democracy*, in *ECMI Working Papers*, n. 13/2002.

<sup>26</sup> Cfr. A. OSIPOV, *Non-Territorial Autonomy during and after Communism: In the Wrong or Right Place?*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 12, n. 1/2013, p. 10.

istituzioni. Ricordando che il contesto della teorizzazione di Renner riguardava uno Stato multinazionale composto da diversi gruppi posti – almeno formalmente – in posizione paritaria, appare evidente come le recenti esperienze applicative riguardino composizioni etnico-sociali del tutto differenti. A ciò consegue che un modello ideato per la gestione delle dinamiche instauratesi tra gruppi nazionali posti in una condizione di formale uguaglianza all'interno di un ordinamento multinazionale sia stato riadattato quale strumento per garantire una certa autonomia alle minoranze nazionali, poste con ogni evidenza in posizione subordinata rispetto alla nazione predominante. Di guisa, riconciliando lo studio di Renner con il contesto originario – ovvero uno Stato multinazionale privo di una nazione titolare – potrebbero emergere validi elementi per una parziale implementazione del modello in parola nell'ordinamento bosniaco.

4. Anzitutto, è doveroso premettere come non sia possibile prescindere in modo assoluto dall'elemento territoriale nel caso di specie, posto che – nell'opinione di chi scrive – non sussistono in alcun modo le condizioni necessarie al superamento della divisione dello Stato in due Entità distinte, elemento cardine degli accordi di Dayton e dello stesso processo di pacificazione<sup>27</sup>. Nondimeno, diversi accadimenti degli ultimi anni – rinvenibili in particolare nella RS – lascerebbero intendere una tendenza all'evoluzione in senso centrifugo dell'ordinamento federale della BiH: mette conto citare, *inter alia*, le azioni dei vertici politici serbi volte a contrastare l'operato dei giudici statali – finanche quello degli stessi giudici costituzionali – e dell'Alto Rappresentante del Segretario Generale dell'ONU<sup>28</sup>, nonché le ricorrenti minacce delle stesse autorità di Banja Luka con cui si paventa l'indizione di un *referendum* secessionista nella RS nel caso in cui non si ritorni alla lettera degli Accordi di Dayton, restituendo alle Entità le competenze erose negli ultimi due decenni per effetto della giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>29</sup> –

---

<sup>27</sup> Sul punto, v. *infra*, par. 5.

<sup>28</sup> In proposito, assume particolare rilevanza l'indizione di un *referendum* nel 2015 – successivamente riviato *sine die* – finalizzato a rimuovere l'autorità dei giudici nazionali dal territorio della RS, nonostante l'evidente incostituzionalità dello stesso e le condanne pervenute dalla comunità internazionale. Analoghe considerazioni possono essere estese al *referendum* – effettivamente svolto nel settembre 2016 – sul mantenimento della festività nazionale della RS dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale (sulla cui sentenza v. *infra*, nota successiva).

<sup>29</sup> Sul punto, si segnalano in particolare le sentenze U-5/98 III, *Alija Izetbegović*, 1 luglio 2000, (per un approfondimento, v. su tutti M. DICOSOLA, *La rappresentanza dei popoli costitutivi in Bosnia ed Erzegovina tra identità nazionali e standard europei*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2010; F. GAMBINI, *Una (forse) storica sentenza della Corte Costituzionale della Bosnia Erzegovina*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2001; F. PALERMO, *Bosnia-Erzegovina: la Corte costituzionale fissa i confini della (nuova) società multi-etnica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4/2000); U-4/04, *Sulejman Tihic*, 31 marzo 2006; U-14/12, *Željko Komšić*, 26 marzo 2015 (in proposito, v. M. DICOSOLA, *The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina declares the system of ethnic federalism of the Entities inconsistent with the principle of non-discrimination: much ado about nothing?*, in *diritticomparati.it* consultato in data 28 dicembre 2017); U-3/13, *Bakir Izetbegović*, 26 novembre 2015 (su cui v. S. GRAZIADEI, *The Unconstitutional Holiday: Bosnian Constitutional Court annuls Serb Republic Day*, in *verfassungsblog.de* consultato in data 28 dicembre 2017).

dalla quale dovrebbero essere rimossi, negli auspici degli stessi esponenti politici della RS, i tre giudici internazionali<sup>30</sup> –, nonché limitando le capacità di azione della procura statale, tuttora attiva nel perseguire i responsabili di diversi crimini commessi durante il conflitto degli anni novanta.

Tuttavia, quanto appena riportato non osta a priori all'applicazione di alcuni elementi ispirati all'autonomia non territoriale. Peraltro, autorevole dottrina ha avuto modo di sostenere come la teorizzazione di Renner non assuma alcun ruolo sostitutivo, ma soltanto complementare, rispetto alle consuete forme di autonomia territoriale<sup>31</sup>. Ciò poiché le sole misure non territoriali non sarebbero sufficienti a risolvere potenziali tensioni innescate da gruppi di ampie dimensioni, confinati in specifiche porzioni geografiche dello Stato e mossi dall'ambizione dell'autogoverno delle aree in parola<sup>32</sup>: pare superfluo sottolineare come siffatte condizioni siano riscontrabili appieno nel paese balcanico.

Inoltre, la complementarità di cui sopra sarebbe rinvenibile anche nel modello originario. Secondo quanto affermato da autorevole dottrina, qualora il giuspubblicista austriaco avesse voluto escludere del tutto l'elemento territoriale dal proprio paradigma, non avrebbe esitato a proporre la rimozione della divisione duale dell'Impero austro-ungarico e della relativa compresenza di due Parlamenti (a Vienna e a Budapest), affidando la tutela delle prerogative della nazione magiara alle stesse strutture non territoriali, al pari dei gruppi minori; tuttavia, Renner sarebbe stato consapevole che una soluzione del genere avrebbe causato gravi sollevazioni nella regione ungherese, a causa della perdita della maggiormente incisiva autonomia territoriale ottenuta nel 1867<sup>33</sup>.

**5.** Per le motivazioni appena esposte, pare opportuno ribadire come la teorizzazione sull'autonomia non territoriale non possa trovare piena applicazione nell'ordinamento della BiH; tuttavia, alcune delle misure sopra descritte potrebbero dimostrarsi di particolare utilità per riformare la Costituzione di Dayton, al fine di permettere un'evoluzione dell'ordinamento verso un federalismo stabile ed efficace.

A tale proposito, rileva prendere in considerazione una possibile evoluzione della funzione delle Entità, quali organi territoriali di livello sub-statale. Nell'opinione di chi scrive è, anzitutto, imprescindibile premettere l'insostenibilità – quando non la pericolosità per il mantenimento dei delicati equilibri inter-

---

<sup>30</sup> Per un'ampia analisi sulle diverse posizioni assunte dai rappresentanti dei “popoli costituenti” in merito al mantenimento dei tre giudici internazionali in seno alla Corte costituzionale, nonché su possibili riforme circa la composizione dell'organo, v. S. GRAZIADEI, *Six models for Reforming the Selection of Judges to the BiH Constitutional Court*, in *Centre for Southeast European Studies Working Paper*, n. 14/2016.

<sup>31</sup> Cfr. W. KYMLICKA, *Renner and the accommodation of sub-state nationalisms*, in E. NIMNI (ed.), *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Abingdon, New York, 2005, p. 138.

<sup>32</sup> Cfr. W. KYMLICKA, *The Evolving Basis of European norms of Minority Rights: Rights to Culture, Participation and Autonomy*, in M. WELLER – D. BLACKLOCK – K. NOBBS (eds.), *The Protection of Minorities in the Wider Europe*, Londra, 2008, pp. 22-24.

<sup>33</sup> Cfr. W. KYMLICKA, *Renner and the accommodation...*, cit., pp. 140-142.

etnici progressivamente consolidatisi nell'ultimo ventennio – di qualsivoglia proposta volta all'eliminazione delle stesse Entità<sup>34</sup>: esse cristallizzano, in ultima analisi, la situazione politico-territoriale in essere al cessate il fuoco del 1995 e garantiscono ampie autonomie ai popoli costituenti serbo e croato, difficilmente replicabili a livello statale e suscettibili di scaturire in nuove tensioni inter-etniche qualora non adeguatamente “assorbite” a livello istituzionale.

Ciò premesso, l'implementazione di organismi di autogoverno culturale su base non territoriale si rivelerebbe di particolare utilità nella FBiH, per due distinti ordini di motivazioni: anzitutto per frenare le rivendicazioni separatiste avanzate da larga parte dei rappresentanti del popolo costituente croato, da lungo tempo favorevole alla creazione di una terza Entità a maggioranza croata<sup>35</sup>, dotando il gruppo in parola di maggiori prerogative in ambito culturale, sociale, educativo e religioso, pur nel contesto di un'Entità composta da un'ampia maggioranza di individui appartenenti al gruppo bosgnacco; inoltre, tale evoluzione permetterebbe l'eliminazione dei Cantoni, o quantomeno una ridefinizione in senso restrittivo delle competenze loro attribuite, trasformandoli da organi territoriali dotati di una propria Costituzione e di specifiche competenze a meri enti locali preposti esclusivamente allo svolgimento di funzioni amministrative. Di guisa, una parte consistente delle prerogative cantonali dovrebbe essere affidata agli organi di autogoverno di ciascuna comunità, cui – secondo lo schema di Renner – sarebbero attribuite ampie competenze nelle materie inerenti lo sviluppo culturale *lato sensu*, ivi incluse le questioni linguistiche, scolastiche ed educative, sociali ed etico-religiose. In proposito, si determinerebbe il permanere della criticata politica delle “due scuole sotto lo stesso tetto” attualmente vigente nella FBiH – ove esistono classi e programmi scolastici separati per bosgnacchi e croati, sovente all'interno della medesima struttura –, ma detta situazione potrebbe essere temperata dalla previsione di un incisivo ruolo di controllo in capo all'Entità o allo Stato sulle politiche scolastiche attuate da ciascuna comunità autonoma.

Di converso, nella RS l'effettiva implementazione di strumenti autonomi non territoriali parrebbe *prima facie* costituire un compromesso accettabile tra le persistenti istanze autonomistiche di alcuni gruppi

---

<sup>34</sup> Si tratta, in particolare, di quanto teorizzato e proposto dal movimento civico “K-143”, consistente nella trasformazione del paese balcanico in uno Stato unitario basato sulla centralità dei 143 municipi esistenti, in ciascuno dei quali sarebbe eletto – in base all'ampiezza demografica – uno o più membri della Camera dei Rappresentanti con un sistema elettorale maggioritario a turno unico. La Camera dei Popoli, la cui modalità attuale di elezione è stata ripetutamente censurata dalla Corte EDU con le sentenze richiamate in apertura, continuerebbe ad essere formata su base etnica, ma perderebbe ogni funzione legislativa. Non meno importante, e maggiormente rilevante ai fini della presente analisi, la proposta del movimento K-143 auspica una drastica semplificazione dell'ordinamento statale, per effetto della riduzione degli organi decisionali e dei livelli di organizzazione territoriale sub-statale: in particolare, dovrebbero essere eliminate le entità, il distretto di Brčko e i cantoni nella FBiH. Per un approfondimento sulla proposta in parola, si rimanda allo studio redatto dagli stessi proponenti, disponibile al sito <http://www.municipalizacija.ba/en/dokument.html> (consultato in data 18 febbraio 2018).

<sup>35</sup> In proposito, v. *ex multis* F. BIEBER, *Croat Self-Government in Bosnia – A Challenge for Dayton?*, in *ECMI Brief*, n. 5/2001.

bosgnacchi e croati posti in posizione minoritaria e la concezione unitaria dell'Entità, elemento imprescindibile per la maggioranza serba e per le autorità di Banja Luka. In siffatta circostanza, l'autonomia non territoriale assumerebbe maggiormente i comuni connotati di meccanismo finalizzato alla tutela delle minoranze nazionali, rispetto a quanto esposto in relazione alla FBiH.

6. Non meno rilevante, in materia elettorale, l'adozione di soluzioni ispirate al paradigma oggetto del presente contributo permetterebbe di fornire risposte adeguate – per quanto non del tutto risolutive – ad alcune delle censure della Corte EDU riportate in precedenza: in particolare, la conformità dell'ordinamento della BiH alla sentenza *Pilav*<sup>36</sup> del 2016 sarebbe un obiettivo auspicabilmente conseguibile con facilità, non necessitando un completo stravolgimento dell'assetto istituzionale del paese balcanico. Sarebbe infatti sufficiente “de-territorializzare” le elezioni presidenziali, svincolando l'esercizio del diritto di voto dall'effettiva residenza in una specifica porzione del territorio statale, per mezzo di una riforma dell'art. V della Costituzione volta a introdurre uno scrutinio unificato su base statale, pur mantenendo il carattere tripartito della Presidenza. Di guisa, verrebbe rimosso il vincolo territoriale che attualmente prevede l'elezione di un bosgnacco e di un croato nella FBiH e di un serbo nella RS, assicurando comunque la titolarità di un seggio dell'organo tripartito a ciascun popolo costituente<sup>37</sup>.

Diversamente, la conformità dell'ordinamento bosniaco alle sentenze *Sejdić e Finci*<sup>38</sup> del 2009 e *Zornić*<sup>39</sup> del 2014 richiede una più incisiva e gravosa revisione costituzionale, estranea all'implementazione di forme di autonomia non territoriale e atta a garantire pieni diritti politici anche ai cittadini non disponibili a registrarsi quali componenti di un popolo costituente. Come accertato dalla giurisprudenza della Corte EDU, si tratta in particolare del diritto all'elettorato passivo per la Camera dei Popoli e per la Presidenza. Ai fini del presente contributo, non rileva effettuare una ricognizione puntuale sulle proposte di riforma costituzionale in grado di determinare la piena conformità dell'ordinamento bosniaco alla giurisprudenza dei giudici di Strasburgo<sup>40</sup>; tuttavia, è necessario evidenziare come il secondo ramo dell'organo legislativo

---

<sup>36</sup> V. *supra*, nota 9.

<sup>37</sup> Tale soluzione è stata suggerita in un'opinione dissenziente allegata alla sentenza resa dalla Corte costituzionale della BiH nel medesimo caso oggetto del ricorso alla Corte EDU appena menzionato. Sul punto, cfr. CORTE COSTITUZIONALE DELLA BIH, AP-2678/06, *Stranka za Bosnu i Hercegovinu i Ilijaza Pilava, Separate dissenting opinion of Judge Constance Greve*, 29 settembre 2006, p. 17.

<sup>38</sup> V. *supra*, nota 7.

<sup>39</sup> V. *supra*, nota 8.

<sup>40</sup> Per un'ampia analisi, v. H. BOLDT, *Ending Consociational Power-Sharing The Sejdić and Finci Case and the Prospects for Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina*, in *Vienna Journal on International and Constitutional Law*, vol. 6, nn. 3-4/2012; S. GAVRIĆ, *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina. A Unicameral Parliamentary Political System as a Solution for the Implementation of the Ruling in the Case “Sejdić and Finci vs. Bosnia and Herzegovina”?*, in *South-East European Journal of Political Science*, vol. 2, n. 1/2013; E. HODŽIĆ – N. STOJANOVIĆ, *New/Old Constitutional Engineering? Challenges and implications of the European Court of Human Rights Decision in the Case of Sedjić and Finci v. BiH*, Sarajevo,

– al pari del vertice esecutivo dello Stato – adempia alla funzione di garantire l’uguaglianza dei tre popoli costituenti, a prescindere da ogni considerazione di natura demografica. Pertanto, pare *prima facie* problematico modificare in modo radicale un siffatto equilibrio, introducendo una rappresentanza – anche numericamente esigua – riservata ai c.d. “altri” – ovvero i cittadini non appartenenti ad alcun popolo costituente – in aggiunta alla composizione attuale dell’organo, posto che detti seggi potrebbero prestarsi a fungere da “terreno di conquista” per il gruppo bosgnacco, numericamente maggioritario, abusando della disciplina sulla registrazione di candidati. Ancora più critica si rivelerebbe la sottrazione di un seggio a ciascun gruppo al fine di garantire una rappresentanza agli “altri”, che si troverebbero decisamente sovra-rappresentati rispetto ai popoli costituenti in relazione alle effettive dimensioni demografiche.

Diversamente, potrebbe rivelarsi foriera di effetti positivi una riforma dell’art. IV, par. 1.a, della Costituzione<sup>41</sup> atta a trasformare la procedura di elezione della Camera dei Popoli da indiretta a diretta, trasferendo tale prerogativa dagli organi legislativi delle Entità all’intero corpo elettorale. Una siffatta riforma risolverebbe – *mutatis mutandis* – la criticità riscontrata nella sentenza *Pilav* in relazione alla Presidenza, ovvero la mancata rappresentanza delle minoranze in ciascuna Entità, posto che la normativa attuale riserva ai delegati bosgnacchi e croati della Camera dei Popoli della FBiH il potere di nomina dei rispettivi membri nel secondo ramo del Parlamento statale, nonché all’Assemblea Nazionale della RS la nomina dei delegati serbi nel medesimo organo legislativo statale. Ciò non sarebbe, peraltro, sufficiente a determinare la completa conformità della normativa elettorale con le norme convenzionali, ma implicherebbe un indubbio sviluppo positivo rispetto alla disciplina vigente.

L’adeguamento dell’ordinamento bosniaco alle sentenze *Sejdić e Finci* del 2009 e *Zornić* del 2014 pare ancora più complesso per quanto attiene la Presidenza collegiale: ritenendo impraticabile l’introduzione di un quarto membro nell’organo, non resterebbe che ammettere all’elettorato passivo gli “altri” e sostituire la tutela dell’uguaglianza formale dei popoli costituenti con una previsione più flessibile, atta a prevenire l’assegnazione di più di un seggio al medesimo gruppo. La perdurante difficoltà riscontrata nell’attuare una riforma condivisa sulla questione, tuttavia, porta a svolgere una diversa riflessione circa la natura della violazione riscontrata nelle due sentenze sopra citate. Come noto, la procedura per l’elezione della Presidenza non rientra nell’ambito di applicazione *ratione materiae* dell’art. 3 del primo Protocollo Addizionale alla CEDU, che tutela il diritto a disporre di libere elezioni esclusivamente in

---

2011; V. PERRY, *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina: Does the Road to Confederation Go through the EU?*, in *International Peacekeeping*, vol. 22, n. 5/2015.

<sup>41</sup> Su cui v. *supra*, nota 5, per ulteriori approfondimenti.

riferimento alla composizione degli organi legislativi<sup>42</sup>. Di guisa, l'incompatibilità dell'ordinamento bosniaco con la convenzione continentale – limitatamente alla composizione della Presidenza collegiale – è determinata esclusivamente in ragione della ratifica da parte dello Stato balcanico del Protocollo Addizionale n. 12, che estende la tutela da qualsivoglia forma di discriminazione, non necessariamente sofferta in relazione al godimento di un diritto sostanziale garantito dalla CEDU<sup>43</sup>. Ricordato che solo una minima parte degli Stati parte della Convenzione ha sinora provveduto alla ratifica del Protocollo Addizionale n. 12<sup>44</sup>, e sottolineato l'apprezzabile sforzo della BiH nel voler assicurare un più elevato livello di protezione da ogni forma di discriminazione agli individui soggetti alla propria giurisdizione, l'inserimento di una dichiarazione nello strumento di ratifica atta a escludere la composizione della Presidenza dalla portata del protocollo in oggetto sarebbe stata del tutto giustificabile alla luce della peculiare situazione in essere in BiH, delle caratteristiche proprie della Costituzione di Dayton e della pressoché impossibilità, allo stato attuale, di riformare la composizione dell'organo supremo dello Stato.

7. A più di due decenni dalla creazione di un ordinamento federale emergenziale, finalizzato non tanto a delineare uno Stato efficiente e un equilibrato rapporto inter-istituzionale, quanto a porre termine a un sanguinoso conflitto e a parcellizzare quanto più possibile le sfere decisionali al fine di prevenire l'insorgere di nuovi attriti, il federalismo bosniaco pare essere relegato su un binario morto, stante la pressoché completa incapacità di auto-riformarsi e di evolversi. Per quanto impulsi degni di nota siano pervenuti dalle importanti sentenze della Corte costituzionale e della Corte EDU menzionate nel presente contributo, l'effettiva implementazione di quanto accertato in sede giurisdizionale è rimasta talora inattuata e talora garantita solo dall'intervento coercitivo dell'Alto Rappresentante del Segretario Generale

---

<sup>42</sup> La nozione di “organo legislativo” è stata interpretata dalla Corte EDU in modo estensivo, includendovi le assemblee di entità sub-statali dotate di funzione legislativa, tenuto conto dell'ordinamento interno di ciascuna Parte contraente, nonché il Parlamento europeo, a seguito delle più ampie competenze acquisite successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht. Per un approfondimento sull'evoluzione della giurisprudenza in materia, v. in particolare COMMISSIONE EDU, *X c. Austria*, 7008/75, 12 luglio 1976; CORTE EDU, *Mathieu-Mohin e Clerfayt c. Belgio*, 9267/81, 2 marzo 1987, par. 153; COMMISSIONE EDU, *Timke c. Germania*, 27311/95, 11 settembre 1995; CORTE EDU, *Matthews c. Regno Unito*, 24833/94, 18 febbraio 1999, par. 39 e 54.

<sup>43</sup> Il testo originario della CEDU presenta una forma di tutela dalla discriminazione, ma tale disposizione ha portata accessoria e può essere invocata solo qualora la fattispecie oggetto del ricorso sia connessa all'ambito di applicazione di un altro diritto sostanziale tutelato dalla convenzione. Tale limitazione viene meno nei confronti delle Parti che hanno ratificato il protocollo in parola. Sulla questione, v. *ex multis* F. BUONOMO, *Protocol 12 to the European Convention on Human Rights*, in *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 1, 2001-2002; G. DE BECO, *Le Protocole no. 12 à la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, n. 83/2010.

<sup>44</sup> Al momento il protocollo ha ottenuto la ratifica di soli venti Stati. Un riepilogo puntuale è disponibile al sito [https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/177/signatures?p\\_auth=6QNumD9d](https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/177/signatures?p_auth=6QNumD9d) (consultato in data 25 febbraio 2018).

dell'ONU<sup>45</sup>. Ciò costituisce indubbia riprova della sostanziale fragilità e immaturità del sistema federale della BiH, testimoniandone la tuttora incompleta transizione verso un assetto stabile e pienamente democratico.

Come sopra sostenuto, tuttavia, uno stravolgimento completo dell'impianto costituzionale delineato a Dayton sarebbe non solo di difficile attuazione, ma ampiamente inopportuno e suscettibile di compromettere gli sforzi di riconciliazione tra le tre principali comunità fin qui intrapresi. La transizione verso un federalismo non più connotato dai tratti tipici di un protettorato internazionale, ma dal rispetto e dalla piena attuazione dei valori comuni caratterizzanti le democrazie europee, dovrebbe pertanto avvenire mediante misure puntuali – quali quelle analizzate a titolo esemplificativo nel presente contributo – e proporzionate allo scopo di rimuovere singoli nodi critici riscontrabili nell'ordinamento vigente.

Autorevole dottrina identifica, inoltre, la necessità di garantire un maggiore pluralismo all'interno dell'ordinamento bosniaco, prevenendo la riduzione sistematica di tutti i rapporti giuridici alla sola dimensione etnica e istituendo contrappesi forti, capaci di depotenziare il principio del c.d. "federalismo etnico"<sup>46</sup>. Sulla questione, pare condivisibile sostenere che la dimensione etnica quale cardine dell'ordinamento assuma connotati problematici in quanto combinata al principio territoriale proprio dei sistemi federali<sup>47</sup>. Poiché le criticità rileverebbero in particolare nel combinato disposto della rigida applicazione di due principi del tutto funzionali qualora implementati singolarmente, qualsivoglia riforma dovrebbe avere come obiettivo il temperamento delle misure fondate su uno di essi. In una prospettiva del genere, pare chiaro come una drastica limitazione della dimensione etnica nell'ordinamento della BiH sia difficilmente perseguibile allo stato attuale. Diversamente, l'introduzione di specifici elementi ispirati all'autonomia non territoriale potrebbe risultare funzionale al depotenziamento della rigidità insita nella dimensione territoriale, alterando positivamente gli effetti del combinato disposto dei due principi in analisi, pur non stravolgendo nelle proprie caratteristiche essenziali la forma di governo parlamentare a base etnica caratterizzante lo Stato balcanico.

---

<sup>45</sup> Per un'analisi sulle prerogative straordinarie dell'Alto Rappresentante del Segretario Generale dell'ONU, nonché sulla legittimità delle stesse, v. *ex multis* R. CAPLAN, *Who guards the guardians? International accountability in Bosnia*, in D. CHANDLER (ed.), *Peace Without Politics? Ten Years of International State-Building in Bosnia*, Londra, New York, 2007; EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Opinion on the Constitutional Situation...*, cit., par. 84-100; G. KNAUS – F. MARTIN, *Lessons from Bosnia and Herzegovina: Travails of the European Raj*, in *Journal of Democracy*, vol. 14, n. 3/2003; J. MARKO, *Challenging the Authority of the UN High Representative before the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina*, in E. DE WET – A. NOLLAEMPER (eds.), *Review of the Security Council by Member States*, Anversa, 2003; V. PERRY, *Constitutional Reform and the 'Spirit' of Bosnia and Herzegovina*, in *ECMI Brief*, n. 7/2002; J. WOELK, *La Transizione Costituzionale...*, cit., pp. 129-142.

<sup>46</sup> Cfr. J. WOELK, *La Transizione Costituzionale...*, cit., pp. 168-170.

<sup>47</sup> In termini del tutto comparabili, cfr. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Opinion on the Constitutional Situation...*, op. cit., par. 68.



Ne deriverebbe, pertanto, un migliore bilanciamento tra la salvaguardia dei diritti collettivi riconosciuti ai popoli costituenti – necessari per il mantenimento della pace e per la stabilità istituzionale – e la piena tutela dei diritti fondamentali degli individui – sinora relegati in un’evidente posizione subalterna rispetto alle prerogative dei gruppi. In una siffatta prospettiva, si concretizzerebbe un più apprezzabile avanzamento dell’ordinamento bosniaco verso un sistema federale stabile e compiutamente democratico, finalizzato a rafforzare la giovane democrazia balcanica e a soddisfare i parametri condizionali necessari per una futura adesione della stessa all’Unione europea.