



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Tesi di Dottorato di Ricerca in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale

Curriculum in Teoria dello Stato e Istituzioni Politiche Comparete

XXXV Ciclo

**GRUPPI E MINORANZE NELLE TRANSIZIONI COSTITUZIONALI
DEGLI ORDINAMENTI DELLA EX JUGOSLAVIA: UN'ANALISI
COMPARATA DEI MODELLI A PARTIRE DAL CASO DELLA
BOSNIA ED ERZEGOVINA**

Relatrice:

Prof.ssa Astrid Zei

Dottoranda:

Francesca Rossi

1304236

A.A. 2022/2023

GRUPPI E MINORANZE NELLE TRANSIZIONI COSTITUZIONALI
DEGLI ORDINAMENTI DELLA EX JUGOSLAVIA: UN'ANALISI
COMPARATA DEI MODELLI A PARTIRE DAL CASO DELLA
BOSNIA ED ERZEGOVINA

INTRODUZIONE.....1

CAPITOLO I

I DIRITTI E LE TUTELE DELLE MINORANZE: DEFINIZIONI E STRUMENTI GIURIDICI
NEL DIRITTO COMPARATO

1. *Gruppi e minoranze: alla ricerca di una definizione giuridica* 7

 1.1. *Minoranze e pluralismo: le ragioni e i modelli della tutela tra forma di Stato, forma di Governo e tipo di Stato* 12

 1.2. *Diritti individuali, diritti collettivi e dimensione collettiva dei diritti delle minoranze* 17

2. *Categorie giuridiche e tipologie di minoranze: disciplina e strumenti di tutela*..... 20

 2.1. *Identità linguistica, uso della lingua e strumenti di tutela* 23

 2.2. *Libertà di religione e tutela delle minoranze religiose* 28

 2.3. *Specialità e criticità delle minoranze nazionali ed etniche negli ordinamenti composti*
 30

3. *I diritti politici e gli strumenti di garanzia della partecipazione e della rappresentanza delle minoranze*..... 33

 3.1. *Gli strumenti di partecipazione attiva delle minoranze nel processo decisionale* 37

 3.2. *Il decentramento del potere e la centralità delle minoranze*..... 39

3.3. <i>Le autonomie non territoriali</i>	41
4. <i>Europeizzazione e internazionalizzazione del diritto delle minoranze: cenni sul quadro giuridico sovranazionale</i>	44

CAPITOLO II

LA COMPLESSITA' IDENTITARIA DELLA JUGOSLAVIA E GLI EFFETTI DEL FEDERALISMO ETNICO ALL'INTERNO DELLO STATO CENTRALE E NELLE REPUBBLICHE FEDERATE

1. <i>Popoli e territori all'origine della composizione pluriethnica della Jugoslavia</i>	49
1.1. <i>Brevi cenni sullo status dei popoli negli ordinamenti antecedenti la Jugoslavia</i>	53
1.2. <i>Narodi e Narodnosti: nuove categorie giuridiche alla base della complessità etnica della Jugoslavia</i>	63
2. <i>Le identità costituzionali e le minoranze nella Prima Jugoslavia: un popolo e un territorio</i>	69
2.1. <i>La fase autoritaria e il tardivo decentramento</i>	76
2.2. <i>Sei Repubbliche, cinque nazioni, quattro lingue, tre religioni, due alfabeti e un partito unico: origini e quadro giuridico nella cornice del socialismo e del federalismo nell'esperienza multiethnica della Seconda Jugoslavia</i>	81
3. <i>Popoli e minoranze: definizioni e inquadramento nella legislazione costituzionale e primaria della Jugoslavia</i>	86
3.1. <i>Status dei popoli e tutela delle minoranze nelle unità locali della Jugoslavia</i>	92
3.2. <i>La Repubblica dei tre popoli: il caso bosniaco all'origine della questione</i>	98
3.3. <i>Le differenze nel complesso quadro giuridico del Kosovo: il difficile equilibrio delle due categorie tra autonomia e dipendenza nel rapporto con la Repubblica serba</i>	100
4. <i>Il decentramento territoriale ed economico nell'ordinamento federale e socialista della Jugoslavia</i>	106
4.1. <i>Federalismo e centralismo democratico nelle prime Costituzioni della Jugoslavia socialista</i>	114

4.2. <i>La seconda fase del federalismo jugoslavo a tendenza confederale</i>	119
5. <i>La crisi del modello della comunità autogestita di nazioni e la fine della Jugoslavia</i>	127
6. <i>Potere politico e contropoteri delle minoranze nella prima fase della transizione e nella dissoluzione della Jugoslavia</i>	133

CAPITOLO III

LA TRANSIZIONE COSTITUZIONALE NELL'ORDINAMENTO COMPOSTO DELLA BOSNIA ED ERZEGOVINA TRA DIRITTI DEI POPOLI E TUTELA DELLE MINORANZE

1. <i>Il processo di democratizzazione eterodiretto della Bosnia ed Erzegovina</i>	141
1.1. <i>Brevi cenni sui mutamenti istituzionali e sulle sorti delle minoranze durante il conflitto etnico-politico</i>	148
1.2. <i>Primi esperimenti di sovranità condivisa e federalismo etnico nella Costituzione di Washington</i>	151
1.3. <i>L'eterogenesi dei fini di Dayton: dall'obiettivo del recupero della società pluralista all'istituzionalizzazione del conflitto etnico</i>	158
2. <i>Status e tutela dei popoli e delle minoranze nel nuovo impianto costituzionale</i>	165
2.1. <i>Popoli e minoranze nella determinazione dell'indirizzo politico</i>	171
2.2. <i>La Corte Costituzionale tra composizione ibrida e funzionamento etnico</i>	178
2.3. <i>L'intervento della Corte Costituzionale in materia di popoli, territorio e minoranze</i>	182
3. <i>L'organizzazione territoriale tra federalismo etnico, asimmetrie e tendenze confederali</i> ...	193
3.1. <i>Tutela de iure e tutela de facto delle minoranze e dei popoli costituenti nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina</i>	200
3.2. <i>Cantoni e Municipi nell'organizzazione territoriale in relazione alla complessità etnica della Bosnia</i>	207
3.3. <i>Il difficile connubio tra modello accentrato e pluralismo etnico nella Republika Srpska</i>	208

3.4. <i>Il Distretto di Brcko: esempio virtuoso o conferma della dipendenza internazionale?</i>	214
4. <i>La legislazione primaria: definizione, tutela e rappresentanza delle minoranze</i>	216
4.1. <i>La legge elettorale</i>	220
4.2. <i>Cenni sull'etnogiustizia ancora non riformata</i>	228
5. <i>L'internazionalizzazione della tutela dei diritti umani e delle minoranze</i>	231
5.1. <i>Le sentenze della Corte EDU nell'inquadramento degli "altri"</i>	236
5.2. <i>Il ruolo esecutivo e di controllo dell'Alto Rappresentante nella difesa del pluralismo etnico</i>	242
5.3. <i>Integrazione e condizionalità europee per l'implementazione della tutela dei diritti umani e delle minoranze</i>	246
6. <i>Cenni sul fallimento del riformismo costituzionale</i>	254

CAPITOLO IV

IDENTITA' NAZIONALI E AUTONOMIE NELLE TRANSIZIONI DEGLI ALTRI ORDINAMENTI DELLA EX JUGOSLAVIA

1. <i>L'utopia dello Stato nazionale della Serbia tra democratizzazione ed integrazione europea</i>	264
1.1. <i>Separazione dei poteri e conservazione del potere nella Serbia nell'ambito della Repubblica Federale di Jugoslavia</i>	270
1.1.1. <i>Il modello federativo a tendenza confederale della Jugoslavia come strumento egemonico della Serbia</i>	276
1.1.2. <i>I diritti delle minoranze nel quadro normativo della Repubblica Federale Jugoslava e della Repubblica di Serbia: differenze e analogie</i>	278
1.2. <i>La Serbia come "lo Stato dei serbi e di tutti i suoi cittadini"</i>	284
1.3. <i>Il modello di autonomia dei gruppi e le minoranze nella Costituzione del 2006</i>	287

2. <i>Principi liberali e diritti rafforzati delle minoranze etnico-religiose nell'ordinamento multiculturale del Montenegro</i>	293
2.1. <i>La tutela del pluralismo identitario nel Montenegro: evoluzione della normativa costituzionale e primaria</i>	299
2.2. <i>La controversa legge sulla libertà di religione e di credo e sullo status giuridico delle comunità religiose</i>	302
3. <i>Democratizzazione eterodiretta e ricomposizione dei conflitti etnici nel Kosovo</i>	306
3.1. <i>La tutela delle minoranze dell'ambito del Constitutional Framework for Provisional Self-Government</i>	315
3.2. <i>La legislazione primaria a tutela delle minoranze all'epoca dell'amministrazione transitoria dell'ONU</i>	319
3.3. <i>Dall'affermazione dello Stato unitario e multi-etnico all'esperimento della devoluzione asimmetrica</i>	321
4. <i>Democratizzazione, tutela delle minoranze ed integrazione europea: un percorso unico nell'ordinamento della Macedonia Settentrionale</i>	327
4.1 <i>Diritti di rappresentanza e partecipazione: le minoranze nella forma di Governo macedone dopo Ohrid</i>	332
4.2. <i>La più recente tutela delle comunità nazionali</i>	334
5. <i>Dall'idea di Stato-nazione all'europizzazione in Croazia</i>	337
5.1. <i>La disciplina euro-derivata sulla tutela delle minoranze tra principi costituzionali e sovranazionali</i>	343
5.2. <i>Il complesso modello croato delineato dalla nuova legge costituzionale sui diritti delle minoranze</i>	346
5.2.1. <i>La legge costituzionale come quadro normativo per la partecipazione e la rappresentanza delle minoranze nazionali</i>	351
5.2.2. <i>Il caso di Vukovar: il simbolo del modello croato</i>	358
6. <i>L'omogeneità della Slovenia come cartina tornasole della rilevanza del fattore etnico nelle transizioni democratiche</i>	362
6.1. <i>L'ordinamento democratico della Slovenia</i>	364

6.2. <i>Comunità autoctone e minoranze: ragioni storico/internazionali per una tutela differenziata</i>	368
7. <i>Gli strumenti del dialogo tra potere politico e minoranze nazionali: uno sguardo in chiave comparativa agli ordinamenti della ex Jugoslavia</i>	372
CONCLUSIONI.....	377
BIBLIOGRAFIA.....	385

INTRODUZIONE

La presente ricerca intende analizzare nella prospettiva del Diritto Costituzionale Comparato il tema dei gruppi e delle minoranze negli ordinamenti dei Balcani Occidentali, emersi dalla dissoluzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, a partire dal caso più emblematico ovvero quello della Bosnia ed Erzegovina.

Lo scopo dell'indagine è quello di rispondere alle domande se, in quali casi e in che modo le condizioni sociali che hanno alimentato le competizioni e i conflitti etnici e politici all'interno degli ordinamenti in esame si siano risolte sul piano giuridico. In altre parole, si tratta di misurare e di comparare il grado di adesione al principio dello Stato di diritto, nello Stato democratico costituzionale, raggiunto nelle diverse fasi della transizione istituzionale sulla base del livello di conflittualità eventualmente ancora non risolto dall'instaurazione della democrazia.

In particolare, ci si concentrerà su quelli che sono gli strumenti giuridici che le esperienze costituzionali e la dottrina hanno individuato essere utili a garantire i diritti culturali e soprattutto la rappresentanza e la partecipazione politica dei gruppi e delle minoranze. Ciò al fine di poter misurare gli effetti sugli ordinamenti diversamente composti dell'area dei Balcani Occidentali.

Il metodo dell'indagine sarà, dunque, quello giuridico e l'analisi si svolgerà attraverso lo studio e la comparazione delle normative di rango costituzionale e primario ma anche attraverso l'attuazione legislativa e l'interpretazione delle Corti contestualizzate nell'ambito delle diverse forme di Stato e di Governo e del tipo di Stato. Le ragioni storiche, politiche e le relazioni internazionali saranno marginalmente considerate e ai soli fini illustrativi e nei limiti del necessario.

Il tema dell'integrazione e della disciplina delle minoranze nei Balcani Occidentali è stato scelto, poi, per la sua portata trasversale poiché non si riduce alla sola questione del trattamento giuridico delle cosiddette differenze ma intercetta anche ulteriori questioni che stanno ricevendo grandi attenzioni dal mondo accademico. Ci si riferisce, in particolare, al filone di studi incentrato sul rapporto tra autonomia e rischio di secessione nell'ambito di ordinamenti decentrati oppure a quello dedicato alla costituzionalizzazione del diritto internazionale e all'internazionalizzazione del diritto costituzionale.

Da questo punto di vista, i Balcani Occidentali rappresentano ancora un vivace laboratorio per il comparatista. È evidente, infatti, che alla luce dei fenomeni attuali, relativi alle dinamiche intercorrenti tra i concetti di Stato democratico, sovranità, integrità territoriale e pluralismo e

conflitti etnici e nazionali, la portata innovativa degli esperimenti che continuano a svolgersi nei diversi ordinamenti è ancora lungi dall'essersi esaurita.

Ad ogni modo, questi temi verranno affrontati incidentalmente mentre ci si concentrerà soprattutto sulla tutela dei diritti dei gruppi e delle minoranze e dei suoi strumenti.

Il Capitolo I della ricerca è dedicato proprio alle minoranze e ai loro diritti. Si cercherà attraverso gli studi della dottrina più eminente di ragionare *in primis* sulle possibili definizioni per individuare poi, attraverso la rassegna dei diversi modelli teorici e di alcuni casi pratici, quella attualmente più valida per fornire un quadro sulla definizione di minoranza giuridicamente rilevante all'interno di ordinamenti democratici.

L'obiettivo del capitolo è quello di interrogarsi sulle ragioni per cui è essenziale per la sopravvivenza di uno Stato costituzionale proteggere i gruppi portatori di valori non dominanti. La risposta a tale quesito verrà cercata e trovata all'interno della definizione stessa della forma di Stato democratica intesa come sistema giuridico basato sulla maggioranza ma nei limiti dei diritti delle minoranze a garanzia di quel pluralismo senza il quale verrebbe meno la sua stessa natura.

A conferma di ciò, si osserverà che la differenza più significativa rispetto ai principi dello Stato liberale, all'interno del quale l'unico strumento di tutela consisteva nel generico principio di non-discriminazione, consiste nella previsione di diritti speciali riservati non solo ai membri delle minoranze ma alle stesse comunità. Tali specialità riconosciute a favore di gruppi minoritari vengono, poi, classificati negli Stati democratici come speciali e non come derogatori al principio di uguaglianza formale.

Come si è detto, l'altra caratteristica della tutela dei gruppi negli ordinamenti costituzionali è quella di riconoscere la titolarità di specifiche situazioni giuridiche anche alla comunità stessa oppure al singolo ma non soltanto nella sua dimensione individuale ma anche in quella collettiva.

Questa differenziazione sarà utile al fine di introdurre brevemente quelle che sono le tipologie di minoranze più comunemente oggetto di speciale riconoscimento negli ordinamenti contemporanei. Si tratterà dunque delle minoranze linguistiche e religiose e degli strumenti di tutela approntati nelle diverse esperienze costituzionali. Ai fini della ricerca rilevano soprattutto le minoranze nazionali ed etniche. Nel paragrafo 2, in particolare, si esamineranno e si confronteranno le relazioni di queste particolari tipologie con altre categorie giuridiche quali quelle di popolo, nazione e soprattutto si porrà attenzione sul particolare legame tra componente di un gruppo e *status* di cittadino. Inoltre, la differenza tra minoranze nazionali ed etniche verrà

illustrata soprattutto in virtù dell'esistenza dei *kin-State* ad ulteriore garanzia della prima tipologia.

Da questo punto di partenza si potranno comprendere meglio quelli che sono i modelli di trattamento giuridico delle differenze prevalenti e prendere in esame gli strumenti tipici di tutela qualora previsti.

Riguardo alle garanzie dei diritti cosiddetti culturali molto sarà già stato detto parlando di minoranze linguistiche, religiose, nazionali ed etniche e ci si concentrerà quindi sul profilo della rappresentanza e della partecipazione politica che costituiscono i pilastri della democrazia sempre a garanzia del principio pluralista.

Ci si soffermerà, poi, sul tema delle autonomie a livello territoriale e non territoriale che rappresentano il grado di tutela maggiore al quale un gruppo possa ambire. Nel dettaglio si cercherà di approfondire quanto tali strumenti possono essere risolutivi e favorire il pluralismo e la convivenza tra gruppi e quanto il rischio sia quello di alimentare spinte centrifughe e independentiste.

A tal fine, sarà utile valutare quali sono gli effetti della previsione combinata di più strumenti ovvero del pericolo in cui può incorrere un ordinamento nell'intensificare eccessivamente il rapporto tra comunità e territorio e tra questa e altri fattori particolarmente identitari come quello religioso che, soprattutto quando diventa elemento caratterizzante di un partito politico relativo ad gruppo etnico o nazionale, può mettere a repentaglio il principio della laicità dello Stato e della libertà confessionale.

Infine, si illustreranno quali sono i passaggi e i documenti attraverso cui si è favorito il processo di contaminazione reciproca tra diritto internazionale e costituzionale.

Nel Capitolo II gli strumenti del diritto appena esaminati saranno utili per ricostruire l'esperienza jugoslava e analizzare con lucidità e chiarezza i limiti e gli elementi tipici del trattamento giuridico delle diversità nell'ambito della Federazione.

Prima di soffermarsi sulla Jugoslavia socialista è sembrato utile proporre un breve *excursus* sulle origini della questione etnica e di come già i gruppi fossero stati organizzati all'interno degli ordinamenti che hanno preceduto la formazione del primo Regno di Jugoslavia del 1918. Anche a quest'ultimo è stata dedicata la giusta attenzione che serve per introdurre le categorie giuridiche tipiche delle esperienze balcaniche che hanno definito i diversi gruppi etnici e la loro posizione giuridica diversificata che in alcune *ex* Repubbliche è ancora valida. Inoltre, già negli anni della monarchia e soprattutto nella fase autoritaria iniziava a profilarsi quello scontro tra

centralismo e decentramento etnico che poi influenzerà le scelte più importanti del futuro ordinamento socialista.

Infatti, la Federazione jugoslava vivrà dal 1946 al 1991 diverse stagioni costituzionali che si svilupperanno seguendo essenzialmente due linee conduttrici che andranno tragicamente ad incrociarsi nella fase finale e sono quella della ricerca di una terza via a seguito della rottura con l'URSS e quella degli equilibri etnici territoriali.

Dal punto di vista dei gruppi l'ordinamento multinazionale e multi-etnico jugoslavo è stato organizzato secondo il modello del federalismo etnico al quale sono state presto affiancate ulteriori unità decentrate di natura economica sul modello autoctono dell'autogestione. L'eccessiva frammentazione del potere e l'ampio grado di autonomia concessa alle Repubbliche hanno portato essenzialmente negli anni la federazione a sfaldarsi. A livello locale invece si è invece rafforzato il legame tra popolo e territorio tanto che le Repubbliche meno eterogenee assumevano sempre più le caratteristiche di uno Stato-nazione.

Nel 1980 con la morte di Tito, il *leader* carismatico e Segretario Generale e poi Presidente della Lega dei Comunisti che ricoprì le più alte cariche dello Stato, venne sostanzialmente meno l'unico elemento di saldatura a livello federale ovvero il partito, al contempo la stagnazione economica incoraggiava le due Repubbliche più ricche, la Croazia e la Slovenia, a separarsi dalla federazione.

La fine del comunismo e l'apertura al pluralismo hanno definitivamente riportato in auge i partiti nazionalisti che hanno nella maggior parte degli ordinamenti interrotto la transizione costituzionale appena iniziata per formare Stati autonomi e tendenzialmente autoritari con la significativa eccezione della Slovenia. Quasi tutti gli ordinamenti furono interessati da drammatici conflitti al momento della dichiarazione di indipendenza scaturiti dallo spostamento dei rapporti tra gruppi dal piano giuridico a quello politico e poi militare.

Tutte le diverse fasi istituzionali della Jugoslavia sono state accompagnate da importanti modifiche in termini di rapporti tra gruppi e di bilanciamento tra autonomia e sovranità registrate da modifiche costituzionali e alla legislazione primaria e che saranno dettagliatamente esaminati nel capitolo in questione.

Il Capitolo III è interamente dedicato alla Bosnia ed Erzegovina che per le sue caratteristiche merita una trattazione privilegiata.

Le peculiarità della Bosnia sono *in primis* quella di avere una Costituzione "donata" dalla comunità internazionale, allegata agli Accordi di pace di Dayton con cui è stata messa fine alla guerra nel 1995, *in secundis*, quella di riconoscere fonti di diritto internazionale di pari rango

rispetto alla Costituzione e di avere al suo interno istituzioni miste o internazionali titolari di poteri decisionali o giudiziari e infine risulta speciale anche per gli strumenti introdotti dalla comunità internazionale per risolvere la questione dei rapporti etnici.

Da questo punto di vista verranno esaminati nel dettaglio il federalismo di tipo etnico e il funzionamento del *power-sharing*. Si tratta di due strumenti scelti dalla comunità internazionale provvisoriamente con il primario obiettivo di mettere fine alla guerra. In particolare, il modello del *power-sharing* doveva servire nel progetto internazionale a contemperare le considerevoli prerogative dei gruppi etnici riconosciute attraverso l'ampio grado di autonomia territoriale concesso. Ovviamente, non tutti i gruppi godono di eguale trattamento e la Costituzione individua le categorie di popolo costituente e di Altri. Poiché, poi, alcuni organi costituzionali come la Presidenza tripartita e la Camera alta possono comporsi dei soli membri dei popoli costituenti è evidente che si pone in essere una grave discriminazione dei gruppi cosiddetti Altri alla rappresentanza e partecipazione politica. Si vedrà a riguardo come è intervenuta la Corte di Strasburgo e come sta cercando di intervenire l'UE.

A tal proposito, ci si soffermerà su come e in che misura la presenza internazionale e il processo di integrazione europea stiano agendo nei rapporti tra gruppi.

Il metodo di ricerca sarà ancora quello dell'analisi dei testi normativi a partire dalla Costituzione e alla legislazione primaria sia per quanto riguarda la normativa *ad hoc* per la tutela delle minoranze sia quella elettorale. Verranno inoltre prese in esame le più significative sentenze della Corte Costituzionale che hanno operato al fine di armonizzare le Costituzioni delle due Entità federate con quella centrale cercando di limitare la jeopardizzazione degli strumenti di tutela dei diritti delle minoranze.

Anche le sentenze della Corte Edu relative alle istanze rappresentative e di partecipazione saranno oggetto di esame in questo capitolo.

Dato l'ampio grado di autonomia delle due Entità federate verranno dedicati spazi di analisi anche alla loro organizzazione territoriale e dei poteri e alla disciplina in materia di diritti e tutela delle minoranze.

Infine, verrà esposta una breve rassegna su quelli che sono stati i tentativi di riforma costituzionale al fine di rispondere agli appelli europei ed internazionali e garantire l'accesso alla rappresentanza e la possibilità di partecipare alle decisioni pubbliche a tutti i cittadini senza distinzione di *status* etnico.

Il Capitolo IV, infine, è dedicato alle altre *ex* Repubbliche della Jugoslavia e all'*ex* Provincia autonoma del Kosovo. Si tratta, dunque, di fornire gli elementi necessari per una comparazione sincronica. A tal fine si è scelto di includere nell'indagine anche la Slovenia e di escludere invece l'Albania nonostante generalmente sia solo la seconda e non la prima ad essere concettualmente inclusa nei Balcani Occidentali. Effettivamente, la Slovenia sin dall'epoca della dichiarazione dell'indipendenza è riuscita ad emanciparsi da quella rete di instabilità e conflittualità che ha invece caratterizzato le transizioni costituzionali degli altri ordinamenti *post* jugoslavi. Ad ogni modo, si è voluto inserirla nell'analisi essenzialmente per due ordini di ragioni entrambi condizionati da considerazioni giuridiche.

In primo luogo, per quasi mezzo secolo la Slovenia ha fatto parte dell'ordinamento jugoslavo. Inoltre, deve essere anche menzionato il suo ruolo determinante nella fase terminale della Jugoslavia quando, spingendo in direzione del pluralismo politico e riportando in auge il diritto all'autodeterminazione e alla secessione, ha contribuito ad accelerarne la dissoluzione e l'avvio alla transizione democratica.

Un secondo ordine di ragioni, invece, va ricercato proprio nelle sue peculiarità evidenti già all'interno della federazione jugoslava che consentono di utilizzarla a fini comparatistici e nell'ambito dei temi della ricerca come cartina di tornasole.

Si è, dunque, scelto di non inserire nell'analisi l'Albania per la mancanza di collegamenti giuridici con le altre *ex* Repubbliche o Provincia autonoma della Jugoslavia nonostante esistano forti legami di altra natura.

Gli ordinamenti presi in esame verranno analizzati attraverso le loro strutture istituzionali che faranno da cornice al vero tema della ricerca partendo anche in questo caso dalle previsioni costituzionali relative alle minoranze e procedendo con l'analisi della legislazione primaria e ponendo l'attenzione sulle peculiarità o ulteriori strumenti in sostanziale analogia con lo schema di analisi adottato per la Bosnia.

CAPITOLO I

I DIRITTI E LE TUTELE DELLE MINORANZE: DEFINIZIONI E STRUMENTI GIURIDICI NEL DIRITTO COMPARATO

1. *Gruppi e minoranze: alla ricerca di una definizione giuridica*

La tutela dei diritti delle minoranze rappresenta una forma di espressione della concezione pluralista che caratterizza le democrazie contemporanee¹. Tuttavia, nel costituzionalismo contemporaneo individuare e definire quali gruppi siano minoranze e organizzarne gli strumenti per la gestione e la tutela risulta essere ad oggi un problema aperto².

La questione della tutela delle minoranze, infatti, può essere affrontata da prospettive e con strumenti differenti a seconda del tipo di minoranza a cui ci si riferisce. Fermo restando che la necessità di particolari strumenti di tutela dipende dall'impossibilità che le minoranze per la loro stessa natura si trasformino in maggioranza.

Indubbiamente la nozione di minoranza è di tipo relazionale dal momento in cui non potrebbe esistere un gruppo così definito senza che sia presente al contempo una maggioranza dominante³.

Una definizione essenziale che vale sia sul piano generale che su quello più specificamente normativo potrebbe dunque essere quella per cui una minoranza si riconosce in negativo identificando le caratteristiche della maggioranza.

Ma una prima distinzione tra diversi tipi di minoranze risiede nel fatto che alcuni sono tali per questioni congiunturali e non strutturali. È il caso, evidentemente, delle minoranze politiche che in democrazia hanno virtualmente gli stessi strumenti e le stesse possibilità delle maggioranze di alternarsi al potere⁴ e quindi di dirigere e controllare il procedimento decisionale e di esercitare la funzione di indirizzo politico. In altre parole, in questo caso si

¹ R. TONIATTI, *Minoranze, diritti delle*, in *Enc. Sc. Soc.*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1996;

² Sulle difficoltà relative alla definizione di minoranza v. F. PALERMO – J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2021, 6 ss; A. PIZZORUSSO, *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè, 1967, 193; ID, *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. dir.*, V. XXVI, Milano, Giuffrè, 1976, 527ss.; G. DE VERGOTTINI, *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Regione e governo locale*, 1995, 9ss; N. GIRASOLI, *National Minorities. Who Are They?*, Budapest, Akademiai Kiado, 1995;

³ R. TONIATTI, *ult. op. cit.*;

⁴ Non senza eccezioni, basti pensare al caso italiano dopo il viaggio di De Gasperi negli Stati Uniti del 1947 e l'avvio della *conventio ad excludendum* a svantaggio del PCI che per via della doppia fedeltà, costituzionale ma anche nei confronti dell'URSS, veniva privata della legittimità a governare;

riscontra una competizione politica che permette variazioni numeriche al punto da garantire la possibilità dell'alternanza al potere⁵.

Esistono, al contrario, gruppi che si presentano come irriducibili⁶ dal momento in cui rappresentano identità culturali, quindi linguistiche, etniche, nazionali e/o religiose, in cui imprimono un senso di lealtà che supera quello verso lo Stato⁷. In questo caso, i gruppi minoritari non avranno mai la possibilità di competere democraticamente per divenire maggioranza e conquistare quindi nuovi seggi con l'eventualità di aumentare il proprio peso politico.

Il principio maggioritario impedisce a questi gruppi di essere determinanti nei processi decisionali. Pertanto, le democrazie contemporanee, che sono *in primis* democrazie pluraliste, devono intervenire con ulteriori strumenti al fine di garantire e tutelare i diritti specifici di questi gruppi creando uno spazio democraticamente sovradimensionato per la loro partecipazione ai processi decisionali che altrimenti si vedrebbe schiacciata e annichilita dal giogo delle maggioranze.

Anche questa differenziazione, però, può non essere sufficiente e occorre perciò stabilire quali sono i gruppi, e quindi gli interessi, che rilevano sul piano del pluralismo democratico e che sono dunque meritevoli di tutela.

L'individuazione delle minoranze è indissolubilmente legata alla relazione di tali gruppi con quello maggioritario ma i fattori distintivi e rilevanti di preferenza sono essenzialmente di natura convenzionale⁸ e possono essere temporanei poiché le minoranze possono essere anche occasionali o crearsi provvisoriamente intorno ad una determinata questione oppure, possono essere permanenti. Inoltre, le minoranze possono essere divise anche in base al criterio teleologico distinguendo tra quelle volontarie e militanti ovvero che rivendicano trattamenti giuridici differenziati oppure può trattarsi di gruppi discriminati nonostante la manifesta volontà di integrazione. Infine, esistono ulteriori criteri come quelli religiosi e nazionali, etnici, linguistici ad esempio⁹.

Non tutte queste nozioni di minoranza rilevano necessariamente però anche sul piano giuridico. Nel presente lavoro ci si occuperà, quindi, in particolare dei gruppi inquadrati

⁵ Sul tema dell'alternanza v. R.A. DAHL, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press 1972;

⁶ A. LIPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, ed. 2014, 20ss;

⁷ A. PIZZORNO, *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli, 1993, 286;

⁸ C. CASONATO, *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, Trento, Università degli studi di Trento, 1998, 15;

⁹ *Ibidem*;

attraverso strumenti normativi ai quali il legislatore ha riconosciuto determinati diritti e strumenti di tutela o comunque una posizione differenziata rispetto alla maggioranza.

Il problema consiste nel dover conferire una veste giuridica a quegli attributi tipici di un gruppo, non coincidenti con quelli dominanti, che possono essere, e anche in quale modo, meritevoli di tutela e essere ragione per il riconoscimento di una posizione giuridica differenziata. Ciò vuol dire anche cogliere al contempo i profili da valorizzare del gruppo maggioritario. In altre parole, non tutti i gruppi sociali che esprimono un qualunque fattore di diversità sono considerati minoranze e neppure interessa per i fini classificatori il mero dato demografico. La minoranza è sul piano del diritto un gruppo che si identifica per uno o più connotati identitari e condivisi e che entra in relazione con un'altra unità sociale che per questioni numeriche risulta maggioritaria¹⁰. Ed è, in definitiva, proprio la rilevanza di quell'elemento identitario che giuridicizza un gruppo rendendolo minoranza se non coincide con quello dominante e se rileva ai fini dell'ordinamento¹¹.

Questo ragionamento conduce a quella che è ancor oggi una delle definizioni più precise e illuminanti tanto per la dottrina che per il diritto positivo del fenomeno delle minoranze. Si tratta di quella di F. CAPOTORTI del 1976 contenuta nel Rapporto speciale della Commissione delle Nazioni Unite per la lotta contro la discriminazione e la protezione delle minoranze¹²: *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques* nel quale le minoranze vengono definite come quel gruppo:

“numericamente inferiore al resto della popolazione di uno stato, in una posizione non-dominante, i cui membri – essendo cittadini dello stato – posseggono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, quanto meno implicitamente, un senso di solidarietà inteso a preservare la loro cultura, tradizioni, religione o lingua”.

Questa definizione, così come quelle ricavabili dalla tutela internazionale e di cui si dirà in seguito, non ha e non può però avere valenza universale. Da una parte, infatti, i criteri etnici, religiosi o linguistici sono risultati insufficienti in molti ordinamenti a ricoprire la totalità di gruppi che per loro proprie caratteristiche in relazione a quelle della maggioranza possono risultare meritevoli di specifiche tutele. Infatti, il grado di pluralismo accettato e sostenibile per

¹⁰ R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette*, in T. BONAZZI – M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, Il Mulino, 1994, 283;

¹¹ v. G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, 187;

¹² F. CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons Belongings to Ethic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, New York, United Nation, 1979, ripresa anche nell'ambito del Consiglio d'Europa nella risoluzione 1201/1993;

un ordinamento dipende essenzialmente dalle sue stesse regole. Per quanto la comunità internazionale e l'Unione Europea possano ad oggi includere un sempre più ampio numero di categorie e ampliare gli strumenti di tutela, in realtà, proprio per la natura evolutiva della società a cui segue un adeguamento normativo spesso differito e per lo stretto legame con fattori identitari una disciplina comune e universalmente valida risulta ancora utopica.

In altre parole, la rilevanza giuridica di un connotato non può che essere collegata strettamente al contesto di riferimento¹³.

Dal punto di vista definitorio, il documento internazionale più recente è il Commentario tematico n.4 alla Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze del Consiglio d'Europa del 2016.

In particolare, il documento risulta essere di particolare rilievo nella parte in cui dispone:

“In line with this tradition, the Framework Convention does not contain a definition of the term ‘national minority’ or of the phrase ‘person belonging to a national minority’. As a result, the question of who is to be recognised as a right holder under the Framework Convention has, since its adoption, been the subject of extended debate at international and national, academic and political levels.

The purpose of this Commentary is to make it clear that the absence of a definition in the Framework Convention is indeed not only intentional but also necessary to ensure that the specific societal, including economic and demographic, circumstances of states parties are duly taken into account when establishing the applicability of minority rights. The Framework Convention was deliberately conceived as a living instrument whose interpretation must evolve and be adjusted regularly to new societal challenges. Multiple identities and increasing mobility, for instance, have become regular features of European societies. However, such features must not limit access to minority rights. This approach is fully in line with the principle of dynamic interpretation developed by the European Court of Human Rights with respect to the European Convention on Human Rights.”

Collegato ma non corrispondente al tema della definizione è quello del riconoscimento. Ovvero una volta che un ordinamento ha stabilito quali siano i gruppi che rilevano come minoranze la domanda è: a quali individui spetta assumere una posizione diversificata rispetto a quella della maggioranza?

Su questo la dottrina è sostanzialmente pacifica e nel distinguere criteri soggettivi e oggettivi non lasciando dubbi sul fatto che solo tramite i secondi può essere riconosciuta l'appartenenza ad un gruppo¹⁴. Tra questi ultimi, infatti, compaiono fattori quali quello linguistico, dell'affiliazione religiosa, culturale o etnica o che riguarda una qualsiasi caratteristica rilevante per l'ordinamento e che si differenzi dai caratteri della maggioranza. Diversamente, i criteri

¹³ F. PALERMO- J. WOELK, *op. cit.*, 7;

¹⁴ *Ivi*, 14;

soggettivi sono riferibili alla percezione che si ha di sé o persino alla mera volontà di voler essere parte di un gruppo e non sono dunque qualificabili dal punto di vista giuridico.

Una volta risolto, all'interno di ciascuno Stato, la questione di definire quali siano le minoranze e in che modo attribuirne lo *status*, la successiva e conseguente questione che sorge nel tentativo di delineare una disciplina quanto più possibile omogenea è quella degli strumenti validi a conseguire il fine della tutela e dell'integrazione.

Al di là dell'ambizione teorica, tali strumenti non potranno essere universalmente validi ma andranno soppesati, misurati e sperimentati a seconda del tipo di minoranza da proteggere e dal suo grado di integrazione all'interno dell'ordinamento. La difficoltà concettuale dipende sostanzialmente dall'ampio e irriducibile grado di discrezionalità che ogni ordinamento ha non solo nell'identificare le sue minoranze dal momento in cui, appunto, non possono che dipendere, per differenza, dai valori e dagli obiettivi perseguiti dalla maggioranza ma anche nella scelta degli strumenti ritenuti validi e potenzialmente efficaci. A ciò va aggiunto un ulteriore elemento che diversifica ogni caso ovvero i rapporti che intercorrono tra i gruppi minoritari e tra questi e le maggioranze. Questo elemento vale ancor di più non tanto sul piano delle definizioni quanto su quello dei fini e degli strumenti.

La questione delle minoranze non può, dunque, ridursi esclusivamente ad un parametro di misurazione della democrazia ma deve interagire con altri elementi fondamentali in uno Stato quali la capacità di mantenere la stabilità, governabilità e ridurre i conflitti sociali, economici e politici senza minare le basi del pluralismo su cui si fonda¹⁵.

Inoltre, il riconoscimento di una minoranza implica una posizione differenziata per i suoi membri che però deve essere sempre retta dai principi di proporzionalità e ragionevolezza¹⁶.

Infine, l'ultima questione che resta aperta è chi sia titolare di tali tutele se il singolo in quanto membro di un gruppo minoritario oppure quest'ultimo in quanto tale. Si tratta della differenza tra diritti individuali e diritti collettivi.

¹⁵ A. PIZZORUSSO, *Minoranze e Maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993, 117ss;

¹⁶ J. MARKO, *Autonomie und Integration*, Bohlau, Vienna, 1995;

1.1. *Minoranze e pluralismo: le ragioni e i modelli della tutela tra forma di Stato, forma di Governo e tipo di Stato*

La disciplina relativa alle minoranze è un tema ampio e variegato difficilmente definibile nella sua interezza se non contestualizzata nel quadro giuridico entro cui è applicata. Il grado, gli strumenti di tutela e la stessa individuazione dei gruppi titolari sono, infatti, tutti elementi necessariamente vincolati e declinabili sia rispetto alla forma di Governo ovvero a “i mutevoli rapporti che si stabiliscono tra i supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico”¹⁷, che alla forma e al tipo di Stato il primo inteso come le relazioni tra governati e governanti e il secondo come quelle che si instaurano tra centro e periferia¹⁸.

Il fatto che il tema della tutela e dei diritti delle minoranze sia inscindibilmente legato allo Stato democratico costituzionale contemporaneo è evidente per una serie di ragioni che si andranno subito ad esporre.

In primo luogo, vanno indicate quelle ragioni sostanzialmente storiche legate dunque all’evoluzione delle forme di Stato.

Per meglio comprendere, deve essere detto intanto che il riconoscimento delle minoranze può essere esplicito o implicito ovvero, nel primo caso, l’esistenza delle differenze viene individuata dalla Costituzione mentre nel secondo, pur in assenza di una specifica disposizione costituzionale, esiste una legislazione primaria a tutela di specifiche situazioni relative a determinati gruppi.

Questo è in qualche modo un retaggio proprio delle forme di Stato precedenti nelle quali spesso non erano riconosciute le minoranze con il rischio, però, di pervenire a gravi discriminazioni in assenza di strumenti promozionali in virtù del rispetto senza deroghe o specialità dell’uguaglianza formale. Diverso è stato, però, il caso degli ordinamenti multinazionali come i grandi Imperi dell’Ottocento all’interno dei quali esistevano comunque degli strumenti di riconoscimento e tutela delle prerogative delle differenze¹⁹. Infine, esistevano

¹⁷ v. F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, 99, nota 41 cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, 4ss;

¹⁸ F. LANCHESTER, *op. cit.*, 317;

¹⁹ È il caso dei *millet* nell’Impero Ottomano, delle forme di autonomia non territoriale garantite ai gruppi religiosi ai quali vengono attribuite competenze normalmente spettanti allo Stato quali ad esempio quelle di occuparsi dell’educazione oppure del rito e della disciplina relativa ai matrimoni ripreso in gran parte soprattutto negli ordinamenti dei Balcani Occidentali mentre risulta meno diffuso nelle democrazie Occidentali dove il legame con il territorio risulta ancora sostanzialmente esclusivo nel quadro degli strumenti di autogoverno;

ed esistono ancora ordinamenti che utilizzando il riconoscimento di determinati gruppi a fini discriminatori se non repressivi²⁰.

Le Costituzioni contemporanee contengono nella maggior parte dei casi non solo una clausola che vieta ogni forma di discriminazione proteggendo dunque qualsiasi gruppo pur non espressamente menzionato da alcuna fonte normativa ma possono prevedere anche un tipo di tutela esplicita attraverso la quale alcune caratteristiche che definiscono un gruppo come minoritario vengono espressamente sancite. A tutela di tali particolarità, si provvede di conseguenza alla scelta di strumenti effettivi ed idonei. Nel caso del riferimento esplicito, seppur raramente, in alcuni ordinamenti i gruppi a cui spetta una particolare protezione sono inclusi in un elenco tassativo²¹.

Può esistere, quindi, sia una tutela che si manifesta con una sola azione negativa da parte dello Stato sia una che implica anche un'attività positivamente discriminatoria.

Se il primo aspetto sembra più tipico dei soli Stati liberali, si nota quanto invece il secondo sia proprio delle forme di Stato democratiche contemporanee la cui evoluzione è proprio segnata dall'interventismo dello Stato²².

Inoltre, l'evoluzione può essere evidenziata anche da un secondo aspetto fondamentale in generale per quel che riguarda la disciplina relativa alle minoranze e si tratta del passaggio della tutela dal singolo individuo al gruppo.

Da questo punto di vista emerge anche la vera portata dell'ingresso della tutela delle minoranze tra i parametri di democraticità di un ordinamento che è quella che lo vede strettamente correlato al pluralismo.

Il corollario di questa affermazione fornisce dunque qualche elemento ulteriore per la definizione di minoranza come gruppo, inteso come formazione sociale intermedia tra lo Stato portatore di un interesse generale e l'individuo, all'interno del quale quest'ultimo abbia però rilevanza²³.

Ma non solo, nel caso di ordinamenti democratici i diritti delle minoranze sono ormai pacificamente compresi tra quelli umani sia nel caso in cui la loro tutela sia limitata alla non discriminazione sia in caso di una disciplina più specifica.

²⁰ Basti, infatti, pensare al caso delle leggi razziali della Germania nazista o quelle entrate in vigore in Italia nel 1938 e rimaste in auge fino alla caduta del fascismo;

²¹ È in particolare il caso di ordinamenti multi-etnici e che ricomprendono al loro interno diverse categorie di minoranze differenziandone le posizioni giuridiche. In questo contesto risulta ad esempio rilevante ricordare i casi della Croazia e della Macedonia del Nord;

²²v. P. CARETTI – U. DE SIERVO, *Diritto Costituzionale e Pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012, 493ss;

²³ R. TONIATTI, *voce enc. cit*;

Questo elemento ricollegato a quanto detto pocanzi, ovvero sul ruolo attivo dello Stato per garantirne l'effettività, richiama inevitabile il principio dell'eguaglianza sostanziale²⁴ che è probabilmente il fulcro intorno al quale ruotano ragioni e principi della tutela delle minoranze²⁵.

Tale principio risolve in un certo senso quell'eterogenesi dei fini emersa dall'applicazione troppo rigorosa dell'uguaglianza formale²⁶ che era originariamente il vero pilastro del costituzionalismo moderno ma che risultò presto inadeguato a dirimere il rapporto conflittuale con e tra le differenze²⁷.

In altre parole, se i membri dei gruppi minoritari ontologicamente deboli e recessivi ricevessero il medesimo trattamento riservato alla maggioranza senza alcuna deroga allora il rischio di essere *de facto* discriminati non sarebbe così improbabile.

Ma questa deroga si risolve in realtà nel rapporto di specialità venendo assorbita proprio dalla previsione dall'esistenza dell'eguaglianza sostanziale che fa rientrare la discriminazione di tipo promozionale tra le azioni valide e necessarie per ridurre le differenze delle categorie deboli.

Il tema del rapporto tra maggioranza e minoranze è a sua volta fondamentale per qualificare un ordinamento come democratico. È, infatti, pacifico che la democrazia contemporanea sia in realtà il governo della maggioranza ma a tutela delle minoranze²⁸. Tale relazione, poi, si esprime attraverso l'istituto della rappresentanza che, sempre in democrazia, è quella politica²⁹.

Ma in questo caso per garantire l'effettivo esercizio di tale diritto e di quello di partecipazione l'ordinamento deve predisporre degli strumenti tali da superare la subordinazione delle minoranze alla volontà della maggioranza e che possano anche derogare, nei termini di cui sopra, ai meccanismi decisionali tipici della democrazia.

In sostanza, possono crearsi dei meccanismi per cui i membri di una determinata minoranza possono esprimere un doppio voto al momento della scelta dei rappresentanti degli organi legislativi attribuendo un secondo seggio ad un deputato che potrebbe anche essere legato al gruppo da un mandato imperativo. Possono poi essere previste, in sede deliberative, delle

²⁴ Per un approfondimento sul tema v. A. CERRI, *L'uguaglianza*, Roma-Bari, Laterza, 2005;

²⁵ Tale principio non poteva essere spiegato meglio se non da F. PALERMO – J. WOELK nell'introduzione all'*op. cit.*, nella quale viene richiamato il mito di Procuste che in nome del principio di uguaglianza cerca di rendere giganti e non uguali dal punto di vista dell'altezza tagliando le gambe ai primi e sottoponendo a terribili torture i secondi;

²⁶ A. CERRI, *op. cit.*;

²⁷ M. NICOLINI – F. PALERMO, *La semantica delle differenze e le regole diseguali*, in AA.VV., *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero, Volume I, I diritti fondamentali fra concetti e tutele*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2014, 513-542;

²⁸ v. A. BARBERA – C. FUSARO – V. DENICOLÒ, *Maggioranza, principio di*, in *Enc. Sc. Soc.* Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1996;

²⁹ v. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, 14;

maggioranze qualificate oppure doppie³⁰. In quest'ultimo caso può essere previsto che le deliberazioni siano approvate solo ed esclusivamente quando la maggioranza è raggiunta anche all'interno dei rappresentanti del gruppo minoritario traducendosi sostanzialmente in un veto³¹.

Infine, in alcuni casi intervengono a vario titolo nel processo decisionale anche organi rappresentanti autonomie territoriali³² o non³³ la cui istituzione, come si dirà meglio, rappresenta un ulteriore strumento di tutela.

In maniera più intensa, la presenza di minoranze negli ordinamenti ampiamente eterogenei può ricadere nella scelta specifica di una forma di Governo consociativa³⁴. Ma anche in quei contesti in cui formalmente i rapporti tra gli organi costituzionali politicamente rilevanti si sviluppi secondo altri modelli, spesso la tecnica decisionale è orientata verso metodi che si basano comunque su accordi consensuali. Questi ultimi possono essere previsti formalmente dalla normativa costituzionale oppure realizzarsi sul piano informale attraverso lo strumento delle coalizioni o del dialogo *extra* parlamentare tra forze politiche rappresentanti le varie parti³⁵.

³⁰ È il caso, ad esempio, della revisione Costituzionale come nel caso della Svizzera dove nel referendum è richiesta la maggioranza non solo dei cittadini espressa tramite referendum ma anche quella dei Cantoni ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione; analogamente il caso canadese richiede la maggioranza di entrambe le Camere federali e anche di almeno 7 province su 10 che rappresentino non meno del 50% della popolazione;

³¹ . Nei casi degli ordinamenti balcanici che si andranno ad esaminare molto spesso sono richieste le maggioranze non soltanto dell'Aula ma anche dei gruppi costituiti dai rappresentanti delle minoranze e ciò avviene non soltanto per la riforma costituzionale ma anche per alcune specifiche materie in alcuni casi, si vedrà, comprese in un elenco aperto e in altri non stabilite preliminarmente, in questo caso il meccanismo del doppio voto funziona da vero e proprio veto richiedendo sostanzialmente l'unanimità etnica per l'approvazione. Il veto è previsto anche in Canada nella se. 41 del *Constitution Act* del 1982 a norme in alcune materie la revisione costituzionale non può avvenire se non con l'assenso unanime delle Camere federali e delle Province;

³² È sempre il caso degli ordinamenti federali dove i rappresentanti delle unità federate partecipano al processo decisionale attraverso i componenti di una seconda Camera delle autonomie. Queste possono essere formate dai deputati scelti dal legislativo locale, come nel caso della Bosnia e dell'Austria, oppure essere direttamente dai cittadini come i senatori negli USA (in questo caso ogni Stato ha diritto a 2 senatori a prescindere dal peso demografico), nel caso della Germania invece il Bundesrat è composto dai rappresentanti dei Governi di ciascun Land e il principio proporzionale è rispettato attraverso la previsione del voto ponderato;

³³ Gli organi di autogoverno non territoriali sono rari negli ordinamenti occidentali dove il collegamento tra autogoverno e minoranze si esprime sempre attraverso il territorio, sono invece utilizzati negli ordinamenti dei Balcani occidentali come si avrà modo di esaminare nei capitoli dedicati. Un'utile definizione relativa al rapporto tra organi di autogoverno e partecipazione delle comunità di riferimento può trovarsi in D. PORENA, *Dinamiche autonome tra federalismo e devolution*, Perugia, Margiacchi-Galeno, 2006, 38 secondo il quale "nell'espressione di 'autogoverni' risiede il potere accordato alle comunità locali di designare gli organi periferici dello Stato";

³⁴ Il modello per eccellenza è quello della forma di Governo direttoriale della Svizzera;

³⁵ Come si avrà modo di vedere l'informalizzazione può essere una degenerazione del sistema come nel caso della Bosnia dove le sedi istituzionali non risultano idonee alle complesse e continue negoziazioni che servono per arrivare ad un compromesso, generalmente al ribasso, tra le forze politiche oppure pur non essendo regolamento a livello costituzionale si esplica attraverso la formazioni di coalizioni multi-etniche e si esprime quindi a livello di Governo e della sua maggioranza come nel caso della Macedonia;

Se più in generale tali strumenti interessano la forma di Governo, essendo con varia intensità rilevanti ai fini dell'indirizzo politico³⁶ la questione delle autonomie territoriali riguarda invece i mutevoli rapporti tra centro e periferia ovvero il tipo di Stato.

Infatti, alcune minoranze hanno un particolare legame con la frazione del territorio statale da loro popolato poiché risultano in quel contesto demograficamente maggioritari. In tal caso non è raro che le istanze di autonomie si trasformino in concessioni in termini di autogoverno³⁷ ridisegnando dunque i confini interni ed amministrativi di uno Stato. Inoltre, la devoluzione di competenze ad autonomie locali è trasversale alla divisione classica tra Stati accentrati e decentrati generando nella quasi totalità dei casi delle evidenti asimmetrie³⁸ nei rapporti tra le varie unità locali e lo Stato. Anche negli ordinamenti federali la ripartizione delle competenze tra federazione e Stati federati non rispetta sempre i medesimi principi rendendo alcune unità maggiormente emancipate rispetto ad altre proprio in virtù della presenza di minoranze.

Infine, sulla base strumenti giuridici relativi al trattamento delle differenze gli ordinamenti possono essere classificati in repressivi, liberali, promozionali e multietnici³⁹. Si nota che del primo tipo non fanno parte le democrazie costituzionali poiché esso si basa essenzialmente sull'obiettivo dell'omogeneità etnica garantendo la supremazia di un gruppo ritenuto superiore rispetto agli altri. Gli strumenti repressivi possono interessare i singoli sia nella loro dimensione individuale che in quella collettiva qualora venga loro negato l'uso della lingua, la pratica di un culto o la possibilità di esprimere altri fattori identitari. Nei casi più estremi, gli ordinamenti repressivi giungono ad affrontare il tema dei gruppi minoritari intervenendo direttamente sulla comunità, ad esempio, con espulsioni coattive⁴⁰. Dell'ordinamento liberale o agnostico si è sostanzialmente già parlato essendo quel tipo di ordinamento che si occupa della materia inserendola nell'ambito più vasto dei diritti umani esclusivamente nella loro dimensione individuale e adottando come strumenti di tutela esclusivamente la non discriminazione. Sebbene gli ordinamenti liberali siano storicamente situabili, il comportamento agnostico rispetto alle differenze risulta tutt'ora applicato. Gli ordinamenti promozionali sono invece quelli che, in virtù dell'uguaglianza sostanziale, riconoscono il principio della discriminazione

³⁶ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in Enciclopedia del diritto, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 134-171;

³⁷ E. CUKANI, *Quel che resta dello Stato. Il differenziale territoriale e non, delle autonomie nei Balcani Occidentali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018, 4-5;

³⁸ v. F. PALERMO – C. ZWILLING – K.P. KÖSSLER (a cura di), *Asymmetries in Constitutional Law*, Bolzano, Eurac, 2009; P. POPELIER – M. SAHADŽIĆ (a cura di), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, Londra, Palgrave Macmillan, 2019;

³⁹ F. PALERMO – J. WOELK, *op. cit.*, 43-69;

⁴⁰ Rientrano in questo tipo di strumenti repressivi anche le leggi del 1938 italiane o quelle a discapito degli Ebrei in vigore nella Germania nazista di cui si è già detto in nota riguardo al riconoscimento a fini discriminatori dei gruppi di minoranza, esempi più recenti sono i campi di concentramento e le operazioni di pulizia etnica perpetrate in Croazia, Serbia e Bosnia;

positiva. Infine, gli ordinamenti multinazionali sono quelli in cui non è possibile identificare un solo gruppo come maggioritario e la tutela si traduce dunque in un complesso sistema di autonomie spesso anche territoriali e attraverso meccanismi di organizzazioni del potere basati sul *power-sharing* e sulla previsione di specifici strumenti per potenziare la rappresentanza e la partecipazione dei gruppi minoritari.⁴¹

1.2. Diritti individuali, diritti collettivi e dimensione collettiva dei diritti delle minoranze

Dal punto di vista della qualità e dell'evoluzione delle democrazie nel caso in cui i diritti delle minoranze siano riconosciuti ai soli cittadini e la tutela si limiti ad un generico divieto di discriminazione ci si troverà dinnanzi a diritti di prima specie essenzialmente individuali e per i quali lo Stato non interpreta un ruolo attivo. Negli ordinamenti in cui la tutela delle minoranze si estende ad individui privi dello *status* di cittadini e qualora si preveda anche una regolamentazione per la tutela specifica di determinate tipologie di minoranza allora si tratterà rispettivamente di diritti di seconda e terza specie⁴².

In questi casi, va fatta un'ulteriore distinzione poiché là dove la disciplina a tutela delle minoranze implica il diritto all'autogoverno, territoriale o meno, questo è inevitabilmente collegato al gruppo e non può essere goduto dal singolo membro. Si parla in questo caso di diritti collettivi⁴³ poiché la titolarità spetta esclusivamente alla comunità che la esercita attraverso i suoi organi⁴⁴. Ai gruppi in quanto tali sono riconosciuti pacificamente non solo i diritti all'autonomia territoriale ma anche le istanze di rappresentanza e partecipazione politica⁴⁵ e la pretesa ad una prestazione da parte dello Stato qualora previsti.

Diversa è però la questione relativa ai cosiddetti diritti culturali ovvero essenzialmente quelli riconducibili all'utilizzo della propria lingua, dei propri simboli, ad un proprio sistema educativo, ad esempio, che si esprimono attraverso un comportamento umano e risultano difficilmente configurabili come esercitabili dalla collettività.

⁴¹ Gli esempi classici sono quelli del Belgio, della Bosnia e della Svizzera; oltre i confini europei il *power-sharing* e federalismo etnico sono riscontrabili nell'ordinamento canadese;

⁴² G. POGGIASCHI, *I diritti linguistici*, Roma, Carocci, 2010, 32-33;

⁴³ cfr. L. FERRAJOLI – E. VITALE (a cura di), *I Diritti fondamentali*, Roma-Bari, Laterza, 2001;

⁴⁴ A. FACCHI, *Diritti collettivi, diritti culturali*, in *Contemporanea*, V. 6, n 4, 2003, 701-706;

⁴⁵ Si tratta di tutti quegli ordinamenti nei quali, come si vedrà, vengono riservati seggi nelle assemblee oppure godono di un diritto di voto differenziato che in base alle previsioni delle leggi elettorali può favorire l'elezione di candidati rappresentanti minoranze;

In effetti, si tratta piuttosto di situazioni giuridiche relative agli individui di cui non potrebbero godere se non fossero parte di una minoranza⁴⁶.

Dunque, a seconda di quale sia il contenuto del diritto vanno distinti i casi in cui questo può spettare effettivamente *alla* collettività oppure quello in cui può essere *della* collettività nel senso che nell'appartenenza ad essa trova il suo unico fondamento.

Ad ogni modo, gli Stati che esplicitamente tutelano i diritti culturali collettivi delle minoranze intendono in realtà mettere a disposizione degli strumenti che possono essere di natura promozionale o finanziaria che permetta al gruppo stesso di sopravvivere e sopportare la competizione pluralista⁴⁷. In questo caso, più che parlare di diritti collettivi è condivisibile la definizione di *dimensione collettiva dei diritti individuali*⁴⁸.

Da questo punto di vista è interessante riportare il dibattito sul piano del diritto internazionale all'interno del quale non è chiara e pacifica la possibile attribuzione della titolarità dei diritti spettanti alle minoranze anche ai gruppi e non ai soli individui.

Indubbiamente l'analisi parte da una concezione essenzialmente individualista che deriva dalla tradizione liberale occidentale che, sempre nell'ambito del diritto internazionale, si contrappone a quella comunitaria più tipica degli ordinamenti del cosiddetto Terzo Mondo⁴⁹. Le posizioni degli operatori del diritto internazionale prevalenti sono essenzialmente due⁵⁰. Da una parte, infatti, il riconoscimento di diritti collettivi viene interpretato come una minaccia all'integrità territoriale degli stati o agli stessi diritti individuali. Questa tesi però sembrerebbe limitarsi alla considerazione del solo diritto all'autodeterminazione senza occuparsi di altre posizioni quali il diritto all'identità o al riconoscimento di un popolo che in alcun modo possono essere collegati o capaci di minare l'integrità territoriale. Inoltre, è carente sul piano teorico l'assunzione che i diritti collettivi si trovino in una posizione conflittuale e non integrativa rispetto a quelli individuali.

Una tesi opposta invece sostiene che i diritti collettivi siano sul piano empirico già riconosciuti soprattutto per quanto riguarda quelli relativi alle minoranze e ai popoli. Questa prospettiva si basa sul presunto stretto collegamento tra diritti collettivi e diritti umani. È però da notare che questi ultimi possono essere riferibili esclusivamente ad individui e non a gruppi proprio per la

⁴⁶ F. PALERMO – J. WOELK, *op. cit.*, 38-40;

⁴⁷ Cfr. ad esempio C. TAYLOR, *La politica del riconoscimento*, C. TAYLOR – J. Habermas, in *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli, 1998;

⁴⁸ F. PALERMO – J. WOELK, *op. cit.*, 39;

⁴⁹ S. SPILIOPOULOU-AKERMARK, *Justifications of minority protection in international law*, The Hague, Kluwer, 1996, 43;

⁵⁰ Come viene riportato da S. SPILIOPOULOU-AKERMARK in *op. cit.*, 44;

loro natura e origine di strumenti di protezione degli individui contro il potere dello Stato moderno.

Dal punto di vista del diritto internazionale poi, l'articolo 27 della Convenzione sui diritti civili e politici sembrerebbe però negare la soggettività giuridica delle minoranze intese come gruppo riferendosi agli individui come unici titolari. Nel già citato studio di Capotorti tale aspetto viene in parte enfatizzato con la precisazione che i diritti delle minoranze vengono garantiti agli individui ma dall'altra si aggiunge che la protezione è basata sugli interessi di una collettività e quindi spetta ad un individuo purché sia parte di un gruppo minoritario. Più nel dettaglio Capotorti, senza ulteriori approfondimenti, specifica che i diritti delle minoranze vengono esercitati in comunità. Ciò che rileva è, dunque, il riconoscimento dei diritti in questione come interessi di un gruppo.

Nel 1988 il *Working Group* della Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite ha dichiarato in occasione di una discussione relativa all'approvazione di una bozza della Dichiarazione sui diritti delle minoranze che la questione se i diritti delle minoranze fossero individuali o collettivi restava irrisolta.

Tale dichiarazione, che sarà quella dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche del 1992, propenderà poi per un inquadramento essenzialmente individualistico.

Da questo punto di vista, sarà ancora la già citata Convenzione quadro per la protezione delle Minoranze a dare un contributo integrativo poiché, come già ricordato citando il Commentario del 2016, la tutela verrà riconosciuta a gruppi o ad individui in base alle caratteristiche ritenute meritevoli di tutele speciali.

2. *Categorie giuridiche e tipologie di minoranze: disciplina e strumenti di tutela*

Nella definizione di Capotorti citata nel primo paragrafo si riconoscono alcune tipologie di minoranza che allo stato attuale possono identificarsi come classiche o tradizionali rispetto alle nuove tipologie di differenze che si stanno affermando negli ultimi decenni. Effettivamente, l'ampliamento del pluralismo ha fatto sì che nuovi fattori non considerati in precedenza producessero un'espansione dei gruppi riconosciuti come minoritari soprattutto sulla spinta del diritto internazionale.

Le minoranze cosiddette classiche sono quelle strettamente collegate ad elementi identitari che generalmente esprimono una tradizione chiaramente differenziata rispetto a quella dominante. Quest'ultima può esprimersi attraverso la cultura, la lingua, la religione oppure può essere di tipo etnica o nazionale. Con questi termini vengono generalmente riconosciute e regolamentate le minoranze negli ordinamenti contemporanei non senza ambiguità.

Nell'ambito del pluralismo i diritti e le tutele delle minoranze vengono riconosciuti al fine di tutelare e preservare quella specifica tradizione.

Già da questa prospettiva può essere fatta una prima distinzione che solo in termini più recenti ha ottenuto l'attenzione della dottrina considerando l'entità del fenomeno migratorio che ha interessato il continente europeo negli ultimi decenni. Infatti, è necessario distinguere quelle che sono le pretese dei gruppi "autoctoni" e quelli delle nuove minoranze. I primi generalmente condividono con la maggioranza lo *status* di cittadini e sono storicamente legati al territorio in cui risiedono. Questo stretto rapporto tra gruppo e territorio qualora si traducesse in istanze autonomiste viene risolto attraverso lo strumento dell'autogoverno. Spesso le minoranze che rientrano in questa definizione sono quelle, soprattutto, nazionali od etniche. La differenza tra le due tipologie risiede nel fatto che le cosiddette nazionalità hanno una madrepatria di riferimento, il *kin-State*, e si concentrano generalmente, ma non è la regola, in prossimità dei confini con questi ultimi. Il gruppo etnico, invece, è slegato da ogni vincolo di appartenenza territoriale o statale ma si riconosce in un comune passato che si esplica in una comunanza di simboli e valori fino ad esprimere una coscienza collettiva⁵¹.

La minoranza etnica spiega il motivo per cui, comunque, il rapporto con il territorio non è necessariamente così caratterizzante per le minoranze autoctone. Sono, in realtà, molti i gruppi che pur essendo ormai stabili e stabilizzati entro i confini nell'ordinamento di riferimento non

⁵¹ F. PALERMO – J. WOELK, *op. cit.*, 18;

sono geograficamente concentrati si tratta ad esempio delle minoranze linguistiche e/o religiose.

Ciò che davvero differenzia, dunque, i gruppi autoctoni da quelli recenti è la tipologia di istanze ovvero la richiesta di una gestione separata ed autonoma dei propri affari che coincida o meno con strumenti di autogoverno locale.

Le “nuove” minoranze invece auspicano un’integrazione più inclusiva pur senza perdere però la possibilità di preservare e sviluppare il proprio fattore distintivo.

Da queste considerazioni preliminari, prima di passare alla descrizione degli strumenti adottati generalmente per la gestione e la tutela delle minoranze, è essenziale definire in che modo sulla base di quanto detto nel primo paragrafo vengono riconosciute tali minoranze.

In primo luogo, si ricorda che i diritti delle minoranze vengono generalmente costituzionalizzati all’interno degli ordinamenti contemporanei figurando tra i diritti umani. Ciò, come si è visto, permette di classificare la loro tutela in rapporto di specialità e non di deroga rispetto al principio di uguaglianza formale nel rispetto, invece, di quella sostanziale.

Ad ogni modo, non tutti gli ordinamenti si prefiggono di tutelare gli interessi delle minoranze di tutti gli individui ma si limitano a riconoscerli esclusivamente ai membri delle minoranze che siano anche cittadini⁵².

Da questo punto di vista, la cittadinanza funge da fattore omogeneizzante della società includendo l’*ethnos* nel *demos*. L’esito di questa scelta non è però univoco e varia a seconda del grado di inclusione e degli equilibri interni a ciascun ordinamento. Dal punto di vista più propositivo tale soluzione dovrebbe rappresentare la trasformazione da Stato nazionale a Stato delle nazioni⁵³ e ciò coincide generalmente con l’assenza nelle Costituzioni, soprattutto nei preamboli, del riconoscimento del saldo rapporto tra nazione e popolo. Generalmente, però, l’esclusione dei non cittadini dalla possibilità di godere dei diritti riconosciuti alle minoranze poggia su basi decisamente meno incoraggianti dal momento in cui tenderebbe ad escludere quella parte della popolazione quantomeno residente dalla possibilità di partecipare alle elezioni politiche e di essere rappresentata riducendone la capacità anche ai membri cittadini.

Il tema si intreccia anche con quello della relazione tra popolo e minoranza. Il primo inteso, però, non nel suo rapporto con lo Stato che sarebbe appunto quello della cittadinanza⁵⁴ ma in

⁵² Nelle costituzioni dei Balcani Occidentali, come si andrà ad esaminare, questa costituisce la regola e anche laddove la Costituzione non lo preveda espressamente le leggi applicative e promozionali contengono tale specifica;

⁵³ Come nel caso italiano;

⁵⁴ Cfr. D. COFRANCESCO, voce *Popolo*, in *Enc. fil.*, 9, Milano, Bompiani, 2006, 878.

quanto categoria che identifica un'unità omogenea di valori e di interessi⁵⁵ e dunque considerato come unico titolare del diritto all'autodeterminazione esterna mentre alle minoranze resta la possibilità di quella interna ai confini dello Stato che si concretizza con il riconoscimento di una posizione speciale ed eventualmente di strumenti di autonomia⁵⁶.

Infine, rileva anche il rapporto tra nazione e minoranze soprattutto in quegli ordinamenti che ambiscono ancora alla realizzazione dello Stato-Nazione. In questo caso, la separazione è polarizzata dal momento in cui la nazione è portatrice di valori, tradizioni e cultura dominanti che intende far prevalere su quelli minoritari limitandosi generalmente, quindi, alla non discriminazione come strumento di tutela.

È tipico soprattutto delle democrazie in transizione⁵⁷ che lo Stato-nazione rappresenti un retaggio di un recente passato soprattutto in quei casi in cui l'indipendenza è stata essenzialmente un prodotto del *revival* etnico⁵⁸. Si tratta di ordinamenti il cui processo di democratizzazione è essenzialmente eterodiretto e che dunque presentano delle formule compromissorie che non eliminano del tutto la categoria della nazione ma ne limitano le prerogative. Nella maggior parte dei casi la formula costituzionale indica l'ordinamento come lo Stato di un popolo o nazione e delle sue minoranze variamente definite a seconda di quali siano i parametri di differenziazione anche se molto spesso si parla delle tipologie nazionali e/o etniche.

Le minoranze devono, poi essere distinte anche da altri gruppi ritenuti fragili e meritevoli di tutela dai quali si differenziano per il fattore numerico. È il caso, ad esempio, delle misure in favore delle pari opportunità che mirano ad integrare e a favorire l'emancipazione delle donne, dove quindi l'elemento discriminante è quello del genere, nonostante queste non siano necessariamente o considerevolmente numericamente inferiori.

È da notare poi, che i gruppi minoritari definiti sulla base di differenze rispetto alla maggioranza di tipo etnico, nazionale, linguistico o religioso per poter ottenere uno specifico riconoscimento giuridico ed essere dunque titolari di una posizione speciale rispetto alla maggioranza dei cittadini devono essere in possesso di alcuni presupposti in presenza dei quale difficilmente uno Stato potrà seguire il modello agnostico⁵⁹. Il senso identitario non deve essere soltanto particolarmente intenso ma deve essere capace di convogliare il gruppo in maniera unitaria in modo che la comunità sia realmente la sede in cui si esprime una linea politica

⁵⁵ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, Torino, Giappichelli, 2004, 39

⁵⁶F. PALERMO- J. WOELK, 16;

⁵⁷ Ad esempio era il caso della Costituzione della Croazia rivista e corretta dopo le ammonizioni europee;

⁵⁸ Per un approfondimento completo v. A.D. SMITH, *Il revival etnico*, Bologna, Il Mulino, 1984;

⁵⁹ V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, Giuffrè 2001, 8;

omogenea e condivisa⁶⁰. Ciò in qualche modo implica che la rilevanza sia però collegata anche ad un dato numerico, ovvero la minoranza deve essere composta da un minimo di individui e ciò è di cruciale importanza, ad esempio, per quel che concerne la formazione dei collegi elettorali. Da questo punto di vista non può neanche essere trascurata la distribuzione geografica poiché minoranze concentrate hanno una maggiore capacità rappresentativa⁶¹.

Inoltre, spesso incide anche la presenza dei cosiddetti *Kin-State* a supporto del loro popolo residente in uno Stato diverso dalla madrepatria⁶².

Fatta questa premessa sarà possibile indagare con maggiore precisione quali sono e in che modo vengono tutelate le diverse tipologie di minoranze con particolare riferimento a quelle classiche per la rilevanza specifica con il tema in esame.

2.1. Identità linguistica, uso della lingua e strumenti di tutela

Il tema della tutela delle minoranze linguistiche risulta particolarmente complesso.

Prima di entrare nel merito della questione, è opportuno ricordare che quello linguistico è uno dei criteri oggettivi per identificare un gruppo minoritario. Allo stesso tempo, però, ciascun individuo ha il diritto di scegliere la lingua nella quale comunicare decidendo senza alcun tipo di restrizione di optare per una lingua diversa da quella dalla comunità di appartenenza esprimendo quindi una volontà soggettiva⁶³.

Inoltre, proprio perché si tratta oltre che di una categoria anche di un criterio l'elemento linguistico può in realtà riferirsi a gruppi che condividono altri valori e tradizioni e che generalmente quindi appartengono alle più ampie tipologie delle minoranze etniche e nazionali⁶⁴. A volte, però, può anche verificarsi il caso opposto come quando si citano le minoranze nazionali intendendo in realtà garantire una tutela a tutte le altre tipologie di minoranze⁶⁵.

Il collegamento con il fattore etnico e nazionale è fondamentale per capire in quali casi il gruppo minoritario linguistico possa acquisire rilevanza sul piano giuridico.

⁶⁰ C. CASONATO, *ult. op. cit.*, 73;

⁶¹ *Ivi*, 74;

⁶² V. PIERGIGLI, *ult. op.cit.*, 3;

⁶³ F. PALERMO- J. WOELK, 201;

⁶⁴ Come nella Costituzione italiana dove all'articolo 6 si riconoscono i diritti delle minoranze linguistiche intendendo però riferirsi ai gruppi nazionali;

⁶⁵ v. la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sulla protezione delle minoranze nazionali;

Tendenzialmente si riconoscono i diritti all'uso della propria lingua a quei gruppi che hanno un legame con il territorio poiché trattandosi di elementi legati al patrimonio culturale di un gruppo è piuttosto comune delineare l'uso della lingua entro determinate aree od unità locali che corrispondono a quelle in cui la minoranza risulta, soprattutto per ragioni storiche, stabilizzata⁶⁶.

Da questo punto di vista, sembra pacifico riconoscere attraverso gli strumenti di cui si dirà a breve la rilevanza giuridica del fattore linguistico in quanto identitario di un gruppo meritevole di tutela.

Diversa è la questione nel caso in cui il riconoscimento di una lingua può comportare l'emarginazione di un gruppo ed è, in particolare, il caso di quelli composti da pochi membri⁶⁷. In quel caso, la normativa può limitarsi a garantire gli strumenti per la trasmissione come eredità culturale ma non potrà inserirla nei contesti sociali più ampi.

A conferma della valenza della lingua come elemento culturale distintivo tra maggioranza e minoranze, molti ordinamenti europei⁶⁸ hanno inserito nelle proprie costituzioni l'ufficialità della lingua maggioritaria senza necessariamente prevedere tutele o riconoscimenti specifici per quelle minoritarie.

In altre Costituzioni⁶⁹, compare il riconoscimento dell'utilizzo della propria lingua per tutti i cittadini senza un collegamento espresso con uno specifico gruppo sociale inquadrato come minoranza linguistica.

Il diritto all'utilizzo della propria lingua può comparire, comunque, anche in aggiunta al riconoscimento di minoranze nazionali.

Ad ogni modo, si nota che anche laddove viene ammesso il pluralismo linguistico o il bilinguismo non sempre viene contemporaneamente individuato e tutelato un gruppo

⁶⁶ G. POGGESCHI in *op. cit.*, parla anche di "penisole linguistiche" con riferimento ai rapporti tra le minoranze linguistiche e i *Kin-State*;

⁶⁷ G. POGGESCHI, *op. cit.*, 336;

⁶⁸ Ad esempio in Italia la lingua italiana non è costituzionalizzata e la questione è diventata centrale nel dibattito attuale relativamente al bilanciamento sia con la questione delle minoranze linguistiche, e quindi del decentramento territoriale e culturale, sia per aspetti legati all'internazionalizzazione; la stessa Corte Costituzionale si è recentemente occupata della materia nella sentenza n. 42/2017. Generalmente il riconoscimento della lingua ufficiale è collegato all'esistenza di minoranze linguistiche e risponde quindi all'esigenza di regolarizzare lo *status* tra di esse. Interessante è ad esempio il caso della Spagna che all'articolo 3 riconosce il Castigliano come lingua che tutti hanno il dovere di conoscere e poi riconosce come ufficiali anche le altre lingue spagnole qualora parlate e riconosciute dagli Statuti delle diverse Comunità autonome. La Croazia all'articolo 12, invece, specifica che il croato sia la lingua ufficiale ma ammette l'uso ufficiale del serbo secondo norme di legge. Infine, in Macedonia e Kosovo viene riconosciuto l'utilizzo di lingue minoritarie in contesti pubblici sulla base della composizione etnica nelle unità decentrate di riferimento;

⁶⁹ Tra cui gli esempi di Bosnia, Macedonia, Croazia, Russia, Belgio, Spagna

minoritario corrispondente⁷⁰. In altre parole, come anticipato, ciò che viene tutelato è, dunque, il fattore e l'elemento linguistico non coloro che ne sono caratterizzati.

L'ambivalenza tra dimensione identitaria e dimensione pubblica non potrebbe essere meglio espressa se non considerando quanto i diritti linguistici si posizionino al confine tra tutela e valorizzazione della cultura e garanzia di partecipazione e integrazione⁷¹.

I diritti linguistici, infatti, implicano anche la possibilità di poter studiare e avere un sistema educativo nella propria lingua, di poter istituire fondazioni a protezione del proprio patrimonio culturale tra cui anche l'elemento linguistico. Non è dunque solo un fattore che rileva ai fini della tutela e valorizzazione di un patrimonio culturale e dunque segno e testimonianza di civiltà ma è anche espressione di elementi che caratterizzano e attraverso i quali si riconoscono intere comunità⁷². La lingua è, dunque, una caratteristica e un fattore di identificazione di un gruppo minoritario con un'alta valenza in termini di aggregazione e identificazione sociale⁷³.

Dal punto di vista della lingua intesa come parte del patrimonio culturale, le sfide contemporanee riguardano le lingue parlate dai gruppi immigrati o dalle seconde generazioni e sulla possibilità o meno di ricomprenderle in una strategia di tutela.

In generale, i diritti linguistici devono comunque essere calati nella loro dimensione sistemica in quanto collegati inevitabilmente ad altri diritti fondamentali quali, come detto, quelli della libertà di pensiero, di insegnamento, di informarsi ecc.

La necessità di dotarsi di strumenti di tutela nasce proprio dall'esigenza non soltanto, quindi, della valorizzazione della lingua come parte del patrimonio culturale di un gruppo ma come lo strumento per avere accesso ad altre tutele che sono invece determinanti per lo sviluppo dell'individuo all'interno dell'ordinamento.

Dunque, i diritti linguistici si distinguono da una parte per la loro dimensione identitaria che può dunque realizzarsi attraverso strumenti che ne garantiscano la conservazione e lo sviluppo e dall'altra attraverso la loro dimensione, come già detto, sistemica che si traduce invece nell'esigenza di garantirne l'uso⁷⁴.

Da questa prospettiva, si nota che il riconoscimento di una lingua minoritaria implica anche l'esercizio dei relativi diritti del singolo tanto nella sua dimensione individuale quanto in quella collettiva che può realizzarsi attraverso l'adozione e la previsione di specifici strumenti giuridici.

⁷⁰ V. PIERGIGLI, *ult. op. cit.*, 10-11;

⁷¹ F. PALERMO- J. WOELK, 222;

⁷² V. PIERGIGLI, *ult. op. cit.*, 12;

⁷³ *Ivi*, 55;

⁷⁴ *Ibidem*;

Per quel che concerne il primo aspetto figurano ovviamente in primo luogo tutte le previsioni relative al divieto di discriminazione in ragione della propria lingua. È titolare il singolo anche di quei diritti culturali legati all'utilizzo e alla trasmissione della lingua, tra cui spiccano in particolare i sistemi educativi e i media la cui portata è però evidentemente trasmessa anche alla dimensione collettiva.

I sistemi scolastici seguono modelli differenti che si combinano in vario modo anche a seconda del livello minimo di tutela da garantire. Il primo livello di tutela, in realtà, non implica un coinvolgimento delle autorità scolastiche consistendo essenzialmente nel diritto di ciascun individuo di conoscere la propria lingua madre mentre i successivi richiedono un impegno di vario titolo allo Stato che può impegnarsi direttamente attraverso finanziamenti per l'istituzione di scuole pubbliche per i gruppi minoritari, oppure riconoscere la libertà di fondare proprie scuole private nell'ambito più ampio della libertà di organizzare istituzioni scolastiche⁷⁵.

Fissati gli obiettivi, sono diversi i modelli che possono essere scelti e variano tra un rigido separatismo su base etnico-linguistica e la previsione di scuole bilingue o scuole in cui l'elemento linguistico sia essenzialmente neutro e non venga conferito il grado di ufficialità a nessuna⁷⁶. I due modelli estremi sono essenzialmente quelli del bilinguismo o del separatismo linguistico⁷⁷.

Ad ogni modo, i maggiori limiti non generano dalla tipologia scelta o dal grado di tutela garantito quanto dalla capacità economica e pratica di rendere effettivo tale diritto. Non mancano, infatti, casi in cui la difficoltà maggiore sia quella di trovare insegnanti madrelingua adeguati al livello educativo richiesto o competenti in tutte le materie.

Spesso sono le stesse strutture a mancare oppure i fondi a non essere sufficienti o adeguatamente investiti.

Simili inadempienze si verificano spesso per quanto riguarda i diritti a ricevere informazioni nella propria lingua. In questo caso la normativa può decidere per l'elargizione di programmi nella lingua della minoranza oppure se dedicare un canale apposito o limitarsi a non vietare la possibilità di trasmettere in canali riservati.

Diverso dai diritti culturali ma sempre fondamentale per garantire le prerogative delle minoranze è l'utilizzo della propria lingua negli uffici pubblici e dinnanzi alle autorità

⁷⁵ A. NOVAK – M. ŽAGAR, *The Constitutional regulation of ethnic diversity, protection of national minorities and (special) rights of person belonging to national minorities and/or national minorities. The Countries of South Eastern Europe and European Context*, Lubiana, Institute for Ethnic Studies, 2006;

⁷⁶ F. PALERMO- J. WOELK, 219ss;

⁷⁷ V. PIERGIGLI, *ult. op. cit.*, 26-27;

amministrative e giudiziarie. Anche in questo caso i limiti sono essenzialmente di natura materiale essendo difficile predisporre documentazione e inserire personale bilingue.

Inoltre, qualora l'elemento linguistico caratterizzi una minoranza nazionale o etnica il grado di tutela accordato può essere differente. Generalmente il primo gruppo riceve una tutela maggiore dei diritti linguistici al punto che l'utilizzo e la scrittura della propria lingua diventano ufficiali in tutto il territorio nazionale o in determinate aree con le garanzie per quel che riguarda i sistemi educativi, i media e i rapporti con i pubblici servizi di cui si è detto sopra. La lingua parlata dalle minoranze cosiddette etniche può ricevere una tutela analoga qualora non esistano gruppi nazionali oppure è sottoposto ad un regime variamente meno garantista.

Alcune Costituzioni⁷⁸, prevedono espressamente la diversificazione tra minoranze nazionali ed etniche proprio per giustificare un diverso regime di tutela.

In altre parole, un ordinamento può riconoscere lingue ufficiali, co-ufficiali e nazionali. Per quel che concerne le prime l'ambito di interesse non è quello storico culturale ma è direttamente la sfera pubblica. La lingua ufficiale è dunque quella con cui si esprime la volontà pubblica ed è dunque utilizzata nei rapporti tra tutti i soggetti dell'ordinamento ed è, di conseguenza, anche l'unica utilizzabile nelle comunicazioni tra gli apparati dello Stato e lo Stato-comunità⁷⁹. La co-ufficialità può essere attribuita ad alcune lingue nel caso di ordinamenti plurilinguistici e può essere garantita su tutto il territorio nazionale o solo in quelle partizioni locali di uno Stato in cui rappresenti una lingua regionale o minoritaria, ovvero parlata dalla maggioranza della popolazione di una regione oppure da una minoranza concentrata anche se minoritaria, secondo la definizione data dalla Carta *ad hoc* del Consiglio d'Europa⁸⁰. Ad ogni modo, se la lingua ufficiale implica necessariamente un obbligo di conoscenza da parte di tutti i cittadini tale vincolo non può imporsi ugualmente per quelle co-ufficiali⁸¹.

La co-ufficialità, poi, si manifesta con varie intensità. Non è infatti pacifico che il suo utilizzo sia riservato agli stessi ambiti della lingua ufficiale. Infatti, è molto più frequente che l'utilizzo delle lingue co-ufficiali si limiti anche solo al riconoscimento della possibilità di ottenere un sistema scolastico in quella lingua e può non interessare, ad esempio, direttamente i rapporti tra i cittadini e il pubblico.

Molto spesso, poi la lingua nazionale spesso coincide con quella ufficiale ma l'attributo indica in questo caso il legame storico culturale della lingua con il popolo.

⁷⁸ Soprattutto quelle balcaniche o di Stati multinazionali;

⁷⁹ V. PIERGIGLI, *ult. op. cit.*, 22;

⁸⁰ v. *infra*, par. 4;

⁸¹ V. PIERGIGLI, *ult. op. cit.*, 24;

Infine, i diritti linguistici vengono tutelati nella loro dimensione collettiva nel loro legame con il territorio. Si tratta essenzialmente del diritto ai toponimi nella propria lingua in quelle aree in cui il gruppo o risulta maggioritario oppure è comunque concentrato. Anche in questo caso si tratta di una tutela spesso riconosciuta nel caso in cui una minoranza linguistica sia anche nazionale o etnica.

2.2. *Libertà di religione e tutela delle minoranze religiose*

Le democrazie contemporanee si sono interessate al tema religioso sotto due punti di vista. Il primo è quello di matrice liberale che riguarda sostanzialmente il principio della laicità dello Stato, dunque la libertà *dalla* religione come fine ultimo di quel lungo processo di secolarizzazione ed emancipazione che ha interessato il continente europeo nell'arco di tutto il XIX secolo.

Da un altro punto di vista, però, il costituzionalismo post-bellico si è approcciato alla questione religiosa proteggendo a vario grado la libertà di culto. La tutela della religione così intesa si muove a sua volta sui due piani già visti nel caso dei diritti linguistici e più in generale di quelli garantiti alle minoranze. La protezione minima è, dunque, quella del divieto di discriminazione su basi religiose che può essere integrata da strumenti più incisivi attraverso un'attività positiva dello Stato volta a garantire l'uguaglianza di tutte le confessioni.

Il primo tipo di gestione di rapporti tra fenomeno religioso e riconoscimento giuridico è quello del cosiddetto Stato "agnostico"⁸². Si tratta, appunto, di tutti quegli ordinamenti che intervengono solo per evitarne la discriminazione riconoscendo, dunque, la sola titolarità individuale. In questi casi, più precisamente, la comunità religiosa non è riconosciuta come un gruppo giuridicamente rilevante ed è solo la libertà di culto del singolo ad essere meritevole di tutela contro qualsiasi forma di discriminazione.

Qualora, invece, il fenomeno religioso venga riconosciuto da un ordinamento nella sua dimensione pubblica anche la comunità confessionale gode ed è titolare di diritti collettivi. Tale regime si caratterizza attraverso lo strumento dei concordati ovvero di accordi volti a regolare i rapporti tra Stato e confessione.

⁸² v. F. PALERMO- J. WOELK, 238 con riferimento alla Francia contemporanea, il termine di *Stato liberale agnostico* è di R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, cit., 273 e ss., v. C. CASONATO, *ult. op. cit.*, 27;

Anche in questo caso, però, l'accordo può limitarsi a decretare la reciproca non interferenza oppure può prevedere strumenti più incisivi che condizionano la posizione della comunità e dei suoi componenti. Ad esempio, può rientrare nei temi affrontati dai concordati quelli sulla libertà dell'educazione o più in generale la previsione per cui ogni confessione religiosa è libera di istituire organizzazioni di supporto alla propria comunità. In altre parole, la confessione viene riconosciuta come società intermedia ma comunque non necessaria⁸³.

Esistono, poi, modelli intermedi che regolano i diritti delle comunità confessionali in deroga al regime ordinario non qualificando quindi i diritti religiosi come oggetto di una disciplina speciale⁸⁴.

Ad ogni modo a differenza dei diritti linguistici, e proprio a seguito del processo di secolarizzazione, il fattore religioso non è più caratterizzante un'identità nazionale. In termini giuridici questo si è tradotto nell'assenza di una religione di Stato nella maggior parte degli ordinamenti. Se, dunque, già il riconoscimento esplicito dell'ufficialità di una lingua risulta residuale quello relativo alla religione è sostanzialmente relegato ai soli Stati confessionali.

In questi rarissimi casi esiste una religione di maggioranze che gode di una posizione giuridica privilegiata rispetto alle confessioni catalogate come minoritarie. Il rapporto è, appunto, quello che esiste tra lingua ufficiale le altre o tra la prima e il riconoscimento dell'ufficialità dell'uso per quelle minoritarie.

Non fanno parte, invece, delle forme di Governo democratiche quei regimi teocratici dove la legittimazione del potere viene fatta derivare dall'elemento divino e l'intero corpo di norme che regolano lo Stato è basato su precetti religiosi.

È, invece, storicamente superata la controversia che vedeva alcuni gruppi o individui far parte di più gruppi minoritari. È il caso in cui il credo religioso non veniva riconosciuto come elemento identitario di un gruppo nazionale ma come elemento a sé stante intercettando così diverse comunità. Si tratta degli Imperi multietnici, multinazionali e multiconfessionali dove esistevano strumenti di integrazione rivolti sia alle comunità religiose che a quelle nazionali ed etniche creando confusione soprattutto in caso di accesso alla rappresentanza poiché un individuo era sostanzialmente parte di due diverse e non integrate comunità che in modo diverso ma ugualmente rilevante erano portatrici dei suoi interessi⁸⁵.

⁸³ v. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2018, 646ss;

⁸⁴ Ad esempio negli USA;

⁸⁵ Ad esempio, nel caso della minoranza italiana nell'Impero austroungarico, che apparteneva anche a quella più ampia e trasversale dei cattolici, la questione fu risolta a livello di rappresentanza partitica con il Volkspartei di cui faceva parte De Gasperi ovvero un partito di italiani che rappresentava e difendeva anche i valori e la religione cattolica senza però professarsi confessionale;

In alcuni ordinamenti in transizione, geograficamente e storicamente collocati ai limiti dell'Europa, molto spesso l'elemento religioso è ancora un carattere determinante dell'identità etnica o nazionale. In questi casi, spesso animati da conflitti tra maggioranza e minoranze e tra queste ultime, il principio della laicità dello Stato vacilla e le prerogative religiose diventano un baluardo a protezione della propria identità che viene fatto valere tanto sul piano giuridico che su quello politico generalmente attraverso l'istituto della rappresentanza. Infatti, si nota che lo stretto collegamento tra religione e gruppi nazionali ed etnici porterà i partiti rappresentanti questi ultimi a fare proprie anche le esigenze in termini confessionali⁸⁶.

2.3. Specialità e criticità delle minoranze nazionali ed etniche negli ordinamenti composti

Lo Stato nazionale è nato come concetto giuridico con la Rivoluzione Francese e si è sviluppato nel corso del XIX secolo come l'ambizione di rendere omogenea la società riassorbendo ogni distinzione entro il concetto di cittadinanza.

Dal punto di vista dello Stato nazionale non soltanto l'agnosticismo liberale colpiva l'elemento religioso ma rendeva indifferente agli occhi del diritto qualsiasi altro elemento identitario.

Diverso è invece, lo Stato nazione, di derivazione essenzialmente romantica e di realizzazione piuttosto utopica dal momento in cui pur non aspirando direttamente all'omogeneità etnica tendeva a subordinare e discriminare tutti quei gruppi che culturalmente non si identificavano con i profili dominanti.

Entrambi i modelli sono stati superati con l'affermarsi dello Stato costituzionale che non ha soltanto preso le distanze da qualsiasi forma di discriminazione negativa ma si è anche incaricato di esercitare azioni positive e promozionali in favore di quelle società intermedie che ai fini del rispetto dei diritti umani e a garanzia del pluralismo vengono ritenute giuridicamente rilevanti.

Le minoranze etniche e nazionali trovano spazio nella disciplina di quegli ordinamenti composti all'interno dei quali convivono più nazionalità o etnie che, come si è detto si

⁸⁶ Come detto i casi riguardano ordinamenti non ancora del tutto democratici come, ad esempio, quelli dei Balcani ma riguarda anche Stato membri dell'Unione europea come, ad esempio, seppur in maniera meno incisiva, i tre ordinamenti Baltici soprattutto l'Estonia; nell'area dei Balcani il caso più emblematico è ovviamente quello della Bosnia a cui è dedicato il III capitolo;

differenziano sulla base del collegamento eventuale con una madre patria e sono identificabili attraverso i criteri oggettivi della stessa lingua, religione, cultura e tradizione, ad esempio. Si può dunque, per semplificare, sostanzialmente dire che la minoranza nazionale sia una sottocategoria della prima. Questo può valere, ovviamente per praticità terminologica ma in molti ordinamenti i due gruppi sono sottoposti a differenti regimi non sempre accettabili dal punto di vista della proporzionalità e della ragionevolezza. Dall'altra parte, comunque, l'attributo etnico viene utilizzato per operare una sintesi tra i diversi criteri tra cui in particolare quelli linguistici e nazionali includendo anche ma non solo l'accezione più comune del termine etnico che si riferisce invece all'elemento razziale⁸⁷.

Ad ogni modo, si possono distinguere gli Stati a seconda del grado di eterogeneità etnica che li caratterizza passando da quelli all'interno dei quali non è possibile identificare un solo gruppo dominante, quelli in cui le minoranze sono geograficamente concentrate, gli Stati binazionali e quelli plurinazionali oppure quelli nei quali pur esistendo una nazionalità maggioritaria la percentuale di gruppi minoritari è sostanziale.

Gli ordinamenti multinazionali presentano in Costituzione la divisione su basi etniche dando una definizione di quello che è il popolo, ovvero il gruppo dominante, e quali sono le minoranze e gli altri gruppi eventualmente presenti.

I gruppi minoritari vengono diversamente definiti a seconda delle contingenze locali cercando di esprimere con la scelta dei termini il rapporto con le maggioranze. Si troveranno così, in particolare, popoli costitutivi, minoranze, altri gruppi, comunità maggioritarie e comunità minoritarie, nazioni e nazionalità.

Dal punto di vista oggettivo, spesso le Costituzioni mancano di una definizione precisa e puntuale di minoranza demandando eventualmente alla legislazione primaria dedicata. In generale, comunque, le minoranze vengono inquadrare come gruppi storicamente legati al territorio dello Stato e accomunati da quei fattori culturali già visti nei paragrafi precedenti che non condividono con la popolazione dominante.

Non mancano poi quelle Costituzioni che citano espressamente le nazionalità e i gruppi etnici a cui vogliono attribuire una posizione privilegiata e che altrettanto esplicitamente introducano una disciplina ulteriormente garantista rispetto a quella riservata ad altri gruppi.

In questi casi, poi, le minoranze meramente linguistiche e religiose potrebbero ricevere una tutela dequotata rispetto a quella prevista per le confessioni e le lingue che sono parte del

⁸⁷ v. nota 4 C. CASONATO, *ult. op. cit.*, 2;

bagaglio culturale delle minoranze nazionali ed etniche qualora la posizione giuridica di queste ultime fosse costituzionalmente più vantaggiosa.

Non sempre la rilevanza nazionale dipende dal mero dato numerico, spesso invece è proprio la stabilizzazione temporale e il legame storico tra popoli e territorio che rende un gruppo giuridicamente meritevole di tutela. Ciò perché, appunto la tutela delle minoranze valorizza il pluralismo e garantisce stabilità agli ordinamenti in termini anche sociali e politici.

Infatti, negli Stati eccessivamente eterogenei dove, inoltre, esistono o minoranze concentrate e/o nazionalità legate a *Kin-State* il rischio del centrifughismo rappresenta una minaccia concreta inoltre le minoranze nazionali, rispetto a quelle etniche o di vario genere possono godere di una protezione rafforzata che dipende da specifiche previsioni di tutela disciplinate dall'ordinamento della madrepatria. Il riconoscimento e la tutela delle minoranze deve, dunque, anche bilanciarsi con il diritto all'autodeterminazione che spesso viene invocato da gruppi etnici e nazionali incastonati in Stati in cui sono una minoranza.

Generalmente, oltre ai classici strumenti in favore della rappresentanza e della partecipazione politica, una soluzione ideale è quella di garantire anche spazi di autonomia territoriale o non.

Infine, un'altra questione che rileva è quella del sistema partitico dal momento in cui spesso si stabilizza intorno a *clevages* etnici. Ciò avviene quando l'impianto istituzionale e gli strumenti giuridici sopra citati e che si andranno a breve ad analizzare non riescono a riassorbire il conflitto e a regolarizzare la convivenza.

Inoltre, poiché i gruppi etno-nazionali si caratterizzano proprio per essere portatori di tradizioni, culture e valori differenti da quelli dominanti un conflitto troppo acceso rischia di caricare la competizione politica su temi quali la religione, la lingua e l'educazione. Questi temi diventano così l'espressione di una precisa proposta di indirizzo politico che se fatta propria dalla maggioranza rischia effettivamente di soddisfare i requisiti per la realizzazione di uno Stato-nazione che impone il proprio sistema valoriale e la propria cultura su tutti i gruppi minoritari in violazione dei diritti umani e ad erosione del pluralismo.

Data la gravità delle possibili conseguenze, alcuni ordinamenti hanno adottato dei modelli decisionali di tipo consensuale e hanno previsto ulteriori garanzie per la rappresentanza degli interessi dei gruppi protetti.

3. I diritti politici e gli strumenti di garanzia della partecipazione e della rappresentanza delle minoranze

Il pluralismo è il pilastro e il valore più alto da difendere e implementare negli ordinamenti democratici contemporanei. Per conseguimento di tale obiettivo, come visto, la tutela dei gruppi minoritari diventa elemento essenziale e si qualifica, proprio in quanto realizzazione del pluralismo stesso, come parte di quel patrimonio democratico da difendere se non valorizzare nell'interesse dell'intera collettività⁸⁸.

Da questo punto di vista, si evince che la tutela delle minoranze non può ridursi in alcuni casi al mero riconoscimento delle condizioni per condurre una vita dignitosa al pari degli altri cittadini ma necessita di essere inserita nel circuito all'interno del quale si realizza in pieno la vita democratica che è quello decisionale.

In altre parole, si tratta di dover trovare gli strumenti idonei per poter garantire canali di partecipazione e rappresentanza all'interno degli organi costituzionali ai gruppi minoritari.

Inoltre, individuare il meccanismo con cui non frustrare le esigenze politiche delle minoranze vuol dire anche ricondurre sul piano giuridico quello che diversamente potrebbe trasformarsi, o già essere stato, un conflitto di natura differente ovvero sociale se non violento.

Rappresentanza e partecipazione sono, dunque, due istituti idonei a non limitare le posizioni delle minoranze pur mantenendo alto il livello della stabilità dell'ordinamento.

Questo chiaramente sul piano teorico dal momento in cui su quello pratico devono considerarsi da una parte il sistema giuridico di riferimento e dall'altra anche il grado di eterogeneità della popolazione.

Riguardo al primo aspetto, può essere utile riprendere l'analisi storica di alcuni sistemi giuridici e dei modelli da essi adottati⁸⁹. Ad esempio, c'è differenza tra il modello francese incarnato nella Costituzione del 1791 che, teso a superare i particolarismi e i corpi intermedi, si strutturava intorno all'idea della rappresentanza unitaria, al voto del Parlamento come espressione della volontà generale. In questi termini il pluralismo, non soltanto quello

⁸⁸ C. CASONATO, *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: un'analisi comparata: Seminario:Trento, 17 novembre 1997*, 1998 – 65ss; ID, *Pluralismo etnico e rappresentanza politica, spunti per un'analisi comparata*, in *Dir. Pubbl. comp.*, V.2, n. 2, 1999, 609-627;

⁸⁹ Il riferimento è all'analisi di C. CASONATO in *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, Trento, Università di Trento, 1998, 44ss;

ideologico, viene visto con accezione profondamente negativa⁹⁰ sia in quanto elemento destabilizzante sia come vero e proprio impedimento di realizzazione della volontà generale. Le forme di Stato monoclasse liberali ottocentesche seguono invece quel modello essenzialmente ideato da Edmund Burke con il quale viene individuata un' *élite*, un' aristocrazia, che per interessi e competenze è capace di amministrare la cosa pubblica anche in nome di tutti quei cittadini che non sono ritenuti in grado di partecipare. Si tratta di una concezione elitaria e paternalistica che pur riconoscendo la complessità del tessuto sociale, a differenza del modello precedente che tende invece ad astrarre dalla realtà quella che viene appunto definita volontà generale, ne affida la gestione ad un unico gruppo che si ritrova ad essere rappresentante di tutte le differenze⁹¹.

Diversa è invece la soluzione prospettata negli Stati Uniti da James Madison secondo il quale la soluzione al fazionismo sarebbe dovuta essere proprio quello della parcellizzazione degli interessi rilevanti in modo tale da non permettere a nessun di prevalere sugli altri. In questi termini, il pluralismo acquisisce una carica positiva nel dibattito e permette ad ogni differenza di poter concorrere democraticamente e ad eleggere potenzialmente i propri diretti rappresentanti⁹².

Un modello che potrebbe definirsi come esasperato è quello della rappresentanza sociologica-descrittiva che dovrebbe rispecchiare o quantomeno trasporre in scala nelle aule parlamentari la complessità sociale così come appare sul piano dello Stato-comunità. Poiché ciò risulta tendenzialmente impraticabile i sistemi elettorali intervengono a modulare il grado di rappresentatività di un Parlamento rispetto alle fratture sociali permettendo di selezionare solo quelle effettivamente politicamente rilevanti⁹³.

Infine, è interessante il modello corporativo ciò perché comprende tutte quelle Assemblee composte da rappresentanti di gruppi che costituiscono una prima sintesi della complessità sociale e che riportano dunque gli interessi non di tutta la comunità ma di quella sezione intermedia della società che li ha eletti⁹⁴. Ciò è interessante, ad esempio, analizzando i Parlamenti degli ordinamenti multinazionali all'interno dei quali il voto per gruppi etnici o nazionali si affianca o, più raramente, si sostituisce a quello dei singoli deputati⁹⁵.

⁹⁰ *Ibidem*;

⁹¹ *Ivi*, 46;

⁹² *Ivi*, 53-54;

⁹³ *Ivi*, 54ss;

⁹⁴ *Ivi*, 64-65;

⁹⁵ E' il caso bosniaco ma anche belga e jugoslavo e infine del Consiglio provinciale di Bolzano e della Regione italiana Trentino – Alto Adige;

Per quel che concerne invece il secondo punto, ovvero il grado di eterogeneità della popolazione, è chiaro che uno Stato multietnico o multinazionale è chiaramente soggetto a spinte centrifughe da parte dei diversi gruppi e la competizione politica che ne scaturisce è spesso estremamente polarizzata su linee etniche.

A seconda, dunque, di come si qualifichi lo Stato sulla base della sua composizione giuridicamente riconosciuta allora potranno adottarsi tipologie di strumenti differenti.

È comunque difficile immaginare un ordinamento democratico nel quale vivano minoranze riconosciute che non provveda dal punto di vista elettorale ad ammettere deroghe affinché queste possano selezionare i propri rappresentanti per partecipare alla vita politico-istituzionale.

L'attenzione ricade dunque *in primis* sulle leggi elettorali in quanto strumenti essenziali per garantire ed organizzare la partecipazione e la rappresentanza politica negli ordinamenti democratici⁹⁶. Nel caso in esame si fornirà una panoramica su quelli che sono i meccanismi generalmente adottati al fine favorire la cosiddetta *rappresentanza politica preferenziale*⁹⁷.

Le formule non maggioritarie sono evidentemente le più adeguate a garantire l'accesso ai rappresentanti delle minoranze ma il legislatore può ad ogni modo prevedere delle ulteriori agevolazioni. La più comune è ovviamente la deroga al superamento della soglia di sbarramento ove prevista ma possono essere anche individuati meccanismi di doppio voto oppure liste e seggi riservati ai rappresentanti di determinati gruppi.

Diversamente, le formule maggioritarie tendono a ridurre la frammentazione risultando inidonei a garantire la partecipazione dei gruppi minoritari. In questo caso, il ritaglio *ad hoc* delle circoscrizioni può essere utile per individuare le aree in cui i candidati delle minoranze hanno maggiori possibilità di vittoria.

Al netto del tipo di formula, si tratta comunque di due soluzioni che non danno la certezza dell'elezione.⁹⁸

Inoltre, ma è ipotesi rara a meno che non si tratti di ordinamenti conflittuali, si potrebbero produrre anche effetti distorsivi della rappresentanza stessa poiché la natura del mandato dei componenti delle minoranze è di natura diversa da quello degli eletti senza deroghe non

⁹⁶ Per una panoramica sull'importanza della partecipazione e della rappresentanza negli ordinamenti in transizione e con uno sguardo alle democrazie consolidate F. LANCHESTER, *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa Centro-Orientale*, Milano, Giuffrè, 1995, 133ss e 281ss;

⁹⁷ R. TONIATTI, *Un nuovo intervento della Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento della democrazia consociativa etnica nel Trentino-Alto Adige*, in *Le Regioni*, n. 2, 1999, 291;

⁹⁸ F. PALERMO- J. WOELK, *op. cit.*, 143ss; S. CECCANTI, *Tra tutela delle minoranze e rischi etnicistici*, in *Giur. Cost.*, 1998, 2747;

sussistendo per i primi il divieto di mandato imperativo. I rappresentanti delle minoranze, infatti, non si identificano con l'intera nazione ma solo con una parte specifica di essa.

In questi termini, quindi, potrebbero essere eletti più candidati di quelli sostenibili in termini di uguaglianza e democrazia poiché gli eletti delle minoranze andranno a sostituire e non ad integrare i rappresentanti dei partiti nazionali.

Si tratta, appunto, di casi limite dal momento in cui la composizione demografica conosciuta tramite i censimenti è un indicatore abbastanza valido per poter immaginare con una buona dose di certezza in quante circoscrizioni verranno eletti i rappresentanti delle minoranze. Diversamente, però, in ordinamenti conflittuali ad esempio gli esiti possono essere diversamente prevedibili.

Rischi maggiori sono presenti in sistemi partitici in cui non emerge con chiarezza una maggioranza soprattutto nel caso in cui sia previsto il voto cumulativo e sia concesso alle minoranze di destinare il numero totale dei voti disponibili ad uno stesso candidato⁹⁹.

In definitiva si tratta di modelli che pur accogliendo le istanze rappresentative non garantiscono automaticamente seggi alle minoranze poiché il grado di efficacia dipende da fattori non giuridici quali la composizione più o meno omogenea dell'elettorato, la concentrazione delle minoranze e non di meno dal grado di polarizzazione della competizione partitica.

Dunque, per esorcizzare del tutto la discrezionalità del campo politico alcuni strumenti preferenziali garantiscono giuridicamente¹⁰⁰ la rappresentanza dei gruppi prevedendo dei seggi da riservare ai candidati eletti dalle minoranze.

Può essere diversamente fissato un numero di seggi per tutte le minoranze senza stabilire con precisioni quanti per ciascuna oppure la ripartizione può essere più rigida prevedendo un numero tassativo di seggi per ciascuna minoranza.

I due metodi possono convivere quando una parte di seggi è riservata ad una minoranza precisa ed un'altra è lasciata agli esiti delle competizioni tra gli altri gruppi¹⁰¹.

In termini di uguaglianza non si tratta comunque di strumenti neutri dal momento in cui possono anche essere utilizzati, sia volontariamente che per via di effetti indesiderati, per

⁹⁹ C. CASONATO *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: un'analisi comparata*, cit.;

¹⁰⁰ v. F. PALERMO- J. WOELK, *op. cit.*,; 143 la distinzione è originariamente sviluppata da R. TONIATTI, *La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza «assicurata» e «garantita»*, in *Le Regioni*, 1995, 1271;

¹⁰¹ Come nell'Assemblea del Kosovo dove 20 seggi sono riservati ai rappresentanti serbi e 10 agli altri gruppi minoritari sulla base della competizione elettorale;

limitare o discriminare alcuni gruppi rispetto ad altri o per sopra-rappresentarne uno piuttosto di altri.

Come visto, infatti, non sempre tutte le minoranze hanno accesso alle stesse quote riservate o sono messe nelle condizioni di scegliere i propri rappresentanti come altri gruppi e non sempre i criteri di attribuzione sono stabiliti nel rispetto del principio di proporzionalità.

In altri contesti, invece, alcuni strumenti risultano persino eccessivi e distorsivi come nel caso del doppio voto se affiancato ad altri meccanismi garantistici. Ciò si concretizza quando un elettore appartenente ad una minoranza può votare scegliendo due candidati, uno per la ripartizione nazionale e uno per i seggi riservati alla propria comunità.

Gli elettori delle minoranze sono generalmente iscritti in un registro *ad hoc* che risulta però essere uno strumento controverso almeno in quei casi in cui non si stabiliscono con certezza i criteri oggettivi con cui identificare un individuo con il gruppo di riferimento. In alcuni casi, infatti, la registrazione avviene tramite una mera dichiarazione ovvero attraverso criteri soggettivi che non solo risultano giuridicamente deboli ma espongono al rischio di irregolarità a discapito di tutta la comunità¹⁰².

Poiché inizialmente si è parlato di rappresentanza garantita all'interno del circuito del processo decisionale, è da rilevare che alcuni ordinamenti prevedono composizioni eterogenee e inclusive delle minoranze anche all'interno degli organi esecutivi. Non manca poi anche la previsione di quote minoritarie nel campo giudiziario.

Ad ogni modo, spesso la rappresentanza non è sufficiente per garantire un'effettiva partecipazione ragion per cui si conoscono meccanismi che intervengono sia in fase di formazione che di approvazione della decisione volti a non escludere le minoranze.

3.1. *Gli strumenti di partecipazione attiva delle minoranze nel processo decisionale*

Negli ordinamenti multinazionali la partecipazione attraverso la rappresentanza negli organi di indirizzo politico può non essere sufficiente per garantire l'influenza delle minoranze sul processo decisionale.

¹⁰² Da questo punto di vista risulta interessante il caso della Slovenia e l'intervento di monito della Corte Costituzionale volto a suscitare l'intervento del legislatore per predisporre criteri oggettivi per l'inserimento negli elenchi elettorali delle minoranze;

La necessità di far intervenire le minoranze deve, dunque, svolgersi nel rispetto dei valori e delle strutture dello Stato e quindi a protezione del pluralismo ma non deve sfociare in demagogia delle minoranze oppure in interminabili negoziazioni tra le parti eventualmente messe in atto a fini ostruzionistici.

Ancora una volta, le prerogative dei gruppi meritevoli di tutela devono essere bilanciate con i principi e gli altri diritti dello Stato. Il ragionamento, quindi, dovrebbe muoversi sempre seguendo il filo del criterio di proporzionalità e dunque ammettere strumenti capaci di integrare attivamente le minoranze nel circuito decisionale senza però aggravare eccessivamente il procedimento.

Gli strumenti sono in realtà diversi così come non sono tutte uguali le realtà entro le quali vengono applicati provocando risultati non sempre attesi e auspicabili.

Il diritto partecipativo più forte è indubbiamente quello del veto che si realizza attraverso la previsione di doppie maggioranze all'interno degli organi legislativi. Alcune leggi, dunque, non possono essere approvate se non con il voto favorevole della maggioranza dell'assemblea e del gruppo dei rappresentanti delle minoranze interessate.

Il veto è legato a specifici interessi che toccano i diritti e le posizioni di una minoranza oppure per leggi organiche ove previste o per modifiche alla Costituzione. In molti casi il peso dei gruppi minoritari interessati risulta definitivamente vincolante per l'approvazione definitiva¹⁰³.

Alcuni ordinamenti prevedono un elenco, generalmente non tassativo, di materie sottoponibili al veto e disciplinano il procedimento per richiedere la votazione con doppia maggioranza. Il veto può essere anche di tipo sospensivo se può essere superato da maggioranze qualificate oppure con l'intervento di un organo neutrale¹⁰⁴.

Sono invece strumenti meno incisivi quelli di tipo consultivo che consistono nell'obbligo o nella possibilità di richiedere pareri ai gruppi dei rappresentanti delle minoranze o ad organi espressione delle autonomie delle minoranze territoriali o non¹⁰⁵.

¹⁰³ L'esempio canadese risulta da questa prospettiva interessante. Infatti, come visto già in nota per alcune modifiche alla Costituzione relativamente alla composizione della Corte Suprema che comprende tre giudici francofoni, o per l'utilizzo delle lingue o per la selezione dei deputati su base nazionale occorre l'unanimità della Provincia, il che si traduce in un potenziale veto (sez. 41). In Slovenia (art. 64) e in Macedonia del Nord (art. 69) il veto è, analogamente all'esempio bosniaco, attribuito ai rappresentanti ovvero una legge sottoponibile a tale procedura rafforzata non può essere approvata senza la maggioranza della minoranza interessata;

¹⁰⁴ Si tratta di uno strumento meno forte poiché l'opposizione di un gruppo può essere superata. In Europa sia in Belgio che in Italia, nel caso della Provincia autonoma di Bolzano, il veto sospensivo risultano tra gli strumenti di protezione dei gruppi;

¹⁰⁵ Come si avrà modo di vedere, è il caso dei consigli nazionali negli ordinamenti balcanici;

A queste autonomie possono essere attribuite ulteriori competenze che vanno in realtà a costituire il più significativo strumento di tutela, interazione e partecipazione che può essere riconosciuto alle minoranze e al quale è dedicato il prossimo paragrafo.

3.2. *Il decentramento del potere e la centralità delle minoranze*

Dopo aver analizzato effetti e soluzioni della convivenza di più gruppi in termini di forma di Stato e forma di Governo resta centrale affrontare il tema del rapporto centro periferia nell'ambito del tema in esame.

La questione è ancora quella della partecipazione in questo caso però calata all'interno delle unità locali organizzate in differenti tipi di Stato.

Non può che essere pacifico identificare nei modelli decentrati quelli più consoni a fornire maggiori possibilità di partecipare alla gestione dello Stato per tutti quei gruppi non dominanti a livello centrale. Infatti, le unità decentrate sono frazioni territoriali che possono contenere quindi percentuali maggiori di un gruppo minoritario rispetto alla prospettiva centrale tanto da non essere infrequente il caso di gruppi geograficamente compatti che rappresentino localmente una maggioranza.

Questa ultima eventualità nel caso di ordinamenti federali è cruciale poiché le unità federate intervengono attivamente nella gestione e nell'organizzazione dello Stato a livello centrale¹⁰⁶, ad esempio, determinando in vario modo la composizione delle seconde Camere¹⁰⁷.

Nei casi in cui il federalismo non sia stato però deciso appositamente per stabilizzare i rapporti interetnici il grado di successo dipenderà da una serie di fattori non di tipo giuridico. *In primis*, come anticipato, rileva la demografia del territorio e non di meno anche il sistema dei partiti locali e nazionali poiché è essenziale che la rappresentanza del gruppo minoritario non venga frammentata dalla competizione *infra*-etnica soprattutto in corrispondenza di altri partiti non minoritari e compatti. Di rilevanza giuridica ma non necessariamente collegata alla tutela delle minoranze, il peso partecipativo di queste attraverso gli organi federati dipenderà anche dal grado di decentramento ovvero da quante e quali competenze risultino effettivamente dislocate¹⁰⁸.

¹⁰⁶ C. CASONATO, *ult. op. cit.*;

¹⁰⁷ Come nei casi già visti riguardo alla composizione della Camera alta e i diversi interventi diretti delle unità federate o della loro popolazione relativamente alla modifica delle Costituzioni;

¹⁰⁸ *Ibidem*;

Diversa è l'ipotesi in cui il federalismo rappresenta lo strumento giuridico scelto *ad hoc* dal costituente. In questo caso i confini amministrativi interni allo Stato cercheranno di seguire quanto più possibile il criterio etnico in modo da costituire unità federate sostanzialmente omogenee. Questo è ovviamente il caso degli Stati multietnici¹⁰⁹ nei quali non è emersa una maggioranza nazionale. In tal caso le unità decentrate rappresenteranno i territori di riferimento entro i quali ciascun gruppo etnico potrà esprimere la propria autonomia sia in termini di indirizzo politico locale sia per determinare la propria posizione da far valere a livello centrale.

Molto spesso il decentramento dettato da esigenze del genere dà luogo a più o meno netti effetti di asimmetria territoriale che dipendono da una parte dalle diverse prerogative che lo Stato centrale attribuisce alle singole unità locali e dall'altra è conseguenza del grado di autonomia di queste ultime che organizzano le proprie istituzioni senza vincoli di omogeneità e nel solo rispetto del principio di costituzionalità.

Le asimmetrie non sono tipiche solo degli ordinamenti federali ma risultano in realtà caratterizzanti soprattutto ordinamenti di tipo regionali o comunque con un livello di decentramento meno forte¹¹⁰.

In definitiva, l'effetto del decentramento è quello di *trasformare le minoranze in maggioranze* garantendone la sopravvivenza all'interno dello Stato ancora una volta cercando di salvare il pluralismo e la stabilità¹¹¹. Se questo è vero da una prospettiva centrale diversa è invece la visuale dal piano locale. Infatti, spesso nelle unità decentrate si realizza un rapporto tra maggioranza locale e territorio che assomiglia a quello del modello dello Stato-nazione mettendo a repentaglio la tutela dei diritti culturali e partecipativi di quei gruppi che pur non essendo minoritari a livello nazionale lo sono in quel limitato contesto.

L'ultima questione legata al rapporto tra gruppo e territorio è quella del rischio di secessione. Tecnicamente gli strumenti fino ad ora analizzati, compreso quello del decentramento territoriale, dovrebbero mirare proprio a disinnescare eventuali spinte centrifughe e, in particolare con la scelta di un modello federale, soddisfare anche se con sola rilevanza interna il diritto all'autodeterminazione senza tuttavia ledere quel *vincolo di soggezione giuridica e istituzionale*¹¹² che lega le unità territoriali allo Stato centrale qualificando il rapporto, appunto, come di autonomia e non di indipendenza. Tuttavia, l'alta conflittualità che nasce spesso

¹⁰⁹ F. PALERMO-J. WOELK, *op. cit.*, 173;

¹¹⁰ È il caso dell'Italia con le Regioni a Statuto speciale ma anche di quanto disposto dall'articolo 116 che introduce la cosiddetta autonomia differenzia su proposta della Regione interessata e regolata da Legge dello Stato. La forma tipica di asimmetria in Europa è il tipo di Stato autonomico spagnolo ma forme di attribuzioni ad autonomie locali di tipo asimmetrico sono anche previste dal modello della *devolution* inglese;

¹¹¹ cfr F. PALERMO-J. WOELK, *op.cit.*, ed. 2011, 175 e 177;

¹¹² D. PORENA, *op. cit.*, 18;

proprio dal mancato riconoscimento dei diritti di quelle che sono le minoranze locali, la polarizzazione delle posizioni rispetto agli altri gruppi ed unità federate non sembra in alcuni casi porsi verso una prospettiva di risoluzione per quanto una secessione abbia i suoi costi materiali e morali che effettivamente spesso funzionano da freno forse più di qualsiasi altro tipo di strumento. Ad una visione non proprio ottimista contribuisce anche il fatto che il rapporto tra le autorità e tra i rappresentanti delle unità federate è a livello centrale di tipo contrattuale¹¹³ ma non cooperativo e sfocia spesso in conflittualità con ripercussioni sul funzionamento e la tenuta dell'intera federazione.

3.3. *Le autonomie non territoriali*

Nei casi in cui un gruppo non sia direttamente e univocamente collegabile con un territorio esistono degli strumenti per innalzarne il livello di tutela e soprattutto di partecipazione politica¹¹⁴ garantendo un tipo di autogoverno relativo essenzialmente agli ambiti di tipo culturale. Infatti, nella pratica le autonomie non territoriali si esprimono proprio attraverso l'istituzione di organi di autogoverno, nel consociativismo e tramite il riconoscimento dell'autonomia culturale¹¹⁵.

Il riconoscimento di forme di autonomia non territoriale, dunque, risulta essere uno strumento essenzialmente utile in tutti quegli ordinamenti in cui i gruppi minoritari non sono geograficamente concentrati. Attraverso tale soluzione la rappresentanza dei gruppi minoritari non viene dispersa ma al contrario raccolta e, almeno dal punto di vista teorico, valorizzata. Si tratta dunque di un diritto collettivo, ovvero più precisamente del diritto di un gruppo ad essere rappresentato politicamente. Da questa prospettiva l'autonomia non territoriale soddisferebbe e anzi esalterebbe il principio del pluralismo¹¹⁶.

¹¹³ Al riguardo, *inter alia*, cfr. A. LA PERGOLA, *Sguardo sul federalismo e i suoi dintorni*, in *Diritto e società*, 1992, 491ss;

¹¹⁴ J. MARKO, *Effective participation of national minorities, a comment on conceptual legal and empirical problems*, in *Report dh-min*, Consiglio d'Europa, Strasburgo, n. 14, 2006;

¹¹⁵ v. E. NIMNI, *Minorities and the Limits of Liberal Democracy: Democracy and Non-Territorial Autonomy*, in T. MALLOY – F. PALERMO (a cura di), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford, OUP, 2015, 80-81 e Paper n. 5 della rete ENTAN consultabile al link <https://entan.org/collaboration/publications/>;

¹¹⁶ E. NIMNI, *op. cit.*, 80;

In un certo qual modo¹¹⁷ si tratta di autonomie al limite tra il collettivo e l'individuale dal momento in cui interessa sia posizioni di cui può essere titolare il singolo sia altre a vantaggio direttamente del gruppo¹¹⁸.

Le autonomie non territoriali si basano, infatti, sull'identificazione di un gruppo attraverso fattori e criteri che differiscono da quello del legame territoriale¹¹⁹. In altre parole, l'autonomia non territoriale è una forma di autogoverno istituita in nome di una comunità di individui ed è principalmente implementata per soddisfare le esigenze dei diversi gruppi etnici all'interno di Stati multietnici. Considerando che gli accordi su base territoriale concedono autonomia a una particolare sub-regione di uno Stato, nel caso di autonomie non territoriali il titolare dei diritti è un gruppo di persone costituito indipendentemente dal luogo in cui risiedono gli individui che lo compongono all'interno dello Stato¹²⁰.

In sostanza sono comunità linguistiche, religiose oppure anche nazionali alle quali vengono demandate specifiche competenze nelle materie di maggiore interesse per la collettività e che garantiscano ai singoli membri una posizione in quegli ambiti che è pari a quella di un gruppo maggioritario all'interno di un'autonomia territoriale.

Il diritto all'autogoverno non territoriale trova il suo fondamento giuridico nel diritto di associarsi¹²¹ ma superandolo poi attraverso il suo ingresso nella sfera dei rapporti pubblici intesi sia dal punto di vista verticale, ovvero dei rapporti con le autorità statali e locali, che orizzontale per quel che riguarda i rapporti tra diverse comunità.

Oltre all'attribuzione di competenze, e quindi di un potere pubblico, le autonomie non territoriali si differenziano dalle associazioni anche per il loro tipico regime giuridico essendo previsto nella maggior parte dei casi che esse debbano rispettare esclusivamente il principio di costituzionalità e di legalità. Inoltre, la stessa legge costitutiva prevede generalmente i mezzi di finanziamento da parte dello Stato in modo che ogni comunità possa adempiere ai compiti attribuiti.

L'autonomia territoriale è stata interpretata come un disallineamento all'interno dei confini di uno Stato sovrano mentre le autonomie non territoriali rilevano essenzialmente sul piano della

¹¹⁷ Come nel caso delle unità federate linguistiche belga che si intrecciano con le tre unità territoriali;

¹¹⁸ A. PIZZORUSSO, *Il Pluralismo linguistico in Italia tra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, Pacini Editore, 1984, 46;

¹¹⁹ T.MALLOY, *Introduction*, in T.MALLOY – F. PALERMO (a cura di), *op. cit.*, 2-3;

¹²⁰ Paper n. 3 della rete ENTAN consultabile al link <https://entan.org/collaboration/publications/>;

¹²¹ Si tratta del modello ideato da K. Renner, *Staat und Nation* nel 1899 con riferimento all'Impero sui cui dettagli si rinvia a E. CUKANI, *op. cit.*;

disomogeneità sociale. Ad ogni modo, tali strumenti devono essere considerati non come minacce di rotture quanto invece nella loro possibile portata in termini di integrazione¹²².

Il dibattito sulle autonomie, territoriali o non territoriali, è dunque essenzialmente concentrato tra due poli estremi che vedono da una parte i sostenitori del riconoscimento e dell'ampliamento delle autonomie stesse in favore dello sviluppo e del rafforzamento del pluralismo e dall'altro chi teme invece che ampie concessioni possano portare ad instabilità sociale e aumentare il rischio di erosione della sovranità statale¹²³. Ad ogni modo, le esperienze soprattutto all'interno del continente europeo non risultano tuttavia aver avuto particolare successo in termini di garanzia della rappresentanza dei gruppi minoritari e ciò è dovuto soprattutto alla mancanza di implementazione delle previsioni normative relative e alla posizione recessiva di tali organi di autogoverno all'interno del processo decisionale¹²⁴.

Uno dei problemi principali che pone il riconoscimento delle autonomie non territoriali è, infine, quello della propedeutica e oggettiva individuazione delle minoranze etniche e dei loro componenti¹²⁵. Un individuo può dunque avere accesso agli strumenti di autogoverno non territoriale sulla base di una registrazione volontaria all'interno di elenchi che possono essere anagrafici e/o elettorali. In alcuni casi¹²⁶, la possibilità di essere titolari di diritti riconosciuti ai membri delle autonomie non territoriali non è invece sottoposto ad alcuna dichiarazione precedente¹²⁷. Ciò implica, ad esempio, che un elettore che non è membro della minoranza rappresentata dall'organo di autogoverno possa votare ed essere eletto nelle liste e come parte di quel gruppo. Ciò indebolisce, evidentemente, i gruppi minoritari la cui rappresentanza può essere distorta e pilotata da interventi esterni.

Ad ogni modo, anche la registrazione se basata esclusivamente su una dichiarazione di appartenenza può manifestare le stesse problematiche. Sembrerebbero, dunque, essere più efficaci quegli strumenti che collegano l'inserimento all'interno di un registro amministrativo agli elementi di riconoscimento oggettivi¹²⁸.

¹²² T.MALLOY, *op. cit.*, 3-4;

¹²³ *Ivi*, 6-8;

¹²⁴ Da questo punto di vista il caso degli ordinamenti della ex Jugoslavia e in particolare della Serbia si vedrà essere emblematico;

¹²⁵ v. Paper n. 43 ENTAN già citato in nota;

¹²⁶ Come quello ungherese;

¹²⁷ *Ibidem*;

¹²⁸ Sul tema dell'affiliazione v. Paper n. 4 della rete ENTAN consultabile al link <https://entan.org/collaboration/publications/>;

4. *Europeizzazione e internazionalizzazione del diritto delle minoranze: cenni sul quadro giuridico sovranazionale*

Il percorso di approfondimento della tutela dei diritti e delle libertà delle minoranze all'interno degli ordinamenti democratici è stato illuminato dalle riflessioni e dai documenti prodotti sul piano del diritto internazionale.

Infatti, il passaggio dal mero riconoscimento di diritti individuali in capo ai componenti dei gruppi minoritari alla discriminazione positiva da parte dello Stato ha radici sovranazionali.

In particolare, è stata la comunità internazionale che in risposta alla negazione della dimensione individuale e della collettivizzazione di tutti gli aspetti e le attività dei singoli a cui avevano ambito i regimi totalitari del primo Novecento ha contrapposto la valorizzazione dei diritti fondamentali e universali dell'uomo¹²⁹.

I documenti redatti a questo scopo sono la Carta delle Nazioni Unite approvata a San Francisco nel 1945 che per la prima volta sancisce l'obbligo di rispettare i diritti umani, le libertà fondamentali e i principi di uguaglianza e non discriminazione¹³⁰ e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, CEDU, promossa dal Consiglio d'Europa e firmata a Roma nel 1950.

I diritti delle minoranze vengono garantiti in sostanza nella sola dimensione individuale e quindi come una specificazione dei diritti dell'uomo¹³¹ ovvero attraverso un generico divieto di non discriminazione¹³². Diversamente, il Patto internazionale sui diritti civili e politici, ICCPR, adottato dall'ONU nel 1966 introduce un primo tentativo sperimentale di internazionalizzare la protezione anche della dimensione collettiva dei diritti umani.

Confrontando gli ultimi due documenti, ed escludendo il primo in quanto meno specifico rispetto a quello del 1966, l'ambito di applicazione della CEDU è ridotto rispetto a quello dell'ICCPR ma ha in realtà prodotto effetti maggiormente pregnanti nell'effettiva adozione e implementazione da parte dei suoi membri e questo soprattutto, oltre che per il carattere vincolante, grazie all'azione spesso anche evolutiva della Corte di Strasburgo.

Alcuni ulteriori documenti sono stati, poi, approvati potenziando gli strumenti sopra citati ovvero il Protocollo n.12 per la CEDU che in generale si riferisce alla non-discriminazione e la

¹²⁹ F. PALERMO - J. WOELK, *op. cit.*, 89;

¹³⁰ B. SIMMA - H. MOSLER - A. RANDELZHOFFER - C. TOMUSCHAT - R. WOLFRUM - A. PAULUS - E. CHAITOBU (a cura di), *The Charter of the UN: A commentary*, Oxford University Press, 2002;

¹³¹ R. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Giappichelli, 1990, 4 ss;

¹³² L'art. 14 della CEDU parla di non discriminazione nei confronti di una minoranza nazionale ricomprendendo in questa nozione, implicitamente, anche quelle linguistiche e religiose, ad esempio, ovvero tutte quelle che si identificano con fattori culturali che sommati costituiscono una nazionalità:

Dichiarazione 47/135 delle Nazioni Unite relative ai diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche.

Si tratta di documenti più recenti, il primo del 2000 e il secondo del 1992 che si inseriscono in quella che è già la seconda stagione dell'interessamento sovranazionale verso il tema delle minoranze. Inoltre, in quegli anni sempre in seno al Consiglio d'Europa erano stati approvati altri due documenti quali la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie e la Convenzione quadro europea entranti in vigore e con effetti vincolanti sugli aderenti entrambi nel 1998¹³³.

Sulla portata di quest'ultima si è già detto nei primi paragrafi, per quanto riguarda invece la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie è bene ricordare la sua funzione essenziale nel fornire alcune indicazioni utili ai fini definitivi. In particolare, il documento distingue le lingue regionali da quelle minoritarie indicando con le prime quelle parlate in una precisa e delimitata area di uno Stato all'interno della quale rappresentano le lingue primarie e con le seconde quelle parlate da una popolazione non geograficamente concentrata o che, anche là dove lo fosse, non risulti comunque essere la lingua parlata dalla maggioranza della popolazione¹³⁴.

Ad ogni modo la definizione non intende implicare una distinzione nel trattamento giuridico delle due tipologie di lingue¹³⁵ ma semplicemente introdurre il criterio territoriale al fine di delimitare l'area di applicazione delle eventuali misure da adottare a protezione di tali lingue.

Anche in questo caso l'approccio è quello che predilige la protezione delle lingue come fattore di civiltà piuttosto che evidenziarne il suo collegamento con l'identità di un popolo o di un gruppo minoritario¹³⁶. Infatti, l'intento è quello di fornire una protezione a quelle lingue che rischiano di scomparire dal patrimonio storico e culturale¹³⁷.

Una definizione del fattore linguistico come identificativo di un gruppo minoritario è stata poi mancata dal Consiglio d'Europa nell'ambito della stesura della Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali che faceva discendere il loro riconoscimento non dalla volontà dei singoli Stati ma da due requisiti ovvero dall'inferiorità numerica e dalla presenza di caratteristiche etniche, religiose linguistiche diverse dal resto della popolazione. Tale definizione non è però stata votata a causa delle difficoltà a trovare una definizione ed una soluzione accettabile per tutte gli Stati firmatari¹³⁸.

¹³³ Il primo era stato redatto nel 1992 e il secondo nel 1995;

¹³⁴ Art 1 a) Carta delle lingue regionali e minoritarie;

¹³⁵ V. PIERGIGLI, *ult. op. cit.*, 16;

¹³⁶ *Ibidem*;

¹³⁷ *Ivi*, 18;

¹³⁸ *Ivi*, 66-67;

Ad ogni modo, negli artt. 5 comma 1 e 6 comma 1 le minoranze meritevoli di tutela sono quelle riconosciute essere quelle nazionali e la Convenzione ne specifica i fattori di riconoscimento indicando come tali l'identificazione etnica, religiosa, linguistica e culturale.

L'attenzione europea ed internazionale era, dunque, tornata sui temi relativi alle minoranze e ciò soprattutto a seguito di nuovi episodi se non bellici comunque ampiamente violenti che hanno anticipato e fatto da coda alla dissoluzione dell'URSS e della Jugoslavia.

In questo caso gli interventi normativi si sono incentrati essenzialmente sulla tipologia delle minoranze nazionali e soprattutto sull'aspetto della sicurezza¹³⁹.

Non è un caso, infatti, se il primo organismo ad occuparsi della materia è stata la Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE e futura OSCE) nell'ambito della quale nel 1990 è stata firmata la Carta di Parigi. Un gruppo di esperti convocati dalla CSCE a Ginevra nel 1991 ha chiaramente affermato che la tutela dei diritti delle minoranze è interesse di tutta la comunità internazionale proprio per il suo inscindibile collegamento con la stabilità e la sicurezza. Per tali ragioni un anno dopo è stato istituito l'HCNM ovvero un ufficio il cui compito era quello di monitorare il livello di implementazione della tutela delle minoranze degli Stati. Le modalità di intervento di questo organo sono quelle da una parte di redigere raccomandazioni non giuridicamente vincolanti e dall'altra di intrattenere relazioni diplomatiche cercando di mediare all'interno di situazioni potenzialmente di conflitto.¹⁴⁰

Nell'ambito del diritto interno questi strumenti si sono rivelati efficaci per fornire, soprattutto negli ordinamenti in transizione, degli *standard* di tutela a cui ispirarsi.

Ciò è evidente soprattutto attraverso la lettura dei testi costituzionali di diversa generazione. Nelle costituzioni frutto della democratizzazione successiva alla Seconda Guerra Mondiale si ritrovano effettivamente riferimenti al solo principio di non discriminazione per le minoranze al contrario di quanto si registra nei testi più recenti, soprattutto *post* 1989, caratterizzati da un ampio grado di eterogeneità etnica. In questi ultimi casi, infatti, spesso ci sono riferimenti espliciti alla tutela delle minoranze e agli strumenti per renderla effettiva.

Inoltre, nelle transizioni costituzionali degli anni Novanta è intervenuta anche l'Unione Europea accogliendo positivamente le aspirazioni euro-atlantiche manifestate dai nuovi Stati democratici.

L'intervento dell'UE è stato più intenso e diretto anche alla modifica dei testi costituzionali per armonizzare i quadri normativi statali con quelli europei.

¹³⁹ F. PALERMO, *Internazionalizzazione e costituzionalizzazione dei diritti*, in M. CERMEL (a cura di), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra Stato Nazionale e cittadinanza democratica*, Padova, Cedam, 2009, 107;

¹⁴⁰ F. PALERMO, *ult. op. cit.*, 117;

Lo strumento utilizzato e di maggior successo è stato quello delle condizionalità che prevede il rispetto dei criteri politici individuati a Copenaghen nel 1993 e che comprendono l'implementazione dello Stato di diritto, della democrazia e il rispetto e la tutela delle minoranze.

Da una parte, dunque, l'Unione Europea è particolarmente attiva condizionando la disciplina e il grado di tutela delle minoranze negli ordinamenti in transizione e che aspirano all'adesione mentre dall'altra risulta, però, carente in termini di omogeneità normativa.

Infatti, il quadro normativo europeo in materia di minoranze si limita essenzialmente all'articolo 21 della Carta di Nizza del 2000 dove la protezione delle minoranze viene ricondotta nel più ampio annovero dei diritti umani e nell'articolo 2 a norma del quale

“L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze”.

L'articolo 6 invece richiama proprio la Carta del 2000 rendendola vincolante insieme alla CEDU¹⁴¹.

Dunque, nei confronti degli Stati membri l'UE interviene nella materia fornendo *standard* senza provvedere ad una disciplina di dettaglio capace di identificare, riconoscere e tutelare specifiche minoranze negli Stati membri¹⁴².

Diversamente, nell'ambito degli Stati con cui sono in corso le negoziazioni attraverso gli strumenti delle condizionalità, l'UE riesce ad operare in maniera più incisiva e diretta intervenendo anche nella modifica o redazione di leggi o testi costituzionali. Si tratta evidentemente di un'azione indiretta che si concretizza attraverso quello è definito il metodo del *bastone e della carota* ovvero garantendo concessioni in termini di finanziari o di avanzamento nelle negoziazioni solo nell'ipotesi di adempimento e riducendo invece la portata dei vantaggi in caso contrario. Negli ultimi anni, però, sono risultate evidenti le difficoltà e le carenze strutturali degli ordinamenti candidati dell'Europa balcanica ragion per cui la strategia sopra menzionata è stata più volte ridimensionata spesso a discapito di una regolamentazione in favore della protezione delle minoranze.

¹⁴¹ “L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principî sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000” e “aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”;

¹⁴² E. BENEDETTI, *La “condizionalità democratica” dell'Unione europea tra allargamento e tutela delle minoranze nei “Balceni Occidentali”: limiti attuali e possibili sviluppi futuri*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, n. 56, 2015, 85-101.

CAPITOLO II

LA COMPLESSITA' IDENTITARIA DELLA JUGOSLAVIA E GLI EFFETTI DEL FEDERALISMO ETNICO ALL'INTERNO DELLO STATO CENTRALE E NELLE REPUBBLICHE FEDERATE

1. *Popoli e territori all'origine della composizione pluriethnica della Jugoslavia*

La categoria giuridica delle minoranze e gli strumenti di tutela così come sono stati esaminati nel capitolo precedente trovano una declinazione differente e indubbiamente *sui generis* all'interno degli ordinamenti caratterizzati da società etnicamente articolate dei Balcani Occidentali¹ e più precisamente di quelli eredi della Jugoslavia².

Ad una prima analisi, infatti, appare immediatamente evidente la difficoltà di inquadrare quello che dovrebbe essere l'oggetto della tutela e al cui vantaggio devono essere diretti gli istituti e i meccanismi precedentemente esaminati³. Sin dalle origini del primo ordinamento comune a tutti i popoli degli Slavi del Sud la questione sulla definizione delle minoranze non è stata affrontata coerentemente lasciando spazio a profonde lacune colmate da pericolose interpretazioni contingenti e politiche.

Il tema non è però certo mai stato marginale nella vita istituzionale e sociale dei popoli dei Balcani Occidentali e la difficoltà riscontrata nel definire l'oggetto, sia in positivo che in negativo⁴, e poi gli eventuali strumenti di tutela ha in parte origini storiche.

La complessa convivenza tra diversi gruppi etnici nell'area in esame, infatti, precede e succede l'esistenza dei diversi ordinamenti jugoslavi, prima i due Regni e poi i diversi esperimenti di

¹ I Balcani Occidentali vengono generalmente identificati nel Diritto Comparato con gli ordinamenti successori dell'*ex* Jugoslavia e dell'Albania definendoli quindi sulla base delle interrelazioni di natura giuridica, storica, etnica, culturale ed economica. In questa accezione viene ricompresa anche la Slovenia nonostante non sia fondamentale estranea a tali dinamiche e relazioni. Nel presente esame non si considera comunque l'Albania poiché, si ripete, non ha condiviso quel processo di aggregazione e disgregazione di nazioni, Stati e popoli che ha caratterizzato la vita istituzionale della Jugoslavia ma soprattutto incidendo sulla transizione e sul consolidamento democratico degli stati da essa emersi;

² Non si tratta di un'eredità formale, nessuno degli Stati sorti dalle ceneri della Jugoslavia socialista sono stati riconosciuti come successori in continuità ragion per cui si è precisamente e pacificamente parlato di dissoluzione, sul punto si avrà modo di tornare nei paragrafi finali;

³ T. VÁRADY, *Minorities, Majorities, Law, and Ethnicity: Reflections of the Yugoslav Case*, in *Human Rights Quarterly*, V. 19, n. 1, 1997, 12;

⁴ Non sono solo le minoranze ad essere prive di una definizione e di un inquadramento giuridico, gli stessi popoli, nazionalità e i gruppi etnici minoritari o maggioritari non hanno trovato sempre facilmente una definizione e una disciplina omogenea;

matrice socialista, che si sono sviluppati nel corso del XX secolo e ne hanno caratterizzato tanto la creazione quanto le vicissitudini e i drammatici esiti.

La nascita di una realtà statale che unificasse tutti i popoli degli Slavi del Sud era stata salutata sin dagli albori, tanto dalla comunità internazionale quanto dai diretti interessati, come la soluzione naturale per stabilizzare l'area e garantire tutela e garanzie dei diritti di tutti i popoli dopo secoli di dominio straniero.

La storia dell'intera area della Jugoslavia, infatti, è stata da sempre determinata dalla presenza di una frontiera non solo tra differenti realtà istituzionali ma anche tra chiese e civiltà che sono riemerse soprattutto a partire dal XIX secolo diffondendo un'aspra e radicale retorica da cui hanno attinto i più noti *leader* nazionalisti dell'epoca *post-socialista*.

Dunque, le fratture etniche che caratterizzano e limitano ancora ad oggi il consolidamento democratico e la formazione di una realtà statale vera e propria, soprattutto negli ordinamenti eredi della Jugoslavia etnicamente eterogenei, hanno radici storiche ben più antiche della guerra degli anni Novanta e della dissoluzione della Repubblica Federale e Socialista.

Già la stessa Jugoslavia, come si avrà modo di approfondire a breve, è stata in qualche modo una realtà plastica ed elastica che ha subito tensioni e rotture continue tanto da parte della comunità internazionale quanto, soprattutto, dagli attori interni in conflitto per plasmarla secondo proprie idee e ideologie recuperate dal patrimonio storico e culturale medioevale. Secondo alcuni⁵, in realtà, la Jugoslavia sarebbe nata proprio come risultato della competizione di queste idee nazionali che si sono sviluppate e incrociate a partire dalla prima metà del XIX secolo⁶.

In effetti, sin dalla sua origine come Stato indipendente e unitario la Jugoslavia ha dovuto affrontare il tema dell'organizzazione territoriale e delle autonomie etniche cercando la via tra due diversi e contrapposti progetti di *jugoslavismo*. Infatti, le differenze tra l'idea serba e quella

⁵ D. I. RUSINOW, *The Yugoslav Idea before Yugoslavia*, in D. DJOKIC *Yugoslavism, Histories of Failed Idea 1918-1992*, Londra, Hurst, 2003;

⁶ Ci si riferisce in particolare allo *jugoslavismo* di matrice croata, figlio naturale dell'*illirismo*, e dell'idea di federalismo balcanico introdotta nella nuova nascente Serbia indipendente dal suo principe Mihailo Obrenovic. Questi due progetti sono figli di quello spirito romantico dal quale è scaturita la riscoperta culturale e intellettuale delle tradizioni e che ha forgiato la battaglia di tanti popoli per la propria indipendenza nazionale. Ad ogni modo, le spinte nazionaliste che ruotavano intorno alla memoria della Grande Croazia e della Grande Serbia unite alla volontà internazionale e all'intervento della Chiesa di Roma porteranno lo *jugoslavismo* ad un definitivo e precoce tramonto prima ancora che potesse avere un profilo ben definito e univoco. In realtà ad aver accelerato la fine dell'idea di un unico Regno jugoslavo era stata ancora una volta la coesistenza di due diverse interpretazioni ideologiche. Lo *jugoslavismo* croato e sloveno non assomigliava affatto a quello serbo la cui sfumatura paternalista non era altro che una versione edulcorata del sogno della Grande Serbia.

Il desiderio di un regno di tutti gli slavi del sud resterà, dunque, sepolta tra le memorie degli intellettuali mentre politicamente verrà fatta valere in più occasioni soprattutto dalla comunità internazionale come strumento per stabilizzare l'area.;

croata coinvolgevano soprattutto l'assetto territoriale del futuro Stato. Da una parte c'era il centralismo di matrice serba secondo il quale tutti i popoli la cui lingua era quella del dialetto *stokavski* appartenevano alla medesima nazione con la conseguenza che le popolazioni risiedenti in territori diversi da quello serbo ma parlanti tale lingua dovevano necessariamente entrare a far parte di un unico grande Stato che in termini etnici e di controllo politico sarebbe stato essenzialmente serbo. Diversamente il modello croato auspica da sempre una Confederazione dei popoli degli Slavi del Sud riconoscendo ampie autonomie territoriali alle diverse unità locali e culturali e ai numerosi popoli⁷.

Nell'epoca in cui le prime idee di panslavismo invasero i piani prima culturali e poi politici, la quasi totalità dei Balcani era sottomessa al dominio dell'Impero Ottomano ad eccezione della Slovenia e della Croazia dominate dagli Asburgo e del Montenegro il cui *status* giuridico *sui generis* si può descrivere come quello di un territorio tributario dell'Impero Ottomano governato da un'autorità religiosa denominata *Vladika* fino alla data della sua secolarizzazione nel 1852.

La priorità in quel preciso momento storico per i popoli dei Balcani era, dunque, inevitabilmente quella dell'indipendenza e dell'emancipazione dall'oppressore. Non a caso, i croati e gli sloveni invocavano il panslavismo per svincolarsi dalle corone ungherese ed austriaca. Per i serbi, invece, l'utilità di un'unione con gli altri Slavi del Sud va ricercata nel fine di riunire entro un unico stato il proprio popolo disperso nei diversi territori dei Balcani Occidentali.

L'indebolimento dell'Impero Ottomano, definito "*il grande malato d'Europa*"⁸, e le mire mai nascoste della Russia paventavano il rischio di una pericolosa destabilizzazione dell'intera area che fu per tali ragioni protagonista di un progetto di riordino ideato dalle potenze occidentali in occasione del Congresso di Berlino del 1878⁹.

⁷ Sui modelli del primo *jugoslavismo* v. I. BANAC, *The National Question in Yugoslavia*, Cornell University Press, 1988;

⁸ Epiteto coniato probabilmente dallo zar Nicola I in occasione della guerra di Crimea quando la questione sulla debolezza e l'incapacità di gestire l'instabilità dell'area balcanica da parte dell'Impero Ottomano divenne una questione di primaria importanza nei tavoli europei;

⁹ La questione è sostanzialmente esplosa nel 1877 quando l'Austria-Ungheria e la Russia avevano stipulato a Budapest un'intesa segreta per organizzare la spartizione della regione balcanica in due aree di influenza. L'Austria era interessata alla Bosnia ed Erzegovina ed all'Erzegovina, la Russia avrebbe, invece, sottoposto al suo controllo la Bulgaria mentre la Serbia e il Montenegro avrebbero dovuto avere il ruolo di territori cuscinetto. Per giungere alla realizzazione di questo riassetto dei Balcani, la Russia di Alessandro III intraprese una guerra affianco alla Bulgaria contro la Sublime Porta che terminò con la sconfitta di quest'ultima sancita dalla pace di Santo Stefano del 3 marzo 1878 tramite la quale fu creato un enorme Stato bulgaro contenente anche aree macedoni culturalmente greche.

La Russia si era spinta ben oltre gli accordi con Vienna e la tensione tra le due potenze non mancò a farsi percepire. La neonata Germania, guidata dal Cancelliere Otto von Bismark, approfittò di questa crisi per capovolgere la sua posizione marginalizzata rendendosi garante e coordinatrice dei nuovi equilibri in Europa. Lo strumento utilizzato dal Cancelliere fu il Congresso di Berlino, dal 13 giugno al 13 luglio 1878, all'interno del quale si trovò anche una soluzione pacifica alla questione orientale;

La soluzione fu sostanzialmente quella di incoraggiare la Serbia, che già aveva avviato un processo di emancipazione attraverso la concessione dell'autonomia dell'Impero Ottomano, ad ottenere la piena indipendenza come avvenne nel 1882 anche se dovette rinunciare ad una parte dei territori della Bosnia ed Erzegovina precedentemente acquisiti¹⁰. Per quanto riguarda gli altri territori che costituiranno nel tempo di un lustro la prima Jugoslavia, le modifiche non furono di dettaglio.

La Macedonia, precedentemente trasferita alla Bulgaria per una breve fase, tornò ai turchi mentre la Bosnia e l'Erzegovina vennero essenzialmente commissariate dall'Austria-Ungheria ovvero furono poste sotto il suo controllo amministrativo ritenendo la Sublime Porta non in grado di reprimere le continue sommosse che da diversi decenni animavano le due regioni rischiando di minacciare i flebili equilibri europei¹¹.

Nulla cambiò, invece, per Croazia e Slovenia rimaste sotto il dominio austro-ungarico.

Nonostante tali manovre, l'obiettivo della stabilizzazione non fu pienamente conseguito e i Balcani Occidentali furono ancora protagonisti di vicende diplomatiche e belliche¹² volte ad un assestamento che però non arrivò mai se non dopo la Grande Guerra.

Questa breve premessa storica è necessaria per inquadrare quelli che in realtà sono stati e sono tutt'ora i problemi giuridici irrisolti relativi alla gestione della coabitazione di più gruppi nazionali e minoranze culturalmente e storicamente differenziati di cui si accennava all'inizio.

I temi classici sono appunto quelli della difficile definizione delle categorie giuridiche conosciute nell'ambito del diritto costituzionale relative ai concetti di popolo, cittadinanza, sovranità e soprattutto minoranze.

Non è mai esistita nelle varie realtà statali che si sono susseguite a partire dalla nascita della prima Jugoslavia una definizione esatta di minoranza dal momento in cui l'appartenenza o

¹⁰ Come nel caso della Macedonia annessa alla Bulgaria, si tratta delle conseguenze della pace di Santo Stefano;

¹¹ Si tratta delle rivolte serbe inquadrate all'interno di un fenomeno ben più ampio e radicato nella cultura nazionale e nazionalista serba che è quello dell'*ustanak* (Dal dizionario *Srpsko -Engleski Leksikon Pravna* a cura di Z.M. CULE, Belgrado, Jaceh, 2015 si traduce *come uprising, rising, insurrection, rebellion, sedition, munity, revolt.*), ovvero la rivendicazione di tutti i territori che erano appartenuti alla Grande Serbia all'epoca del già citato Regno medioevale. In quell'epoca, ovvero dal 1804 fino al 1875, però queste ribellioni avranno altre caratterizzazioni quali quelle del conflitto sociale poiché nei territori ottomani i serbi erano la classe contadina mentre i musulmani appartenevano al ceto dei proprietari terrieri. Intanto, l'estremo tentativo di recuperare la situazione da parte del sultano Mahmud II fu quello di dar vita ad una serie di riforme, così dette *Tanzimat*, per rendere la struttura dell'Impero più centralizzata, e più funzionale ispirandosi agli Stati europei da cui ricevette il pieno sostegno. Inoltre, per favorire la stabilizzazione della nuova organizzazione statale il sultano aveva avviato anche un processo di laicizzazione dell'amministrazione.

Paradossalmente però fu proprio in Bosnia ed Erzegovina che queste riforme, a partire dagli anni Trenta del secolo XIX, vennero totalmente rifiutate al punto da portare ben due volte alla rivolta dei "*Kapetan*", dal nome dei notabili musulmani bosniaci di cui era prevista l'eliminazione;

¹² Le guerre che interessarono l'area furono *in primis* quella russo-turca del 1877-1878 da cui la Serbia guadagnò l'indipendenza finale, e poi le due guerre propriamente dette balcaniche durante il 1912-1913 con importanti conseguenze sui confini interni a nuovi e vecchi Stati dell'area;

meno ad un gruppo non maggioritario non ha mai avuto i caratteri dell'assolutezza ma è sempre dipesa dall'area geografica o dall'unità locale eventualmente considerata e questo ha determinato, ovviamente, una diffusione non omogenea degli strumenti di tutela e di protezione dei gruppi vulnerabili.

Tra le possibili soluzioni è sempre stata data ampia considerazione alla ricerca dell'organizzazione territoriale ideale affinché non venissero frustrati gli spazi di autonomia dei diversi gruppi etnici ma neppure sacrificate eccessivamente le prerogative centrali anche a tutela delle diverse e contingenti minoranze che necessitavano di una protezione omogenea in tutto il territorio statale.

In sostanza, le opzioni considerate inizialmente non miravano realmente e concretamente alla creazione di una società pluralista attraverso l'integrazione e la coesistenza di più realtà etniche ma piuttosto puntavano a rendere irrilevante la questione oppure ad arginare il problema favorendo la creazione di autonomie locali quanto più possibilmente etnicamente omogenee. In tal modo si è venuto ancor più radicando il nesso tra popolo e territorio emarginando tutti i gruppi non maggioritari a prescindere dalla loro posizione a livello centrale. Come si avrà modo di vedere a breve, infatti, la prima esperienza della Jugoslavia unita ha cercato di risolvere la questione appiattendolo l'elemento etnico attraverso l'accentramento amministrativo e la limitazione, se non l'azzeramento, di tutele specifiche tutele e prerogative riservate ai diversi gruppi nazionali.

La seconda Jugoslavia, invece, sarà sempre tesa tra il tentativo di far assorbire le differenze etniche dal partito unico e quello di cedere sempre più autonomie e competenze alle unità territoriali locali nel tentativo mai raggiunto definitivamente di spegnere i conflitti etnici.

Nei prossimi paragrafi, dunque, si introdurranno più nel dettaglio le condizioni originarie che hanno portato all'exasperazione tutte quelle problematiche che hanno sostanzialmente caratterizzato le varie esperienze statali della Jugoslavia e poi dei suoi eredi. Si tratta, quindi, del rapporto dei diversi popoli con il territorio di riferimento negli ultimi anni del dominio straniero e delle evanescenti categorie *pre*-giuridiche su cui essenzialmente si è andata caratterizzando la struttura etnico-sociale degli Stati balcanici.

1.1. *Brevi cenni sullo status dei popoli negli ordinamenti antecedenti la Jugoslavia*

La quasi totalità dei popoli che comporranno la società jugoslava sono stati parte di ordinamenti a loro volta multietnici e hanno maturato già in quel contesto la necessità di regolare la propria posizione giuridica in termini di tutela e autonomia.

Se però per Serbi, Croati e Sloveni c'era una coincidenza quasi esatta tra popolo e territorio, e le rivendicazioni etniche si riversavano solo su determinate zone di confine con conseguenze, comunque, non irrilevanti nel futuro, diversa era la realtà dei popoli residenti nelle regioni della Bosnia e dell'Erzegovina. Infatti, in questo caso nelle due aree coabitavano differenti gruppi etnici senza che emergesse distintamente una maggioranza nazionale¹³.

Le vicende giuridiche dei popoli degli Slavi del Sud si sono intrecciate dalla seconda metà del XIX secolo con quelle degli ordinamenti di cui erano parte dando origine a dei primi esperimenti di emancipazione e, nel caso della Bosnia dell'Erzegovina, anche di integrazione etnica.

Proprio per questo aspetto è ancora una volta utile dare spazio alle vicissitudini istituzionali registrate in queste regioni a partire dal periodo sopra indicato per la rilevanza dei mutamenti che hanno interessato in realtà tutta l'area balcanica ma che in particolare ristrutturarono l'assetto amministrativo, istituzionale e costituzionale dell'Impero Ottomano e che vanno interpretati come tentativi della Sublime Porta di recuperare il controllo sui territori balcanici.

Proprio in tal direzione si è mossa, ad esempio, la decisione del gennaio del 1876 di elevare il territorio dell'Erzegovina a *Vilayet*¹⁴ separandone dunque l'amministrazione da quella della Bosnia in favore di un progetto teso al decentramento.

Ma è stata soprattutto l'intero impianto statale ad essere soggetto ad un'ampia e ambiziosa revisione al fine di recuperare una struttura statale ormai dilapidata.

L'idea era quella di salvare l'Impero dal suo inarrestabile declino attraverso la promulgazione di una Costituzione che fu ufficialmente proclamata dal Sultano Abdulhamir II il 23 dicembre

¹³ Le ragioni sono di natura storica e demografica. La regione della Bosnia ed Erzegovina e dell'Erzegovina sfiora il *limes* tra Impero Ottomano e l'Europa cristiana e con l'amministrazione diretta turca nei secoli si è giunti ad una contaminazione culturale e religiosa che è passata da una parte dal canale della conversione religiosa di alcuni serbi ortodossi e dall'altra dall'apertura a nuclei familiari e comunità etnicamente miste;

¹⁴ Si tratta di una riorganizzazione amministrativa che ha riguardato le autonomie locali dell'Impero Ottomano a partire dagli anni Sessanta del XIX su progetto del futuro Gran Visir del Sultano, Midhat Pasa. I *Vilayet* erano gestiti da un'autorità amministrativa, il vali, con competenze in materia civile, di sicurezza interna, finanziaria e affari politici.

del 1876¹⁵. Il nuovo Parlamento, bicamerale con un Senato i cui membri erano nominati a vita dal Sultano e un'Assemblea Nazionale eletta, si riunì per la prima volta nell'aprile del 1877.

La Costituzione sembrava particolarmente attenta anche alle libertà riconoscendo persino quella di religione, nonostante l'Islam rimanesse la religione di Stato.

Vale la pena, in questa occasione, citare il particolare sistema di ripartizione della comunità adottato dall'Impero Ottomano e che troverà proprio in occasioni del processo di centralizzazione e ammodernamento iniziato nel 1839 e protrattosi fino proprio al 1876 noto come *Tanzimat*, il suo lento declino. Si tratta di un sistema di concessioni delle autonomie basato non su ripartizioni etniche ma bensì religiosa¹⁶. L'eterogeneità etnica tipica dei grandi imperi multinazionali veniva risolta dunque non sul piano delle nazionalità ma su quello dell'affiliazione religiosa¹⁷. Garanzie, prerogative e diritti collettivi erano dunque attribuiti su base confessionale. È fondamentale notare questo aspetto perché in parte potrebbe spiegare il radicamento e il permanere del fattore religioso all'interno delle dinamiche politico-istituzionali della Bosnia non soltanto nel periodo subito successivo al passaggio all'amministrazione austriaca ma anche, e soprattutto, a seguito dell'indipendenza del 1995. La suddivisione in categorie della Bosnia, infatti, non si limiterà ad identificare popoli e minoranze ma creerà un legame particolarmente forte tra appartenenza etnica, territorio e religione. Non è un caso che per molti decenni con il termine Musulmani si intendesse oltre ai fedeli dell'Islam anche una precisa nazionalità della Jugoslavia e della Bosnia.

Tornando alle riforme del 1876, dal punto di vista del decentramento, furono devolute alle amministrazioni locali ulteriori attribuzioni, tra cui quella legislativa, con la creazione di consigli rappresentativi le *idare meclis*. Di conseguenza anche nel *Vilayet* della Bosnia era stata approvata una legge costituzionale che prevedeva, all'articolo 13, l'istituzione di una *idare*

¹⁵ Il progetto fu affidato nelle mani di un fedelissimo dell'impero, Midhat Pasha, che raccolse intero a sé il movimento dei Giovani Ottomani dal quale scaturì la proposta di quella Carta. Si tratta della prima costituzione scritta dell'Impero Ottomano e della futura Turchia. Midhat Pasha fu nominato Gran Visir, una figura le cui funzioni sono assimilabili sostanzialmente a quelle di un primo ministro. Nonostante Midhat Pasha fosse un liberale era anche un abile e pragmatico uomo politico le cui intuizioni e mediazioni furono fondamentali per costruire un valido e prontamente applicabile compromesso costituzionale. La sua soluzione, infatti, prevedeva l'attribuzione al Sultano e alla sua dinastia di un ruolo, almeno formalmente, centrale nell'assetto istituzionale descrivendolo come il protettore della fede islamica, sovrano e *padishah* di tutti gli Ottomani. Nella sostanza i suoi poteri si classificavano come quelli tipici di un Capo di Stato compresa la funzione di nomina e di revoca dei membri del Governo. Era poi ovviamente anche il capo delle forze armate, v. M. IMANOVIC, *Bosnia ed Erzegovina and Hercegovina. Evolution of its political and legal institution*, Sarajevo, Magistrat, 2006, pp. 179-180 ;

¹⁶ Con la rivoluzione dei Giovani Turchi del 1908 il sistema dei *millet* sparirà definitivamente dall'ordinamento turco;

¹⁷ Per un'efficace sintesi v. E. CUKANI, *Quel che resta dello Stato. Il differenziale territoriale e non, delle autonome nei Balcani Occidentali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018, 95-102;

meclis dotata, però, di funzioni prettamente amministrative per coadiuvare gli organi già esistenti.

Ad ogni modo, a causa del perdurare delle condizioni di instabilità politico e sociale il primo esperimento costituzionale vide la fine già nel 1878 per il ritiro da parte dello stesso sultano che aveva promulgato la Carta mettendo fine anche a tutte quelle riforme locali che erano state approvate in applicazioni delle disposizioni costituzionali e che avevano riguardato, ovviamente, anche la Bosnia e l'Erzegovina.

Ma mutamenti ben più radicali erano ormai dietro l'angolo dal momento in cui l'esito del Congresso di Berlino trasferiva *de facto* la Bosnia e l'Erzegovina dall'Impero Ottomano a quello asburgico.

In questo contesto è interessante considerare la soluzione adottata dalla Monarchia Duale di Vienna e Budapest per l'organizzazione territoriale e l'amministrazione delle due regioni.

Infatti, alla base della decisione del Congresso di Berlino c'era un documento noto come il *memorandum* Andrassy¹⁸, dal nome del Ministro degli esteri austro-ungarico, nel quale si evidenziava la necessità di un intervento di Vienna proprio in ragione della complessità etnica della Bosnia ed Erzegovina che rendeva impraticabile la scelta di favorirne l'indipendenza come autonoma entità statale.

Ma più che negli anni del protettorato, dove la confusione normativa era data dalla coesistenza di fonti austro-ungariche, ottomane e locali¹⁹ è nei pochi anni tra l'annessione e lo scoppio della Prima Guerra Mondiale che le peculiarità della Bosnia diventarono per la prima volta un problema giuridico e si concretizzò il primo vero tentativo di gestione.

La particolarità del trattamento riservato alla Bosnia si evince anche da come il nuovo territorio venne incastonato all'interno della complessa struttura costituzionale e amministrativa della Doppia Monarchia.

Dal punto di vista formale la Bosnia e l'Erzegovina costituivano insieme una provincia asburgica sotto tutti i punti di vista e come tale appartenevano ad entrambe le corone ma avrebbero dovuto essere amministrate o da Budapest o da Vienna.

¹⁸ Si tratta di una nota del 1875 redatta dal Ministro degli Esteri austro-ungarico, il Conte Gyula Andrassy, e che fu da quest'ultimo inviata ai suoi omologhi delle maggiori potenze europee proponendo l'Impero Asburgico come mediatore di pace per sedare le sommosse in Bosnia ed Erzegovina divenendo amministratore dell'area. Sul *memorandum* di Andrassy del 1878 vedere sempre M. IMAMOVIC, *op. cit.*, 183;

¹⁹ la piramide delle fonti del diritto nella Bosnia ed Erzegovina occupata aveva come apice le leggi, decreti e ordinanze e altri atti del governo congiunto insieme alle sentenze della Corte Suprema di Sarajevo per quanto riguarda l'interpretazione dei principi. Subito dopo venivano le leggi ottomane e i precetti islamici e le leggi canoniche ortodosse e cattoliche. Al livello inferiore, poi, si trovavano le consuetudini bosniache e infine, alla base, il Codice Civile austriaco del 1811;

In questo caso, invece, si decise di costituire la Bosnia ed Erzegovina come una terza entità governata congiuntamente dall’Austria e dall’Ungheria. In altre parole, era come se fosse un terzo Stato dentro la Monarchia con un sistema giuridico differente sia da quello austriaco che da quello ungherese. Dunque, gli abitanti della Bosnia ed Erzegovina non erano cittadini austriaci o ungheresi ma “membri delle terre di Bosnia ed Erzegovina”.

Già in questa prima occasione, quindi, la Bosnia ed Erzegovina superava i tradizionali istituti alla base delle relazioni sociali, centro-periferia e istituzionali su cui era organizzato l’Impero austro-ungarico facendo sorgere l’esigenza di creare nuovi termini e nuovi modelli *sui generis*. La complessità sociale della Bosnia ed Erzegovina, derivata dalle differenze etnico-culturali caricate dall’elemento religioso, non rendeva possibile già da allora ricondurre la sua regolamentazione all’interno di paradigmi in vigore e già sperimentati. Non esisteva un quadro normativo che rispondesse alle esigenze di ridurre la complessità bosniaco-erzegovese.

Ad ogni modo, fin quando non fu approvata una Costituzione locale non vi erano nella nuova entità asburgica diritti o poteri di auto-governo e la dipendenza dall’Austria-Ungheria era completa.

Dovettero passare due anni prima che, il 17 febbraio 1910, venissero finalmente approvate dall’Imperatore Francesco Giuseppe le Previsioni Costituzionali per la Bosnia ed Erzegovina promulgate dal Governo Provinciale di Sarajevo con il nome di Statuto Costituzionale il 20 febbraio²⁰.

Il nuovo ordine costituzionale era definito da un insieme di altre cinque leggi oltre alla Costituzione provinciale che costituivano la totalità delle nuove fonti del diritto bosniaco. Si trattava della regolamentazione elettorale, dei regolamenti parlamentari, della legge sulle associazioni, la legge sull’Assemblea e, infine, la legge sui Consigli locali²¹.

Per quanto riguarda la gestione effettiva del potere, questo era rimasto nelle mani del Ministro delle Finanze dell’Austria-Ungheria e si diramava prima negli uffici del Governo provinciale di Sarajevo e poi nei suoi distretti.

Il potere legislativo era, invece, affidato ad un Parlamento istituito dall’articolo 21 della Costituzione Provinciale. La sua giurisdizione riguarda esclusivamente gli affari della Bosnia ed Erzegovina, è dunque escluso da qualsiasi decisione che riguardasse la Monarchia²².

²⁰ M. IMAMOVIC, *op. cit.*, 242;

²¹ *Ibidem*;

²² In realtà non si tratterebbe di una competenza così limitata se non fosse per la previsione dell’articolo 37 a norma del quale qualsiasi atto parlamentare deve essere sottoscritto da entrambi i governi austriaco e ungherese prima di essere approvato. Inoltre, l’articolo 38 aggiunge che qualsiasi legge adottata dal Parlamento deve ricevere la Suprema Conferma ovvero la sanzione da parte del Ministro delle Finanze a seguito di un parere positivo da parte di Vienna e Budapest;

Il Parlamento poi non aveva alcuno strumento effettivo di controllo sull'esecutivo. Era prevista, infatti, solo la possibilità di interpellare il Governo provinciale il quale, qualora volesse rispondere, poteva tranquillamente evitare l'argomento della domanda.

Un'altra peculiarità della nuova istituzione bosniaca e che vale la pena ricordare risiede nella ripartizione dei seggi per ciascun gruppo etnico-religioso. Gli elettori, ovvero tutti quei membri della Bosnia ed Erzegovina che avevano più di 24 anni e che avessero vissuto da almeno un anno nel territorio, erano divisi in tre circoscrizioni elettorali in base al popolo di appartenenza²³.

Gli elementi che rilevano in questo caso sono due. In primo luogo, i seggi sono riservati non direttamente in base ad un'appartenenza territoriale ma neppure in base alla mera appartenenza etnica poiché non è secondario l'elemento religioso. La società bosniaca non era solo una società divisa su fratture etniche ma anche e soprattutto religiose e questo ha reso, nei decenni a seguire, ancora più complessa la disciplina per una tutela effettiva delle minoranze dal momento in cui i diritti legati alla partecipazione e alla rappresentanza sono rimasti vincolati fortemente all'elemento religioso.

Ciò che rileva, in secondo luogo, è che la divisione in circoscrizioni rispetta il criterio etnico-religioso anticipando quelle dinamiche istituzionali tipiche della Bosnia indipendente che legano in maniera indissolubile territorio ed appartenenza etnica lasciando poco spazio e possibilità agli strumenti e ai piani di integrazione. Dunque, la possibilità che le complessità della Bosnia ed Erzegovina si riducessero e che gli strumenti seppur limitati di autonomia e autogoverno portassero alla formazione di una società multietnica è sfumata sul nascere.

La gestione eterodiretta, analogamente a quanto avverrà con l'indipendenza, ha sempre come obiettivo principale quello della stabilizzazione dell'area e solo in seconda battuta si occupa di regolare la complessità etnica con soluzioni che spesso, o per diretta volontà o per eterogenesi dei fini, portarono comunque all'irrigidimento della struttura etnica e all'approfondimento delle relative fratture.

Il nuovo ordinamento bosniaco impostato da Vienna e Budapest prevedeva, poi, anche un nuovo organo, il Consiglio Provinciale, composto da nove membri eletti dal Parlamento. La sua funzione era quella di mettere in comunicazione il Parlamento con le altre autorità amministrative. I suoi atti tipici erano invece le dichiarazioni o le opinioni²⁴.

²³ *Ivi*, 244;

²⁴ *Ivi*, 245;

Sono stati poi istituiti anche i Consigli delle contee che sostituivano le precedenti *medzlis*. Si tratta di organi esecutivi eletti localmente dai cittadini delle diverse municipalità sempre su base confessionale e di conseguenza etnicamente omogenee.

Infine, la Costituzione Provinciale si è occupata negli articoli 2-30 dei diritti dei cittadini. La prima disposizione introduceva l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti la legge. Viene poi ribadita la libertà di religione all'articolo 8. Si tratta, comunque, di diritti che hanno trovato scarso riscontro nella pratica dal momento in cui la prevalenza dei gruppi maggioritari e i diritti legati all'appartenenza ad un credo religioso piuttosto che ad altri dequotavano profondamente il disposto del documento provinciale.

Ovviamente, un assetto costruito sulle prerogative di alcuni gruppi entico-religiosi unitamente ai sentimenti indipendentisti covati nei confronti dell'Impero asburgico hanno avuto la conseguenza sul piano della competizione elettorale di favorire e polarizzare lo scontro tra partiti di natura confessionale. Queste condizioni hanno fatto sì che ciascun gruppo etnico rimanesse legato al proprio obiettivo nazionale impedendo la formazione di un indirizzo politico dell'intera comunità.

Le prime elezioni del Parlamento bosniaco celebrate nei giorni dal 18 al 28 maggio 1910 videro una decisiva vittoria per l'Organizzazione Nazionale serba²⁵ e di quella musulmana²⁶ che conquistarono rispettivamente tutti i 31 e 24 seggi a loro riservati. L'Unione Croata invece ottenne solo 12 dei 16 seggi cattolici e i restanti 4 andarono ovviamente all'Associazione cattolica.

Prima dell'inizio dei lavori parlamentari i musulmani stipularono un accordo con i due partiti croati²⁷ conosciuto come il *paktasi*. Cinque deputati musulmani si rifiutarono di firmare il patto formando un gruppo a parte all'interno dell'Assemblea.

²⁵ Si tratta di uno dei due partiti serbi nato dall'unione di tre gruppi serbi ed era quindi composto tanto da intellettuali con atteggiamento prettamente populistici, quanto da contadini dalle istanze più marcatamente nazionaliste e da un gruppo moderato indipendentista composto essenzialmente da mercanti e artigiani. Il partito ambiva all'indipendenza costituzionale e parlamentare e quindi ad una piena autonomia della Bosnia ed Erzegovina senza alcuna alterazione della sovranità. L'altro partito era il Partito Nazionale Indipendente Serbo;

²⁶ All'Organizzazione nazionale musulmana, fondata il 3 dicembre del 1906. La *leadership* del partito era composta essenzialmente da proprietari terrieri ma si trattava comunque del partito sostenuto dalla maggioranza dei musulmani dal momento in cui portava avanti la battaglia della autonomia religiosa e di quella politica della Bosnia ed Erzegovina restando però sotto la giurisdizione della Sublime Porta.

Una vaga competizione interna era garantita dalla presenza del Partito progressista musulmano composto e sostenuto soprattutto da intellettuali e funzionari pubblici. Il suo programma non era eccessivamente dissimile da quello dell'Organizzazione nazionale pur sostenendo, però, inizialmente il progetto jugoslavo della Croazia. Questo punto fu presto abbandonato per evitare la perdita ulteriore di consenso e portò anche alla scelta di un nuovo nome ovvero Partito Indipendente Musulmano;

²⁷ I due partiti croati, l'Unione Nazionale Croata e l'Associazione Cattolica croata, entrambi sostanzialmente proiettati più verso la difesa dei diritti dei croati in quanto minoranze che non verso un vero programma strutturato;

L'opposizione era dunque tutta serba ad eccezione di dodici deputati che votarono spesso insieme alla maggioranza musulmano-croata fino a costituirsi come gruppo a parte.

Il Parlamento lavorò sempre e costantemente seppur con estrema lentezza fino al giorno dopo l'attentato di Sarajevo. L'ultima simbolica sessione si è svolta, infatti, il giorno successivo ovvero il 29 giugno 1914 quando entrò in vigore la legge marziale.

In generale il grado di autonomia della Bosnia ed Erzegovina all'interno della Monarchia duale fu indubbiamente maggiore rispetto a quello di cui poterono godere le altre regioni distribuite tra Vienna e Budapest.

La scissione della corona del 1867, l'*Ausgleich*, rappresentava uno storico compromesso a cui l'Impero aveva dovuto cedere al fine di contenere le istanze nazionaliste magiare dopo aver calmato i moti insurrezionali del 1848 provenienti da tutti gli angoli del suo territorio.

Tale suddivisione, però, risultava mortificante per tutti quei popoli che non fossero tedeschi o ungheresi dal momento in cui venivano sostanzialmente rilegati ad una categoria inferiore rispetto a quello dei due popoli dominanti.

Lo storico problema degli imperi multinazionali era quello di individuare quelli che, dalla Jugoslavia in poi, saranno chiamati ufficialmente popoli costituenti ovvero quelle nazionalità che si identificano facilmente, direttamente e univocamente con un territorio. Corollario di ciò è che il suddetto territorio deve essere sostanzialmente etnicamente omogeneo. Leggendo così la questione è più chiaro spiegare la difficoltà dell'Impero nell'individuare i confini nazionali dei diversi popoli al fine di istituire autonomie territoriali che potessero soddisfare le istanze nazionaliste senza scatenare conflitti etnici o ulteriori rivendicazioni. Infatti, non era stato possibile procedere ad ulteriori ripartizioni della corona attribuendo ad altri popoli o regioni il medesimo *status* concesso all'Ungheria data la profonda incertezza nell'individuare confini precisi di regioni alle quali potessero corrispondere in maniera sostanzialmente biunivoca nazionalità o popoli costituenti²⁸. Non era, dunque, facile procedere alla separazione neppure in contenute ripartizioni territoriali delle categorie che nella Jugoslavia verranno nominate come *narodi*, nazioni o popolo costituente, e *narodnosti*, nazionalità o minoranze vere e proprie. Il territorio risultava così diviso in un Impero; due Regni ciascuno con la propria Costituzione

²⁸ I. SZABÒ, *The Legacy of the Habsburg Empire in the Constitutional Traditions of Successor States*, in L. CSINK – L. TRÓCSÁNYI (a cura di), *Comparative Constitutionalism in Central Europe: Analysis on Certain Central and Eastern European Countries*, Miskolc–Budapest, Central European Academic Publishing. pp. 21–36 ;

e un proprio governo e Parlamento ma con un solo monarca e un Consiglio dei Ministri in comune e le diverse autonomie locali individuate dai due Stati²⁹.

In particolare, il Regno di Vienna aveva riconosciuto alcune autonomie alle province già con la Costituzione del 1861 con la quale venivano concesse delle costituzioni locali emanate direttamente dall'Imperatore e non, quindi, frutto di un potere di autogoverno. Furono istituite di conseguenza delle diete i cui membri venivano eletti in tre Curie corrispondenti a tre ceti, proprietari terrieri, commercianti e contadini, e che spesso però non riflettano la composizione etnica della provincia di riferimento. Un correttivo di questo meccanismo era dato dalla previsione di quote nazionali e stabilendo liste di voti separati per ciascun gruppo etnico³⁰. Il sistema elettorale così predisposto fu poi adottato anche per la selezione dei membri della Camera bassa del Consiglio di Vienna a partire dal 1873 al fine di integrare il fattore etnico anche nella composizione dell'Assemblea.

Questo regime fu mantenuto nelle province rimaste sotto Vienna fino alla fine dell'Impero con una sola importante modifica nel 1905 che, oltre a portare ad un allargamento del suffragio,³¹ diede finalmente pieno titolo alla rappresentanza etnica³². Infatti, la riforma impose il ritaglio delle circoscrizioni in modo che fosse rispettata la rappresentanza delle nazionalità oltre alla capacità contributiva³³.

In sostanza, fu questo il quadro normativo che caratterizzò la vita politica e istituzionale della Slovenia fino alla Prima guerra mondiale.

Per quanto riguarda i territori passati alla giurisdizione di Budapest, questi furono sottoposti a restrizioni significative in termini di autonomia. A ciò fece da contraltare una legislazione abbastanza generosa in materia di tutela delle minoranze che comunque trovò scarsissima applicazione. Si tratta della Legge sulle nazionalità e della Legge sulla istruzione nazionale che prevedevano la possibilità di istituire scuole nella propria lingua per l'istruzione primaria e secondaria e condivisa per quella superiore e garantivano il diritto al libero sviluppo delle istituzioni religiose locali. La Legge sulle nazionalità assicurava l'utilizzo della lingua locale nelle amministrazioni dove era parlata dalla maggioranza della popolazione³⁴.

²⁹ Il Regno d'Ungheria era diviso, oltre alla Croazia dotata di particolari autonomie, in 373 distretti politici, 33 città a statuo speciale, 63 comitati e 27 città municipali v. A. SUPPAN, *L'Impero asburgico. Lineamenti essenziali e bilanci*, in B. MAZOHL – P. POMBENI (a cura di), *Minoranze negli Imperi*, Bologna, Il Mulino, 2012, 305;

³⁰ B. BADER-ZAAR, *La rappresentanza delle minoranze nazionali nei sistemi elettorali dell'Impero asburgico dal 1848 al 1918*; in B. MAZOHL – P. POMBENI (a cura di), *op. cit.*, 132-133;

³¹ Fu introdotto il suffragio universale maschile;

³² La questione era discussa sin dal dibattito sulle riforme costituzionali del 1848-1849 v. B. BADER-ZAAR, *op. cit.*, 136-138;

³³ *Ivi*, 144;

³⁴ R.C. MONTICONE, *Nationalities problems in the Austro-hungarian Empire*, in *The Polish Review*, V. 13, n. 4, 1968, 118-119;

All'interno dell'area di competenza magiara la Croazia godeva di uno *status* particolare originato da un accordo con la monarchia di Budapest, *Nagodba*³⁵, del settembre del 1868 con il quale fu riconosciuta l'autonomia politica e istituzionale di tutta la regione. In sostanza, i croati mantenevano il proprio parlamento, *Sabor*, che però veniva liberato dai precedenti meccanismi per essere formato da deputati eletti esclusivamente dai croati aventi diritto e da cui dipendeva l'esecutivo locale. Infine, l'ultima concessione ottenuta con l'accordo fu quella dell'ufficialità della lingua serbo-croata nell'ambito di tutto il territorio regionale. Il prezzo di tali autonomie interne fu quello dell'istituzione di un governatore scelto dal Primo Ministro ungherese e di nomina regia. Inoltre, venne ridotta la quota di rappresentanza dei croati all'interno delle istituzioni centrali al punto da privarli della possibilità di sollevare l'interesse vitale nel caso di decisioni relative a materie fondamentali quali ad esempio la politica di bilancio o la politica estera. In definitiva, se da una parte la strategia ungherese aveva esteso le attribuzioni nelle materie di competenza locale dall'altra aveva ridotto lo spazio di rappresentanza e la possibilità di partecipazioni nelle questioni attribuite allo Stato centrale. Nonostante i diversi tentativi di modificare l'accordo, questo restò in vigore fino alla Prima guerra mondiale e alla dissoluzione dell'Impero.

In quegli stessi anni, la questione sullo *status* dei popoli aveva interessato anche un'altra regione che sarebbe poi confluita nella Jugoslavia ovvero quella della Macedonia il cui territorio e la cui identità culturale è stata, e in parte lo è tutt'ora, contesa da Grecia, Bulgaria e all'epoca Impero Ottomano. Con la Guerra balcanica del 1913 la Macedonia venne spartita tra la Grecia e, in gran parte, il giovane Regno dei Serbi. La questione del riconoscimento giuridico del popolo macedone all'interno dell'ordinamento monarchico serbo si insinuò meno di un anno dopo l'annessione come conseguenza diretta di una dichiarazione approvata durante la seduta dell'Assemblea serba tenuta a Nis il 7 dicembre 1914. In questa occasione la maggioranza parlamentare fu d'accordo nel definire l'impegno bellico serbo orientato non soltanto a preservare l'indipendenza e l'integrità statale ma verso la liberazione di tutti i fratelli serbi, croati e sloveni ancora sotto il dominio straniero. Alle basi di tale ambizione c'era la speranza che la democrazia parlamentare apparentemente consolidata in Serbia potesse agire da attrattiva per tutti gli altri Slavi del sud sotto il controllo dell'Austria-Ungheria. In realtà, però, si trattava di una possibilità remota dal momento in cui tanto in Croazia quanto in Slovenia vi erano evidenti perplessità sul funzionamento dell'organizzazione istituzionale serba. In particolare, la Serbia stessa incoraggiava tali dubbi proprio con il caso della Macedonia il cui

³⁵ V. KRESTIĆ, *Hrvatsko-Ugarska Nagodba 1868*, in *Srpska akademija nauka i umetnosti. Posebna izdanja*, V. 428, n. 65, Belgrade, 1969, 424 ss;

popolo non era riconosciuto come nazionalità e dunque non titolare degli stessi diritti goduti dai serbi. La paura dei croati e degli sloveni era, dunque, quella di entrare a far parte di un ordinamento che non si riconoscesse come multietnico venendosi a trovare, come popoli, in una posizione ancor meno tutelata di quella attuale e di venir considerati in ogni caso come minoranze. Il re Alessandro³⁶ aveva intuito che il caso macedone potesse in questi termini rappresentare un ostacolo alla propaganda serba tra gli altri slavi del sud e tentò *in extremis* di rimediare con la Proclamazione sulla Macedonia del 25 dicembre del 1914 con la quale venivano riconosciuti ai macedoni pari diritti civili rispetto ai serbi seppur senza procedere ad un riconoscimento formale della nazionalità che dovrà attendere l'epoca socialista³⁷.

Si è trattato, per il Regno di Serbia della prima esperienza di pluralismo etnico dal momento in cui fino ad allora la popolazione era sostanzialmente omogenea. Con la fine delle guerre balcaniche e l'annessione oltre che della Macedonia anche dei musulmani del Kosovo e dell'area di Novi Pazar la gestione di una società multietnica si è inserita a pieno titolo tra i problemi istituzionali del Regno che verranno poi ereditati con ulteriori complessità dalla futura Jugoslavia.

Negli stessi anni, anche il Montenegro iniziò a sperimentare i primi formicolii di tensioni etniche dopo l'annessione di parte del Sangiaccato di Novi Pazar che si era diviso con la Serbia³⁸.

1.2. *Narodi e Narodnosti: nuove categorie giuridiche alla base della complessità etnica della Jugoslavia*

La prima Jugoslavia, nata sotto l'egida della comunità internazionale la cui volontà si è concretizzata non troppo velatamente negli Accordi di Corfù nel 1917 con cui dopo il primo conflitto mondiale veniva risolta la *res orientales*³⁹, si è trovata sin da subito ad affrontare la

³⁶ Alessandro I Obrenović secondo re della Serbia indipendente fino al giorno del suo assassinio nel 1903;

³⁷ S.G. MARCOVIC, *Ethnic and national minorities in Serbia and the Kingdom of Yugoslavia*, in D.T. BATAKOVIC (a cura di), *Minorities in the Balkans. State Policy and Inter-Ethnic Relations*, Belgrado, Institute for Balkan Studies of the Serbian Academy of Sciences and Arts, 2011; 96 ss

³⁸ Il Montenegro era sempre stato un principato ampiamente autonomo e teocratico governato da vescovi-principi fino al 1852 data della sua secolarizzazione, con la guerra di indipendenza del 1878 si emancipò del tutto dall'Impero Ottomano;

³⁹ Si tratta di tutte quelle questioni politiche lasciate aperte dalla crisi dell'Impero Ottomano – “il grande malato d'Europa” come dirà lo Zar Nicola I – ovvero riguardo alla gestione di tutte le terre conquistate dalla Porta in Europa Orientale, nel Medio Oriente e in Nord Africa. La crisi dell'Impero Ottomano era iniziata nel XVIII secolo e le potenze europee si erano immediatamente mosse per recuperare la gestione e l'amministrazione delle terre ottomane. Inizialmente, il ruolo di garante dell'ordine nei Balcani fu assunto dalla Russia che acquisì alcuni diritti

questione dell'eredità dei grandi imperi che avevano governato sulle regioni che ora la componevano. Si tratta, evidentemente, della regolazione della convivenza di più identità culturali e nazionali che in occasione delle guerre e rivolte trascorse nei cento anni precedenti avevano portato il conflitto sul piano delle armi.

La questione, unitamente alle ambizioni della Serbia che era stata qualificata come il *Piemonte dei Balcani*⁴⁰, venne affrontata, come si avrà modo di dire meglio, cercando di forzare la creazione di uno Stato monista all'interno del quale le differenze etniche non rilevassero sul piano dell'ordinamento generale.

Il concetto di identità costituzionale è così risolto nel senso di una forzata coincidenza tra questa e lo *status* di cittadini. Non esistono popoli ma solo un popolo.

Il principio cardine su cui si reggerà infatti la Costituzione di *Vidovan* del 1921, che verrà analizzata a breve per quel che concerne i temi in esame, è proprio quello dell'unitarismo nazionale nonostante il Regno appena istituito si riferisca formalmente nel suo nome a Serbi, Croati e Sloveni. La dicotomia fu risolta all'epoca con la definizione di *troimeni narod* ovvero un popolo dai tre nomi⁴¹. Entro questa categoria non erano però compresi i popoli montenegrini, macedoni e musulmani che, al pari delle altre minoranze, non ricevettero alcuna menzione in costituzione.

Sul piano giuridico ciò si traduce nell'assenza di speciali istituti di tutela riconosciute in capo a tali gruppi.

L'operazione scelta dal costituente jugoslavo non è stata, dunque, quella di dare risalto alle identità culturali, linguistiche e nazionali preesistenti ma sostanzialmente quella di crearne una nuova che comprendesse l'insieme di tutti i popoli preesistenti⁴². Sembrerebbe quindi costituirsi un'identità definibile come politica ovvero riconosciuta, *rectius* creata, per il conseguimento di uno scopo preciso e in funzione di una strategia ovvero cancellare e quindi non far rilevare giuridicamente le peculiarità e le differenze etnico-culturali.

Questo aspetto è stato esasperato soprattutto a seguito della costituzione del 1931 e l'istituzione del nuovo Regno di Jugoslavia. Il concetto dell'unico popolo con tre nomi venne sostituito da quello di "*integralno jugoslavenstvo*"⁴³ che rispetto alla categoria precedente

tipici del protettorato in cambio della totale giurisdizione della porta sulla comunità Musulmana. Dopo il Congresso di Vienna il controllo dell'area dipese, invece, dalla Santa Alleanza formata inizialmente da Russia e Prussia e poi dall'Austria. La questione venne definitivamente risolta con il Congresso di Berlino del 1878;

⁴⁰ In questi termini si parlava in alcuni ambienti culturali e patriottici serbi;

⁴¹ Č. PIŠTAN, *Dalla balcanizzazione alla jugonostalgija: dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4, 2014, 818;

⁴² M. ROSENFELD, *The Problem of Identity in Constitution-Making and Constitutional Reform*, in *Cardozo Legal Studies Research*, n. 143 2005, 3;

⁴³ Č. PIŠTAN, *op. cit.*, 819;

compie un'ulteriore astrazione creando un popolo completamente nuovo e non basato sulle vicende di gruppi preesistenti.

La diretta conseguenza, non potendosi tradurre in una reale omogeneizzazione della società, è stata quella di far convivere il piano formale dell'identità costituzionale riconosciuta dall'ordine costituzionale con quelle *extra*-costituzionali che hanno sostanzialmente continuato ad esistere premendo per un riconoscimento formale.

L'instabilità della Jugoslavia, che in realtà anticipa la sua stessa istituzione e che è poi trasmessa senza eccezioni ai suoi successori, affonda le sue radici proprio sull'incapacità di conciliare il sistema istituzionale con la realtà fattuale. La resistenza degli ordinamenti jugoslavi a regolare piuttosto che congelare i conflitti etnici ha lasciato inascoltate le istanze di riconoscimento e le richieste di diritti e tutele da parte delle diverse comunità creando un'omogeneizzazione sul piano giuridico che però non ha mai trovato una effettiva corrispondenza su quello sociale. Le fragilità di questo meccanismo, che è stato diversamente declinato nei vari ordinamenti della Jugoslavia passando dalla soluzione serbo-centrica del 1918 fino a quella del partito unico di Tito, sfociavano ciclicamente prima nel tentativo di reprimere ancor di più le istanze autonomiste dei gruppi etnici⁴⁴ e poi nella soluzione opposta di cedere ampi spazi, poteri e competenze ai gruppi etnici, riconosciuti come nazioni, i quali avessero come caratteristica essenziale quella di essere maggioritari in un determinato territorio. Tale ultima fase regolatoria ha avuto come effetto quello di erodere la sovranità centrale fino al suo collasso favorito soprattutto da gravissime condizioni economiche.

Quanto detto fino ad ora vale generalmente per descrivere il dualismo tra popolo e popoli, tra nazione e nazionalità, che è tutt'ora tipica degli ordinamenti etnicamente eterogenei scaturiti dalla dissoluzione della Jugoslavia.

Il quadro non è però completo se non si considerano anche quelle che più propriamente, in base a quanto riportato nel capitolo precedente, possono essere pacificamente definite minoranze.

Anche quest'ultima categoria non trova riconoscimento formale in molte delle costituzioni che si sono susseguite tra la prima e la seconda Jugoslavia e ne è stata spesso demandata la disciplina esclusivamente ad una insufficiente e mai realmente chiarificatrice normazione primaria.

All'inizio della seconda Jugoslavia, quella della Repubblica Popolare, la questione fu provvisoriamente glissata e assorbita dal motto titoista di "*bratstvo i jedinstvo*" ovvero

⁴⁴ G. SCHOEPFLIN, *The Rise and Fall of Yugoslavia*, in B. O'LEARY – J. MCGARRY, *The Politics of Ethnic Conflict Regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, Londra, Routledge, 1993, 181;

“fratellanza e unità” con il quale si riconosceva la composizione etnicamente complessa della società senza però che questa rilevasse a livello politico ovvero risultasse in qualche modo divisiva. Lo strumento con cui questa strategia fu concretizzata risiedeva nell’esperienza dell’etno-comunismo-federale sul quale si avrà modo di tornare⁴⁵. Al momento basti dire che la divisione in sei Repubbliche su basi etniche doveva essere pienamente compensata dal principio dell’unità del potere statale rappresentato dal partito unico ed espresso dalla centralità assoluta dell’assemblea rappresentativa⁴⁶ il cui atto tipico, la legge, non conosceva sostanzialmente limiti.

Nel 1961, per incoraggiare e favorire la costruzione di un’identità nazionale che coincidesse quanto più possibile con quella di cittadinanza, nel censimento comparve la possibilità di dichiararsi di “nazionalità jugoslava”⁴⁷.

Al di là di questo tentativo unificatore la popolazione della Jugoslavia, sul profilo legale, è stata strutturata seguendo il modello voluto da Tito⁴⁸ ovvero distinguendo nazioni, nazionalità, *narodi e narodnosti*⁴⁹, e altre nazionalità o gruppi etnici. Tali categorie, almeno nei primi anni sottintendevano un diverso regime giuridico al quale corrispondevano precisi diritti collettivi⁵⁰. Il modello a cui si è ispirato questa differenziazione, pur sembrando almeno sul piano formale particolarmente descrittivo dell’ordinamento jugoslavo, è in realtà di matrice sovietica. Come, la prima Costituzione della Jugoslavia popolare sarà completamente ispirata a quella dell’URSS dove analogamente l’organizzazione dello Stato era passata per la definizione delle autonomie etniche e territoriali. La soluzione riprendeva in qualche modo la distinzione teorizzata da Marx su nazionalità storiche e non storiche all’interno delle quali solo le prime potevano avere un ruolo e una funzione catartica nell’ottica degli obiettivi socialisti⁵¹.

Della distinzione ci si continuò a servire in Jugoslavia anche a seguito della rottura tra Tito e Stalin per individuare le nazioni, ovvero i popoli costituenti delle Repubbliche con cui era

⁴⁵ In tal senso cfr. I.G. VUJACIC, *The Challenges of Ethnic Federalism: Experiences and Lessons of the Former Yugoslavia*, in J. ROSE – J.C. TRAUT (a cura di), *Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, New York, Palgrave-Macmillan, 2002, 261;

⁴⁶ G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, il Mulino, 1998, 39;

⁴⁷ Č. PIŠTAN, *op. cit.*, 823;

⁴⁸ J. MILTON YINGER, *Etnicity*, in *Annual Review of Sociology*, n. 11, 1985, 169;

⁴⁹ Il dizionario *Srpsko -Engleski Leksikon Pravna* a cura di Z.M. CULE, Belgrado, Jaceh, 2015 traduce il primo termine come *people* o *nations* e il secondo come *nationalities*;

⁵⁰ T. VÁRADY, *Minorities, Majorities, Law, and Ethnicity: Reflections of the Yugoslav Case*, in *Human Rights Quarterly*, V. 19, n. 1, 1997, 10

⁵¹ È comunque da notare che nella teoria marxiana i popoli della Jugoslavia erano fatti rientrare tutti senza distinzione nel secondo gruppo dal momento in cui al primo appartenevano solo i popoli delle grandi nazioni europee le uniche che per coscienza e compattezza potevano arrivare a concretizzare la rivoluzione; per i riferimenti sulla teoria di Marx v. C.C. HERDO, *The Nations in the History of Marxian Thought. The Concept of Nations with History and Nations without History*, L’Aia, Spinger, 1976;

suddivisa la Jugoslavia, e le nazionalità, originariamente denominate minoranze⁵², che erano invece quelle comunità minoritarie all'interno dei territori jugoslavi ma maggioritari negli ordinamenti confinanti. Per quanto riguarda le altre categorie, ovvero quei gruppi etnici non appartenenti alle nazionalità degli Stati confinanti con la Jugoslavia, vengono definite per negativo, ovvero sono tutti quei gruppi che non rientrano nelle due precedenti.

La concentrazione territoriale diveniva così lo strumento attraverso il quale un gruppo acquisiva un determinato *status*. In altre parole, quelli maggioritari di una Repubblica rappresentavano i popoli costituenti della Federazione mentre le minoranze, poi nazionalità, erano appunto quei gruppi maggioritari negli Stati ai confini della Jugoslavia. Infine, i gruppi minoritari sia all'interno che ai confini federali appartenevano alla terza categoria residuale. Un'importante eccezione a questa logica era rappresentata dalla Repubblica della Bosnia ed Erzegovina⁵³ caratterizzata dall'assenza di un popolo numericamente predominante e dalla presenza dei Musulmani che avevano la caratteristica di non essere maggioritari né all'interno di una Repubblica né in uno Stato confinante con la Federazione ma ai quali fu comunque riconosciuto lo *status* di *narodi*.

Le vicende interne e le relazioni internazionali, in particolare ci si riferisce alla rottura con l'Unione Sovietica, e la ricerca di soluzioni e modelli alternativi per esprimere il socialismo, ovvero quello dell'autogestione di cui si dirà meglio nel paragrafo dedicato⁵⁴, hanno portato le istituzioni della Jugoslavia ad un completo innovamento nella direzione di un decentramento economico sempre maggiore. L'insuccesso di tali esperimenti e la conseguente stagnazione economica, che iniziò a dare i primi sintomi già a metà degli anni Sessanta per poi esplodere nel decennio successivo, hanno favorito l'insorgenza di nuovi movimenti nazionalisti, i quali hanno spinto per maggiori autonomie a livello di unità locali.

Sul piano istituzionali le nuove tendenze sono state alla base dell'esigenza di rinnovamento che ha portato alla redazione della Costituzione del 1974 la quale ha ristabilito l'ordine e l'organizzazione della popolazione aprendo la strada al pluralismo etnico ovvero ad un tentativo di ricomporre la società jugoslava in chiave multi-etnica. Il principio su cui si è basata la

⁵² Il termine fu sostituito nella Costituzione del 1974 per smussare i conflitti e ridurre il valore etnico nella divisione dei territori e della popolazione V. DIMITRIJEVIĆ, *Nationalities and Minorities in the Yugoslav Federation*, in Y. DINSTEIN – M. TABORY (a cura di), *The Protection of Minorities and Human Rights*, Dordrecht/Boston-London, Nijhoff, 1992, 423;

⁵³ T. BRINGA, *Nationality categories, national identification and identity formation in "multinational" Bosnia ed Erzegovina*, in *Anthropology of East Europe Review*, n. 1-2, 1993, 87;

⁵⁴ Intanto può essere utile per inquadrare il fenomeno G. BENACCHIO, voce *Autogestione*, in *Dig./Priv. Sez. comm.* I 1987, 526 ss ma anche S. BIANCHINI (a cura di), *L'autogestione jugoslava e la ricerca di una via alternativa allo stalinismo, Per una critica del socialismo reale*, Milano, Franco Angeli, 1981, 151-186;

costruzione della nuova società è stato quello dell'uguaglianza tra popoli e nazionalità e il pieno riconoscimento dell'ufficialità delle lingue di entrambe le categorie⁵⁵.

Da questa premessa concettuale emerge come il panorama sociale che i vari ordinamenti della Jugoslavia hanno dovuto regolare sia sempre risultato già per sua stessa natura alquanto peculiare. Senza sindacare le ragioni storiche e culturali, su cui in parte si è comunque già detto, ciò che è utile indagare sono le varie soluzioni adottate dai costituenti e dai legislatori della Jugoslavia e quali sono stati i limiti incontrati dal momento che la questione resta ancora irrisolta all'interno degli ordinamenti successivi.

Il problema giuridicamente rilevante è, quindi, come strutturare e con quali strumenti i rapporti tra identità costituzionali e identità preconstituenti ovvero tra *narodi*, *narodnosti* e gli "altri" gruppi etnici.

Tale esame non poteva essere però affrontato senza prima chiarire le categorie giuridiche all'interno delle quali i vari esperimenti costituzionali hanno cercato di far convergere i diversi gruppi etnici in ragione soprattutto, come già detto, della concentrazione con un determinato spazio territoriale e che non corrispondono, almeno non completamente, a quelle descritte nel capitolo introduttivo ovvero le minoranze etniche, nazionali, linguistiche e/o religiose.

⁵⁵Leggendo l'art. 1 nella parte in cui considera eguali i cittadini delle nazioni e nazionalità e l'art. 171 che stabilisce che Gli appartenenti ai gruppi etnici, , hanno diritto all'uso della propria lingua nelle forme parlata e scritta durante l'esercizio dei propri diritti e doveri nonché nel corso dei procedimenti dinanzi agli organi statali e alle organizzazioni che espletano pubblici incarichi e che gli appartenenti ai popoli ed ai gruppi nazionali della Jugoslavia, entro il territorio di ciascuna Repubblica o Provincia Autonoma, hanno diritto - come stabilito dalle norme di legge all'istruzione nella propria lingua;

2. Le identità costituzionali e le minoranze nella Prima Jugoslavia: un popolo e un territorio

Con il termine Jugoslavia ci si riferisce genericamente, e impropriamente, ai diversi ordinamenti che si sono succeduti durante il XIX secolo mantenendo gli stessi confini territoriali dal 1918 al 1991 nell'area dei Balcani Occidentali come sono stati decisi dalla già citata Dichiarazione di Corfù del 1917 realizzata concretamente a seguito della fine della Prima Guerra Mondiale.

Effettivamente, il nuovo Stato nacque ufficialmente il 1° dicembre 1918 quando a seguito di lunghe e difficili contrattazioni tra gli organi di governo provvisori istituiti nei territori balcanici precedentemente parte dell'Impero austroungarico e del Governo di Belgrado ritornato dall'esilio dopo l'occupazione tedesca.

I punti più difficili da superare tra le varie parti era quello relativo alla struttura del nuovo Regno in relazione all'organizzazione territoriale e ai popoli da riconoscere come identità costituzionali e quelli da considerare minoranze.

C'erano state proposte da parte croata e slovena di seguire il modello dell'ultima fase dell'impero asburgico e separare la corona⁵⁶. Nell'accordo di dicembre, valido al fine di dotare il Regno di un assetto provvisorio in attesa dell'elezione e dei lavori di un'Assemblea Costituente, prevalse però la posizione serba orientata verso una debole decentralizzazione amministrativa e un forte unitarismo identitario. Fu, dunque, rifiutato il principio di parità di sovranità tra le tre nazioni in favore di una struttura centralizzata intorno alla Serbia.

Anche nel periodo di transizione l'area della Bosnia ed Erzegovina fece eccezione e furono garantite ai popoli al suo interno sostanzialmente le medesime garanzie di cui avevano goduto in epoca asburgica. Dunque, il Governo Nazionale fu trasformato nel Governo Provinciale e delle dieci materie di cui era competente in precedenza ne rimasero solamente quattro riguardanti gli affari locali, la giustizia, l'agricoltura e gli affari religiosi ed educativi

Secondo l'assetto della dichiarazione del 1° dicembre, poi, finché non fosse stata adottata la Costituzione, il governo sarebbe stato esclusivamente nelle mani del re mentre del potere legislativo veniva intitolato *ad interim* l'Organo Rappresentativo Nazionale. Il re, secondo

⁵⁶ Si tratta essenzialmente del progetto della Commissione di 24 membri istituita il 24 novembre dal Consiglio Nazionale da inviare a Belgrado al fine di stabilire i termini dell'unificazione che riportava l'idea del *leader* del partito dei Contadini croato, Stjepan Radic, secondo cui si doveva procedere con la creazione di uno Stato unitario ma con importanti elementi federali. Inoltre, si proponeva anche di lasciare immutato l'assetto istituzionale di ciascuna realtà statale preesistente l'unificazione fin quando non sarebbe stata eletta un'Assemblea Costituente con il potere di modificare la struttura del nuovo Stato con una risoluzione approvata dai due terzi dei suoi membri;

quanto stabilito anche nella Dichiarazione di Corfù, sarebbe stato un Karadgordgevic quindi il reggente Alessandro.

Il Governo del re venne istituito il 20 dicembre con la nomina a Ministri dei più importanti *leader* dei partiti di tutti gli Slavi del Sud. Tre Dicasteri furono affidati anche a rappresentanti della Bosnia ed Erzegovina rispettivamente uno per ciascuna etnia⁵⁷ dando continuità alla ripartizione etnica del potere già adottata precedentemente da Vienna.

Il Primo Ministro nominato fu il *leader* dei radicali serbi Stojan Protic contrariamente a quanto era stato deciso nell'accordo interpartitico sanzionato anche dalla Dichiarazione di Corfù a norma della quale il ruolo doveva essere affidato a Pašić, inviato invece al tavolo di pace di Parigi⁵⁸.

La scelta di Alessandro è passata alla storia come il primo colpo di Stato dal momento in cui la totale indifferenza nei confronti della volontà dei partiti è interpretabile come un comportamento anti-parlamentare e tendenzialmente autoritario.

Come secondo colpo di Stato viene ricordata l'ingerenza del sovrano nella scelta dei membri dell'Organo Rappresentativo *ad interim*. Infatti, fu Alessandro e non il Consiglio Nazionale del Regno degli Sloveni, Croati e Serbi e i rappresentanti del popolo del Regno di Serbia, come avrebbe voluto la dichiarazione del 1° dicembre, a stilare una lista dei deputati. Dunque, l'organo predisposto a preparare il terreno per le elezioni della Costituente, tra cui la legge elettorale, e titolare del potere legislativo non era elettivo ma sostanzialmente di nomina regia.

Ad ogni modo, l'organo rappresentativo fu in grado di emanare una legge sulle Elezioni dell'Assemblea Costituente il 3 settembre del 1920 dopo 8 mesi di intenso lavoro.

La nuova legge attribuiva il diritto di voto a tutti gli uomini di età maggiore ai 21 anni che godessero dei diritti politici e civili escludendo però le donne e gli ufficiali. L'elettorato passivo poteva essere composto, invece, da tutti gli uomini che avessero superato i 25 anni e fossero capaci di leggere e scrivere.

Presero parte alle elezioni del 28 novembre 1920 ventidue partiti e ben sedici riuscirono ad ottenere seggi nell'Assemblea Costituente.

La prima forza politica fu il Partito Democratico, unitarista, con 92 seggi seguito dal Partito Radicale Nazionale con 91. Il terzo partito con 58 seggi fu quello Comunista mentre al quarto si ritrovava il Partito Popolare Croato di Radic con 50 deputati eletti.

⁵⁷ Il croato Tugomir Alaupovic divenne Ministro della Religione, il serbo Uros Krulj Ministro della salute e il musulmano Mehmed Spaho Ministro delle aree forestiere e minerarie;

⁵⁸ I rapporti tra il reggente e Nikola Pašić non erano mai stati idilliaci. Alessandro, infatti, mal tollerava il *leader* politico vedendone una minaccia alle sue pretese autoritarie. Per ulteriori elementi storici sulla relazione politica e personale tra i due si veda J. PIRJEVEC, *Serbi, Croati e Sloveni*, Bologna, Il Mulino, 2002, in particolare 45 ss.

In totale i deputati che entrarono nell'Assemblea Costituente furono 419 ma soltanto 342 prestarono giuramento al re in maniera piuttosto anacronistica.

Comunque, la Costituente così eletta aveva una conformazione politicamente e ideologicamente molto eterogenea ma, allo stesso tempo, era caratterizzata da una decisa linea di demarcazione tra due gruppi ovvero quello degli unitaristi, la maggioranza, e quello dei federalisti all'opposizione. Tra questi ultimi si potevano distinguere a loro volta due fazioni. La prima più moderata detta degli autonomisti e composta ad esempio dal Partito popolare Sloveno e dall'Organizzazione dei Giovani Musulmani il cui progetto era sostanzialmente quello di un compromesso tra lo Stato unitario e le necessità di dotare di maggiori autonomie alcune aree come quelle della Bosnia ed Erzegovina.

La seconda fazione era invece quella più radicale ed era composta tra i tanti dai Comunisti, dal Partito popolare Croato e da un partito macedone, L'Organizzazione interna macedone per la Rivoluzione (VMRO) un partito ancora oggi protagonista delle vicende politiche della Macedonia Settentrionale che rappresentavano l'opposizione anti-sistema.

La Costituzione approvata dall'Assemblea fu scelta tra tre gruppi di progetti che ricalcavano sostanzialmente le tre fazioni presenti in Aula. Prevalse logicamente il progetto più accentrato e fedele, quindi, alle Dichiarazioni di Corfù e del 1° dicembre 1918 con la dinastia dei Karadgordgevic al trono. La nuova Costituzione, poi, era evidentemente ispirata a quella del Regno di Serbia del 1903 quindi disegnava un parlamentarismo strettamente limitato e degli ampi poteri regi.

La Costituzione, secondo quanto previsto dai regolamenti dell'Assemblea⁵⁹, poteva essere approvata dalla maggioranza semplice quindi anche solo da 210 deputati. Il 28 giugno, infatti, furono 258 i votanti di cui 223 si espressero in favore dell'adozione del testo.

Tra questi vi erano anche i rappresentanti dell'Organizzazione dei Giovani Musulmani che si erano convertiti alla maggioranza per preservare l'integrità territoriale della Bosnia ed Erzegovina e in cambio di una risoluzione per le terre confiscate alla loro comunità. Il compromesso con la Bosnia è testimoniato dall'articolo 135 della Costituzione, noto come la clausola turca⁶⁰, con il quale nonostante l'unitarietà dello Stato si sanciva l'integrità territoriale della Bosnia ed Erzegovina e si assumeva che i suoi distretti venissero trattati come province.

⁵⁹ Su questo v. M. IMAMOVIĆ, *Bosnia ed Erzegovina and Herzegovina. Evolution of its political and legal institutions*, Sarajevo, Magistratm 2006, 283;

⁶⁰ Che rimanda ad una futura legge le modalità di ripartizione dell'area e la specialità delle diverse ripartizioni rispetto alla disciplina sui distretti;

La Costituzione di San Vito⁶¹, dunque, si configurava come un compresso o un patto tra le diverse forze politiche e tra queste e il sovrano che poteva essere definito come un secondo organo costituente⁶². Infatti, il re ha partecipato al processo Costituente inserendo il peso dei propri interessi all'interno del procedimento democratico.

A seguito di questo particolare procedimento il nuovo Regno veniva configurandosi con una forma di Stato parlamentare, per quanto il circuito decisionale fosse stretto nelle redini del re al quale erano affidati poteri tipici più delle monarchie costituzionali pure che non delle più recenti e diffuse forme di governo parlamentari⁶³. La stessa Costituzione gli attribuiva, infatti, una posizione più centrale anche rispetto all'Assemblea Nazionale conferendogli non solo il potere di confermare e promulgare le leggi ma anche di intervenire nelle sessioni ordinarie o straordinarie dell'Assemblea e decidere se chiuderle⁶⁴. Aveva inoltre il potere di scioglimento e di indire nuove elezioni senza particolari vincoli⁶⁵. In sostanza, dunque, era il re il vero e unico decisore politico tanto da rendere profondamente disfunzionali i lavori parlamentari.

La Costituzione di San Vito, poi, descriveva il tipo di Stato come decisamente accentrato. Il territorio fu diviso, sul modello francese, in trenta-tre regioni, *oblasti*, di cui venti appartenenti alla Serbia e governate da un prefetto, Gran Zuppano, di nomina regia e divise senza alcun riguardo per i confini etnici e nazionali dalla Legge sulle Regioni e sui Distretti del 26 aprile 1922⁶⁶. Il territorio poi era ulteriormente diviso in Circondari e Comuni all'interno delle regioni con poteri ancora più limitati. Prima dell'entrata in vigore della sopracitata legge, valeva quanto disposto dall'articolo 95 della Costituzione ovvero sarebbero rimaste inalterate le precedenti strutture amministrative fino ad emanazione della nuova norma.

L'unitarismo era rappresentato dai primi tre articoli della Costituzione che si riferivano al nome del Regno, allo stemma militare, alla bandiera e alle lingue. In sintesi, esisteva una sola nazione composta da tre popoli, quella Serba, quella Croata e quella Slovena.

⁶¹ O *Vidovan* poiché entrata in vigore in giorno di San Vito, ovvero il 28 giugno;

⁶² A. SUCESKA, *Državno pravni razvitak Bosne i Hercegovine*. Sarajevo, Fakultet kriminalističkih nauka, 1995, 84.

⁶³ Ad esempio, l'articolo 91 stabilisce che ciascun Ministro è responsabile dinnanzi al re e all'Assemblea ma è evidente che nella pratica la seconda non godesse di sufficiente forza e legittimazione risultando un organo debole e disfunzionale a causa dell'estremo pluripartitismo essenzialmente di matrice etnica e che dunque portò ancor di più a rafforzare il legame tra sovrano ed esecutivo. Di fatto i Primi Ministri erano il braccio destro del re e difficilmente emanazione del Parlamento che si limitava a ratificare la decisione regia;

⁶⁴ L'art. 52 era dedicato proprio alla convocazione e alla chiusura da parte del sovrano delle sedute ordinarie e straordinarie;

⁶⁵ Sempre a norma dell'art. 52 il re ha il potere di scioglimento tramite un decreto che deve però anche contenere la data delle nuove elezioni da stabilirsi non oltre il termine di 3 mesi;

⁶⁶ Legge sull'amministrazione generale del 26 aprile 1922, Gazzetta Ufficiale del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, n. 92, 28 aprile 1922;

La questione del pluralismo religioso fu risolta invece attraverso la scelta in favore del principio della laicità dello Stato. In realtà, però alcune religioni tra cui il Cristianesimo ortodosso, il Cattolicesimo, l'Islam, l'Ebraismo e tre chiese protestanti, ovvero quella Slovacca, Ungherese e Tedesca, godevano di un riconoscimento rafforzato da una disciplina in loro tutela garantita da leggi specifiche⁶⁷.

Dunque, non si venivano a costituire formalmente delle vere e proprie minoranze religiose ma comunque alcuni credo e relativi culti erano accettati e regolati da legge rendendo sostanzialmente i propri membri titolari di specifiche situazioni giuridiche legate all'appartenenza ad un gruppo o comunità.

Tale inquadramento giuridico del fenomeno religioso ha in parte disinnescato le istanze dei Musulmani, residenti soprattutto in Bosnia ed Erzegovina e Novi Pazar, ancora lungi dal trasformare la propria identità religiosa in identità nazionale che avevano così trovato piena soddisfazione nel riconoscimento e nella tutela della propria comunità religiosa⁶⁸.

Il sistema dei partiti invece si strutturò su base nazionalista e questo portò ad un'instabilità governativa tale che negli anni Venti si susseguirono più di venti governi. Il conflitto tra partiti e nazionalismi fu combattuto dal Governo anche attraverso strumenti istituzionali come testimonia la decisione del Ministro degli interni del 23 dicembre 1924 con la quale a norma della Legge sulla difesa dello Stato⁶⁹ si vietò ai partiti croati qualsiasi sorta di propaganda⁷⁰. In realtà, la strategia di utilizzare lo strumento normativo per frustrare i diritti politici ha funzionato anche nei confronti della minoranza ungherese il cui partito rappresentativo, istituito nel 1922, venne messo fuori legge due anni dopo⁷¹. Anche il partito rappresentante la minoranza tedesca fu bannato nel periodo dal 1924 al 1927 per poi cadere vittima della repressione generale della fase autoritaria di cui si dirà a breve.

La differenza tra la minoranza tedesca e quella ungherese va, però, cercata nella concentrazione geografica di questi ultimi che in alcune aree della Vojvodina, ovvero una regione al confine con il nuovo Stato ungherese, costituiscono la maggioranza demografica rappresentando quindi un fattore potenzialmente di rischio per i diritti del popolo serbo in quel caso numericamente in minoranza. Il riconoscimento e la garanzia dei diritti di partecipazione e rappresentanza politica

⁶⁷ S.G. MARCOVIC, *op. cit.*, 98;

⁶⁸ *Ivi*, 104;

⁶⁹ In vigore già dall'agosto del 1921;

⁷⁰ La giustificazione fu quella di un collaborazionismo del partito croato di orientamento conservatore di Radic con il soviet internazionale dei contadini fondato nel 1923. Questo a seguito di una visita del *leader* croato a Mosca su invito del Commissario per gli affari esteri Georgij Cicerin episodio che gli costò anche il carcere. Nonostante la prigionia fu ugualmente eletto alle elezioni del 1925 v. R. VALLE, *Mitopoiesi e destino dell'idea jugoslava*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2021, pp. 65-66;

⁷¹ S.G. MARCOVIC, *op. cit.*, 102;

potevano comportare di conseguenza il rischio di un restringimento di quelli dei serbi in quei territori.

C'è inoltre da dire che la Costituzione prevedeva che per essere eletti all'Assemblea oltre al requisito della cittadinanza si dovesse appartenere al popolo Serbo, Croato o Sloveno oppure dimostrare di essere residenti nel Regno da almeno 10 anni⁷². La Costituzione non specificava quali fossero i criteri per dimostrare l'appartenenza al popolo rimandando la disciplina ad una legge elettorale che però non fu mai effettivamente approvata⁷³. Riguardo ai requisiti, però, l'articolo 72, relativo invece all'elettorato passivo, stabiliva che gli aventi diritto erano tutti i cittadini di età maggiore di 30 anni e che sapessero leggere e scrivere in una lingua nazionale.

Il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni è stata una delle due realtà insieme alla Cecoslovacchia di ordinamenti multietnici originati dalla dissoluzione dei grandi imperi. Da Belgrado, però, non sono mai arrivate soluzioni istituzionali per favorire l'integrazione dei diversi popoli al fine di creare una società multietnica, le tensioni si sono riversate sul piano politico.

Infatti, costituzionalmente i croati erano una delle tre parti di quel popolo unitario riconosciuto come maggioritario e costituente del Regno ma politicamente rappresentavano il gruppo di opposizione più consistente. La soluzione istituzionale perdeva quindi vigore e senso una volta proiettata sul campo politico.

L'unica opzione possibile per uscire dall'*impasse* istituzionale era quella di provare a traslare il disegno costituzionale all'interno della competizione partitica passando necessariamente per un compromesso politico come quello che si raggiunse tra governo filoserbo e croati conservatori a giugno del 1925 nella forma di un protocollo che ebbe come diretta conseguenza oltre all'alleggerimento delle misure contro i croati, che erano state adottate con la legge del 1924 sopracitata, quello del loro ingresso nel governo⁷⁴.

Ad ogni modo l'accordo si reggeva su fondamenti instabili e contingenti come dimostrò la sua rapida eclissi a seguito della morte, nel 1926, del Capo del Governo Pašić che l'aveva patrocinato.

Si tornò, quindi, subito e di nuovo ad un aspro scontro politico tra l'opposizione croata e il governo e la sua maggioranza unitarista⁷⁵ che si tradusse con il recupero della politica serbo-centrica dei primi anni tanto che, approfittando dell'instabilità istituzionale, il re Alessandro

⁷² L'art. 72 richiedeva poi il compimento dei 30 anni di età e la capacità di scrivere in volgare;

⁷³ N. KRŠLJANIN, *The parliament of the kingdom of Serbs, Croats and Slovenes: projects, the constitution, and reality (1918–29)*, in *Parliaments, Estates and Representation*, V. 40, n.2, 2020, 245-259;

⁷⁴ Radić prese parte come Ministro dell'Istruzione al X Governo Pašić;

⁷⁵ L'exasperarsi di queste condizioni portò ad una serie di episodi critici sfociati alla fine, il 20 giugno 1928, nella sparatoria per mano del montenegrino Rasić, che aveva come obiettivo proprio Stjepan Radić, che morì qualche giorno dopo a seguito delle ferite, ma che uccise anche Pavle Radić;

favorì un colpo di Stato militare il 6 gennaio 1929 che portò alla sospensione della Costituzione dalla quale derivò praticamente una dittatura militare durata fino all'attentato di Marsiglia del 1934 nel quale il re venne ucciso da un nazionalista croato.

Al nuovo ordinamento venne mutato nome scegliendo quello di Regno di Jugoslavia per esaltare quel principio ultra-unitario che voleva artificialmente e formalmente ricondurre con maggiore incisività tutti i popoli preesistenti sotto la nuova identità costituzionale jugoslava.

Inoltre, tale scelta emerge anche dall'emanazione tardiva della legge sulla cittadinanza che entrò in vigore con effetti retroattivi dal 1918 solo nel 1928

Quest'ultima norma citata non contribuì alla distinzione tra le categorie di popolo e minoranze ma introdusse per la prima volta lo *status* di cittadino jugoslavo riconosciuto, senza distinzioni, a tutti coloro che erano presenti in un elenco redatto dai Comuni attraverso i dati estrapolati dai registri sulla nascite⁷⁶.

La legge sulla cittadinanza regolarizzava sostanzialmente la frastagliata situazione che si era venuta a creare a livello normativo dopo la fine dei grandi imperi. Effettivamente prima di allora erano rimaste in vigore le leggi sulla cittadinanza dei precedenti ordinamenti nei rispettivi territori di competenza. La cittadinanza jugoslava si ricavava indirettamente dallo *status* di cittadini o dell'Impero austroungarico o di quello ottomano o del Regno dei Serbi qualora ci fosse anche il requisito della residenza nel territorio del nuovo Stato. La nuova legge sulla cittadinanza attribuiva, invece, direttamente lo *status* anche a tutti coloro che fossero domiciliati o residente nel territorio e avessero dei legami culturali o familiari con esso⁷⁷.

L'obiettivo della norma è dunque quello di creare una categoria omogenea e nazionale che prescindesse dall'appartenenza ad una minoranza culturale o nazionale e che collegasse direttamente l'essere jugoslavo al territorio di residenza attraverso l'istituto della cittadinanza. In realtà, la legge ha creato in qualche modo anche una finizione sovrapponendo e non distinguendo il concetto di jugoslavo come cittadino a quello di jugoslavo come membro di uno dei popoli riconosciuti fondatori del Regno.

Il problema delle minoranze e dei popoli nei Balcani Occidentali non è mai stato poi un problema di cittadinanza, non sono i diritti e i doveri collegati a questo *status* ad essere tanto in discussione ma sono quelli di tipo promozionale e riservati ai gruppi deboli e che interessano il sostegno alla partecipazione e alla rappresentanza. Non riconoscendo la distinzione tra popoli

⁷⁶ All'articolo 3 la Legge sulla cittadinanza del 28 ottobre 1928 stabiliva che erano cittadini jugoslavi tutti coloro che fossero presenti nei registri tenuti dai Comuni ai quali spettava, dunque, l'onore tramite i registri di nascita di compilare l'elenco dei nativi;

⁷⁷ I ŠTIKS, *A laboratory of citizenship: Shifting conceptions of citizenship in Yugoslavia and its successor states*, Paper presented at Jean Monnet Center of Excellence, Manchester, 2009, 16;

e minoranze ma attribuendo unicamente la titolarità di alcune posizioni ai soli jugoslavi, intesi come l'intero corpo dei cittadini, vengono meno quelle distinzioni che permettono ai gruppi minoritari un trattamento positivamente discriminante.

In questi termini, il primo esperimento dell'area per gestire l'eterogeneità etnica è stato quello da una parte di superare senza direttamente affrontare la questione delle diverse identità precostituenti definendo come unico il popolo dei serbi, croati e sloveni, cercando di integrare tutta la popolazione utilizzando lo strumento della cittadinanza e, infine, limitando al minimo il decentramento amministrativo favorendo, se necessario ai fini della stabilità, eventuali strumenti di autonomia non territoriale come nel caso delle leggi sulla tutela delle religioni.

Sulle minoranze, la Costituzione risulta però volontariamente vaga rendendo possibile ricavare il quadro giuridico solo dall'analisi combinata proprio delle diverse leggi sulla tutela delle religioni come per i musulmani di Bosnia ed Erzegovina e dei provvedimenti e decreti emanati contro i partiti etnici, soprattutto contro i croati nel rispetto della Legge sulla difesa dello Stato del 1924. In tal modo sancendo il principio della laicità ma tollerando e tutelando le specificità di alcuni culti è stata prevenuta l'insorgenza di tensioni da parte delle minoranze religiose mentre con lo strumento più politico della messa fuori legge delle forze politiche nazionaliste è stato ridotto il campo di azione dei gruppi più organizzati e in cui maggiore, rispetto all'aspetto religioso, era il senso di identità nazionale.

Un sistema così complesso, sostanzialmente orientato più a provvedere caso per caso che non a prevedere una disciplina unitaria, era naturalmente destinato a non resistere a lungo alle molteplici sollecitazioni.

Il carattere multi-etnico del nuovo ordinamento era sin dalle origini un elemento identificativo fondamentale, il tentativo di nascondere dietro vuoti formalismi come quelli del popolo unico non avrebbe mai potuto essere una soluzione a lungo termine soprattutto se applicata insieme agli strumenti repressivi e di controllo adottati dai governi e dalle maggioranze politiche.

2.1. La fase autoritaria e il tardivo decentramento

L'instabilità che portò all'involutione autoritaria era il sintomo più evidente del fallimento della strategia per l'integrazione alla base dell'organizzazione del Regno. Eppure, la soluzione che fu adottata per recuperare il controllo fu proprio quella di mettere in atto una manovra ancor più restrittiva in termini di diritti e accentrata in termini, invece, di autonomia.

Se prima del colpo di Stato il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni era una monarchia parlamentare solo di facciata ora ne perdeva anche l'esteriorità. Il colpo di Stato del re Alessandro portò, infatti, all'instaurazione di un autoritarismo di tipo militare⁷⁸.

Un elemento tipico della tendenza autoritaria è individuabile nella totale marginalizzazione del Parlamento e la tendenza alla personificazione del potere. Viene, dunque, eliminata l'intermediazione parlamentare tra i cittadini e il potere politico.

Di questo passaggio non viene fatto alcun mistero ed anzi è proprio in questi termini che il re Alessandro parlò ai suoi cittadini in occasione della proclamazione della sospensione della Costituzione del 6 gennaio.⁷⁹

Da questo momento il parlamentarismo venne abolito e tutto il potere andò a concentrarsi nelle mani del re. Infatti, insieme alla proclamazione venne promulgata la Legge sul regolamento reale e sulla suprema amministrazione⁸⁰ che attribuiva al sovrano la totale autorità sul Regno, ribadendo il comando delle forze armate e la sua competenza nel nominare ufficiali e ad altri gradi dell'esercito, e soprattutto gli attribuiva il potere legislativo. Il re, inoltre, nominava il Primo Ministro e tutti i componenti del Governo che erano responsabili, dunque, solo dinnanzi al sovrano.

Rileva in particolare l'articolo 116, definito per la sua portata come "piccola Costituzione", a norma del quale in caso di guerra o disordini interni il re avrebbe assunto i pieni poteri con la sospensione della Costituzione.

I cambiamenti, poi, colpirono anche la sfera amministrativa rendendo lo Stato ancor più accentrato del precedente ordinamento.

In questo senso, è emblematico anche il cambiamento del nome dello Stato da Regno dei Serbi, Croati e Sloveni a Regno di Jugoslavia deciso attraverso l'articolo 1 della legge sul nome e sulla divisione territoriale del 3 ottobre 1929 che, come anticipato, avrebbe dovuto ancor di più rafforzare il principio di unitarietà del popolo a discapito dell'articolazione pluri-etnica.

Nella pratica, invece, i successivi articoli ridistribuivano le competenze territoriali all'interno del Regno eliminando i trenta-tre distretti e sostituendoli con nove Banovine ancor

⁷⁸ L'autoritarismo che venne a consolidarsi in Serbia, dunque, non ha molto in comune con i regimi Fascisti, ad esempio, poiché manca di quella componente che si potrebbe definire romantica o comunque riconducibile ad un preciso progetto e che necessita di una lunga preparazione v. M. IMAMOVIC, *op. cit.*, pp.301-302;

⁷⁹ Il sovrano si è rivolto al "suo amato popolo, a tutti i Serbi, Croati e Sloveni" affermando che gli sfortunati eventi all'interno dell'Assemblea avevano scosso la fiducia del popolo verso le istituzioni e reso evidente l'impossibilità di giungere ad un accordo tra i partiti e che "era dunque arrivato il tempo in non si poteva e non si doveva più avere alcuna mediazione tra il popolo e il re", v. D. JANKOVIĆ - M. MIRKOVIĆ, *Državnopravna istorija Jugoslavije*, Naučna knjiga, Belgrado, 1986, 179-181;

⁸⁰ Oltre a questa legge sempre il 6 gennaio fu emanata una nuova legge sulla pubblica sicurezza dello Stato, v. Ž. BARTULOVIĆ – N. RANDELOVIĆ, *Основи уставне историје југословенских народа*, [Fondamenti della storia costituzionale dei popoli jugoslavi], Niš, Sven, 2012, 206;

più dipendenti dal controllo centrale e sopprimevano tutti i consigli dell'unità territoriali minori. Anche in questo caso il ritaglio territoriale fu effettuato senza rispettare l'appartenenza etnica ad eccezione della provincia della Drava sostanzialmente omogenea dal profilo etnico essendo abitata da un'importante maggioranza slovena.

Non mancarono poi altre leggi per mezzo delle quali furono anche vietati i partiti politici religiosi e la libertà di associazione fu praticamente soppressa facendo venire meno quel sistema di accettazione e tolleranza che aveva garantito alle comunità religiose un margine di tutela. Anche la stampa, attraverso un decreto-legge, subì delle forti limitazioni e la libertà di espressione fu praticamente eliminata.

Il nuovo regime così impostato fu consolidato con la Costituzione del 3 settembre 1931. Formalmente è stata annunciata dal re Alessandro come una Carta ottriata ma in realtà, come fece notare l'opposizione, si trattava piuttosto di un'imposizione dal momento in cui non era stata richiesta ed era stata disegnata ritraendo la volontà del sovrano.

La Costituzione serviva da una parte a confermare l'impianto unitario stabilito con la proclamazione del 1929 e dall'altro per mascherare l'autoritarismo con un decisamente illusorio parlamentarismo.

Fu infatti istituito un Parlamento bicamerale composto dall'Assemblea Nazionale e dal Senato.

Il ruolo della nuova istituzione era indubbiamente edulcorato dal fatto che le leggi erano approvate e promulgate solo dopo la conferma del re che si configurava non come un atto dovuto ma pienamente come una sanzione regia. Inoltre, la mano del re interferiva anche nel passaggio della legge all'approvazione parlamentare dal momento in cui il Senato era completamente controllato da lui.

Infatti, metà dei senatori erano selezionati da un ristretto numero di elettori composti dai deputati, dai cancellieri delle Banovine e dai sindaci. I restanti membri erano direttamente di nomina regia⁸¹.

Un'attenuazione al rigoroso principio dell'unitarismo è rappresentata dal nuovo articolo 3 che riconosceva come ufficiali le lingue serba, croata e slovena derogando al principio dell'unico popolo⁸² con tre nomi.

Anche le elezioni dell'Assemblea erano abbastanza pilotate come previsto dalla Legge sull'elezione dei deputati e dalla Legge sulle liste elettorali entrambe del settembre del 1931⁸³.

⁸¹ Artt. 50-59;

⁸² E. CUKANI, *op. cit.*, 150;

⁸³ Legge sulle liste elettorali, la Legge sulla sull'elezione dei deputati all'Assemblea nazionale del 2 ottobre 1931;

Il combinato delle disposizioni, infatti, rendeva possibile la candidatura dei soli partiti in grado di proporre liste composte da candidati approvati a livello nazionale e questo in un contesto caratterizzato dalla presenza di minoranze etniche e religiose e composto da più popoli risultava impossibile alla quasi totalità delle forze politiche.

Il Parlamento era poi limitato ancor di più dalle norme sulla formazione del Governo dalla quale era completamente escluso⁸⁴. Ma ancor più eclatante e paradossale era la questione della responsabilità del Capo dello Stato e del Governo. Infatti, si confermava la disposizione per cui tutti i componenti dell'esecutivo erano responsabili solo dinnanzi al Sovrano il quale, a sua volta, non era responsabile dei suoi atti dal momento in cui erano tutti controfirmati dai membri del Governo. In altre parole, il Governo era responsabile delle azioni del re e solo dinnanzi al re stesso⁸⁵.

Infine, rimanendo in tema di paradossi, la Costituzione reintroduceva alcuni diritti civili e le libertà personali citate nell'articolo 5 che, però, nella sostanza era smentito dalla previsione dell'articolo 118 con il quale si lasciavano in vigore tutte le leggi successive al 1929 comprese quelle sulla limitazione delle libertà.

Con le elezioni del 1931, che si conclusero in realtà nel 1932 con il completamento del Senato, risulta evidente che le opposizioni non erano riuscite ad organizzarsi per fronteggiare le forze politiche vicine al re ma l'insoddisfazione e le pressioni erano arrivate ad un punto di non ritorno. L'epopea del re Alessandro terminò infatti a Marsiglia con l'attentato in cui perse la vita messo a punto dal partito macedone VMRO e dagli *ustasa*.

Il controllo del Regno venne assunto dal reggente del re Pietro ancora minorenne ovvero da suo cugino Paolo che sarà il protagonista degli atti finali della prima Jugoslavia.

La morte del re e le elezioni del 1935 portarono ad uno stravolgimento politico e ad una sconfitta netta dei partiti fedeli al progetto di Alessandro. La coalizione vincente fu quella formata dai radicali serbi, il Partito Popolare Croato e i Giovani Musulmani. Si trattava dunque di coalizioni interetniche e non più di partiti unitari, era dunque una svolta fondamentale per il recupero del discorso sul decentramento e quindi per il ripresentarsi delle istanze di autonomia.

I tempi politici per cambiare l'assetto del Regno erano però estremamente lunghi e solo nel 1939 i croati arrivarono ad un compromesso, *sporazum*, con il reggente Paolo. Il nuovo accordo creava la Banovina di Croazia, all'interno dei confini di quello che fu il regno medioevale, con ben più ampie autonomie nell'ambito della politica interna, economica e culturale fino a concedere la possibilità di dotarsi di una propria Dieta, il *Sabor*. Lo *sporazum* però portò

⁸⁴ L'art. 77 stabilisce definitivamente che il Governo è responsabile soltanto dinnanzi al re;

⁸⁵ Come stabilisce l'art. 34 che parla di controfirma da parte del Ministro competente;

scontentezza tra gli sloveni che rivendicarono le stesse concessioni e tra i Musulmani della Bosnia ed Erzegovina poco entusiasti di essere finiti sotto il controllo della nuova Banovina croata.

Ad ogni modo non è possibile valutare le conseguenze dello *sporazum* dal momento in cui pochi mesi dopo scoppiava la Seconda Guerra Mondiale e si sarebbe aperta una nuova pagina della storia istituzionale della Jugoslavia.

Ciò che, però, va evidenziato è che dopo quasi un ventennio di esperimento unitario per la prima volta fu preso veramente in considerazione il problema della gestione sociale e soprattutto fu cercata una soluzione, per quanto ancora lungi dall'essere risolutiva, proprio nel legame tra identità etnica e territorio.

In generale la prima Jugoslavia aveva tentato di risolvere la questione multi-etnica cercando di appiattire e frustrare le aspirazioni e le autonomie dei diversi gruppi adottando quindi una strategia repressiva al fine di perseguire politiche comuni ovvero di porsi obiettivi nazionali e soprattutto facendo ricorso a strumenti normativi occasionali e contingenti.

Prima dello smembramento ad opera delle potenze impegnate nella Seconda Guerra Mondiale il Regno Jugoslavo non era riuscito ad individuare un suo popolo e a garantire la coesistenza pacifica di maggioranza e minoranze.

Con lo scoppio della guerra le sorti del Regno di Jugoslavia erano ormai segnate dai piani militari delle potenze del Patto Tripartito. L'occupazione dei territori jugoslavi portò ad un nuovo smembramento dell'area e ad un'ulteriore divisione e ripartizione dei popoli⁸⁶.

⁸⁶ Per quanto riguarda la Serbia si trovò nelle peggiori delle situazioni poiché dovette subire l'occupazione tedesca. Il re e il Governo fuggirono a Londra sotto protezione inglese e il 17 aprile il generale Danilo Kalafatovic firmò la capitolazione della Jugoslavia. La Slovenia venne divisa in più parti, la striscia di territorio lungo il fiume Miura finì sotto il controllo ungherese, la Stiria e la Carniola settentrionale furono, invece, invase dalla Germania mentre la parte di Lubiana e della Carniola Meridionale all'Italia. In Croazia, invece, fu istituito uno Stato fantoccio dell'Italia fascista, paradossalmente chiamato Stato Indipendente della Croazia (NDH), al cui comando fu messo il *leader ustasa* Ante Pavelic proclamato *poglavnic*, duce. Dall'accordo raggiunto con Mussolini e il suo Ministro degli Esteri Ciano il 7 maggio 1941 a Monfalcone si decise per l'attribuzione della Dalmazia centrale e delle Bocche di Cattaro all'Italia mentre la Croazia sarebbe stata integrata con la Bosnia ed Erzegovina ed Erzegovina. La spartizione fu ufficialmente sancita dal Trattato di Roma firmato il 18 maggio. L'idea del nuovo Stato croato doveva dare l'illusoria soddisfazione di aver in qualche modo ripristinato l'antico regno medioevale. Sotto il dominio croato la Bosnia ed Erzegovina ed Erzegovina fu trasformata in una nuova realtà amministrativa chiamata *velika zupa*, ovvero grande contea, che si aggiunse alle già esistenti municipalità e distretti;

2.2. Sei Repubbliche, cinque nazioni, quattro lingue, tre religioni, due alfabeti e un partito unico: origini e quadro giuridico nella cornice del socialismo e del federalismo nell'esperienza multietnica della Seconda Jugoslavia

La ricomposizione territoriale, sociale e infine istituzionale della Jugoslavia durante gli anni della Seconda Guerra Mondiale è stata operata dal Movimento di Liberazione Nazionale (NOP) guidato dal Partito Comunista Jugoslavo il cui obiettivo era quello di creare una nuova Jugoslavia retta dal principio federativo come strumento giuridico per la gestione e risoluzione delle controversie legate alla difficile convivenza tra popoli e nazionalità.

Tale questione era stata cruciale nel dibattito interno al Partito Comunista Jugoslavo sin dal 1919, anno della sua fondazione. Più precisamente il problema era stato sin da subito quello di conciliare il principio dell'autodeterminazione dei popoli con la composizione multietnica della società jugoslava. In altre parole, sarebbe stato necessario individuare il soggetto titolare dell'aspirazione all'autodeterminazione: se fosse il popolo jugoslavo come istituito nelle Costituzioni del Regno oppure i singoli diversi popoli costituenti in relazione al territorio di cui rappresentano la maggioranza.

La soluzione che emerse, nel rispetto della linea sovietica, era quella di strumentalizzare l'autodeterminazione ai fini della rivoluzione e della stabilizzazione dell'ordinamento socialista⁸⁷. Ovvero il suo accoglimento nell'ordinamento sarebbe servito per non frustrare le identità nazionali dei diversi popoli e doveva esplicitarsi non con il riconoscimento del diritto di secessione ma con la possibilità di creare unità locali con un certo grado di autonomia ed omogeneità etnica. Questa impostazione avrebbe consentito al tempo stesso di dare una base di legittimazione al nuovo Stato la cui forte struttura centralizzata avrebbe dovuto coordinare, ma in realtà era volta a controllare e bilanciare, le prerogative riconosciute ai popoli nei territori di cui rappresentavano la maggioranza.

Dunque, proprio attraverso lo sviluppo e l'inserimento del principio di autodeterminazione viene a specificarsi quello stretto rapporto tra nazionalità e territorio che caratterizzerà da lì a

⁸⁷ Per completezza è bene ricordare che inizialmente, anche in coincidenza con il principio dell'assolutezza del potere delle Assemblee legislative e della concentrazione del potere, la posizione del Partito comunista jugoslavo era sostanzialmente anti-federalista e unitarista ma la dirigenza del partito si rese conto ben presto che la possibilità di resistenza di uno Stato jugoslavo poteva passare solo nel riconoscimento dei diversi popoli come autonomi. La valutazione pro-federale è però anche più concretamente frutto del riconoscimento del nazionalismo serbo come nemico della stabilità, v. su questo A. DJILAS, *The Contested Country. Yugoslav Unity and Communist Revolution, 1919- 1963*, Harvard University Press, 1991 59-62, 64; I. BANAC, *op. cit.*, 328-339;

sempre le dinamiche politiche, sociali, istituzionali ed economiche della Jugoslavia. Il collegamento tra nazione e territorio rappresentava, dunque, la soluzione ritenuta più valida per bilanciare e redistribuire i poteri in modo da alleggerire e svincolare le istituzioni centrali dai conflitti e delle competizioni etniche⁸⁸. Questa strategia era emersa già nel 1925 in occasione della III Conferenza del Partito di Belgrado quando era stata adottata la Risoluzione sulla questione nazionale documento in cui per la prima volta si identifica la questione dell'autodeterminazione con il progresso della rivoluzione⁸⁹.

Al termine della Seconda Guerra Mondiale, quando la prospettiva di fondare una Jugoslavia socialista iniziò a concretizzarsi, l'ottimismo riversato verso il modello federale fu ancora più ampio avvalorato da una parte anche dal fallimento dell'esperienza serbo-centrica del Regno del 1918⁹⁰ e dall'altra, soprattutto, da quella della guerra intestina appena trascorsa durante la quale le manifestazioni di conflitto etnico avevano lasciato profonde cicatrici. Inoltre, per il ruolo cruciale interpretato durante la guerra, era esponenzialmente cresciuta la fiducia nutrita verso il Partito Comunista, generata direttamente dall'AVNOJ⁹¹. ovvero dal comitato di liberazione nazionale⁹² che integrava il NOP⁹³.

Il processo di creazione della futura Jugoslavia è passato proprio attraverso i lavori dell'AVNOJ. In particolare, durante la seconda sessione organizzata a Jajce, vicino Sarajevo, tra il 21 e il 29 novembre del 1923 fu costituito il primo governo provvisorio, e come Primo Ministro fu scelto Tito al quale la Presidenza dell'AVNOJ attribuì anche il grado di Maresciallo e sul quale erano riversate grandi aspettative.

⁸⁸ Sul principio federale declinato negli ordinamenti socialisti v. P.P. GRONSKI, *The Soviet System of Federalism*, in *The American Political Science Review*, V. 23, n. 1, 159-167; A.L.P. DENNIS, *Soviet Russia and Federated Russia*, in *Political Science Quarterly*, V.38, n.4, 1923, 529-551; V.V. ASPATURIN, *The Theory and Practice of Soviet Federalism*, in *The Journal of Politics*, V. 12, n. 1, 1950, 20-51; W.S. LIVINGSTON, *A Note on the Nature of Federalism*, in *Political Science Quarterly* V. 67, n. 1, 1952, 81-95. Per il caso jugoslavo v. D. RUSINOV (a cura di), *Yugoslavia. A Fractured Federalism*, Washington D.C., The Wilson Center Press, 1989, 41-58;

⁸⁹ Interdipendenza ribadita da Tito anche nel 1940 in occasione di una Conferenza del partito a Zagabria;

⁹⁰ Su questo H.K. HAUG, *Creating a Socialist Yugoslavia: Tito, Communist Leadership and the National Question*, Londra-New York, I.B.Tauris, 2021;

⁹¹ Lo stesso Tito, le cui origini in realtà tra mito e storia sono ancora dibattute, è sempre stato un emblema del multietnicismo dal momento in cui sembrerebbe essere di origini croato-slovene;

⁹² A tal proposito si ricordi che i partigiani jugoslavi liberarono Belgrado anticipando di qualche ora l'ingresso dell'Armata rossa. Questo oltre a dotare di una più ampia legittimità le istituzioni del nuovo ordinamento è anche alla base della separazione con l'URSS di qualche anno dopo;

⁹³ Fu istituito nella città libera di Bihac tra il 26 e il 27 novembre 1942 durante un'assemblea a cui presenziarono 54 delegati dei Comitati istituiti presso tutte le aree della Jugoslavia sia liberata che occupata. L'AVNOJ venne creato come organo rappresentativo e pan-nazionale e pan-politico del NOP. Venne poi creato anche un suo Comitato Esecutivo costituito da vari ministeri che coprivano diverse competenze ad esclusione di quella della difesa e degli affari esteri che rimaneva sotto il controllo del Politburo del Comitato Centrale del Partito Comunista e del Supremo Comando dell'Esercito di liberazione nazionale e del distacco dei Partigiani di Jugoslavia. Parallelamente si crearono dei Consigli in tutti i futuri Stati federati;

Un altro importante obiettivo conseguito, in quell'occasione, fu quello di sancire l'unità del popolo jugoslavo e il principio federativo. Si revocarono i diritti e i poteri del governo esiliato a Londra e si proibì al sovrano di fare ritorno almeno fin quando il popolo eleggendo, un'Assemblea Costituente, non avesse espresso la sua preferenza tra Repubblica e Monarchia.

L'atto finale della creazione del nuovo Stato è dato dall'assorbimento dell'AVNOJ entro la nuova Assemblea Nazionale *ad interim* come deciso dalla stessa AVNOJ durante la sua terza e ultima sessione organizzata a Belgrado tra il 7 e il 10 agosto 1945.

I 368 membri dell'AVNOJ vennero integrati da 118 nuovi deputati presi tra la classe politica del Regno di Jugoslavia. I rappresentanti dell'AVNOJ costituirono la piattaforma del Fronte Nazionale all'interno della neonata Assemblea mentre la quasi totalità dei nuovi entrati agì come opposizione alla politica del Fronte.

L'obiettivo dell'Assemblea era quella di emanare una legge con i termini per eleggere l'Assemblea Costituente, obiettivo conseguito il 25 ottobre 1945, con l'istituzione di un organo bicamerale, nel rispetto del principio federativo, che comprendesse l'Assemblea Federale e l'Assemblea dei Popoli.

Le elezioni si celebrarono l'11 novembre 1945 e la scelta fu strutturata sulle due liste del Fronte Nazionale e quella dell'opposizione senza alcun nome formale. Il sistema partitico era chiaramente caratterizzato da un pluralismo limitato; infatti, alle elezioni erano stati autorizzati a partecipare alcuni partiti di opposizione, ma nella pratica ci fu stata una rapida evoluzione in un sistema monopartitico.

Il Fronte vinse comunque all'Assemblea Federale con il 90,48% dei voti e all'Assemblea dei Popoli con l'88,69%. Alle urne si era presentato l'88% degli aventi diritto e secondo un articolo del "*Times*" si trattò di elezioni svolte in condizioni libere il cui risultato era dato dal sostegno della maggioranza della popolazione al partito vincitore della guerra⁹⁴.

Il partito egemonico era quello comunista guidato da Tito che dal 1952 assunse il nome di Lega dei Comunisti per evidenziarne il carattere federativo essendosi strutturato sin dall'inizio attraverso il coordinamento portato avanti da Tito delle unità locali dei partiti comunisti di quelle che sarebbero state le future Repubbliche jugoslave⁹⁵. L'organizzazione del partito anticipa quella della Federazione poiché sin dall'inizio mantiene una struttura decentrata e che

⁹⁴ J. KRULIĆ, *Storia della Jugoslavia dal 1945 ai nostri giorni*, Milano, 1997, 33;

⁹⁵ In realtà i partiti comunisti croati e sloveni vennero riorganizzati sotto la guida di Tito nel 1937 mentre durante la guerra fu istituito quello macedone mentre quello serbo ebbe origine nel 1945. Per quanto riguarda le unità montenegrine e bosniache, queste saranno organizzate solo a seguito della rottura con Stalin, v. P. SHOUP, *Communism and the Yugoslav National Question*, Columbia University Press, 1968, 119ss; ma sulla Lega dei Comunisti v. anche R. COLAKOVIC, DR. D. JANKOVIC, P. MORACA (a cura di), *Storia della Lega dei Comunisti di Jugoslavia*, Perugia, Edizioni del Gallo, 1965;

tende a favorire l'omogeneità etnica all'interno delle unità locali. Nella pratica, la *leadership* centrale nomina e regola i Comitati e i *leader* delle sezioni decentrate che appartengono al gruppo etnico maggioritario nel territorio di competenza mentre a livello centrale è garantita la rappresentanza di ciascun gruppo etnico. La composizione etnica dei vertici dei partiti è dunque sostanzialmente omogenea a discapito dei gruppi minoritari. Ciò rileva soprattutto all'interno di quelle Repubbliche multinazionali come la Bosnia ed Erzegovina dove i Musulmani, almeno e fin quando non furono riconosciuti come popolo costituente al pari dei Serbi e dei Croati, risultavano sottorappresentati.

Dunque, la rappresentanza all'interno della Lega centrale era fortemente connotata da caratteri etnici che però verranno sostanzialmente tenuti al di fuori delle dinamiche partitiche almeno fin quando Tito sarà in vita e ne manterrà l'autorità e il controllo.

Ad ogni modo la vittoria schiacciante del Fronte egemonizzato dal Partito Comunista, ovvero dalla futura Lega, in una forma di Stato ispirata al modello socialista ne proietterà la struttura all'interno delle istituzioni statali, *in primis*, negli organi legislativi e di rappresentanza.

Su queste basi, le Camere si riunirono per la prima volta il 29 novembre ed adottarono il primo atto del nuovo ordinamento ovvero la Proclamazione della Repubblica Nazionale e Federale di Jugoslavia (FNRY) con la quale si aboliva definitivamente la monarchia e si privava di qualsiasi diritto dinastico la casata dei Karadordgevic.

La "Costituzione dei popoli costitutivi della Jugoslavia" fu promulgata il 31 gennaio 1946 con il voto positivo da parte di tutti i deputati ad eccezione del Bosniaco Musulmano Husei Husaga Cistic. Tale opposizione era dovuta al mancato riconoscimento da parte dell'Assemblea e con il tacito assenso anche degli altri Musulmani del loro riconoscimento come popoli il cui *status* fu concesso invece a serbi, croati, sloveni, montenegrini e macedoni. Le Repubbliche federate, invece, erano quelle di Serbia, Croazia, Slovenia, Montenegro, Macedonia e Bosnia ed Erzegovina. Riguardo quest'ultima, come anticipato, era caratterizzata per dalla condizione di essere l'unica a non avere un popolo corrispondente. Ciò sia perché ai musulmani non fu, appunto, riconosciuto lo *status* di popolo e sia perché etnicamente non era possibile individuare un gruppo etnico maggioritario. L'alternativa era quella di spartire il territorio della Bosnia ed Erzegovina tra le altre Repubbliche ma il rischio di operare redistribuzione dei popoli e delle minoranze andando ad incidere sugli equilibri etnici delle altre unità locali non era auspicabile.

In Serbia esistevano invece due Province autonome, il Kosovo e la Vojvodina, la cui composizione etnica eccessivamente eterogenea non aveva rilevato l'opportunità di costituirle in Repubbliche federate.

Conseguenza del federalismo fu, poi, il mantenimento del bicameralismo. Infatti, i due rami dell'Assemblea Costituente si trasformarono direttamente, senza ulteriori passaggi elettorali, nell'Assemblea Nazionale e nell'Assemblea dei Popoli.

Le numerose modifiche alla Costituzione e l'emanazione di testi completamente innovativi sono state conseguenze da una parte della rottura con Stalin e quindi della ricerca di un nuovo modello economico per interpretare il socialismo ma dall'altra sono state rese necessarie dalla difficile gestione dell'organizzazione territoriale soprattutto per quel che concerne il rapporto tra centro e periferia.

Sin dall'inizio sono state evidenti soprattutto le difficoltà nel trovare un equilibrio tra il principio socialista e quello federativo oltre che quello di dover conciliare le diverse e crescenti istanze provenienti a vario titolo dai popoli e dalle minoranze.

3. Popoli e minoranze: definizioni e inquadramento nella legislazione costituzionale e primaria della Jugoslavia

Il problema storico della Federazione e delle sue Repubbliche e Province è sempre stato quello di associare il termine minoranza ad un preciso gruppo etnico.

Non ci sono dubbi che popolazioni come gli Ungheresi, gli Italiani, i Tedeschi e i Turchi rappresentassero una minoranza in tutto il territorio federale per quanto fossero più o meno rispettivamente concentrati in diverse aree.

È sempre stata controversa invece questa attribuzione nei confronti della popolazione albanese e dei musulmani. Infatti, se nella maggior parte del territorio costituivano una minoranza nelle aree rispettivamente del Kosovo e in alcune della Bosnia ed Erzegovina costituivano la maggioranza⁹⁶. Da questo punto di vista, si comprende anche per quale ragione non era neppure pacifico liberare totalmente dalla definizione di minoranza anche Serbi, Croati, Montenegrini, Macedoni e Sloveni considerando che questi gruppi rappresentavano loro stessi delle minoranze nelle Repubbliche in cui non erano dominanti.

Perdere lo *status* di popolo o di maggioranza implicava il rischio di passare in minoranza nell'ambito delle singole Repubbliche⁹⁷. Per tali ragioni, molte forze politiche avevano iniziato a spingere per l'autonomia. La logica è molto semplice, meglio maggioranza in un territorio piccolo piuttosto che rischiare di essere minoranza nella Federazione⁹⁸.

Tutta via, gli stessi gruppi che nelle Repubbliche rappresentavano una minoranza spingevano per il mantenimento della Federazione proprio per evitare di perdere quello spazio e quei riconoscimenti garantiti dall'ordinamento jugoslavo.

⁹⁶ Si tratta di una questione controversa e non comune nei casi pratici registrati dalla giurisprudenza. Eppure esistono alcuni precedenti come quello deciso nel 1958 dalla Suprema Corte dell'India quando fu sollevata la questione se le minoranze che rappresentavano la maggioranza all'interno di alcune regioni dello stato del Kerala potevano ancora essere considerate minoranze ai sensi dell'articolo 30 della Costituzione dell'India. Secondo questo articolo, "tutte le minoranze, se basate su religione o lingua, hanno il diritto di stabilire e amministrare istituzioni educative di loro scelta." La Corte ha ritenuto che, la nozione di "minoranza" doveva essere interpretata con riferimento alla stessa demarcazione, cioè dell'intero Stato del Kerala. Di conseguenza, si è tenuto che la protezione delle minoranze fosse applicabile alle comunità che ne costituivano meno del 50% della popolazione del Kerala. Questa posizione è stata confermata in una successiva decisione della stessa Corte, che ha ritenuto che lo *status* di minoranze dovrebbe essere determinato in base all'ambito territoriale. È più comune, invece, che situazioni del genere vengano risolte attraverso accordi ed è il caso della città libera di Danzica quando divenne parte della Polonia e i tedeschi divennero una minoranza in Polonia, la questione divenne oggetto della Convenzione di Danzica-Polonia del 1920;

⁹⁷ D. JOVIĆ, *Fear of becoming minority as a motivator of conflict in the former Yugoslavia*, in *Balkanologie*, V.5, n. 1-2, 2001, 1;

⁹⁸ *Ibidem*;

La questione deve essere, dunque, prima di tutto inquadrata dal punto di vista terminologico. Infatti, una delle peculiarità della legislazione ordinaria e costituzionale jugoslava risiede proprio nella mancanza di un'espressa definizione di minoranza.

Per quel poco detto sulla prima Jugoslavia, già all'epoca dei due Regni si è evidenziata una mancanza di una disciplina omogenea in materia anche se alcuni strumenti di tutela è stato comunque possibile estrapolarli.

La Costituzione jugoslava del 1921, pur non menzionando direttamente le minoranze, infatti prevedeva, all'articolo 4, che tutti i cittadini fossero "uguali". Inoltre, sin dai primi anni dalla sua nascita il Regno aveva stipulato una serie di accordi a garanzia della tutela delle minoranze in generale e di alcuni gruppi in particolare⁹⁹.

Durante il secondo conflitto mondiale, le minoranze e il principio dell'autodeterminazione dei popoli diventarono questioni ideologiche.

Infatti, seguendo la dottrina pura di Marx¹⁰⁰ e l'esempio dell'URSS¹⁰¹ Tito, al comando dei partigiani, aveva sin da subito cercato di scoraggiare le aggregazioni nazionaliste cercando di convogliare tutti i gruppi intorno all'obiettivo comune ciò anche nel tentativo di portare le minoranze dalla propria parte evitando centrifugazioni nel lungo termine¹⁰². Anzitutto, il tentativo di integrare le minoranze nella causa jugoslava è stato portato avanti attraverso la formazione di unità operative etnicamente omogenee. Ad ogni modo, le brigate composte dalle diverse minoranze arrivavano a malapena a cento componenti a dimostrazione del fatto che Tito non era riuscito a raccogliere il sostegno.

Le minoranze nazionali non si erano mai riconciliate con la loro posizione in Jugoslavia. Inoltre, si è rilevato che la maggior parte di esse era poco attratta dagli appelli rivoluzionari comunisti e tendeva a considerare il partito come un movimento jugoslavo nazionalista. Era del

⁹⁹ Nell'Accordo sulle minoranze firmato a St. Germain nel 1919, gli jugoslavi si impegnarono a non discriminare le minoranze, e che sarebbero state autorizzate scuole con insegnamento nelle lingue minoritarie e sarebbero stati forniti mezzi finanziari adeguati a scopi educativi e culturali. Tuttavia, il trattato non si applicava in quelle aree che erano diventate parte della Serbia prima del gennaio 1913, e quindi non riuscì a proteggere le minoranze acquisite dalla Serbia durante i territori balcanici. I trattati di Rapallo (1921), Santa Margherita (1929) e Nettuno (1925) concedevano privilegi speciali alla minoranza italiana. L'accordo di Bled del 1933 con i rumeni sancì l'esistenza di sezioni rumene nelle scuole quando sarebbe stata fatta domanda d'iscrizione da parte di oltre venti studenti. Per le disposizioni che disciplinano lo statuto giuridico delle minoranze in Jugoslavia tra le due guerre mondiali, cfr. E. AMMENDE, *Die Nationalitätiden, in den Sataatent Enropas*, Vienna, 1931;

¹⁰⁰ v. G.M. GAZZANIGA, *Funzione e conflitto. Forme e classi nella teoria marxiana dello sviluppo*, Napoli, Liguori, 1981; C.C. HERDO, *op.cit.*; J.A. PETRUS, *Marx and Engels on the National Question*, in *The Journal of Politics*, V. 33, n. 3, 1971, 797-824; W. CONNOR, *The National Question in Marxist-Leninist Theory and Politics*, Princeton University Press, 1984;

¹⁰¹ Un'evoluzione in tal senso è riscontrabile della Dichiarazione dei diritti dei popoli della Russia del 15 novembre 1917, sul punto v. soprattutto D. BOERSNER, *The Bolseviks and the National and Colonial Question: (1917-1928)*, Ginevra, Hyperion Press, 1957;

¹⁰² P. SHOUP, *Yugoslavia's National Minorities under Communism*, in *Slavic Review*, V. 22, n. 1, 1963, 69:

tutto naturale, di conseguenza, che i comunisti jugoslavi considerassero le minoranze una fonte potenzialmente pericolosa di opposizione al nuovo sistema instauratosi dopo la guerra¹⁰³.

Nonostante ciò, la politica dei primi anni del regime rimase basata sulla loro tutela. Già prima della promulgazione della Costituzione, nel maggio 1945, fu approvata una legge a norma della quale sarebbero state applicate sanzioni penali contro chiunque avesse incitato all'odio nazionale, razziale o religioso o avesse negato a qualsiasi persona l'esercizio dei propri diritti. La punizione era severa e la legge veniva applicata frequentemente¹⁰⁴.

Con la Costituzione del 1946 vennero ufficialmente introdotte delle norme incisive per lo *status* delle minoranze. L'articolo 4 garantiva, prima di tutto, il libero uso della lingua madre per tutte le minoranze, e introduceva l'amministrazione bilingue in Kosovo-Metohija e, a seguito della rottura con Stalin, a Fiume, Zara e altre parti dell'Istria. Si è stabilito l'uso delle lingue madri nei tribunali con il diritto di compilazione e accesso agli atti nella lingua richiesta. Questa previsione di rango costituzionale, contenuta nell'articolo 120, è stata poi confermata e ampliata nei dettagli anche nel Codice di Procedura Penale del 1953 e dalla Legge Marziale del 1957.

L'articolo 13 della Costituzione¹⁰⁵ evidenziava, poi, il grado di tutela per le minoranze nazionali affidando il diritto di promuovere l'identità culturale ed utilizzare liberamente la propria lingua era affidato alla competenza esclusiva dello Stato centrale sottraendolo alla discrezionalità etnica dei popoli maggioritari delle altre unità locali. Questo corrisponde al modello del federalismo sovietico¹⁰⁶ che puntava all'integrazione delle minoranze per avvicinare tutti i cittadini verso valori, principi e cultura che fossero sganciati dalle logiche etniche.

Nazionalità è proprio quel termine utilizzato a partire dagli emendamenti alla Costituzione del 1963 e che aveva alimentato l'instabilità dell'ordinamento sino al suo tracollo. L'articolo 42 del nuovo testo costituzionale anticipava, poi, la futura attenuazione della distinzione tra nazioni e nazionalità riconoscendo alle minoranze individuate il diritto ad un'istruzione della propria lingua¹⁰⁷.

¹⁰³ *Ivi*, 70;

¹⁰⁴ *Id.*, *Communism and the National Question in Yugoslavia*, Columbia University, 1961, 111;

¹⁰⁵ “National minorities in the Federative People's Republic of Yugoslavia enjoy the right to and protection of their own cultural development and the free use of their own language”;

¹⁰⁶ Per una chiara sintesi del modello e delle ripercussioni in Jugoslavia v. E. CUKANI, *op. cit.*, 121ss;

¹⁰⁷ “The languages of the peoples of Yugoslavia and their scripts shall be equal. Members of the peoples of Yugoslavia on the territories of republics other than their own shall have the right to school instruction in their own languages, in conformity with republican law. As an exception, in the Yugoslav People's Army, commands, military drill and administration shall be in the Serbo-Croatian language”;

In sostanza con le modifiche apportate alla fine degli anni Settanta, e che poi confluirono nella Costituzione del 1974, vengono introdotte le categorie di popolo o nazione (*narodi*) e, appunto, di nazionalità (*narodnosti*).

Le riforme Costituzionali del 1974 con l'individuazione dello *status* di popolo costitutivo, di nazionalità e gruppi etnici ha cercato proprio di porre rimedio a questa incertezza.

I popoli, secondo la norma costituzionale, corrispondevano ai gruppi maggioritari nelle sei Repubbliche. Fino al 1971, c'è da dire, che i Musulmani non erano riconosciuti popoli costitutivi al pari dei Serbi, Croati, Sloveni, Macedoni e Montenegrini e che quindi il loro inserimento ha rappresentato un'ulteriore novità sempre nella direzione della concessione di più ampi gradi di autonomia possibile alle unità federali e di tutela ai gruppi etnici¹⁰⁸.

Dunque, la Costituzione all'articolo 4 attribuisce il rango costituzionale non solo ai popoli costitutivi ma anche alle nazionalità e ai loro membri.

L'articolo 245, poi, in modo molto chiaro affermava che i popoli e le nazionalità della federazione avevano gli stessi diritti¹⁰⁹.

In particolare, secondo il nuovo quadro normativo ai tre diversi *status* corrispondevano diversi trattamenti a seconda che fossero residenti in un territorio di maggioranza o minoranza.

Per meglio dire, per i popoli costitutivi non vi erano differenze ovvero non ricevevano trattamenti o tutele diversificate sia che si trovassero nella Repubblica da loro dominata sia in altro territorio.

Non troppo diversamente, le nazionalità avevano nei territori in cui rappresentavano la maggioranza la stessa posizione dei popoli costitutivi¹¹⁰. Per quanto riguarda le loro tutele e garanzie nelle aree in cui erano numericamente in minoranza ricevevano sostanzialmente lo stesso trattamento delle minoranze propriamente dette. Infatti, i membri delle nazionalità erano titolari di diritti ulteriori, apparentemente anche al di sopra degli *standard* internazionali¹¹¹.

La tutela e le garanzie garantite dalla Costituzione rispettavano quanto disciplinato dal Patto internazionale sui diritti civili e politici¹¹², in particolare le disposizioni in materia di minoranze di cui all'articolo 27 nella parte in cui stabilisce che negli Stati in cui esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche, non potesse essere negato ai loro membri il diritto, di godere della

¹⁰⁸ T.R. BRINGA, *Nationality categories, national identification and identity formation in "multinational" Bosnia ed Erzegovina*, in *Anthropology of East Europe Review*, n. 1-2, 1993, 87.

¹⁰⁹ V. DIMITRIJEVIC, *Nationalities and minorities in the Yugoslav Federation*, in *Israel Yearbook on Human Rights*, V.21, 1992, 79;

¹¹⁰ L'articolo 245 sancisce l'uguaglianza di nazioni e nazionalità su tutto il territorio della Repubblica;

¹¹¹ *Ibidem*;

¹¹² Carta delle Nazioni Unite del 1945;

propria cultura, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua.¹¹³ Questi diritti sono traslati nell'ordinamento jugoslavo e ampliati dall'articolo 171 che stabiliva il diritto ad utilizzare la propria lingua e il proprio alfabeto nella comunicazione con le amministrazioni o gli enti pubblici.

In generale sull'utilizzo della lingua la Costituzione si esprimeva negli articoli 246 e 248 e riguarda sia i popoli che le nazionalità. La differenza risiedeva nel fatto che la lingua dei popoli è sempre ufficiale nelle Repubbliche di cui costituiscono la maggioranza della popolazione mentre quella delle nazionalità potevano essere invece utilizzate ufficialmente solo in conformità alla Costituzione e alla legge contraddicendo sostanzialmente quell'equiparazione tra *narodi* e *narodnosti* presente nel Preambolo ma soprattutto nell'articolo 245¹¹⁴.

Una legge *ad hoc* non è comunque mai stata approvata, per quanto alcuni progetti fossero stati presentati fino alla fine degli anni 80¹¹⁵. Ad ogni modo, norme sull'utilizzo della lingua delle nazionalità possono essere riscontrate all'interno di altre leggi quali, ad esempio, i codici di procedura penale, civile e amministrativa¹¹⁶.

La Costituzione richiama poi il divieto di discriminazione nel suo articolo 154 proclamando che i cittadini sono uguali a prescindere dalla nazionalità, razza, sesso, lingua, religione, istruzione o stato sociale e che tutti saranno uguali davanti alla legge.

Quest'ultimo articolo è però stato ampiamente criticato a causa della mancanza di un'espressa previsione che vieti la discriminazione anche in ragione dell'opinione politica¹¹⁷.

A livello di cittadinanza, invece, la nuova Costituzione disponeva che questa fosse unica e che si era *in primis* cittadini della Repubblica. L'essere cittadino di un'unità federata implicava quindi anche la cittadinanza federale¹¹⁸ ispirando la futura Costituzione dei Dayton della Bosnia ed Erzegovina.

Le Costituzioni delle Repubbliche e delle Province hanno essenzialmente ricalcato le posizioni di quella centrale pur con qualche differenziazione. Ad esempio, quella della Vojvodina e del Kosovo non nominavano direttamente popoli e nazionalità ma la

¹¹³ “In quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo”;

¹¹⁴ “*The nations and nationalities of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia shall have equal rights.*”;

¹¹⁵ A quanto pare circolò una versione di emendamenti ancora più restrittivi per le nazionalità, v. D. DEGAN, *Pravni aspekti zastite manjina u Jugoslaviji*, [Legal Aspects of the Protection of Minorities in Yugoslavia], Srajevo, Sveske, 1989, 101;

¹¹⁶ V. DIMITRIJEVIC, *op. cit.*, 81;

¹¹⁷ v. ID, *Yugoslavia and International Human Rights*, in *Rev. Int'l Affs.* n. 905, 1987;

¹¹⁸ Si può dedurre dall'art. 3 “*The nations and nationalities of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia shall have equal rights*”;

diversificazione poteva essere dedotta dagli articoli dedicati alla lingua¹¹⁹ e ciò valeva anche per la Costituzione della Serbia¹²⁰. Diversamente quella Croata che all'articolo 20 forniva un elenco non tassativo delle minoranze concludendo con la formulazione "e altri popoli e nazionalità". La Costituzione slovena precisa all'articolo 21, invece, che sono nazionalità esclusivamente i gruppi italiani e ungheresi.

A livello di legislazione primaria, sono state adottate, inoltre, misure per dotare le minoranze di scuole¹²¹. Infatti, fino al 1958, la materia era regolata da un'unica direttiva risalente all'agosto 1945 che prevedeva la costituzione di istituti di minoranza in caso di venti o più studenti nei quali gli insegnanti dovevano appartenere alla minoranza in questione e le lezioni si sarebbero svolte nella lingua minoritaria. La legge generale sulle scuole del 1958 affermava ampiamente che le minoranze avevano diritto all'istruzione nella loro lingua nativa, che i corsi dovevano includere lo studio della storia nazionale e della cultura della minoranza e che entro un periodo di due anni le Repubbliche avrebbero dovuto adottare ulteriori leggi a tal fine¹²².

La strategia portata avanti dalla dirigenza del partito era quella dell'assimilazione poiché non mirava tanto all'obiettivo della tutela delle minoranze e alla loro integrazione quanto piuttosto a quello di riassorbirle all'interno della società in modo da edulcorarne se non appiattirne gli interessi non condivisi dalla maggioranza della comunità. Questo obiettivo poteva essere conseguito solo passando attraverso una prima fase di integrazione utile a far uscire i gruppi minoritari dal loro isolamento. Successivamente, e ciò è avvenuto tra il 1952 e il 1953, si passò ad una seconda fase durante la quale vennero istituite diverse organizzazioni culturali dedicate alle minoranze.

A livello normativo questo intento fu raggiunto dalla riforma sull'istruzione del 1952¹²³ secondo la quale nelle aree etnicamente disomogenee le scuole riservate alle minoranze sarebbero dovute essere residuali favorendo invece quelle bilingue.

Ad ogni modo, a causa della sempre crescente crisi economica, cavalcata *ad hoc* dai movimenti nazionalisti, il panorama normativo per quanto garantista non è mai stato capace di dispiegare i propri effetti e nel giro di neanche un decennio i diritti delle minoranze sono stati completamente cancellati. Le minoranze hanno iniziato ad essere un vero e proprio ingombro e

¹¹⁹ Art. 5 di entrambe le Costituzioni;

¹²⁰ In particolare, però, gli artt. 15 e 8 precisano che la lingua ufficiale è il serbo anche in questo caso disattendendo quell'uguaglianza tra popoli e nazionalità specificata dalla Costituzione federale;

¹²¹ La questione dell'educazione riguarda diversi elementi identitari che caratterizzano le minoranze nazionali ed includono quindi la promozione e il diritto ad un'istruzione non soltanto nelle diverse lingua ma anche che promuova le diverse religioni e culture tradizionali;

¹²² *Introductory Law for the General Law on Schools*, n. 28, 1958, 745;

¹²³ v. V. TOMIC, *Education in Yugoslavia and the new Reform*, U.S Department of Health, Education and Welfare, 1963, 23 ss;

dalla mancata tutela si è rapidamente passati all'aperta discriminazione fino a sfociare in drammatici conflitti etnici.

Gli ordinamenti emersi dalla Jugoslavia dopo anni dall'indipendenza ancora faticano a trovare una soluzione e un equilibrio relativamente alla questione delle minoranze.

Il problema di definire una minoranza nel quadro di ordinamenti etnicamente disomogenei o con aree in cui il popolo maggioritario diventa esso stesso minoranza rimane assai complesso.

Le soluzioni normative spesso non tengono conto delle complessità storiche e sociali rendendo impraticabile qualsiasi strategia definitivamente risolutoria. La complessa organizzazione istituzionale della Jugoslavia non ha, poi, saputo rendere operativi quegli strumenti di tutela e quei riconoscimenti di cui formalmente la Costituzione federale si è sempre forgiata scontrandosi con una competitività etnica difficilmente arginabile. Il divario economico, la conflittualità tra gruppi etnici in relazione al territorio controllato e lo stretto legame tra quest'ultimo e i popoli maggioritari hanno di fatto sfaldato la sovranità della federazione. La realtà sociale e le dinamiche economiche e politiche intercorse tra i diversi gruppi non hanno permesso alla complessità sociale di risolversi sul piano e con strumenti giuridici allontanando la Jugoslavia dal modello di Stato multinazionale.

Inoltre, deve essere considerato che, per quanto ampio sia il decalogo, i diritti e le libertà subiscono in Jugoslavia un naturale contenimento derivante dall'assetto autoritario e non democratico.

3.1. Status dei popoli e tutela delle minoranze nelle unità locali della Jugoslavia

La questione della convivenza etnica non poteva essere risolta solo attraverso la normativa e l'organizzazione a livello federale. Rappresentano, anzi, un fondamentale tassello tra gli strumenti giuridici anche le soluzioni espressione dell'autonomia delle diverse unità locali per due ordini di ragione.

In primis, gli equilibri etnici sia in termini demografici che in termini di relazioni reciproche non sono mai stati gli stessi in tutte le ripartizioni territoriali della Jugoslavia considerando le diverse ragioni di tipo storico, culturale e politico che hanno spinto ciascuna Repubblica a dotarsi di un assetto organizzativo che rispondesse alle precise esigenze e agli obiettivi della corrispondente comunità rendendone l'analisi interessante dal profilo comparatistico per quanto riguarda gli strumenti giuridici. *In secundis*, e di conseguenza, queste caratteristiche tipiche hanno poi avuto delle rilevanti conseguenze sui futuri ordinamenti scaturiti dalla dissoluzione

della Jugoslavia fornendo un fondamentale ausilio allo studio e alla comprensione delle soluzioni adottate dai nuovi Stati dei Balcani Occidentali, delle loro ragioni, dei loro fini e dei loro limiti.

Per quanto riguarda il primo aspetto si deve comunque considerare la tendenza ad adottare una normativa costituzionale ispirandosi ed adeguandosi alle disposizioni federali. In particolare, le Costituzioni delle Repubbliche federare hanno sempre orientativamente teso a riconoscere ed applicare le stesse categorie giuridiche per suddividere la popolazione sulla base della loro appartenenza etnica che corrispondessero a quelle individuate a livello centrale.

Soprattutto nei primi decenni, ovvero quelli che vanno dal 1946 alle modifiche della fine degli anni Sessanta, le Costituzioni federate non differivano molto tra di loro e da quella federale. Ciò dipendeva essenzialmente dalla procedura informale adottata per emendarle. Tale meccanismo prevedeva la formazione di gruppi di lavoro reciprocamente integrati in modo tale che fosse garantita una partecipazione di membri delle Repubbliche in quello federale e, viceversa, fossero presenti elementi della Federazione nelle Commissioni locali¹²⁴. Il procedimento così impostato rifletteva in qualche modo quel federalismo di facciata che si era configurato nei primi anni del socialismo. Effettivamente dalle modifiche del 1971 non ci fu più la compartecipazione di membri federali nei procedimenti di revisione costituzionale delle Repubbliche nonostante questi venissero avviati proprio al fine di armonizzare i testi alle modifiche approvate a livello federale.

Diversamente a livello centrale era ancora prevista la partecipazione di membri da tutte le Repubbliche nei gruppi di lavoro precedenti l'*iter* di revisione; ciò ha indubbiamente contribuito a rafforzare la posizione delle unità locali nei confronti della Federazione sempre più influenzata dai giochi di forza delle sue partizioni territoriali sulle quali invece non aveva più la stessa capacità di esercitare neppure la funzione di coordinamento.

Inoltre, sganciati da ogni pressione centrale i gruppi di lavoro incaricati di redigere i progetti di emendamento approfittarono del progressivo indebolimento centrale per riempire i nuovi spazi di autonomia.

Con le modifiche del 1971, in particolare, alcune Repubbliche cercarono di forzare il sistema fino ad inserire degli elementi più marcatamente statali e dettati in particolar modo da quelle spinte nazionaliste che si stavano sviluppando soprattutto come conseguenza del sistema di autogestione economica.

¹²⁴ L.S. BURG, *Republican and Provincial Constitution Making in Yugoslav Politics State*, in *Constitutional Design in Federal Systems*, V.12, n. 1, 134;

In Croazia, ad esempio, fu discusso un emendamento alla Costituzione locale che prevedeva il riconoscimento della Repubblica come Stato dei Croati basandosi sull'indivisibilità della sovranità. Inoltre, gli emendamenti prevedevano di definire la Croazia prima come Stato nazionale e solo successivamente come comunità autogestita¹²⁵.

Ad ogni modo, le correnti nazionaliste della Lega croata dovettero interfacciarsi con quelle più moderate ragion per cui il testo finale venne ulteriormente modificato aggiungendo che la Croazia era anche lo Stato dei serbi in Croazia e delle altre minoranze ivi residenti¹²⁶. Non può negarsi, però, che il principio nazionale ha definitivamente prevalso su quello unitario. La Repubblica croata non era più compartecipe di quella comunità statale autogestita sulla quale si era fino ad allora basata la Federazione ma ne prendeva le distanze trasformandosi *in primis* nello Stato dei Croati e degli altri popoli e minoranze disconoscendo anche formalmente l'obiettivo unificatore e recuperando le categorie più tradizionali entro le quale ricollocare i diversi gruppi etnici. Sul piano istituzionale questa disposizione si è tradotta nella garanzia di quote proporzionali per ciascun gruppo per essere rappresentati negli organi di governo. Ma data la forte tensione tra il popolo croato e quello serbo, viene prevista anche una Commissione per le relazioni *inter*-nazionali in seno al parlamento della Repubblica e composta da deputati rappresentanti i vari gruppi. La sua funzione è quella di discutere preliminarmente tutti i progetti di legge relativi ai diritti delle minoranze e alla loro implementazione. Ciascun membro è titolare del potere di invocare un procedimento aggravato per qualsiasi votazione che implicasse questioni relative ai diritti di uguaglianza dei popoli e delle nazionalità. In quel caso il Parlamento avrebbe dovuto deliberare con una maggioranza qualificata¹²⁷.

Questi strumenti sembrerebbero essere molto più tipici di assemblee di ordinamenti decentrati tanto da far parlare, in termini etnici, di federalizzazione della Croazia¹²⁸.

Il modello della Commissione per gli affari tra nazioni verrà emulato anche dalle Repubbliche della Macedonia e della Slovenia in occasione delle modifiche necessarie per l'armonizzazione con la Costituzione federale del 1974.¹²⁹

La Serbia, invece, risolse la questione con una formulazione piuttosto generica riferendosi alla Repubblica come lo Stato dei popoli della Serbia¹³⁰. Diversamente nella Provincia del Kosovo,

¹²⁵ *Ivi*, 137;

¹²⁶ Ustav SRH 1972;

¹²⁷ Ustav SRH 1972. Amendment IV, 174;

¹²⁸ S.L. BURG, *op.cit.*, 139;

¹²⁹ *Ivi*, 141;

¹³⁰ Ustav, RSR 1972; in *Ustav Socijalisticke Republike Srbijel/Ustavni zakon Pokrajine Vojvodine/Ustavni zakon Socijalisticke Autonomne nim amandmanima, ustavnim zakonima, objasnjenjima i registrima Savremena Administracija*, 1972;

di cui ci si occuperà in uno dei prossimi sottoparagrafi, non mancarono riferimenti etnici stabilendo che la regione era la comunità di lavoratori Albanesi, Musulmani, Serbi, Turchi, Montenegrini e membri di altre nazioni, *narodi*, nazionalità, *narodnosti*, e altri gruppi etnici¹³¹. Si tratta di una formulazione alquanto simile a quella scelta in Bosnia ed Erzegovina la cui particolarità è quella di riconoscere uno *status* specifico ad alcuni popoli pur non corrispondendo a quelli indicati come costituenti dalla normativa federale. Non è poi chiara la distinzione tra i popoli citati espressamente e quelli costituenti considerando che nel 1974 la Costituzione Jugoslava preciserà nei termini di cui si è detto le definizioni di *narodi* e *narodnosti* facendo coincidere i primi con i popoli costituenti e i secondi con le minoranze che però fossero popoli maggioritari negli Stati circostanti.

Al di là dei casi specifici, queste anomalie hanno sempre interessato le popolazioni delle diverse Repubbliche jugoslave sia nella prima fase quando ancora la differenza tra maggioranza e minoranza era più evidente ma meno disciplinata che nell'ultimo periodo quando la Costituzione del 1974 mise ordine alla materia.

Da quel momento le definizioni di *narodi* e *narodnosti* si sono impiantate anche nelle diverse Repubbliche differenziando i popoli costituenti ovvero quelli per cui esisteva una corrispondenza biunivoca con il territorio di riferimento e le nazionalità ovvero, si ricorda, le popolazioni maggioritarie nelle Repubbliche o Stati confinanti.

Dunque, ogni Costituzione riconosceva a prescindere dalla normativa di dettaglio a tutela delle diverse categorie, un solo popolo costituente che era a sua volta un popolo costituente della Jugoslavia intera, quindi Serbi, Croati, Sloveni, Montenegrini, Macedoni e dal 1971 i Musulmani¹³². La Bosnia ed Erzegovina, come già detto, rappresentava un'eccezione ed era definita come la Repubblica di tre diversi popoli non essendo stato possibile identificarla con un'unica nazione.

Questa suddivisione in tre categorie, alle due già citate deve aggiungersi quella degli altri gruppi etnici, aveva avuto apparentemente il merito di congelare i conflitti etnici¹³³ cercando di

¹³¹ Ustav SAPK, in *Ustav Socijalističke Republike Srbijel/Ustavni zakon Pokrajine Vojvodine/Ustavni zakon Socijalističke Autonomne nim amandmanima, ustavnim zakonima, objasnjenjima i registrima Savremena Administracija*, 1972;

¹³² Č. PIŠTAN, *ult. op. cit.*, 822;

¹³³ V. DIMITRIJEVIĆ, *Nationalities and Minorities in the Yugoslav Federation*, in Y. DINSTEIN – M. TABORY (a cura di), *The Protection of Minorities and Human Rights*, Dordrecht-Boston-London, Nijhoff, 1992, 423 evidenzia soprattutto i caratteri formali della nuova divisione della popolazione evidenziandone la mancata corrispondenza sul lato pratico; E. HOBBSBAWM, *Nazioni e nazionalismi dal 1780. Programma, mito e realtà*, Torino, Einaudi, 1992, 212 è invece convinto che la struttura della società sia effettivamente riuscita a contenere i conflitti etnici mentre G. SCHOEPLIN, *The Rise and Fall of Yugoslavia*, in B. O'LEARY – J. MCGARRY, *The Politics of Ethnic Conflict Regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, Londra, Routledge, 1993, 181 ritiene che fosse stato uno strumento utile solo a rimandare la risoluzione della questione;

appianare le differenze ma di fatto non aveva risolto apertamente la questione che, come già detto, dipendeva dal grado di applicazione delle norme costituzionali e federali e dai diversi equilibri etnici delle Repubbliche¹³⁴.

Anche per quel che concerne la legislazione primaria gli emendamenti del 1971 hanno rappresentato uno spartiacque. Infatti, negli anni del federalismo di facciata dove il tentativo di creare una società multi-etnica era affidato agli strumenti dell'omologazione era stata sostanzialmente carente. Inoltre, anche là dove le Repubbliche avessero creato un quadro giuridico adatto alla tutela dei diritti delle minoranze questi non venivano quasi mai realmente garantiti e protetti. Quindi inizialmente il problema più che l'armonizzazione delle Costituzioni, che, come visto, era garantito dai procedimenti di revisione, o dell'adozione di leggi specifiche che poteva avvenire o meno, ciò che davvero incideva sulla protezione delle minoranze era l'aspetto pratico ovvero l'applicazione della normativa costituzionale o primaria, più o meno consistente, vigente.

Si parla soprattutto delle misure volte a favorire e proteggere le tradizioni culturali, religiose e la lingua delle popolazioni. Nella pratica si tratta ad esempio della possibilità di utilizzare lingue minoritarie nell'ambito dell'amministrazione oppure del diritto ad una scuola esclusiva. Sono tutti strumenti supportati da leggi, nel rispetto delle Costituzioni, ma che spesso non venivano concretizzate.

Ciò evidenzia come i diritti delle diverse comunità che siano popoli o minoranze possono essere effettivamente esercitati solo in quelle unità locali dove ci sia eterogeneità etnica.

Un popolo riconosciuto come minoranza in una Repubblica potrebbe essere maggioritario in una Provincia o in unità inferiori dove effettivamente potrà godere di tutte le tutele e garanzie assicurate dalle normative costituzionali e primarie.

Ciò è particolarmente evidente in Bosnia ed Erzegovina, in Macedonia e in parte in Montenegro dove l'eterogeneità etnica è riconducibile a frazioni territoriali molto ridotte per cui un cittadino di tali Repubbliche potrebbe essere maggioranza o minoranza a seconda del comune di riferimento e a prescindere dalla categoria giuridica entro cui viene riconosciuto a livello costituzionale.

Nel caso della Croazia e della Serbia soprattutto questo meccanismo si può riscontrare solo ed esclusivamente in determinate e delineate aree in cui i rispettivi popoli costituenti non rappresentano la maggioranza. Si tratta infatti, a differenza degli altri casi sopra citati, di due

¹³⁴ Secondo J. MILTON YINGER, *Etnicity*, in *Annual Review of Sociology*, n. 11, 1985, 169;

Repubbliche sostanzialmente etnicamente omogenee con minoranze geograficamente concentrate.

In Croazia la questione si presenta, dunque, soprattutto nella zona della Krajina al confine con la Serbia dove la popolazione serba è maggioritaria e gode effettivamente di tutte le tutele e prerogative garantite dalla legislazione croata alle nazionalità limitando invece, nella pratica, l'esercizio dei diritti di partecipazione e rappresentanza dei croati.

Similmente è ciò che accade nella Provincia del Kosovo dove i serbi rappresentano la minoranza della popolazione trovandosi limitati nelle possibilità di partecipazione e rappresentanza politica e quindi sostanzialmente esclusi dal processo decisionale interno all'unità locale. Questa condizione diventerà particolarmente evidente soprattutto a seguito delle modifiche della Costituzione federale degli anni Settanta, con un picco a partire dal testo del 1974, dovuto al riconoscimento di un grado di autonomia pari a quello delle Repubbliche per le due Province autonome.

Il caso della Slovenia rappresenta ulteriormente un'eccezione dal momento in cui le dinamiche sulle minoranze sono meno incidenti e il grado di omogeneità etnica è maggiore che in tutto il territorio della Jugoslavia.

Oltre ai rapporti interni tra Repubblica serba e Provincia del Kosovo, la Costituzione del 1974 riconoscendo ampie autonomie alle unità federate e promuovendo l'uguaglianza sostanziale tra le categorie di nazioni e nazionalità favorirà una notevole attività normativa volta a rendere, quanto meno sul piano formale, effettiva tale equiparazione almeno per quel che concerne i diritti legati alla lingua, cultura e istruzione ma anche diritti di partecipazione e rappresentanza sdoganando l'omogeneità etnica all'interno delle Leghe locali¹³⁵.

Inoltre, con l'istituzione della Presidenza collegiale composta da membri di ciascuna Repubblica, come prevede l'articolo 333, alcune Costituzioni locali hanno previsto specifici meccanismi per difendere i propri interessi all'interno dell'organo federale.

Ad esempio, la Costituzione slovena emendata nel 1974 prevedeva la possibilità per il Parlamento locale di richiamare il membro sloveno della Presidenza federale questo ovviamente qualora avesse mancato di difendere gli interessi localistici¹³⁶.

Il Presidente federale assume questa funzione di garante anche in altre unità federate. Ad esempio, quella della Macedonia, della Bosnia ed Erzegovina e della Vojvodina gli affidarono

¹³⁵ v. nel dettaglio S.L. BURG, *op. cit.*, 139 ss;

¹³⁶ S.L. BURG, *op. cit.*, 143;

l'incarico di supervisionare gli accordi tra Repubbliche¹³⁷ previsti, come visto, nel quadro dell'autogestione.

Nonostante le tendenze formalmente simili tra i quadri normativi delle Repubbliche in alcuni casi la particolare composizione etnica ha inciso sia per quanto riguarda l'adozione di particolari soluzioni sia per l'applicazione di quelle *standard*. Si tratta, più precisamente, della Bosnia ed Erzegovina che, come detto, rappresenta un'eccezione nella Federazione essendo l'unica Repubblica composta da tre popoli titolari di specifici diritti soprattutto in termini di partecipazione e rappresentanza; e poi quello del Kosovo nel cui territorio la popolazione albanese, minoritaria rispetto alla popolazione totale della Repubblica serba, risulta maggioritaria creando un capovolgimento delle situazioni giuridiche tra le diverse categorie.

3.2. *La Repubblica dei tre popoli: il caso bosniaco all'origine della questione*

Nonostante anche la Macedonia e in parte il Montenegro avessero al loro interno una forte componente etnica minoritaria, il caso della Bosnia ed Erzegovina è da considerarsi a parte dal momento in cui si differenzia non tanto per la presenza consistenze di diversi gruppi etnici quanto per l'assenza di un popolo maggioritario. Lo *status* di Repubblica, dunque, rappresenta un'eccezione al modello jugoslavo immaginato da Tito secondo il quale tra le nazioni, *narodi*, e le unità federate doveva esistere una relazione biunivoca. In altre parole, come già detto, le Repubbliche dovevano essere l'espressione territoriale di un popolo sul modello degli Stati nazionali. In Bosnia ed Erzegovina, però, Musulmani, Croati e Serbi rappresentavano rispettivamente tutti quote della popolazione inferiori al 50%¹³⁸ senza consentire l'individuazione quindi di un popolo nazionale.

L'attribuzione alla Bosnia ed Erzegovina dello *status* di Repubblica è avvenuta sostanzialmente per ragioni quindi storiche e politiche per premiare sia gli ampi meriti della sua popolazione durante la Seconda Guerra Mondiale sia la sua storia unitaria soprattutto a partire dal commissariamento austriaco¹³⁹.

¹³⁷ *Ibidem*;

¹³⁸ I valori esatti riportati da P. NIKOLIC in *op. cit.*, 183 sono di 43,7% per i Musulmani, 32,4% per i Serbi e 7,6% per i Croati;

¹³⁹ V. KATZ, *The position of national minorities in Bosnia ed Erzegovina and Herzegovina before and after the breakup of Yugoslavia*, in *Polska Akademia Umiejętności, Studia Srodkowoeuropejskie i Balkanistyczne*, V. 26, 2017 196;

La traduzione giuridica di tale riconoscimento fu quella di rendere la Bosnia una Repubblica di tre popoli gettando le basi di quella sovranità condivisa e di quei diritti collettivi dei popoli che saranno fondamentali nella costruzione istituzionale e dei limiti del suo funzionamento dall'indipendenza in poi.

In quell'epoca, però, la speranza era quella di concretizzare il principio dello *jugoslavismo* così come era stato declinato da Tito e dal Partito Comunista vittorioso. Si trattava di inverare il principio di fratellanza e unità secondo cui tutti i cittadini avrebbero avuto uguali diritti e doveri all'interno dell'ordinamento.

Infatti, se a livello federale la tendenza era quella di ridurre a pochi ambiti il riconoscimento di diritti collettivi, a livello delle Repubbliche, invece, con la differenza tra nazioni e minoranze la titolarità di alcuni diritti era ammessa solo se collegata all'appartenenza ad un determinato gruppo. Ciò è stato, quanto meno sul piano formale, parzialmente smentito con le modifiche del 1974 di cui si è già detto.

In Bosnia ed Erzegovina, comunque, non essendoci un unico popolo costituente l'idea era quello di arrivare più facilmente alla creazione di una comunità multietnica dove le differenze tra popoli e minoranze non rilevassero quanto meno sul piano giuridico. In sostanza la Bosnia ed Erzegovina doveva essere il primo grande esempio di società jugoslava.

Eppure proprio poco dopo il riconoscimento dei Musulmani come sesta nazionalità jugoslava, la Bosnia ed Erzegovina ha modificato la sua Costituzione nel 1972 riconoscendosi come la Repubblica dei tre popoli costituenti, ovvero Musulmani, Serbi e Croati, e degli altri popoli, *narodi*, nazionalità, *narodnosti*, e altri gruppi etnici riconoscendo da una parte la tripartizione che verrà confermata nella Costituzione jugoslava del 1974 ma dall'altra separando i tre costituenti come fossero un'ulteriore categoria a parte¹⁴⁰.

Da notare, in questi termini, che ogni qual volta i tre popoli costituenti venivano menzionati in Costituzione l'ordine di comparsa era diverso proprio con l'intento di evitare di intromettere un'ulteriore classificazione dotando di primarietà un popolo piuttosto che gli altri¹⁴¹.

Tali modifiche hanno avuto effetti in termini di accoglimento delle istanze rappresentative in particolare per quel che concerne la ripartizione in quota dei membri dei diversi organi legislativi ed esecutivi a tutti i livelli di governo¹⁴².

Gli istituti, le categorie e gli strumenti giuridici che caratterizzeranno la Bosnia ed Erzegovina di Dayton sono dunque originari soprattutto dell'assetto della Repubblica federata post 1971.

¹⁴⁰ *Ustav SRBiH*;

¹⁴¹ L.S. BURG, *op. cit.*, 138;

¹⁴² *Ustav SRBiH*, Amendment XVIII, 158;

Il riconoscimento dei Musulmani come popolo costitutivo e della Bosnia ed Erzegovina come Repubblica di tre popoli ha aperto la strada a quella struttura non solo sociale ma, soprattutto, costituzionale che verrà presa come base dalla comunità internazionale per la risoluzione del conflitto etnico degli anni Novanta. La sovranità tripartita, la rappresentanza e la partecipazione riservate ai soli popoli costituenti unitamente a quel modello federale atipico, asimmetrico e a tendenza confederale che crea due Entità nazionali sono l'eredità che la Jugoslavia ha lasciato al suo successore che per composizione etnica più la ricorda.

La comunità internazionale cercherà in qualche modo di correggere il modello stimolando un funzionamento consociativo a livello centrale e attraverso il consolidamento democratico¹⁴³.

La soluzione jugoslava non verrà dunque giudicata dai posteri come totalmente da rigettare ma verrà anzi posta alle basi della costruzione del futuro Stato indipendente della Bosnia ed Erzegovina.

Il congelamento del conflitto etnico attraverso strumenti devolutivi e di riconoscimento di prerogative ai popoli maggioritari più che la soluzione ideale risulta forse l'unica in condizione di emergenza capace di garantire quanto meno nel medio termine una pacificazione che seppur temporanea è idonea al completamento della transizione democratica che, secondo le speranze internazionali, avrebbe dovuto prevenire o sanare quegli effetti distorsivi provocati dai periodici *revival* nazionalistici spesso incoraggiati da crisi e recessioni di natura economica.

3.3. Le differenze nel complesso quadro giuridico del Kosovo: il difficile equilibrio delle due categorie tra autonomia e dipendenza nel rapporto con la Repubblica serba

Il caso della Serbia manifesta alcune caratteristiche non riscontrabili nelle altre Repubbliche della Jugoslavia.

La più evidente è l'ulteriore divisione del suo territorio nelle due Province della Vojvodina e del Kosovo il cui grado di autonomia è variato nel tempo nel rispetto delle modifiche costituzionali della Federazione volte in quasi totale continuità verso un maggiore decentramento.

¹⁴³ Sin dalla Costituzione di Washington la comunità internazionale al fine di porre fine al conflitto in Bosnia ed Erzegovina e di favorire la pacificazione tra le parti riducendo la conflittualità politica nelle sedi istituzionali cercherà di incoraggiare tecniche di governo orientate alla condivisione e non alla competizione del potere tra i rappresentanti dei gruppi come soluzione alternativa all'impossibilità della realizzazione dell'alternanza;

In questo contesto il caso del Kosovo è indubbiamente il più emblematico non solo perché ancora molto lontano dall'essere risolto ma anche perché è stata la prima area in cui i conflitti etnici si sono violentemente manifestati.

Indubbiamente, in ragione dei rapporti con l'Albania, l'area del Kosovo è sempre stata tenuta sotto stretta osservazione da parte delle autorità jugoslave.

In particolare, nei primi due decenni, quando poi il federalismo esisteva solo formalmente, la sicurezza nel territorio era garantita dalla guida del Ministro degli interni e Vicepresidente della Jugoslavia Aleksandar Rankovic il quale fu allontanato dal partito nel 1966¹⁴⁴.

Ed è proprio quello l'anno di una parziale distensione in Kosovo ravvisabile nella concessione dello *status* di minoranza che implicava la soggettività degli albanesi ad una serie di diritti e di tutele che, come visto, erano già stati accordati ad altri popoli sin dalle prime costituzioni.

Nell'estate del 1968 la Commissione per gli affari Costituzionali federale discusse, tra l'altro, anche della possibilità di trasformare il Kosovo in Repubblica.

Questa iniziativa non ebbe effetto diretto sui provvedimenti centrali ma mosse, oltre che l'opinione pubblica albanese, la Lega dei Comunisti serba a concedere alla sezione del Kosovo e della Vojvodina la piena autonomia statutaria. I due nuovi partiti cambiarono anche il nome rispettivamente da Lega dei comunisti serba di Vojvodina e Kosovo in Lega dei comunisti della Vojvodina e del Kosovo¹⁴⁵.

Questa parziale apertura unita all'insofferenza per la stagnazione economica, patita in Kosovo più che in altre aree, ha però condotto a portare in piazza nel novembre 1968, pochi giorni dopo l'approvazione dello statuto autonomo della Lega dei comunisti del Kosovo, le richieste di autonomia o meglio, il riconoscimento come settima Repubblica. Le manifestazioni, che intanto si erano estese anche agli albanesi residenti in Macedonia, vennero represses con la forza.

Dato, però, che le istanze indipendentiste non sembravano minoritarie ma anzi erano in crescente aumento, le autorità federali non credettero opportuno trasformare il Kosovo nella settima Repubblica jugoslava. La Lega dei Comunisti, in un consiglio del febbraio del 1969 optò infatti per il mantenimento dello *status quo*.

¹⁴⁴ Si trattava del maggior sostenitore di una politica repressiva e di sorveglianza nei confronti delle minoranze della Jugoslavia particolarmente rigido soprattutto con gli albanesi del Kosovo. Tra le misure adottate resta celebre la confisca preventiva delle armi a tutti gli albanesi in Kosovo da parte dell'UDB ovvero la polizia segreta. La soluzione di Rankovic ha portato il Kosovo ad un sostanziale isolamento economico innalzando il livello di dissenso della popolazione albanese. Per evitare derive secessioniste provocate proprio da misure eccessivamente severe durante la Sesta Sessione del Comitato Centrale della Lega dei Comunisti serba del 1966 ha contestato le sue misure discriminatorie definendole contrarie agli obiettivi del partito stesso. Queste conclusioni vengono confermate dal IV plenum del Comitato Centrale della Lega dei comunisti jugoslava dello stesso anno che mise fine alla carriera di Rankovic (v. S.P. RAMET, *op., cit.*, 198);

¹⁴⁵ *Ivi*, 190;

Le conclusioni del partito sono interessanti perché forniscono indirettamente il primo collegamento esplicito tra Repubblica e popolo.

La prima giustificazione data è infatti che le Repubbliche coincidono con i popoli costitutivi della Jugoslavia e tra questi non figurano gli albanesi collegati invece al territorio estero dell'Albania. Inoltre, si legge nelle conclusioni, era evidente che una Repubblica albanese all'interno di uno Stato federale dove era presente il diritto alla secessione avrebbe portato probabilmente al tentativo di disgregazione e riaggregazione con l'Albania. Inoltre, ciò avrebbe costituito indubbiamente dei problemi di gestione con la minoranza albanese in Macedonia. Si ricordava, infine, che lo *status* di Provincia sul piano sostanziale non era più dissimile da quello di Repubblica a seguito delle riforme costituzionali già in atto dal 1967¹⁴⁶.

Ma è stata essenzialmente la Costituzione del 1974 e l'introduzione del nuovo modello di "federalismo cooperativo" che alimentando ancora di più gli animi indipendentisti ha portato all'inasprimento delle tensioni con i Serbi che, nel territorio del Kosovo costituivano una minoranza.

La questione è sorta soprattutto perché la nuova Costituzione aveva permesso alla popolazione maggioritaria albanese di assumere il controllo totale della Provincia senza poter impedire abusi di potere e discriminazioni nei confronti delle minoranze¹⁴⁷.

Dunque, il rapporto tra serbi e albanesi in Kosovo va oltre le motivazioni di odio puramente etnico ma riguarda invece e soprattutto il percorso autonomistico intrapreso dalla comunità maggioritaria albanese¹⁴⁸ e che interpreta la presenza delle minoranze come un ostacolo alla propria autodeterminazione. Per tali ragioni si verificarono episodi di soprusi e discriminazione nei confronti dei serbi quali ad esempio l'abolizione *de facto* dell'utilizzo delle lingue minoritarie o la progressiva chiusura di tutte le scuole serbe.

La situazione si è radicalizzata, poi, a partire dal 1981 quando una nuova ondata di proteste è tornata ad animare l'area del Kosovo. In questo caso le istanze sono di derivazione essenzialmente economica e partirono dagli studenti. Infatti, dopo le manifestazioni del 1966 il Kosovo era stato al centro di programmi di finanziamento e sostegno che lo avevano provvisoriamente risollevato. Questo *trend* favorevole era però terminato nel 1980 e condusse l'11 marzo dell'anno dopo diversi studenti a scendere in piazza per manifestare il loro disagio nei confronti delle condizioni di studio e di vita. Le proteste vennero sedate violentemente dalle forze dell'ordine federali ma gli scontri perdurano fino ad aprile assumendo nuovamente il

¹⁴⁶ T. BENEDIKTER, *Il dramma del Kosovo*, Roma, 1998, 53;

¹⁴⁷ T. VÁRADY, *op. cit.*, 16;

¹⁴⁸ V. DIMITRIJEVIC, *op. cit.*, 82;

carattere indipendentista. La situazione, comunque, ritornò parzialmente nei ranghi solo mesi dopo nonostante nella primavera fosse stato persino proclamato lo stato d'assedio¹⁴⁹.

I serbi avevano reagito tanto alle tensioni etniche, tanto a questi moti avviando da Belgrado un intero filone della stampa¹⁵⁰ dedicato alla comunità albanese e caratterizzato da ampi gradi di intolleranza. Un gruppo di intellettuali indipendenti nel 1990 pubblicò un'analisi che si auto-dichiarava bilanciata elencando tutti le trasgressioni, le reazioni e le contoreazioni nel rapporto tra albanesi e serbi¹⁵¹. Tale pubblicazione diede la spinta finale alle autorità di Belgrado che revocare tutte le autonomie al Kosovo, una soluzione che senza ombra di dubbio contribuì ad ampliare il conflitto etnico.

Sul piano giuridico i serbi optarono nel 1989 a modificare la Costituzione abolendo le autonomie alla Provincia del Kosovo. Per essere effettivo tale emendamento necessitava dell'approvazione dell'Assemblea di Pristina che incredibilmente fece passare il provvedimento con 126 voti favorevoli su 190 deputati. La votazione si svolse, però, in un clima di violenza e sotto la minaccia delle armi e la presenza delle forze dell'ordine federali e serbe influenzò evidentemente la volontà dei legislatori del Kosovo.

Le reazioni popolari furono molto accese e provocarono un nuovo intervento normativo serbo in questo caso espresso con l'introduzione di alcune speciali misure repressive. Nonostante queste fossero pienamente in regola con l'articolo 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici non lo erano tuttavia con la Costituzione federale.

Ad esempio, molto discussa è stata la possibilità di poter limitare la libertà di movimento di una persona dal momento in cui andava oltre il fermo presso il proprio luogo di residenza ma attribuiva la facoltà alle autorità di decidere arbitrariamente il luogo di clausura. Non è difficile immaginare che oltre alle carceri gli albanesi venissero mandati nei luoghi con le peggiori condizioni di vita esistenti nel territorio.

¹⁴⁹ Lo stato d'emergenza fu proclamato il 27 febbraio dal Consiglio di Presidenza che adottò alcuni provvedimenti con i quali sostanzialmente si indirizzavano unità armate dell'esercito in Kosovo al fine di disincentivare il proseguimento della violenza e con gli ordini di adottare tutte le misure idonee all'obiettivo v. R. DZIDAREVIC, *op. cit.*, 434 ss;

¹⁵⁰ Si trattava soprattutto del più diffuso quotidiano serbo, *Politika*, e gli articoli soprattutto al termine degli anni Ottanta erano tutti sul tenore di Z. ZEJNELI, *Advokat nije imao para da kupi zastavu*, in *Politika* del 10 gennaio 1988, 9; che ne rappresenta uno storico e opportuno esempio con cui si riporta il caso di un avvocato albanese che non aveva esposto in un giorno di festa la bandiera federale e non possedeva il busto o l'immagine di Tito, per tali ragioni il suo ufficio venne chiuso;

¹⁵¹ S. POPOVIĆ – I. JANKOVIĆ – V. PEŠIĆ – N. KANDIĆ – S. SLAPŠAK, *Kosovski čvor: drešiti ili seći? Izveštaj Nezavisne komisije [Il nodo del Kosovo: spuntare o tagliare? Relazione della Commissione Indipendente]*, Chronos, 1990;

Questo tipo di previsioni, erano in realtà presenti in tutti i sistemi normativi delle unità federate ma solo nel caso della legge sulla Provincia del Kosovo, così come emendata nel 1987, vennero effettivamente applicate¹⁵².

Ciò sollevò le critiche del Consiglio sui diritti Umani della Jugoslavia riunitosi nel maggio del 1989 ma nulla poté essere modificato dal momento in cui per quanto la Costituzione federale dedicasse ampio spazio alla protezione dei diritti delle minoranze elencandoli all'articolo 203, demandava però poi ai legislatori locali il compito di regolare la materia. Spettava quindi alle Repubbliche e alle Province emanare leggi e regolamenti per rendere applicabili le disposizioni costituzionali ed anche, eventualmente, stabilire le condizioni per le quali era consentita e necessaria la sospensione dei diritti.

Inoltre, nel marzo 1989 l'Assemblea serba modificò la Costituzione della Repubblica¹⁵³ sospendendo il diritto di veto dei Parlamenti delle due province sulle modifiche costituzionali. Per la riforma era però necessario ancora l'avvallo delle Assemblee della Vojvodina e del Kosovo ragione per cui il suo *iter* fu accompagnato da numerosi conflitti etnici e politici dentro e fuori le sedi parlamentari. Alla fine, ancora una volta, con la minaccia della forza l'emendamento passò.

Inoltre, nel 1990 e nel 1991, le autorità serbe intervennero sull'organizzazione istituzionale del Kosovo sospendendone il Parlamento¹⁵⁴, il *Presidium*¹⁵⁵, il Governo (Consiglio Esecutivo). Infine, sono state emanate una serie di disposizioni¹⁵⁶ con le quali si limitavano o si poneva fine ad imprese e ai rapporti di lavoro nel rispetto di una nuova legge che instaurava un regime di "special circostanze"¹⁵⁷.

I provvedimenti erano stati emanati senza esplicitare le ragioni etniche ma vennero giustificati come rimedi necessari a seguito di tutte le denunce esposte da parte della minoranza serba in Kosovo sugli abusi e le discriminazioni messe in atto dagli albanesi.

¹⁵² *Sluzbeni list Socijalistické autonomne pokrajine Kosovo (Official Gazette of the Socialist Autonomous Province of Kosovo)* 46 (1987), nel 1989 e nel 1990 vennero applicati gli articoli 53 e 54;

¹⁵³ XLVII Emendamento;

¹⁵⁴ *Zakon o prestanku rada Skuptine SAP Kosovo i Izvrtnog veea SAP Kosovo [Act on the Termination of Activities of the Parliament of the SAP of Kosovo and the Executive Council of the SAP of Kosovo]* n. 40/1990 e *Uredba o sprovođenju Zakona o prestanku rada Skuptine SAP Kosovo i Izvrtnog veea SAP Kosovo [Decree on Implementation of the Act on the Termination of Activities of the Parliament of the SAP of Kosovo and of the Executive Council of the SAP of Kosovo]* n. 35/90;

¹⁵⁵ *Zakon o prestanku rada Predsednitva SAP Kosovo [Act on the Termination of the Activities of the Presidium of the SAP of Kosovo]*, n. 15/1991;

¹⁵⁶ In particolare *Zakon o radnim odnosima u posebnim okolnostima [Act on Labor Relations under Special Circumstances]*, n.40/1990;

¹⁵⁷ *Zakon o postupanju republičkih organa u posebnim okolnostima [Act on Acting of the Authorities of the Republic Under Special circumstances]*, n. 30/1990;

Queste disposizioni rilevano ai fini di questa analisi dal momento in cui rappresentano la base giuridica attraverso cui la popolazione albanese è passata dall'essere maggioranza nella Provincia autonoma del Kosovo ad essere nuovamente minoranza in quello che sarà il nuovo ordinamento dell'ultima Jugoslavia che alla fine degli anni Novanta e dopo più o meno lunghe e drammatiche guerre sarà costituita esclusivamente dalla Serbia e dal Montenegro.

4. *Il decentramento territoriale ed economico nell'ordinamento federale e socialista della Jugoslavia*

L'organizzazione territoriale ideata a Jaice e confluita nella prima Costituzione della Jugoslavia popolare mirava a rafforzare la coincidenza tra territorio e popolo depotenziando la conflittualità etnica a livello centrale.

In altre parole, come visto, si accettò e si adottò il modello federale inteso come quella tecnica organizzativa del rapporto tra centro e periferia che si caratterizza il riconoscimento di più centri autoritativi che da una parte sono dotati di strumenti di autoregolazione e autogoverno e dall'altra condividono però istituzioni comuni alle quali vengono demandate materie sulle quali assumono totale supremazia¹⁵⁸. In realtà, questa definizione ricomprende modelli di ripartizione verticale del potere che non si risolvono esclusivamente in quello federale che ha invece delle caratteristiche più specifiche e che lo rendono più adatto alla gestione delle differenze all'interno di un ordinamento.

Infatti, il principio federale si basa sull'esigenza di combinare istanze di unità e diversità che coesistono all'interno di ordinamenti socialmente compositi. Questa complessità, nel caso della Jugoslavia, è evidentemente quella di carattere etnico e nazionale. L'organizzazione territoriale risponde dunque a quell'esigenza di promuovere e non frustrare le specificità culturali ed identitarie che coesistono all'interno di una medesima unità statale.

Gli strumenti promozionali che caratterizzano, dunque, gli ordinamenti federali etnicamente articolati sono essenzialmente quelli che riconoscono alle unità locali, che saranno invece etnicamente omogenee, forme di autonomia e di autogoverno in materie che non sono espressamente riservate alle istituzioni centrali, un certo grado di autonomia finanziaria, l'esistenza di una Camera di rappresentanza delle istanze della comunità e la possibilità di modificare la Costituzione centrale solo con l'approvazione di tutte le parti.

Fu, però, subito evidente un grande limite alla realizzazione di questo progetto determinato dalla presenza numerosa di componenti di un popolo all'interno di un territorio attribuito ad un altro e soprattutto di altri gruppi etnici ai quali non corrispondeva nessuna unità locale autonoma.

¹⁵⁸ F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, 315;

Il primo è il caso dei Serbi in Croazia e in Kosovo, ad esempio, ma è soprattutto l'esempio dei popoli della Bosnia ed Erzegovina e delle minoranze in Vojvodina.

L'articolazione etnica di queste ultime due unità era tale da non consentire l'identificazione di un popolo maggioritario che potesse godere di una posizione differenziata rispetto agli altri.

Alla fine, si scelse di accordare lo *status* di Repubblica alla Bosnia con la condizione che i tre popoli maggioritari, musulmani, serbi e croati avessero la stessa posizione all'interno della nuova Repubblica¹⁵⁹.

Per il Kosovo e la Vojvodina fu invece deciso che si costituissero in Province autonome ovvero delle unità amministrative dotate di minori autonomie e incardinate nella Repubblica della Serbia anche se il Kosovo fu, in realtà, strutturato come *oblast* ovvero una Regione autonoma leggermente più legata al centro rispetto alla Provincia della Vojvodina.

A partire dalla legge del 27 giugno 1950¹⁶⁰, in Jugoslavia venne introdotto un ulteriore strumento di decentramento che riguardava l'autogoverno dei settori economici. Si tratta del modello dell'autogestione¹⁶¹ preceduto da alcune disposizioni volte a snellire l'apparato burocratico statale sempre nella prospettiva di un'ampia devoluzione di poteri e funzioni¹⁶² e che doveva rispondere all'esigenza di trovare una terza via tra quella occidentale e quella sovietica di sviluppo economico soprattutto al fine di scavallare a sinistra l'URSS a seguito della rottura con Stalin.

Il sistema economico jugoslavo fu essenzialmente condizionato da due fattori: il primo è evidentemente quello della necessità della ricostruzione post-bellica e il secondo quello dell'inseguimento del modello sovietico per il rilancio dell'economia. Tali elementi, nei primi anni della vita della Repubblica, hanno trovato il loro denominatore comune nel programma di pianificazione economica volta soprattutto all'instaurazione e allo sviluppo di un'industria pesante. Ad ogni modo, le condizioni di partenza delle Repubbliche jugoslave e i gravi danni riportati a seguito degli anni della guerra hanno evidenziato l'esigenza di dover ricostruire l'economia a partire dal settore agricolo senza il quale non si sarebbero potute realizzare le precondizioni per il decollo industriale. Di conseguenza il modello economico titoista dei primi anni fu certamente quello della pianificazione centralizzata economica e della collettivizzazione

¹⁵⁹ Tuttavia, per il riconoscimento della nazionalità musulmana si dovrà attendere il 1971;

¹⁶⁰ La legge era in realtà stata anticipata da una circolare redatta dal Presidente della confederazione dei sindacati jugoslavi Salaj e dal membro del governo responsabile per l'economia Kidric e inviata a 215 grandi imprese contenenti le istruzioni per istituire i futuri consigli operai;

¹⁶¹ Sul modello v. la testimonianza diretta di M. DRULOVIC, *La democrazia autogestita*, Roma, Editori riuniti, 1977 e in dottrina *ex multi* A. MEISTER, *Socialismo e autogestione. L'esperienza jugoslava (1964)*, Roma, Ave, 1967;

¹⁶² Circa 100.000 furono gli impiegati sollevati dagli incarichi;

ma applicato soprattutto al settore agricolo¹⁶³. Questa scelta sostanzialmente obbligata sarà alla base della fuoriuscita dal COMINTERN della Lega dei Comunisti jugoslavi dal momento in cui entrerà in contrasto con la battaglia di Stalin portata avanti contro i *kulaki*, ovvero quei contadini assimilabili ai piccoli proprietari terrieri che avevano trovato spazio nell'economia agricola della Russia prima di Lenin e che poi erano stati dichiarati nemici di classe a seguito dell'avvio della collettivizzazione delle terre. Infatti in Jugoslavia, anche se la collettivizzazione agricola era avanti rispetto agli altri ordinamenti socialisti, il meccanismo dei prelievi obbligatori, *Oktup*, essendo su base progressiva favorì i contadini proprietari di appezzamenti di medie dimensioni, quelli che di fatto corrispondevano ai *kulaki* in URSS¹⁶⁴.

Il modello della pianificazione servì, poi, anche a risolvere la questione sulla conflittualità tra Repubbliche soprattutto tra quelle settentrionali, Croazia e Slovenia, e la Serbia. Il contrasto origina dalla decisione di confermare Belgrado come centro di potere della federazione che fu vista da Lubiana e Zagabria come un nuovo tentativo *serbocentrico* per egemonizzare l'intera area in contrasto con quel modello di *jugoslavismo* illirico e tendenzialmente più confederale che federale da sempre caldeggiato dagli ambienti politici e intellettuali delle Repubbliche del Nord. La controversia fu temporaneamente arginata tramite la concessione alla Croazia e alla Slovenia del primato industriale decidendo di allocare nei loro territori i grandi impianti produttivi del paese lasciando invece soprattutto l'economia bosniaca e montenegrina quasi totalmente agricola.

In questo contesto fu discussa ed approvata la legge sopracitata sull'autogestione. In occasione del voto in Assemblea lo stesso Tito ne aveva motivato l'esigenza specificandone la portata realizzatrice del socialismo essendo la prima vera soluzione materiale che avrebbe concretizzato il motto "le fabbriche ai lavoratori"¹⁶⁵. In sostanza la gestione delle imprese passava dallo Stato ai lavoratori stessi rappresentati da Consigli operai istituiti presso ogni fabbrica e con la competenza ad emanare un proprio statuto con indicate le modalità con cui le imprese potevano esercitare il diritto di disporre direttamente di una parte del loro profitto.

I direttori dell'impresa erano al contempo anche funzionari dello Stato ed erano tenuti ad applicare senza margini di discrezionalità le disposizioni dei Consigli.

La portata della legge va cercata nelle mutazioni apportate al rapporto tra Stato e imprese, ovvero nel fatto che in tal modo lo Stato cedeva un'ampia sfera della sua competenza in materia economica. Collegata ai nuovi diritti e doveri dei lavoratori c'era infatti l'attribuzione di

¹⁶³ J. KRULIC, *Storia della Jugoslavia dal 1945 ai giorni nostri*, Milano, Bompiano, 1997, 45ss;

¹⁶⁴ *Ibidem*;

¹⁶⁵ M. DRULOVIC, *op. cit.*, 52;

importanti funzioni quali quelli della pianificazione, della ripartizione dei redditi e della gestione delle remunerazioni precedentemente riservate all'amministrazione.

Dopo una prima fase sperimentale durata quattro anni, l'autogestione iniziò ad essere diffusa in tutti i settori dell'economia e delle imprese comprese le Poste e le Ferrovie¹⁶⁶.

Le difficoltà emerse in quel primo periodo dipendevano dalla necessità di coinvolgere, ai fini di accrescere la partecipazione democratica, i cittadini nella gestione dei plusvalori i quali erano destinati allo Stato o alle unità locali nella parte in cui non restavano alle imprese.

Ciò si risolse, quanto meno sul piano formale, con l'introduzione di un nuovo diritto tra quelli elencati nella Costituzione del 1963, quella con cui l'autogestione da modello organizzativo divenne caratteristica dello Stato, ovvero il diritto di autogestione del lavoratore e del cittadino di gestire la produzione e tutti gli affari pubblici. A corredo la Costituzione prevedeva una legge per imporre sanzioni¹⁶⁷. Di conseguenza il tema dell'autogestione rilevava ai fini della ridefinizione della forma di Stato¹⁶⁸ intervenendo nel rapporto tra governati e governanti ed incidendo in materia di diritti¹⁶⁹ anche se è comunque necessario dire che il Partito continuava a mantenere un ruolo centrale nel coordinamento di tutte le competenze dello Stato risultando quindi temperato il livello di decentramento e autonomia sia territoriale che economico¹⁷⁰. Inoltre, oltre al diritto all'autogestione, la nuova costituzione aveva dato ampio spazio alla categoria del lavoratore che andava sovrapponendosi a quel complesso sistema di ripartizione etnica della società. Si creava dunque un altro gruppo titolare di specifici diritti collettivi, tra cui soprattutto una posizione predominante in termini di rappresentanza e partecipazione politica. In sostanza, i diritti individuali per quanto sanciti formalmente retrocedevano quasi scomparendo sotto il peso e la predominanza di quelli spettanti a categorie collettive quali quelle etniche e quelle dei lavoratori.

Anche per quanto riguarda la forma di Governo i risvolti dell'autogestione non sono marginali, *in primis*, perché le competenze in materia economica e di pianificazione integrano la funzione di indirizzo politico e poi perché, indirettamente, il nuovo assetto economico porterà ad alcune sostanziali modifiche nell'organizzazione degli organi costituzionali. Come visto,

¹⁶⁶ *Ivi*, 56;

¹⁶⁷ La posizione del lavoratore, i suoi diritti e le tutele sono materia della I parte del I capitolo dedicato al Sistema economico nella Seconda parte della Costituzione, il diritto all'autogestione è invece materia dell'articolo 129;

¹⁶⁸ In particolare, la riforma dell'autogestione ha ridefinito la posizione dell'individuo, del cittadino o del lavoratore, nei termini della Costituzione jugoslava, rispetto allo Stato incidendo appunto sui diritti e sulla partecipazione diretta al potere, su questo v. G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, 343;

¹⁶⁹ Furono inseriti, inoltre, numerosi strumenti di democrazia partecipativa. Si tratta in particolare dei *referendum* a livello di unità autogestite e comunali previsti per l'adozione di numerose decisioni, anche la possibilità di presentare petizioni fu notevolmente ampliata e indubbiamente almeno sul piano formale ciò rappresentò un ulteriore elemento di distacco dal sistema autoritario sovietico;

¹⁷⁰ P. NIKOLIC, *op.cit.*, 27;

infatti, nelle modifiche a partire dagli anni Sessanta verrà dato sempre più spazio alla rappresentanza dei lavoratori nei diversi settori. Inoltre, il ramo del parlamento composto dai delegati delle unità locali subirà un depotenziamento in termini di rappresentanza dal momento in cui le elezioni avverranno su più livelli riducendo il rapporto all'istituto della delega.

Inoltre, si deve proprio all'affermarsi dell'autogestione l'istituzione in Jugoslavia delle Corti Costituzionali di cui si dotarono la Federazione e le autonomie locali. Nonostante la giustizia costituzionale sia espressione dello Stato di diritto e contrasti con il principio dell'insindacabilità delle leggi, pilastro dei regimi socialisti, il decentramento economico e la complessa organizzazione delle fonti normative ha stimolato l'istituzione di tale organo anche in Jugoslavia¹⁷¹.

Durante i lavori della Commissione incaricata di redigere la nuova Costituzione nel 1960 tra le diverse opzioni¹⁷² prevalse quella di istituire una Corte Costituzionale a livello federale e di unità territoriali¹⁷³. La Costituzione dedicava al nuovo organo dieci articoli, dal 241 al 251, del capo XIII con i quali si definivano composizione, *status* dei giudici, competenze ed effetti¹⁷⁴ delle pronunce rimandando ad una successiva legge le norme di dettaglio¹⁷⁵.

Ai fini dei temi qui trattati, l'analisi sulle Corti Costituzionali, interessa soprattutto in virtù delle modifiche apportate all'istituzione dalla Costituzione del 1974.

La giustizia costituzionale assume una centralità mai avuta prima e non comparabile con quella di altri ordinamenti socialisti. Ciò deriva, soprattutto, dalla rilevanza riconosciuta ai principi di costituzionalità e legalità ai quali venne dedicato per intero il Capo IV della nuova Carta e dall'articolo 375 che riconosceva alla Corte Costituzionale la competenza di sindacare

¹⁷¹ In realtà, l'introduzione di un organo di giustizia costituzionale non è comunque eccezionale negli ordinamenti socialisti non federali di alcune delle Repubbliche popolari dell'Europa del Patto di Varsavia. In quei casi la sua funzione non era tanto quella del controllo di conformità costituzionale delle leggi quanto quella di fornire un controllo generale sull'applicazione della Costituzione senza però contraddire la centralità della legge, v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Il problema del controllo di costituzionalità delle leggi negli «Stati socialisti» europei*, in *Il Politico*, V. 49, n. 2, 1984, 367. Al contrario, però, in URSS l'insindacabilità della legge permase e non fu superata neppure dall'esigenza federale di redimere eventuali controversie tra centro ed unità periferiche, infatti con la Costituzione del 1936 era stata persino sottratta alla Corte Suprema la competenza a sindacare la legalità delle leggi delle Repubbliche Federate;

¹⁷² Un gruppo minoritario premeva per il mantenimento dell'autocontrollo parlamentare, un secondo gruppo proponeva una soluzione meno drastica cedendo parte della funzione di controllo a sezioni specializzate della Corte Suprema ma l'idea di introdurre un organo ad hoc era da tempo matura e sostenuta dalla maggioranza, v. T. SHILLINGLAW, *The development of constitutional review in Yugoslavia*, in *East European Quarterly*, n. 4, 1971, 369 ss;

¹⁷³ In realtà nelle Province autonome l'istituzione dovette attendere il XIII emendamento del 1968 a seguito di una fase di ulteriori devoluzioni verso le autonomie locali diverse dalle Repubbliche;

¹⁷⁴ Quanto a questi ultimi è da notare che a differenza di altri ordinamenti socialisti dove il potere delle Corti non arrivava a cassare una legge nel caso jugoslavo invece una legge può essere annullata con effetti *ex tunc* oppure abrogata con effetti *ex nunc*, per ulteriori dettagli Č. PIŠTAN, *ult. op. cit.*, 129 ss;

¹⁷⁵ Per i dettagli anche relativamente alle successive modifiche si rimanda a A. ZORZI GIUSTINIANI, *Norme costituzionali e regolamentari sulla Corte Costituzionale*;

le leggi federali e tutte le altre fonti sub-legislative¹⁷⁶. Tale articolo in combinato disposto con il comma 2 dell'articolo 207 che sanciva la supremazia della legge federale su tutti gli atti normativi delle unità federate la Corte Costituzionale rendeva la Corte competente anche in materia di compatibilità delle norme emanate dagli organi delle unità federate a quelle della federazione.

In generale, l'ampiezza della portata dell'articolo 375 induce a pensare che la Corte abbia competenza anche nei riguardi degli atti amministrativi non riconoscendo l'ordinamento il contenzioso amministrativo. Ciò vuol dire che gli atti sindacabili, nella complessità della ripartizione delle competenze tipica della Jugoslavia, sono una moltitudine inquantificabile. In effetti, le fonti del diritto in Jugoslavia non seguono una divisione piramidale ma si adeguano soprattutto al criterio della competenza esistendo materie devolute alle unità locali e altre espressione dell'autonomia delle imprese. I diversi organi locali e dei settori economici emanavano a loro volta numerosi atti tipici e atipici tutti sostanzialmente rientranti nel sindacato della Corte Costituzionale.

L'articolo 375 pone una precisa differenziazione tra le norme parametro degli atti normativi sub-legislativi o emanati da organi non legislativi o appartenenti alle unità di autogestione che devono rispettare la Costituzione e le leggi delle Repubbliche che non possono essere contrarie alle leggi della federazione. Ma poiché le leggi non possono essere in contrasto con la Costituzione è chiaro che questo meccanismo le renda più che norme parametro norme interposte rendendo la norma federata vincolata doppiamente alla compatibilità con la Costituzione federale e con la sua legislazione primaria.

Rispetto agli atti emanati dai centri di autogestione dotati dello stesso valore di legge, inteso come la capacità ad essere sottoponibile al giudizio presso la Corte Costituzionale¹⁷⁷, la legge federata sembra essere lievemente depotenziata.

La Costituzione poi non attribuisce la competenza alla Corte di sindacare la compatibilità delle Costituzioni locali con quella della federazione ma al più ne vincola l'emanazione ad un suo parere volto a stimolare le Assemblee a ricondurre, eventualmente, i testi entro gli argini individuati. Ciò, unitamente al fatto la Costituzione del 1974 non stabilisca espressamente la superiorità della Costituzione federale su quella locale, sembrerebbe quasi voler evidenziare l'indifferenza della Corte al tema federale¹⁷⁸. L'effetto sulla stabilità dell'ordinamento si è

¹⁷⁶ Č. PIŠTAN, *ult. op. cit.*, 121;

¹⁷⁷ Sulla definizione di valore di legge rispetto al sindacato della Corte Costituzionale v. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2022, 282; S.M. CICCONE, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014, 22 ss;

¹⁷⁸ P. NIKOLIC, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex Jugoslavia*, Torino, Giappichelli, 2002, 3;

potuto registrare riguardo all'incapacità della Corte di contenere e limitare una lunga serie di disposizioni soprattutto negli ultimi anni prima della dissoluzione.

Si può, dunque, affermare che il ruolo della Corte non era solo quello di garantire un generico rispetto della Costituzione ma reinterpretava anche la definizione più classica di controllo di costituzionalità democratica. La Corte Costituzionale jugoslava si configurava come l'organo su cui verteva la responsabilità finale dell'intera tenuta dello Stato che trovava la sua piena giustificazione nella scelta dell'autogestione¹⁷⁹.

. In accordo con quanto già aveva consolidato la dottrina jugoslava dopo gli anni Sessanta¹⁸⁰, il sistema di giustizia costituzionale così strutturato sembrerebbe atteggiarsi come un organo politico ovvero volto ad un fine strategico preciso che sarebbe quello di tutelare il sistema dell'autogestione proteggendolo, e non delimitandolo, dalla legge. Di conseguenza, se ne spiega anche l'anomalia rispetto alle altre soluzioni socialiste dove la giustizia costituzionale incontrava i vincoli della cosiddetta legalità socialista, ovvero il principio dell'insindacabilità della legge di cui si accennava inizialmente, poiché in Jugoslavia la legge non godeva di un primato assoluto ma doveva essere subordinata al principio dell'autogestione in netto antagonismo con il centralismo democratico¹⁸¹. La Corte costituzionale è così lo strumento di tutela giurisdizionale dei diritti costituzionalmente garantiti ai centri di autogestione¹⁸² come viene confermato poi dal lungo elenco dei titolari di ricorso menzionati dall'articolo 387 della Costituzione del 1974¹⁸³.

¹⁷⁹ In questo senso anche *Ivi*, 132;

¹⁸⁰ Richiamata *Ivi*, 133 ss;

¹⁸¹ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *ult. op. cit.*, 225;

¹⁸² *Ibidem*;

¹⁸³ "(1) the S. F. R. Y. Assembly, the Republican Assemblies, the Provincial Assemblies, and the assemblies of other socio-political communities; (2) the S. F. R. Y. Presidency; the Presidencies of the Republics and the Presidencies of the Autonomous Provinces; (3) the Federal Executive Council, the Republican Executive Councils or the Provincial Executive Councils, except for assessing the constitutionality and legality of regulations adopted by the respective socio-political communities; (4) the Republican Constitutional Courts and the Provincial Constitutional Courts; (5) a court of law if a question of constitutionality or legality comes up in proceedings before this court; (6) the federal, republican or provincial public prosecutors or corresponding military prosecutors, if the question of constitutionality and legality comes up in the course of the work of the public prosecutor concerned; (7) social attorneys of self-management; (8) organizations of associated labour, local communities, self-managing communities of interest or any other self-managing organization or community, if their rights established by the S. F. R. Y. Constitution or federal Statute have been violated; (9) federal, republican or provincial secretaries or other officials in charge of federal, republican or provincial administrative agencies, or federal, republican or provincial agencies, each within its province of work, except in matters concerning the assessment of the constitutionality of statutes, discord between republican or provincial statutes and federal statute, and concerning the assessment of the constitutionality and legality of regulations of the executive councils of the socio-political communities whose agencies they are; (10) any agency which is under the constitution and statute authorized to stay the execution of regulations or other enactments of the agencies of socio-political communities and self-management enactments which are not in accord with the S. F. R. Y. Constitution; (11) the Social Accountancy Service at federal, republican and provincial level. The Constitutional Court of Yugoslavia may also, on its own initiative, institute proceedings for assessing constitutionality and legality"

Infine, l'autogestione è indubbiamente intervenuta a ridisegnare i rapporti tra centro e periferia.

Il progressivo abbandono del campo da parte dello Stato ha, infatti, avuto conseguenze deleterie per l'equilibrio tra Repubbliche e quindi tra popoli.

La possibilità di gestire le risorse, parte dei profitti ma anche i prezzi e le misure dell'esportazione ha evidenziato i divari in ambito di sviluppo delle diverse regioni della Jugoslavia. Conseguenza del decentramento sregolato è stato quello di radicare fenomeni di concentrazione in alcune aree e di impoverimento in altre. Lo Stato era in qualche modo intervenuto attraverso manovre di ricollocazione di imprese e lavoratori che però condusse al risultato contrario, ovvero quello di favorire quasi arbitrariamente determinati settori o aree. Per tali ragioni una riforma del 1965 tentò di regolare l'intervento dello Stato agendo in parte anche sui prezzi. Ad ogni modo, nessuna operazione normativa riuscì a colmare il divario che esisteva tra i redditi nelle diverse Repubbliche determinato dal semplice fatto che, come già detto, alcuni settori erano più produttivi di altri e concentrati più in alcune regioni che in altre¹⁸⁴.

Inoltre, la parziale apertura del mercato all'estero unita alla libertà sui prezzi di cui godevano le unità autogestite aveva incrementato il divario economico tra le Repubbliche, non tutte capaci di essere ugualmente competitive. A ciò devono aggiungersi anche gli effetti inflazionistici e l'aumento del *deficit* estero che furono il prezzo da scontare per la parziale liberalizzazione. Gli effetti positivi, invece, erano limitati dalla diffidenza e dalla mancanza di interesse per le economie occidentali di investire in Jugoslavia¹⁸⁵. Gli investimenti economici e i partenariati si concentrarono soprattutto, appunto, in Croazia e Slovenia.

La crescita jugoslava subì quindi un grave arresto a partire già dalla seconda metà degli anni Sessanta alla quale seguì un incremento notevole del tasso di disoccupazione. Nel giro di un decennio la stagnazione economica si trasformò soprattutto a causa del crescente indebitamento nei confronti dell'FMI e dell'inflazione incontrollabile in vera e propria recessione ragione per cui la Croazia e la Slovenia, che non condividevano tale crisi, cercano di insistere sul federalismo fiscale e bancario senza ottenere successo.

Con gli emendamenti della Costituzione del 1971, che hanno anticipato la nuova carta del 1974, il costituente aveva cercato di arginare il divario introducendo lo strumento degli accordi volontari sulle questioni economiche ordinarie tra imprese, comuni, Repubbliche fino al livello statale. Si trattava di istituti volti a potenziare il carattere solidale dell'ordinamento favorendo

¹⁸⁴ Il reddito di quattro su sei Repubbliche era definito sottosviluppato, ovvero inferiore di due terzi rispetto alla media nazionale, la situazione sulla disoccupazione segue la medesima logica;

¹⁸⁵ J. KRULIC, *op. cit.*, 83;

la cooperazione a discapito della concorrenza incoraggiando la conciliazione tra interessi contrapposti¹⁸⁶. Tra gli accordi rilevava in particolare quello inter-repubblicano che doveva presentarsi come luogo di confronto e incontro per stabilizzare non solo i rapporti economici ma anche e soprattutto quelli tra popoli appianando le differenze economiche e sociali e favorire la creazione di comitati inter-repubblicani portatori degli interessi aggregati nei piani decisionali di livello federale. Sui rapporti in termini di ripartizione delle competenze con l'Assemblea federale la Costituzione nulla dice. Sul piano teorico però una tassativa demarcazione sarebbe stata quantomeno auspicabile dal momento in cui le decisioni prese a livello parlamentare erano sottoponibili al veto, poiché a partire dalla Costituzione del 1974 il voto unanime di tutte le Assemblee delle Repubbliche e delle Province autonome sarà necessario per il processo di revisione costituzionale¹⁸⁷, e di conseguenza eludono il senso dei comitati e degli accordi tra Repubbliche. Infatti, nessuna di esse avrebbe mai scelto di negoziare quando avrebbe sempre potuto imporre facilmente la propria volontà.

4.1. Federalismo e centralismo democratico nelle prime Costituzioni della Jugoslavia socialista

Nella prima Costituzione adottata nel 1946 il principio federale¹⁸⁸ non fu pienamente applicato¹⁸⁹ e la macchina statale funzionava essenzialmente in maniera centralizzata sul modello di quella staliniana¹⁹⁰. In altre parole, la redistribuzione verticale del potere era influenzata dal centralismo democratico fulcro degli ordinamenti socialisti che si manifestava attraverso la posizione preminente dell'Assemblea statale e dal ruolo indefettibile del partito, in questo caso la Lega dei Comunisti¹⁹¹. Materialmente gli spazi di autonomia delle istituzioni delle Repubbliche federate erano ridotti dall'apparato statale la cui struttura piramidale permeava anche all'interno dell'organizzazione periferica tanto che di fatto la distribuzione

¹⁸⁶ v. art. 139;

¹⁸⁷ Artt. 400 e 402 della Costituzione del 1974;

¹⁸⁸ Durante la seconda sessione dell'AVNOJ organizzata a Jajce tra il 21 e il 29 novembre del 1923 furono sanciti l'unità del popolo jugoslavo e il principio federativo;

¹⁸⁹ Almeno inizialmente si può parlare quasi esclusivamente di federalismo economico dal momento in cui alle amministrazioni sub-statali furono attribuite le competenze di gestione delle categorie di produzione, v. S.P. RAMET, *Nationalism and Federalism in Yugoslavia, 1962-1991*, Indiana University Press, 1992, 71;

¹⁹⁰ La Costituzione del 1946 della Jugoslavia è l'unico esempio al mondo di sostanzialmente integrale recupero spontaneo di quella Sovietica del 1936 che venne invece imposta come modello alle cosiddette Repubbliche satellite (v. meglio nota 96);

¹⁹¹ Nome del partito comunista a partire dal 1952;

delle attribuzioni e dei poteri tra Stato ed unità locali difficilmente funzionava secondo il criterio della competenza risultando invece vincolato da quello più propriamente gerarchico¹⁹².

Eppure, formalmente, la Costituzione del 1946¹⁹³ configurava indubbiamente uno Stato federale attribuendo nel artt. 6 e 9 specifiche competenze all'autorità centrale e lasciando le residuali alle sei Repubbliche¹⁹⁴. La Costituzione parla di sovranità riferendosi alle Repubbliche intendendo però¹⁹⁵, esclusivamente il carattere volontario dell'unione¹⁹⁶. Inoltre, le competenze espresse, si legge, sono originarie delle Repubbliche che le cede allo Stato centrale.

Ma anche approfondendo la lettura del testo costituzionale, si comprende immediatamente come al di là delle definizioni il funzionamento del nuovo ordinamento fosse tutt'altro che decentralizzato. Effettivamente l'elenco delle competenze riportate dall'articolo 9 pur non essendo numericamente significativo comprende le materie fondamentali come la sicurezza e la protezione dai disordini sociali e politici¹⁹⁷ che essendo competenze sostanzialmente trasversali potevano facilmente comprimere gli spazi delle Repubbliche.

Queste ultime, ai sensi dell'articolo 11, dovevano redigere proprie costituzioni il cui contenuto non fosse ovviamente contrario all'ordinamento generale. L'elemento saliente è la totale mancanza di una previsione che indichi le procedure e le conseguenze di un'eventuale infrazione¹⁹⁸. Questo articolo precisava poi che all'interno delle Repubbliche le minoranze nazionali dovessero beneficiare di tutele per lo sviluppo della loro cultura, cosa che nella pratica ebbe pochi riscontri¹⁹⁹.

Piena espressione del principio federale è stata data solo nella composizione degli organi legislativi centrali. La seconda camera, la Camera delle Nazionalità, era composta infatti da 30

¹⁹² Č. PIŠTAN, *op. cit.*, 820;

¹⁹³ J. DJORDJEVIC in *Ustarno pravo Federativne Narodne Republike Jugoslavije [Constitutional Law of the Federal People's Republic of Yugoslavia]* Belgrado, 269, descrive come una copia di quella sovietica del 1936;

¹⁹⁴ In particolare l'art.6.2 "*The people exercise their authority through freely elected representative organs of state authority, the people's committees, which, from local people's committees up to the assemblies of the people's republics and the People's Assembly of the F.P.R.Y., originated and developed during the struggle for national liberation against fascism and reaction, and are the fundamental achievement of that struggle.*" e l'art. 9 "(1) *The sovereignty of the people's republics composing the Federative People's Republic of Yugoslavia is limited only by the rights which by this Constitution are given to the Federative People's Republic of Yugoslavia. (2) The Federative People's Republic of Yugoslavia protects and defends the sovereign rights of the people's republics. (3) The Federative People's Republic of Yugoslavia protects the security and the social and political order of the people's republics*";

¹⁹⁵ Si veda sempre J. DJORDJEVIC, *op. cit.*, 31;

¹⁹⁶ v. intervento di V. KOSTUNICA, al *Forum of Federations* del 2002 disponibile al link <http://www.forumfed.org/libdocs/IntConfFed02/StG-Kostunica.pdf>

¹⁹⁷ Come si deduce dalla lettura combinata degli artt. 9 e 44 (cfr. Costituzione stalinista, art. 14); Inoltre, l'articolo 44 parlava di poteri "compresi" nell'ambito della giurisdizione federale e l'enumerazione non era, a quanto pare, esaustiva;

¹⁹⁸ J. FRANKEL, *Federalism in Yugoslavia*, in *The American Political Science Review*, V. 49, n. 2, 1955, 423;

¹⁹⁹ Ad esempio, la Costituzione croata dovette essere modificata nella parte in cui definiva la Croazia come "Stato dei croati";

rappresentanti di ciascuna Repubblica, 20 ciascuno per le Province Autonome e 15 della Circoscrizione Autonoma, scelti direttamente dal corpo elettorale del territorio corrispondente, riceveva pari poteri rispetto alla Camera bassa, eletta direttamente dagli aventi diritto di tutta la federazione, come disciplinano gli articoli 54 e 57. I progetti di legge potevano essere presentati in entrambe le Camere e dovevano essere approvati da ambedue a norma dell'articolo 63. All'Assemblea erano legati dalla nomina sia i membri del Governo che quelli della Corte Suprema e soprattutto del *Presidium* del partito²⁰⁰.

Quest'ultimo è un organo della federazione inquadrabile come una Presidenza collegiale con tutte le peculiarità legate al modello socialista. Si compone di un Presidente, sei Vice-presidenti, un segretario e non più di trenta componenti tutti eletti dalle due Camere unite che possono anche revocarlo o revocarne singoli membri. Il legame con l'Assemblea è particolarmente stretto poiché il *Presidium* cessa al momento dello scioglimento delle Camere pur mantenendo in regime di *prorogatio* le sue funzioni fino all'insediamento dei deputati neoeletti che procederanno con l'elezione di nuovi componenti. Dall'altra parte il *Presidium* può sciogliere le Camere solo se sussiste un insormontabile disaccordo su un disegno di legge. Il *Presidium* è poi direttamente responsabile dei propri atti, emana decreti, dichiara lo stato di guerra o d'emergenza e nomina i ministri su proposta del Capo del Governo²⁰¹.

L'impianto federale era poi formalmente confermato dalla Legge sulla nazionalità dei Popoli che introduceva una doppia cittadinanza, quella federale e quella della Repubblica, senza che tuttavia ci fossero sostanzialmente degli effetti, ad esempio, nei rapporti all'interno delle altre autonomie.

Per quanto riguarda, invece, le Province autonome, erano descritte come delle unità amministrative dipendenti da Belgrado, partecipavano alla vita politica e istituzionale centrale solo attraverso la Serbia che, inoltre, ne poteva arbitrariamente modificare i confini. I loro organi erano le Assemblee legislative e il Governo locale.

Dunque, il modello di organizzazione territoriale delineato dalla prima Costituzione popolare è pacificamente, almeno sul piano formale, quello di un federalismo asimmetrico²⁰².

Riguardo ai rapporti con la Federazione, una sostanziale differenza con la Costituzione Sovietica del 1936 è la mancanza di una previsione analoga all'articolo 17 della costituzione

²⁰⁰ Art. 75, v. anche E. CUKANI, *op. cit.*, 154;

²⁰¹ Artt. 73-76;

²⁰² Sul concetto di federalismo asimmetrico si rimanda al I capitolo; si v. comunque F. PALERMO – C. ZWILLING – K. KÖSSLER, *Asymmetries in constitutional law. Recent developments in federal and regional systems*, Bolzano, Eurac Research, 2019; P. POPELIER – M. SAHADŽIĆ (a cura di), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, Londra, Palgrave Mcmillan, 2019;

stalinista che prevedeva la secessione unilaterale²⁰³. L'articolo 1 della Costituzione jugoslava invece si riferisce solo in termini generici alla possibilità per le comunità, in virtù del principio di autodeterminazione, di separarsi. Infatti il riferimento all'autodeterminazione è collegato più al diritto con cui le Repubbliche hanno deciso di confluire nella Federazione che non ad un preciso riconoscimento della possibilità di dividersi da questo. Secondo questa lettura, l'articolo 1 si riferirebbe al diritto dell'autodeterminazione solo nella scelta di far parte della Federazione. La vaghezza della disposizione confrontata con la puntualità della Costituzione sovietica ha fatto protendere da sempre la dottrina locale per escludere la possibilità per le Repubbliche di separarsi unilateralmente. La mancanza di un diritto di secessione chiaramente sancito è poi in linea con l'obiettivo unitario perseguito dalla dirigenza comunista jugoslava, ribadito anche nell'articolo 21 a norma del quale qualsiasi manifestazione di odio razziale, religioso o di disunità risulta essere incostituzionale²⁰⁴.

A scanso di equivoci, nella Costituzione del 1953 scompare qualsiasi riferimento tanto all'autodeterminazione quanto alla secessione, confermando forse quella teoria secondo cui effettivamente non era intenzione del costituente jugoslavo prevederla.

Ad ogni modo, dopo la rottura con Stalin, ufficializzata durante il congresso della Lega dei Comunisti²⁰⁵ del 1952, l'ordinamento subì alcune significative variazioni che andarono ad incidere anche sul federalismo²⁰⁶ e che furono formalizzate con la già citata Costituzione del 1953.

Già dall'articolo 2²⁰⁷ si nota un'importante novità ovvero la sovranità non appartiene più alle Repubbliche ma ai popoli della Jugoslavia. Inoltre, le competenze spettanti allo Stato sono

²⁰³ Esiste però una dottrina di minoranza rappresentata soprattutto da J. STEFANOVIC, *Razmatranja o federativnom uredenju drave*, in *Zhornik pravnogfakulteta u Zagrebu*, Zagabria, 1948, 135-7. secondo il quale il diritto alla secessione sarebbe garantito sia perché è effettivamente citato nell'articolo 1 della Costituzione sia perché nella medesima disposizione si dichiara che l'unione delle Repubbliche è stata un atto di volontà cioè una scelta libera e come tale può essere revocata. Dunque, la volontà di unirsi nella Federazione non è da leggersi come la realizzazione dell'autodeterminazione quanto piuttosto come espressione di quella libertà di scelta che le Repubbliche continuano a mantenere. Inoltre, come visto, l'articolo 9 attribuirebbe la sovranità originaria alle Repubbliche che la "cedono" allo Stato centrale in alcune materie. La sovranità originaria implicherebbe direttamente la possibilità di secessione unilateralmente esattamente come avviene per uno Stato indipendente all'interno di un'organizzazione internazionale;

²⁰⁴ P. RADAN, *Secession and Constitutional Law in the Former Yugoslavia*, in *University of Tasmania Law Review*, V. 20, n. 2, 2001, 181-204;

²⁰⁵ Nome preso dal Partito comunista come conseguenza della rottura con Stalin;

²⁰⁶ In realtà, come si legge in J. FRANKEL, *op. cit.*, 427, nel 1950 Tito aveva ipotizzato la fine del federalismo parallelamente a quella della Repubblica Popolare entrambi definitivi come sovrastrutture, alla base di ciò c'era anche il tentativo da una parte di affermarsi come il vero interprete della teoria socialista di Marx ed Hengel e dall'altra di individuare una terza via tra quelle proposte dall'URSS e dall'Occidente. Sarà proprio questa seconda tendenza a determinare i successivi progetti istituzionali ed economici che caratterizzarono la Jugoslavia dagli anni Sessanta fino alla sua dissoluzione;

²⁰⁷ Nella sezione 6 recita: "All authority in the Federative People's Republic of Yugoslavia derives from the people and belongs to the people";

originarie e non più derivate dalle Repubbliche²⁰⁸. Importante anche la modifica all'organo legislativo dal momento in cui la seconda Camera non sarà più costituita dai rappresentanti delle autonomie ma da quelli dei produttori. Il Consiglio delle Nazionalità verrà comunque mantenuto ed inserito tra gli organi della prima Camera, quella federale, con un ruolo prettamente consultivo. Il Consiglio dei produttori è indubbiamente emblematico di quel processo di trasformazione economica che da lì a breve avrebbe dovuto riconvertire la Jugoslavia trasformandola in un sistema economico autogestito²⁰⁹. Ciò denota una evidente erosione dei poteri, delle prerogative e delle attribuzioni delle Repubbliche che vengono quasi depotenziate e sicuramente spogliate del loro ruolo intermedio tra la comunità e lo Stato.

Il *Presidium* venne sostituito da un Presidente carica che dal 1953 fino alla sua morte, nel 1980 fu mantenuta da Tito mentre il Governo era ridotto a cinque ministri corrispondenti alle materie principali di cui era competente la federazione.

Se ufficialmente la giustificazione è stata quella di superare la sovrastruttura federale, non sono mancate le teorie secondo cui invece si trattasse proprio di una strategia, in controtendenza rispetto al percorso precedente e a quello successivo, per controllare e limitare i nazionalismi²¹⁰.

Il federalismo avrebbe dovuto rappresentare la soluzione definitiva e mirata per contenere la questione etnica sostituendo la strategia di repressione dei nazionalismi, intesi in questo caso come l'exasperazione politica di istanze di gruppi etnici²¹¹, con l'istituzionalizzazione di modelli di cooperazione tra le diverse comunità e lo Stato centrale²¹². Ad ogni modo, il primo periodo socialista è stato caratterizzato da un *trend* involutivo e sostanzialmente limitativo nei confronti delle autonomie territoriali.

Una parziale eccezione di questa tendenza è riconosciuta alla Costituzione del 1963 con il recupero espresso del diritto alla secessione. Questa volta è stato inserito nella parte introduttiva della Costituzione che, pur non essendo di natura sostanziale, resta comunque valida per interpretare le altre disposizioni contenute nel testo. Il preambolo, è stato detto²¹³, raccoglie tutti quei principi che dovrebbero essere applicati nel panorama jugoslavo. Ad ogni modo, valgono le stesse considerazioni fatte per la citazione al diritto di secessione della Costituzione del 1946 con l'aggravante che in questo caso si trova anche in una parte non direttamente applicativa del testo.

²⁰⁸ su questo v. J. DJORDJEVIC, *op. cit.*, 194;

²⁰⁹ Sull'autogestione si rimanda al paragrafo dedicato;

²¹⁰ v. J. FRENKEL, *op. cit.*;

²¹¹ S.P. RAMET, *op. cit.*, 40;

²¹² *Ibidem*;

²¹³ F.W. HONDIUS, *The Yugoslav Community of Nations*, Berlino, Gruyter Mouton, 1968, 142-3;

4.2. La seconda fase del federalismo jugoslavo a tendenza confederale

In occasione dell'VIII congresso della Lega dei Comunisti del 1964 verrà ufficialmente adottata la seconda linea per risolvere la questione relativa all'integrazione delle minoranze²¹⁴, ovvero quella delle soluzioni istituzionali, già in qualche modo delineata dalla Costituzione del 1963. Inoltre, proprio a partire da quel Congresso vennero istituiti comitati e commissioni volti a realizzare la grande riforma economica che avrebbe dovuto riconvertire del tutto l'economia jugoslava nella direzione del modello autoctono dell'autogestione e soprattutto risolvere il problema della stagnazione.

Riguardo la Costituzione, la prima osservazione che può essere compiuta è sulla composizione penta-camerale del Parlamento sostanzialmente scelta nel tentativo di risolvere le nuove e centripete correnti dei tecnocrati che avevano avuto modo di svilupparsi negli anni dell'affermazione dell'autogestione soprattutto attraverso lo strumento della pianificazione e in contrapposizione al progressivo decentramento²¹⁵. I cinque rami del Parlamento, il Consiglio federale, il Consiglio economico, il Consiglio educativo-culturale, il Consiglio sociosanitario e il Consiglio politico-organizzativo, vennero incrementati con una riforma costituzionale del 1967 con la quale fu reintrodotta nel legislativo il Consiglio delle Nazionalità. L'anno dopo con l'emendamento VIII fu abolita la Camera Federale e il Consiglio delle Nazionalità tornò ad essere la Camera dei rappresentanti delle Repubbliche e delle Province autonome e divenne anche il ramo del parlamento con maggiori competenze e responsabilità²¹⁶.

In particolare, i delegati delle Repubbliche avevano il potere di iniziativa legislativa. Infatti, 8 deputati potevano avviare l'*iter legis* e, considerando che proprio otto erano i rappresentanti per ciascuna Repubblica, ciò si tradusse in un sostanziale potere di iniziativa in mano alle unità federate²¹⁷. Per quanto riguarda le Province autonome, queste ottennero però di poter esprimere un proprio statuto, una fonte normativa subordinata *in primis* alla Costituzione della Repubblica della Serbia e poi, di conseguenza, all'ordinamento centrale.

²¹⁴ Il tema era emerso durante un consiglio ristretto della dirigenza della Lega dei Comunisti del 1962 convocato per risolvere la questione economica a seguito della recessione verificatasi a partire dal 1960. Durante la riunione era stata presa anche la decisione di risolvere definitivamente la questione etnica e porre fine ai localismi e particolarismi che da sempre avevano caratterizzato l'ordinamento. Prima del Congresso, questa linea è stata ufficialmente annunciata da Tito in un discorso a Spalato il 6 maggio 1962 v. S.P. RAMET, *op. cit.*, 81;

²¹⁵ E. CUKANI, *op. cit.*, 162;

²¹⁶ S.P. RAMET, *op. cit.*, 66;

²¹⁷ Per quanto riguarda le Province autonome non avevano la stessa capacità dal momento in cui erano rappresentate solo da 5 deputati ciascuna;

Inoltre, con il XVI emendamento del 1968 gli statuti ottennero il rango di Costituzione al pari di quelle delle sei Repubbliche e di conseguenza furono istituite le Corti Costituzionali della Vojvodina e del Kosovo²¹⁸. Inoltre, fu eliminata la previsione che consentiva l'arbitraria modifica dei confini da parte della Serbia inserendo l'approvazione vincolante delle due Assemblee locali.

Sempre nel quadro della Costituzione del 1963, si ricorda anche il XXXVIII emendamento del 1971 con il quale l'approvazione delle Assemblee o di altri organi competenti delle Repubbliche diventa vincolante nei confronti delle decisioni centrali in materia economica e di pianificazione.

Le riforme che hanno interessato la Jugoslavia dagli anni Sessanta, infatti, hanno dato il via ad un processo di devoluzione²¹⁹ culminato proprio con gli emendamenti approvati tra il 1967 e il 1971 attraverso i quali inizia la diffusione del potere decisionale che passa dalla concentrazione nello Stato centrale alle autonomie rendendo sempre più vago il confine tra federazione e confederazione²²⁰.

Intanto però, la crisi economica ha del tutto allontanato dai risultati sperati in termini di gestione dei nazionalismi e delle spinte autonomiste. Infatti, soprattutto le Repubbliche di Croazia e Slovenia iniziarono a premere sulle autorità centrali per una maggiore autonomia quantomeno in ambito economico per evitare di subire i danni delle aree meno sviluppate e di vedersi private della possibilità di emergere dalla stagnazione.

Questa richiesta è stata tradotta nella nuova Costituzione del 1974 che è sostanzialmente la raccolta di tutti gli emendamenti degli ultimi anni e che introduce nel Preambolo la definizione di "comunità statale" per descrivere la Federazione. Si tratta di una terminologia che lascia volontariamente irrisolta l'indeterminatezza del modello di organizzazione dei rapporti centro-periferia che si delinea con la nuova carta.

Con le nuove disposizioni secondo l'articolo 321, la Presidenza perde il suo carattere monocratico e diventa collegiale con otto componenti rappresentanti le sei Repubbliche e le due Province eletti direttamente dai deputati delle Assemblee locali. Fino alla sua morte Tito rimarrà a capo della Presidenza mentre dopo subentrerà un meccanismo di rotazione. Si tratta di emendamenti entrati in vigore nel 1981 ma già predisposti dalla Lega nel 1978 prima della morte di Tito e per sua volontà al fine di gestirne la successione. In particolare, la carica di

²¹⁸ Sulla questione relativa alla Corti Costituzionali si rimanda al paragrafo dedicato;

²¹⁹ S.P. RAMET, *op., cit.*;

²²⁰ *Ibidem*;

Presidente sarebbe stata attribuita secondo il principio della rotazione ad un membro ogni 12 mesi²²¹.

Le competenze della Presidenza erano, comunque, molto ampie. Poteva emanare decreti, su proposta o meno del Governo, in caso di guerra o emergenza. Manteneva il potere di scioglimento delle Camere in caso di insanabile controversia su un disegno di legge attenuato, però, da un procedimento di negoziazione obbligatorio previsto dall'articolo 319. Poteva intervenire nel Consiglio Federale esecutivo²²², e nominava i suoi membri da sottoporre alla fiducia dell'Assemblea. Aveva poi poteri di pianificazione in molte delle materie riservate alla federazione²²³.

L'articolo 137 disciplinava invece il complesso sistema di elezioni dei deputati del Consiglio Federale che veniva organizzato in più livelli: le Organizzazioni dei vari settori socioeconomici eleggevano i rappresentanti per le Assemblee comunali che avrebbero espresso quelli delle Assemblee delle Repubbliche federate e delle Province ai quali spettava, unitamente alle Assemblee Comunali, la scelta dei rappresentanti dell'Assemblea Federale. Ogni rappresentante era soggetto alla revoca da parte dell'Assemblea che lo aveva portato alla carica.

Il sistema elettorale, dunque, non era più basato sul suffragio diretto ma era un sistema di delegazione.

L'Assemblea Federale si componeva di una seconda Camera ovvero quella delle Repubbliche e Province composta da 20 membri eletti da ciascuna delle Assemblee delle Repubbliche e 8 da ciascuna delle due Province. Il numero dei componenti era, dunque, paritetico e non proporzionale alla popolazione delle diverse unità. Il potere legislativo era condiviso ma, a norma dell'articolo 291, in alcune materie di interesse preminente di una Repubblica o di una Provincia autonoma o che interessa il principio di uguaglianza tra i popoli e dei gruppi nazionali, su richiesta della maggioranza di una delegazione di una Repubblica veniva adottato un procedimento speciale la cui disciplina è demandata ai regolamenti della Camera.

La Camera delle autonomie, invece, deliberava sempre per maggioranza dei suoi deputati salvo per quelle materie per cui era richiesto il previo accordo con le Assemblee delle Repubbliche ovvero, secondo l'indicazione dell'ultimo comma dell'articolo 281, in quel caso l'atto doveva essere approvato da tutte le delegazioni della Camera.

²²¹ Il principio della rotazione verrà adottato per quasi tutte le cariche federali a partire dalla morte di Tito nel 1980 ciò per evitare prevaricazione ma con l'effetto di deresponsabilizzare gli organi non più facilmente identificabili;

²²² Si tratta appunto dell'organo esecutivo federale disciplinato dagli artt. 346ss;

²²³ Artt. 313ss;

Il principio dell'unanimità delle autonomie interviene anche nel procedimento di revisione costituzionale che, pur spettando in ultima battuta ad un organo federale, sostanzialmente dipendeva dalla volontà espressa dagli organi delle Repubbliche. È da notare, infatti, che tale procedimento se relativo ai reciproci rapporti tra le Repubbliche o tra queste o se riguardava direttamente il loro *status* pur non coinvolgendo direttamente la Camera dei Popoli includeva, a norma dell'articolo 398, le autonomie prevedendo lo strumento delle intese obbligatorie che la Camera bassa, il Consiglio federale, doveva raggiungere con tutte le Assemblee delle unità federate. Tale intesa doveva poi essere ratificata da ciascuna autonomia²²⁴. Il procedimento ordinario invece prevedeva la maggioranza qualificata dei due terzi dei deputati del Consiglio federale subordinata però prima all'approvazione da parte di tutte le Assemblee delle autonomie del disegno di legge, *ex* articolo 400, e del successivo avallo delle stesse sul testo confermato dai deputati federali come stabilisce l'articolo 402.

Similmente, per gli accordi internazionali la conferma delle unità locali espresso dai rispettivi organi competenti era condizione necessaria per l'efficacia ai sensi dell'articolo 271²²⁵.

Queste disposizioni danno origine sostanzialmente all'istituto del veto etnico ereditato dalla Bosnia ed Erzegovina di Dayton poiché le maggioranze pur rappresentando formalmente le unità territoriali di fatto difendono le istanze dei popoli costituenti e localmente maggioritari²²⁶. L'unanimità caratterizza da sempre il voto nell'ambito del Diritto Internazionale e non è di certo un istituto tipico del Diritto Pubblico o comunque funzionale alle decisioni di un organo rappresentativo e istituzione di uno Stato poiché rischia di portare, soprattutto in caso di evidenti conflittualità tra le parti, a complessi *impasse* decisionali.

²²⁴ “*Amendments to the S. F. R. Y Constitution shall be decided upon by the Federal Chamber of the S. F. R. Y. Assembly, in agreement with the Assemblies of all Republics and Autonomous Provinces; if an amendment to the S. F. R. Y. Constitution only concerns the status of the Republics and mutual relations between the Federation and the Republics, it shall be decided upon by the Federal Chamber of the S. F. R. Y. Assembly in agreement with the Assemblies of all Republics*”; Le traduzioni in inglese delle Costituzioni in lingua non ufficiale sono prese dal sito <https://www.ilo.org>;

²²⁵ “*International treaties which entail the enactment of new or amendments to existing republican and/or provincial statutes, or which entail special obligations for one or more Republics and/or Autonomous Provinces, shall be concluded in agreement with the competent republican and/or provincial agencies. The procedure for the conclusion of such international treaties shall be regulated by federal statute, in agreement with the republican and provincial assemblies. In cooperating with agencies and organizations of other states and with international agencies and organizations, the Republics and Autonomous Provinces shall keep within the established foreign policy of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia and international treaties. In cooperating with appropriate foreign agencies and organizations, international organizations and territorial units of foreign states, Communes, organizations of associated labour and other organizations and communities shall keep within the established foreign policy of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia and international treaties. The principle of the equality of languages of the nations of Yugoslavia, and analogously the principle of the equality of languages of the nations and nationalities, shall be applied in international communication. When international treaties are drawn up in the languages of the signatory countries, the languages of the nations of Yugoslavia shall be equally used.*”;

²²⁶ D. I. RUSINOW, *Yugoslavia, a Fractured Federalism*, Washington D.C., Wilson Press Center, 1988, 82;

Alla Federazione sono, però, stati riservate delle “clausole di salvataggio” per prevenire l’ostruzionismo che le unità locali avrebbero potuto mettere in atto tramite il veto. Tra questi poteri utilizzabili per superare lo stallo, disciplinati negli articoli 301-304, rileva in particolare quello di poter emanare statuti provvisori senza la necessaria approvazione delle istituzioni federate²²⁷.

Inoltre, nel secondo paragrafo relativo alle competenze riservate alla Federazione viene espresso il diritto di difendere il sistema dell’autogestione, le relazioni socio-economiche e il radicamento uniforme del sistema. Si tratta di una competenza trasversale che potrebbe fornire poteri impliciti in capo alla Federazione ma che sul piano pratico non ha avuto un ruolo determinante.

Ma al di là di questo debole strumento, la nuova struttura consensuale ha fatto sì che gli organi statali non fossero più separati dalle Repubbliche ma diretta emanazione, venendo a delinarsi sostanzialmente come degli organi condivisi delle unità federate.

È quindi evidente che le decisioni prese dalle istituzioni centrali non saranno più sovraordinate a quelle delle Repubbliche ma prodotto diretto della loro volontà congiunta.

L’introduzione del voto unanime conferma ancora di più il processo di erosione della statualità della Jugoslavia a livello di autorità centrale e rende le Repubbliche, detentrici ormai dal 1971 della competenza delle competenze²²⁸, non solo autonome ma anche sostanzialmente indipendenti. Effettivamente, nella Costituzione del 1974 pur esistendo una clausola che confermasse la superiorità della norma fondamentale federale sulle carte delle Repubbliche non prevedeva esplicitamente che queste ultime dovessero essere con essa coerenti e non era neppure previsto da parte di alcun organo costituzionale il potere di sanzionare e porre rimedio nel caso in cui la Costituzione federale non venisse rispettata²²⁹.

²²⁷ Si tratta del procedimento per l’approvazione di misure urgenti nei casi espressi nell’articolo 301 ovvero qualora un disegno di legge non sia approvato dalle rappresentanze locali e fosse indispensabile per prevenire o eliminare gravi perturbazioni del mercato, ovvero che la mancata definizione di tali questioni potesse comportare un grave danno per la collettività sociale, mettere in pericolo gli interessi della difesa nazionale, determinare disparità nei rapporti economici tra le Repubbliche e le Province autonome, ovvero rischiasse di rendere impossibile l’adempimento di obblighi nei confronti di Repubbliche e Province Autonome non sufficientemente sviluppate, ovvero adempimento di impegni Jugoslavia nei confronti di altri Paesi e organizzazioni internazionali. In tal caso la Presidenza adotta le misure urgenti che restano in vigore fin quando non si trovano gli accordi con le Repubbliche per approvare il disegno di legge oppure per massimo un anno;

²²⁸ Per la definizione originale vedere C. SCHMITT, *Politische Theologie: Vier Kapitel Zur Lehre Von Der Souveranitat*, Monaco di Baviera-Lipsia, Duncker & Humblot GmbH, 1922;

²²⁹ Secondo G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, X ed., Milano, Wolters Kluwer Italia, 2019, 454 ss, le Costituzioni federali devono esprimere il principio di prevalenza su quelle locali e prevedere un organo federale che sia dotato anche di poteri coercitivi per garantirne il rispetto. Non solo nel caso jugoslavo mancano tali presupposti ma non esisteva neppure un organo giudiziario competente nel dirimere le controversie tra federazione e unità federate al fine del rispetto della Costituzione centrale;

Relativamente alle competenze dello Stato centrale, queste erano limitate agli affari esteri, difesa e alcune materie economiche che riguardavano tutto il territorio come espresso dall'articolo 281²³⁰.

La centrifugazione delle competenze in un contesto etnicamente complesso come quello della Jugoslavia ha avuto degli effetti inevitabili sulla gestione delle politiche all'interno delle Repubbliche. Infatti, poiché la dirigenza di ciascuna Repubblica rappresentava quasi esclusivamente il popolo maggioritario ciò ha determinato che ogni decisione venisse presa con sempre meno tutele per le minoranze perseguendo l'esclusivo interesse della nazionalità dominante. In sostanza, non solo si è perso del tutto l'obiettivo dell'interesse e delle politiche comuni jugoslave, ma si è dato spazio e strumenti per risollevarlo lo spirito nazionalista.

Inoltre, questo fenomeno di devoluzione unito al meccanismo dell'autogestione ha di fatto portato ad una tendenza autarchica da parte delle autonomie locali rafforzata dall'economia di intesa²³¹ le cui basi derivano da una parte dal decentramento economico alle imprese e dall'altro dalla competenza per le Repubbliche di formulare accordi di natura economica²³².

Come anticipato, le Province Autonome vennero equiparate alle Repubbliche e il Kosovo e la Vojvodina poterono quindi dotarsi di una Costituzione che fosse compatibile con quella serba. Dunque, considerando l'ampia devoluzione di potere e di sovranità dallo Stato Federale a tutte le unità locali e data l'autonomia anche dalla Serbia cambiò anche la natura delle due Province non più derivate da quella di una Repubblica federata.

Per quanto riguarda la questione della secessione, la Legge Fondamentale del 1974 la reintroduce recuperando anche il principio di autodeterminazione nel preambolo²³³. Infatti, se precedentemente la titolarità del diritto all'autodeterminazione risiedeva nelle Repubbliche adesso si sposta in favore delle nazioni, *narodi*, della Jugoslavia. In realtà, però, la possibilità di secessione risulta comunque sminuita da alcune disposizioni contenute negli articoli successivi della nuova Costituzione.

In particolare, si è notato come ci sia spesso²³⁴ il riferimento all'integrità territoriale²³⁵ che nei termini in cui è espresso farebbe propendere per un'interpretazione negativa della possibilità di

²³⁰ In realtà in questo caso viene sostanzialmente ratificato quanto già modificato dall'emendamento XXX del 1971 alla Costituzione del 1963 proprio in materia di competenze dello Stato;

²³¹ R. DZIDAREVIC, *La morte di Tito e la morte della Jugoslavia*, Ravenna, Longo Angelo, 2001, 123;

²³² Disciplinati dalla sezione 6 del II capitolo della Costituzione;

²³³ E. CUKANI, *op. cit.*, 164;

²³⁴ I riferimenti all'integrità territoriale sono all'art. 240 della parte II titolo VI: Difesa Popolare e agli artt. 244 e 288 nella parte III al titolo I: Rapporti nella Federazione;

²³⁵ Si tratta degli articoli 237 e 244 che attribuiscono agli individui così come anche ai popoli e alle nazionalità il dovere di proteggere l'integrità territoriale dello Stato. Analogo compito è affidato agli organi della federazione dall'articolo 281;

separarsi unilateralmente. Inoltre, l'articolo 5 della Costituzione afferma che i confini della Federazione non sono modificabili senza il consenso di tutte le unità²³⁶ rendendo ancora più evidente quanto meno la mancanza del carattere unilaterale della secessione.

In sostanza, comunque, il federalismo jugoslavo, soprattutto nella fase finale, potrebbe trovare asilo in quella che è una delle prime definizioni del modello elaborata nel 1988 da Ivo Duchacek secondo il quale le federazioni sarebbero “*societies and polities in which two distinct communities clearly dominate the political arena*”²³⁷. La dottrina²³⁸ aveva sin da subito superato tale definizione riconducendo il modello ad una quasi confederazione riconoscendo comunque la Jugoslavia come una devianza del modello federale che potremmo definire federalismo estremo per il grado di polarizzazione e conflittualità dei popoli e delle Repubbliche nell'ambito dei rapporti reciproci e di quelli con l'apparato centrale.

Tale discostamento dal modello tipico si è configurato sin dall'inizio dell'esperienza federale ma in molti hanno individuato direttamente una certa convergenza con il modello confederale²³⁹ solo nell'ultimo decennio di vita della Jugoslavia, riconducendone quindi la causa alle riforme degli anni Settanta. La tesi confederale non regge, però, *in primis* perché le Repubbliche non sono Stati indipendenti e originari e la piena sovranità appartiene alla Federazione. Inoltre, gli atti emanati dagli organi statali sono direttamente applicabili sui cittadini di tutto il territorio della Federazione e non è necessaria una fonte di recepimento da parte delle Repubbliche a differenza di quanto avviene per quel che riguarda le fonti confederali²⁴⁰ che generalmente attengono il piano del Diritto Internazionale.

È comunque indubbio che la Jugoslavia, l'attimo prima della sua dissoluzione, assomigliava evidentemente molto di più ad una comunità di Stati. Popolo, territorio e sovranità risultavano estremamente frammentati e divisi tra le Repubbliche mentre la sovranità centrale era gravemente erosa.

Questo esito è stato determinato essenzialmente da due fattori, il primo deriva dalla strategia portata avanti soprattutto da Tito di risolvere ogni conflitto con la concessione di autonomie e poteri sempre più ampi fino a superare quelli dello Stato centrale. Il secondo è il sistema

²³⁶ L'articolo 283 precisa che le alterazioni territoriali devono essere approvate dall'Assemblea Federale;

²³⁷ I. DUCHACEK, *Dyadic Federations and Confederations*, in *Publius: The Journal of Federalism*, V. 18, n. 2, 1988, 5–31; per un'analisi critica v. federalism and national diversity p. 41 ss.

²³⁸ Come riporta R.L. WATTS, *Federalism and Diversity in Canada* in Y. GHAI (a cura di), *Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*, Cambridge University Press, 2000, 184.

²³⁹ D. I. RUSINOW, *op. cit.*, 79; S.P. RAMET, *op. cit.*, 71; P. SHOUP, *Yugoslavia's National Minorities under Communism*, in *Slavic Review*, V. 22, n. 1, 1963, 66-67;

²⁴⁰ R.M. HAYDEN, *The Beginning of the End of Federal Yugoslavia*, Pittsburg, Center for Russian & East European Studies, 1992, 5;

dell'autogestione alla cui base, si potrebbe dire, c'è la devoluzione del potere ad unità amministrative sempre più periferiche.

In qualche modo, questa immagine è anche il prodotto di quell'idea che aveva anche Kardelj, l'ideologo della Costituzione del 1974, il quale non solo definì il modello jugoslavo come un "sistema federale cooperativo" ma aggiunse che si trattava non di una federazione, né di una confederazione ma di una comunità di nazioni, socialista e autogestita.

Questa difficoltà e continua sperimentazione di soluzioni alternative e *sui generis* nell'organizzazione territoriale e nei rapporti tra centro e periferia verrà ereditata dalla Bosnia ed Erzegovina dopo la sua indipendenza considerando che anche dal punto di vista sociale ed etnico ha mantenuto dei tratti di notevole similitudine con lo Stato predecessore come si avrà modo di analizzare nel dettaglio.

5. La crisi del modello della comunità autogestita di nazioni e la fine della Jugoslavia

Alla luce di quanto fino ad ora analizzato può essere utile ricostruire schematicamente quali sono stati i fattori di crisi che hanno destabilizzato, destrutturato e infine portato alla dissoluzione l'ordinamento della Jugoslavia. In primo luogo, va citato il mancato obiettivo di creare una società multietnica basata sull'integrazione delle minoranze e sulla coesistenza pacifica dei popoli²⁴¹. In secondo luogo, rileva il fallimento del decentramento economico e territoriale che in corrispondenza delle fasi più acute della stagnazione ha evidenziato le differenze in termini di produzione tra le diverse Repubbliche intensificando la competizione e gli attriti di matrice etnica. Infine, la morte di Tito, non tanto in quanto portatore di un nuovo *jugoslavismo* rivoluzionario ma in quanto *leader* capace di gestire le spinte centrifughe di ispirazione nazionalista all'interno del partito e di conseguenza di tutti gli altri organi decisionali, ha definitivamente scongelato il conflitto etnico.

Il federalismo unito agli strumenti di tutela delle minoranze, seppur con i limiti di cui sopra, è stato lo strumento principale attraverso il quale la Jugoslavia di Tito ha tentato di contenere e semplificare la complessità etnica del paese. Negli ultimi anni di vita del Maresciallo e con la promulgazione della Costituzione del 1974, la concessione di sempre più ampie autonomie alle Repubbliche era però divenuta l'unica strada percorribile per alleggerire la pressione dei nazionalismi ormai riesplosi non appena la stagnazione economica si era trasformata in crisi e dopo essere stati tenuti sotto controllo durante i primi anni del comunismo, congelati in qualche modo dalla forza collante dell'ideologia del partito o dall'entusiasmo e fiducia verso gli esperimenti in ambito economico. Il prezzo da pagare è stato quello di una rapida perdita di centralità e di tenuta sull'ordinamento da parte delle istituzioni centrali.

Il modello del federalismo cooperativo al quale si ispirava il tipo di Stato jugoslavo mal si è conciliato con gli istituti promossi a tutela dell'autonomie delle Repubbliche quali *in primis* il diritto di veto in materia di riforme costituzionali e a tutte le modifiche che avrebbero potuto interessare lo *status* delle autonomie o che riguardavano le materie da decidere previo accordo con le Assemblee delle Repubbliche e delle Province. L'effetto è stato, infatti, quello di mettere in diretta competizione le diverse unità locali e ciò si comprende facilmente ampliando la veduta

²⁴¹ J. KRULIC, in *op. cit.*, 172-173 riporta l'aumento dei matrimoni misti soprattutto tra serbi e croati nei territori della Bosnia ed Erzegovina e della Croazia a partire dal 1945 mentre nota come i matrimoni tra serbi e musulmani hanno subito delle variazioni nel tempo che possono essere fatte risalire all'alternanza tra tensioni e concessioni delle riforme del sistema comunista e federale;

verso l'altro grande problema della Jugoslavia ovvero quello della crisi economica. Infatti, le forti differenze sul piano di risorse e di sviluppo iniziavano a far covare forti frustrazioni nelle Repubbliche più ricche come la Croazia e la Slovenia. Queste ultime non erano, infatti, più disposte alla condivisione e alle manovre perequative alla base dell'ordinamento federale.

I problemi sociali ed economici hanno assunto meno velatamente colori etnici²⁴². In sostanza le ragioni della crisi iniziavano ad essere attribuite sempre più risolutivamente alla condivisione dei beni e all'impossibilità per ciascun popolo di poterne disporre e godere autonomamente. È così che si è rapidamente affermato quel meccanismo concorrenziale diventato letale per l'ordinamento dal momento in cui lo Stato centrale ha visto sfaldarsi il proprio potere e soprattutto perdere la sua funzione di coordinamento.

Il socialismo jugoslavo era nato sul principio del federalismo etnico proprio per salvaguardare e riconoscere i popoli. Quella stessa autodeterminazione che dagli anni Sessanta in poi croati, sloveni e per altre ragioni anche i serbi non si sono più visti riconoscere sentendosi privati del potere di disporre delle proprie risorse.

Complice del federalismo esasperato è stato senza ombra di dubbi, quindi, anche il sistema economico adottato a partire dalla scomunica da parte di Stalin ovvero in occasione del COMINTERN del 1948.

Per proseguire la via verso il socialismo la Lega dei comunisti jugoslava doveva trovare un proprio modello che fosse differente e in qualche modo più avanzato in termini di collettivizzazione e condivisione dei mezzi di produzione rispetto a quello sovietico.

Al di là della questione ideologica, le radici del problema vanno ricercate nella situazione economica in cui riversava la Jugoslavia socialista nei suoi primi anni. I segni lasciati dalla guerra e la farraginosità dovuta alla rigida burocrazia istituita con il nuovo ordinamento aveva di fatto bloccato l'economia del paese sul nascere.

Dunque, la strategia di Tito era quella di trovare una soluzione che fosse più appropriata e sostenibile al contesto jugoslavo e che in qualche modo si conciliasse, però, anche con la complessità etnica contenendo ma non frustrando le spinte autonomistiche.

L'opzione fu, dunque, quella del modello dell'autogestione economica che, come visto, risulta essere un complesso meccanismo di decentramento di tipo economico che tendeva a favorire l'autogoverno delle fabbriche e degli altri settori prima produttivi e poi anche culturali e sociali interessando istruzione e sanità.

²⁴² W.H. CRITCHLEY, *The failure of federalism in Yugoslavia*, in *International Journal*, V. 48, n. 3, 1993, 441;

In definitiva, però l'autogestione non aveva risolto il problema della stagnazione economica ed aveva anzi portato a ripetute crisi senza grandi risultati in termini di crescita concentrando gli effetti negativi soprattutto nei territori e a danno delle comunità di alcune Repubbliche. Dall'altra parte, però, aveva potenziato quell'effetto erosivo della sovranità centrale di cui la Jugoslavia era già vittima per le conseguenze del federalismo etnico. Inoltre, aveva avuto un ruolo più che cruciale nell'intensificare le differenze tra gruppi etnici e il legame tra questi e il proprio territorio attraverso il collante delle risorse e condizioni economiche che proprio da quest'ultimo dipendevano. Ovviamente, l'idea di una società multietnica era tramontata prima ancora che il partito unico e il centralismo democratico entrassero effettivamente in crisi.

Infine, un grande contributo al declino della Jugoslavia è stato dato il 4 maggio 1980 dalla la morte di Tito, il quale aveva interpretato un ruolo fondamentale nel mantenere uniti i popoli e in vita quell'ambizione iniziale verso l'affermazione di una nazionalità jugoslava a discapito di quelle etniche. Era stato il fondatore del principio di unità e fratellanza e il fondatore di un nuovo *jugoslavismo* in prospettiva, si potrebbe dire, sopra-etnica.

Il ruolo di Tito nel mantenimento della stabilità politica e istituzionale può essere in parte compresa analizzando sia gli effetti diretti sul sistema politico dello Stato sia considerando la necessità di intervenire con riforme costituzionali per compensare i disequilibri creati dopo la sua morte interni al partito e di conseguenza negli organi di governo.

Come già visto, crisi economica e rivendicazioni etniche iniziarono ad alimentarsi a vicenda. La tenuta del partito e delle istituzioni era garantita dalla capacità di Tito di mantenere alto il livello di legittimazione ideologica del sistema. Istituzionalmente la Costituzione del 1974 gli ha riconosciuto il titolo di Presidente a vita proprio in ossequio ai suoi meriti.

Subito dopo la sua morte le crisi etniche ed economiche della Jugoslavia emersero rapidamente e congiuntamente all'interno della Lega dei comunisti.

Il primo scontro avvenne tra la dirigenza bosniaca e slovena già nel novembre del 1980. La questione riguardava i finanziamenti dei fondi per le aree sottosviluppate. La prospettiva slovena era sostanzialmente quella di vincolare il 50% dei fondi destinati alla Bosnia per favorire le industrie energetiche centrando un duplice obiettivo. Infatti, formalmente l'idea si basava sull'opportunità di far transitare l'economia della Bosnia ed Erzegovina dalla sua fase arretrata ad una di crescita ma il vero scopo restava quello di garantire approvvigionamenti alla Slovenia per favorire le proprie industrie in altri settori. In sostanza, secondo la posizione

bosniaca, la Slovenia stava tentando di rendere le economie delle Repubbliche meno sviluppate come complementari di quelle avanzate²⁴³.

La crisi etnico-economica che stava investendo il partito uscì fuori dall'arena istituzionale e assunse i colori della controrivoluzione con i moti della primavera del 1981 del Kosovo. Si trattava di un movimento nazionalista totalmente distaccato dai problemi della Jugoslavia ma che rivendicando l'indipendenza e l'annessione all'Albania aveva eccitato il nazionalismo serbo anche interno alla Lega. La questione si istituzionalizzò dal momento in cui creò attriti nel partito tra i rappresentanti delle Repubbliche che presero più marcatamente le posizioni serbe e quelle, tra cui la Bosnia ed Erzegovina e la Croazia, che rimasero meno impegnate²⁴⁴.

I contrasti vennero alla luce nella prima riunione del Comitato centrale tenutosi a giugno 1982 dopo il XII Congresso della Lega che apriva ufficialmente la storia del partito senza la guida di Tito. In quell'occasione non fu eletto con i due terzi dei voti richiesti il solo candidato serbo e si aprì una lunga crisi durante la quale vennero incolpati di aver votato contro i rappresentanti della Bosnia e delle due Province della Serbia. Dopo giorni di destabilizzazione la questione rientrò ma le lacerazioni sulle posizioni etniche all'interno del partito erano ormai irrecuperabili.

In questo contesto, il momento peggiore per la Jugoslavia giunse però sempre nel 1982 con l'inizio di quella che sarà negli anni a venire la crisi più grave relativa al debito pubblico con la conseguente grave recessione economica.

Il conflitto etnico si era, intanto, non solo scongelato con i moti del Kosovo ma anche entrato a pieno titolo nel dibattito interpartitico e iniziava ad influenzare i rapporti tra Repubbliche e tra queste e gli organi centrali. Dalle piazze si era spostato nelle sedi del potere del partito e poi investì direttamente il funzionamento degli organi costituzionali.

In particolare, a dicembre del 1987 la Slovenia rischiò di bloccare l'approvazione del bilancio non approvando una Risoluzione di politica economica se non le fossero state accordate ulteriori divise estere²⁴⁵. La conseguenza che qui più rileva è che lo stesso procedimento parlamentare subì inaspettatamente una deroga di amplissima portata. Infatti la Risoluzione, oltre ad essere oggetto di contestazione all'interno dei centri di autogestione nel territorio di riferimento, fu bloccata dal veto sloveno nella Camera federale. Ma, in secondo luogo, ciò che più conta è che al Governo venne a mancare la fiducia proprio sull'approvazione del bilancio.

²⁴³ R. DZIDAREVIC, *op. cit.*, 225;

²⁴⁴ *Ivi*, 97;

²⁴⁵ *Ivi*, 235;

Ciò evidenzia come il pluralismo etnico che sotto Tito non aveva preso le forme di quello politico²⁴⁶ ora veniva a delinearci proprio in quella forma. Lo scontro etnico diventava politico e invadeva i rapporti tra gli organi titolari della funzione di indirizzo politico che diveniva così condizionato dai compromessi tra le varie correnti nazionali e, spesso, nazionaliste.

Il legame tra politica ed economia è stato, poi, sancito dalla crisi finanziaria della fine del 1987 dovuta al più grande scandalo economico²⁴⁷ che aveva colpito la Jugoslavia dal secondo dopo guerra e che portò l'economia del paese definitivamente al collasso. Si tratta del *crack* dell'impresa agro-alimentare Agrokomer con sede nella piccola città della Bosnia ed Erzegovina di Velika Kladusa. In quell'anno venne alla luce che la società aveva emesso cambiali scoperte per una cifra pari a 350 milioni di dollari mettendo a rischio fallimento più di sessanta banche che provarono a salvarsi emettendo titoli di credito con il 107% della remunerazione²⁴⁸.

Lo scandalo aveva toccato *leader* politici locali e centrali e, in particolare, aveva investito il suo amministratore delegato Fikret Abdić che era anche membro del Comitato della Lega dei Comunisti della Bosnia e futuro promotore della Repubblica separatista della Bosnia Occidentale autoproclama all'alba del conflitto.

Nonostante la situazione apparisse già irrecuperabile, le energie della dirigenza della Lega nel 1988 furono concentrate tutte nel risolvere la questione dei conflitti interni al partito e ricucire il rapporto tra Parlamento e Governo. Si arrivò all'adozione di una prima modifica alla Costituzione che avrebbe dovuto aprire una nuova fase di riforme. Questo primo tentativo cercava in qualche modo di recuperare la centralità dello Stato ma non fu seguito e anzi venne sconfessato dagli orientamenti costituzionali delle Repubbliche²⁴⁹.

Ad ogni modo, furono invece gli avvenimenti in chiave nazionalista che smossero nei primi mesi del 1989 prima il Montenegro e poi di nuovo il Kosovo, con conseguente dichiarazione dello stato di emergenza nella provincia, a chiudere definitivamente la possibilità di arginare l'ondata nazionalista che ormai caratterizzava la vita sociale, economica, politica ed istituzionale della Jugoslavia.

Il partito era ormai lacerato dalle spinte centrifughe e dagli scontri tra i rappresentanti dei diversi popoli e il circuito decisionale era ormai definitivamente compromesso. L'instabilità

²⁴⁶ Č. PIŠTAN, *Dalla balcanizzazione alla jugonostalgija: dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4, 2014, 817 ss

²⁴⁷ Lo scandalo venne alla luce in un articolo del 15 agosto della rivista *Borba* dopo una segnalazione da parte di una piccola banca del Kosovo;

²⁴⁸ Vedi J. KRULIC, *op. cit.*, 136-137;

²⁴⁹ v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *1988-1990 Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1991;

etnica e politica aveva irrimediabilmente bloccato le istituzioni centrali mentre il processo di disgregazione dei poteri e della legittimità della Federazione a vantaggio delle unità locali era ormai giunto al livello di rottura del sistema che sarà completo con la fine del socialismo e l'inizio della transizione democratica. Come si dirà a breve la lacerazione interna della Lega dei Comunisti sulla base delle rivendicazioni etniche, favorite dal federalismo distorsivo della Costituzione del 1974, porterà insieme alla fine del socialismo alla nascita di un nuovo pluralismo politico che inizialmente si adagerà essenzialmente su linee etniche²⁵⁰.

²⁵⁰ S. GAMBINO, *Costituzionalismo Europeo e transizioni democratiche*, Milano, Giuffrè, 2003, 44;

6. *Potere politico e contropoteri delle minoranze nella prima fase della transizione e nella dissoluzione della Jugoslavia*

La Costituzione del 1974 aveva introdotto all'interno del circuito decisionale federale l'istituto del veto che ha rappresentato l'emblema della degenerazione confederale della Jugoslavia. Il principio dell'unanimità tra le componenti etniche maggioritarie, i popoli costituenti, è stato posto alla base del funzionamento istituzionale federale nonostante fosse espressamente previsto solo nella Camera delle Repubbliche e delle province. Nella Camera federale i trenta deputati deliberavano ancora secondo la regola della maggioranza dei voti. Nella pratica però le decisioni potevano essere assunte solo a seguito di una cooperazione tra le varie autorità delle unità locali²⁵¹.

Inoltre, le Repubbliche e le Province godevano di una eguale rappresentanza a prescindere dalla capacità demografica. Questo elemento contribuisce a localizzare con più facilità la titolarità della sovranità jugoslava in capo non tanto al popolo ma ai popoli costituenti delle Repubbliche saldando ancora di più il rapporto tra questi e territorio.

Deve essere poi ricordato che i membri della Presidenza di emanazione locale erano direttamente responsabili nei confronti delle Repubbliche e non della federazione. Questo meccanismo, come visto è stato anche rafforzato da alcune previsioni costituzionali delle unità locali.

È importante anche considerare che se da una parte le modifiche alla Costituzione federale richiedevano l'accordo unanime di tutte le unità federate, dall'altra per modificare quelle delle Repubbliche e delle Province era sufficiente la maggioranza qualificata dei membri delle rispettive Assemblee. La diretta conseguenza di ciò è che le decisioni sugli emendamenti federali passavano necessariamente per un accordo tra i rappresentanti di Repubbliche e Province il cui mandato era sostanzialmente quello di difendere gli interessi locali con il risultato di provocare lunghi *impasse* per ogni tentativo²⁵². Gli emendamenti alle Costituzioni locali avvenivano invece in maniera più fluida risultando essere la sede più opportuna anche per la soddisfazione delle istanze più nazionaliste in considerazione soprattutto del fatto che, come già visto, pur esistendo una esplicita clausola nella Costituzione federale che imponesse a quelle locali la compatibilità, la superiorità della prima nei confronti delle seconde non era

²⁵¹ Art. 282 ss;

²⁵² G. DEJAN, *The Self-Destruction of Yugoslavia*, in *Canadian Review of Studies in Nationalism*, V. 27, n. 1/2, 2000, 26;

formalizzata²⁵³ così come visto non esisteva alcun procedimento di controllo di costituzionalità²⁵⁴.

È valse la pena ricordare tali modifiche sia per comprendere più da vicino quali sono stati gli elementi procedurali che hanno di fatto impedito ai decisori di porre rimedio o quanto meno di arginare i fenomeni devoluti sia per poter cogliere il collegamento tra logoramento della sovranità federale, rafforzamento del nesso popoli-nazioni e la transizione che avrebbe atteso la Jugoslavia all'apice della sua crisi alla fine degli anni Ottanta.

Per meglio accogliere quest'ultimo aspetto deve essere richiamato sia il concetto di transizione che quello di Stato. Questo perché, nel caso jugoslavo, lo smembramento e la democratizzazione prendono piede sostanzialmente in contemporanea. Entrambe le categorie comportano poi una rottura che, sempre nel caso in esame, coincide con il momento di apertura al pluralismo politico e la prevaricazione del principio federativo su quello del centralismo socialista.

Più nel dettaglio, il termine transizione implica una discontinuità interna all'ordinamento²⁵⁵ che in questo caso ha le sue radici nella Costituzione del 1974 che, per le ragioni di cui sopra, si pone proprio al limite tra revisione e rottura²⁵⁶.

Ciò emerge ancor di più attraverso una breve analisi diacronica. Si consideri, infatti, che il federalismo nell'impianto costituzionale del 1946 doveva risultare come una concessione del potere centrale socialista, tendenzialmente transitorio e non assurgere a principio fondante dell'ordinamento²⁵⁷. Ciò spiega quella fase di federalismo formale sulla quale si è più volte tornati.

Anche nel costituente del 1974 l'intento non era quello di degradare le prerogative della Federazione ma meramente di riorganizzare i rapporti centro-periferia in modo che le devoluzioni alle unità locali potessero fungere da valvola di sfogo per quelle pressioni nazionaliste che iniziavano a manifestarsi soprattutto per le insoddisfazioni economiche. Eppure, gli strumenti istituzionalizzati a tal fine hanno portato alle conseguenze di cui si è già detto.

La conformazione quasi confederale dunque, seppur non voluta, rompe con il principio del centralismo democratico su cui doveva basarsi la forma di Stato socialista.

²⁵³ *Ibidem*;

²⁵⁴ P. NIKOLIC, *op.cit.*, 31;

²⁵⁵ V. CRISAFULLI, *La continuità dello Stato*, in *Riv. Di dir. Intern.*, n.3, 1964, 365 ss;

²⁵⁶ Sui rapporti tra revisione e rottura nella Jugoslavia v. S. GAMBINO, *ult. op. cit.*, 20 ss;

²⁵⁷ S. GAMBINO, *ult. op. cit.*, 46;

Ciò si pone alla base di una transizione accogliendo la teoria secondo cui un nuovo ordinamento si fonderebbe sull'indicazione da parte di un popolo, non necessariamente espressa direttamente tramite voto, di un fondamento della legittimità diverso da quello preesistente²⁵⁸. Dunque, la manifestazione di questa nuova volontà non è stata espressa nel processo di revisione costituzionale che ha portato all'emanazione della carta del 1974 ma in quelli successivi interni alle Repubbliche dove il superamento dei principi socialisti ha liberato da ogni vincolo l'autodeterminazione. Effettivamente, è proprio in questo contesto che lo schema normativo, il rapporto tra governati e governanti, ha subito una modificazione e il costituzionalismo socialista ha perso la sua aderenza con la realtà materiale che stava iniziando ad emergere²⁵⁹.

All'epoca però il rifiuto del socialismo non era ancora stato formalizzato da una nuova carta e lo sfibramento della federazione prenderà tutto il decennio degli anni Ottanta per essere completato e dunque anche per orientarsi verso nuovi modelli di costituzionalismo. Si è, quindi, in quella fase dove si manifestarono le precondizioni della transizione ovvero l'inizio di un processo di dissoluzione dell'assetto istituzionale e costituzionale preesistente²⁶⁰.

In questo lasso di tempo si inserirono, come anticipato, i tentativi di emendare la Costituzione nel 1988 al fine di recuperare *in extremis* la centralità della Federazione. Ma nessuno di questi sforzi messi in atto da una frazione minoritaria della Lega poteva positivamente essere attuato. Al contrario le Costituzioni delle Repubbliche vennero emendate in totale disarmonia con quella centrale. Nel 1989 la Serbia fece approvare, ad esempio, l'abolizione dell'autonomia delle due Province obbligando sostanzialmente con la minaccia della forza e con operazione violente fuori dalle sedi dell'Assemblea i deputati a votare per la revoca come si dirà nel dettaglio nel paragrafo dedicato al Kosovo.

A livello internazionale, la caduta del Muro di Berlino il 9 novembre 1989 portò i sistemi socialisti dalla crisi al definitivo declino. In Jugoslavia il monopartitismo, che già aveva subito numerose incrinature per via delle pressioni centrifughe delle correnti nazionaliste, non aveva ormai più ragioni di esistere. Da qui la decisione, nel XIV Congresso della lega dei comunisti, organizzato per il 20 gennaio 1990, di affermare il principio del pluralismo politico. In questo contesto i comunisti croati uscirono dalla Lega che dopo poco cessò di esistere permettendo ai

²⁵⁸ S. GAMBINO, *Potere Costituente e transizioni democratiche nell'area balcano-occidentale*, in M. CALAMO SPECCHIA – M. CARLI – G. DI PLINIO – R. TONIATTI (a cura di), *Balcani Occidentali*, Torino, Giappichelli, 2008, 17;

²⁵⁹ G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1998;

²⁶⁰ A. TORRE, *I governi locali nella grande transizione costituzionale balcanica*, in M. CALAMO SPECCHIA – M. CARLI – G. DI PLINIO – R. TONIATTI (a cura di), *op. cit.*, 50;

partiti di riposizionarsi sull'asse dei nuovi interessi che però, concretamente, erano prettamente ancora di natura etnica.

Un'eccezione fu data dell'esito delle prime elezioni veramente libere, dell'aprile 1990, della Slovenia a seguito delle quali si insediò un governo di democratici cristiani. In Croazia vinse, invece, il partito nazionalista dell'Unione democratica croata sotto la *leadership* di Tudjman. Entrambi gli ordinamenti emendarono immediatamente la Costituzione cancellando ogni riferimento al socialismo.

Intanto in Bosnia e in Macedonia, dove convivevano più realtà etniche, si cercò di negoziare per il mantenimento almeno di una confederazione ma l'assenza palese di una volontà comune rese l'idea impraticabile. Dalla dirigenza serba ormai dominata dal *leader* dell'ex Lega comunista serba Slobodan Milošević, fu avanzata invece la proposta di un nuovo progetto costituzionale che prevedeva una riorganizzazione della Jugoslavia ma sempre di tipo federale. Diversi progetti furono discussi ma gli eventi anticiparono la decisione.

Infatti, con l'avvento del pluralismo partitico e con la vittoria di partiti non comunisti, la Slovenia e la Croazia diedero una sterzata definitiva al loro avviamento verso una transizione democratica con la dichiarazione unilaterale d'indipendenza a seguito di *referendum* popolari.

In questo contesto, dunque, la rottura era sin dall'inizio così radicale da non poter essere risolta esclusivamente attraverso una transizione²⁶¹.

La Jugoslavia, prima ancora della secessione delle sue Repubbliche, aveva di fatto già perso la sua identità come Stato. Infatti, anche se formalmente il suo territorio non era stato ancora intaccato, il suo assetto quasi confederale e le sembianze delle Repubbliche erano sempre più prossime a quelle di uno Stato nazionale compromettendone la tenuta.

Inizialmente la dissoluzione della Jugoslavia sembrava essere solo virtuale e non rilevava sul piano dei confini internazionali pur risultando particolarmente incidente al suo interno²⁶².

²⁶¹ Gli ordinamenti eredi della Jugoslavia condividono una prima fase di transizione comune all'interno della medesima realtà statale. Da questa prospettiva, e da un punto di vista tecnico, la democratizzazione della Jugoslavia è inquadrabile perfettamente nel contesto della terza ondata di anche in relazioni ai fattori che ne hanno determinato l'avvio. *In primis*, si è effettivamente verificato una crisi di legittimità verso il regime, soprattutto dopo la morte di Tito. *In secundis*, le cause di questo calo di legittimità derivano, oltre che dalla crisi economica, dalla delusione delle aspettative in seguito ad una mancata crescita economica e ad una lunga stagnazione che invece si stava verificando nel mondo democratico. È, poi, rilevante il ruolo degli attori internazionali, infatti, a partire dagli anni Ottanta, con l'indebolimento dell'Unione Sovietica, venne meno l'importanza strategica della Jugoslavia, fino ad allora considerata "Stato-cuscinetto" e le potenze occidentali ridussero il loro supporto economico e gli accordi commerciali promossi fino ad allora. In ultima analisi il processo di transizione da regime socialista a regime democratico aveva portato ad un indebolimento e a maggiore instabilità della Jugoslavia fino ad essere determinante per lo scoppio del conflitto. In poche parole, la Jugoslavia non riuscì a superare la crisi di efficacia, ovvero di strutturazione delle istituzioni, né quella di legittimazione in quanto la società civile era in realtà più tesa ad obiettivi di indipendenza nazionale; v. S.P. HUNTINGTON, *La terza ondata*, Bologna, Il Mulino, 1998;

²⁶² A. TORRE, *op. cit.*, 45 ss;

L'apertura al pluralismo ha funzionato poi come detonatore tanto per la dissoluzione quanto per orientare la transizione.

Una chiave interpretativa di ciò deve essere ancora ricercata nella questione etnica che non era stata attenuata dal pluralismo ma era anzi stata esasperata dal momento in cui le nuove forze politiche che andarono creandosi a seguito della crisi e dello scioglimento della Lega dei Comunisti furono nella maggior parte dei casi etniche.

La lacerazione dell'ultima istituzione che aveva tenuto insieme le Repubbliche della Jugoslavia ha rappresentato di conseguenza il suo momento finale favorendo nelle prime elezioni pluraliste le nuove maggioranze locali orientate sin da subito a tradurre il principio dell'autodeterminazione in diritto di secessione.

L'elemento partitico, al limite con il politico, inciderà profondamente sugli esiti dei processi di democratizzazione degli ordinamenti che emaneranno dalla Jugoslavia.

Infatti, le forze politiche di alcuni ordinamenti come quello sloveno andranno a riempire l'arco parlamentare secondo logiche democratiche e relegando agli estremi i partiti nazionalisti salvo un parziale recupero dinnanzi a momenti di crisi²⁶³. In altri, come ad esempio la Serbia e la Croazia, i partiti nazionalisti manterranno sempre considerevoli maggioranze limitando in maniera più o meno incisiva il dibattito parlamentare.

In Macedonia e Montenegro, invece, il sistema partitico non si è ancora consolidato e la democrazia subisce continui attacchi da parte delle forze nazionaliste.

La Bosnia e il Kosovo, infine, rappresentano due casi particolari che in qualche modo ereditano le fragilità della Jugoslavia. L'eterogeneità etnica costituisce un fattore determinante per la vita politico e istituzionale e per quanto si tratti di processi democratizzazione eterodiretti, la mano internazionale è ancora molto lontana dal centrare l'obiettivo di garantire società multinazionali.

In realtà, le soluzioni fino ad ora sperimentate sono state utili per ottenere la pacificazione del conflitto etnico ma sono risultate fallimentari nel garantire l'integrazione delle minoranze e il consolidamento della democrazia sostanzialmente perché il processo decisionale e la composizione degli organi legislativi ed esecutivi ancora si basano sull'esclusione dei cittadini non compresi nella categoria di popoli costituenti con una grave lesione della rappresentanza e partecipazione politica.

Gli aspetti più peculiari della democratizzazione e della gestione della questione etnica nei diversi ordinamenti della *ex* Jugoslavia verranno affrontati nei successivi capitoli. Il prossimo

²⁶³ Ci si riferisce in particolare al III Governo Jansa dal 13 marzo 2020 fino al 25 maggio 2022;

è dedicato interamente alla Bosnia ed Erzegovina dal momento in cui la soluzione ivi adottata risulta *sui generis* e, considerando anche la numerosità e la complessità degli strumenti giuridici dedicati alla convivenza tra popoli e minoranze, merita una trattazione a parte e approfondita.

Quello che può, comunque, essere già detto alla luce di queste prime informazioni è che la transizione degli Stati successori della Jugoslavia dipende in gran parte dalle forze politiche dominanti e al potere compromissorio di quelle recessive, ovvero nei rapporti tra gruppi etnici maggioritari e minoritari, e che anche là dove i fattori esogeni hanno prevalso su quelli endogeni il maggiore o minore grado di successo dell'impianto della democrazia non può necessariamente essere affidato al modello applicato²⁶⁴.

Indicativo di ciò, prima ancora delle possibili valutazioni sul successo o sulle tempistiche del consolidamento, è il modo in cui il principio di autodeterminazione è riuscito a compiersi attraverso le secessioni.

La Slovenia, che come già detto, non soffre di quelle fratture etniche caratterizzanti gli altri ordinamenti balcanici è riuscita a separarsi dalla Jugoslavia con una rapida guerra durata dieci giorni per il riassetto dei confini. In Croazia, invece, la presenza di una numerosa minoranza serba, residente soprattutto nella Slavonia Occidentale e orientale, rese più lungo e drammatico il conflitto.

Nel 1992 lo scontro poi si estese alla Bosnia ed Erzegovina in seguito alla sua dichiarazione d'indipendenza e in questo caso la guerra assunse indubbiamente il suo volto più brutale.

In Macedonia il conflitto etnico verrà momentaneamente sopito dall'entusiasmo per l'indipendenza ma tornerà ad animare le vicende istituzionali del Paese bloccando a più riprese la fase del consolidamento.

Ad ogni modo, ad aprile 1992 le uniche repubbliche federate rimaste erano la Serbia e il Montenegro che decisero di restare unite in una nuova Repubblica Federale di Jugoslavia che sancì definitivamente la fine del regime socialista.

Con la formazione di questo nuovo ordinamento si conclude definitivamente il processo di dissoluzione della Jugoslavia che, a differenza di altre modificazioni territoriali dello Stato, si caratterizza per la completa cessazione dello Stato preesistente²⁶⁵. In realtà, la Repubblica Federale di Jugoslavia tentò di figurare come Stato erede ma le differenze non solo territoriali

²⁶⁴ S. STAIANO, *Democrazia alla prova nell'Europa Centro-orientale*, in 1989, *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 1993;

²⁶⁵ C. DI TUTI, *Formazione di nuovo Stati e autodeterminazione dei popoli*, in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, Giuffrè, 2003, 124 ss;

ma anche relative alla forma di Governo e alla forma di Stato fecero propendere la comunità internazionale per non riconoscerne la continuità²⁶⁶.

La questione si risolse del tutto però solo il 29 giugno 2001 quando a Vienna i rappresentanti di Bosnia, Croazia, Macedonia, Slovenia e Repubblica Federale di Jugoslavia firmarono l'accordo di successione relativo ai beni, archivi e debiti di Stato con il quale si riconobbero in posizione paritaria rispetto allo Stato predecessore²⁶⁷.

Protagonisti di questa prima fase di transizione sono dunque, sempre con l'eccezione della Slovenia, i partiti etnici scaturiti dalla disgregazione della Lega dei Comunisti ai quali verrà dunque riconosciuto, nella seconda fase della transizione, il merito di aver portato a compimento quel processo di emancipazione politico, sociale ed economica contro l'autoritarismo e la stagnazione dell'ultima Jugoslavia.

La dissoluzione della Federazione era inevitabile a fronte del grave dissesto economico e finanziario nel quale riversava da anni. Ciò aveva incoraggiato le dirigenze comuniste della Croazia e della Slovenia a cavalcare l'onda delle spinte centrifughe cozzando però contro l'ideale centripeto e centralista della Serbia. Ancora una volta due idee e interpretazioni di uno stesso fenomeno, in questo caso il nazionalismo, ha portato allo scontro e alla rottura inconciliabile tra le parti.

La morte di Tito e la caduta del muro di Berlino avevano poi fatto venir meno tutti i presupposti ideologici per tenere saldo l'ordinamento e soprattutto per mantenere l'unione all'interno della Lega dei Comunisti.

A vario titolo i *leader* locali che hanno portato le rispettive Repubbliche all'indipendenza hanno liberato i propri popoli non soltanto dal dirigismo economico e da un regime non democratico ma ne hanno protetto anche i diritti collettivi di cui erano titolari in quanto membri di un gruppo etnico facendoli riemergere dopo il tentativo di dequotazione operata dal sistema dell'autogestione.

Il principio dell'autodeterminazione è stato dunque il cavallo di Troia dei partiti etnici scaturiti dalla disgregazione della Lega per mantenere alto il grado di legittimazione e poter conservare il potere guidando l'indipendenza e unendola al processo di transizione democratica.

In sostanza, il potere sarà loro garantito solo fin quando saranno capaci di tenere acceso almeno un barlume di spirito nazionalista presentando i diritti delle minoranze come una

²⁶⁶ Infatti, la nuova Repubblica non occupò il seggio della Jugoslavia all'ONU e dovette presentare domande per l'adesione ai sensi dell'articolo 4 della Carta;

²⁶⁷ *Agreement on succession issues and annexes*, v. anche C. STAN, *The agreement on succession issues of the former socialist federal Republic of Jugoslavia*, in *American journal of international law*, 2002, 379 ss.

minaccia alle prerogative dei popoli costituenti come se un'espansione dei primi potesse comportare una riduzione delle seconde.

Il ricordo della Jugoslavia e della frustrazione delle posizioni nazionali arricchisce la retorica e la incornicia di concretezza.

Per tali ragioni, la seconda fase della democratizzazione e il suo consolidamento vedranno con difficoltà l'affermarsi di strumenti volti alla tutela delle minoranze e le soluzioni spesso individuate dai diversi ordinamenti saranno essenzialmente volte a soddisfare gli *standard* comunitari e ad esorcizzare il rischio di instabilità interna ma non avranno come primo obiettivo quello di risolvere la questione della convivenza per costruire una società multietnica.

È dunque evidente che il percorso di democratizzazione e di integrazione europea degli ordinamenti scaturiti dalla Jugoslavia dipendono in gran parte dalla questione della gestione delle minoranze.

CAPITOLO III

LA TRANSIZIONE COSTITUZIONALE NELL'ORDINAMENTO COMPOSTO DELLA BOSNIA ED ERZEGOVINA TRA DIRITTI DEI POPOLI E TUTELA DELLE MINORANZE

1. *Il processo di democratizzazione eterodiretto della Bosnia ed Erzegovina*

Il processo di democratizzazione della Bosnia ed Erzegovina ha avuto inizio all'interno della transizione¹ da Stato socialista a Stato liberal-democratico della RFSJ² originato a sua volta dal riconoscimento del pluralismo politico e da una graduale liberalizzazione dei diritti.

La decisione, presa nel gennaio del 1990 dal XIV Congresso della lega dei comunisti, di passare ad un sistema pluripartitico ebbe in Bosnia l'esito di veder proliferare una moltitudine di partiti³ a differenza di quanto avveniva nelle altre Repubbliche dove la competizione elettorale si concentrò al massimo tra tre partiti.

Questa diversità è, sul piano sociale, conseguenza della costituzione multietnica della Bosnia la cui struttura demografica si compone di tre popoli maggioritari, musulmani o bosgnacchi⁴, serbi e croati e di un ampio numero di ulteriori gruppi minoritari. Questa complessa articolazione ha permesso di identificare la Bosnia come una "piccola Jugoslavia"⁵ riferendosi non solo alla composizione eterogenea della sua popolazione quanto, soprattutto, ai rapporti e agli equilibri che intercorrevano già dai tempi della Repubblica federata tra i diversi gruppi etnici in campo sociale e politico. Ad ogni modo, questa identificazione potrebbe non essere rappresentativa delle peculiarità dei due ordinamenti. Infatti, è necessario ricordare che nella Jugoslavia socialista la classe politica al potere non era apparentemente afflitta dalle

¹ Sul concetto di transizione v. G. DE VERGOTTINI, *Le transizioni Costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1998, soprattutto 45-49;

² Con il termine transizione si intende il passaggio dalla fine di un ordinamento alla fondazione del successivo, come nota J. WOELK, *La lunga transizione della Bosnia ed Erzegovina "da Dayton a Bruxelles"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, 509, nel caso degli ordinamenti scaturiti dalla dissoluzione della Jugoslavia è necessario considerare che la complessità e la lunga durata di tali processi non ha reso agevole e pacifico l'esatta individuazione del momento in cui si è fondata la legittimità verso i nuovi sistemi giuridici;

³ J. KRULIC, *Storia della Jugoslavia dal 1945 ai nostri giorni*, Milano, 1997, p. 146;

⁴ Nome utilizzato per indicare la popolazione musulmana della Bosnia già in epoca ottomana per distinguerla dagli abitanti non convertiti e di religione principalmente ortodossa;

⁵ *Bosnia and Herzegovina – Multi-Ethnic or Multinational?*, in *European Commission for Democracy through Law (ed.), Societies in Conflict, Science and technique of democracy*, n. 29, Strasburgo, 2000, 99 ss

frammentazioni etniche ma risultava sostanzialmente unificata⁶ grazie ad un forzato e forzoso congelamento dei conflitti nascosti e controllati dall'apparato comunista⁷.

In Bosnia, invece, la soluzione auspicata dalla comunità internazionale fu quella di un ordinamento basato sul principio consociativo⁸. Le difficoltà applicative erano, però, evidenti soprattutto perché i tre popoli maggioritari identificavano da sempre i loro interessi esclusivamente con quelli della propria nazionalità opponendosi con decisione alla possibilità di aprire uno spiraglio per il dialogo. Tale impostazione mal si conciliava, poi, con un ordinamento instabile, lontano dall'essere classificabile come democratico e in mancanza di proporzionalità e di equilibri politici, sociali ed istituzionali tra i gruppi etnici⁹. Per queste ragioni, infatti, la competizione elettorale in Bosnia si è subito e naturalmente polarizzata inconciliabilmente sulle profonde fratture etnico-religiose rendendo chiaramente impossibile alcuna alternativa alla reciproca esclusione¹⁰ tra i tre popoli con effetti molto più gravi, sia nel breve che nel lungo termine, di quelle che già avevano attanagliato la Jugoslavia.

La conseguenza diretta fu che, chiaramente, l'offerta politica dei partiti veniva indirizzata unicamente verso il popolo di appartenenza e non toccava interessi comuni a tutti i cittadini della Repubblica. A ciò si deve aggiungere che solo i bosgnacchi associavano la loro identità

⁶ N. ANDJELIC, *Bosnia-Herzegovina. The End of a Legacy*, Londra, Taylor & Francis 2003, 39-40;

⁷ F. BIEBER, *The challenge of institutionalizing ethnicity in western Balkans*, in *Max Plank Yearbook of United Nation Law*, Leiden-Boston, 2001, 3;

⁸ V. A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2001 in cui distingue le democrazie in maggioritarie e in democrazie consensuali o consociative. Le prime sono quelle ispirate al cosiddetto modello Westminster e caratterizzate da governi monopartitici, esecutivi forti, sistema bipartitico o comunque bipolare, e sistema elettorale maggioritario. Il secondo modello invece viene generalmente adottato all'interno di quei regimi democratici dove la società non è omogenea e in particolare in tutti quegli Stati dove coesistono più nazionalità. Il modello consensuale si distingue invece per avere governi di coalizione, bilanciamento tra esecutivo e legislativo, sistema multipartitico, federalismo, sistema pluripartitico e sistema elettorale proporzionale. In teoria, il progetto consociativo dovrebbe favorire la formalizzazione di un patto tra le dirigenze dei partiti etnici, o comunque rappresentanti interessi identitari altamente divisivi, affinché si individuino obiettivi comuni e interessi nazionali; gli interessi vitali di ogni gruppo

⁹ Infatti, e il caso della Bosnia ne è un palese esempio, le strutture consociative non sono possibili in regimi non democratici. Infatti, lo stesso LIJPHART, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977, 495 sottolinea la necessità da una parte della compresenza di quattro caratteristiche quali (1) la partecipazione di rappresentanti di tutti i gruppi significativi; (2) il principio di proporzionalità come standard di base della rappresentanza politica; (3) un alto grado di autonomia comunitaria o di autogoverno; e (4) diritti di veto di minoranza da proteggere, m dall'altra evidenzierà poi come tali fattori non risultano sufficienti ma devono essere integrati da altre condizioni quali, in particolare, l'uguaglianza e l'equilibrio sia sociale che politico tra i partiti e le comunità etniche, un certo livello di stabilità socio-economica, competizione politica regolare all'interno di un sistema multipartitico moderato. Si tratta sostanzialmente di elementi che caratterizzano democrazie avanzate e che dunque risultano inadeguate a descrivere non solo la realtà della Bosnia prima dell'indipendenza ma anche quella più di trent'anni dopo Dayton;

¹⁰ D. ALEKSIĆ – V. ĐORĐEVIĆ, *Nationality (Citizenship) vs. Ethnicity. Clash of Identities in Bosnia and Herzegovina* in A. LÖRINCZ (a cura di), *The National Question in East Central Europe*, Budapest, Institute for Cultural Relations Policy, 2013, 158;

nazionale a quella della Bosnia. Infatti, Serbi e Croati si sentivano sostanzialmente intrappolati nel territorio bosniaco considerando rispettivamente come madrepatria la Serbia e la Croazia¹¹.

A livello di competizione politica ciò rileva considerando che due dei maggiori partiti politici in Bosnia, ovvero l'*Hrvatska demokratska zajednica* (HDZ) e il *Srpska Demokratska Stranka* (SDS) erano strettamente legati agli omonimi partiti della Croazia e della Serbia condividendo con questi rispettivamente il progetto di Grande Croazia e Grande Serbia caratterizzati dalla comune l'ambizione, con qualche differenza, di dividere il territorio della Bosnia¹².

Al loro esordio elettorale, i nuovi partiti frutto dell'apertura al pluralismo diedero già una prima prova della loro capacità di utilizzare il voto per approfondire le divergenze tra i popoli al fine di promuovere i propri obiettivi politici e non come uno strumento per giungere a mediazioni e per ridurre il divario tra i diversi interessi nazionali¹³. In altre parole, i partiti etnici avevano compreso sin da subito che la loro sopravvivenza non sarebbe stata garantita da accordi e compromessi con le forze rappresentanti le altre nazionalità ma bensì acuitizzando il conflitto e presentandosi come unici garanti delle istanze del proprio popolo. La retorica fu, dunque, quella di mostrare ai propri elettori il rischio di “retrocedere” a minoranza qualora il voto di un popolo fosse stato disperso tra diversi partiti in un contesto in cui, come già visto, la distinzione tra nazionalità e minoranze non era limpida. Nel caso in cui ciò si fosse verificato, i partiti delle altre nazionalità avrebbero potuto prendere il sopravvento imponendo i propri interessi su quelli di tutti gli altri cittadini.

Tale cornice permette perfettamente di inquadrare le dinamiche che hanno caratterizzato il pluralismo politico della Bosnia all'alba della sua indipendenza. In altre parole, la democratizzazione del futuro nuovo ordinamento si è inaugurata così, già con il seme della devianza. Il multipartitismo esasperato che si è radicato in Bosnia¹⁴ non ha costituito un primo *step* verso la democrazia, se non inizialmente e solo formalmente, ma ha rappresentato in realtà l'istituzionalizzazione, e poi a seguito della guerra il congelamento, del conflitto etnico che da sempre, come visto, fa tremare l'area balcanica.

La strategia dei nuovi partiti etnici è stata pienamente accolta dagli elettori.

¹¹ *Ivi*;

¹² Questo dato assume maggior peso se si osserva che nel giugno 1991, subito dopo la dichiarazione unilaterale di indipendenza da parte della Croazia, il *leader* dell'HDZ Tudjman e il *leader* dell'SDS Milošević, nonostante le ostilità nascenti per la questione delle minoranze serbe nella Krajina, si stavano già segretamente accordando per la spartizione della Bosnia;

¹³ R. BELLONI, *Peacebuilding and consociational electoral engineering in Bosnia and Herzegovina*, in *International Peacekeeping*, V. 11, 2004, 334-353;

¹⁴ Sulla cui definizione si avrà modo di tornare nel paragrafo dedicato alla legge elettorale;

Nelle prime elezioni pluraliste, celebrate il 18 novembre e il 2 dicembre 1990, i ben 202 seggi su 240 dell'Assemblea Parlamentare bosniaca¹⁵ andarono ai tre partiti rappresentanti i tre gruppi nazionali maggioritari, ovvero lo *Stranka demokratske akcije* (SDA) fondato dal musulmano Alija Izetbegović¹⁶, e i già citati SDS e HDZ. Sostanzialmente i voti riflettevano specularmente la percentuale di popolazione di ciascuno dei tre gruppi etnici¹⁷.

La nuova Assemblea della Repubblica, caratterizzata dunque per la prima volta da un peculiare pluralismo etno-politico, si trovò sin da subito a dover affrontare l'ardua prova di decidere se rimanere nell'orbita della Jugoslavia oppure dichiarare l'indipendenza¹⁸.

Nel dibattito parlamentare l'HDZ sostenne il progetto dell'SDA favorevole alla creazione di uno Stato indipendente¹⁹. Infatti, per il partito musulmano la strada dell'indipendenza era l'unica percorribile per garantire gli interessi della propria comunità. Il sostegno dell'HDZ è giustificato dal timore dei croati di restare all'interno di una Jugoslavia che, seguendo la politica di Milošević, andava ad assomigliare sempre di più al progetto di Grande Serbia.

L'SDS chiaramente si mostrò invece poco propenso ad abbandonare la RFSJ temendo di trovarsi schiacciato all'interno di uno Stato che, per quanto progettasse di divenire multietnico, sarebbe stato comunque a maggioranza musulmana e con una forte minoranza croata.

¹⁵ In particolare, all'SDA andarono 43 seggi sia alla Camera dei Cittadini che in quella dei Comuni, all'SDS rispettivamente 34 e 38 e all'HDZ 21 e 23;

¹⁶ Alija Izetbegović (1925-2003) fu un oppositore del regime titoista per via del suo fondamentalismo religioso espresso nella Dichiarazione islamica del 1970, un documento nel quale sostanzialmente nega la possibile coesistenza di istituzioni laiche all'interno di una comunità islamica e, dopo aver criticato lo stato in cui riversava l'Islam all'epoca in quanto ritenuto trascurato dai suoi seguaci. Nella dichiarazione auspicava l'instaurarsi di un regime musulmano capace non solo di distruggere quelli preesistenti ma anche di rifondare il potere dell'Islam pur non facendo esplicito riferimento alla Bosnia. A causa della sua partecipazione a gruppi religiosi sovversivi, come Mladi Musulmani (i Giovani Musulmani) scontò anche tre anni nelle carceri socialiste dal 1946 al 1949 e per "nazionalismo religioso" dal 1983 al 1988, scontando solo 5 dei 12 anni a cui era stato condannato. Il suo fondamentalismo venne parzialmente meno poco dopo la dichiarazione di indipendenza della Bosnia quando ormai il conflitto era già iniziato. Infatti, stimolato dall'ambasciatore USA Warren Zimmermann, promosse inutilmente un accordo con gli altri popoli per una Bosnia unita sotto il governo centrale di Sarajevo. Questo cambiamento di prospettive non ha mai trovato una spiegazione logica. Esistono teorie secondo le quali avrebbe ceduto a qualche favoreggiamento da parte statunitense. Ad ogni modo sono veramente poche le possibilità che la sua conversione verso un modello multietnico di Bosnia sia stato sincero. Poco prima di morire rilasciò una celebre dichiarazione nota appunto come il "testamento di Alija Izetbegović" in cui affermava che la Bosnia sarebbe sopravvissuta solo se tutti i popoli fossero rimasti tali ma sentendosi comunque parte del Paese. Esortò in fine a non cercare vendetta per quanto successo negli anni Novanta.

Alcuni leader serbi e croati cercarono di portarlo dinnanzi al Tribunale Penale ad hoc per l'ex Jugoslavia ma invano. Fu presidente della Bosnia fino al 2000 quando si ritirò per ragioni di salute.

¹⁷ v. S. WOODWARD, *Balkan tragedy, Chaos and dissolution after the Cold War*, Washington DC, *The Brookings Institution*, 1995; F. BIEBER, *Post-war Bosnia: Ethnicity, Inequality and public sector governance*, Hampshire, Palgrave Mcmillan, 2006;

¹⁸ L'urgenza era dovuta al fatto che prima della Croazia anche la Slovenia aveva dichiarato la sua separazione dalla RFSJ e sin dagli ultimi mesi del 1991 entrambe erano state riconosciute dalla maggior parte della comunità internazionale, dunque, la Bosnia doveva necessariamente prendere una decisione per cercare di ristabilire sia l'equilibrio interno che quello regionale.

¹⁹ P. NIKOLIC, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex Jugoslavia*, Torino, Giappichelli, 2001, 188;

La decisione sull'indipendenza creò quindi delle divergenze insanabili a livello parlamentare e avviò una dinamica che trasformò rapidamente lo scontro da politico a militare. Tra il 14 e il 15 ottobre 1991 il Parlamento bosniaco si riunì per discutere sulla dichiarazione da parte del Presidente Izetbegović sulla neutralità della Bosnia per la guerra di secessione della Croazia e che il leader dell'SDS, Karadžić, aveva rigettato non essendo possibile attribuire tale *status* ad un ordinamento non sovrano. La discussione sfociò nella produzione di un *Memorandum* sulla sovranità presentato dall'SDA e dall'HDZ con il quale i deputati musulmani, pur favorevoli a rimanere all'interno della Federazione, rinunciavano alla loro rappresentanza nelle istituzioni centrali qualora fossero stati assenti rappresentanti di altre Repubbliche²⁰. Di conseguenza la Bosnia avrebbe respinto tutti i provvedimenti federali approvati senza la partecipazione di tutte le unità federate, inoltre l'Assemblea veniva dotata del potere di prendere decisioni sul futuro *status* della Bosnia²¹.

A seguito di ciò, e in assenza dei deputati serbi che avevano abbandonato l'aula, l'HDZ e l'SDA votarono a favore della sovranità della Bosnia.

La situazione precipitò alla fine del gennaio 1992 quando a Belgrado si tenne una riunione alla quale furono invitati i *leader* di tutte le forze politiche della RFSJ per discutere sulla riorganizzazione della Federazione. L'SDS bosniaco partecipò per insistere sulla necessità di mantenere la Bosnia all'interno della Jugoslavia. L'SDA e l'HDZ invece non presero parte alla riunione in segno di protesta.

Intanto la Comunità Europea non era rimasta a guardare e attraverso la Commissione Badinter²² aveva proposto un *referendum* per rimettere la decisione ai cittadini e preparava il terreno per prevenire la ormai certa crisi istituzionale post-voto.

Su impulso internazionale, quindi, il 25 gennaio arrivò in Aula la proposta della Presidenza, sottoscritta da un quinto dei rappresentanti dell'Assemblea, che fu approvata senza la partecipazione dei serbi i cui deputati abbandonarono la seduta. Tra il 29 febbraio e il 1° marzo, i cittadini della Bosnia sarebbero stati chiamati a dichiararsi favorevoli o contrari ad un Bosnia sovrana ed indipendente, uno Stato di eguali cittadini, i popoli della Bosnia ed Erzegovina – Musulmani, Serbi, Croati e i membri delle altre nazionalità ivi residenti²³.

²⁰ P.NIKOLIC, *op. cit.*, 188; S. SEBASTIA-APARICIO, *Post-War Statebuilding and Constitutional Reform: Beyond Dayton in Bosnia*, Londra, Palgrave Macmillan, 2014, 44;

²¹ R.M. HAYDEN, *Constitutional Nationalism in the Formerly Yugoslav Republics*, in *Slavic Review*, 51(4), 1992, 654-73;

²² Istituita sia per stabilire i parametri per il riconoscimento internazionale dei nuovi Stati che stavano sorgendo dallo smembramento della Jugoslavia sia per indirizzare attraverso pareri non vincolanti le politiche e le strategie necessarie agli aspiranti nuovi Stati per ottenere il suddetto riconoscimento.

²³ Ai sensi dell'art. 152 della Costituzione della Repubblica Socialista di Bosnia ed Erzegovina del 1974;

Il 13 febbraio fu istituita dal Consiglio dei Ministri una Commissione per l'Organizzazione del *referendum* composta da 15 membri coadiuvata da diverse organizzazioni internazionali con missioni tese all'osservazione e implementazione di votazioni democratiche²⁴.

Il tentativo di intervenire per prevenire il rischio di instabilità fu fatto dalla Comunità Europea sotto la guida del Ministro degli Esteri Portoghese, José Cutileiro già a partire dal 23 febbraio, ovvero meno di una settimana prima della data del voto. Cutileiro favorì degli incontri a Lisbona e a Bruxelles durante i quali furono presentate delle proposte di Costituzione ai tre rappresentanti dei partiti maggioritari ovvero Izetbegović per l'SDA, Karadžić per l'SDS e Mate Boban per l'HDZ²⁵. L'accordo iniziale, *Principi fondamentali per una nuova struttura costituzionale per la Bosnia ed Erzegovina*, mirava a mantenere i confini della Bosnia come erano stati disegnati all'interno della Jugoslavia, a creare uno Stato non unitario in cui coesistessero tre unità territoriali e garantire la sovranità ai tre popoli e alle altre nazionalità su tutto il territorio del nuovo Stato. L'accettazione del proseguimento dei negoziati da parte di Izetbegović rappresentava un grande passo verso la possibilità di arrivare ad un compromesso dal momento in cui prima di allora si era sempre mostrato avverso alla possibilità di creare uno Stato che non fosse unitario. Dall'altra parte era la prima volta che i serbi consideravano l'idea di una secessione dalla Jugoslavia.

Su queste basi il 18 marzo a Sarajevo fu presentato l'accordo definitivo, un documento di tre pagine dal titolo *Dichiarazione dei Principi per un nuovo assetto costituzionale per la Bosnia Erzegovina*. Il progetto definitivo era quello di dividere il territorio in Cantoni etnicamente omogenei. A livello centrale il Parlamento sarebbe stato bicamerale²⁶ con la Camera delle Unità Costitutive rappresentante i tre gruppi etnici maggioritari in maniera egualitaria. Era poi previsto il diritto di veto per i tre popoli nella Camera alta dal momento in cui per alcune questioni di straordinaria importanza doveva essere raggiunta ai fini dell'approvazione la maggioranza dei quattro quinti²⁷.

Il problema si pose però quando Izetbegović decise di non accettare il piano ritenendo insufficiente la porzione di territorio assegnata ai Musulmani. Anche i Croati si tirarono fuori

²⁴ COMMISSION ON SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE, *The referendum on independence in Bosnia-Herzegovina*, Washington, 1992, 11-12;

²⁵ Subentrato al moderato Kljuić per volere di Tudjman poiché il suo predecessore stava iniziando ad ammorbidire le sue rivendicazioni nazionaliste e si era mostrato effettivamente favorevole all'esistenza di uno Stato bosniaco in cui convivessero croati e musulmani;

²⁶ R.M. HAYDEN, *Blueprints of a House Divided, The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflicts*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1999;

²⁷ P. SZASZ, *The Quest for a bosnian constitution: legal aspect of constitutional proposals relating to Bosnia*, in *Fordham International Law journal*, V. 19, 1995, 363-407;

anche perché alla luce dell'indipendenza croata non erano più così convinti di voler restare all'interno della Bosnia indipendente.

Al di là del suo fallimento la struttura del *piano-Cutiliero* ha rappresentato il primo prototipo di quell'impianto costituzionale che sarebbe poi riemerso a Dayton²⁸. Si tratta della prima proposta avanzata nella direzione dell'*etno-federalismo* e della sovranità collettiva dei popoli.

Il *referendum* fu comunque celebrato tra il 28 febbraio e il 1° marzo 1992 e, nonostante il tentativo di boicottaggio da parte dei serbi che non si presentarono alle urne, si raggiunse il *quorum* necessario alla validità con il 64,3% degli aventi diritto al voto di cui il 99% si espresse a favore dell'indipendenza che fu proclamata il 3 marzo.

In mancanza di un accordo, la risposta dell'SDS fu la secessione e conseguente creazione della Republika Srpska proclamata il 7 aprile sotto la guida del *leader* del partito, Karadžić.

La stessa estate, Mate Boban, sostenuto da Tudjman così come anche dalla Chiesa cattolica autoproclamò la Repubblica dell'Herceg-Bosna i cui atti istitutivi vennero sanzionati immediatamente ma vanamente dalla Corte Costituzionale.

In contrasto con la linea politica dei partiti bosgnacchi al potere, anche una piccola parte della popolazione musulmana più integralista si separò da Sarajevo costituendo la Provincia autonoma della Bosnia Occidentale²⁹.

Nella restante parte del neonato Stato della Bosnia ed Erzegovina la convivenza tra le diverse nazionalità iniziò a divenire sempre più difficile. In particolare, a Sarajevo, dove la popolazione era mista, gli episodi di violenza erano all'ordine del giorno e, subito dopo la dichiarazione di indipendenza, gruppi paramilitari fedeli a Karadžić avevano iniziato ad alzare barricate dividendo la città in zone etnicamente omogenee e provocando la reazione dei "Berretti Verdi" ovvero le unità paramilitari musulmane.

Il 5 aprile Sarajevo era già stata cinta d'assedio dando inizio alla guerra in Bosnia.

²⁸ come nota anche S. SEBASTIAN-APARICIO, *op. cit.*, 45 la principale differenza è quella della ripartizione territoriale essendo prevista nel primo piano la cantonalizzazione, in modo da creare zone etnicamente omogenee correggendo il primo progetto che prevede tre unità ad ogni modo sempre omogenee. Le soluzioni di Dayton sono anche figlie di anni di guerra e dell'alleanza *in extremis* tra croati e musulmani senza la quale non sarebbe stato possibile giungere ad una rapida fine del conflitto;

²⁹ P. NIKOLIC, *op. cit.*, 189;

1.1 *Brevi cenni sui mutamenti istituzionali e sulle sorti delle minoranze durante il conflitto etnico-politico*

Sia a seguito della dichiarazione di indipendenza che nei primi anni del conflitto, sul piano normativo, non si registrarono modifiche sostanziali e la legislazione a tutela delle minoranze fu lasciata invariata così come anche la Costituzione in vigore rimase quella già menzionata e adottata dalla Bosnia come Repubblica federata della Jugoslavia nel 1974 per quanto ampiamente emendata. In sostanza, l'indipendenza non è stata colta come occasione per disciplinare *ex novo* la materia relativa alla protezione delle minoranze e neppure per dare loro una definizione e uno spazio. Si ricorda, infatti, che per la Costituzione bosniaca in vigore all'epoca della transizione, come si deduce da una lettura integrata del Preambolo e degli articoli 1 e 3, i Croati, i Serbi e i Musulmani erano i popoli della Bosnia insieme agli altri popoli e nazionalità, con riferimento a quelli presenti nel territorio della Jugoslavia³⁰, ad avere eguale diritto al riconoscimento e perseguimento dei propri interessi nazionali ma non vengono menzionate le minoranze. In sostanza, a differenza della Costituzione della Jugoslavia nella quale, come già visto e su disegno di Tito, i cittadini erano stati tripartiti in *narod*, *nardnosti* e altri gruppi, in Bosnia i popoli costituenti venivano divisi tra Musulmani, Serbi e Croati e gli altri riconosciuti tali a livello federale.

Se, dunque, era ormai pacifica in Jugoslavia la coincidenza tra minoranze e nazionalità, *nardnosti*³¹, in Bosnia l'alterazione dei livelli e l'inserimento di una nuova categoria fa di fatto perdere tale certezza.

Dunque, il processo di democratizzazione della Bosnia si è avviato e ha attraversato diverse fasi senza mai del tutto risolvere, e inizialmente senza neppure affrontare, la questione dell'inquadramento, della definizione e della tutela delle minoranze soprattutto con riferimento alla rappresentanza e alla partecipazione politica. Ciò è fondamentale in considerazione del fatto che la tutela e la garanzia delle minoranze costituiscono uno dei pilastri delle democrazie contemporanee oltre ad essere un nodo centrale in tutte le fasi del processo di transizione di ordinamenti caratterizzati da società complesse.

Infatti, se inizialmente la mancata risoluzione del problema ha portato ad uno dei più drammatici conflitti del XXI secolo, nella fase del consolidamento è stata la causa principale

³⁰ J. MARKO, *Bosnia and Herzegovina – Multi-Ethnic or Multinational?*, in *European Commission for Democracy through Law (ed.), Societies in Conflict, Science and technique of democracy*, Nr. 29, Strasburgo, 2000, 99 ss;

³¹ Si era infatti detto che in realtà il termine nazionalità era stato introdotto nel 1974 per sostituire quello di minoranza liberando il concetto di qualsiasi accezione negativa;

dello stallo non solo del processo stesso di democratizzazione ma anche del funzionamento dell'intero apparato statale e della stabilità territoriale.

La Costituzione adottata nel 1974 è stata, come anticipato, più volte emendata³² essendo venuti a mancare i principi ideologici sulla quale era basata. Un importante cambiamento anche relativamente al tema in esame è stato quello approvato nel 1991 con il quale si è provveduto alla riduzione del numero dei Presidenti da nove a sette di cui due membri per ciascuno dei tre popoli più uno per le altre minoranze, tutti eleggibili direttamente. Ad ogni modo solo nel 1993 è stato pubblicato un nuovo testo per quanto sia sostanzialmente il prodotto delle modifiche di cui sopra³³.

Anche in questo caso i Serbi, i Croati e i Musulmani vengono identificati, all'articolo 1, come popoli della Bosnia ed Erzegovina. Tale definizione è però presto contraddetta da alcuni accordi, quali ad esempio quello con la Croazia del 1992³⁴, e dal celebre Piano Vance-Owen del 1993³⁵ nei quali si parla, invece, di “*popoli costituenti*”. In questo caso, a fronte dell'indipendenza, scompare il riferimento agli ulteriori popoli costituenti della Jugoslavia. In altre parole, la categoria di popoli costituenti include e coincide con i popoli Musulmano, Serbo e Croato.

La Costituzione del 1993³⁶ modificava il precedente ed obsoleto testo anche eliminando il riferimento alle nazionalità e menzionando solamente gli “altri popoli” semplificando ulteriormente la ripartizione. Veniva quindi a mancare quel particolare *status* che nel contesto della Jugoslavia era attribuito ai popoli maggioritari negli Stati confinanti.

Questa ulteriore semplificazione si può, in parte, giustificare considerando che la Bosnia è sempre stato l'unico ordinamento a non costituire uno Stato nazionale e cioè a non avere un unico popolo costituente. Dunque, anche se formalmente le nazionalità sono state assorbite dalla categoria “Altri”, in realtà sembrerebbe più opportuno identificarle con i popoli costituenti almeno per quel che riguarda i Croati e i Serbi che sono effettivamente allo stesso tempo gruppi

³² In realtà già con l'apertura al pluralismo e poi con la decisione della secessione, la Costituzione del 1974 risultava se non totalmente disapplicata, quantomeno gravemente erosa, v. S. Gambino, *Potere costituente e transizioni democratiche*, in M. CALAMO SPECCHIA – G. DI PLINIO – R. TONIATTI (a cura di), *I Balcani Occidentali: le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008, 33;

³³ J. MARKO, *op. cit.*;

³⁴ *Sporazum o prijateljstvu i suradnji izmedju Republike Bosne Hercegovine i Republike Hrvatske. Zagreb 1. Srpnja 1992;*

³⁵ Si tratta del secondo tentativo di dotare la Bosnia di una Costituzione portato avanti dall'inviato delle Nazioni Unite Cyrus Vance e dal negoziatore per la Comunità europea David Owen: il primo progetto in questo caso prevedeva una regionalizzazione dell'area in contrasto con la *cantonalizzazione* etnica ritenendo la prima una soluzione più adatta a prevenire instabilità e conflitti di natura etnica o, in alternativa, creare uno Stato unitario opzione che ovviamente non ha mai trovato il supporto di croati e serbi;

³⁶ Preambolo ed articolo 1;

maggioritari, ma non in termini assoluti, nell'ordinamento bosniaco e nei relativi Stati confinanti.

Nel contesto della guerra per l'indipendenza tali questioni non rimasero nell'ambito giuridico ma, al contrario, costituirono il cuore dello scontro armato. La pace in Bosnia non poteva essere neppure auspicata senza prima trovare una soluzione al problema della convivenza etnica.

Per tali ragioni la questione era particolarmente sentita anche a livello internazionale e fu uno dei punti più dibattuti nei diversi progetti orientati ad elaborare un quadro costituzionale e un accordo per la pace in Bosnia. Il primo di questi è il già menzionato Piano Vance-Owen, presentato a Ginevra a gennaio del 1993, che mirava al conseguimento di tre obiettivi quali la pace, dividere il territorio della Bosnia in unità non esclusivamente tagliate con logiche etniche e dotare il nuovo Stato di un quadro istituzionale centrale il cui funzionamento fosse assicurato tramite *power-sharing* e all'interno del quale i popoli fossero costituzionalmente riconosciuti. Il Piano non aveva previsto, a differenza del progetto portoghese, nessuno strumento di veto ma per la prima volta citava gli interessi vitali dei popoli. È a Ginevra, poi, che viene presentata l'idea innovativa di una Presidenza tripartita a capo dello Stato.

Infine, e con l'obiettivo primario di garantire e mantenere proprio i connotati multi-etnici della popolazione, veniva prevista una Commissione per i Diritti Umani³⁷.

Il piano fu accettato subito dai Croati mentre Serbi³⁸ e Musulmani lo respinsero alludendo alle medesime insoddisfazioni in termini territoriali che avevano fatto saltare la proposta antecedente il *referendum*. A maggio del 1993 il piano aveva definitivamente fallito. Aggiustamenti territoriali e il ritorno ad una ripartizione in tre Repubbliche federate etnicamente omogenee furono le modifiche sostanziali presentate da Owen e dal successore di Vance, Stoltenberg, in quello che fu chiamato il *Piano Invincibile* e che, nonostante il nome, tramontò dopo pochi mesi.

Dunque, la “nuova” Costituzione bosniaca del 1993 nasce sostanzialmente già superata. Inoltre, ulteriori peculiarità vanno ricercate nel particolare contesto in cui è entrata in vigore. Infatti, nel 1993 la guerra divideva da un anno il territorio bosniaco in tre parti e la capitale Sarajevo era stretta d'assedio dalle forze paramilitari serbe, dall'Armata della Republika Srpska e, coadiuvata in alcune fasi del conflitto dalle forze croate³⁹ e dall'Armata Popolare Jugoslava.

³⁷ Si tratta di un'istituzione che confluirà negli Accordi di Dayton e il cui funzionamento verrà analizzato a breve;

³⁸ In realtà inizialmente Karadzic aveva firmato l'accordo su pressione di Milosevic, ma l'Assemblea Nazionale dell'RS non lo aveva ratificato;

³⁹ All'inizio in alcune zone della Bosnia croati e musulmani combattevano insieme contro i serbi ma con il rafforzarsi dei rapporti tra Tudjman e Milošević e l'ufficiale non-riconoscimento dell'autonomia della Repubblica di Herceg-Bosna causarono il cambiamento di fronte da parte dei croati. In realtà croati e serbi non formarono una vera e propria alleanza militare ma combattevano separatamente un nemico comune;

Intanto le due Repubbliche autoproclamate iniziarono a dotarsi di un assetto istituzionale proprio e la Republika Srpska adottò una Costituzione approvata dalla sua Assemblea Nazionale tutt'ora in vigore nel territorio federato serbo con le dovute modifiche imposte dall'ordinamento bosniaco *post* bellico⁴⁰.

1.2. Primi esperimenti di sovranità condivisa e federalismo etnico nella Costituzione di Washington

Il panorama istituzionale durante gli anni del conflitto era reso ancor più frastagliato dalla partecipazione attiva della comunità internazionale già presente anche in Croazia nella guerra di secessione del 1991⁴¹ e soprattutto in Bosnia, come visto, sin dal momento dell'organizzazione del *referendum* d'indipendenza. Si tratta di un intervento volto da una parte a promuovere la pace⁴² anche partecipando attivamente al conflitto⁴³ ma dall'altro a dirigere i processi non solo di pace ma anche di *state-building* e di democratizzazione progettando gli impianti istituzionali *post*-bellici capaci di sopportare le tensioni etniche nella direzione di una convivenza pacifica.

I primi risultati conseguiti dal costante impegno di mediazione internazionale, però, vennero alla luce solo a partire dal 1994.

Nei primi mesi di quell'anno, infatti, Tudjman accettò di passare dalla parte dei musulmani ricevendo da Washington come contropartita la possibilità di riprendersi la Krajina passata alla RFJ e di ricevere aiuti per la ripresa economica della Croazia alla fine della guerra.

L'accordo tra Croati e Musulmani fu siglato a Washington il 18 marzo 1994 facendo seguito all'incontro tra le delegazioni croate e bosgnacche avvenuto a Vienna. Le parti si impegnavano a raggruppare le proprie forze e a favorire la creazione di una Federazione di Bosnia ed Erzegovina che sarebbe dovuta essere divisa in otto cantoni di cui tre croati, tre musulmani e due misti con competenze su ogni materia ad esclusione della politica estera e della difesa.

L'accordo andava ben oltre l'alleanza militare dal momento in cui conteneva anche una prima Costituzione che sarebbe stata la base dell'ordinamento giuridico della nuova Federazione

⁴⁰ Il tema verrà approfondito nei paragrafi dedicati alle due Entità previste dagli Accordi di Dayton;

⁴¹ La Guerra di Indipendenza croata aveva anticipato per certi versi quella in Bosnia a partire dallo spietato compimento di crimini contro l'umanità. La guerra si concluse con un bombardamento NATO sulle postazioni serbe, l'operazione Tempesta, nell'agosto 1995;

⁴² La comunità internazionale intervenne immediatamente sia tramite operazioni di *peace-keeping*, come ad esempio l'UNPROFOR dell'ONU

⁴³ In particolare la NATO intervenne in Bosnia con l'Operazione Deliberate Force che permise la liberazione di Sarajevo dopo 3 anni di assedio;

all'interno della quale entravano a far parte, oltre ai territori difesi dai bosgnacchi, l'autoproclama Repubblica croata dell'Herceg-Bosna e la Provincia musulmana della Bosnia Occidentale⁴⁴.

Ai fini dei temi trattati, il valore di tale documento si coglie già all'articolo I.1⁴⁵ dove per la prima volta i Croati e i Musulmani vengono definiti come “popoli costituenti” insieme ad “altri”.

Inoltre, l'articolo I.6 interviene sulla questione della lingua ufficiale definendo come tali il bosniaco e il croato, e l'alfabeto latino per le scritture.

L'organizzazione territoriale è normata, invece, dall'articolo I.2⁴⁶. Lo Stato viene diviso in unità federali chiamate Cantoni i cui confini sarebbero dovuti essere determinati da una legge federale. L'articolo stabilisce anche che i nomi delle unità possono essere esclusivamente quelli della città sede del governo locale o sulla base di particolari elementi geografici caratterizzanti l'area.

L'assetto federale è garantito anche dalla ripartizione delle competenze tra centro e periferia come si evince dalla lettura dell'articolo III⁴⁷. Infatti, la norma costituzionale elenca quelle che sono le competenze dello Stato e, in un secondo articolo, quelle concorrenti. Le materie attribuite ai Cantoni sono quelle non espresse dalla Costituzione secondo l'articolo III.4 il quale, però, è composto anche da una breve lista con “particolari” competenze spettanti alle unità federate, tra cui si evidenziano soprattutto quelle relative alle politiche educative, culturali, di integrazione e promozione sociale.

La parte IV della Costituzione è dedicata agli organi di indirizzo politico⁴⁸ iniziando con una descrizione dell'Assemblea composta da una Camera dei Rappresentanti e una Camera dei Popoli. La prima è composta da 140 membri eletti democraticamente su tutto il territorio nazionale con un sistema non maggioritario, la stessa Costituzione all'articolo IV.1.3 e IV.1.4⁴⁹ prevede che i seggi vengano ripartiti proporzionalmente tra tutti i partiti che abbiano registrato una lista di candidati prima del voto e che abbiano ottenuto almeno il 5% dei voti. Si tratta di liste chiuse dal momento in cui è costituzionalmente sancito che vengano dichiarati eletti i candidati in cima alle liste redatte dai partiti.

⁴⁴ P. NIKOLIC, *op. cit.*, 189;

⁴⁵ *International Legal Materials*, V. XXXIII, N. 3, 1994, 744;

⁴⁶ *Ivi*, p. 744;

⁴⁷ *Ivi*, p. 750;

⁴⁸ Sul concetto di indirizzo politico v. nota 83;

⁴⁹ *Ivi*, p.

La Camera dei Popoli è, invece, composta a norma dell'articolo IV.2.6⁵⁰ da 30 membri Croati e 30 Musulmani. Si aggiungono ad essi altri rappresentanti il cui numero è nella stessa proporzione a 60 di quello di coloro che non si sono identificati come bosniaci o croati rispetto al numero di legislatori così identificati. I deputati della Camera alta vengono nominati dalle Assemblee cantonali nel rispetto della consistenza demografica di ciascuno in modo tale che venga, per quanto possibile, espresso sempre un numero paritario di componenti croati, musulmani e proporzionalmente di identità diversa da questi.

Per quanto riguarda la forma di Governo, la Costituzione inserisce il Presidente e il Vice-Presidente nella parte dedicata all'esecutivo ma sia la modalità della sua elezione che le sue competenze non sembrano essere compatibili con il modello presidenziale. Il Capo dello Stato viene eletto dalla Camera dei Rappresentanti a maggioranza dei suoi componenti e dalla doppia maggioranza, ovvero anche quella interna a ciascun gruppo dei due popoli, nella Camera dei Popoli. Si tratta in realtà di un'approvazione dei nomi scelti da un *caucus* di rappresentanti della Camera dei Popoli composto da un numero paritario di deputati bosniaci e croati⁵¹.

Non è comunque previsto l'istituto della controfirma e il Presidente concorre con il Primo Ministro alla determinazione della politica estera. Si tratterebbe, dunque, di una forma di governo parlamentare nella variante semipresidenziale sul modello di quella già adottata in altri ordinamenti di recente democratizzazione, in particolare quelli dell'Europa Centro-Orientale⁵².

Anche gli articoli dedicati al Presidente e al suo Vice Presidente evidenziano come l'appartenenza ad uno dei due popoli costitutivi sia fondamentale per partecipare attivamente alla determinazione delle scelte politiche ed istituzionali più importanti della Federazione e per poter effettivamente avere parte all'interno del circuito decisionale. In sostanza già si profila una esplicita discriminazione dell'elettorato passivo, ed implicita di quello attivo, che caratterizzerà non senza controversie il futuro ordinamento bosniaco.

Ma la conseguenza che risulta essere più grave, soprattutto da un punto di osservazione diacronico, è che leggendo soprattutto i primi articoli di entrambe le Costituzioni, ovvero quella di Washington e la successiva di Dayton, è chiaro che fattori quali la religione e la lingua siano prerogative per l'esercizio di determinati diritti sociali e politici e che l'accesso alla vita politica potesse avvenire soltanto attraverso l'identificazione con uno dei, rispettivamente due o tre,

⁵⁰ Ivi, p 751;

⁵¹ Ivi, p. 752;

⁵² Il modello semipresidenziale è stato adottato ad esempio in Polonia, Romania, Ucraina;

gruppi etnici definiti popoli costituenti. In sostanza, il conflitto etnico è stato così istituzionalizzato⁵³.

L'unica differenza, più formale che sostanziale, tra la Costituzione di Washington e quella di Dayton è la sostituzione del termine "Musulmano" con "Bosniaco"⁵⁴ in riferimento ad uno dei popoli costituenti. Questa modifica, per quanto non abbia cambiato la realtà dei fatti, intendeva affievolire il collegamento tra il fattore religioso e l'identità nazionale a favore, invece, di quelli culturali e linguistici. In qualche modo, si era cercato di esorcizzare anche la paura di uno Stato o unità di esso islamico come era stato, anche se ufficialmente solo in un primo momento, paventato anche da Izetbegović⁵⁵.

In realtà, la sostituzione della parola "Musulmani" con "Bosniaci" tra Washington e Dayton li ha ufficialmente resi sinonimi e intercambiabili, costituzionalizzando definitivamente il fatto che con il secondo termine ci si riferisca ad un gruppo etnico della Bosnia differente da quelli serbo e croato ed eliminando, dunque, la possibilità che ci si possa riferire a tutti i cittadini dello Stato. Un corollario di ciò è, naturalmente, che non esiste un termine univoco per distinguere chi abbia lo *status* di cittadino della Bosnia⁵⁶.

La previsioni di istituti e di categorie strettamente legate ai profili etnici e religiosi trovano parziale giustificazione considerando la natura dei testi costituzionali in quanto rispettivamente allegati agli Accordi internazionali di Washington e di Dayton il cui primario scopo era quello di riportare urgentemente la pace nel territorio della Bosnia anche al fine di stabilizzare tutta l'area dei Balcani rimandando ad un momento successivo la risoluzione delle controversie legate alla coabitazione etnica. A conferma di ciò si ricorda che l'impianto istituzionale doveva essere in entrambi i casi provvisorio ed essere presto sostituito da una Costituzione di emanazione effettivamente democratica e non prodotta da un procedimento eterodiretto.

⁵³ S. SEBASTIAN-APARICIO, *op. cit.*, 6, S. WOLFF, *Conflict resolution between power sharing and power diving, or Beyond?*, in *Political Studies Review*, 5(3), 2007, 377-71; W. CONNORM, *Ethnonationalism: the quest for understanding*, Princentn, Pirncenton University press, 1994, 104;

⁵⁴ Sulla differenza tra "muslimantsvo" or "bosnjastvo" v. J. MARKO, *op. cit.*;

⁵⁵ In età giovanile quando era uno studente di giurisprudenza, Izetbegović si avvicinò ai Giovani Musulmani legati ad altri movimenti analoghi nelle differenti realtà islamiche. Izetbegović non si iscrisse mai al partito comunista e per le sue posizioni panslaviste ed estremiste fu incarcerato tre volte. Fu inoltre processato per la pubblicazione della "Dichiarazione Islamica" del 1970. Tra i suoi scritti si ricordano anche "Problemi del Rinascimento islamico", "L'Islam tra Est e Ovest", oltre che un'autobiografia;

⁵⁶ Originariamente, infatti, con il termine "Bosniaco", di derivazione ottomana, si distinguevano i musulmani autoctoni da quelli di origine turca impiantati in Bosnia. Durante l'epoca del protettorato e poi dell'annessione austriaca al termine "bosniaco" fu data un'accezione transnazionale comprendendo tutti i residenti nel territorio della Bosnia a prescindere dal gruppo etnico di appartenenza. Questa interpretazione poteva essere valida e ben accolta in alcune realtà locali (ad esempio per la popolazione della Bosnia centrale abituata a vivere in comunità pacifiche e storicamente etnicamente eterogenee) ma dopo la radicalizzazione post-bellica una tale accezione sarà più difficilmente accettata soprattutto dai gruppi serbi.

In realtà, però, la Costituzione di Washington, con tutte le modifiche rese necessarie dei mutamenti istituzionali, è tutt'ora in vigore in una delle due Entità federate della Bosnia mentre la Costituzione di Dayton, come si avrà modo di vedere, soffre dell'incapacità manifestata dagli attori politicamente rilevanti di apportarne significativi emendamenti.

Ad ogni modo la durata della Costituzione di Washington così come della Federazione come Stato centrale fu effettivamente molto breve, poco più di anno, poiché a seguito dell'Accordo i musulmani, con l'appoggio dei croati, riuscirono sul piano bellico a passare rapidamente al contrattacco e, favoriti anche dall'aiuto militare della NATO, intervenuta nel quadro dell'operazione “*Deliberate Force*” a partire da agosto 1995, portarono a fine settembre la resistenza serba al totale logoramento⁵⁷.

Fu, infatti, proprio durante il bombardamento delle postazioni serbe intorno a Sarajevo da parte degli aerei della NATO che iniziarono a Dayton, in Ohio, le trattative di pace tra Tadjman, Milošević e il Presidente bosniaco Izetbegović, in quanto rappresentanti delle parti in conflitto, e con la mediazione di più di cinquanta altri Stati⁵⁸.

Gli Accordi di Pace di Dayton, siglati il 22 novembre e ratificati poi a Parigi il 14 dicembre 1995, hanno portato al definitivo cessate-il-fuoco e hanno dotato la Bosnia di una Costituzione democratica⁵⁹. Il procedimento di adozione di tale testo individua la Bosnia ancora una volta come un caso speciale. Infatti, la Costituzione è stata adottata, insieme agli Accordi di pace andando a costituirne esattamente l'Allegato IV, dalle tre delegazioni guidate ciascuna rispettivamente dal rappresentante dei tre popoli ovvero Alja Izetbegović per i musulmani, Franjo Tadjman per i croati e Slobodan Milosevic per i serbi.

Il testo originale della Costituzione della Bosnia, in linea con gli altri allegati dell'Accordo, è redatto esclusivamente in lingua inglese con versioni ufficiali nelle lingue della Bosnia⁶⁰.

Il nuovo Stato della Bosnia ed Erzegovina torna così a comporsi dei territori della Republika Srpska (RS) e della Federazione (FBiH) del 1994, a sua volta già frutto del recupero dell'Herceg Bosna, che costituiscono le due Entità federate. La ripartizione territoriale non è omogena ma

⁵⁷ Si tratta dell'operazione militare organizzata contro l'Armata della RS che ebbe luogo dal 30 agosto al 20 settembre 1995 ufficialmente in risposta alla strage del Markale (mercato) del 28 agosto e che permise di modificare la posizione dell'ONU ad ogni intervento armato sostenuta dall'inizio del conflitto;

⁵⁸ I negoziati sono stati avviati a Dayton, in Ohio, mentre gli aerei NATO bombardavano ancora le postazioni serbe intorno a Sarajevo. I protagonisti delle trattative di pace sono stati Tadjman, Milošević e il leader bosniaco Izetbegović, in quanto rappresentanti delle parti in conflitto con la mediazione di più di cinquanta altri Stati. Nella pratica furono dirette dal mediatore statunitense Richard Holbrooke, dall'inviato speciale dell'Unione Europea Carl Bildt e dal viceministro degli esteri della Federazione Russa Igor' Ivanov.

⁵⁹ Poiché la Costituzione è un allegato agli accordi per la Pace in dottrina si è ritenuto piuttosto che “fosse stata imposta ai popoli della Bosnia ed Erzegovina” o “donata” come riporta P. NIKOLIC, *op. cit.*, 190;

⁶⁰ J. WOELK, *La lunga transizione della Bosnia ed Erzegovina “da Dayton a Bruxelles”*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, 510;

ricalca piuttosto i confini dei fronti militari al momento del cessate-il-fuoco. La stessa città e capitale Sarajevo viene divisa in unità amministrative, Municipi, alcune appartenenti all'Entità della RS e altri al Cantone di Sarajevo a sua volta partizione della FBiH.

Uscita dalla guerra la Bosnia riprende quindi il processo di democratizzazione iniziato nel 1990 con l'affermazione del pluralismo politico.

La transizione dal regime socialista a quello democratico è passata attraverso tre anni di guerra mentre l'instaurazione della democrazia è stata possibile grazie alla diplomazia occidentale emersa a Dayton.

I protagonisti di queste prime due fasi del processo di democratizzazione sono la comunità internazionale, soprattutto, e i partiti politici.

Infatti, le operazioni militari e il comando delle diverse forze paramilitari durante la guerra furono gestite direttamente dai tre partiti dell'SDA, dell'HDZ e dell'SDS che quindi, avendo spostato le fratture, di natura prevalentemente etnica, dalla sfera politica al piano militare le avevano radicalizzate. Di conseguenza il consolidamento della democrazia si stava realizzando in un momento in cui anche la società civile, su *input* dei partiti, era caratterizzata da una diversificazione etnica ancor più polarizzata rispetto a quella del 1990.

Invece la comunità internazionale, intervenendo in maniera risolutiva nel conflitto, e avendo dettato implicitamente le condizioni di pace, si è inserita in maniera determinante nella transizione intervenendo attivamente anche nelle fasi successive di instaurazione e consolidamento della democrazia.

Non tutte le indicazioni della comunità internazionale, sancite negli Accordi di Dayton e nei suoi allegati, sono state pienamente rispettate e altre sono state liberamente interpretate come si avrà modo di analizzare a breve.

In particolare, non è stato possibile realizzare il cosiddetto “ritorno dei rifugiati⁶¹”. In questo caso ci si riferisce a croati, serbi e musulmani costretti ad abbandonare la propria residenza a causa di quella che è stata la caratteristica più drammatica e tristemente nota della guerra ovvero la pulizia etnica⁶².

Genocidio ed altri crimini di guerra sono stati perpetrati da tutte le parti in campo e hanno portato ad una vera e propria forzata omogeneizzazione etnica dei territori. I rifugiati di guerra croati e serbi ritiratesi nella rispettiva madrepatria difficilmente la hanno poi abbandonata o hanno preferito, ad ogni modo, tornare in Bosnia solo in unità locali in cui rappresentassero la

⁶¹ Cf the reports of the Office of the High Representative to the Secretary-General of the UN or to the Peace Implementation Councils (PICs).

⁶² Riferimenti;

maggioranza. Cioè è ugualmente avvenuto per i profughi bosniaci tornati in patria negli anni successivi al conflitto.

Le cause sono dipese in gran parte anche dal fatto che gli strumenti normativi sono risultati insufficienti a favorire il rientro lasciando i rifugiati privi di qualsiasi garanzia per il recupero di beni patrimoniali e per una vita libera e dignitosa.

Ciò ha contribuito a rendere le due Entità del nuovo Stato, ovvero la RS e la FBiH, simili a due differenti Stati nazionali rispettivamente dei Serbi e dei Musulmano-Croati⁶³. Per quanto riguarda la Federazione, tale divisione identitaria e nazionale si estende a livello di unità inferiori etnicamente omogenee ovvero Cantoni e Municipi.

Dunque, la scelta sull'organizzazione territoriale, pur mantenendo sicuramente il grande merito di aver messo fine immediata alla guerra, è la principale ragione per cui si è praticamente costituzionalizzato quanto tre anni di conflitto e di pulizia etnica avevano realizzato.

A tal proposito, rileva dire anche che la nuova Costituzione non sostituisce formalmente quella del 1994 voluta dagli Accordi di Washington, ma quella del 1993.

Ma definire il nuovo Stato della Bosnia ed Erzegovina come successore di quello del 1992 ha una valenza puramente simbolica. Storicamente e istituzionalmente, in effetti, la Bosnia è esistita come Stato indipendente e autonomo, e con gli stessi confini riconosciuti a Dayton, per pochissime settimane se non giorni dopo la dichiarazione del 1° marzo 1992. Si tratta, dunque, di una continuità stabilita più per opportunità internazionale che non per logica costituzionale⁶⁴ a conferma ancora una volta che la Bosnia esiste e viene riconosciuta quasi più dagli attori esterni e dalla comunità internazionale che non da quelli interni. Effettivamente, i partiti si sono sempre mossi su logiche e retoriche divisive facendo leva su quella che è non solo cultura ma anche la storia istituzionale riconosciuta come propria delle diverse componenti etniche di cui sono i rappresentanti. E tale tradizione non è certo quella della Bosnia indipendente o della Bosnia come Repubblica Federata costruita *ad hoc* all'interno della Jugoslavia socialista. Ogni gruppo etnico si riconosce nella storia politica, istituzionale e culturale del popolo a cui appartiene. La Bosnia rappresenta dunque una parentesi di discontinuità per molti suoi cittadini e su questo i partiti etnici riescono a costruire le loro politiche autonomiste, se non secessioniste.

⁶³ J. MARKO, *op. cit.*, 101-102;

⁶⁴ P. NIKOLIC, *op. cit.*, 191;

In altre parole, Dayton ha accettato la costruzione di un sistema giuridico sulle basi di due⁶⁵ preesistenti ordinamenti costituzionali⁶⁶.

Tolta, così, ogni possibilità teorica e pratica di creare un *demos*⁶⁷, l'impianto costituzionale ideato a Dayton ha limitato ogni occasione di convivenza tra i tre popoli e tra questi e le minoranze cristallizzando anche così quel conflitto etnico che si è trasferito sul campo politico⁶⁸.

1.3. *L'eterogenesi dei fini di Dayton: dall'obiettivo del recupero della società pluralista all'istituzionalizzazione del conflitto etnico*

Il contesto e le condizioni con le quali si è venuto a formare il nuovo Stato bosniaco sono indubbiamente eccezionali e in qualche modo atipiche.

Lo stesso processo costituente si è concretizzato, come si è avuto modo di vedere, senza la partecipazione del popolo, al quale non è stato lasciato il minimo spazio, ed attraverso la guida internazionale il cui primo scopo era, però, quello di mettere fine all'atroce conflitto che continuava da oltre tre anni e poi, solo secondariamente, quello di creare le basi per un ordinamento democratico. Se a livello formale la nuova Costituzione della Bosnia può, quindi, risultare paragonabile ad un testo costituzionale, a livello procedurale si fa più fatica a catalogarlo come tale.

La modalità con la quale è stata redatta e poi è entrata in vigore la Costituzione contraddice sostanzialmente quando vi è scritto al suo interno, esattamente nel Preambolo. Si legge infatti che sono i tre popoli costituenti, su cui si avrà modo di tornare, insieme agli Altri a proclamare quanto contenuto poi nel testo stesso⁶⁹ quando in realtà in nessun modo, se non tramite una rappresentanza indiretta e non democraticamente scelta, il popolo è stato parte del processo

⁶⁵ Le due Entità erano infatti già dotate delle Costituzioni, rispettivamente del 1994 e del 1992, in quanto Stati autonomi.

⁶⁶ v. D. DUKANOVIC, *Bosnia-Herzegovina: Changes in the constitutions of Entities*, in *Review of International Affairs, Medunarodna politika*, April-June 2002, 18 ss; A. TORRE, *I governi locali nella grande transizione costituzionale balcanica*, in M. CALAMO SPECCHIA – G. DI PLINIO – R. TONIATTI (a cura di), *I Balcani Occidentali: le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008, 53; D. SOKOLOVIC - F BIEBER, *Reconstructing Multiethnic Societies: the case of Bosnia-Herzegovina*, Aldershot, Ashgate, 2001, 71;

⁶⁷ Sulla questione nel caso specifico della Bosnia R.M. HAYDEN, *Democracy without Demos? The Bosnian constitutional experiment and the Intentional construction of nonfunctioning States*, in *East European Politics and Societies*, V. 19 n.2, 2005, 226-259;

⁶⁸ Per una definizione completa v. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006;

⁶⁹ P. NIKOLIC, *op. cit.*, 190;

costituente. Da questo punto di vista la Costituzione si qualifica come atto *eteroimposto*⁷⁰, ovvero frutto di un potere costituente esterno all'ordinamento stesso⁷¹.

Inoltre, un'altra specificità della Costituzione dei Dayton è l'inserimento della Convenzione Europea per i diritti Umani come fonte sovraordinata alla legge⁷². Anche ad altri accordi internazionali relativi alla tutela dei diritti umani, menzionati nell'Annesso I alla Costituzione stessa, è stata attribuita comunque una posizione particolare poiché trovano applicazione diretta nell'ordinamento bosniaco⁷³. Ciò avviene nonostante la Bosnia non sia parte dei trattati di riferimento, di conseguenza tali fonti fanno parte dell'ordinamento bosniaco non in virtù di una ratifica, quanto della loro mera menzione in Costituzione⁷⁴.

L'assetto delle fonti così costruito costituisce una delle tracce più evidenti dell'intervento di mediazione occidentale durante la stipula degli accordi per due ordini di motivi. In primo luogo, in quanto si tratta di una norma innovativa e riscontrabile solo nelle costituzioni più moderne che prestano particolare attenzione ai rapporti internazionali e alla legislazione sovranazionale e non ha, dunque, alcun tipo di collegamento con la tradizione e la cultura giuridica della Bosnia. In secondo luogo, poi sono la conseguenza e la prova della sfiducia nel futuro funzionamento delle garanzie di tutele dei diritti umani da parte delle legislazioni, ma ancor di più delle istituzioni bosniache.

L'articolato sistema delle fonti si completa poi con le Costituzioni e le leggi delle unità federate, le due Entità e i Cantoni che costituiscono la FBiH.

Il nuovo ordinamento si basa, comunque, sul principio cardine dell'uguaglianza dei tre popoli costituenti. Gli altri pilastri sono individuabili in quello federativo, anche esso originato dalla composizione multi-etnica della comunità, e quello, non del tutto applicato, del progetto consociativo che riguarda la funzione e l'attività di tutte le istituzioni sui cui dovrebbe fondarsi o omologarsi la stessa forma di Governo della Bosnia.

Uno strumento tipico di un regime così strutturato è quello del potere di veto la cui previsione riporta sostanzialmente più ad un ordinamento di diritto internazionale che non ad uno Stato.

⁷⁰ v. G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, V. 2, Padova, CEDAM, 2004, 249 ss;

⁷¹ M. CALAMO SPECCHIA – G. DI PLINIO – R. TONIATTI (a cura di), *I Balcani Occidentali: le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008, 11;

⁷² Art. II.2: *The rights and freedoms set forth in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols shall apply directly in Bosnia and Herzegovina. These shall have priority over all other law.*

⁷³ Art. II.1: *The enjoyment of the rights and freedoms provided for in this Article or in the international agreements listed in Annex I to this Constitution shall be secured to all persons in Bosnia and Herzegovina without discrimination on any ground such as sex, race, color, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status..*

⁷⁴ L. MONTANARI, *La tutela dei diritti nelle nuove Costituzioni dei Balcani occidentali*, in M. CALAMO SPECCHIA – G. DI PLINIO – R. TONIATTI (a cura di), *op. cit.*, 177;

Il veto non è l'unico istituto di diritto internazionale che opera all'interno del sistema giuridico bosniaco. Infatti, i tradizionali organi costituzionali sono affiancati dalla presenza dell'Alto Rappresentante di nomina internazionale e dotato di ampi poteri. Anche la Corte Costituzionale è integrata da tre giudici su nove di nomina esterna configurandosi come un organo misto. Peculiare è poi la Commissione per i Diritti Umani anch'esso istituto di diritto internazionale con giurisdizione esclusivamente interna e a composizione mista.

Sostanzialmente tutti i principi su cui il nuovo ordinamento si fonda possono essere inquadrati come *condizionamenti diretti*⁷⁵ ovvero sono entrati a far parte del sistema giuridico non tanto per emulazione e interiorizzazione di quelli sanciti dalle Costituzioni occidentali a cui volontariamente si ispirano ma, in realtà, per vera e propria imposizione esterna.

Un altro elemento originale descritto nel testo di Dayton è la mancanza di una disciplina sul sistema di giustizia. Non si tratta ovviamente di una dimenticanza da parte dei redattori quanto piuttosto di un errore di valutazione. Infatti, si era ritenuto possibile delegare l'intera materia alle autonomie locali non pensando però alle conseguenze legate alle differenti interpretazioni date alla legge centrali da parte dei sistemi giudiziari locali. Una parziale correzione è stata resa possibile, con tutte le difficoltà applicative e concrete, con la cessione della competenza allo Stato centrale un tipico strumento previsto dal costituente internazionale.

La Costituzione di Dayton è comunque un testo breve, strutturato in soli dodici articoli e due allegati, anche se qualitativamente si ispira maggiormente ai testi costituzionali più recenti e lunghi che non esprimono esclusivamente i fondamenti dello Stato e il funzionamento delle istituzioni ma contengono anche ampi decaloghi di diritti e numerose disposizioni inerenti al coordinamento e all'organizzazione tra i diversi organi e i rapporti tra questi e la società civile⁷⁶.

Secondo il Preambolo, connotato da disposizioni programmatiche ma che hanno valore vincolante e cogente⁷⁷ distribuite in dieci *linee*⁷⁸, la Costituzione della Bosnia deve basarsi sul rispetto della dignità umana, della libertà e dell'uguaglianza tendendo al conseguimento della pace, della giustizia, della tolleranza e della riconciliazione. La democrazia, la tutela della proprietà privata e la promozione del libero mercato vengono descritti come i capisaldi del

⁷⁵ M. CALAMO SPECCHIA – G. DI PLINIO – R. TONIATTI (a cura di), *op. cit.*, 10;

⁷⁶ Il modello breve è indubbiamente di stampo anglosassone assomigliando nella struttura alla Costituzione americana come nota R. KUZMANOVIC in *Il costituzionalismo della Bosnia-Erzegovina*, in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, Giuffrè, 2003, 223; tutta via il testo si articola poi in numerosi e dettagliati paragrafi;

⁷⁷ Questo essenzialmente perché essendo parte di un Trattato internazionale questo è vincolante in tutte le sue parti. "This is because the Constitution is part of a treaty, and has to be interpreted in accordance with the Vienna Convention on the Law of Treaties, art 31." Sentenza U-5/98-III sul valore normativo dei preamboli v. in generale L. ORGAD, *The preamble in constitutional interpretation*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2010, 714; *contra* R. KUZMANOVIC, *op. cit.*, 225;

⁷⁸ Con tale termine ci si riferisce ai 10 brevi principi espressi nel Preambolo;

nuovo sistema per il conseguimento oltre che della pace anche della crescita economica. Compare, poi, un importante riferimento alle Nazioni Unite i cui scopi e principi dovrebbero fungere da guida per lo Stato.

Si legge anche che la sovranità della Bosnia, così come la sua indipendenza e la sua unità territoriale devono essere garantiti entro i limiti consentiti dal diritto internazionale.

Inoltre, la Bosnia si pone l'obiettivo e l'obbligo di tutelare i diritti umani ispirandosi alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, alle Convenzioni internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali e alla Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, nonché ad altre strumenti di diritti e ricordando i Principi fondamentali concordati a Ginevra l'8 settembre 1995 e a New York il 26 settembre 1995.⁷⁹

Infine, l'ultima disposizione del Preambolo, nel nominare “*Bosniacs, Croats, and Serbs, as constituent peoples*”⁸⁰, è divenuto uno dei punti più dibattuti dell'intera costituzione riproponendo la questione della discriminazione etnica appena accennata nel breve periodo in cui era in vigore la Costituzione decisa a Washington e che verrà poi approfondita.

La Costituzione della Bosnia ed Erzegovina inizia, poi, con una descrizione che va dall'assetto generale fino all'identificazione della capitale, Sarajevo, e alla descrizione della bandiera.

Nell'articolo I.2 si afferma nuovamente e più esplicitamente il principio democratico congiuntamente a quello dello Stato di diritto e si assicurano elezioni libere e democratiche.

Le successive disposizioni, relative all'organizzazione territoriale dello Stato, alla tutela e garanzia dei diritti e alla forma di Governo saranno materia dei prossimi paragrafi.

In conclusione, la Costituzione della Bosnia ha tentato di risolvere le tre questioni fondamentali poste dalla comunità internazionale fin dalle prime settimane di guerra quali, come detto, quella della pace, della costituzionalizzazione dei diritti dei tre popoli costitutivi e una forma di Governo idonea a sviluppare un senso di responsabilità politica comune e un indirizzo politico⁸¹ condiviso attraverso gli strumenti del *power-sharing*, e, in ultimo, la

⁷⁹ v. il Preambolo della Costituzione;

⁸⁰ *Ivi*;

⁸¹ Fu V. CRISAFULLI che introdusse tale espressione facendola equivalere a quell'attività attraverso cui gli organi costituzionali individuano i fini generali della loro azione favorendo un coordinamento dei vari atti di natura giuridica formale degli organi pubblici per il conseguimento di finalità generali, escludendo che l'indirizzo politico sia un'autonoma e distinta funzione dello Stato. Trattasi, quindi, di una funzione che ingloba le caratteristiche del coordinamento e dell'unitarietà. È Costantino Mortati, illustre costituzionalista e membro dell'Assemblea Costituente che ha classificato le forme di governo sulla base dell'indirizzo politico, intendendo per esso quella funzione di governo che consente di determinare le finalità generali e il programma attuativo da parte dello Stato, elevandolo a vera e propria fonte del diritto e valorizzandone il diverso contenuto che può assumere a seconda dell'interpretazione che ne viene data dalle forze politiche. Secondo la teoria di C. LAVAGNA l'indirizzo politico non è una formula ben definibile né possono identificarsi a priori gli atti giuridici e formali. Trattasi, bensì, di

divisione in unità territoriali tali da garantire ai tre popoli autonomia e alle minoranze le relative tutele.

Alla luce di ciò la stabilità del nuovo ordinamento e la sua funzionalità dipendono inevitabilmente dal rapporto tra i popoli e dai loro diritti e tutele sia nelle aree in cui sono maggioritari sia in quelle in cui rappresentano una minoranza.

Da questo punto di vista gli strumenti normativi pensati e individuabili nel sistema giuridico bosniaco sono essenzialmente tre. Il primo è quello classico di tutte le democrazie costituzionali contemporanee ed è costituito dalle prescrizioni di rango costituzionale, di legislazione primaria e, è particolarmente evidente nel caso della Bosnia, di recepimento delle tutele internazionali in materia di diritti umani e in particolare delle minoranze. Si tratta di diritti la cui soggettività è attribuita esclusivamente alla persona umana, cioè all'individuo, ma che nel caso della Bosnia assumono più concretamente il carattere di diritti collettivi per il cui esercizio, quindi, è necessaria l'appartenenza ad un determinato gruppo.

Il secondo strumento è quello della partecipazione e della rappresentanza politica dei gruppi etnici e risponderebbe all'obiettivo individuato dalla comunità internazionale di basare su logiche consociative il processo decisionale. In realtà, i popoli in quanto tali hanno diritto ad essere rappresentati in tutte le istituzioni centrali non soltanto negli organi costituzionali e di indirizzo politico. Anche all'interno della magistratura o della pubblica amministrazione deve essere rispettata la ripartizione in quote riservate a ciascuno dei tre popoli. Funzionali a tale strumento sono il veto etnico e la possibilità di sollevare su una questione l'interesse vitale aggravando, però, il procedimento decisionale a causa della richiesta di maggioranze speciali e di ulteriori lunghe negoziazioni tra le parti.

Infine, l'ultimo e forse più caratterizzante strumento è quello dell'*etno-federalismo*. La suddivisione in unità territoriali locali, argomento delicato e che è stato motivo di respingimento

un'attività che può essere considerata solo successivamente poiché essa assume concretezza solo dopo, mentre nel momento in cui viene formulata rimane un programma generico che può essere disatteso. Cfr. su questo V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, 55 ss.; G. GROTTANELLI DE SANTI, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. Giur.*, XVI, Roma, Treccani, 1990, 1. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1982, 715-716; M. PERINI, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. Giur.*, XVI, Roma, Treccani, 2003, 1; v. anche il concetto nella sua analisi diacronica ritrova spesso delle definizioni e delle interpretazioni al limite tra la scienza politica e il diritto costituzionale. Sul piano del diritto comparato, invece, si possono forzatamente trovare delle analogie con il termine *policy* quindi v. *Policy* in *The Oxford English Dictionary*, VII, Oxford, 1933, 1071. L'indirizzo politico è, dunque, sommariamente quel fine verso il quale una comunità orienta le sue scelte e la sua condotta e realizzabile attraverso un'azione politica e quindi con l'attività di governo. Ciò che più interessa al momento, però, è il fatto che il conseguimento di un fine è generalmente la ragione per cui una comunità sociale, soprattutto quella statale, si costituisce. Non servono dunque ulteriori spiegazioni per notare da questi brevi cenni che non può esistere un indirizzo politico bosniaco poiché manca alla base una comunità con obiettivi politici comuni;

da parte dei musulmani soprattutto di possibili soluzioni di pace, non ha potuto rispondere ad alcuna logica predefinita ed è stato deciso sostanzialmente sul campo militare.

I confini tra le due Entità, la FBiH e la RS sono stati disposti sulla base della sconfitta subita da parte dei Serbi, i quali si sono trovati dunque ad avere scarso margine di contrattazione.

Non è stata quindi affrontata in ultima istanza la questione se fosse più funzionale ai fini della stabilizzazione ovvero cantonalizzare l'intero territorio per garantire l'omogeneità etnica di tutte le unità oppure se preferire una suddivisione in aree più ampie, numericamente ridotte e non suddivise esclusivamente su criteri etnici ma anche valutando fattori storici e geografici.

Ma la specialità del federalismo bosniaco non è tanto determinata dalla composizione demografica delle sue Entità quanto dagli ampi poteri e competenze di cui queste sono state investite e soprattutto della legittimità di cui godono le rispettive autorità in confronto alla quasi totale mancanza riferita a quelle centrali.

La struttura di Dayton è stata pensata in modo tale che la divisione territoriale in aree, per forza di fatti, etnicamente omogenee compensasse le prevedibili spinte centrifughe. A tale scopo avrebbe dovuto partecipare anche l'impianto istituzionale centrale impostato su meccanismi consociativi e quindi basati sull'accordo, sul compromesso e sulla capacità delle parti di individuare interessi nazionali, bisogni e mezzi comuni per farvi fronte. Inoltre, il potenziale del *power-sharing* bosniaco doveva essere incrementato dalla condivisione con attori internazionali⁸² i quali a vario titolo, si pensi ai cosiddetti giudici stranieri della Corte Costituzionale o ancor di più ai poteri dell'Alto Rappresentante, partecipano alla vita politico-istituzionale del Paese.

Come si avrà modo di dire a breve, in questo senso l'obiettivo di Dayton non è stato centrato e le istituzioni sono state bloccate nell'indecisionismo e nel perenne rischio, spesso concretizzatosi, del conflitto tra gruppi etnici e della crisi istituzionale. In questi casi, l'intervento della comunità internazionale si è rivelato più come quello di un *deus ex machina*, dall'alto e dall'esterno, che non come quello di un partecipante o quanto meno di un mediatore interno.

Le istituzioni centrali vengono sabotate dai partiti stessi, impossibilitate a svolgere le attività loro conferite, rendendo la vita politica confinata esclusivamente a livello delle unità locali etnicamente omogenee.

A chiudere il cerchio, la tutela dei diritti delle minoranze, che, pur essendo tra i fondamenti tipici e imprescindibili di tutte le forme di Stato democratiche, non può essere garantita a livello

⁸² F. BIEBER, *The challenge of institutionalizing ethnicity in western Balkans*, in *Max Plank Yearbook of United Nation Law*, Leiden-Boston, 2001, 1-64;

nazionale dal momento in cui le politiche di implementazione non trovano facilmente accordo a livello centrale e le due Entità e i dieci Cantoni tutelano in maniera differente i gruppi a seconda di quale sia quello maggioritario⁸³.

La compresenza di tutti e tre gli strumenti appena descritti rende il modello di integrazione tra gruppi etnici e minoranze *un unicum* anche nel complesso panorama balcanico. Questo articolato sistema si è rivelato però altamente disfunzionale in una comunità sociale e politica divisiva e ancora in forte conflitto. Inoltre, la competizione tra partiti etnici e le norme che stabiliscono la composizione etnica dei vari organi costituzionali e amministrativi ha di fatto tagliato fuori dalla vita politica gli altri cittadini appartenenti a minoranze e nazionalità diverse da quella musulmana, croata o serba, o quantomeno ne ha comunque significativamente pregiudicato la partecipazione e le loro istanze rappresentative.

La Costituzione di Dayton può definirsi, dunque, come un atto giuridico atipico e provvisorio⁸⁴ adottato dalla comunità internazionale in emergenza con la finalità di stabilizzare i rapporti interetnici in Bosnia al fine di porre le basi per un successivo processo costituente che non fosse, almeno non del tutto, eterodiretto e si svolgesse nel pieno rispetto dei principi democratici. Ciò che realmente ha realizzato è uno Stato centrale debole che, prendendo la forma della Jugoslavia dell'ultimo decennio, può classificarsi più come una “*quasi confederazione*”⁸⁵ che non come una vera e propria federazione.

Nei prossimi paragrafi verranno analizzati i tre strumenti sopramenzionati al fine di comprendere come la mancanza di un'effettiva tutela delle minoranze, il fallimento del meccanismo consociativo e l'organizzazione territoriale abbiano influito non soltanto sull'avanzamento della transizione democratica ma anche sul processo di *state-building*. In definitiva ci sono elementi, desumibili proprio da quelli che dovevano essere i pilastri del sistema costituzionale bosniaco, che sono chiari sintomi del fatto che in Bosnia non ci sia una democrazia perché in realtà non esiste neppure uno Stato⁸⁶.

⁸³ Come si avrà modo di vedere nel dettaglio su questo punto è intervenuta la Corte Costituzionale con la celebre sentenza U 5/98 III;

⁸⁴ Si tratta di uno di quei rari casi in cui alla fase di transizione da un regime non democratica alla democrazia coincide un testo provvisorio anche se, in questo caso, il carattere non definitivo non è esplicitato;

⁸⁵ Si tratta di una nuova categoria dal profilo indefinito e con la quale fu già descritta la Jugoslavia dopo il 1974;

⁸⁶ Se si assume che lo Stato è composto da territorio e popolo oltre che dalla sovranità e che con il primo ci si riferisce al “centro di riferimento degli interessi comunitari” (cfr. T. MARTINES, *Dritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2022, 149) implicando dunque uno stretto collegamento tra le due componenti è evidente che le problematiche bosniache vadano colte proprio nella forzatura nell'inquadrare l'ordinamento come Stato. Relativamente alla sovranità si avrà modo di analizzare come questa sia in realtà quantomeno tripartita tra i tre popoli oltre ad essere peculiare in considerazione dei rapporti di interdipendenza della Bosnia con la comunità internazionale;

2. Status e tutela dei popoli e delle minoranze nel nuovo impianto costituzionale

La Costituzione della Bosnia incarna sul piano formale perfettamente i principi del costituzionalismo europeo⁸⁷ con particolare riferimento proprio alla tutela dei diritti umani tra cui, soprattutto, le garanzie di quelli delle minoranze.

Sul piano applicativo, però, la tradizione costituzionale jugoslava e la complessa composizione etnica dello Stato rendono meno comparabili con il modello europeo la definizione di alcuni *status*, categorie e l'attribuzione della titolarità di determinate situazioni giuridiche. Per comprendere meglio l'impianto normativo sulla tutela dei diritti è dunque necessario tentare di sciogliere quei nodi concettuali e terminologici che differenziano l'ordinamento bosniaco da qualsiasi altro caso.

Si tratta, *in primis*, di chiarire la distinzione tra le categorie⁸⁸ di popolo, nazionalità e minoranze⁸⁹ e le implicazioni dell'appartenenza all'una all'altra in relazione alle richieste di rappresentanza, di partecipazione e alla cittadinanza e poi di risolvere la questione relativa alla presenza di diritti individuali e di diritti collettivi.

Per quel che concerne il termine popolo già da qui si possono notare le differenze con il costituzionalismo contemporaneo di matrice europea secondo il quale tale termine si individua un aggregato di uomini che si trovano con lo Stato in un particolare rapporto giuridico, quello di cittadinanza, fonte di diritti, doveri e obblighi in virtù del quale partecipano all'attività politica dello Stato, direttamente o indirettamente. In questi termini, proprio il popolo sarebbe il titolare del potere politico originario tanto è vero che nel suo significato filologico democrazia è potere del popolo che si fonda sull'eguale dignità dei consociati, fonte di legittimità di tutti gli altri poteri⁹⁰.

⁸⁷ Inteso come “*ideologia liberale che è alla base dello sviluppo, politico, sociale e istituzionale che ha caratterizzato il processo di sviluppo storico dell'occidente nei secoli trascorsi*” M. CALAMO SPECCHIA – M. CARLI – G. DI PLINIO – R. TONIATTI (a cura di), *op. cit.*, 3; ugualmente nella seconda parte del recente volume di M. DANI – A. J. MENÉNDEZ, *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche italiane, 2022 il costituzionalismo europeo viene identificato come l'apice di un percorso storico, politico e istituzionale che portato a privilegiare e ad emergere i valori liberali piuttosto che quelli democratico-sociali; anche M. FIORAVANTI, *Il costituzionalismo nella dimensione sovranazionale: il caso europeo*, in *Revista chilena de Historia del Derecho*, V. 22, 2010, 1203-1213 prima di affrontare il tema della dimensione sovranazionale del costituzionalismo europeo ne individua il minimo comune multiplo nella sua doppia vocazione definita “*da una parte a costruire limiti e garanzie da opporre al potere sovrano, in difesa delle proprie sfere di autonomia e dei propri diritti, dall'altra a partecipare alla costruzione di quel potere, con l'elemento del consenso, e con l'evidente finalità di meglio garantire quelle medesime sfere e quei medesimi diritti, entro la nuova dimensione del potere sovrano*” evidenziandone la matrice liberale;

⁸⁸ J. MARKO, *op. cit.*, 114;

⁸⁹ Per quest'ultima categoria si rinvia a quanto detto nel primo capitolo;

⁹⁰ Cfr. D. COFRANCESCO, voce *Popolo*, in *Enc. fil.*, 9, Milano, Bompiani, 2006, 878;

Se si considera il popolo come elemento costitutivo dello Stato, si pensa subito ad esso come un'unità omogenea fondata da comuni interessi, dalla coesistenza su un medesimo territorio, da una nazionalità ed etnia comune. In realtà, il mito dell'unità di popolo, sotto il profilo dei valori e degli interessi omogenei, è stato contestato da chi l'ha ritenuto solo “*un postulato politico-morale*”⁹¹ poiché la nozione popolo non può esaurire tutti coloro che vivono all'interno di uno Stato, soprattutto laddove ci siano etnie diverse. Le possibili diverse articolazioni di una società possono non rivelare la comunanza di interessi, principi e valori tale per cui non si può postulare un'omogeneità complessiva e, conseguentemente, un'unità di popolo, il quale sarebbe soltanto una “finzione”⁹² perché declinandolo come unità non si prenderebbero in considerazione le complessità esistenti nella società. Difatti, il popolo come nozione giuridica è ben inidoneo ad indicare una pluralità che comprende, accanto alle singole individualità, gruppi e sottogruppi che possono differenziarsi per interessi, lingua, etnia, tradizioni. La postulata unione di cittadinanza sottostante l'unità del popolo rischia, così, di trasformarsi in un vincolo puramente formale e vuoto giacché la molteplicità delle articolazioni sociali, accentuandosi perché disomogenee, riduce il popolo ad un agglomerato di gruppi distinti con conseguente perdita della sua teorizzata e non provata unitarietà che dovrebbe essere conclamata da comunanza linguistica, religiosa, tradizioni, valori ed etnie: da una comune nazionalità⁹³.

Quest'ultima, di cui si è detto più nel dettaglio nel capitolo precedente, dalla prospettiva delle democrazie contemporanee, identifica più coerentemente l'appartenenza ad uno Stato includendovi non soltanto la popolazione maggioritaria ma anche le minoranze etniche che, nel rispetto della dottrina liberale, godono di particolari tutele e diritti individuali di cui sono titolari i suoi membri⁹⁴.

Nella società etnicamente complessa e conflittuale della Bosnia, queste categorie così definite trovano difficilmente spazio.

Per questa ragione la comunità internazionale ha faticato a trovare formule valide per impiantare con successo i propri valori, modelli e categorie. Perciò il costituente internazionale non si è potuto esimere dall'individuare, senza tuttavia chiaramente definire, nuove categorie giuridiche che meglio potessero descrivere lo Stato-comunità della Bosnia.

⁹¹ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, a cura di A. Carrino, Torino, Giappichelli, 2004, 39;

⁹² Così C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, I, Milano, Giuffré, 1965, 396 ss;

⁹³ G. BALLADORE PALLIERI, *Dottrina dello Stato*, Padova, Cedam, 1958, 223-224; G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. di dir. pubbl.*, 2, aprile-giugno, 1965, 276-277; D. NOCILLA, voce *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, Giuffré, 1985, 342.

⁹⁴ E. CUKANI, *Quel che resta dello Stato. Il differenziale territoriale e non, delle autonome nei Balcani Occidentali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018, 122;

Dunque, la Costituzione di Dayton introduce, recuperandolo dagli atti preconstituenti redatti dalla comunità internazionale durante la guerra, un nuovo soggetto giuridico che non esiste in nessun altro ordinamento al mondo ovvero quello di popolo costituente attribuito ai tre popoli maggioritari appena menzionati.

In realtà, però questa definizione ha aperto nuove questioni di diritto che hanno interessato tanto il diritto interno quanto quello sovranazionale.

Al di là del fatto che, come già visto, l'esistenza di più popoli all'interno di uno Stato può essere più o meno controversa, il Preambolo della Costituzione bosniaca in realtà si riferisce a *Bosniaci, Serbi e Croati come popoli costituenti (insieme ad Altri) e come cittadini della Bosnia ed Erzegovina*⁹⁵ senza meglio specificare chi siano gli "Altri". Le due interpretazioni possibili sono quelle per cui ci si potrebbe riferire ad altre minoranze nazionali⁹⁶ oppure a tutti quei cittadini che per ragioni ideologiche, religiose o politiche non si identificano in nessuno dei tre popoli costituenti.

Ma oltre a questa indefinitezza di carattere formale esiste, poi, una differenza sostanziale tra i popoli costituenti e gli "Altri" ovvero il fatto che solo i membri della prima categoria possono godere di alcuni diritti, eleggere o essere eletti per le più alte cariche pubbliche e soprattutto costituire un blocco all'interno delle diverse istituzioni.

Inoltre, dal Preambolo emerge che la stessa sovranità⁹⁷ non appartiene a tutti i cittadini in quanto tali ma piuttosto in quanto membri di uno dei tre popoli costituenti o degli Altri⁹⁸. Sostanzialmente appartiene ai popoli e non al popolo.

Per quanto riguarda il menzionato concetto di cittadinanza questo si identifica generalmente come la condizione giuridica di chi fa parte dello Stato ma può essere anche interpretato come pertinente invece ad un gruppo identificabile con la titolarità di specifici diritti ed obblighi⁹⁹. La cittadinanza viene attribuita agli individui, quindi, sulla base dell'appartenenza ad un gruppo qualificandosi dunque come uno *status*¹⁰⁰. I dati che rilevano ai fini dell'attribuzione di tale *status*, e dunque dell'appartenenza ad un determinato gruppo, possono essere assunti solo dall'ordinamento. Alla luce di ciò è peculiare quanto dispone l'articolo 1 della Costituzione di

⁹⁵ Preambolo della Costituzione;

⁹⁶ J. WOELK, *op. cit.*, 512;

⁹⁷ Per una definizione di sovranità v. M. GALIZIA, *La teoria della sovranità dal Medio evo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, Laterza, 1997 v. Cfr. N. MATTEUCCI, voce *Sovranità*, in *Dizionario di politica*, 1021 ss.; M. FIORAVANTI, voce *Sovranità*, in *Enc. sc. soc.*, VIII, *op. cit.*, 270. D. PAINI, *Riflessioni in tema di sovranità*, Milano, Giuffrè, 1965, 113. C. CARISTIA, *Brevi note sul concetto di sovranità*, in *Studi in onore di Francesco Scaduto, I*, Firenze, Poligrafica universitaria, 1936, 60.

⁹⁸ Preambolo della Costituzione ma v. anche P. NIKOLIC, *op. cit.*, 192;

⁹⁹ G. BISCOTTINI voce *Cittadinanza*, in *Enc. del Diritto*. V. XLVI, 140;

¹⁰⁰ *Ivi*, 145;

Dayton nella parte in cui stabilisce che sono cittadini della Bosnia i cittadini di una delle due Entità come se la cittadinanza statale non fosse originaria. Ciò si spiega ma non si giustifica considerando che l'ordinamento bosniaco comprende al suo interno più di un gruppo e più di un territorio che si rapportano tra di loro in maniera sostanzialmente autonoma creando un vincolo di cittadinanza che risulta essere più saldo di quello con lo Stato centrale sia in termini di appartenenza sociale e ideologica sia in termini giuridici in riferimento ai diritti e agli obblighi di cui sono soggetti i cittadini delle Entità. Riconoscendo in questi termini, teorici e pratici, la cittadinanza delle Entità si conferma ancora una volta la qualifica dello Stato centrale come mero contenitori di due ordinamenti autonomi¹⁰¹. In altre parole, la cittadinanza bosniaca è conseguenza, e non viceversa, di quella territoriale. Non a caso, infatti, il rilascio dei passaporti è competenza delle autorità delle Entità e non di quelle centrali subordinandolo, quindi, non alla cittadinanza statale ma a quella a livello di Entità¹⁰².

La norma costituzionale prosegue, poi, elencando le ragioni per cui, in nessun caso, si può essere privati della cittadinanza e prevedendo la possibilità della doppia cittadinanza all'articolo I.7(d).

Sui metodi di acquisizione della cittadinanza interviene invece la legislazione primaria statale¹⁰³ alla quale si è perfettamente adeguata quella a livello di Entità¹⁰⁴. Ai fini del tema trattato la legge sulla cittadinanza rileva nella parte in cui prevede una particolare ed abbreviata modalità di acquisizione, la cosiddetta *naturalizzazione semplificata*¹⁰⁵ ed è il caso della richiesta di emigrati o discendenti fino alla seconda generazione di questi che abbiano fatto ritorno in Bosnia dopo la guerra. In questo caso i requisiti richiesti per l'ottenimento della cittadinanza risultano ridotti e non contemplano l'obbligo di residenza per almeno otto anni e la rinuncia ad altra cittadinanza. Ugualmente limitati sono i requisiti richiesti al coniuge dell'emigrato rimpatriato se il matrimonio dura da almeno cinque anni, in quel caso però è richiesta la rinuncia alla cittadinanza precedente salvo quanto disposto dalla legge¹⁰⁶.

¹⁰¹ Come si era già anticipato nel paragrafo introduttivo della Costituzione della Bosnia;

¹⁰² Su questo punto, v. A. BALUCH, *The disintegration of Bosnia and Herzegovina*, Peter Lang, Berna, 2018, 120;

¹⁰³ *Legge sulla cittadinanza della Bosnia ed Erzegovina* (LCBiH), Gazzetta Ufficiale della Bosnia ed Erzegovina, N. 4/97, 13/99, 41/02, 6/03, 14/03, 82/05, 43/09, 76/09;

¹⁰⁴ *Legge sulla cittadinanza della RS* (LCRS), Gazzetta Ufficiale della RS, No. 35/99, 17/00, 64/05, 58/09, 11/10, e *Legge sulla cittadinanza della FBiH* (LCFBiH), Gazzetta Ufficiale della FBiH, No. 43/01, 22/09;

¹⁰⁵ Artt. 11-12 della *Legge sulla cittadinanza della BiH*;

¹⁰⁶ La legge prevede diverse modalità di acquisizione della cittadinanza oltre per *ius sanguinis*, *ius soli* e adozione, anche per naturalizzazione. Quest'ultima può essere ordinaria e richiede la residenza per almeno otto anni nel territorio della Bosnia, conoscenza della lingua di un popolo costituente, non essere stato espulso dal Paese per ragioni di sicurezza, non essere stati in carcere per più di tre anni negli otto di residenza; perdita o rinuncia della cittadinanza di altro Stato fatti salvi gli accordi bilaterali;

Queste agevolazioni sono concesse in particolare per favorire il già citato ritorno dei profughi in patria richiamato dall'articolo II.5¹⁰⁷ e quindi per realizzare il fine della ricomposizione pluralistica della società.

La disciplina costituzionale garantisce il diritto al ritorno e al rientro in possesso di tutti i propri beni per i profughi di guerra che insieme al regime semplificato per l'acquisizione della cittadinanza tende a rendere effettivo l'obiettivo del ritorno delle minoranze nonostante, anche in questo, l'*etno-federalismo* abbia agito, come anticipato, da disincentivo. Non tutti i rifugiati, infatti, sono riusciti a tornare dal momento in cui il rischio di trovarsi in un'unità territoriale in gruppo etnico di minoranza avrebbe potuto comportare loro più svantaggi che vantaggi rispetto al rimanere nello Stato di emigrazione considerando la mancanza effettiva di tutele.

Inquadrate ora le categorie formali di popolo, popoli e cittadini potranno essere notate con maggiore chiarezza le disparità in termini anche sostanziali nella tutela e garanzia dei diritti dei cittadini a seconda che appartengano ad uno dei tre popoli costituenti o degli Altri e che siano o meno cittadini dell'Entità di cui rappresentano la maggioranza demografica.

Tali diritti sono disciplinati ed elencati dall'articolo II intitolato "Diritti umani e libertà fondamentali".

Sin dal paragrafo 1 viene garantito il "più alto livello di riconoscimento" di tali diritti e libertà previsto a livello internazionale, e viene istituita una Commissione per i Diritti Umani in osservanza del VI Allegato degli Accordi di Dayton¹⁰⁸. Quest'ultima si componeva della Cancelleria dell'*Ombudsman*¹⁰⁹ e del Consiglio per i diritti umani¹¹⁰ ed esisteva sia a livello centrale che di Entità.

Il paragrafo 2, di cui si è già accennato, pone la CEDU all'apice del sistema delle fonti stabilendo che i diritti e le libertà da essa garantiti sono direttamente applicati nell'ordinamento bosniaco e prevalgono sulle norme interne di qualsiasi rango. Il paragrafo 3 contiene poi l'elenco effettivo, seppur particolarmente scarno, dei diritti ai quali si aggiungono le protezioni garantite dagli accordi internazionali menzionati nell'Allegato I alla Costituzione stessa che riprendono, a loro volta, quelli già menzionati nell'Allegato VI agli Accordi di Dayton. In

¹⁰⁷ Art. II.5: "All refugees and displaced persons have the right freely to return to their homes of origin. They have the right, in accordance with Annex 7 to the General Framework Agreement, to have restored to them property of which they were deprived in the course of hostilities since 1991 and to be compensated for any such property that cannot be restored to them. Any commitments or statements relating to such property made under duress are null and void";

¹⁰⁸ Art. II.1: "Bosnia and Herzegovina and both Entities shall ensure the highest level of internationally recognized human rights and fundamental freedoms. To that end, there shall be a Human Rights Commission for Bosnia and Herzegovina as provided for in Annex 6 to the General Framework Agreement";

¹⁰⁹ Nominato dal Presidente dell'Organizzazione per la sicurezza e la collaborazione europea;

¹¹⁰ Composto da 4 membri scelti dalla FBiH, 2 dalla RS e altri 8 nominati dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa che non sia cittadini bosniaci o degli Stati confinanti;

quest'ultimo caso la Costituzione stabilisce solo la fruibilità di tali diritti per tutte le persone senza discriminazione di alcun tipo¹¹¹.

Pur trattandosi di diritti individuali, molti di questi sono in realtà collegati all'essere parte di un gruppo etnico¹¹². Tra questi ci sono indubbiamente tutti quelli collegati al cosiddetto federalismo culturale e che riguardando, dunque, l'educazione, l'uso della propria lingua in ambito pubblico e il suo insegnamento nelle scuole. L'esercizio di tale diritto comporta un ampio grado di problematicità in società multietniche e soprattutto caratterizzate da conflittualità tra gruppi.

Il decalogo di diritti non rende la Bosnia uno Stato capace di garantire effettivamente ad esempio l'autonomia culturale e la libertà di comunicare nella propria lingua dal momento in cui, da una parte, vi sono degli impedimenti materiali dettati dalla mancanza delle risorse e dalla capacità delle autorità di far valere i diritti di tutti in tutto il territorio nazionale e poi, come si vedrà, c'è anche un problema di legislazione primaria carente.

Di conseguenza tali diritti vengono adeguatamente tutelati e possono essere concretamente fatti valere solo all'interno della comunità e del sistema legale etnicamente omogeneo e solo là dove l'individuo non è parte di una minoranza.

Sul piano legale, dunque, solo le Entità, o i Cantoni nel caso della FBiH, sono in grado di dotarsi degli strumenti normativi e autoritativi per implementare le norme costituzionali per garantire la tutela di tali specifici diritti ma potranno assicurarli solo alla popolazione di maggioranza e nel solo territorio di loro competenza¹¹³.

La prima conseguenza di ciò è che i diritti ampiamente decantati nella Costituzione vengono di fatto geopardizzati nel territorio dello Stato¹¹⁴.

Sulla questione è intervenuta anche la Corte Costituzionale della Bosnia con una storica sentenza, la U 5/98-III nota come la sentenza sui popoli costitutivi¹¹⁵, la quale avrebbe sancito il principio della "uguaglianza collettiva". In realtà, il giudice delle leggi afferma di non aver inventato tale principio ma che questo esisterebbe già essendo insito nella natura multinazionale dello Stato ed implicitamente evocato proprio nell'articolo II al terzo e al quarto paragrafo della Costituzione.

¹¹¹ La cosiddetta clausola di non-discriminazione è contenuta nell'articolo II.4 che segue lo scarso elenco dei diritti fondamentali espressamente citati dalla Costituzione;

¹¹² D. SOKOLOVIC – F. BIEBER (a cura di), *Reconstructing Multiethnic Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina: The Case of Bosnia-Herzegovina*, Farnham, Ashgate Publishing, 2001, 114;

¹¹³ D. SOKOLOVIC – F. BIEBER (a cura di), *op. cit.*, 114;

¹¹⁴ *Ivi*, 116;

¹¹⁵ La sentenza in questione sarà oggetto di analisi nel paragrafo dedicato al ruolo della Corte Costituzionale nell'ambito della tutela dei diritti delle minoranze;

Con l'uguaglianza collettiva si intende considerare i popoli costituenti come tali all'interno di tutto il territorio della Bosnia e non soltanto nei confini dell'unità locale di cui rappresentano la maggioranza¹¹⁶. Ciò perché fino ad allora le Costituzioni delle due Entità non prevedevano la ripartizione in quote dei componenti delle proprie istituzioni trattando come minoranza gli altri popoli costituenti non maggioritari nel loro territorio.

In questi termini la Corte Costituzionale ha avuto il duplice merito di aver, *in primis*, individuato un nuovo diritto che andrebbe a completare, pur non essendo espressamente menzionato, il decalogo dell'articolo II e poi perché ha omologato quanto meno la tutela dei diritti della categoria dei popoli costituenti su tutto il territorio nazionale.

Nonostante ciò rappresenti un importante passo verso la possibilità di avvicinare la Bosnia ad un modello di Stato multinazionale, non possono non essere ancora una volta evidenziate le grandi lacune in termini non solo di implementazione normativa in favore delle minoranze e quindi a garanzia dell'uguaglianza sostanziale, ma anche un'azione remissiva da parte dello Stato quantomeno per rimuovere le forme di discriminazione lamentate non soltanto dalle comunità minoritarie stesse ma evidenziate anche più volte dalla comunità internazionale ed europea per rendere quantomeno effettivo il principio di uguaglianza formale.

In altre parole, se è stato affermato con effetti sulla normativa anche Costituzionale delle due Entità il principio di uguaglianza dei popoli a livello nazionale e locale manca ancora la piena realizzazione del principio di uguaglianza tra tutti i cittadini dal momento in cui le minoranze versano in una condizione deficitaria¹¹⁷ sia in termini di possibilità di esercitare i propri diritti individuali e collettivi sia in termini di partecipazione alla vita politica e sociale dello Stato.

2.1. Popoli e minoranze nella determinazione dell'indirizzo politico

Proseguendo con la lettura della Costituzione, agli articoli IV e V si trovano le norme in materia di organizzazione istituzionale e che descrivono la forma di Governo bosniaca.

¹¹⁶ E. CUKANI, *op. cit.*, 340-341;

¹¹⁷ *Ivi*, 342;

Secondo la definizione classica¹¹⁸, la forma di Governo bosniaca è formalmente quella parlamentare nella variante del semi-presidenzialismo¹¹⁹ con tutte le peculiarità del caso.

Ciò si evince dall'elezione diretta dei Membri della Presidenza e dall'esistenza del rapporto fiduciario tra Governo e Assemblea (*Skupština*).

Dal primo paragrafo dell'articolo IV si apprende che l'Assemblea è stata impostata secondo il modello del bicameralismo differenziato¹²⁰, e questa è una conseguenza da una parte del federalismo¹²¹ dall'altra dell'articolazione etnica della popolazione e dei partiti.

La Camera alta è quella dei Popoli che rappresenta direttamente i tre popoli costituenti, e non dunque le partizioni territoriali, ed è composta da quindici deputati di cui due terzi eletti nella FBiH, cinque bosgnacchi e cinque croati, e i restanti nella RS¹²².

Da questa disposizione possono trarsi due importanti riflessioni. La prima concerne la sottorappresentanza del popolo serbo che, nonostante costituisca circa il 40% della popolazione e abbia sostanzialmente il controllo di metà del territorio nazionale, si ritrova con lo stesso numero di rappresentanti degli altri due popoli¹²³. La seconda considerazione riguarda invece la previsione e la legittimazione della discriminazione etnica e religiosa nei confronti dei popoli Altri dal momento in cui nessuno può essere eletto se non sia Bosgnacco, Croato o Serbo essendo l'elettorato attivo costituito dai deputati delle Assemblee delle due Entità¹²⁴. In particolare, i deputati Croati e Bosgnacchi sono nominati dai loro omologhi della Camera dei Popoli della FBiH che a loro volta sono scelti dalle assemblee dei Cantoni etnicamente omogenei mentre i Serbi dall'Assemblea Nazionale della RS dove naturalmente questi ultimi detengono la maggioranza dei seggi. Inoltre, le quote etniche devono essere rispettate anche per

¹¹⁸ La forma di governo si definisce come “*i mutevoli rapporti che si stabiliscono tra i supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico*” F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004 99 nota (41) quindi v. C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973 e anche C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940, 87 ss; Cfr. T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2017, 19 e quindi C. MORTATI, *ult. op. cit.*;

¹¹⁹ Per una definizione e inquadramento v. G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, Padova, Cedam, 2019, 533 ss;

¹²⁰ In L. PALADIN, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1984, 220. Il saggio diventerà la voce *Bicameralismo* dell'*Enciclopedia giuridica*; sull'efficacia del bicameralismo differenziato anche per via della sua formazione E. CHELI, voce *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V. II, Torino, Utet, 1987, 318-325; G. NEGRI, *Bicameralismo*, in *Enciclopedia del diritto*, V. V, Milano, Giuffrè, 1959, 350;

¹²¹ G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto Costituzionale Italiano e Comparato*, Bologna, Monduzzi Editore, seconda edizione 1995, 575 ss;

¹²² Come è espressamente previsto dalla Costituzione stessa all'articolo IV.1;

¹²³ A. BALUCH, *op. cit.*, 121;

¹²⁴ Art. IV.1(a): “*The designated Croat and Bosniac Delegates from the Federation shall be selected, respectively, by the Croat and Bosniac Delegates to the House of Peoples of the Federation. Delegates from the Republika Srpska shall be selected by the National Assembly of the Republika Srpska.*”;

la computa del numero legale che deve essere pari a nove con almeno tre deputati per popolo¹²⁵. La Camera dei Popoli poi non può essere sciolta, se non dalla Presidenza, senza l'approvazione della maggioranza di almeno due dei tre popoli¹²⁶.

Tornando alla nomina, riguardo ai delegati emanati dalla Republika Srpska non ci sono particolari questioni mentre possono sorgere delle gravi difficoltà con l'elezione dei membri della Federazione dal momento in cui il suo Parlamento è a sua volta bicamerale con una Camera Alta eletta dai Cantoni. Quindi ciò che spesso accade è che se un Cantone non è in grado di esprimere una maggioranza e quindi di scegliere i suoi rappresentanti per la Camera dei Popoli della Federazione quest'ultima non potrà eleggere i membri per la Camera alta centrale.

In sostanza basta un solo Cantone per bloccare il ramo legislativo di tutta la Bosnia creando non poche difficoltà e, infatti, per questo ordine di motivi non sono mancati gli inadempimenti nei confronti della comunità internazionale o dell'UE oppure il rischio di non poter approvare il bilancio anche oltre al periodo consentito per approvare mensilmente l'esercizio provvisorio.

Non vi sono questi rischi nella Camera dei Rappresentati dal momento in cui i suoi quarantadue membri sono eletti direttamente dagli aventi diritto su tutto il territorio nazionale. Le due circoscrizioni corrispondono alle Entità in modo che in RS vengano eletti quattordici deputati e nella FBiH i restanti ventotto. Tale ripartizione rispecchia quella dei tre popoli costituenti ma in questo caso non c'è nessuna segnalazione da parte della Costituzione e nulla vieta la possibilità di partecipazione ed elezioni da parte di candidati in liste civiche o multietniche¹²⁷. Non è poi richiesta la partecipazione di un numero minimo per gruppo etnico al fine dei *quorum*.

Le due Camere partecipano entrambe al procedimento legislativo condividendo di fatto una posizione paritaria in quanto l'approvazione di una legge necessita della maggioranza di entrambe. Approvano inoltre il bilancio dello Stato e ratificano i trattati internazionali.

Le competenze dell'organo legislativo vengono così espresse dall'articolo IV.4:

- “a) Enacting legislation as necessary to implement decisions of the Presidency or to carry out the responsibilities of the Assembly under this Constitution.
- b) Deciding upon the sources and amounts of revenues for the operations of the institutions of Bosnia and Herzegovina and international obligations of Bosnia and Herzegovina.
- c) Approving a budget for the institutions of Bosnia and Herzegovina.
- d) Deciding whether to consent to the ratification of treaties.

¹²⁵ Art. IV.1(b): “*Nine members of the House of Peoples shall comprise a quorum, provided that at least three Bosniac, three Croat, and three Serb Delegates are present.*”;

¹²⁶ Come previsto dall'art. IV.3(g);

¹²⁷ L. MONTANARI, *La complessa soluzione istituzionale adottata in Bosnia ed Erzegovina: finalità ed effetti nel passare del tempo*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, 02/2019, 11-13;

e) Such other matters as are necessary to carry out its duties or as are assigned to it by mutual agreement of the Entities.”

Le leggi non passano solo con la maggioranza dei voti favorevoli dei presenti ma devono ottenere il consenso di almeno un terzo dei rappresentanti ciascuna Entità¹²⁸. Qualora tale requisito non sia stato conseguito il Presidente si riunisce in commissione con i suoi Vice al fine di trovare una soluzione che la Camera approvi nel termine di tre giorni. In caso contrario la legge potrà essere approvata a condizione che non vi siano più di due terzi dei deputati di un'Entità non favorevoli¹²⁹.

Nei casi in cui venga invocato l'interesse vitale di un popolo, e cioè una legge si qualifichi come dannosa per un gruppo etnico, il Presidente della Camera dei Popoli ha il potere di istituire una Commissione per dirimere la questione. Se ciò non bastasse a rimuovere lo stallo il dibattito viene trasferito alla Corte Costituzionale. Questo complesso meccanismo scatta però solo se la legge non raggiunge la maggioranza delle approvazioni all'interno della minoranza ritenuta a rischio¹³⁰.

Si nota dunque, anche in questo caso, come la Camera dei Popoli sia ancora una volta la sede della discordia dove i partiti etnici possono più facilmente giocare la carta dello stallo. Ciò avviene anche, anzi soprattutto, per le riforme costituzionali ed è la ragione principale per cui l'ordinamento bosniaco è sostanzialmente imm modificabile.

La Camera dei Popoli però, pur godendo di questi ampi spazi nell'ambito dell'*iter legis*, è recessiva rispetto a quella dei Rappresentanti dal momento in cui non è legata dal rapporto fiduciario con il Governo¹³¹.

Le logiche e i meccanismi etnici tipici del funzionamento dell'Assemblea, a garanzia dell'uguaglianza tra i popoli costituenti¹³², si possono ritrovare anche nell'articolo V che descrive invece la Presidenza. Si tratta peculiarmente di un organo collegiale¹³³ costituito da

¹²⁸ Come prevede il primo periodo dell'art. IV.3(d);

¹²⁹ Sempre ai sensi dell'art. IV.3(d);

¹³⁰ Si tratta del meccanismo di tutela degli interessi vitali di un popolo disciplinato dall'art. IV.3 ai paragrafi (e) ed (f);

¹³¹ Come si legge nell'art. V.4: “*The Presidency shall nominate the Chair of the Council of Ministers, who shall take office upon the approval of the House of Representatives. The Chair shall nominate a Foreign Minister, a Minister for Foreign Trade, and other Ministers as may be appropriate, who shall take office upon the approval of the House of Representatives.*”;

¹³² L. MONTANARI, *ult. op. cit.*, 13-14;

¹³³ Un esempio di ciò è quello della Presidenza collegiale che vede il suo precedente in quella della Jugoslavia dopo le riforme del 1971 e in quella della Repubblica Federativa di Bosnia ed Erzegovina che sempre all'interno del contesto jugoslavo la introdusse nel 1974, in questo caso però la Presidenza collegiale non è stata decisa in continuità con l'esperimento socialista quanto, come detto, per risolvere le controversie tra gruppi etnici e dare spazio ai popoli;

due membri eletti nella Federazione di Bosnia-Erzegovina, un musulmano e un croato, e un membro serbo eletto nella Repubblica Srpska.

Tale sistema elettorale non ha però sempre garantito l'elezione di un candidato per ciascun popolo proveniente dai partiti maggioritari etnici. Infatti, questo meccanismo è particolarmente svantaggioso per i Croati dal momento in cui tutti gli elettori nel territorio della FBiH possono esprimere un voto su uno dei tre candidati. Di conseguenza alcuni bosgnacchi, consci del fatto che i croati non rappresentassero la maggioranza della popolazione e degli aventi diritto di voto nel territorio dell'Entità, hanno dirottato il proprio voto su un candidato civico o comunque non rappresentante l'HDZ, il partito nazionalista croato. Per le ragioni demografiche appena dette, ovvero poiché i bosgnacchi sono più numerosi dei croati nella Federazione, non può avvenire il contrario; dunque, non sussistono i numeri per permettere ai croati di influenzare in qualche modo la vittoria del Presidente bosgnacco.

La carica di membro della Presidenza ha durata quadriennale ed esiste la possibilità della rielezione per un secondo mandato¹³⁴. Nel corso dei quattro anni ogni otto mesi uno dei tre membri assume a rotazione il ruolo di Presidente¹³⁵.

La Costituzione prevede che le decisioni vengano prese per *consensus* e se questo non può essere raggiunto si procede a votazione a maggioranza. È previsto, però, anche qui un veto *de facto*¹³⁶ che consiste nella possibilità di sollevare l'interesse vitale di un'Entità ovvero, naturalmente, di un popolo¹³⁷. Per superare il voto negativo il provvedimento è rimesso alle Assemblee delle Entità dove deve essere approvato, pena l'inefficacia, da almeno i due terzi dei deputati del popolo che si è ritenuto lesionabile (art. V.2 (d)).

Nonostante la Bosnia possa annoverarsi tra gli esempi, seppur con le sue originalità, di forma di governo semipresidenziale il baricentro del sistema è nettamente spostato verso la Presidenza¹³⁸ e questo si desume per due ragioni. In primo luogo, dai poteri attribuiti a quest'ultima dall'articolo V.3, ovvero:

“a) Conducting the foreign policy of Bosnia and Herzegovina.

¹³⁴ Art. V.1(b) a norma del quale a seguito della seconda elezione i Presidenti non sono elegibili nuovamente per quattro anni alla fine del secondo mandato;

¹³⁵ Si tratta di una previsione non presente in Costituzione è che si è rispettata per prassi con l'accordo della prima Assemblea e della prima Presidenza eletta in analogia con la rotazione dei Presidenti delle Camere e originariamente con la Carica di Presidente del Consiglio e poi disciplinata definitivamente nella Legge elettorale all'art. 8.3;

¹³⁶ J. WOELK, *The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina between Nationalism and European Conditionality*, in L. BENEDEZIONE – V. R. SCOTTI (a cura di), *Proceedings of the Conference: Twenty years after Dayton*, 21 ss.,

¹³⁷ Art.V.2(c) e (d);

¹³⁸ P. NIKOLIC. *op. cit.*, 201;

- b) Appointing ambassadors and other international representatives of Bosnia and Herzegovina, no more than two-thirds of whom may be selected from the territory of the Federation.
- c) Representing Bosnia and Herzegovina in international and European organizations and institutions and seeking membership in such organizations and institutions of which Bosnia and Herzegovina is not a member.
- d) Negotiating, denouncing, and, with the consent of the Parliamentary Assembly, ratifying treaties of Bosnia and Herzegovina.
- e) Executing decisions of the Parliamentary Assembly.
- f) Proposing, upon the recommendation of the Council of Ministers, an annual budget to the Parliamentary Assembly.
- g) Reporting as requested, but not less than annually, to The Parliamentary Assembly on expenditures by the Presidency.
- h) Coordinating as necessary with international and nongovernmental organizations in Bosnia and Herzegovina.
- i) Performing such other functions as may be necessary to carry out its duties, as may be assigned to it by the Parliamentary Assembly, or as may be agreed by the Entities.”

La Presidenza acquisisce la funzione esecutiva proprio con la Costituzione di Dayton e da questo momento manterrà sempre una posizione di predominanza rispetto al Governo.

I Presidenti, in genere, sono i *leader* dei partiti maggioritari dei tre gruppi etnici o comunque dei loro diretti incaricati e rappresentano dunque la volontà e le istanze delle forze politiche a cui appartengono a differenza di quanto avviene a livello di Governo. Infatti, anche se quest’ultimo è sempre espressione di una coalizione tra gli stessi tre partiti etnici maggioritari non ha la stessa efficacia della Presidenza per una serie di fattori strutturali. *In primis*, il Governo dipende dalla nomina presidenziale e dalla fiducia parlamentare e di conseguenza può essere interamente o parzialmente sostituito in qualsiasi momento. Il rischio che i membri della Presidenza possano essere rimossi dal loro incarico su decisione inappellabile dell’Alto rappresentante è meno probabile ma tuttavia non irrealizzabile¹³⁹. *In secundis*, perché non è dotato direttamente di un potere di veto come gli altri organi costituzionali.

Il costituente internazionale non ha, comunque, lasciato ampio spazio ad interpretazioni dal momento in cui non riserva neppure un articolo al Governo ricomprendendolo invece nella parte dedicata alla Presidenza.

Si legge infatti sempre nell’articolo V al paragrafo 4 che il Presidente del Consiglio dei Ministri viene nominato dalla Presidenza e che, come anticipato, la sua entrata in carica è subordinata all’approvazione della sola Camera dei Rappresentanti alla quale verrà poi sottoposta l’intera compagine governativa.

¹³⁹ Il 30 marzo del 2005 l’Alto Rappresentante, Paddy Ashdown, ha rimosso il presidente croato Dragan Covic poiché pur essendo all’epoca inquisito per corruzione si era rifiutato di dare le dimissioni. La scelta di Covic rientra in una di quelle azioni esclusivamente politicamente sanzionabili, dunque, la regolarità e la moralità dell’intervento dell’Alto Rappresentante attraverso i poteri di Bonn è stato a lungo disquisito;

Anche la composizione del Consiglio dei Ministri è sottoposta a vincoli etnici dal momento in cui non più di due terzi dei suoi componenti possono provenire dalla FBiH¹⁴⁰.

Inoltre, fino al 2002 con l'entrata in vigore della legge sul Governo¹⁴¹, il Presidente del Consiglio ruotava ogni 15 giorni garantendo l'alternanza tra rappresentanti dei tre popoli¹⁴².

Da questa breve rassegna si conferma che, così come l'assetto federale, anche la composizione e il funzionamento degli organi costituzionali siano stati studiati per esercitare quella che è la sovranità dei popoli garantendo ai tre costituenti prerogative e vantaggi sostanziali sul piano del processo decisionale.

Ciò si traduce, come visto, con il rischio di precludere l'esito a qualsiasi provvedimento o di attivare un complesso e lungo processo di mediazione tra istituzioni.

All'atto pratico quanto descritto è stato anche esasperato dai partiti etnici da sempre abilissimi a strumentalizzare gli istituti e i meccanismi di tutela e garanzia delle prerogative dei loro popoli escludendo sempre di più gli Altri e, conseguentemente, indebolendo lo Stato centrale¹⁴³. Infatti, in Bosnia più che in qualsiasi altro ordinamento, il sistema etnopolitico finisce per assorbire completamente le disposizioni costituzionali spostando l'intero circuito decisionale sul piano della informale contrattazione partitica.

Ciò perché i rapporti tra gli organi costituzionali vengono sempre anticipati e filtrati dai compromessi pattuiti in prima battuta dai *leader* dei tre partiti etnici di maggioranza e i rapporti tra le istituzioni sono vincolati da decisioni esterne al meccanismo parlamentare.

Tali contrattazioni extraparlamentari risultano poi lunghe e difficilmente proficue a causa della totale mancanza di volontà di intesa tra le parti la cui legittimazione dipende non dall'accordo con le altre ma dalla capacità di far prevaricare il proprio interesse. Per tali ragioni il sistema partitico potrebbe essere inquadrato ad una prima analisi come caratterizzato dal multipartitismo estremo quando in realtà si tratterebbe di un sistema a (più) partiti egemonici¹⁴⁴ difficilmente compatibile con un sistema democratico e sicuramente antagonista del dialogo parlamentare.

¹⁴⁰ Come espressamente disposto dall'art. V.4(b);

¹⁴¹ *Legge sul Consiglio dei Ministri*, Gazzetta Ufficiale della Bosnia ed Erzegovina 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 e 24/08;

¹⁴² v. S. BIANCHINI, *Etno-politica e State-Building: il problema controverso dell'efficienza istituzionale in Bosnia-Erzegovina*, in *Scienza&Politica*, n. 33, 2005, 62;

¹⁴³ L. MONTANARI, *La complessa soluzione istituzionale adottata in Bosnia ed Erzegovina: finalità ed effetti nel tempo*, in A. COSENTINO, A. TARANTINO (a cura di), *Luoghi strani. Dislocazioni e spostamenti dell'espressione e del significato nelle società illiberali nel Novecento*, numero monografico di *România Orientale*, 30, 2017, 153-172.

¹⁴⁴ V. G. SARTORI, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, 1976; per la correlazione tra Sistema partitico e forma di governo vedere anche L. ELIA, voce *Forma di governo*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970;

Di conseguenza, sia perché l'architettura istituzionale è iperprotettiva nei confronti dei tre popoli costituenti sia perché le decisioni vengono prese su larga scala al di fuori del circuito istituzionale mancando di quelle garanzie procedurali minime, le minoranze si trovano totalmente emarginate e prive di tutela e rappresentanza dei propri interessi.

2.2. *La Corte Costituzionale tra composizione ibrida e funzionamento etnico*

Il complesso equilibrio istituzionale della Bosnia non poteva essere pensato senza prevedere un organo incaricato della funzione di controllo.

In realtà, gli Accordi di Dayton hanno previsto due strumenti a tutela dell'articolato bilanciamento dei poteri del nuovo ordinamento di cui però solo uno è previsto dall'Annesso IV contenente la Costituzione.

Il primo, che sarà poi oggetto di approfondimento, è l'Alto Rappresentante e costituisce sostanzialmente lo strumento internazionale più forte anche in termini di limitazione della sovranità presente in Bosnia.

È, invece, un tipico istituto di controllo delle democrazie contemporanee quello della giustizia costituzionale.

Il modello scelto dal costituente internazionale per la Bosnia è quello del giudizio accentrato in quanto la giustizia costituzionale è materia esclusiva di un organo *ad hoc* quale è la Corte Costituzionale come disciplinata dall'articolo VI.

Trattandosi di uno strumento di controllo la necessità primaria era quella di svincolarla da qualsiasi influenza etnopolitica al fine di assicurarne il più alto grado di indipendenza e neutralità¹⁴⁵.

Ad ogni modo, la questione in Bosnia non era tanto quella dell'indipendenza dal potere politico in quanto tale ma in quanto espressione di un rapporto biunivoco con l'elemento etnico e quindi ad alto rischio di conflitto e di stallo. Allo stesso tempo, però, essendo tutte le istituzioni dello Stato e delle Entità strutturate in modo da garantire la partecipazione egualitaria di tutte le componenti etniche dei popoli costitutivi non sarebbe stato possibile trovare una soluzione del tutto etnicamente neutrale.

¹⁴⁵ F. STEINER – M. ADAMOVIĆ, *Constitution of Bosnia and Herzegovina: Commentary*, Bonn, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010, 675;

Di conseguenza al tavolo di Dayton venne valutata l'ipotesi di integrare la Corte Costituzionale con un numero di giudici che non fossero cittadini della Bosnia¹⁴⁶.

Tale opportunità si è effettivamente concretizzata nell'articolo VI.1(a) con il quale si stabilisce che dei nove giudici previsti nel comma precedente, quattro dovranno essere nominati dalla Camera dei Rappresentanti della FBiH, due dall'Assemblea Nazionale della RS e tre saranno scelti dal Presidente della Corte Europea dei Diritti Umani, sentita la Presidenza della Bosnia. La lettera (b) del medesimo articolo precisa che oltre ad essere illustri giuristi di alta caratura morale, i giudici cosiddetti "stranieri" devono rispettare il requisito di non essere cittadini né della Bosnia né di uno Stato ad essa confinante.

La Corte Costituzionale bosniaca si qualifica, quindi, come un organo di controllo di natura ibrida¹⁴⁷ sottratto, almeno in parte, al giogo etnico.

Secondo la lettera (d) una legge dello Stato avrebbe dovuto stabilire entro la fine del primo mandato di cinque anni dei giudici i criteri per sostituire quelli nominati dal Presidente della Corte EDU. La norma muoveva infatti dal presupposto che quantomeno nella fase iniziale le istituzioni non sarebbero state in grado di applicare idoneamente gli strumenti di tutela dei diritti elevando il rischio di pregiudizievoli discriminazioni. Ad ogni modo, quest'ultima disposizione risulta ad oggi ancora inapplicata¹⁴⁸ per via della persistente incapacità del legislatore in tema di riforme costituzionali¹⁴⁹. Dalla sua parte la comunità internazionale, che potrebbe agire attraverso l'Alto Rappresentante, non interviene consapevole del bisogno non ancora estinto di un controllo e di un bilanciamento esterno nella giustizia costituzionale.

La Corte Costituzionale bosniaca si differenzia anche in ragione della fonte normativa che ne disciplina l'organizzazione e il funzionamento trattandosi di un regolamento interno a differenza della maggior parte degli altri ordinamenti le cui Assemblee regolano la materia con legge o con legge rinforzata¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Durante le negoziazioni tra i rappresentanti del cosiddetto Gruppo di Contatto la Russia si oppose a tale soluzione portando l'attenzione sulla privazione in termini di sovranità che avrebbe comportato ma la maggioranza in favore fu schiacciante;

¹⁴⁷ C. GREWE – M. RIEGNER, *Internationalized Constitutionalism in Ethnically divided society: Bosnia-Herzegovina and Kosovo compared*, in *Max Planck Yearbook of United Nation Law*, V. 15, 2011, 39 e L. DICKINSON, *The Relationship Between Hybrid Courts and International Courts: the Case of Kosovo*, *New England Law Review* 37, 2003, 1059 ss.; ID., *The Promise of Hybrid Courts*, *AJIL* 97, 2003, 295;

¹⁴⁸ I *leader* dei partiti serbi hanno da sempre inserito nella retorica contro la Costituzione di Dayton l'incostituzionalità dei giudici "stranieri" presenti oltre il periodo previsto dalla Costituzione stessa reclamando una modifica in virtù di una corretta e rigida interpretazione del dettato costituzionale:

¹⁴⁹ Difficile trovare l'accordo per le maggioranze idonee ad emendare la Costituzione in base a quanto previsto dall'art. X.1 secondo il quale: "*Amendment Procedure. This Constitution may be amended by a decision of the Parliamentary Assembly, including a two-thirds majority of those present and voting in the House of Representatives.*";

¹⁵⁰ F. STEINER – M. ADAMOVIC, *op. cit.*, 672;

Ma al di là della peculiare previsione dei “giudici stranieri” la disposizione relativa alla Corte Costituzionale deve essere osservata nuovamente dalla prospettiva etnica attraverso la quale emergono dei meccanismi con cui vengono ampiamente diluiti i poteri di mediazione dei giudici stranieri.

Infatti, la maggior parte dei giudici viene scelta esattamente come nel resto delle istituzioni dai popoli.

È più che evidente che il già menzionato stretto rapporto tra popolo costituente e appartenenza geografica renda anche in questo caso la nomina non su base territoriale come dovrebbe essere *de iure* ma bensì etnica. Anche se nessuna previsione vieta espressamente che un giudice costituzionale possa appartenere ad un gruppo etnico differente dai tre maggioritari non ci sono dubbi sul fatto che i due legislativi esprimano l’uno due bosgnacchi e due croati e l’altro due serbi.

Inoltre, la Corte Costituzionale pur essendo l’organo competente a giudicare le leggi adottate dall’Assemblea centrale non è emanazione di questa¹⁵¹. Ciò potrebbe effettivamente essere letta come una clausola di ulteriore indipendenza dei giudici se non fosse che sottintende senza alcun margine di dubbio la solita logica etnoprotezionista.

Più esplicitamente, invece, il costituente ha voluto ancora una volta dotare le Entità di ampi poteri ma di fatto ha potenziato ancora di più il ruolo e la posizione dei tre popoli maggioritari.

Infatti, deve essere detto che le leggi sulla nomina dei giudici sono di competenza delle Assemblee delle due Entità che li vanno ad eleggere e che, proprio per evitare qualsiasi ingerenza da parte di minoranze o popoli costitutivi non maggioritari nel proprio territorio, non prevedono maggioranze qualificate per la selezione¹⁵². Inoltre questo può creare problemi anche nel funzionamento della Corte stessa poiché i due legislativi hanno anche in questo caso il potere di blocco nel caso in cui decidessero di non procedere alla nomina di un nuovo giudice di loro competenza¹⁵³.

Inoltre, i regolamenti della Corte, nonostante la lampante incostituzionalità, non fanno che enfatizzare le logiche etniche prevedendo ad esempio per il *quorum* strutturale la presenza di

¹⁵¹ F. STEINER – M. ADAMOVIC, *op. cit.*, 673 ss;

¹⁵² *Ivi*;

¹⁵³ Ed è ciò che è successo nel 2010 quando l’Assemblea Nazionale della RS ha compromesso per un anno il funzionamento della Corte non indicando il proprio giudice. L’inadempienza è stata in questo caso utilizzata come strumento per manifestare il proprio disaccordo verso una sentenza della Corte stessa;

almeno tre giudici eletti dall'Assemblea della FBiH e uno da quella della RS¹⁵⁴ oppure che il Presidente e il Vice Presidente non possono appartenere allo stesso popolo¹⁵⁵.

Questa lettura più ampia si traduce chiaramente nell'impossibilità di un cittadino della Bosnia di poter essere eletto membro della Corte Costituzionale nonostante la Costituzione stessa nulla osti.

Ciò è ancora più grave considerando la competenza attribuita a tale organo nel dirimere le controversie tra le Entità o tra una di esse e lo Stato oltre che ad esprimersi sulle questioni relative all'interesse vitale di un popolo o di un'Entità.

Inoltre, una delle poche proposte ipotizzate per la riforma della composizione della Corte verteva sulla possibilità di introdurre il veto etnico anche per le sue sentenze ma la Commissione di Venezia¹⁵⁶ ha subito espresso il suo parere negativo prevedendo il rischio di stalli e di conflitti anche all'interno del massimo organo di controllo della legalità¹⁵⁷.

Tornando all'analisi del testo di Dayton, nell'articolo VI.3 dedicato alla giurisdizione della Corte, la prima competenza descritta è quella relativa alle decisioni su qualsiasi controversia tra lo Stato e le Entità e tra queste ultime o tra le istituzioni dello Stato.

La Corte può sindacare, soprattutto ma non limitatamente, anche sulla coerenza costituzionale degli accordi sulle relazioni speciale stipulati tra le Entità e gli Stati confinanti con riferimento soprattutto alla tutela del territorio e della sovranità della Bosnia.

Nel successivo comma vengono elencate le attribuzioni in riferimento al sindacato di costituzionalità sulle leggi dello Stato e dell'Entità.

In Bosnia non esiste poi l'istituto del ricorso diretto da parte dei cittadini e la Corte può essere adita solo da un membro della Presidenza, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Presidente o da un Vicepresidente di una delle Camere dell'Assemblea Parlamentare, da un quarto dei membri di una delle Camere dell'Assemblea Parlamentare, o da un quarto di una

¹⁵⁴ Art 39 del Regolamento della Corte secondo il quale “*The session of the Constitutional Court sitting as a plenary Court not attended by a minimum of three judges elected by the House of Representatives of the Federation of Bosnia and Herzegovina and by a minimum of one judge elected by the National Assembly of the Republika Srpska shall be adjourned, whereby the next session will be held in the event that the same situation repeats itself without justified reasons.*” pur riferendosi ad una rappresentanza territoriale è evidente per le ragioni di cui sopra che questa coincida con quella diretta dei Popoli;

¹⁵⁵ L'art. 86. del Regolamento in realtà include oltre ai popoli costituenti anche gli Altri ma considerando i meccanismi di nomina attraverso le assemblee legislative delle Entità con gli effetti già detti è evidente che Presidente e Vice possano essere scelti solo tra i tre popoli costituenti;

¹⁵⁶ VENICE COMMISSION, *Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the high representative*, 11-12 marzo 2005;

¹⁵⁷ v. L. MONTANARI, *La tutela dei diritti in Bosnia ed Erzegovina: il complesso rapporto tra Camera dei diritti umani, Corte costituzionale e Corte di Strasburgo*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 170;

delle camere di un legislatore di un'entità¹⁵⁸. Ad ogni modo, alla lettera b) dell'articolo VI.3 la Costituzione attribuisce alla Corte la giurisdizione d'appello sulle sentenze derivanti da altri tribunali della Bosnia.

Infine, La Corte costituzionale ha giurisdizione sulle questioni deferite da qualsiasi tribunale della Bosnia-Erzegovina riguardo alla compatibilità di una legge, dalla cui validità dipende la sua decisione, con questa Costituzione, con la Convenzione europea per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali e i suoi protocolli, o con le leggi della Bosnia ed Erzegovina; o riguardante l'esistenza o la portata di una norma generale di diritto internazionale pubblico pertinente alla decisione del tribunale¹⁵⁹.

2.3. L'intervento della Corte Costituzionale in materia di popoli, territorio e minoranze

La Corte Costituzionale ha avuto un ruolo tutt'altro che marginale nei primi anni dell'esperienza democratica bosniaca nell'inquadrare, limitare ed interpretare i diritti dei popoli e delle minoranze cercando di favorirne la coesistenza.

Lo scopo della Costituzione di Dayton di cui la Corte è garante è quello del mantenimento della pace attraverso il ripristino di una società multi-etnica. Al di là della sua effettiva realizzazione, l'organo di controllo costituzionale della Bosnia ha la funzione di assicurarla e correggere eventuali devianze. Ciò vuol dire che oltre al sindacato di costituzionalità il giudice delle leggi bosniaco deve assicurarsi che vengano sempre rispettati i principi sui quali si regge la delicata impalcatura di Dayton¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Per quanto riguarda le competenze della Corte l'articolo VI dispone che: "*The Constitutional Court shall have exclusive jurisdiction to decide any dispute that arises under this Constitution between the Entities or between Bosnia and Herzegovina and an Entity or Entities, or between institutions of Bosnia and Herzegovina, including but not limited to:*

-- *Whether an Entity's decision to establish a special parallel relationship with a neighboring state is consistent with this Constitution, including provisions concerning the sovereignty and territorial integrity of Bosnia and Herzegovina.*

-- *Whether any provision of an Entity's constitution or law is consistent with this Constitution.*

Disputes may be referred only by a member of the Presidency, by the Chair of the Council of Ministers, by the Chair or a Deputy Chair of either chamber of the Parliamentary Assembly, by one-fourth of the members of either chamber of the Parliamentary Assembly, or by one-fourth of either chamber of a legislature of an Entity".

¹⁵⁹ Si legge nel testo della Costituzione che "*The Constitutional Court shall have jurisdiction over issues referred by any court in Bosnia and Herzegovina concerning whether a law, on whose validity its decision depends, is compatible with this Constitution, with the European Convention for Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols, or with the laws of Bosnia and Herzegovina; or concerning the existence of or the scope of a general rule of public international law pertinent to the court's decision*".

¹⁶⁰J. WOELK parla di "Corte di Sistema" in *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, Padova, Cedam, 2008, 110;

Nella sua attività la Corte si è, dunque, occupata a più riprese soprattutto dei diritti dei popoli costituenti e di marcare i confini tra prerogative e discriminazione.

La prima sentenza a riguardo è quella già citata “sui popoli costituenti” del 2000 con la quale vengono dichiarate incostituzionali diverse disposizioni contenute nelle due leggi fondamentali delle Entità.

Alla base dell’illegittimità delle norme, citate tramite ricorso¹⁶¹ dell’allora Presidente bosgnacco Aljia Izetbegović, c’era il mancato adeguamento delle due Costituzioni alle disposizioni sovraordinate dell’Allegato IV degli Accordi di Dayton.

Effettivamente, la Costituzione della RS richiamava ancora al principio dell’autodeterminazione ma soprattutto sanciva che l’Entità apparteneva al popolo serbo riconoscendo sempre il serbo come unica lingua ufficiale. Analogamente la Costituzione della FBiH era rimasta immutata dal 1994 considerando come unici popoli costituenti bosgnacchi e croati.

Dal momento in cui le due Costituzioni delineavano nella forma e nei contenuti non due Stati federati ma sovrani, la prima preoccupazione della Corte fu quella di esplicitare la mancanza delle componenti della statualità. Infatti, nella prima delle quattro sentenze parziali, il giudice delle leggi puntualizza che la natura del confine tra le due Entità è di carattere amministrativo e non politico, da qui il nome di *inter-entity boundary line* (IEBL)¹⁶² in contrapposizione con il termine *border* che indica la frontiera tra due Stati effettivamente sovrani¹⁶³. Procedendo con il suo ragionamento, la Corte arriva, nella terza sentenza parziale¹⁶⁴ ad esplicitare anche quello che è il già citato principio dell’uguaglianza collettiva nel rispetto del quale i bognacchi, croati e serbi sono popoli costituenti in tutti il territorio della Bosnia cioè ugualmente in entrambe le Entità. A norma di ciò non è legittima la disposizione con la quale la Costituzione della RS definisce quello serbo come unico popolo costituente e, specularmente, quella della Costituzione della FBiH con la quale si riconoscono parte di tale categoria solo bosgnacchi e croati.

Con questa decisione la Corte entra incidentalmente anche nel merito di una questione ancora più complessa e che coinvolge tanto il diritto comparato quanto, per la speciale natura dell’atto contenente la Costituzione della Bosnia, quello del diritto internazionale. Si tratta della posizione relativa alla natura vincolante o programmatica dei Preamboli costituzionali su cui

¹⁶¹ Ai sensi dell’art. VI.3;

¹⁶² Così come era stato chiamato anche in sede di trattati di pace al fine di evitare un nome che oltre ad implicare una divisione di natura politica caricasse eccessivamente il confine di significati militari;

¹⁶³ Si tratta quindi della sentenza U 5/98-I;

¹⁶⁴ Ovvero la celebre U 5/98-III;

esiste da sempre un vivace dibattito dottrinale¹⁶⁵ che però il giudice delle leggi bosniaco supera, pur considerandolo¹⁶⁶, evidenziando agganciandosi alla natura internazionale della Costituzione di Dayton in quanto Annesso ad un trattato internazionale. Dunque, la cogenza del Preambolo deriverebbe in questo caso dalla Convenzione di Vienna sui trattati là dove, all'articolo 31, stabilisce che ogni parte dell'accordo internazionale è vincolante¹⁶⁷.

Il ragionamento della Corte può essere più o meno condivisibile¹⁶⁸ ma ha indubbiamente una rilevanza tutt'altro che teorica all'interno dell'ordinamento bosniaco.

In primo luogo, ciò implica che se i preamboli non sono esclusi dalla possibilità di avere valore giuridico, dal momento in cui ciò è permesso alla Bosnia in virtù della natura internazionale della sua Costituzione, allora quello della RS che dichiara l'Entità come lo Stato del popolo serbo invocando l'autodeterminazione può essere soggetto a sindacato di costituzionalità¹⁶⁹ proprio in virtù della sua natura normativa. Analogo ragionamento viene compiuto per quanto riguarda le disposizioni speculari della FBiH.

Per quanto riguarda la Costituzione di Dayton, invece, da questa posizione si deduce che la definizione dei bosgnacchi, croati e serbi come popoli costituenti non avrebbe una funzione meramente dichiarativa e descrittiva bensì prescrittiva. La Corte ha, così, ufficialmente qualificato la categoria del popolo costituente come titolare di particolari diritti su tutto il territorio. I popoli costituenti non sono una partizione dell'intera popolazione nazionale le cui prerogative emergono solo sulla base di precise attività nell'ambito del processo decisionale e

¹⁶⁵ G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto Costituzionale Italiano e Comparato*, Bologna, Monduzzi Editore, seconda edizione 1995, 91 ss;

¹⁶⁶ ci sono comparazioni con la giurisprudenza costituzionale canadese, tedesche ecc ecc e ciò come F. PALERMO in *Bosnia.-Erzegovina: La Corte Costituzionale fissa i confini della (nuova) società multi-etnica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2000, 1479-1490 “perché effettivamente pesare la valenza giuridica della Costituzione sul solo piano internazionale implica di fatto ammettere una debolezza costituzionale, una sfiducia nelle competenze interne e il bisogno ancora di ancorarsi a legittimazioni esterne”;

¹⁶⁷ Il testo dell'articolo recita:

“1. Un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce dei suoi oggetti e del suo scopo.

2. Ai fini dell'interpretazione di un trattato, il contesto comprende, oltre al testo, preambolo e allegati inclusi:

a) ogni accordo relativo al trattato e che sia intervenuto tra tutte le parti in occasione della sua conclusione;

b) ogni strumento disposto da una o più parti in occasione della conclusione del trattato ed accettato dalle altre parti in quanto strumento relativo al trattato.

3. Verrà tenuto conto, oltre che del contesto:

a) di ogni accordo ulteriore intervenuto tra le parti circa l'interpretazione del trattato o l'attuazione delle disposizioni in esso contenute;

b) di ogni ulteriore pratica seguita nell'applicazione del trattato con la quale venga accertato l'accordo delle parti relativamente all'interpretazione del trattato;

c) di ogni norma pertinente di diritto internazionale, applicabile alle relazioni fra le parti.

4. Si ritiene che un termine o un'espressione abbiano un significato particolare se verrà accertato che tale era l'intenzione delle parti.”;

¹⁶⁸ F. PALERMO, *op. cit.*;

¹⁶⁹ F. PALERMO, *op. cit.*;

della rappresentanza come si legge dalle disposizioni successive, ma sono dei gruppi privilegiati che la Costituzione ha voluto nettamente separare dall'altra categoria nominata che è quella degli "Altri". In altre parole, i popoli costituenti non sono una partizione funzionale in relazione a determinate procedure ma rappresentano un elemento caratterizzante dello Stato stesso.

Da questo punto di vista è ineccepibile che in nessun caso e in nessuna frazione territoriale dello Stato bosgnacchi, croati e serbi possano essere considerati minoranza¹⁷⁰ a prescindere dal loro peso demografico. Alla base dell'impianto multietnico della Bosnia c'è dunque la separazione tra popoli costituenti ed "Altri" e l'insindacabile uguaglianza dei primi in tutte le partizioni amministrative.

Il profilarsi della fattispecie di discriminazione induce la Corte ad evidenziare l'illegittimità delle Costituzioni anche rispetto all'articolo 5 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1996¹⁷¹.

Sul profilo della discriminazione etnica, la Corte deve scontrarsi anche con le disposizioni costituzionali che espressamente collegano la distribuzione di alcune cariche, come quella di Rappresentante della Camera dei Popoli, direttamente al popolo di appartenenza. Nella prassi, poi, anche la Presidenza i cui membri dovrebbero essere scelti su base territoriale rappresentano di fatto ciascuno uno dei tre popoli costituenti fatte salve alcune recenti eccezioni¹⁷² che comunque non sono sufficienti a smentire la logica del sistema. Secondo il giudice delle leggi queste ultime disposizioni dovrebbero essere interpretate in maniera restrittiva comprese quelle in cui viene espresso esplicitamente il principio etnico nella selezione di determinate cariche e quindi nella capacità rappresentativa. In questo caso, la Corte non nega ci siano profili di incompatibilità con il divieto di discriminazione ma essendo norme di rango costituzionale non possono essere rimosse dall'ordinamento¹⁷³. In tal senso, non essendo garantito a tutti i cittadini il diritto all'elettorato passivo, essendo questo precluso per alcune cariche ai soli candidati affiliati ai popoli costitutivi, non è rispettato neppure l'articolo 3 della CEDU nonostante goda il rilievo della Convenzione nell'ordinamento bosniaco.

¹⁷⁰ Par 62;

¹⁷¹ *In base agli obblighi fondamentali di cui all'articolo 2 della presente Convenzione, gli Stati contraenti si impegnano a vietare e ad eliminare la discriminazione razziale in tutte le sue forme ed a garantire a ciascuno il diritto all'eguaglianza dinanzi alla legge senza distinzione di razza, colore od origine nazionale o etnica, nel pieno godimento dei seguenti diritti: [...] c) diritti politici, ed in particolare il diritto di partecipare alle elezioni, di votare e di presentarsi candidato in base al sistema dei suffragio universale ed eguale per tutti, il diritto di partecipare al governo ed alla direzione degli affari pubblici, a tutti i livelli, nonché il diritto di accedere, a condizioni di parità, alle cariche pubbliche; ...;*

¹⁷² In ultimo da parte croata è stato riconfermato nel 2022 il secondo mandato consecutivo (il quarto in totale) al leader del Fronte Democratico Željko Komšić e nella stessa tornata elettorale il leader storico dell'SDA bosgnacco, Bakir Izetbegović figlio di Aljia, è stato battuto dal candidato socialdemocratico Denis Bećirović;

¹⁷³ F. PALERMO, *op. cit.*;

Dunque, sono molteplici i meriti da attribuire alla Corte nella risoluzione del complesso caso in esame. Non può essere negato, infatti, il ruolo del giudice delle leggi nel richiamare la sovraordinazione della Costituzione di Dayton su quelle delle due Entità, chiarendo una volta per tutte che queste ultime non sono Stati sovrani ma frazioni amministrative della Bosnia ed Erzegovina. Inoltre, recuperando il principio di uguaglianza collettiva ha cercato di allentare se non di smantellare la rigida connessione tra territorio e gruppo etnico di appartenenza sfavorendo la tendenza all'omogeneità etnico-territoriale in favore di una visione multi-etnica dalla prospettiva statale. Infine, non potendo sorvolare sulle più controverse disposizioni costituzionali ha fornito una chiave interpretativa per far rientrare quanto più possibile nel quadro della legalità costituzionale ed internazionale anche le norme più evidentemente in contravvenzione con il divieto di discriminazione.

Per completezza si cita anche quanto espresso nella IV parte della sua sentenza del 2000 tramite la quale la Corte fornisce importanti delucidazioni in materia di tutela dei diritti umani. Sempre nell'ambito della definizione del rapporto tra fonti statali e sub-statali viene individuata la necessità in alcune materie di competenza delle Entità di non prescindere dalla cosiddetta legislazione cornice o di principio. In particolare, il giudice delle leggi si riferisce all'ambito dei diritti umani la cui importanza sistemica non può non basarsi su una regolamentazione valida su tutto il territorio nazionale. Dunque, anche se alcune materie quali la disciplina sull'uso delle lingue, sull'educazione e la stessa legge sulle minoranze sono di competenza delle Entità, lo Stato non può non fissare principi e *standard* minimi con una propria legge¹⁷⁴.

Sul tema della ripartizione delle competenze la Corte è tornata negli anni ad esprimersi sostanzialmente per questioni marginali e relative alla possibilità costituzionalmente garantita alle Entità di cedere competenze allo Stato centrale.

È, però, decisamente recente la decisione con cui sono stati nuovamente fissati i limiti alle competenze delle Entità nei confronti di quelle statali

La questione ha origini dalla retorica secessionista dei *leader* serbi che ha alimentato a fasi alterne il dibattito più politico che non istituzionale della Bosnia inasprendolo a seguito dell'utilizzo dei poteri di Bonn da parte dell'Alto Rappresentante nel luglio del 2021 per imporre le modifiche al Codice penale introducendo il reato di negazione del crimine di genocidio¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Parr. 24 e 34;

¹⁷⁵ La tensione politica era comunque già molto elevata ed esasperata dall'indecisionismo istituzionale e partitico che ha fatto seguito alle elezioni del 2018;

Nel 2022 ciò ha portato quindici deputati della Camera dei Rappresentanti¹⁷⁶ della Bosnia ad impugnare quattro atti della RS che nel progetto serbo avrebbero rappresentato il primo *step* per realizzare la secessione pacifica minacciata a più riprese qualora fossero entrate in vigore le modifiche penali di cui sopra¹⁷⁷. I documenti, secondo i ricorrenti, sarebbero stati adottati in violazione dei paragrafi 3,6 e 10 del Preambolo, dell'articolo I paragrafi 1 e 2 e dell'articolo III in materia di competenza dello Stato nella parte in cui, al paragrafo 3.b è stabilita la gerarchia delle fonti tra livelli territoriali e là dove, al paragrafo 5.a, è disciplinata la possibilità da parte delle Entità di cedere materie allo Stato.

Il primo di tali atti è intitolato “Dichiarazione sui Principi Costituzionali” ed è stato approvato dall'Assemblea della RS il 10 dicembre del 2021. Si tratta di un documento dalla natura giuridica atipica che tecnicamente ricade nella categoria delle delibere parlamentari ma che per i contenuti si qualifica come uno strumento quantomeno insolito.

Analoghe riflessioni possono essere suscitate dagli altri documenti contenenti deleghe al Governo con le indicazioni per la reintroduzione delle materie tra le competenze della RS che costituiscono quattro Conclusioni. La prima¹⁷⁸ di queste è quella relativa al recupero della disciplina in materia di Magistratura Superiore¹⁷⁹; la seconda¹⁸⁰ quella sul recupero della sicurezza e della difesa; la terza¹⁸¹ riguarda lo slegare nuovamente il sistema di tassazione indiretta dal meccanismo statale¹⁸²; e con l'ultima conclusione si è preannunciata, invece, la non cogenza di qualsiasi atto statale nelle materie di cui sopra e si stabiliscono i termini per redigere i progetti di legge a sei mesi¹⁸³.

¹⁷⁶ I quali costituiscono un quarto della Camera quindi vedi costituzione o regolamento della Corte per appellarsi;
¹⁷⁷ Della secessione pacifica della Bosnia, intesa come completamento della dissoluzione della Jugoslavia, si è parlato nel celebre “*non*” paper, probabilmente di provenienza slovena, recapitato al Presidente Consiglio europeo Michel nell'autunno del 2020;

¹⁷⁸ Assemblea Nazionale della RS, *Zaključci u vezi Informacije o pravosudnim institucijama BiH*, <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/zaklju%C4%8Dci/zaklju%C4%8Dci-u-vezi-informacije-o-pravosudnim-institucijama-bih>;

¹⁷⁹ *Legge sul Consiglio Superiore della Magistratura della Bosnia ed Erzegovina*, Gazzetta Ufficiale 25/04 e ss modifiche;

¹⁸⁰ Assemblea Nazionale della RS, *Zaključci u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH u oblasti odbrane i bezbjednosti*, <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/zaklju%C4%8Dci/zaklju%C4%8Dci-u-vezi-informacije-o-prenosu-nadle%C5%BEnosti-sa-republike-srpske-na-nivo-bih-u-oblasti-odbrane-i-bezbjednosti>;

¹⁸¹ Assemblea Nazionale della RS, *Zaključci u vezi Informacije o prenosu nadležnosti u oblasti indirektnog oporezivanja*, <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/zaklju%C4%8Dci/zaklju%C4%8Dci-u-vezi-informacije-o-prenosu-nadle%C5%BEnosti-u-oblasti-indirektnog-oporezivanja>;

¹⁸² Disciplinato dalla *Legge sulla tassazione indiretta della Bosnia ed Erzegovina*, Gazzetta Ufficiale della Bosnia ed Erzegovina 44/03 e successivi emendamenti;

¹⁸³ Assemblea Nazionale della RS, *Zaključci u vezi Informacije o prenosu nadležnosti sa Republike Srpske na nivo BiH*, <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/zaklju%C4%8Dci/zaklju%C4%8Dci-u-vezi-informacije-o-prenosu-nadle%C5%BEnosti-sa-republike-srpske-na-nivo-bih>;

Infatti, proprio in ragione della loro natura giuridica che può essere formalmente inquadrata nelle deliberazioni parlamentari sub-statali, l'Assemblea Nazionale della RS, chiamata in causa a norma dell'articolo 16 del Regolamento della Corte¹⁸⁴, ha negato la competenza dell'organo di giustizia costituzionale non trattandosi appunto di fonti primarie. Dal punto di vista contenutistico l'Assemblea stessa evidenzia quella peculiarità di cui si accennava pocanzi riferendosi alla Dichiarazione come strumento di indirizzo politico¹⁸⁵ previsto dall'articolo 178 del suo Regolamento¹⁸⁶. I rappresentanti dell'Assemblea hanno riportato a sostegno della loro posizione anche la sentenza U-6/08 che occupandosi di un caso simile era finita con il respingimento della Corte per carenza di competenza¹⁸⁷.

Il giudice delle leggi ha in questo caso confermato di essere competente e non in virtù dell'articolo VI.3.a nella parte in cui preclude effettivamente alle fonti secondarie l'accesso alla giustizia costituzionale ma nel rispetto della parte della medesima disposizione che attribuisce alla Corte la competenza a dirimere controversie tra Stato ed Entità. Essendo la materia della questione proprio quella della ripartizione delle attribuzioni tra centro e periferia allora la Corte può procedere¹⁸⁸.

In altre parole, la competenza della Corte si deduce su basi sostanziali, ovvero sul contenuto dell'atto, e non formali cioè relative alla natura giuridica e alla posizione gerarchica tra le fonti¹⁸⁹.

Entrando nel merito, con tale documento la maggioranza dei deputati dell'organo rappresentativo serbo ha dichiarato non in vigore in tutto il territorio della Republika le leggi statali con le quali erano state cedute competenze a Sarajevo a norma dell'articolo III.5 della Costituzione¹⁹⁰. La Dichiarazione si baserebbe però su di una lettura ultra restrittiva dell'articolo III¹⁹¹ sostenendo che le materie divenute di competenza dello Stato dovrebbero quantomeno integrare l'elenco del paragrafo 1. Inoltre, la ripartizione delle competenze è materia strettamente costituzionale e la legge statale non sarebbe lo strumento idoneo ad

¹⁸⁴ Secondo gli artt. 2 e 3 l'Assemblea Nazionale della Republika Srpska incarica il Governo di sottoporre all'esame e all'adozione da parte dell'Assemblea stessa leggi e altri regolamenti con i quali rendere effettivo il trasferimento della giurisdizione delle materie delle precedenti conclusioni, inoltre non entreranno in vigore in tutto il territorio dell'Entità tutte le leggi e i regolamenti della Bosnia nelle materie di cui sopra;

¹⁸⁵ La posizione dell'Assemblea è riportata nel paragrafo 30 della sentenza in esame;

¹⁸⁶ “*Deklaracijom se izražava stav Narodne skupštine o opštim pitanjima u vezi sa pravima i dužnostima Republike kao i drugim opštim pitanjima od interesa za građane Republike*”;

¹⁸⁷ v. anche la dissenting opinion del Presidente Tadic;

¹⁸⁸ Par. 66;

¹⁸⁹ E. SKREBO, *La Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina fissa i limiti alla modifica del riparto di competenze tra Stato centrale e entità federali*, in *DPCE online*, 4/2022, 2359;

¹⁹⁰ Secondo il quale alla lettera (a) del punto 3 “*All governmental functions and powers not expressly assigned in this Constitution to the institutions of Bosnia and Herzegovina shall be those of the Entities.*”;

¹⁹¹ Par. 30;

apporte modifiche dal momento in cui la stessa RS con emendamenti alla propria Costituzione potrebbe facilmente recuperarle¹⁹². Ma su questo la Corte chiarisce subito che a norma dell'articolo III.3.b il rispetto dell'ordine gerarchico delle fonti deve essere rispettato dalle Entità i cui atti non possono essere contrari alla Costituzione e che il riparto delle competenze rientra nelle materie costituzionalmente disciplinate¹⁹³. Inoltre, la Corte prevenendo ulteriori opposizioni serbe, afferma come con tale obbligo si trasferisca anche sulle leggi statali se queste intervengono su materie di competenza esclusiva della Bosnia e questo vale anche per quelle originariamente delle Entità e poi cedute¹⁹⁴. Si chiarisce, poi, che la costituzionalità delle cessioni delle competenze non è data da un cambiamento formale e scritto della Carta ma è garantita dal rispetto delle norme procedurali espresse nella stessa¹⁹⁵.

Per quanto riguarda la possibilità di revoca da parte delle Entità, questa viene esplicitamente esclusa accogliendo *in toto* la posizione dei ricorrenti secondo i quali tali atti sarebbero stati illegittimi non essendo prevista in Costituzione nessuna procedura per recuperare le competenze precedentemente cedute come la stessa Corte Costituzionale aveva messo nero su bianco nella sentenza U—11/08¹⁹⁶.

In questo caso, però, la Corte ammette che la cessione possa essere reversibile ma precisa solo tramite legge dell'Assemblea di Sarajevo. Trattandosi di materie passate alla piena competenza dello Stato è solo questo che può disporre, non è dunque valida la possibilità di ricorrere nuovamente all'accordo con le Entità, ovvero lo strumento previsto dalla Costituzione per il trasferimento allo Stato¹⁹⁷.

Di conseguenza sul piano formale la Corte ha esplicitato diverse ragioni per cui il recupero delle competenze è illegittimo. In generale, la Dichiarazione e le Conclusioni sono state dichiarate incostituzionali non solo perché formalmente inadeguate e illegali per il fine conseguito ma anche per gli effetti che questi documenti potrebbero avere sul sistema minandone la stabilità¹⁹⁸.

In questi termini la Corte Costituzionale ha cercato di recuperare la centralità dello Stato inquadrando le due Entità non come due componenti sovrane ma due partizioni territoriali di un unico ordinamento originario tracciando un significativo confine tra i loro spazi e quelli delle

¹⁹² Come viene anche dichiarato nella sentenza al par. 31;

¹⁹³ Par. 81;

¹⁹⁴ Par. 82;

¹⁹⁵ Par. 90;

¹⁹⁶ La Corte Costituzionale al par. 22 della sua pronuncia afferma proprio tale possibilità è esclusa dal fatto che non è prevista dalla Costituzione;

¹⁹⁷ Parr. 88 e 90;

¹⁹⁸ Par. 78;

autorità centrali. Il ragionamento sembrerebbe essere, almeno dal punto di vista teorico, contrario a quello portato avanti nell'ultima fase della Jugoslavia federale quando si cercò, come visto, paradossalmente di salvare lo Stato sfiandolo a favore delle richieste di autonomia delle Repubbliche.

La giurisprudenza della Corte è rimasta, dunque, in linea con quella della sentenza U-5/98 ergendosi come simbolo della ricostruzione multietnica e del recupero della centralità dello Stato intervenendo a delimitare confini e modi d'uso di quello che è uno degli strumenti giuridici più peculiare e caratterizzante del sistema bosniaco per gestire la convivenza etnica, ovvero quello del federalismo. Ma nonostante ciò, non può non essere rilevata la maggioranza esigua con cui tali sentenze sono state emesse. Nel primo caso, infatti, la decisione è stata accolta favorevolmente solo dai giudici internazionali e bosgnacchi quasi mettendo in evidenza che uno Stato più forte e la prospettiva multietnica non siano in realtà progetti condivisi da serbi e croati. Dunque, tali decisioni sono state possibili solo perché ancora una volta è intervenuto l'elemento internazionale ma lasciano poche speranze sulla possibilità che in sede decisionale il rapporto tra popoli e l'integrazione delle minoranze possano trovare concreti spazi per essere rimessi in discussione. Per quanto riguarda l'ultima sentenza, la U-2/22 le *dissenting opinion* sono del Presidente croato Mato Tadic, del giudice serbo e Zlatko M. Knežević. Non ha aderito alla maggioranza neppure il Vice Presidente serbo Miodrag Simović.

Un'altra considerazione relativamente alla prima serie di sentenze che riguardano il tema in esame, è che la Corte Costituzionale ha competenza sia in materia di diritti che in materia di conflitti di attribuzioni e in questo il caso della Bosnia risulta nuovamente interessante dal momento in cui, come visto, le due questioni vanno sostanzialmente di pari passo. In altre parole, quando la Corte si occupa di ripartizione delle competenze non è mai neutrale al tema della tutela dei diritti dei popoli confermando ancor di più il nesso e la funzionalità dell'elemento territoriale nella gestione della convivenza.

A conferma della complessità nel percorrere la strada lievemente tracciata dalla Corte Costituzionale, poi, si può far riferimento ad un altro filone di sentenze della Corte Costituzionale che pur non avendo la portata storica delle precedenti non sono certo passate in sordina. La portata delle due decisioni sull'*etnofederalismo* ha carattere se non esclusivamente quantomeno prevalentemente giuridico mentre questo secondo gruppo di pronunce ha avuto soprattutto un impatto e una risonanza politica pur non essendo mancate le conseguenze sul piano dei rapporti istituzionali.

Infatti, ricollegandosi alla questione della difficile attuazione dei punti fissati in favore di uno Stato forte e multietnico dalla Corte, molte delle sentenze relative ai simboli nazionali hanno

necessitato dell'intervento dell'Alto Rappresentante per essere attuate¹⁹⁹ confermando ancora una volta che solo con le spinte e i freni internazionali la Bosnia riesce a regolare i suoi rapporti ed equilibri politici, istituzionali e sociali.

Ma oltre a comprovare nuovamente le lacune del decisionismo bosniaco, le sentenze relative ai simboli nazionali sono interessanti per il tema in esame perché rappresentano il tentativo della Corte Costituzionale di allentare il legame tra territorio e appartenenza etnica.

Una delle più celebri, prima di quella relativa alla festa di indipendenza, è indubbiamente la sentenza U-44/01 con la quale veniva cassata la proposta delle autorità della RS di rinominare ufficialmente Srspsko Sarajevo la parte della capitale da loro amministrata. Con l'occasione, non soltanto la Corte impedì tale cambiamento ma propose anche che fossero rimossi tutti gli attributi e i nomi delle città dati durante e a seguito della guerra contenenti riferimenti etnici²⁰⁰.

Il giudice delle leggi è poi dovuto intervenire per esplicitare l'illegittimità di quelle norme delle Costituzioni delle due Entità in contrasto con il riconoscimento dell'ordinamento sovrano della Bosnia. In particolare, sono stata tacciate di incostituzionalità gli articoli della Costituzione della RS e della FBiH relative all'inno o allo stemma ufficiale dell'Entità²⁰¹. Questo orientamento della Corte, risalente al 2006, è perfettamente coerente con quello espresso nella decisione U-5/98 in applicazione quindi del principio dell'uguaglianza collettiva. Si sostiene, infatti, che la posizione privilegiata²⁰² di alcune manifestazioni culturali di un popolo costituente in un determinato territorio rappresentasse una compressione dei diritti degli altri due²⁰³.

Anche la sentenza U-3/13 su appello dell'allora membro bosniaco della Presidenza Bakir Izetbegović contro i festeggiamenti del 9 gennaio in RS si poggia sulle stesse motivazioni. Tale pronuncia, infatti, taccia di incostituzionalità la ricorrenza del giorno dell'indipendenza della RS nel 1992 che secondo la Corte sarebbe discriminante nei confronti di tutti i cittadini dell'Entità non appartenenti al popolo serbo. La celebrazione si configurerebbe poi anche come un privilegio ingiustificato di una cultura o di una tradizione sulle altre²⁰⁴.

Ad ogni modo, questa sentenza provocò la reazione politica in RS tanto che fu promosso dai partiti maggioritari e nazionalisti un *referendum* per chiedere ai cittadini dell'Entità se volessero o meno rinunciare alla celebrazione del 9 gennaio.

¹⁹⁹ J. WOELKS, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, Padova, Cedam, 2008, 124;

²⁰⁰ Anche in questo caso è stato necessario l'intervento dell'Alto Rappresentante;

²⁰¹ Sentenza U-4/04;

²⁰² J. WOELKS, *ult. op. cit.*, 125;

²⁰³ v. in particolare par. 66;

²⁰⁴ Par. 79;

La Corte non ha però riconosciuto basi legali nel *referendum* e ha anzi, in attesa della sentenza definitiva, preso misure cautelari²⁰⁵ al fine di impedirne la celebrazione con la sentenza U-10/16. Nonostante ciò, il *referendum* è stato organizzato ma il risultato impugnato e dichiarato illegittimo. Inoltre, con la sentenza U-2/18 la Corte Costituzionale è tornata ad esprimersi sul giorno dell'Indipendenza questa volta su richiesta del gruppo serbo della Camera dei Popoli che chiedeva un riesame ma senza cambiare orientamento.

Infine, la Corte Costituzionale ha rivestito un ruolo primario anche nell'individuazione e nella definizione di interesse vitale di un popolo.

Come detto, tale strumento è utilizzato al fine di porre sostanzialmente un veto di natura etnica su una decisione o della Camera dei Popoli, quindi parlamentare, oppure della Presidenza. La Costituzione non dà alcun tipo di indicazione per delineare con maggiore chiarezza questo istituto. Le Carte delle due Entità sono invece più ricche di dettagli elencando alcuni dei casi in cui sarebbe legittimo sollevare la questione dell'interesse vitale²⁰⁶ e da cui la Corte Costituzionale non ha mancato di attingere.

La Corte nella sentenza U-8/04 si è trovata a dover decidere sull'interesse vitale sollevato dai deputati croati della Camera dei Popoli in ragione della mancata previsione di un'università in lingua croata.

Ancora una volta, il giudice delle leggi ha tentato di riportare il baricentro dell'ordinamento verso l'inclusione evitando di accogliere completamente l'istanza croata ma prendendo spunto per affermare che la vera tutela dell'interesse vitale non passava attraverso l'istituzione di un'università esclusivamente in lingua croata ma prevedendo invece l'utilizzo del plurilinguismo²⁰⁷. In sostanza la Corte non inverte la tendenza per cui la protezione di un diritto di un gruppo può avvenire solo con l'ottenimento dell'esclusività accogliendo invece il principio per cui l'interesse della popolazione si riflette integralmente nelle uguali possibilità di tutti di esercitare in ogni parte dello Stato i propri diritti. Se l'impianto di Dayton incoraggiava il protezionismo etnico soprattutto in corrispondenza di concentrazioni demografiche, la Corte compie una completa rivoluzione e conduce il rispetto dei propri spazi e dei propri diritti e garanzie nel quadro dell'uguaglianza.

Là dove Dayton più tende ad escludere la Corte propone inclusione.

²⁰⁵ Su richiesta dell'allora Presidente bosgnacco Bakir Izetbegović che figurava anche tra gli altri ricorrenti per il giudizio di merito insieme al Presidente croato Šefik Džaferović e il Presidente della Camera dei Popoli Safet Softić;

²⁰⁶ Emendamento LXXVII alla Costituzione della RS e Emendamento XXXVII alla Costituzione della FBiH;

²⁰⁷ J. WOELKS, *ult. op. cit.*, 126;

3. *L'organizzazione territoriale tra federalismo etnico, asimmetrie e tendenze confederali*

Il modello con cui è organizzata la convivenza tra popoli e minoranze in Bosnia si fonda e ruota intorno al fulcro del cosiddetto federalismo etnico o *etno-federalismo*.

La comunità internazionale ha, di fatto, incentrato l'intero sistema di Dayton e il suo funzionamento proprio sulla necessità di dividere il territorio in unità locali quanto più possibile etnicamente omogenee. Tanto la disciplina costituzionale quanto la legislazione primaria e quella di competenza locale così come l'organizzazione degli organi di indirizzo politico, ovvero gli altri strumenti giuridici utilizzati per facilitare la coesistenza tra gruppi etnici già menzionati, sono stati costruiti sulla base e come conseguenza dell'organizzazione territoriale dello Stato così decisa.

Il federalismo etnico²⁰⁸ si caratterizza, dunque, per essere esattamente la divisione in autonomie i cui limiti sono disegnati non seguendo criteri storici, culturali o territoriali ma in modo tale da creare delle aree sostanzialmente di eguale ampiezza, non necessariamente caratterizzate dalla continuità, ma che siano etnicamente omogenee. Come già detto si trattava dell'unica soluzione possibile al fine di interrompere la guerra. La comunità internazionale aveva valutato, come si è visto, divisioni diversamente impostate senza tuttavia trovare l'avallo di tutti e tre i rappresentanti dei rispettivi popoli in conflitto.

Ad ogni modo, la scelta federale non è stato il frutto della volontà o della necessità di aggregare due Stati indipendenti e non è neppure il caso di quegli ordinamenti federali sorti dalla dissociazione di un precedente Stato unitario²⁰⁹. In realtà, anche in questo la Bosnia costituisce un *unicum* essendo il primo caso in cui l'imposizione di un'organizzazione federale venne utilizzata come lo strumento più efficace per risolvere un conflitto internazionalizzato²¹⁰.

²⁰⁸ S. KEIL, *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*, London, Routledge, 2016, 24-26; M. BOATO, *Dalla democrazia etnica e dall'etno-federalismo al federalismo territoriale e alla democrazia politica*, in S. CAMILOTTI – S. REGAZZONI (a cura di), *Venti anni di pace fredda in Bosnia Erzegovina*, Venezia, Ed. Ca' Foscari, 2016, 19-28; M. COSTA, *Il federalismo bosniaco: un'incompleta transizione da "protettorato internazionale" a "democrazia europea"*, in *Federalismi.it*, 2, 2018, 1-15; 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 *Dir. comp.*, 2014; C. QUADRIO, *Cittadinanza e nazionalità: il caso della Bosnia Erzegovina*, in D. ANDREOZZI – S. TONIOLO (a cura di) *La cittadinanza molteplice. Ipotesi e comparazioni*, Trieste, EUT, 2016, 39-54;

²⁰⁹ G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. RINELLA – M. VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, Torino, Giappichelli, 2016, 361.

²¹⁰ A. TORRE, *I governi locali nella grande transizione costituzionale balcanica*, in M. CALAMO SPECCHIA – G. DI PLINIO – R. TONIATTI (a cura di), *I Balcani Occidentali: le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008, 60;

Inoltre, il federalismo rappresentava il modello ideale per scongiurare la concentrazione del potere garantendo il principio dell'uguaglianza dei popoli.

Sempre come conseguenza della guerra i confini tra le due Entità sono volontariamente individuati con il termine *boundary-line* evitando la scelta più ambigua di *border-line* per evitare un termine troppo netto e che richiami alle divisioni belliche²¹¹ come ha fatto notare anche la Corte Costituzionale in una delle sentenze analizzate nel paragrafo precedente.

Ad ogni modo, il testo della Costituzione di Dayton non specifica espressamente si tratti di un tipo di Stato²¹² federale ma l'articolo I.3 non lascia dubbi che si tratti di un ordinamento di carattere composto²¹³ formato dall'Entità della Federazione di Bosnia ed Erzegovina il cui territorio corrisponde al 51% di quello nazionale, e dalla Republika Srpska che ne occupa il 49%²¹⁴.

A ciascun popolo costituente corrisponde un territorio etnicamente (quasi) omogeneo. Per i Serbi è la Republika Srpska, per i bosgnacchi sono tutti quei Cantoni o Municipi della Federazione nei quali rappresentano la quasi totalità della popolazione e *idem* per i croati. In queste partizioni territoriali il popolo maggioritario definiva la propria politica nazionale, controllava la totalità delle istituzioni e imponeva di fatto la propria lingua e cultura. In altre parole, ciascuno dei tre popoli costituenti si comportava inizialmente come l'unico popolo costituente all'interno del territorio di cui era la maggioranza sottraendo quindi spazio, diritti e rappresentanza agli altri popoli e altre minoranze. Questo meccanismo è parzialmente stato rivisto dalla già citata sentenza U-5/98 III della Corte Costituzionale con la quale è stato esplicitato il principio dell'uguaglianza dei popoli.

Al netto di queste peculiarità che delineano il carattere etnico del federalismo bosniaco, nella lettura del testo costituzionale possono essere individuati alcuni tra gli elementi propri²¹⁵ del federalismo²¹⁶.

²¹¹ Infatti, con il termine *boundary* ci si riferisce ad un confine amministrativo mentre la parola *border* indica i confini tra due Stati autonomi come già visto nel paragrafo dedicato alle sentenze della Corte Costituzionale che ha ricordato la valenza della scelta del nome;

²¹² Per una definizione v. G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto Costituzionale Italiano e Comparato*, Bologna, Monduzzi Editore, seconda edizione 1995, 387;

²¹³ *Ibidem*, 387 ss;

²¹⁴ P. NIKOLIC, *op. cit.*, 195-196;

²¹⁵ G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. RINELLA – M. VOLPI, *op. cit.*, pp.317 ss; G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, Padova, Cedam, 2013, 461 ss.

²¹⁶ Non mancano comunque Autori che ritengano la Bosnia ed Erzegovina più prossima ad una Confederazione si tratta in particolare di S. SAVIĆ, *Die Staatsorganisation von Bosnien-Herzegowina*, in W. VITZTHUM - I. WINKELMANN (eds.), *Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas: demokratische und föderale Elemente der Staatswerdung in Südosteuropa*, Berlin, 17-30.

È infatti, presente l'elenco delle competenze dello Stato centrale mentre le residuali vengono lasciate alle Entità o alle loro ulteriori ripartizioni fatto salvo per alcune specifiche attribuzioni di cui si dirà a breve. Il principio federale è poi garantito dall'assetto bicamerale del Parlamento all'interno del quale una Camera, quella dei Popoli, è espressione dei tre popoli che, però, sono strettamente collegati ai territori di cui rappresentano la maggioranza della popolazione.

Vi sono poi altri elementi tipici di uno Stato Federale quali la presenza di un organo di giustizia costituzionale atto a dirimere anche le controversie tra le autonomie e tra queste e lo Stato centrale ai sensi dell'articolo VI.3(a).

Come si noterà il costituente internazionale ha scelto ancora una volta un termine, quello di Entità, che non esiste nel diritto costituzionale universalmente noto creando *ad hoc* una nuova tipologia di unità federata. In effetti, al di là del nome, le Entità hanno delle peculiarità che ben le distinguono tanto dagli Stati Federati quanto dalle Regioni, distretti o Cantoni e la soluzione nominalistica ha in realtà teso a risolvere un problema concettuale.

La discontinuità territoriale, la concentrazione etnica e il processo di formazione e di divisione dello Stato bosniaco hanno indubbiamente contribuito a rendere le Entità delle figure sostanzialmente nuove e non alternativamente qualificabili.

Inoltre, utilizzare un nome del tutto nuovo è sempre parte di quella soluzione volta ad eludere ogni categorizzazione riferita al modello di tipo di Stato e conferma quindi la scelta del costituente esterno di non volerlo esplicitamente inserirlo in Costituzione.

Le competenze attribuite alle Entità oltre ad essere particolarmente ampie includono anche ambiti che sono tipicamente attribuiti allo Stato centrale anche nei casi di più profondo decentramento. Di conseguenza risultava particolarmente difficile e sarebbe stato controverso costituzionalizzare il tipo di Stato e denominare le unità locali utilizzando le categorie classiche del diritto costituzionale senza cadere in gravi incongruenze.

A livello centrale il federalismo bosniaco poi si caratterizza per la debolezza statale in quanto mancano alla Bosnia quelle prerogative e quella forza accentratrice tipica degli Stati federali.

La disciplina completa sull'articolazione delle competenze tra Stato ed Entità è data dall'articolo III dove compaiono, al primo paragrafo, gli elenchi tassativi delle materie attribuite al livello centrale.

Tali competenze sono volutamente limitate e incentrate soprattutto sulla politica estera che deve essere unitaria, il commercio e i trasporti transnazionali e tutto ciò che comporta relazioni internazionali dall'ambito della cooperazione giudiziaria a quella della gestione dei fenomeni di immigrazione e dei profughi. Sono di competenza statale anche la politica monetaria e

finanziaria per quel che concerne l'erogazione riservata alle istituzioni centrali e agli adempimenti internazionali²¹⁷.

Ad ogni modo, la Costituzione lascia aperta la possibilità che, su accordo delle due Entità, lo Stato centrale possa assumere ulteriori competenze al fine di rafforzare la sovranità e l'integrità territoriale della Bosnia²¹⁸.

Nonostante sia specificato che, come effettivamente avviene da manuale in tutti gli ordinamenti federali²¹⁹, le materie non espressamente attribuite allo Stato sono riservate alle due Entità, la Costituzione prevede un breve ed essenziale elenco con specifiche competenze della FBiH e della RS.

Infatti, alle due Entità è concesso intrattenere “rapporti speciali”, ovvero relazioni specifiche di reciprocità, con gli stati confinanti con l'unico vincolo di non perturbare la sovranità e l'integrità territoriale della Bosnia; di poter stipulare accordi internazionali sia con altri Stati che con organizzazioni che dovranno poi essere ratificati dall'Assemblea centrale²²⁰. Ciò ha influenzato soprattutto le relazioni con la Croazia e la Serbia creando in alcuni casi delle notevoli disparità legate ancora una volta all'appartenenza etnica²²¹.

Le due Entità poi, e ciò è formalmente in linea con il modello federale, sono dotate di Costituzioni proprie: la Repubblica Srpska ne ha una dal 1992 mentre la Federazione di Bosnia-Erzegovina dal 1994, si tratta di quella redatta a Washington dalla comunità internazionale, che hanno come unico limite quello di non dover essere in contrasto con le disposizioni di Dayton²²². Inoltre, dispongono di eserciti e polizia propri e indipendenti e attribuiscono, come già detto, lo *status* di cittadino di un'Entità ai rispettivi residenti, in aggiunta a quello di cittadino dello Stato²²³.

²¹⁷ All'art. III.1 è riportato l'elenco delle competenze centrali;

²¹⁸ Si tratta della già citata cessione delle competenze disciplinata dall'art. III.5(a);

²¹⁹ G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, Padova, CEDAM, 2019, 251 ss; G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto Costituzionale Italiano e Comparato*, Bologna, Monduzzi Editore, seconda edizione 1995, 391;

²²⁰ Art. III.2(a): “*The Entities shall have the right to establish special parallel relationships with neighboring states consistent with the sovereignty and territorial integrity of Bosnia and Herzegovina.*”;

²²¹ In particolare, quest'ultima elargisce numerosi finanziamenti e aiuti materiali alla Republika Srpska ciò ha portato spesso a delle differenze sostanziali nelle due Entità di cui la più eclatante probabilmente durante l'emergenza per la pandemia del Covid-19 dal momento in cui gli aiuti provenienti dalla Serbia hanno di fatto permesso ai cittadini dell'RS di ricevere un trattamento sanitario qualitativamente e quantitativamente superiore a quello della FBiH;

²²² Art. III.3(b): “*The Entities and any subdivisions thereof shall comply fully with this Constitution, which supersedes inconsistent provisions of the law of Bosnia and Herzegovina and of the constitutions and law of the Entities, and with the decisions of the institutions of Bosnia and Herzegovina. The general principles of international law shall be an integral part of the law of Bosnia and Herzegovina and the Entities.*”;

²²³ Le disposizioni sulla cittadinanza sono materia, come già visto, dell'articolo I.7;

Da questi elementi si evince il perché si faticò a definire la Bosnia come federazione e soprattutto ad identificare le sue unità con una dei modelli identificati dall'esperienza e dalla dottrina costituzionalistica. Le attribuzioni legate alle relazioni estere, che poi hanno delle più o meno importanti ripercussioni anche nella politica estera centrale, superano l'interpretazione elastica del modello federale. Ma, andando oltre, non è ammissibile in un ordinamento statale che sia federale o meno, la devoluzione del monopolio della forza alle sue autonomie. Nessuno Stato federato gode di così ampi poteri e funzioni. È sostanzialmente in discussione lo stesso concetto di sovranità.

Ad ogni modo, non è neppure possibile classificare la Bosnia come una confederazione prima di tutto perché è riconosciuta a livello internazionale e poi perché effettivamente è dotata di un apparato istituzionale completo e soprattutto di una Costituzione sovraordinata rispetto a quella delle Entità²²⁴.

Dall'altra parte, queste ultime non dispongono di una piena sovranità non essendo attori di diritto internazionale e dovendo comunque sottostare, almeno formalmente, alle istituzioni e alle autorità centrali.

Nella pratica, però, le decisioni prese a livello centrale sono il frutto della negoziazione e degli eventuali accordi tra i partiti rappresentanti i tre popoli con i quali c'è, come visto, una corrispondenza quasi totale con i territori delle due Entità. Questo amplifica ancor di più la difficoltà dei gruppi etnici minoritari di far valere la propria rappresentanza a livello centrale²²⁵ indebolendo²²⁶, o impedendo un rafforzamento, dell'autorità dello Stato centrale.

Anche in questo contesto è utile ricordare che le radici per cui il modello atipico della ripartizione territoriale ha avuto delle ripercussioni negative sul funzionamento delle istituzioni centrali vanno cercate anche nel grado di legittimazione di cui godono le unità etnicamente omogenee rispetto allo Stato centrale²²⁷.

In sostanza si può essere d'accordo con l'identificare la Bosnia come un Unione deformata²²⁸ condividendo in parte l'ipotesi di un forte federalismo asimmetrico dal momento in cui sul piano della partecipazione alle decisioni centrali le due Entità si esprimono parimenti e sono dotate delle stesse garanzie e degli stessi mezzi²²⁹. Inoltre, e soprattutto, l'intero assetto di

²²⁴ P. NIKOLIC, *op. cit.*, 197;

²²⁵ E. CUKANI, *op. cit.*, 339;

²²⁶ M.R. HAYDEN, *ult. op. cit.*;

²²⁷ v. soprattutto *Territorial Autonomy in Nationally Divided Societies*, p. 121 ss

²²⁸ P. NIKOLIC, *op. cit.*, 197; S. GAMBINO (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, Giuffrè, 2003, 166;

²²⁹ P. POPELIER – M. SAHADŽIĆ, *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, Londra, Palgrave Macmillan, 2019, 59;

Dayton è basato sul principio dell'uguaglianza dei popoli ovvero è strutturato proprio per evitare sproporzioni tra i tre gruppi maggioritari.

Infatti, il federalismo asimmetrico nasce generalmente dalle istanze di una minoranza della popolazione geograficamente concentrata di ottenere maggiori autonomie e la concessione di queste per soddisfare i bisogni identitari può passare per la creazione di un livello territoriale substatale di autogoverno²³⁰.

In Bosnia la divisione territoriale ha sicuramente risposto ad esigenze autonomiste ed identitarie ma senza perdere mai di vista l'orizzonte della parificazione tra i tre popoli.

Possono esserci indubbiamente degli elementi di squilibrio, di cui si dirà meglio nei prossimi paragrafi o di cui già si è accennato, come quelli nella composizione della Camera dei Popoli che ha un terzo dei membri serbi nonostante questi rappresentino una porzione più ampia della popolazione oppure la posizione leggermente più recessiva dei croati in termini di garanzie per un'equa rappresentanza essendo parte demograficamente inferiore della Federazione condivisa con i musulmani. Anche per tali ragioni, i croati hanno da sempre accusato il sistema di Dayton di essere discriminatorio nei propri confronti reclamando la necessità di creare una propria Entità²³¹.

Si tratta, da questa prospettiva, di tutti elementi che riguardano asimmetrie di tipo etno-politico ed incidono soprattutto nei rapporti tra i popoli²³².

La suddivisione in Cantoni della FBiH e l'assetto unitario della RS sono conseguenze, invece, della possibilità ugualmente concessa ad entrambe le unità di organizzare il proprio territorio senza vincoli ma che comportano disomogeneità strutturali.

Anche dal punto fiscale, essendo prevista la piena autonomia²³³, possono esserci delle divergenze soprattutto riscontrabili negli aiuti che le due Entità o le altre unità locali ricevono da Serbia e Croazia grazie alla possibilità sopra analizzata di instaurare rapporti speciali con gli Stati confinanti e firmare accordi internazionali. Ad ogni modo l'autonomia fiscale è stata fortemente ridotta dalla legge sulla tassazione indiretta con cui è stata ceduta la disciplina allo Stato centrale ai sensi dell'art. III.5(b) della Costituzione.

Le due Entità dispongono, poi, di poteri e autonomie che sfiorano quelle di due distinti e diversi Stati sovrani, ognuno con il proprio ordinamento.

Tutto ciò deriva dalla stretta correlazione e identificazione tra popolo e territorio.

²³⁰ R. ALBERT, *Constitutionalism Under Extreme Conditions*, Berlino, Springer, 2020, 257;

²³¹ S. BIANCHINI, *op. cit.*, 58;

²³² P. POPELIER – M. SAHADŽIĆ, *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, Londra, Palgrave Macmillan, 2019, 5;

²³³ Il punto 2 dell'art. III attribuisce infatti alle Entità le competenze residuali;

A conferma e conclusione di quanto detto fino ad ora, infatti, si può considerare il concetto di territorio²³⁴ inteso come l'ambito spaziale di esistenza, validità ed efficacia delle norme statali. Un gruppo sociale che dà vita ad un ordinamento giuridico titolare di un apparato di governo e detentore del monopolio della forza legittima necessita di un'organizzazione territoriale, di un ambito materiale sul quale confluire e ordinarsi stabilmente e pacificamente. Per questo, il territorio dello Stato, si presenta come un'unità sociale in quanto circoscrive e consente di individuare un gruppo con le sue caratteristiche e un'unità geografica perché collega lo Stato con una parte della spazialità terrestre. Di qui, il nesso inscindibile tra popolo e territorio, in quanto se manca un territorio specificamente determinato o se lo stesso non si trovi una relazione stabile e permanente con un popolo, non si può dire che esista uno Stato nel senso moderno del termine²³⁵. Pertanto, il territorio statale non si pone come un semplice concetto giuridico astratto, bensì assume una sua concretezza nel momento in cui caratterizza una collettività umana cui si indirizza e rivolge l'ordinamento giuridico con i suoi principi e valori che ne costituiscono un substrato²³⁶. Il territorio di uno Stato va colto anche in una prospettiva storica poiché un determinato spazio nella superficie terrestre finisce per costituire un elemento identificativo di un popolo, espressione della sua storia, del suo modo di essere e di concepire le esigenze e i valori della vita collettiva. In questo senso, il territorio spaziale riflette i principi di una comunità stabilmente organizzata, espressione di un peculiare culturale popolare con le sue tradizioni, le identità politiche, sociologiche, etniche.

In Bosnia lo spazio concreto in cui titolari di apparati di governo e detentori del monopolio della forza legittima, e legittimata, le cui azioni e decisioni siano formalmente e sostanzialmente caratterizzate da coerenza sono solo quelli etnicamente omogenei che corrispondono alle unità locali, Entità o Cantoni.

Sono gli spazi in cui è assente il carattere della multietnicità quelli in cui si riflettono, si sviluppano e si difendono le tradizioni culturali di una comunità.

Il territorio complessivo della Bosnia non risponde a quelle caratteristiche tipiche dell'elemento dello Stato. Non vi è una comunità che si identifica con l'intera area in cui si estende la Bosnia ed Erzegovina e non c'è omogeneità nell'imposizione di norme.

²³⁴ Le cui componenti sono costituite dalla terraferma, dal mare territoriale, dallo spazio atmosferico che sovrasta questi ultimi e dalle navi e aeromobili;

²³⁵ Chiaro, in questo senso, P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Territorio dello Stato*, in *Enc. dir.*, XLIV, Giuffrè, Milano, 1992, 334. per un ulteriore inquadramento generale v. M. MANETTI, *Territorio. I) Territorio dello Stato*, in *Enc. giur.*, XXXV, Roma, 1994, 1-13.

²³⁶ Cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *Dottrina dello Stato*, *Op. cit.* 229; H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, *Op.cit.*, 215;

I confini della Bosnia, infatti, non circoscrivono una comunità ma ne contengono, e a fatica, le spinte centrifughe di tre diverse.

Il problema iniziale non risulta dunque risolto. Non c'è una difficoltà nella ripartizione del territorio e delle competenze, non è una questione di modello più o meno accentrato o asimmetrico. Si tratta piuttosto della sovranità centrale e dello squilibrio non tra Entità ma tra queste ultime e lo Stato centrale dal momento in cui le prime sono dotate di ampie prerogative mentre il secondo risulta sia sul piano formale che su quello sostanziale sempre più eroso nella sua sovranità.

Se quest'ultima si considera come l'autorità di un ordinamento che si regge sul consenso e sulla cogenza del diritto positivo ed implica l'esercizio del potere pubblico di emanare comandi, di indirizzare, di dirigere una società politica²³⁷ attraverso l'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e giudiziarie²³⁸ allora, nel caso della Bosnia, sembra molto più aderente alla realtà delle Entità che non a quella statale.

Eppure, per i motivi di cui sopra, la persistenza di alcuni elementi di carattere autoritativo e formali a livello centrale permettono alla Bosnia di sopravvivere ancora come Stato centrale.

Di conseguenza il modello dell'*etno-federalismo* si desume quasi per esclusione dopo aver scartato le possibili ipotesi di federalismo "classico", federalismo *fortemente* asimmetrico²³⁹ e di confederazione²⁴⁰.

3.1. *Tutela de iure e tutela de facto delle minoranze e dei popoli costituenti nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina*

La struttura e le criticità evidenziate fino ad ora sull'ordinamento centrale della Bosnia ed Erzegovina si riflettono senza sostanziali differenze anche sul piano di una delle due Entità territoriali di cui è composta ovvero la Federazione bosgnacco-croata.

²³⁷ Cfr. N. MATTEUCCI, voce *Sovranità*, in *Dizionario di politica*, 1021 ss.; M. FIORAVANTI, voce *Sovranità*, in *Enc. sc. soc.*, VIII, 270;

²³⁸ C. CARISTIA, *Brevi note sul concetto di sovranità*, in *Studi in onore di Francesco Scaduto*, I, Firenze, Poligrafica universitaria, 1936, 60;

²³⁹ Si sottolinea il *fortemente* dal momento in cui elementi di asimmetria sono evidenti, e lo saranno ancor di più analizzando gli ordinamenti delle due Entità, ma non sono tuttavia originari ovvero di derivazione costituzionale ma soprattutto non sembrerebbero essere ad ogni modo determinanti nel qualificare e quindi giustificare le peculiarità del modello bosniaco;

²⁴⁰ Per una rassegna della dottrina all'interno del dibattito del federalismo bosniaco v. S. KEIL, *op. cit.*, 125 ss;

È doveroso ricordare che l'attuale Costituzione della FBiH è frutto dell'evoluzione, imposta dall'intervento dell'Alto Rappresentante²⁴¹ spesso su impulso della Corte Costituzionale, del testo originario redatto a Washington nel 1994. Il tema del processo costituente è dunque già stato affrontato e presenta inoltre molte analogie con quello che ha portato alla redazione della Costituzione della Bosnia. Anche sul piano contenutistico e di assetto istituzionale quest'ultima ha preso molto in eredità da quella di Washington²⁴².

Il punto essenziale da ricordare è che la Costituzione della FBiH rappresenta come Dayton un patto *in primis* militare per velocizzare la fine del conflitto e poi anche costituzionale al fine di istituire una Federazione, inizialmente originaria poi frazione di un nuovo Stato, basata sulla divisione etnica del territorio e sulla sovranità dei due popoli costituenti²⁴³.

L'obiettivo era sin da subito quello di instaurare un ordinamento democratico, federale e formalmente parlamentare. Similmente a quanto detto per la Bosnia, anche nella Federazione la forma di Governo avrebbe dovuto saldarsi sul principio consociativo ma in questo caso la competizione etno-politica ha fatto sì che il progetto iniziale fosse nella sostanza disatteso.

In altre parole, le peculiarità e le criticità del sistema centrale sono proiettate in versione solo numericamente semplificata sul piano dell'Entità.

Valgono, quindi, anche in questo caso i discorsi sulla sovranità condivisa, sulla coesistenza non sempre pacifica di più popoli, sul funzionamento del veto e sulla divisione territoriale.

Dal punto di vista normativo, il Preambolo della Costituzione²⁴⁴, a seguito delle modifiche imposte dall'Alto Rappresentante per ottemperare a quanto disposto dalla Corte Costituzionale nella più volte citata sentenza del 2000, definisce come popoli costituenti della Federazione i Bosgnacchi, Croati e Serbi recuperando la formula presente nel testo di Dayton che cita anche i già incontrati "Altri". L'enunciato originale, si ricorda, definiva solo i Bosgnacchi e i Croati come popoli costituenti e quindi unici titolari della sovranità sul territorio della Federazione.

²⁴¹ Gli interventi dell'Alto Rappresentante che hanno interessato la Federazione sono disponibili all'indirizzo <http://www.ohr.int/?cat=342&lang=en> ;

²⁴² T. MARKERT, *Der Beitrag der Venedig-Kommission*, in W. VITZTHUM – I. WINKELMANN (eds.): *Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas: demokratische und föderale Elemente der Staatswerdung in Südosteuropa*, Berlin, 87-108;

²⁴³ Su questo in particolare è intervenuta la Corte Costituzionale nella sentenza analizzata U 98-5 III che ha ribadito l'uguaglianza di tutti e tre i popoli costituenti della Bosnia in tutto il territorio nazionale;

²⁴⁴ "Bosniacs, Croats and Serbs as constituent peoples, along with Others, and citizens of the Federation of Bosnia and Herzegovina, which is a constitutive part of the sovereign state of Bosnia and Herzegovina, determined to ensure full national equality, democratic relations and the highest standards of human rights and freedoms, hereby pass the Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina";

Anche il secondo paragrafo dell'articolo 1 si uniforma alle modifiche relative i tre popoli costituenti²⁴⁵ mentre nel primo viene confermata l'origine dei poteri dell'Entità nel testo della Costituzione di Dayton²⁴⁶ sancendone la subordinazione e la natura derivata.

Proseguendo la lettura del testo costituzionale, l'articolo 2 contiene la descrizione del tipo di Stato che si qualifica come federale al netto di tutte le considerazioni già espresse relativamente al livello centrale. La medesima disposizione introduce le dieci unità federate denominate Cantoni.

L'articolo 3 enuncia il nome dell'Entità, il 4 la capitale ovvero Sarajevo e il 5 riguarda la bandiera, lo stemma delle forze armate e i simboli della Federazione. Riguardo questi ultimi, al paragrafo 2 dell'articolo 5 si precisava originariamente che dovessero essere sempre approvati da entrambi i rami del legislativo e che alla Camera dei Popoli dovesse essere raggiunta la maggioranza sia dei Bosgnacchi che dei Croati ma non era prevista quella del gruppo serbo. Sulla questione dei simboli era intervenuta, come detto, la Corte Costituzionale ritenendo qualsiasi decisione in materia presa senza la partecipazione di tutti i popoli costituenti da intendersi lesiva del principio dell'uguaglianza collettiva sancito nella precedente pronuncia del 2000 inoltre i simboli dovevano rappresentare l'intera comunità per non risultare discriminanti²⁴⁷.

Riguardo alle lingue, poi, l'articolo 6 riconosce per le stesse ragioni di cui sopra l'ufficialità sia al serbo che al croato e alla lingua bosgnacca e per quanto riguarda gli alfabeti sia quello latino che il cirillico.

La seconda parte della Costituzione è dedicata ai diritti e alle libertà fondamentali. Nella sezione A, all'articolo 1, viene operato un vero e proprio rinvio all'articolo II della Costituzione di Dayton²⁴⁸. L'articolo 2 invece assicura la tutela di tutti i diritti garantiti a livello internazionale e compresi nell'Annesso alla Costituzione, specularmente a quanto dispone il testo di Dayton²⁴⁹ e fornisce un elenco di alcuni, tra cui alla lettera (r) compaiono anche quelli

²⁴⁵ Stabilisce infatti che: *“Bosniacs, Croats and Serbs as constituent peoples, along with Others, and citizens of the Federation of BiH, shall equally organise the Federation of Bosnia and Herzegovina, defined in Annex II to the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina”*;

²⁴⁶ Affermando che: *“The Federation of Bosnia and Herzegovina is one of the two entities composing the State of Bosnia and Herzegovina, and has all powers, competence and responsibilities which do not, according to the Constitution of Bosnia and Herzegovina, fall within the exclusive competence of the institutions of Bosnia and Herzegovina”*;

²⁴⁷ Sentenza U-4/04;

²⁴⁸ Si legge: *“the principles, rights and freedoms specified in Article II of the Constitution of Bosnia and Herzegovina are to be applied throughout the territory of Bosnia and Herzegovina, the following provisions govern the Federation”*;

²⁴⁹ Sezione A art. 2: *“The Federation will ensure the application of the highest level of internationally recognized rights and freedoms provided in the documents listed in the Annex to the Constitution”*;

delle minoranze e dei gruppi vulnerabili, a cui si accorda la massima protezione²⁵⁰. In questo articolo vengono distinti i diritti garantiti a tutti gli individui e quelli riservati ai cittadini ovvero il diritto di far parte di un partito politico e in generale i diritti politici come previsto dall'articolo 2 della sezione A. Anche la Costituzione delle Federazione si pone il problema dei rifugiati e del rimpatrio dei profughi di guerra²⁵¹.

Segue, poi, la sezione B all'interno della quale viene disciplinata la figura dell'*Ombudsman* titolare della funzione di esaminare le attività di tutte le istituzioni dell'Entità, Cantoni e Municipalità o anche di altre organizzazioni o di individui che violino la dignità umana, il rispetto di diritti o libertà oppure che promuovano la pulizia etnica e i suoi effetti. L'*Ombudsman* riferisce al Primo Ministro, al suo vice e all'OSCE come previsto dalla sezione B all'articolo 8.

In realtà, gli *Ombudsman* sono tre ai sensi dell'articolo 1 della stessa sezione B uno croato, uno bosgnacco e uno per le altre nazionalità riconoscendo in questo sostanzialmente unico caso il ruolo di minoranza del popolo serbo altrimenti, come visto, sempre equiparato in termini di prerogative e diritti agli altri due.

La terza parte della Costituzione si riferisce, poi, al riparto delle competenze tra la Federazione e i Cantoni delineando un assetto federale dal momento in cui le competenze residuali sono attribuite alle unità locali²⁵². Esattamente come nella Costituzione di Dayton, anche in questo caso è comunque presente un breve elenco di competenze riservate ai Cantoni contenuto nell'articolo 4 della III parte. Sono previste, poi all'articolo 2 della medesima parte, delle materie condivise che riguardano il rispetto dei diritti umani, la salute, l'ambiente, il *welfare*, questioni relative alla cittadinanza, il turismo e infine l'uso delle risorse naturali. In questi ambiti la Federazione e i Cantoni possono promuovere a norma dell'articolo 3 della III parte un'azione unita oppure separata in modo tale che il coordinamento spetti alle autorità dell'Entità e l'implementazione a quelle cantonali.

Il cuore della Costituzione è poi la quarta parte relativa alla struttura istituzionale. *In primis*, si descrive il Parlamento composto, analogamente allo Stato centrale, da una Camera dei Rappresentanti e una Camera dei Popoli.

Inizialmente era previsto semplicemente che la Camera bassa fosse composta da 140 deputati ma con il XXXII emendamento (parte IV art. 1) viene richiesta la presenza di almeno quattro rappresentanti per ciascuno dei tre popoli costitutivi. La Costituzione tratta anche la materia

²⁵⁰ Il breve elenco è stato aggiunto con il V emendamento poiché il testo originario non lo prevedeva;

²⁵¹ Artt- 5-6 della Sezione A;

²⁵² L'articolo 1 della Parte III contiene l'elenco delle competenze della Federazione;

elettorale stabilendo che i deputati vengano eletti in un'unica circoscrizione nazionale, che il voto è unico e segreto e che possono partecipare alla spartizione dei seggi tutti quei partiti capaci di superare la soglia del 5%. La formula scelta è quella, logicamente, non maggioritaria.

Riguardo alla Camera dei Popoli, questa deve essere composta in egual numero da rappresentanti dei tre popoli costitutivi a norma dell'emendamento numero XXXIII²⁵³. Quindi, come viene precisato dall'articolo 6.2. della parte IV, i deputati saranno 58 ovvero 17 per ogni popolo e 7 per gli "altri".

I rappresentanti vengono scelti dalle Assemblee Cantionali tra i loro deputati e in proporzione alla struttura etnica della popolazione. Il numero degli eletti in ciascun Cantone deve essere proporzionale alla propria popolazione ma il meccanismo di conversione viene rinviato ad una legge a norma dell'articolo 8.3 sempre della parte IV.

Per quel che concerne le competenze secondo l'articolo 15, entrambe le Camere sono dotate del potere legislativo ma, qualora una delle due sia in particolare ritardo con l'approvazione di un testo il Primo Ministro può convocare una Commissione di dieci deputati per ciascun ramo affinché entro dieci giorni trovino un accordo per il testo.

La Costituzione all'articolo 16-2 della stessa IV parte attribuisce poi al Presidente della Federazione il potere di scioglimento di una o di entrambe le Camere in caso di incapacità ad emanare la legislazione necessaria o se non è in grado di approvare il bilancio prima dell'inizio dell'esercizio finanziario.

Nel testo post Dayton viene disciplinata anche la questione degli interessi vitali definiti come l'esercizio di un diritto dei popoli costituenti di essere adeguatamente rappresentati nel ramo legislativo, esecutivo, della giustizia e in tutte le altre autorità. Segue un elenco delle materie in cui può essere fatto valere l'interesse di un popolo e comprende questioni inerenti all'identità nazionale, emendamenti costituzionali, organizzazione delle autorità pubbliche, diritti dei popoli all'interno del processo decisionale, educazione, religione, lingua, promozione della cultura e patrimonio culturale e delle tradizioni, organizzazione territoriale e informazione pubblica. Ad ogni modo, la Costituzione stessa precisa all'articolo 17.a della IV parte che non si tratta di un elenco tassativo dal momento in cui l'interesse vitale può essere sollevato per ciascuna questione ritenuta lesiva dai due terzi dei deputati di un popolo nella Camera Alta.

Si tratta di una disposizione rilevante anche e soprattutto a livello centrale dal momento in cui consente di delineare con maggiore, seppur non totale, chiarezza i confini di questo peculiare

²⁵³ Originariamente era previsto che: *"There shall be a House of Peoples, comprising 30 Bosniac and 30 Croat Delegates as well as Other Delegates, whose number shall be in the same ratio to 60 as the number of Cantonal legislators not identified as Bosniac or Croat is in relation to the number of legislators who are so identified"*;

istituto agevolando il lavoro interpretativo delle Corti Costituzionali a livello di Entità e centrale quando chiamate ad esprimersi in materia nei rispettivi ambiti di competenza.

Per la protezione degli interessi vitali, inoltre, la Costituzione all'articolo 18 della IV parte prevede una precisa procedura parlamentare così come avviene a livello centrale che inizia con una dichiarazione del Presidente o del Vice della Camera dei Popoli qualora una determinata legge riguardi una delle materie coperte dall'interesse vitale.

Se la maggioranza dei gruppi dei tre popoli approva la legge in questione il provvedimento si ritiene approvato. Altrimenti si convoca una Commissione mista delle due Camere per arrivare ad un testo che possa essere approvato.

Qualora, invece, i due terzi di un gruppo nella Camera dei Popoli sollevino la questione dell'interesse anche se la materia non è descritta nella lista della Costituzione il procedimento passa ad una Commissione bicamerale che se non giunge a nessuna conclusione deferisce la questione direttamente alla Corte Costituzionale della Federazione che si pronuncia sull'esistenza o meno dell'interesse vitale del popolo secondo quanto disposto dall'articolo 18a.

Inoltre, l'articolo 18.a.5 stabilisce che presso la Corte Costituzionale può essere istituito un *Panel* per gli interessi vitali composto da sette membri, due per ciascun popolo costitutivo e uno per gli "altri", i giudici vengono scelti dalle due Camere.

Sempre relativamente ai poteri del Parlamento la Costituzione ricorda che le due Camere eleggono il Presidente e i due Vice Presidenti della Federazione, votano la fiducia al Governo, autorizzano i Cantoni a stipulare accordi internazionali con Stati od organizzazione se preventivamente approvati dall'Assemblea federale ad eccezione per quelle materie per cui tale consenso non è necessario secondo l'articolo 20 della IV parte.

L'Assemblea della Federazione approva, poi come disciplinato dal medesimo articolo, gli accordi internazionali di sua competenza, provvede alle spese per le forze armate e nomina gli alti ufficiali, infine vota il bilancio dell'Entità.

Nella Federazione non è prevista una Presidenza collegiale ma la Costituzione specifica, comunque, che la triade composta da un Presidente e due Vice deve essere scelta in modo tale che non più di una carica sia affidata a membri del medesimo popolo costituente ai sensi dell'articolo 1 della parte IV B.

È prevista, poi, nello stesso articolo, la loro rimozione solo in caso di alto tradimento o incapacità se richiesto da almeno due terzi dell'Assemblea e su decisione della Corte Costituzionale.

Per quanto riguarda la disciplina del Governo, anche nell'ordinamento della Federazione, viene disciplinato all'interno della parte riservata al Presidente. In particolare, la Costituzione

stabilisce con chiarezza quale debba essere la sua composizione nel rispetto delle proporzioni etniche²⁵⁴.

Infine, la parte dedicata all'esecutivo elenca la spartizione delle competenze tra Presidente e Governo.

La Costituzione prosegue, poi, con la parte dedicata alla giustizia e poi sulla Corte Costituzionale competente per dirimere tutte le dispute tra le diverse autonomie territoriali.

Quest'ultima può essere adita per via diretta dal Presidente e i suoi Vice, dal Primo Ministro o dal suo Vice o da un terzo dei deputati di una delle due Camere e può intervenire per via incidentale se interpellata dalla Corte Suprema o da una Corte cantonale.

Dalla lettura della Costituzione, al di là delle considerazioni già espresse sull'ordinamento centrale, emerge il tentativo di parificare la posizione dei Serbi con quella degli altri due popoli costituenti nonostante demograficamente risultino fortemente minoritari.

In questo caso la rappresentanza del popolo serbo prescinde l'elemento numerico e viene potenziata al fine di garantire l'equilibrio etnico sul piano formale pur senza considerare le difficoltà pratiche e oggettive che ne discendono. *In primis*, infatti, la legislazione elettorale non permette ai serbi di esercitare il proprio diritto di voto in maniera egualitaria rispetto agli altri due popoli come anche è stato fatto notare dalla Corte EDU nella sentenza *Pudaric c. Bosnia ed Erzegovina*, oggetto dell'analisi all'interno del paragrafo 5.1. Inoltre, sia a livello di implementazione della legge primaria che sul piano amministrativo questa parificazione retrocede sensibilmente non risolvendo i problemi di coabitazione né a livello di Entità né agevolando l'integrazione a livello centrale. Devono poi essere considerate le spinte centrifughe da parte croata che si scontrano invece con le mire accentratrici di parte bosniaca lasciando poco spazio alle istanze dei serbi. Per quanto anche le altre nazionalità non godano di un'ampia tutela effettiva, le garanzie dei diritti dei serbi come popolo piuttosto che come minoranza non risultano particolarmente più estese e ciò conferma nuovamente quanto la normativa risulti insufficiente dinanzi a dinamiche sociali e amministrative consolidate negli anni.

Infine, l'unico vantaggio che può essere concretamente riconosciuto ai serbi come popolo costituente anche all'interno della FBiH è il sostanziale potere di veto esercitabile richiamando l'interesse vitale ma in questo caso i risultati non sono tanto quelli di un'agevolazione e protezione dei bisogni e dei diritti del popolo serbo quando quelli di un continuo stallo e del

²⁵⁴ Il comma 1 dell'articolo 4 della Parte IV B sancisce che: “*The Government of the Federation (Prime Minister/President of the Government and 16 ministers) shall be composed of 8 Bosniac, 5 Croat and 3 Serb ministers. One Other may be nominated by the Prime Minister/President of the Government from the quota of the largest constituent people. The Government shall have a Prime Minister/president of the Government who shall have two Deputy Prime Ministers from different constituent peoples selected from among the Ministers*”;

persistente allungamento dei tempi del procedimento legislativo. Di conseguenza l'interesse vitale, forse ancor più che a livello centrale, ha indubbiamente un fine essenzialmente ostruzionistico confermando ancora una volta l'eterogenesi, se non il capovolgimento, dei fini degli istituti volti a favorire il consociativismo in Bosnia.

La legislazione primaria, in particolare la Legge sulla protezione dei diritti dei membri delle minoranze nazionali del 2012, nulla aggiunge a quanto dispone la legge centrale di cui si dirà a breve per questioni di omogeneità normativa particolarmente necessaria per la materia in questione. Anche alcuni Cantoni hanno provveduto ad emanare leggi specifiche in materia di protezione delle minoranze adeguandola a quanto già previsto dalla normativa centrale e della Federazione.

3.2. Cantoni e Municipi nell'organizzazione territoriale in relazione alla complessità etnica della Bosnia

Il territorio della Federazione della Bosnia ed Erzegovina è suddiviso in dieci Cantoni composti a loro volta dalle Municipalità.

Le comunità politiche in Bosnia sono individuabili solo all'interno di quelle aree etnicamente omogenee e quindi all'interno della Federazione bosniaco-croata devono essere ricercate nelle unità territoriali inferiori. Per tale ragione si ritiene utile accennare alla struttura e alle disposizioni relative all'organizzazione di queste ulteriori frazioni locali.

Per quanto riguarda i Cantoni solamente otto hanno il requisito dell'omogeneità etnica e sono cinque a maggioranza bosgnacca e tre croata²⁵⁵. Per quanto riguarda i restanti due Cantoni il carattere etnicamente omogeneo andrà ricercato al livello delle Municipalità.

Ed è proprio in virtù di queste variabili che la Costituzione della Federazione prevede all'articolo 2(1) della V la possibilità per i Cantoni di trasferire alcune competenze al livello territoriale inferiore o superiore.²⁵⁶

L'articolo 4 poi permette a ciascun Cantone di approvare la propria Costituzione e l'articolo 5 un proprio organo legislativo le cui competenze sono elencate nell'articolo 6²⁵⁷.

²⁵⁵ I cinque cantoni a maggioranza bosgnacca sono Una-Sana, Tuzla, Zenica-Doboj, Bosnian Podrinje e Sarajevo; i tre a maggioranza croata sono Posavina, l'Erzegovina Occidentale e Livno e infine i due a composizione mista sono la Bosnia-Centrale e l'Erzegovina-Nerevta;

²⁵⁶ Il secondo paragrafo precisa che: “*Each canton can transfer the authorities concerning education, culture, tourism, local business and charity in its territory, and is obliged to do so if the majority of population in the municipality or city is not a majority population in the entire canton.*”;

²⁵⁷ Ovvero: “*the Cantonal Legislature shall:*

Per quanto riguarda la forma di Governo la Costituzione della Federazione interviene solo stabilendo che ciascun Parlamento cantonale deve eleggere un Presidente che nominerà a sua volta un Governo il quale dovrà essere avallato dall'Assemblea.

Relativamente all'organizzazione di quest'ultima la Costituzione della Federazione rimanda a quelle cantonali raccomandando però il rispetto delle proporzioni etniche tra la popolazione e i membri del Governo.

Ogni autonomia locale dispone di un proprio sistema di amministrazione della giustizia, salvo quanto disposto con le ultime modifiche a livello centrale, così come è confermato dalla Costituzione dell'Entità.

Le norme inerenti la forma di Governo sono generalmente espresse da leggi ordinarie così come anche, per i Cantoni multietnici, la disciplina concernente i rapporti tra i diversi gruppi etnici coesistenti²⁵⁸.

Nella struttura e nella ulteriore ripartizione territoriale della Federazione si possono cogliere quelle che sono in alcuni casi le radici degli stalli istituzionali e normativi che si propagano fino al livello centrale.

L'alto grado divisivo della società in tutti i livelli territoriali crea, infatti, dei corti circuiti capaci di bloccare e destabilizzare gli organi costituzionali a livello centrale. Una decisione presa o non presa da un Cantone può avere effetti impeditivi sia sulla composizione dell'Assemblea centrale sia, di conseguenza, sul regolare funzionamento del procedimento decisionale che in alcuni casi, come ad esempio in sede di approvazione del bilancio, rischia di avere effetti deleteri e molto pericolosi per la tenuta dell'ordinamento già vittima di costanti scosse centrifughe.

3.3. Il difficile connubio tra modello accentrato e pluralismo etnico nella Republika Srpska

La Costituzione dell'Entità serba descrive un ordinamento completamente diverso da quello centrale e da quello della Federazione. Anche in questo caso le ragioni sono prettamente

a) prepare and by a two-thirds majority vote approve the Cantonal Constitution;

b) elect the Cantonal President, as provided in Article V.8;

c) elect Cantonal Judges, as provided in Article V.11;

d) specify the jurisdiction of Cantonal and Municipal courts;

e) enact other legislation necessary to carry out the Canton's responsibilities; and

f) approve the Canton's budget and enact legislation to levy taxes and otherwise secure the necessary financing. ”;

²⁵⁸ T. GROMES, *Demokratisierung nach Bürgerkriegen. Das Beispiel Bosnien und Herzegowina*, Frankfurt/New York, 2007, 166.

storiche e sociali essendo strettamente legate al momento costituente e alla composizione etnica del territorio.

Come già visto l'autoproclamata Republika Srpska è stata costituita nel 1991 con il ritiro di tutti i rappresentanti serbi dall'Assemblea bosniaca una volta approvata l'indipendenza.

Nell'ottobre di quell'anno gli ex-deputati provenienti essenzialmente dall' SDS e da altri partiti minori serbi istituirono l'Assemblea Nazionale come organo legislativo della Republika.

Le sessioni del nuovo organo venivano tenute frequentemente seppur senza alcuna regolarità ed erano aperte a tutti i *leader* politici della Republika. Infatti, la dirigenza dell' SDS e il gruppo parlamentare corrispondente si riunivano spesso e partecipavano alle delibere parlamentari congiuntamente nonostante molti dei membri del partito non fossero deputati ²⁵⁹.

Nella sessione inaugurale dell'Assemblea tenutasi il 24 ottobre 1991 il suo Presidente Momcilo Krajsnik aveva esordito ricordando che alla base della secessione c'era la mancata istituzione del Consiglio per l'Uguaglianza Nazionale previsto dalla Costituzione bosniaca del 1990²⁶⁰. In mancanza di questo organo i serbi si erano sentiti minacciati dalla coalizione croato-bosgnacca ragione per cui, si spiegherà meglio nella seconda sessione del 21 novembre, i serbi pretendevano come soluzione quella di costituirsi come un'entità statale separata che avrebbe voluto far parte di una nuova Jugoslavia federale oppure proclamare l'indipendenza. Alla luce di questo nuovo obiettivo il Presidente Krajsinski convocò una Commissione costituzionale per redigere una Costituzione per i serbi di Bosnia.

I lavori della Commissione sono terminati alla fine del 1991 e hanno portato alla promulgazione della Costituzione e alla conseguente dichiarazione della Repubblica del popolo Serbo di Bosnia ed Erzegovina il 9 gennaio 1992.

Prima degli emendamenti imposti dall'Alto Rappresentante²⁶¹, dopo la più volte menzionata sentenza della Corte Costituzionale del 2000, l'obiettivo ideologico della Republika era dunque quello di divenire il luogo della realizzazione dei soli interessi nazionali dei serbi definiti come l'unico popolo costituente del territorio.

Il potere non può conoscere devoluzioni perché qualsiasi concessione, nella concezione serba, rappresenterebbe una minaccia all'indipendenza e persino all'integrità del popolo. Di conseguenza la RS non poteva non essere impostata con una struttura unitaria senza alcuna

²⁵⁹ R. DONIA, *From the Republika Srpska Assembly 1991-1996*, Magistrat, Sarajevo-Tuzla, 2021, 21;

²⁶⁰ *Ibidem*, 25-26;

²⁶¹ *Cfr the Reports of the Office of the High Representative to the Secretary-General of the UN or to the Peace Implementation Councils (PICs)*;

autonomia politica territoriale e in totale contrapposizione con il principio della sovranità ripartita o del consociativismo.

Nonostante le correzioni costituzionali del 2002 il sistema politico serbo non ha subito rilevanti mutamenti. Infatti, la competizione elettorale in questo caso si sviluppa su basi ideologiche e gli interessi rappresentati dai partiti non sono più etnici ma sociali. Le forze politiche degli altri due popoli costitutivi hanno *de facto* lo stesso peso e la stessa funzione dei partiti delle minoranze etniche in un qualsiasi altro ordinamento. Anche in questo caso per quanto il riconoscimento di popolo costituente possa avere formalmente degli effetti per quanto riguarda la rappresentanza politica, nella pratica esattamente con nel caso della Federazione e del livello centrale, l'unica vera ed effettiva funzione può essere quella ostruzionistica. Ma a differenza dell'altra Entità la RS gode di una maggiore omogeneità etnica che rende, appunto, la vita politica e istituzionale molto più simile a quella di uno Stato nazionale accentrato e indipendente. Non rilevano, in altre parole, tutte le problematiche legate alla sovranità ripartita.

Di conseguenza la legittimità di cui godono le istituzioni della Republika e la sua capacità decisionale accentua ancora di più la frattura e la disaffezione della popolazione serba verso il sistema centrale. Infatti, molto spesso le decisioni che siano emanazione del legislativo o che siano sentenze della Corte Costituzionale vengono disapplicate dalle autorità della Republika. Dall'altra parte, qualsiasi atto proveniente da queste ultime anche se meramente dichiarativi ha nella sostanza una capacità di produrre effetti maggiori di qualsiasi provvedimento ufficiale espressione dei poteri centrali.

Di conseguenza si è creata una situazione quasi paradossale per cui, da una parte, nel territorio della RS vige un sistema giuridico non riconosciuto dalle autorità centrali e dall'altra queste ultime hanno sempre meno presa ed effetto sulle istituzioni e sulla comunità serba. Ciò che è evidente è che la Costituzione centrale viene spesso elusa sul territorio della RS tanto che viene naturale chiedersi fino a che punto la secessione non sia realmente ancora avvenuta o, per meglio dire senza estremizzare, quanto sia effettivamente vicina e possibile soprattutto alla luce degli ultimi atti dell'Assemblea Nazionale di cui si accennava nei paragrafi precedenti relativamente alle pronunce della Corte Costituzionale.

Dalla prospettiva normativa, il principio di unità statale è rimarcato nel primo articolo della Costituzione della RS nella parte delle previsioni generali. La medesima disposizione, al terzo paragrafo, a seguito dell'emendamento imposto dall'Alto Rappresentante dichiara i Serbi, i Croati e i Bosgnacchi come i popoli costituenti della Republika e li legittima all'esercizio di

tutte le funzioni e i poteri dell'Entità secondo il principio di uguaglianza e senza discriminazioni²⁶².

Seguono una serie di articoli che riepilogano quelle che sono le competenze dell'Entità, disposizioni generali sulla cittadinanza e sui simboli la cui analisi costituirebbe sostanzialmente una ripetizione per quanto detto sulla Federazione.

All'articolo 5, dopo le integrazioni dell'emendamento LXIX sono state aggiunte cinque righe con le quali si introduco tra i pilastri dell'ordinamento, insieme alla protezione dei diritti umani, anche l'uguaglianza tra i popoli garantita dall'istituto dell'interesse vitale e la protezione e la tutela delle minoranze. Ulteriori disposizioni sono espresse nella legge *ad hoc* il cui contenuto, sempre come nel caso della FBiH, ricalca quello della legislazione primaria centrale.

Infine, l'articolo 9 conferma Sarajevo come capitale nonostante tutte le istituzioni abbiano, in realtà, sede a Banja Luka.

La seconda parte della Costituzione riguarda i diritti e comprende gli articoli dal 10 al 49. In questo caso, la Costituzione della RS si differenzia da quella della Federazione e da quella centrale perché presenta un lungo decalogo, ricomprendendo anche diritti di terza generazione come ad esempio la riservatezza previsto dall'articolo 23, e non contiene rinvii ad altri documenti internazionali, se non all'articolo 5 un generico richiamo agli *standard* sovranazionali²⁶³, o alla stessa Costituzione di Dayton. Riguardo quest'ultima, però, all'articolo 49 si precisa che in caso di incompatibilità tra la Costituzione della RS e quella centrale si applica la disposizione più favorevole all'individuo²⁶⁴. Anche la Costituzione della RS contiene diritti la cui titolarità spetta agli individui e altri ai soli cittadini e all'articolo 49 viene ulteriormente specificato quali disposizioni si riferiscono all'una e all'altra categoria²⁶⁵. Vengono inoltre dotati di protezione anche i diritti spettanti alle formazioni sociali quali i lavoratori (artt. 39-42) e la famiglia (art. 43).

²⁶² Secondo la disposizione costituzionale: “*The Serbs, Bosniaks, Croats, as constituent peoples, Others and citizens shall participate in executing the functions of authority in the Republic equally and without discrimination*”

²⁶³ Nel primo capoverso si legge: “*The constitutional arrangement of the Republic shall be based upon the following: guarantee and protection of human freedoms and rights in accordance with international Standards [...]*”;

²⁶⁴ Ovvero: “*In the case there are differences between the provisions on rights and freedoms of the Constitution of Republika Srpska and those of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, the provisions which are more favourable for the individual shall be applied*”;

²⁶⁵ Si legge infatti: “*The provisions of Articles 10, 21, 30, 32, 33, 34, 38 and 43 of the Constitution on rights and freedoms of citizens shall be considered the provisions on human rights and fundamental freedoms and shall apply to all, not only to citizens. The provisions of Articles 13, 22, 23, 24, 25, 26, 28 and 30 of the Constitution on rights and freedoms shall be exercised in conformity with related provisions of Articles 8 through 11 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.*”;

La terza parte, invece, fino all'articolo 65 si occupa dei rapporti socioeconomici mentre la quarta riguarda i diritti e i doveri della Republika.

La quinta parte è, invece, quella relativa all'organizzazione dell'Entità ed inizia con l'articolo 69 nel quale viene enunciato il principio della separazione dei poteri²⁶⁶.

Al secondo paragrafo la Costituzione conferisce il potere legislativo ad un parlamento composto dall'Assemblea Nazionale e un Consiglio dei Popoli²⁶⁷. Non si tratta di un vero e proprio bicameralismo²⁶⁸ poiché il Consiglio interviene all'interno del procedimento legislativo solo qualora venga invocato l'interesse vitale di un popolo la cui definizione, correlata da un elenco di alcune materie per le quali si applica *de iure* il procedimento aggravato, è sostanzialmente identica a quella enunciata nella Costituzione della Federazione così come tutta la disciplina a riguardo (art. 70).

Nei paragrafi successivi vengono elencate le altre istituzioni dell'Entità quali il Presidente, il Governo, le Corti e la Corte Costituzionale.

Una delle più recenti previsioni con cui si chiude l'articolo 69 esplicita che ciascun popolo non può avere più di due rappresentanti per le funzioni di Primo Ministro, Presidente d'Assemblea, Presidente della Corte Suprema, della Corte Costituzionale e Procuratore Pubblico.

Le successive disposizioni iniziano ad analizzare le diverse istituzioni a partire dal 70 con l'Assemblea Nazionale elencandone le competenze e i compiti. A norma dell'articolo 71 i deputati sono 83.

Alcuni paragrafi di quest'ultimo articolo forniscono alcune indicazioni sul Consiglio dei Popoli. In particolare, si vieta ai deputati dell'Assemblea e delle Assemblee municipali di essere scelti come membri del Consiglio. Ogni popolo deve avere lo stesso numero di membri, ovvero otto, e la metà per gli "altri" che vengono scelti dai corrispondenti gruppi all'interno dell'Assemblea.

Dopo il legislativo, la Costituzione si occupa del Presidente. Anche nella disciplina di questa istituzione sono intercorse importanti modifiche a partire dal 2002 che hanno di fatto aggiunto due vice-presidenti sul modello della Federazione²⁶⁹. Per via della predominanza demografica

²⁶⁶ "The State government in the Republic shall be organised according to the principle of the separation of powers"

²⁶⁷ Introdotto dall'emendamento LXXVI a seguito delle modifiche imposte dall'Alto Rappresentante per rendere effettivo il diritto di rappresentanza e la partecipazione politica di tutti e tre i popoli costituenti;

²⁶⁸ S. GAVRIĆ - D. BANOVIĆ - M. BARREIRO, *The political System of Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo Open Centre, Sarajevo, 2013, 55;

²⁶⁹ Con l'emendamento LXXXIII è stato aggiunto il secondo paragrafo dell'art. 80 che disciplina i due Vice-Presidenti;

dei Serbi è evidente che il Presidente sia sempre serbo mentre gli altri due popoli costitutivi hanno di fatto il diritto di scegliere i loro Vice.

La Costituzione continua con il Governo che, a norma del nuovo articolo 92, deve essere composto almeno per il 15% da membri di un popolo costituente e almeno il 35% dei suoi membri deve provenire invece dagli altri due popoli. Infine, deve esserci almeno un componente dagli “altri”.

Il candidato Primo Ministro viene nominato a norma dell’articolo 93 dal Presidente e dovrà poi presentare un programma e una compagine di Governo per ottenere la fiducia dell’Assemblea.

La parte sesta descrive poi l’organizzazione territoriale aggiungendo sostanzialmente solo alcune competenze amministrative delegate alle municipalità mantenendo inalterato il principio di unitarietà (art. 102).

La parte settima e l’ottava riguardano rispettivamente le norme sulla difesa e sull’ordine costituzionale.

Per quanto riguarda la Corte Costituzionale, materia della nona parte, un elemento da evidenziare è la presenza di un organo *ad hoc* per gli interessi vitali istituito dall’articolo 115.1(a).

La Costituzione si conclude poi con le norme relative al sistema giudiziario e con l’undicesima parte relativa agli emendanti alla Costituzione.

In particolare la Costituzione può essere emendata con la maggioranza dei due terzi dei membri dell’Assemblea e con la maggioranza di ciascun gruppo all’interno del Consiglio dei Popoli²⁷⁰.

Ciò che emerge da questa breve analisi conferma quanto detto inizialmente ovvero che la RS si comporta come un ordinamento originario che mal sopporta la presenza di meccanismi che frazionino la sovranità e che interferiscano all’interno del procedimento costituzionale. Le modifiche a protezione dei diritti degli altri due popoli costituenti sono state inserite quasi in rottura con l’ideologia su cui era sorta la Costituzione nel 1991 e verso la quale continuano però a tendere la maggior parte dei partiti e delle autorità serbe. Ciò è confermato dalle numerose sentenze della Corte Costituzionale, alcune citate nel paragrafo dedicato, contro le violazioni a danno delle minoranze e degli altri popoli costituenti spesso rimaste inapplicate nel territorio dell’Entità.

²⁷⁰ Artt. 132 ss ;

3.4. *Il Distretto di Brcko: esempio virtuoso o conferma della dipendenza internazionale?*

Per completezza è necessario fornire alcune informazioni relative al particolare *status* del Distretto di Brcko.

Giuridicamente si potrebbe definire come un'unità locale amministrativamente autonoma sotto la sovranità della Bosnia ed Erzegovina. Formalmente è parte sia della Federazione che della Republika Srpska pur non avendone nessuna delle due l'autorità amministrativa. Le istituzioni centrali, invece, agiscono sul distretto per garantire e proteggerne gli interessi.

Anche in questo caso è la storia, istituzionale e politica soprattutto, a fornire gli elementi essenziali per comprendere la specialità dello status di questa comunità locale.

Infatti, nelle elezioni del novembre 1990 a livello municipale prevalse nella città di Brcko un partito multietnico contrariamente alla tendenza nel resto del territorio della allora Repubblica federata di Bosnia ed Erzegovina. Il partito in questione era il successore di quello comunista jugoslavo ovvero "La lega dei Comunisti per un Cambiamento Democratico" che ottenne il 27% delle preferenze più di qualsiasi altra forza politica concorrente. Ma i tre partiti maggioritari nazionali, l'SDA con il 26%, l'HDZ con il 22% e l'SDS con il 14% optarono per la formazione di una coalizione²⁷¹.

Con lo scoppio della guerra, Brcko finì sotto il controllo serbo e fu teatro di drammatici episodi di genocidio che decimarono la popolazione bosgnacca e croata. Ad ogni modo, la sua controversa posizione rispetto al fronte lo resero un difficile argomento nell'ambito della negoziazione a Dayton e fu per tale ragione che si scelse di rimandare la questione e di lasciare il distretto sotto la tutela provvisoria della comunità internazionale.

Il 14 febbraio 1997 la proposta venne concretizzata attraverso il documento intitolato "Brcko Arbitral Tribunal for Dispute Over the Inter-Entity Boundary in Brcko Area Award" con il cui articolo V si stabiliva, in particolare, che entro sei mesi la FBiH e la RS avrebbero nominato un arbitro ed un terzo sarebbe stato istituito con l'accordo Entità oppure dalla Corte Internazionale di Giustizia.

La medesima disposizione conferma poi il proseguimento della gestione internazionale fin quando le Entità non fossero riuscite ad accordarsi sulla collocazione del distretto²⁷².

²⁷¹ J. KADRIC, *Brcko: Genocide and Testimony*, Sarajevo, Institute for Research of Crime Against Humanity and International Law, 1999;

²⁷² M. PARISH, *A Free City in the Balkans: Reconstructing a Divided Society in Bosnia*, Londra-New York, Tauris Academic Studies, 2010, 70-71;

L'arbitrato ha espresso il suo verdetto finale il 5 marzo del 1999 nel quale decretò che Brcko sarebbe rimasto fuori da qualsiasi trama politica e amministrato da un Supervisore.

Il documento contiene poi una serie di allegati con i quali vengono disciplinate tutte le istituzioni del territorio.

Il ruolo del Supervisore internazionale è quello di verificare che le disposizioni contenute nell'arbitrato vengano rispettate e fino al 2004 lo ha fatto governando direttamente il territorio.

Ma in questo primo quinquennio il distretto è stato capace di superare per tenore di vita, servizi e salari le due Entità²⁷³.

Dal 2006 sono state poi abolite del tutto le legislazioni delle due Entità ancora in vigore nel territorio.

Il distretto resta ancora sotto la supervisione internazionale soprattutto per tutelarne il carattere multietnico e democratico che ne fa una vera eccezione all'interno dell'ordinamento bosniaco ma ha le sue istituzioni autonome e perfettamente funzionanti. Se da una parte però tale modello può essere incoraggiante dall'altra in realtà potrebbe essere solo la cartina tornasole che confermerebbe l'incapacità delle istituzioni bosniaco di autogestirsi in mancanza di una guida esterna.

²⁷³ S. GAVRIĆ - D. BANOVIĆ - M. BARREIRO, *The political System of Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo Open Centre, Sarajevo, 2013, 57; A. ŞIRIN ÖNER – A. DEDEIC-KIRBAÇ, *The Role of International Community in Bosnia-Herzegovina: The case of Brcko District*, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi, Jalalabat, 2013;

²⁷³ F. BIEBER, *Local Institutional Engineering: Tale of Two Cities, Mostar and Brcko*, in *International Peacekeeping* 12, 3, 2005, 427;

4. *La legislazione primaria: definizione, tutela e rappresentanza delle minoranze*

In Bosnia non esiste a livello costituzionale una definizione di minoranza e la stessa disciplina in materia è in parte derogata alle norme di diritto internazionale direttamente applicabili.

La Legge sulla protezione dei diritti dei membri delle minoranze chiarisce, invece, all'articolo 3²⁷⁴ che la categoria delle minoranze nazionali raggruppa chiunque non sia compreso tra i tre popoli costituenti e che componga un gruppo simile per cultura, tradizioni, lingua e religione e che condivida origini storiche o altre caratteristiche²⁷⁵.

La legge garantisce la tutela dello *status*, dell'uguaglianza e dei diritti di alcune nazionalità elencate²⁷⁶ aggiungendo che la stessa tutela è garantita a tutti i gruppi che rientrano nella definizione data dall'articolo 3 di cui sopra.

L'articolo 4 precisa che la scelta di essere identificati con un gruppo minoritario è personale e non può in alcun modo essere imposta e allo stesso tempo, la disposizione successiva assicura il diritto a tutti i membri delle minoranze di poter esprimere liberamente la propria identità.

La competenza di norme di dettaglio spetta poi, *ex* articolo 7, alle unità territoriali autonome che devono, secondo l'articolo 8, riservare una parte dei fondi del proprio bilancio per l'implementazione della presente legge.

Sul piano formale viene ampiamente garantito dall'articolo 11 l'utilizzo della propria lingua da parte di componenti delle minoranze. Non solo ma al paragrafo 2 viene assicurata la possibilità di utilizzare il proprio nome nella propria lingua anche in contesti pubblici.

Su questo punto, c'è da dire, che nella Costituzione di Dayton in realtà non viene fatta alcuna menzione alla lingua ufficiale dello Stato. Il fatto che esse siano il Croato, Serbo e Bosniaco è deducibile solo sulla base del fatto che in queste tre lingue è stato tradotto ufficialmente il documento contenente gli Accordi di Dayton e considerando la precedente esperienza derivante soprattutto dalla Costituzione di Washington²⁷⁷.

²⁷⁴ All'art. 2 ribadisce che la protezione dei diritti delle minoranze è garantito dalla Convenzione quadro per la tutela delle minoranze del Consiglio d'Europa;

²⁷⁵ In particolare l'art. 3 stabilisce che “*Nacionalna manjina, u skladu sa ovim zakonom, je dio stanovni{tvadr`avljana BiH koji ne pripadaju ni jednom od tri konstitutivna naroda, a sa~injavaju je ljudi istog ili sli~nog etni~kog porijekla, iste ili sli~ne tradicije, obi~aja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne povijesi i drugih obilje`ja*”;

²⁷⁶ Si tratta degli Albanesi, Montenegrini, Cechi, Italiani, Ebrei e Ungheresi, Macedoni, Tedeschi, Polacchi, Rom, Romeni, Russi, Ruteni, Slovacchi, Sloveni, Turchi e Ucraini;

²⁷⁷ Sulle possibili ragioni di tale mancanza vedi L. ASKEW, *Clinging to a barbed wire fence: The language policy of the International community in Bosnia-herzegovina since 1995*, PhD thesis, University of Nottingham, 135;

Proseguendo la lettura della legge, l'articolo 12 impone l'obbligo per i gruppi minoritari che costituiscono la maggioranza assoluta o relativa della popolazione di garantire che in contesti pubblici sia utilizzata anche la lingua della popolazione minoritaria. Inoltre, è concesso che in alcune località ciò possa verificarsi anche se la minoranza in questione rappresenta solo un terzo degli abitanti.

Per quanto riguarda il tema dell'educazione, questo ricade tra le competenze delle autorità locali che sono dunque vincolate ad applicare i criteri direttivi e i principi enunciati nella legge in esame.

In particolare, l'articolo 13 obbliga le amministrazioni locali a garantire la possibilità per ciascuna minoranza di aprire istituti privati a loro riservati.

Relativamente all'educazione pubblica invece, l'articolo 14 assicura l'insegnamento a tutti i gradi scolastici nella propria lingua a tutte le minoranze che in una determinata scuola rappresentano almeno un terzo degli studenti. Qualora fossero solo un quinto, l'istituto può decidere se costituire una classe aggiuntiva per le materie relative alla lingua, cultura, storia e religione della minoranza qualora la maggior parte dei genitori lo richiedano.

In quest'ultimo caso i finanziamenti sono a carico dell'amministrazione locale mentre in applicazione dell'articolo 13 le risorse economiche devono essere di provenienza privata.

Nella pratica, però, il sistema educativo tende ad approfondire le fratture etniche e a discriminare le minoranze nel territorio. Infatti, il metodo di separare gli studenti appartenenti a diversi gruppi per poter frequentare lezioni su materie relative alla propria cultura o tradizione è sostanzialmente recessivo e viene in genere sostituito da un sistema che tende a favorire la segregazione. Si tratta di dividere all'interno dello stesso edificio scolastico le classi in base alla provenienza etnica. Gli studenti possono essere divisi per sezioni o essere disposti in ambienti diversi o persino essere organizzati da due amministrazioni diverse e speculari. Ad ogni modo, il gruppo che risulta essere maggioritario in quel territorio sarà quello ai cui studenti verrà riservata la sezione migliore o l'amministrazione più efficiente²⁷⁸. Ciò a conferma di quanto detto sulla jeopardizzazione dei diritti non solo delle minoranze in quanto tali ma dei popoli a seconda della composizione etnica del territorio di residenza.

Le minoranze nazionali hanno anche diritto a ricevere informazioni tramite radio, televisione e giornali nella propria lingua a norma dell'articolo 15. La disposizione seguente precisa che la televisione pubblica deve garantire almeno una volta a settimana un programma informativo nelle lingue delle minoranze.

²⁷⁸ *Ivi*, 171;

L'articolo 17 poi, garantisce il diritto alla conservazione del proprio patrimonio culturale integrando quanto disposto dall'articolo 5.

Le ultime parti sulla legge sulla protezione dei diritti delle minoranze nazionali riguarda il tema più controverso dell'ordinamento bosniaco quale appunto quello della rappresentanza e della partecipazione politica.

Da questo punto di vista la Costituzione interviene solo stabilendo l'esistenza di una seconda Camera la cui rappresentanza non è su base territoriale ma etnica ed è riservata ai soli tre popoli costituenti. Ciò nonostante, tale ramo del parlamento non si trova in una posizione recessiva all'interno del processo decisionale e, anzi, come visto gode di importanti strumenti capaci di determinarne l'esito.

In maniera meno esplicita la Costituzione blinda anche le cariche di componenti della Presidenza e della Corte Costituzionale che, per quanto *de iure*, dovrebbero essere eletti su base territoriale *de facto* sono frutto della scelta dei tre popoli costituenti.

Per quanto riguarda i diritti e il ruolo delle minoranze all'interno del sistema politico e rappresentativo dello Stato, però, la Costituzione non fa alcun riferimento.

La legge in esame, all'articolo 19, sancisce invece il diritto di tutte le minoranze di essere rappresentate nelle istituzioni e nelle amministrazioni pubbliche a tutti i livelli territoriali sulla base della percentuale della popolazione in riferimento all'ultimo censimento.

La norma prosegue demandando alla legge elettorale e alle leggi locali ulteriori disposizioni per la partecipazione delle minoranze nelle istituzioni di relativa competenza.

L'articolo 21 istituisce, invece, a livello centrale e l'articolo 23 a livello periferico, i Consigli delle minoranze presso le Assemblee legislative. Si tratta, come chiarisce la norma stessa, di organi meramente consultivi²⁷⁹ il cui parere non è obbligatorio e mai vincolante²⁸⁰ ed è limitato ai temi di discussione relativi allo *status*, ai diritti e agli interessi delle minoranze come precisa l'articolo 22.

La stessa disposizione prevede che il Consiglio delle minoranze possa inviare un proprio esperto a partecipare ai lavori della Commissione Affari Costituzionali in entrambi i rami del Parlamento, nella Commissione bicamerale per i diritti umani e in qualsiasi altra articolazione parlamentare.

²⁷⁹ K. AUERBACH, *Political Participation of National Minorities*, Sarajevo, Analitika – Center for Social Research, 2011;

²⁸⁰ Diversamente da quanto avviene per gli organi omonimi istituiti in Croazia, Montenegro e Serbia la cui funzione è quella di organi di autogoverno delle minoranze etnicamente con riferimento o meno alla base territoriale;

Nonostante la legge preveda dei contatti con gli altri organi parlamentari e non sia vietata la comunicazione con le altre istituzioni dello Stato, una disciplina più dettagliata e che attribuisca competenze precise e più centrali al Consiglio delle minoranze sarebbe indubbiamente più efficace nel garantire quantomeno i diritti di partecipazione al processo decisionale. Inoltre, i membri del Consiglio non hanno in nessun caso diritto di voto neanche in quanto suoi rappresentanti e ciò rende unidirezionali i rapporti con gli altri organi²⁸¹.

La poca centralità è anche evidenziata dal fatto che l'istituzione risale al 2006 ma è entrata veramente in funzione solo nel 2009²⁸².

Nella vita politica e istituzionale della Bosnia, dunque, rilevano soprattutto le condizioni discriminatorie che riguardano la partecipazione politica e la rappresentanza sia all'interno delle istituzioni che degli organi di giustizia.

Per tali ragioni si darà nei prossimi paragrafi una breve descrizione della Legge Elettorale e del sistema della cosiddetta *etnogiustizia* bosniaca che, proprio perché lasciata all'interno della sfera di autonomia di popoli ed Entità nonostante il parziale recupero della competenza da parte dello Stato centrale, non trova una sua disciplina a livello costituzionale.

Prima di passare all'analisi della normativa elettorale, è bene citare la Legge contro la discriminazione del 2009²⁸³. Si tratta di uno dei pochi ma fondamentali successi dell'azione dell'Unione Europea nella crescita delle tutele e della protezione dei diritti umani e in particolare delle minoranze.

La norma prevede all'articolo 2 un elenco non tassativo di condizioni per cui è proibita ogni forma di discriminazione tra cui si leggono razza, origine etnica, appartenenza ad una minoranza nazionale, lingua o credo religioso²⁸⁴. L'articolo 3, poi, definisce e vieta la discriminazione anche indiretta. Vengono ammesse, però, temporanee misure che includono un diverso trattamento per gruppi momentaneamente definibili come vulnerabili.

Nonostante la legge sia esplicitamente di matrice europea non è stata esente da critiche non tanto per il contenuto formale quanto perché, di nuovo, l'implementazione soprattutto a livello di Entità è risultata gravemente inadeguata²⁸⁵.

²⁸¹ A. ČORNI, *The national minority consultative mechanisms - the Councils of National Minorities in Bosnia and Herzegovina*, in *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences*, V. 9, n. 3, 2016, 70;

²⁸² *Ivi*, 62;

²⁸³ *Legge sul divieto di discriminazione della Bosnia ed Erzegovina*, Gazzetta Ufficiale della Bosnia ed Erzegovina 59/09;

²⁸⁴ Tale elenco è stato implementato con un emendamento del 2016 a particolare tutela delle diversità di genere;

²⁸⁵ *Report of Human Rights Ombudsman of BiH* (2017), par.4, ma v. anche R. ORTLIEB – Z. RAHIMI – C. HIRT – A. BEŠIĆ – F. BIENBER, *Diversity and equality in Bosnia and Herzegovina Limits to legislation, public debate and workplace practices*, in *An International Journal*, V. 38, n. 7, 2019, 767;

Infine, considerando che il vero fattore divisivo e diversificante in Bosnia è quello religioso, ulteriori elementi per inquadrare le minoranze e le rispettive prerogative e tutele possono essere letti nella Legge sulla libertà di religione e la Legge sullo *status* giuridico delle chiese e delle comunità religiose la cui specificità non trova però spazio in questo contesto²⁸⁶.

4.1. La legge elettorale

Le elezioni e il sistema elettorale²⁸⁷ rappresentano un fondamentale pilastro negli ordinamenti democratici in quanto traducendo i voti, espressioni della volontà individuale di ogni elettore, in seggi determinano la distribuzione del potere per diversi anni.

Considerando la peculiarità della Bosnia di essere composta da tre popoli costituenti, ma anche, e questa è la grande questione, da minoranze la scelta non poteva che ricadere su un sistema non maggioritario poiché, nel contesto di una forma di Stato parlamentare, tenderebbe a favorire la rappresentazione di gruppi etnici e minoranze, soprattutto se geograficamente concentrati, al contrario di un sistema maggioritario teso invece proprio alla più netta esclusione delle minoranze²⁸⁸.

La scelta di un sistema elettorale proporzionale è resa ancor più necessaria da un'altra caratteristica tipica della Bosnia identificabile nel sostegno esplicito di eminenti personalità delle tre principali religioni verso i partiti nazionalisti che si manifesta, soprattutto ma non soltanto, durante le campagne elettorali e che porta la frammentazione politica ad essere ideologicamente ancora più carica²⁸⁹.

All'interno dell'ordinamento bosniaco questa peculiarità viene rafforzata da quelli che sono gli strumenti giuridici fondamentali su cui si è costruito il sistema elettorale ovvero dalle disposizioni contenute negli Accordi di Dayton, *in primis* nell'Annesso IV contenente la

²⁸⁶ Ulteriori strumenti contro la discriminazione in generale sono analizzati in R. ORTLIEB – Z. RAHIMI – C. HIRT – A. BEŠIĆ – F. BIENBER, *op. cit.*;

²⁸⁷ Con sistema elettorale in senso stretto si intende la sola formula elettorale cioè quel meccanismo attraverso cui vengono convertiti i voti espressi in seggi; il sistema elettorale in senso lato comprende invece l'insieme di tutte le regole che disciplinano le operazioni di voto sia anteriori che posteriori alla celebrazione delle elezioni v. G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *Diritto Costituzionale Italiano e Comparato*, Bologna, Monduzzi Editore, seconda edizione 1995, 522;

²⁸⁸ v. G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. REPOSO – M. VOLPI, *op. cit.*, 522 ss.;

²⁸⁹ Sul sistema elettorale bosniaco v. C. GREWE, *The Elections in Bosnia and Herzegovina: Means for Change or Consolidation of Paralysis?*, in *Verfassungblog*, 12 oct 2018, <https://verfassungsblog.de/the-elections-in-bosnia-and-herzegovina-means-for-change-or-consolidation-of-paralysis/>; D. KAPIDŽIĆ, *Democratic Transition and Electoral Design in Plural Societies: The Case of Bosnia and Herzegovina's 1990 Elections*, in *Ethnopolitics*, V. 14, Issue 3, 2005, 311–327; M. SAHADŽIĆ, *The Electoral System of Bosnia and Herzegovina: A Short Review of Political Matter and/or Technical Perplexion*, in *Contemporart Issues*, V. 2, n.1, 2009, 61-76;

Costituzione e *in secundis* nell'Annesso III dedicato esclusivamente alle elezioni e al sistema elettorale, e nella Legge Elettorale del 19 settembre 2001²⁹⁰ più volte emendata, in ultimo nel 2022 con decreto dell'Alto Rappresentante²⁹¹.

Riguardo agli Accordi di Dayton l'Annesso III aveva la duplice funzione di essere da una parte un ulteriore strumento per il conseguimento di uno degli obiettivi del trattato stesso, cioè quello di garantire il corretto e pieno funzionamento della democrazia in Bosnia, e dall'altra di creare e regolamentare, benché temporaneamente in quanto carente dal punto di vista normativo, il sistema elettorale bosniaco.

All'Articolo II viene accordato all'OSCE il ruolo di organizzare, preparare e supervisionare le elezioni del legislativo e dell'esecutivo a livello nazionale, di entità e cantonale e municipale. Per l'adempimento dei suoi compiti l'OSCE doveva costituire una Commissione Elettorale Provvisoria in attesa di un accordo dei partiti per crearne una definitiva²⁹².

La Commissione Provvisoria, composta dal Capo della Missione OSCE in Bosnia, dall'Alto Rappresentante, dai rappresentanti dei partiti ed eventualmente da altre personalità scelte da questi ultimi insieme al Capo della Missione OSCE, adottò una copiosa regolamentazione riguardo la registrazione dei partiti politici o dei candidati indipendenti, riguardo l'eleggibilità dei candidati, sulla campagna elettorale, sulla pubblicazione dei risultati e sul ruolo degli osservatori internazionali. Tutte queste regole confluirono in una serie di testi validi per ogni tornata elettorale di cui i primi furono le *Regole elettorali e regolamenti per le elezioni a livello locale e più alti livelli in Bosnia Erzegovina*²⁹³ del 1996 e *Regole elettorali e regolamenti per le elezioni Municipali in Bosnia Erzegovina*²⁹⁴ del 1997, a cui fecero seguito testi analoghi per

²⁹⁰ Gazzetta Ufficiale della Bosnia ed Erzegovina 23/01;

²⁹¹ *High Representative decision enacting the law on amendments to the electoral law of Bosnia and Herzegovina*, Gazzetta Ufficiale della Bosnia ed Erzegovina 67/22;

²⁹² Art. II dell'Annesso III agli Accordi di Dayton: “

1. *OSCE. The Parties request the OSCE to adopt and put in place an elections program for Bosnia and Herzegovina as set forth in this Agreement.*
2. *Elections. The Parties request the OSCE to supervise, in a manner to be determined by the OSCE and in cooperation with other international organizations the OSCE deems necessary, the preparation and conduct of elections for the House of Representatives of Bosnia and Herzegovina; for the Presidency of Bosnia and Herzegovina; for the House of Representatives of the Federation of Bosnia and Herzegovina; for the National Assembly of the Republika Srpska; for the Presidency of the Republika Srpska; and, if feasible, for cantonal legislatures and municipal governing authorities.*
3. *The Commission. To this end, the Parties request the OSCE to establish a Provisional Election Commission (“the Commission”).*
4. *Timing. Elections shall take place on a date (“Election Day”) six months after entry into force of this Agreement or, if the OSCE determines a delay necessary, no later than nine months after entry into force.”*

²⁹³ Gazzetta Ufficiale della Bosnia ed Erzegovina, 22/96, 25/96, 29/96, 21/96; v. anche R. H. FROWICK, *The OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina*, in *OSCE-Yearbook 1995/1996*, Baden-Baden 1997, 163-174;

²⁹⁴ Gazzetta Ufficiale della Bosnia ed Erzegovina 10/97, 15/97; v. anche OSCE, *Bosnia and Herzegovina Municipal Elections 13-14 September 1997*;

le elezioni successive fino al 2000, che dovevano prevalere sul qualsiasi altra normativa nazionale.

All'interno di queste regole e regolamenti venne inquadrato il sistema elettorale che era di tipo non maggioritario con formula D'Hondt per la Camera dei Rappresentanti.

Fino alla regolamentazione del 2000 si utilizzarono liste chiuse ma secondo gli osservatori internazionali, in particolare della Missione OSCE²⁹⁵, questo metodo tendeva a favorire i grandi partiti nazionalisti e i loro *leader* che avevano così il pieno controllo degli eletti. Per questa ragione dal 2000, e venne ripreso anche nella legge elettorale, furono inserite le liste aperte.

Il sistema elettorale e le elezioni in Bosnia sono però materia specifica della Legge Elettorale adottata dal Parlamento bosniaco dopo l'approvazione da parte della Camera dei Rappresentati nella seduta del 21 Agosto 2001 e dalla Camera dei Popoli nella seduta del 23 Agosto 2001 e sulla base di un progetto di legge elettorale preparato da un gruppo di lavoro dell'OSCE²⁹⁶ e corretto e approvato dalla Commissione di Venezia²⁹⁷. Il progetto non era, poi, privo di legittimazione nazionale in quanto fu implicata nella stesura anche una commissione di sette esperti indipendenti scelti tra i cittadini della Bosnia.

Il testo finale della norma è stato condizionato però dalla stessa debolezza caratterizzante gli Accordi di Dayton in quanto frutto di compromessi derivanti da lunghe negoziazioni.

Il chiaro intento dell'OSCE era quello di voler favorire i partiti non-nazionalisti proponendo l'obbligo per i partiti intenzionati a concorrere alle elezioni di essere formati da *leadership* e *membership* multi-etnica. Tale proposito era però eccessivamente ambizioso e l'unica restrizione alla quale fu possibile arrivare è rappresentata dall'articolo 1.6 che prevede la non eleggibilità a nessuna carica di imputati presso il Tribunale Penale Internazionale per la *ex* Jugoslavia e la non possibilità di partecipare alle elezioni per i partiti che avessero al loro interno funzionari o candidati imputati come già previsto nel sistema provvisorio. Il Capitolo 4 della Legge Elettorale che si occupa dei certificati e delle candidature, e nel quale sarebbero dovute comparire invece le limitazioni previste dal progetto OSCE, non dice nulla in materia e fornisce esclusivamente indicazioni tecniche sulle registrazioni dei candidati e dei partiti ai vari livelli²⁹⁸.

²⁹⁵ Gazzetta Ufficiale della Bosnia ed Erzegovina 1/00;

²⁹⁶ v. M. SAHADŽIĆ, *ult. op. cit.*;

²⁹⁷ Il parere della Commissione di Venezia espresso pubblicato il 24 ottobre 2001 è disponibile all'indirizzo [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2001\)021-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2001)021-e);

²⁹⁸ I requisiti richiesti dalla legge all'art. 4.2. sono i seguenti:

“1. *the candidate must be recorded in the Central Voters Register in the municipality in which he or she is standing for office or in the municipality found within the boundaries of the electoral unit if he or she is standing for office at the higher levels of authority, no later than by the day when the elections are announced; and*

Nonostante le difficoltà però i lavori sulla redazione di una legge elettorale, a differenza di molti altri tentativi di riforme o di azioni legislative del Parlamento bosniaco, sono obbligatoriamente stati portati a compimento in quanto l'adozione di una legislazione elettorale era una condizione necessaria posta dal Consiglio d'Europa per l'ammissione della Bosnia.

Ma in quanto frutto di difficile e di necessario compromesso la legge in questione non presenta sostanziali cambiamenti rispetto al sistema temporaneo inquadrato dal III Annesso degli Accordi di Dayton.

Nel Capitolo I intitolato *Principi Generali* all'articolo 1.3 invece si incontra una delle prime incongruenze con il sistema bosniaco nella parte in cui stabilisce che le elezioni sono libere, basate sul suffragio universale ma soprattutto sull'uguaglianza del voto²⁹⁹ andando ad opporsi invece con la Costituzione che, come suddetto, nell'articolo IV paragrafo 2 e V paragrafo 1 prevede che i due terzi dei membri della Camera dei Rappresentanti e della Presidenza Tripartita debbano essere eletti nel territorio dell'Entità musulmano-croata della Federazione di Bosnia Erzegovina e appartenere a questa nazionalità mentre un terzo deve essere serbo ed essere eletto nel territorio della Repubblica Srpska annullando l'innovazione della Legge elettorale e lasciando *de facto* il sistema immutato. I diritti non vengono infatti rispettati in quanto un cittadino bosniaco o croato nel territorio della Repubblica Srpska non può eleggere i rappresentanti della sua nazionalità così come un cittadino serbo residente nella Federazione di Bosnia Erzegovina si vedrà privato della possibilità di eleggere rappresentanti Serbi, come si legge anche nelle ultime due sentenze di Strasburgo sopra esaminate.

Sempre in disaccordo contro le tutele e garanzie dei diritti umani e delle libertà fondamentali previste dall'ordinamento bosniaco, non viene neppure definita, e di conseguenza assicurata e promossa, la possibilità di eleggere candidati di altre minoranze.

Il Capitolo II della Legge Elettorale elenca le Autorità responsabili per il controllo e il funzionamento del sistema elettorale della Bosnia in sostituzione della Commissione provvisoria; tali organi sono la Commissione elettorale centrale, le Commissioni municipali delle elezioni e i Comitati collegiali e devono essere a composizione multi-etnica ovvero riflettere la composizione della popolazione dei popoli costituenti e delle altre minoranze sulla base dell'ultimo censimento³⁰⁰.

2. *the candidate may only run for office in one electoral unit at any level of authority and may appear only on one political party, coalition or list of independent candidates.*”;

²⁹⁹ Si legge infatti che “*the election of members of all bodies of government is based on free elections and universal suffrage and equal right to vote and by secret balloting*”;

³⁰⁰ v. art. 2.1.;

Sono invece i Capitoli dall'VIII al XIII a disciplinare le modalità di elezioni delle cariche sia statali che locali in entrambe le Entità.

In particolare l'articolo 8.1 prevede un sistema maggioritario a turno unico, *the first-past-the-post*, per il quale sarà, quindi, sufficiente la maggioranza relativa, sia per i due dei tre Membri della Presidenza della Bosnia ed Erzegovina eletti direttamente dal territorio della Federazione della Bosnia ed Erzegovina, dove gli aventi diritto al voto possono esprimere la preferenza per un candidato Bosniaco o per un candidato Croato ma non per entrambi, sia nella Repubblica Srpska, dove è possibile invece eleggere esclusivamente il Presidente di nazionalità Serba³⁰¹.

Al Capitolo IX la legge elettorale invece descrive il sistema valido per eleggere i deputati della Camera dei Rappresentanti. Con poche differenze dal sistema elettorale temporaneo disciplinato nel 2000 i ventotto membri vengono eletti nell'entità bosniaco-croato e i restanti quattordici nella Repubblica Srpska. Ventuno dei deputati scelti nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina e nove di quelli votati nella Repubblica Srpska sono eletti attraverso un sistema proporzionale in collegi plurinominali con liste aperte, cinque nell'entità bosniaco-croato e tre in quella serba. La distribuzione dei voti segue la formula del quoziente ovvero per ogni partito o coalizione il totale dei voti validi ricevuti sono divisi per i numeri dispari e le cariche sono distribuite dal quoziente più alto fino a quando tutte le cariche da assegnare con il proporzionale non sono occupate. È prevista inoltre all'articolo 9.6 una soglia di sbarramento al 3% sia per partiti che per coalizioni o candidati indipendenti.

I restanti sette seggi da eleggere nel territorio bosniaco-croato e i restanti cinque della Repubblica Srpska vengono allocati, solo per partiti o coalizioni, attraverso i mandati compensativi che si calcolano sottraendo al numero dei mandati da distribuire in ogni Entità quello dei seggi vinti da indipendenti e dividendo il risultato nuovamente con la formula del quoziente³⁰².

Per quanto riguarda la Camera dei Popoli è la Costituzione all'articolo IV. 1, come già si è visto, a sancire che i quindici membri vengano scelti per due terzi dall'Assemblea Parlamentare della Federazione di Bosnia ed Erzegovina, di cui cinque devono essere bosniaci e cinque croati, e un terzo dalla Camera delle Nazioni della Repubblica Srpska³⁰³.

³⁰¹ “*The members of the Presidency of BiH (hereinafter: The Presidency of BiH) directly elected from the territory of the Federation of BiH – one Bosniak and one Croat shall be elected by voters recorded in the Central Voters Register to vote for the Federation of BiH. A voter recorded in the Central Voters Register to vote in the Federation of BiH may vote for either the Bosniak or Croat Member of the Presidency, but not for both. The Bosniak and Croat member that gets the highest number of votes among candidates from the same constituent people shall be elected.*”;

³⁰² artt. 9.5 e 9.6;

³⁰³ Come si era detto in occasione del paragrafo dedicato all'Assemblea;

Ritornando alla Legge Elettorale, il Capitolo IX.A riguarda l'elezione indiretta del Presidente e dei Vice Presidenti della Federazione di Bosnia ed Erzegovina: la Camera dei Rappresentanti della Federazione vota a maggioranza relativa una rosa composta da tre candidati, uno per ogni popolo costituente, la lista vincitrice deve raggiungere poi una doppia maggioranza, consistente in quella relativa e in quella all'interno di ogni gruppo nazionale, alla Camera dei Popoli della Federazione³⁰⁴.

L'elezione dei due rami del Parlamento della Federazione è invece disciplinata dal Capitolo X e in particolare dall'articolo 10.2(2) a norma del quale i novantotto membri della Camera dei Rappresentanti sono eletti con lo stesso sistema dei deputati alla Camera dei Rappresentanti nazionali, in questo caso dal 23% al 27% attraverso i mandati compensativi e la restante parte viene allocata utilizzando il sistema proporzionale.

I cinquantotto deputati della Camera dei Popoli della Federazione vengono invece eletti indirettamente dagli organi legislativi cantonali.

Anche l'Assemblea Nazionale della Repubblica Srpska, *ex* Capitolo XI, elegge tra il 23% e il 27% dei suoi deputati attraverso i mandati compensativi e la restante percentuale attraverso il metodo proporzionale previsto dall'articolo 11.2(2) per il legislativo nazionale.

I membri della camera alta dell'entità serba, il Concilio dei Popoli, sono invece eletti direttamente dai gruppi nazionali dell'Assemblea Nazionale. Il Presidente della Repubblica Srpska invece, ai sensi del Capitolo XII, è scelto tra i tre candidati con il più alto numero dei voti provenienti da ciascuno dei tre popoli costituenti, ed è colui che ha conquistato in assoluto più voti mentre gli altri due ricopriranno la carica di Vice Presidenti³⁰⁵.

La legge poi completa la materia con le disposizioni inerenti la campagna elettorale e il finanziamento ai partiti.

Il sistema elettorale è stato impostato in maniera tale da dover favorire l'integrazione tra i gruppi etnico-nazionali ma il suo funzionamento ha portato alla cristallizzazione della competizione politica su linee etniche e conseguentemente è stato utilizzato dalle forze politiche come strumento di continuità della guerra etnica.

I progressi in materia di libere e democratiche elezioni compiuti dalla Bosnia nei suoi primi anni di Costituzione sono indubbiamente insufficienti ma il processo di integrazione europea potrebbe essere un fattore stimolante per accelerare le riforme anche se fino ad ora non si sono registrate significative svolte.

³⁰⁴ artt. 913-9.17;

³⁰⁵ artt. 12.1ss;

Gli emendamenti alla Legge Elettorale risalenti al 2014 hanno aggiornato la normativa in materia di pari opportunità alla luce della nuova relativa legge e infine hanno modificato i nomi di alcune municipalità della Repubblica Srpska per adeguarsi alle nuove diciture scelte dall'Entità.

Il dibattito in materia ha invece animato le istituzioni bosniache soprattutto nel 2022 in vista delle elezioni di ottobre e dell'inasprirsi della "questione croata". Quest'ultima ha origini già nel 2000 a seguito della creazione di un'ONG denominata Assemblea Nazionale Croata (HDS) che ha come obiettivo quello di portare alla creazione di una terza Entità croata etnicamente omogenea ed essere riconosciuta poi come istituzione della stessa. L'HDS funziona, però, come piattaforma di incontro e di scambio tra tutti i partiti etnici croati al fine di concordare una posizione comune da far valere in occasioni di dibattito politico o istituzionale a livello di Federazione o centrale.

La piattaforma si è fatta portavoce delle istanze croate nell'ambito degli incontri informali tesi a trovare una soluzione che non fosse discriminatoria per il popolo che rappresenta.

La legge elettorale è contestata soprattutto nella parte in cui stabilisce che i membri bosgnacco e croato della Presidenza vengano selezionati nel territorio della FBiH senza però prevedere un meccanismo idoneo a separare i voti dei due gruppi etnici. L'esito è, come già anticipato, che molti bosgnacchi hanno optato strategicamente per dare la propria preferenza ad un candidato democratico o non affiliato ad un popolo per scongiurare il rischio di un presidente nazionalista e capace quindi di fomentare il centrifughismo croato³⁰⁶.

Inoltre, anche la composizione della Camera dei Popoli della FBiH, ovvero il ramo alto del Parlamento che rappresenterebbe le istanze dei Cantoni, può essere formato seguendo le stesse logiche. In quel caso anche la Corte Costituzionale era intervenuta con una sentenza del 2017³⁰⁷ con la quale aveva cassato la parte della legge elettorale che permetteva tali esiti. Il problema era, soprattutto, che i delegati della Camera dei Popoli della FBiH sceglievano quelli a livello statale oltre al Presidente e Vicepresidenti locali rischiando quindi una sotto-rappresentazione croata contraria agli stessi principi, per quanto discutibili, costituzionalmente garantiti soprattutto a quello dell'uguaglianza dei tre popoli costituenti³⁰⁸.

³⁰⁶ È quanto effettivamente avvenuto proprio nel 2018 con la vittoria Željko Komšić del Fronte Democratico sul *leader* dell'HDZ Dragan Čović;

³⁰⁷ Sentenza U-3/17;

³⁰⁸ Il *leader* dell'HDZ aveva inviato a marzo diverse personalità della comunità internazionale ed europea tra cui spiccano il Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, l'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza Josep Borrell, il presidente del Consiglio europeo Charles Michel, il presidente croato Zoran Milanovic, e il Primo MiNištro croato Andrej Plenkovic, il Segretario generale dell'OSCE Helga Schmid, l'Alto rappresentante Christian Schmidt e gli ambasciatori del comitato direttivo del PIC;

Si tratta, dunque, di una delicata questione a cavallo tra equilibrio politico e partitico e rispetto dei principi costituzionali.

Date le premesse anche la comunità internazionale ed europea è intervenuta attraverso mediatori e facilitatori per far emergere un accordo tra i tre partiti maggioritari etnici³⁰⁹ pur senza ottenere considerevoli successi.

Poiché il rischio era quello di un boicottaggio elettorale la palla è passata all'Alto Rappresentante³¹⁰ il quale è potuto intervenire inizialmente sulla legge con delle modifiche di dettaglio ritoccando la disciplina sulla trasparenza della campagna elettorale³¹¹.

L'avvertimento che ha voluto dare l'Alto Rappresentante era quello della correttezza politica. Ma proprio durante lo spoglio elettorale, il 2 ottobre³¹², ha utilizzato nuovamente i poteri sostitutivi per imporre modifiche ulteriori alla legge elettorale e costituzionali alla FBiH³¹³. Le riforme introducono una soglia etnica per poter eleggere un membro del proprio popolo nel territorio dell'Entità bosgnacco-croata. Infatti, in tutti i distretti nessun popolo potrà eleggere un candidato del proprio gruppo etnico se non raggiunge almeno il 3% della popolazione. Sono, inoltre, aumentati i deputati della Camera dei Popoli della Federazione e vengono imposti limiti temporali alla formazione del Governo.

Nella lettera Čović si è fatto portavoce della delusione per il fallimento dei colloqui per la riforma elettorale imputandone lo stallo e l'intera crisi bosniaca alle spinte centripete dei partiti bosgnacchi. La proposta di risoluzione è, ancora una volta, sempre la stessa ovvero quella di una riforma amministrativa che ripristini la comunità croata dell'Herceg-Bosna, la cui dirigenza politica e militare, si ricorda, è stata condannata all'Aja. Solo con la garanzia di una Entità politica omogenea il popolo croato, si legge ancora nella lettera, può sentirsi tutelato e non sopraffatto dal decisionismo bosgnacco.

Inoltre, si chiede l'applicazione integrale del principio di legittima rappresentanza secondo il quale sono rappresentanti croati solo gli eletti dal popolo croato senza le ingerenze bosgnacche.

Čović ha inoltre minacciato infine di boicottare le elezioni di ottobre e l'intera attività istituzionale della Bosnia adottando, in pratica, la stessa strategia serba.

³⁰⁹ Le negoziazioni hanno avuto luogo nel mese di gennaio 2022 nella località marittima di Neum e hanno visto un ritorno preponderante dell'HNS come unica voce di tutti i croati, il dibattito si è tenuto in sedi informali dal momento in cui le istituzioni in quella legislatura sono risultate spesso bloccate dall'assenteismo a fini ostruzionistici dei serbi quando non anche dei croati (v. nota *supra*);

³¹⁰ Dal 1° agosto 2021 la carica è stata affidata all'ex parlamentare tedesco e Ministro nel terzo Governo Merkel Christina Schmidt;

³¹¹ HIGH REPRESENTATIVE FOR BOSNIA AND HERZEGOVINA, *Decision Enacting the Law on Amendments to the Election Law of Bosnia and Herzegovina*, Gazzetta Ufficiale della Bosnia ed Erzegovina 05/22;

³¹² I risultati dell'ultima tornata elettorale hanno sostanzialmente confermato le proporzioni e gli equilibri nella Camera dei Rappresentanti. Dei tre partiti nazionalisti soll'HDZ ha perso un seggio mentre l'SDA e l'SNSD hanno mantenuto lo stesso numero di deputati del 2018. Per quanto riguarda le Presidenziali la novità è che per la prima volta ben due Presidenti non appartengono a partiti nazionalisti. La triade infatti è composta dal *leader* del DF Željko Komšić, dal rappresentante dell'SDP Denis Bećirović e dalla candidata del partito nazionalista serbo Željka Cvijanović;

³¹³ HIGH REPRESENTATIVE FOR BOSNIA AND HERZEGOVINA, *Decision Enacting the Law on Amendments to the Election Law of Bosnia and Herzegovina*, Gazzetta Ufficiale della Bosnia ed Erzegovina 07/22 e modifica della Costituzione della FBiH *Decision Enacting Amendments to the Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina*, Gazzetta Ufficiale della Bosnia ed Erzegovina 06/22. È doveroso ricordare che la Commissione Europea si è subito dissociata da tale intervento pubblicando un comunicato stampa per confermare la propria posizione consultabile all'indirizzo <http://europa.ba/?p=76074>;

Gli effetti di questa controversa riforma potranno essere misurati solo nelle prossime elezioni ma ciò che rileva è che la questione elettorale non è risolta, l'intervento dell'Alto Rappresentante risulta ancora di più una forzatura del sistema che marca ulteriormente i tratti bosniaci del paternalismo localistico e internazionale. Intanto, la Corte Costituzionale adita dai due Membri della Presidenza dell'epoca, Željko Komšić e Šefik Džaferović, con la sentenza del 23 marzo 2023 U 27/22 ha fatto salve le modifiche imposte dall'Alto Rappresentante confermandone la compatibilità con gli articoli I.2, II.2, II.4 e III.3(b) della Costituzione della Bosnia-Erzegovina e con l'articolo 1 del Protocollo n. 12 della CEDU, agli articoli 5 e 7 della Convenzione Internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale e all'articolo 25 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici.

4.2. Cenni sull'etnogiustizia ancora non riformata

Il potere giudiziario è il grande assente all'interno del testo della Costituzione bosniaca. La mancanza di riferimenti costituzionali aggiunge elementi di disordine a quel caos normativo generato dall'assenza di un coordinamento tra le Entità e lo Stato Centrale.

La Costituzione, in particolare all'articolo III.3(a), delega però l'organizzazione e la responsabilità del sistema giudiziario alle Entità e al Distretto di Brcko dando così origine ad un sistema jeopardizzato che rischia ancora di più di differenziare la tutela dei diritti e delle garanzie delle minoranze su base etno-territoriale.

Di fatto, quindi, coesistono all'interno del territorio della Bosnia ed Erzegovina quattro differenti sistemi giudiziari ovvero quello centrale, quello delle due Entità e quello del Distretto di Brcko senza contare le Corti istituite nei livelli territoriali inferiori.

A livello centrale nel 2002 con una legge imposta dall'Alto Rappresentante due anni prima è stata istituita la Corte di Bosnia ed Erzegovina competente per l'implementazione delle leggi statali e in materia di diritti umani e Stato di Diritto. La Corte si divide in tre dipartimenti ovvero quello Amministrativo che si occupa anche di questioni civili, quello Penale e quello di Appello.

Nel 2002 è entrato in funzione anche il Consiglio Superiore della Magistratura della Bosnia ed Erzegovina che ha assunto tutte le competenze fino ad allora attribuite alle magistrature locali.

Queste ultime due istituzioni sono state create esclusivamente su pressione internazionale, soprattutto Europea e del Consiglio d'Europa, ma non hanno effettivamente risolto la frammentazione giudiziaria che affligge il Paese.

Infatti, la giustizia continua a funzionare su base etnico-locale e la presenza di istituzioni centrali non ha semplificato il sistema ma lo ha al contrario appesantito. Così come già avveniva per le sentenze della Corte Costituzionale, anche per la Corte e per la Magistratura le decisioni non vengono accolte come dovrebbero all'interno delle realtà locali etnicamente omogenee ma passano comunque attraverso i filtri etno-politici. Non sussiste nella pratica una vera e propria gerarchia delle sentenze e spesso l'autorità centrale viene bypassata dalle decisioni e dagli indirizzi politici locali.

Anche nel caso della giustizia, infatti, le autorità centrali difettano di strumenti idonei a far rispettare le loro decisioni ma soffrono della totale mancanza di legittimazione da parte della società civile che non si riconosce in un ordinamento nazionale bosniaco.

Ancora una volta le difficoltà fisiologiche di un ordinamento in transizione, dove l'organizzazione della giustizia rappresenta un tassello fondamentale ma quanto mai difficile da implementare dal momento in cui dovrebbe prescindere da un buon livello di accettazione e legittimazione del nuovo sistema giuridico e quindi collocarsi verso la fine della fase del consolidamento democratico, si sommano a quelle più tipiche del processo endogeno ed eterodiretto della Bosnia³¹⁴. Infatti, in questo caso la necessità di riformare rapidamente l'ordinamento giudiziario ha portato ad un ipercinetismo normativo che ha visto come protagonista l'Alto Rappresentante Ashdown nel periodo dal 2000 al 2004. Le riforme non hanno aderito al tessuto sociale e hanno anzi provocato l'ennesima e ampia frattura tra istituzioni e società.

Riformare la giustizia non poteva tradursi in Bosnia in una omogenea applicazione e accettazione della legge in tutto il territorio nazionale quando ancora le nuove norme, le nuove istituzioni e le nuove regole del gioco eteroimposte non erano state metabolizzate non solo dalla società civile ma anche dagli attori politicamente rilevanti.

Il fallimento delle riforme ha da sempre mosso le organizzazioni internazionali e, *in primis*, l'Unione Europea a stimolare la Bosnia a riprendere il processo di adeguamento agli *standard* occidentali. In particolare, nel *Report* del 29 maggio 2019³¹⁵, la Commissione Europea metteva chiaramente in luce la necessità di ripensare l'intero sistema giudiziario in modo tale da creare dei meccanismi che lo svincolassero dalle logiche etniche e politiche. Nonostante tutte le concessioni riservate al processo di integrazione della Bosnia negli ultimi anni, in questo caso

³¹⁴ F. PALERMO, *L'indipendenza della magistratura e le sue garanzie*, in M. CALAMO SPECCIA – M. CARLI – G. DI PLINIO – R. TONIATTI (a cura di), *op. cit.*, 203-204;

³¹⁵ Il *Progress Report* 2019 della Commissione Europea è disponibile al link: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf>

l'Unione Europea resta ferma sul punto chiedendo un rapido intervento per adeguare la giustizia bosniaca agli standard europei. La crisi istituzionale e la pandemia da Covid-19 hanno però fatto tardare l'impegno delle istituzioni su questo fronte.

5. *L'internazionalizzazione della tutela dei diritti umani e delle minoranze*

Il tentativo di alleggerire le dinamiche politico istituzionali della Bosnia dalle pressioni etniche si è risolto nell'esperimento da parte del costituente estero di internazionalizzare il costituzionalismo bosniaco³¹⁶ da una parte attraverso l'introduzione di elementi non autoctoni negli organi di controllo, come appunto i tre giudici costituzionali nominati dal Presidente della Corte EDU, e dall'altra prevedendo una vera e propria contaminazione del diritto interno con quello internazionale.

Si tratta di una tendenza del costituzionalismo contemporaneo che ha preso piede principalmente alla luce della sempre maggiore incidenza dei trattati e delle convenzioni internazionali soprattutto per quanto riguarda la redazione dei decaloghi e degli strumenti di tutela dei diritti umani. Nelle costituzioni contemporanee riferimenti al diritto internazionale non sono certo un'eccezione ma il fenomeno a cui ci si riferisce è quello dello sviluppo transnazionale del diritto nelle due declinazioni dell'internazionalizzazione del diritto costituzionale e della costituzionalizzazione del diritto internazionale³¹⁷. Da questo punto di vista i processi di democratizzazione dei Balcani Occidentali, e soprattutto quello della Bosnia, sono indubbiamente stati un terreno fertile per le sperimentazioni. La Costituzione di Dayton rappresenta certamente una scelta pionieristica ma in qualche modo anche obbligata trattandosi di una nuova democrazia emergente da un complesso conflitto e caratterizzata da profonde fratture etniche e sociali.

Equipaggiare, quindi, le costituzioni *eteroimposte* con strumenti di tutela provenienti dal diritto internazionale, sulla scia della tendenza ad incrociare sistemi giuridici differenti³¹⁸, sembrava una strategia efficace soprattutto a protezione dei diritti umani e, nel caso specifico, delle minoranze. Ciò vale soprattutto considerando che si tratta di ordinamenti di recente democratizzazione le cui nuove Costituzioni rappresentano il punto d'arrivo di un processo di

³¹⁶ C. GREWE – M. RIEGNER, *op. cit.*, 38;

³¹⁷ v. ad esempio W.C. CHANG – J.R. YEH, *Internationalization of Constitutional Law*, in M. ROSENFELD, A. SAJÓ (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 1166 ss.; R. BIFULCO, *La c.d. costituzionalizzazione del diritto internazionale: un esame del dibattito*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014; L. PEGORARO – A. RINELLA, *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici* Padova, Cedam, 2007, 132 ss. Sullo stesso tema cfr. A. RUGGERI, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo "intercostituzionale"*, in *DPCE*, n.2, 2001, 544-574; E. STEIN, *International Law, in Internal Law: towards internationalization of central-european constitutions?*, in *American Journal of International Law* V. 88, n 3, 1994, 429 ss;

³¹⁸ E. D'ORLANDO, *Costituzionalismo dei diritti nell'area balcanica*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, V. 7, 2013, 8;

rottura con un regime differente dove i diritti e i relativi strumenti di tutela avevano ben altri valori.

Si è trattato sostanzialmente non soltanto di costruire un'intelaiatura istituzionale ma anche di cercare di impiantare valori e diritti che nel costituzionalismo europeo erano andati radicandosi nel corso dei secoli.

È quindi condivisibile che la transizione degli ordinamenti sorti dalla ex Jugoslavia, compreso quello in esame, sia avvenuta in realtà su più livelli. Non c'è solo il passaggio da una forma di Stato socialista ad una democratica ma c'è anche l'inserimento a pieno titolo nel sistema valoriale, istituzionale e organizzativo del mondo occidentale e soprattutto europeo³¹⁹.

La protezione attraverso strumenti internazionali si giustifica, poi, nel caso specifico della Bosnia anche in relazione alla necessità di neutralizzare la prevaricazione dei diritti e delle prerogative dei tre popoli costituenti sui cittadini di altra nazionalità.

La realizzazione di tale esperimento è rappresentata in primo luogo dalla rilevanza all'interno del sistema delle fonti attribuita alla CEDU e, in seconda battuta, alle convenzioni internazionali sulla tutela dei diritti umani riportati nel già citato Allegato I della Costituzione.

La CEDU, però, è soprattutto uno strumento creato per garantire il più alto grado di tutela e protezione per i diritti individuali, risultando meno valido in caso di gravi e sistemiche violazioni di diritti collettivi o delle minoranze³²⁰. Per tali ragioni, non sono mancate le critiche nei confronti della comunità internazionale nell'aver voluto forzosamente inserire la CEDU nella Costituzione di Dayton quasi come se fosse una panacea contro tutte le possibili discriminazioni e violazioni³²¹.

Ma tali richiami e, si potrebbe dire, deleghe al diritto internazionale per la protezione dei diritti umani va ricercata proprio intorno alla rilevanza cruciale che la questione della convivenza delle diverse minoranze e gruppi etnici ha nell'ordinamento bosniaco.

Ciò vale ancora di più considerando che se è vero che esiste un nesso tra democrazia costituzionale e diritti fondamentali³²² allora è anche vero che sulla tutela delle minoranze la Bosnia si gioca una delle partite più importanti per la tenuta dell'ordinamento stesso.

³¹⁹ Su questo punto v. in particolare L. MONTANARI, *Il principio di Rule of Law e la tutela dei diritti*, in L. MONTANARI – R. TONIATTI – J. WOELK, *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Università di Trento, 204;

³²⁰ O. GROSS, *Once more unto the Breach: the systemic failure of applying the European Convention on Human Rights and the Protection of Civis Liberties*, in *Cambridge Law Journal*, V.52, 1993, 89-127; F. NI AOLAÍN, *The fractured soul of the Dayton Peace agreement*, in D. SOKOLOVI. – F. BIEBER (eds), *Reconstructing Multiethnic Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina*, Farnham, Ashgate Publishing, 2001, 75;

³²¹ Di questo parere Z. PAJIC, *A critical appraisal of human rights provisions of the Dayton Constitution of Bosnia and Herzegovina*, in *Human Rights Quarterly*, V. 20, n. 1, 1998, 131; F. STEINER – M. ADAMOVIC, *op. cit.*, 123;

³²² L. FERRAJOLI, *I diritti fondamentali come dimensioni della democrazia costituzionale*, in *Ricerche giuridiche*, V. 3, n. 2, 2014;

La tutela internazionale dei diritti ha dunque, almeno in questo caso, una duplice funzione che ne avalla le eventuali debolezze di cui si è accennato. Da una parte, infatti, garantisce la massima protezione possibile per le minoranze nel tentativo di preservare la democrazia bosniaca, dall'altra parte fornisce allo Stato balcanico tutti gli strumenti possibili per la partecipazione e l'annessione alle più importanti organizzazioni internazionali e al percorso di integrazione europea. Entrambi gli obiettivi sono funzionali, infine, a quello che è lo scopo originario della comunità internazionale, poi ereditato sostanzialmente dall'Unione Europea, ovvero quello della stabilizzazione dell'area.

Ritornando alla *law in the book*, alla luce di quanto detto fino ad ora appare chiaro sia perché la CEDU compaia come fonte direttamente applicata e sopra ogni legge nonostante non sia lo strumento specifico atto a risolvere le criticità bosniache e sia perché in particolare proprio in materia di discriminazione la Costituzione rimandi ad un elenco, quello contenuto nell'Allegato I, di convenzioni internazionali³²³.

Gli strumenti internazionali sono poi completati dall'Allegato VI agli Accordi di Dayton di cui la Costituzione è parte con l'elenco di quattordici ulteriori atti. Si tratta prima di tutte le Convenzioni in materia di tutela dei diritti umani emanate dalle Nazioni Unite e poi di due atti del Consiglio d'Europa quali la Convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali e la Carta europea delle lingue regionali e minoritarie.

Inoltre, sempre nell'Allegato VI sono istituiti organi di controllo di composizione prevalentemente internazionale riservati all'intervento specifico in caso di violazioni dei diritti umani e delle minoranze.

L'articolo II, infatti, prevede l'istituzione di un organo giurisdizionale ovvero la Commissione per i Diritti Umani composta dall'ufficio dell'*Ombudsman*³²⁴ e dalla Camera dei Diritti Umani entrambi con il compito di assicurare il rispetto della CEDU e dei documenti citati dallo stesso annesso sanzionandone la violazione.

L'*Ombudsman* non può essere cittadino bosniaco e degli Stati confinanti ed il suo compito è quello di indagare in caso di sospetta violazione di un diritto sollevata da parte di un individuo e può portare il caso all'attenzione dell'Alto Rappresentante qualora le sue pronunce non vengano implementate.

³²³ Tra queste si ricordano: *International Covenant on Civil and Political Rights, The Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms with additional protocols* (13 in totale), *the European Charter for Regional and Minority Languages, Framework Convention for the Protection of National Minorities*;

³²⁴ Il primo è stato nominato dall'OSCE con mandato non rinnovabile di cinque anni al termine del quale, ai sensi dell'articolo IV dell'Annesso VI, il suo successore sarebbe dovuto essere scelto dalla presidenza;

La Camera per i Diritti Umani è, invece, un organo collegiale a composizione ibrida. Dei suoi quattordici membri quattro sono cittadini della FBiH e due della RS mentre i restanti sono scelti dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa sempre nel rispetto del criterio della non cittadinanza bosniaca o di uno degli Stati limitrofi. La Camera decide sulla base di istanze presentate dall'*Ombudsman* o direttamente da un cittadino creando una situazione di *overlapping*³²⁵ tra livelli di giurisdizione che né la Costituzione né altri documenti facenti parte gli Accordi di Dayton chiariscono³²⁶ e ai quali si aggiunge la sovrapposizione con le competenze della Corte Costituzionale per quanto riguarda i ricorsi in materia di diritti umani.

Anche la Commissione avrebbe dovuto avere il carattere della provvisorietà ma la staticità del sistema bosniaco caratterizzato dal controllo dei tre popoli sulle altre minoranze ha di fatto disincentivato la comunità internazionale a smantellare tali meccanismi di tutela ben oltre il termine originariamente stabilito. L'Allegato VI prevedeva, infatti, l'assorbimento da parte delle istituzioni bosniache di entrambi gli organi entro cinque anni prorogabili qualora non si fosse trovato un accordo tra le due Entità per il trasferimento delle competenze. Di fatto, quindi, la giurisdizione dell'ufficio dell'*Ombudsman* è passata alla Bosnia nel 2001 confluendo nell'Ufficio del Difensore Civico mentre più travagliato è stato il percorso della Camera che si è concluso solo nel 2007³²⁷.

Negli anni in cui la Commissione ha operato non sono, però, mancate controversie in ragione della sua natura dal momento in cui non si può definire come organo dello Stato, essendo previsto da un annesso di un accordo internazionale, ma non è classificabile neppure come strumento del sistema giuridico sovranazionale dal momento in cui la sua giurisdizione è limitata al territorio e ai cittadini dello Stato. Si tratta, dunque, ancora una volta di un organo *sui generis*³²⁸ inserito in un contesto già complesso sia sul piano delle fonti del diritto che su quello dell'organizzazione istituzionale.

³²⁵ F. NI AOLAIN, *op. cit.*, 83;

³²⁶ Originariamente la Commissione doveva funzionare sul modello di Strasburgo, Commissione-Corte, ma di fatto i due organi hanno sempre lavorato separatamente, tale impianto era stato scelto perché la Bosnia non era ancora parte della CEDU e poteva così dotarsi di un organo di controllo che in teoria doveva operare come Strasburgo, v. L. MONTANARI, *La tutela dei diritti in Bosnia ed Erzegovina*, in G. F. FERRARI, *op. cit.*, 168 ss;

³²⁷ Dopo l'estensione per ulteriori tre anni del mandato dei giudici originari la Camera è confluita nella Corte Costituzionale prendendo il nome di Commissione a seguito dell'accordo del 2003 e rimanendo però organo autonomo dalla giustizia costituzionale. Il progetto di allora era quello di chiudere i più di 5000 casi pendenti prima di cessarne l'attività. Il mandato della Commissione doveva cessare il 31 dicembre 2003 operando in via transitoria solo per chiudere le controversie precedenti al 1° ottobre. Quelle sorte nei tre mesi successivi sarebbero state di competenza della suddetta Commissione interna alla Corte, anch'essa provvisoria e con mandato fino al 31 dicembre 2004. Per le controversie sorte dopo il 1° gennaio 2004 sarebbe stata competente unicamente la Corte Costituzionale. Nonostante ciò, la Commissione ha impiegato quasi quattro anni a concludere i casi pendenti di sua competenza;

³²⁸ J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, Padova, Cedam, 2008, 150;

La sovrapposizione con le competenze della Corte Costituzionale avrebbe difatti potuto creare motivo di conflitto se quest'ultima non avesse rinunciato ad esercitare la propria giurisdizione nelle materie comuni delle due componenti della Commissione³²⁹.

Deve essere notato, poi, che entrambi gli organi ovvero sia la Corte che la Commissione hanno una composizione etnica mista che nel contesto bosniaco significa confermare la necessità di internazionalizzare il controllo a discapito di meccanismi di responsabilità e gestione dei ricorsi pienamente interno.

Nonostante ciò, la Corte Costituzionale in virtù della sua collocazione normativa è indubbiamente un organo di natura pubblicistica mentre la Commissione non appartiene a pieno titolo al sistema giuridico interno. Da questa considerazione la stessa Corte ha potuto stabilire nella sentenza U 7-11/98 che non può esistere tra le due istituzioni un rapporto gerarchico e neppure di controllo reciproco. Con le stesse motivazioni la Camera dei Diritti Umani ha dichiarato inammissibili i ricorsi sulle sentenze della Corte Costituzionale³³⁰.

Di diverso avviso è stata però la Commissione di Venezia che su stimolo del giudice di Strasburgo³³¹ ha risposto all'interrogativo sulla ricevibilità di procedimenti già avviati presso la Camera dei Diritti Umani considerando che ciò non è possibile per la Corte EDU per controversie già esposte presso altri organi di diritto internazionale³³². Secondo l'organo del Consiglio d'Europa, infatti, il processo che si svolge dinnanzi alla Camera dei Diritti Umani della Bosnia riguarda per le sue funzioni l'ordinamento interno e non è quindi classificabile sul piano del diritto internazionale.

Proprio su questo parere la Corte EDU ha quindi basato l'accoglimento di due diverse istanze affermando, con l'occasione, che la scelta tra Corte Costituzionale e Commissione dei diritti umani è del tutto discrezionale e che in entrambi i casi non pregiudica il ricorso alla giurisdizione internazionale³³³.

Le ragioni che possono condizionare la scelta vanno ricercate *in primis* nel tipo di effetto delle decisioni dei due organi dal momento in cui solo le sentenze della Corte Costituzionale hanno il potere di rimuovere la norma o di annullare la decisione di un giudice comune rimettendo di nuovo ad esso la decisione sul merito mentre la Commissione ha il solo potere di sanzionare e al fine di sanare gli effetti della violazione. *In secundis*, deve essere considerata anche la

³²⁹ *Ivi*;

³³⁰ Tale interpretazione è stata espressa nelle decisioni CH/00/441 del 200 e CH/99/2327 dell'anno dopo;

³³¹ COMMISSIONE DI VENEZIA, *On the nature of the proceedings before the Human Rights Chamber and the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina*, Strasburgo 6 giugno 2005;

³³² art. 35 par 2 lett b) CEDU;

³³³ Si tratta delle pronunce legate ai processi ric. *Jancovic vs BiH e Mirazovic vs. BiH* del 2006;

modalità di accesso ai due giudici poiché il ricorso diretto è previsto solo per la Commissione. Infine, soprattutto nei primi anni dall'entrata in vigore della Costituzione di Dayton, le fonti normative utilizzate a sostegno e parametro delle decisioni differivano leggermente considerando che la Commissione era più propensa, ad esempio, al dialogo con altre Corti non solo con quella di Strasburgo ma anche con il Tribunale Internazionale *ad hoc* per la *ex* Jugoslavia³³⁴ e ad appoggiarsi a documenti di natura internazionale.

La Corte Costituzionale bosniaca, invece, ha ribadito la supremazia della Costituzione anche sulla CEDU specificando che si tratta di un atto internazionale in vigore in Bosnia per il suo richiamo in Costituzione da cui, unicamente, deriva il suo rilievo costituzionale³³⁵. Ad ogni modo, il giudice delle leggi ha sempre affermato anche che dal momento in cui la Bosnia è costituzionalmente vincolata al rispetto della Convenzione, i diritti ivi sanciti devono ugualmente essere rispettati e le leggi primarie e le sentenze dei giudici comuni non possono esserne in contrasto³³⁶.

Il cerchio si è chiuso, come si avrà modo di vedere a breve, con una sentenza del 2018 su un ricorso in appello per un caso di discriminazione per incandidabilità alle presidenziali divenuto celebre per il successivo intervento della Corte EDU³³⁷. Per quanto concerne, però, il merito della Corte Costituzionale, si deve notare che nella sua pronuncia³³⁸ ha per la prima volta richiamato le autorità e soprattutto l'Assemblea ad intervenire in modo da armonizzare la legislazione costituzionale e primaria con quanto previsto dalla CEDU e dalle precedenti sentenze sempre in materia di discriminazione dell'elettorato passivo riconoscendo e, anzi, ribadendo l'obbligo di omologarsi.

5.1. *Le sentenze della Corte EDU nell'inquadramento degli "altri"*

Il difficile rapporto tra fonti interne e fonti internazionali si è negli anni radicalizzato proprio intorno al tema della discriminazione etnica sul quale si è di fatto andato a costruire l'intero sistema politico ed istituzionale della Bosnia contravvenendo a tutte le norme internazionali a cui la Costituzione stessa fa riferimento.

³³⁴ I procedimenti del Tribunale dell'Aja sono stati citati soprattutto riguardo le violazioni conseguenti ai crimini di guerra e relative quindi allo smarrimento di persone e al rientro in possesso di bene mobili ed immobili occupati durante il periodo bellico;

³³⁵ U-5/04;

³³⁶ U-148/03

³³⁷ Ci si riferisce alla sentenza Pudaric c. Bosnia di cui si dirà nel paragrafo successivo;

³³⁸ AP 3464/18;

Il contrasto è subito evidente con l'analisi combinata delle disposizioni del Preambolo in cui si definiscono i Serbi, Croati e Bosgnacchi come popoli costituenti e degli articoli IV e V a norma del quale i componenti della Camera dei Popoli e della Presidenza possono essere scelti solo, appunto, tra i tre popoli costituenti.

Per tali ragioni due cittadini bosniaci appartenenti rispettivamente alla comunità ebraica e quella Rom, ovvero l'ex ambasciatore bosniaco in Svizzera Finci e l'osservatore per la missione OSCE su monitoraggio delle condizioni dei Rom in Bosnia, Sedic, hanno richiamato la Bosnia dinnanzi alla Corte EDU per violazione dell'articolo 14 della Convenzione relativo al divieto di discriminazione; dell'articolo 3 del protocollo I in materia di libere elezioni e, dell'articolo 1 del protocollo 12 sul divieto generale di discriminazione dal momento in cui si sono visti privati della possibilità di candidarsi da parte della Commissione elettorale centrale per la carica rispettivamente di Presidente e membro della Camera dei Popoli. Le disposizioni costituzionali e la legge elettorale precludono, infatti, l'accesso a tali cariche pubbliche a circa l'8% della popolazione rappresentato dai così definiti popoli "Altri" per ragioni di appartenenza etnica e religiosa stabilendo che per far parte dell'elettorato passivo in tali casi sia necessario esprimere la propria appartenenza ad uno dei tre popoli costituenti. Entrambi i ricorrenti, però, non volevano rinunciare al diritto sancito dalla legge sulla protezione delle minoranze nazionali all'articolo 4³³⁹ di definirsi come parte del proprio gruppo etnico di appartenenza e per questa ragione si sono visti respinta la propria richiesta di candidatura. Esperito anche l'ultimo tentativo interno con il rigetto da parte della Corte Costituzionale i due hanno rimesso la questione alla Corte EDU che ha riunito le due cause e si è espressa con la prima di una fin troppo lunga serie di sentenze in materia.

Il giudice di Strasburgo ha accolto quindi l'istanza condannando³⁴⁰ lo Stato della Bosnia per non aver modificato la Costituzione al fine di renderla compatibile con le norme della Convenzione citate dai ricorrenti e ha richiamato tutte le autorità ad una forte ed immediata reazione³⁴¹ per rimuovere le fonti di quella che è chiaramente una forma di discriminazione etnica e razziale³⁴² non essendoci motivi reali e scopi legittimi da giustificare tale esclusione³⁴³. Pur considerando la natura e l'assetto costituzionale della Bosnia³⁴⁴ la Corte precisa che alcuni

³³⁹ "Every member of a national minority shall have right to choose freely to be treated or not to be treated as such and may not be put into an adverse position due to such a choice nor may be subject to any other form of discrimination on these grounds. Assimilation of members of national minorities against their will shall not be allowed.";

³⁴⁰ Si tratta delle sentenze 27996/06 e 34836/06;

³⁴¹ Par. 43;

³⁴² Par. 32;

³⁴³ Par. 42;

³⁴⁴ Par. 34;

meccanismi erano stati resi necessari per porre fine alla guerra ma che i tempi erano sufficientemente maturi per aggiornare tali disposizioni considerando la partecipazione della Bosnia tanto alle Nazioni Unite³⁴⁵ quanto allo stesso Consiglio d'Europa³⁴⁶.

Le parti politiche non sono però state in grado di giungere ad un accordo per riformare la Costituzione. Non solo i problemi endemici trasformano la necessità e l'impossibilità di modificare i meccanismi etnici in un circolo vizioso, ma i partiti sono anche poco incentivati a cambiare un sistema che è l'unico a garantire loro la continuità del potere.

Inoltre, il popolo serbo ha sempre visto l'espansione di partiti multietnici e civici come una possibile minaccia alla propria autonomia e ai propri spazi fisici e politici all'interno della Bosnia rendendo ancora più difficili le negoziazioni su possibili emendamenti alla struttura *etnoprotezionista* del Paese.

Non di meno anche i Croati remano più nella direzione della separazione amministrativa dalla Federazione per guadagnare l'autonomia elettorale che non nel favorire aperture civiche e multietniche che potrebbero rappresentare anche per loro una perdita di elettorato e di potere decisionale sia a livello statale che di Entità.

La stessa Corte EDU già nella sua prima esperienza con i casi di discriminazione in Bosnia, aveva richiamato la possibilità di applicare dei correttivi senza necessariamente compromettere il difficile equilibrio sistemico raggiunto a Dayton. D'altra parte lo stesso costituente internazionale aveva inserito riferimenti a convenzioni e atti transnazionali nel testo della fonte suprema del nuovo Stato al fine di costituzionalizzarli e di aprire uno spiraglio attraverso il quale quanto meno snellire il rigido funzionamento etnico del Paese. Ma tra le previsioni in direzioni del rafforzamento dei diritti e dell'uguaglianza dei tre popoli necessarie per la risoluzione del conflitto e quelle in difesa dei diritti di tutti i cittadini e in particolare degli "Altri" hanno indubbiamente prevalso i primi per le ragioni di cui sopra.

La questione torna ad essere sempre la medesima, il cessate-il-fuoco non ha eliminato il conflitto e la convivenza così sigillata tra popoli e tra questi e le minoranze non si è tradotta nel ritorno ad una società multietnica³⁴⁷.

La Costituzione di Dayton così sopravvive inalterata anche all'*ultimatum* della comunità internazionale che la voleva interamente sostituita entro il 2012³⁴⁸ e torna ad essere materia di

³⁴⁵ La Bosnia ha aderito alle Nazioni Unite dal 22 maggio 1992 dopo l'approvazione delle risoluzioni A/RES/46/237 dell'Assemblea Generale;

³⁴⁶ Parr. da 47-49;

³⁴⁷ Su questo F. PALERMO, *Fish Soups, Chickens and Eggs, mirrors and Miniatures: the Bosnian Question Two Decades after Dayton. Concluding Remarks*, in L. BENEDETTI – V. R. SCOTTI (a cura di), *op. cit.*, 157ss;

³⁴⁸ Tale posizione è concretizzata e riassunta nelle Conclusioni della Commissione Europea disponibili all'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_503;

un ricorso presso la Corte EDU con il caso *Zornic' c. Bosnia ed Erzegovina*³⁴⁹. Questa volta la ricorrente si è vista rifiutare la propria candidatura per la Camera dei Popoli non per via della sua appartenenza ad una minoranza riconosciuta dalla legge sulla protezione delle minoranze sopra citata ma in quanto dichiaratasi esclusivamente cittadina della Bosnia.

Si tratta, dunque, di uno di quei casi ugualmente previsti dalla legge sopra menzionata per cui un cittadino può avvalersi del diritto di non essere riconosciuto o identificato con una determinata nazionalità.

Per la Corte non c'è comunque alcun dubbio e richiama nuovamente la Bosnia nel 2014 per l'infrazione dei medesimi articoli e protocolli della Convenzione che non erano stati rispettati nel caso precedentemente esaminato.

Due anni più tardi, la Corte EDU torna ad esprimersi contro la Bosnia nel caso *Šlaku c. Bosnia ed Erzegovina* che assomiglia in tutto e per tutto al processo avviato da Finci e Sejdic. Infatti, anche in questo caso Slaku, appartenente alla minoranza albanese riconosciuta sempre a norma della legge sulla protezione delle minoranze nazionali, si è visto negare dalla Commissione elettorale centrale la possibilità di candidarsi come membro della Presidenza o della Camera dei Popoli.

Le motivazioni dei giudici di Strasburgo ricalcano quelle già espresse pochi anni prima.

Nulla cambia neppure da parte della Bosnia il cui Governo, esattamente come nel caso *Finci Sejdic c. Bosnia ed Erzegovina*, sostiene nelle sue osservazioni la necessità di mantenere la struttura etnica e la parità tra i tre popoli dal momento in cui rappresenta l'unica soluzione per garantire la stabilità politica e sociale dello Stato. Nel caso *Zornic*, l'esecutivo bosniaco era andato anche oltre sostenendo che la responsabilità di tale sistema non era dello Stato dal momento in cui previsto da una Costituzione *eteroimposta* di cui la Bosnia aveva avuto il solo spazio per la ratifica.

Sono, poi, simili anche gli ultimi due casi licenziati dalla Corte di Strasburgo in materia di discriminazione e limitazione alla libertà di partecipare alle elezioni in Bosnia.

Il primo, *Pilav c. Bosnia ed Erzegovina*³⁵⁰, origina dalla pronuncia di incandidabilità sempre da parte della Commissione elettorale centrale per incompatibilità tra la residenza del cittadino e l'affiliazione etnica dichiarata ai fini dell'elezione come membro della Presidenza.

Infatti, Pilav risiedeva a Srebrenika nella RS ma voleva candidarsi come rappresentante bosgnacco ragion per cui nell'istanza depositata a Strasburgo lamentava la violazione dell'articolo 1 del protocollo 12 alla Convenzione. Inoltre, in questo caso, valutando le

³⁴⁹ Sentenza n. 3681/06;

³⁵⁰ Sentenza n. 41939/07;

motivazioni della Commissione elettorale, si profila anche una limitazione dell'elettorato attivo dal momento in cui il cittadino di una Entità si trova privato della possibilità di esprimere una preferenza che sia diversa da quella di un candidato appartenente al popolo che li è maggioritario.

Nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo il requisito della residenza non ha sempre necessariamente riguardato la fattispecie della discriminazione³⁵¹ ma il ragionamento giuridico, in linea con le precedenti pronunce, fa leva non tanto sul rapporto tra residenza e diritto di voto quanto ancora una volta sui limiti etnici caratterizzanti il sistema elettorale della Bosnia. Non è dunque, la residenza il fattore discriminante quanto l'impossibilità di presentarsi alle elezioni se l'appartenenza etnica non combacia con quella richiesta dalla carica e, solo eventualmente, con quello territoriale. In sostanza, per la Corte EDU quello che è necessario e sufficiente per il profilarsi di una grave violazione del divieto di discriminazione è il fattore etnico. In questo caso, la residenza rappresenta un fattore discriminatorio in quanto contestualizzata nel sistema etnico-territoriale bosniaco di cui la Corte conosceva fin troppo bene meccanismi e funzionamento.

Secondo il Governo la discriminazione in questo caso non sussisterebbe dal momento in cui il sistema prevede che ciò avvenga analogamente nella FBiH per i cittadini appartenenti al popolo serbo. Inoltre, in virtù dell'articolo I.4, qualsiasi cittadino è libero di muoversi e di stabilire la propria residenza in altra parte del territorio dello Stato senza limiti in modo tale da poter superare l'incandidabilità attraverso il cambio di residenza.

Tale risposta risulta sostanzialmente semplicistica e giuridicamente debole esattamente come quella data nel caso *Zornic* nelle cui osservazioni il Governo prospettava la possibilità per un cittadino non affiliato ad alcuna minoranza nazionale di dichiararsi membro di uno dei tre popoli costituenti.

Il caso *Pudaric c. Bosnia ed Erzegovina*, infine, assomiglia al precedente dal momento in cui il ricorrente appartiene al popolo serbo e si vede rifiutata la sua candidatura alla Presidenza in quanto residente della FBiH. In questo caso, era intervenuta la Corte Costituzionale riconoscendo per la prima volta la responsabilità delle autorità bosniache nel non aver provveduto a colmare le lacune e a modificare la Costituzione e la legge elettorale nel rispetto della CEDU e delle precedenti sentenze della sua Corte. Nonostante ciò, però, la Corte si è dichiarata non competente ad intervenire nella rimozione di tali limiti e ha rigettato l'istanza.

³⁵¹ v. ad esempio sentenze *Hilbe v. Liechtenstein* n. 31981/96, *Ali Erel and Mustafa Damdelen v. Cyprus* n. 39973/07;

Per tali ragioni Pudaric si è appellato al giudice di Strasburgo sempre invocando la violazione dell'articolo 1 del protocollo 12 con conseguente e nuovo accoglimento e condanna da parte della Corte.

Differente è, però, in questo caso l'atteggiamento del Governo³⁵² che sulla scia della Corte Costituzionale sembra riconoscere la necessità di introdurre sostanziali modifiche alla Costituzione e alla legge elettorale ma insiste nell'evidenziare le insormontabili difficoltà nel trovare un accordo.

Dunque, ad oggi, la Costituzione di Dayton e la legge elettorale continuano a restare disfunzionali ai fini dell'integrazione e del regolare esercizio dei diritti delle minoranze nonostante ne sia stata riconosciuta per la prima volta l'impellenza dalle stesse autorità dello Stato.

Al di là delle prospettive future, per il tema in esame, questo *excursus* giurisprudenziale risponde anche all'obiettivo di tentare quanto più possibile un inquadramento della categoria del tutto peculiare dei popoli "Altri"³⁵³ della Bosnia e soprattutto di individuarne ancora una volta le differenze ed i limiti rispetto all'altra categoria *sui generis* che è quella dei popoli costituenti.

Da questa prospettiva, le sentenze Finci-Sejdic e la sentenza Slaku hanno identificato gli Altri come appartenenti a minoranze differenti da quelle dei popoli costituenti e in particolare a quelle nazionalità citate dalla legge sulla protezione delle minoranze nazionali. Il caso Zornic, poi, aggiunge che nell'annovero degli Altri vanno inseriti anche tutti quei cittadini che per questioni ideologiche, politiche o identitarie non si sentono collegati ad alcuna minoranza nazionale. Il corollario di questi due punti è, dunque, che solo i popoli costituenti possono avere accesso all'esercizio di determinati diritti politici e della rappresentanza in tutte le istituzioni dello Stato e gli Altri sono tutti coloro che non sono titolari di tali diritti.

Invece, le ultime due sentenze menzionate, non riferendosi agli Altri, danno ulteriori indicazioni sulla posizione dei popoli costituenti quando si trovino a rappresentare una minoranza in un determinato territorio dello Stato. In sostanza, quanto avvenuto nei casi Pilav e Pudaric sembrerebbe contraddire la giurisprudenza consolidata della Corte Costituzionale negando di fatto il principio di uguaglianza tra i popoli costituenti in tutto il territorio dello Stato riconoscendo, invece, il diritto di eleggere ed essere eletti solo al popolo costituente maggioritario dell'Entità di riferimento.

³⁵² E. SKREBO, *Il federalismo etnico alla prova dei tempi: il caso della Bosnia ed Erzegovina*, in DPCE, n. 3, 2021, 725-758;

³⁵³ L. MONTANARI, *Le minoranze il caso della Bosnia*, DPCE, 2, 2021, 2417-2418;

5.2. *Il ruolo esecutivo e di controllo dell'Alto Rappresentante nella difesa del pluralismo etnico*

Una delle caratteristiche che definiscono la Bosnia ed Erzegovina un *unicum* tra gli Stati è la presenza costante dell'azione della comunità internazionale non come attore esterno ma bensì come parte integrante del sistema politico-istituzionale e soprattutto nel ruolo di decisore e di vigilante. Le istituzioni di diritto internazionale che operano sul piano interno in Bosnia, come più volte detto, erano legate tutte a missioni provvisorie i cui termini ordinatori, quando espressamente citati, potevano essere prorogati fino al conseguimento del loro scopo. Generalmente l'obiettivo riguardava inevitabilmente l'implementazione integrale o di una parte degli Accordi di Pace e quindi, evidentemente, il mantenimento della pace, la stabilizzazione istituzionale e la garanzia della tutela dei diritti umani nel rispetto dei documenti internazionali citati nell'Allegato IV contenente la Costituzione.

La debolezza, voluta e mantenuta dai partiti etnici, delle istituzioni centrali e l'incapacità da parte delle comunità sociali e politiche dei popoli di confluire verso obiettivi nazionali rende ancora necessaria l'assistenza internazionale soprattutto per quanto riguarda l'esigenza di ammorbidire, se non eliminare, i rigidi meccanismi etnici per favorire il recupero di una società multi-etnica.

In tal senso, l'istituzione internazionale più influente e presente all'interno del sistema bosniaco è quella dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante per la Bosnia ed Erzegovina voluto dal X Annesso degli Accordi di Dayton e giuridicamente definito come un organo *ad hoc* della comunità internazionale³⁵⁴ il cui compito primario è sempre stato quello di verificare che gli accordi venissero rispettati. Infatti, il trattato di pace lo definisce come la più alta autorità per l'interpretazione degli accordi. L'Alto Rappresentante è votato da un Consiglio per l'Implementazione della Pace (PIC) composto dai delegati dagli Stati che sottoscrissero l'accordo³⁵⁵.

³⁵⁴ J. WOELK, *ult. op. cit.*, 129;

³⁵⁵ Si rileva anche la consolidata prassi per cui l'Alto Rappresentante deve essere sempre un cittadino di un Paese dell'Unione Europea mentre il suo Vice è scelto tra i cittadini statunitensi;

Tra il 2002 e il 2011 inoltre questo organo è stato fuso con quello del Rappresentante speciale dell'Unione Europea con la conseguenza che quando, durante la seduta del 26-27 febbraio 2008, il Consiglio per l'Implementazione della Pace stabilì le condizioni per il termine del mandato dell'Alto Rappresentante due particolari requisiti riguardarono il processo di integrazione. Questi obiettivi, il cui raggiungimento spettava alle istituzioni bosniache, vengono ufficializzate nell'Agenda 5+.

Dal 2011 il Rappresentante speciale dell'Unione Europea, dato il crescente peso dell'Unione in seguito alla firma degli Accordi di Stabilizzazione, è tornato ad essere un organo indipendente la cui missione, insieme alla Delegazione dell'Unione Europea per la Bosnia ed Erzegovina, è quella di assistere le istituzioni a tutti i livelli, la

In una conferenza del PIC tenutasi a Bonn nel dicembre del 1997³⁵⁶ si decise, poi, per l'attribuzione di alcuni poteri all'Alto Rappresentante particolarmente discutibili come il potere di rimuovere membri del Governo sia centrale che di altri livelli territoriali, funzionari dell'amministrazione ed elementi della magistratura qualora non avessero rispettato gli Accordi di Dayton o porre il veto sulla nomina della compagine dell'esecutivo senza dover presentare alcun rapporto. Ma soprattutto tra i suoi nuovi poteri, noti appunto come poteri di Bonn, è stata prevista la possibilità di imporre leggi ritenute fondamentali per lo sviluppo dello Stato e che le istituzioni bosniache avrebbero fallito nel promulgare.

Si tratta di poteri definiti sostitutivi³⁵⁷ dal momento in cui vengono esercitati in ottemperanza di doveri e necessità più o meno fondamentali per l'implementazione dei trattati e per il mantenimento della stabilità e che per negligenza o difficoltà decisorie gli organi legalmente titolari non sono stati in grado di conseguire. Non sono quindi poteri attribuiti dai trattati o da altre norme interne o internazionali e quindi propri della figura e della funzione dell'Alto Rappresentante.

Da qui è naturale chiedersi quanto la presenza dell'Alto Rappresentante possa favorire l'autonomo funzionamento delle istituzioni bosniache prevalendo sulla centralità amministrativa delle istituzioni con il rischio, tra l'altro, di delegittimarle ulteriormente. Inoltre, il continuo intervento di questa autorità sembra connotarsi non tanto come un'azione di cooperazione con le istituzioni stesse quanto piuttosto come un correttivo imposto dall'alto³⁵⁸.

Tra i poteri sostitutivi, rileva per i temi qui trattati, l'intervento dell'Alto Rappresentante Valentin Inzko³⁵⁹ nell'imporre norme tramite decreto e l'implementazione delle sentenze della Corte Costituzionale fornendo la base normativa necessaria soprattutto per quanto riguarda le carenze dell'Entità. Il collegamento con la questione della convivenza etnica risiede nella

comunità imprenditoriale e la società civile per il consolidamento della pace, della coesione e della crescita. Il Rappresentante speciale inoltre fornisce anche supporto esprimendo pareri all'interno del processo legislativo. L'Alto Rappresentante, invece, continua ad essere legato al PIC e soprattutto al suo nocciolo duro ovvero a quel gruppo di Stati ed organizzazioni internazionali definita come Steering Board la cui funzione principale è quella di guidare politicamente proprio l'Alto Rappresentante.

Inoltre, gli ambasciatori dei membri della Steering Board si incontrano settimanalmente a Sarajevo mentre i Direttori Politici del PIC organizzano riunioni tre volte l'anno.

³⁵⁶ tale incontro era stato anticipato pochi mesi prima, nel maggio, da quello a Sintra in Portogallo dove con una dichiarazione con cui si nominava il secondo Alto Rappresentante, si prendeva atto delle difficoltà nel garantire la pace sociale soprattutto in RS dove Karadzic portava ancora avanti le sue politiche ultranazionaliste e si decideva di incrementare i poteri dell'Alto Rappresentante per conseguire con più facilità e il prima possibile gli obiettivi dell'Annesso X;

³⁵⁷ Sul dibattito sulla natura dei poteri di Bonn v. T. BANNING *The 'Bonn Powers' of the High Representative in Bosnia Herzegovina*, in *Goettingen Journal of International Law*, n. 6, 2014, 293;

³⁵⁸ Sull'attività dell'Alto Rappresentante e l'esercizio delle diverse funzioni tra cui anche dei poteri sostitutivi si veda A. BALUCH, *op. cit.*, 211 ss;

³⁵⁹ Politico e diplomatico austriaco, ha ricoperto il ruolo di Alto Rappresentante per la Bosnia ed Erzegovina da marzo 2009 a luglio 2021;

constatazione che tra tutti questi atti imposti molti derivano dalla necessità, se non dall'urgenza, di un intervento là dove il dibattito politico ha subito bruschi e interminabili arresti. Si può facilmente immaginare che si tratti, quindi, di tutte quelle materie relative ai diritti e alla tutela dei popoli costituenti o Altri e ai problemi legati all'*ethno-federalismo* e quindi, di nuovo, al rapporto tra minoranze e maggioranza ma anche, più tradizionalmente, alle competenze per quanto anche queste legate sempre ad una rivendicazione di spazi di manovra e sovranità contesi tra i diversi popoli con l'intento comune di indebolire le autorità centrali.

Nel primo caso³⁶⁰, rientra anche la modifica al Codice penale con l'introduzione del reato di negazione del crimine di genocidio nell'estate del 2021³⁶¹. Si tratta della norma responsabile della crisi istituzionale che ha preceduto le elezioni del 2022 e sulla cui adozione l'Assemblea Nazionale della RS ha mantenuto la promessa di avviare un procedimento di distacco e separazione dalle istituzioni centrali attraverso la controversa Dichiarazione del 10 dicembre già citata nella parte dedicata alla Corte Costituzionale.

Per quanto riguarda, invece, l'intervento dell'Alto Rappresentante negli equilibri *ethno-territoriali* della Bosnia la sua più celebre partecipazione riguarda proprio l'attuazione imposta³⁶² della sentenza già analizzata della Corte Costituzionale, la U 5/98-III.

L'azione dell'Alto Rappresentante era stata avviata all'inizio del 2001 con l'istituzione di una Commissione Costituzionale per ciascuna Entità con il compito di presentare un piano di riforme idonee all'implementazione della sentenza della Corte che, si ricorda, mirava a garantire a tutti i componenti dei tre popoli costituenti le medesime garanzie, tutele e diritti in tutto il territorio nazionale.

A seguito di un incontro a Stoccolma con i rappresentanti PIC il 21 giugno 2001, un primo ed ambizioso obiettivo viene posto ovvero quello di rendere le due Entità simmetriche dal punto di vista costituzionale ed istituzionale al fine di garantire le stesse prerogative e gli stessi diritti a tutti e tre i popoli costituenti. Questo avrebbe implicato o la federalizzazione della RS con l'istituzione di una Camera rappresentativa dei Popoli oppure l'omologazione della FBiH alla forma di Stato e di Governo dell'Entità serba³⁶³.

Poiché, però, le modifiche alle due Costituzioni avrebbero dovuto anticipare le elezioni dell'ottobre del 2002 per accelerare i tempi l'Alto Rappresentante promosse una serie di

³⁶⁰ Infatti, l'Alto rappresentante è intervenuto sulla legge sulla cittadinanza, sulla legge sui passaporti e su quella delle targhe automobilistiche neutrali;

³⁶¹ *HR's Decision on Enacting the Law on Amendment to the Criminal Code of Bosnia and Herzegovina*, Gazzetta Ufficiale della Bosnia ed Erzegovina 26/21:

³⁶² J. WOELK, *ult. op. cit.*, 132;

³⁶³ tutte le proposte sono analizzate nel dettaglio in V. PERRY, *Constitutional Reform and spirit of Bosnia and Herzegovina*, in *European Centre For Minority Issues*, 2002, 1-14;

incontri informali tra le delegazioni dei tre partiti maggioritari al fine di trovare un accordo³⁶⁴ che fu effettivamente firmato a Sarajevo il 27 marzo 2002³⁶⁵.

Tale documento conteneva alcune soluzioni per appiattire il livello di asimmetria tra le due Entità senza ricorrere ai modelli figurati a livello internazionale che le volevano sostanzialmente regolate da costituzioni gemelle. Dunque, l'Alto Rappresentante aveva ottenuto l'istituzione di un Consiglio nazionale come seconda camera della RS e del riconoscimento della parità dei tre popoli in entrambe le Carte Costituzionali e la presenza di due Vice Presidenti in modo da garantire la rappresentanza paritetica a tutti e tre i popoli. Inoltre, come si è visto, le due Costituzioni contengono definizioni e delimitazioni non presenti a livello centrale, ad esempio, per quanto riguarda l'individuazione e l'uso più specifico dell'interesse vitale e quindi del veto. Anche in tema di rappresentanza le decisioni dell'Alto Rappresentante sono intervenute per garantire il massimo grado di uguaglianza tra i popoli all'interno delle istituzioni e delle amministrazioni locali.

Non è questa la sede per esaminare tutti gli atti dell'Alto Rappresentante, ma questi pochi esempi dovrebbero bastare per dare un'idea di come anche questa istituzione, che ancora una volta mette l'ordinamento bosniaco in bilico tra diversi piani giuridici, abbia concentrato parte della sua attività nel dirigere la difficile convivenza tra popoli e nel dirimere le eventuali controversie che ne derivano.

Gli interventi di una figura come l'Alto Rappresentante, incaricato di vigilare sul rispetto del Trattato di Dayton al fine della stabilizzazione della Bosnia, provano ed evidenziano ancora di più il nesso tra coesistenza etnica, pacificazione sociale e funzionamento istituzionale dello Stato. In altre parole, la Bosnia si conferma anche da questo punto di vista come un ordinamento formato e caratterizzato dai mutevoli e squilibrati rapporti tra le nazionalità e le autonomie territoriali che la compongono.

³⁶⁴ Si tratta del primo caso di negoziazione tra partiti informale alle quali faranno seguito diversi episodi soprattutto negli ultimi anni quando le tensioni politiche hanno reso sempre più difficile il dibattito istituzionale e parlamentare. Tale metodo è stato recuperato soprattutto dalle delegazioni dell'UE al fine di conciliare le posizioni tra i partiti sulle riforme più complesse quali ad esempio quella sulla legge elettorale fortemente voluta dai croati soprattutto a seguito delle elezioni del 2018, inoltre tale sistema si è rilevato l'unico efficace per portare avanti il dibattito politico nei vari momenti nella penultima legislatura durante i quali i partiti etnici, spesso serbi, boicottavano le attività decisionali assentandosi anche nel tentativo spesso concretizzatosi di far saltare i quorum;

³⁶⁵ V. PERRY, *ult. op. cit.*, e J. WOELK, *ult. op. cit.*, 133;

5.3. *Integrazione e condizionalità europee per l'implementazione della tutela dei diritti umani e delle minoranze*

Il processo di integrazione europea ha rappresentato uno stimolo alla formazione e allo sviluppo delle democrazie sin dal secondo allargamento. Il caso della Bosnia rappresenta ancora una volta un'eccezione. La rigida struttura etnica di Dayton non è riuscita a sciogliersi neppure sotto la guida e i *diktat* dell'Unione Europea.

I vantaggi ambiti dagli Stati scaturiti dalla dissoluzione dell'URSS e dalla *ex* Jugoslavia nell'essere Membro dovevano, infatti, passare attraverso la realizzazione di determinati *standard*.

Con l'aumento delle richieste di adesione, soprattutto proprio da parte di Paesi provenienti dall'area socialista, l'Unione Europea stabilì nel 1993 i celebri criteri di Copenaghen secondo i quali uno Stato per poter far richiesta di adesione doveva soddisfare dei requisiti politici, ovvero essere democratico e garantire lo stato di diritto, diritti umani e libertà fondamentali nonché la tutela delle minoranze³⁶⁶; dei requisiti economici, sostanzialmente essere aperto all'economia di mercato; ed essere disposto ad accettare, e quindi adeguarsi sul piano legislativo, tutti gli obblighi legati dall'essere parte dell'Unione ovvero accettare l'*acquis comunitarie*.

A quanto si intende dal primo criterio, l'Unione si rivolge a Paesi democratici, ovvero che abbiano almeno iniziato la loro transizione e di conseguenza non persegue gli obiettivi di esportare la democrazia ma solo di consolidarla e condurla all'interno di precisi binari per rendere l'area geografica di sua competenza il più omogenea possibile anche dal punto di vista politico-istituzionale. In particolare, la protezione delle minoranze già godeva di ampio spazio nel dibattito europeo. Non è un caso, poi, che la prima volta in cui è stata richiesta come requisito per l'adesione europea è proprio nella Dichiarazione sulla Jugoslavia del 1991³⁶⁷. L'importanza di tale ambito di diritti si evince anche dalla triplice garanzia di cui gode determinata, appunto, da tre diversi strumenti giuridici configurabili come “cerchi

³⁶⁶ G. DE VEGOTTINI, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, in M. CALAMO SPECCHIA – G. DI PLINIO – R. TONIATTI (a cura di), *op. cit.*, 8;

³⁶⁷ Il 16 dicembre 1991, il Consiglio delle Comunità europee emanava, nel corso di una riunione ministeriale straordinaria di cooperazione politica europea, due dichiarazioni, una relativa alla Jugoslavia e l'altra relativa alle “linee direttive riguardanti il riconoscimento di nuovi Stati nell'Europa orientale e nell'Unione sovietica”. Nella prima dichiarazione si leggeva che: “*La Comunità ed i suoi Stati membri esigono inoltre che ogni Repubblica sorta dall'ex Jugoslavia si impegni, prima del suo riconoscimento, a fornire garanzie costituzionali e politiche che escludano qualsiasi rivendicazione territoriale nei confronti di paesi limitrofi membri della Comunità ed a non condurre attività di propaganda ostile contro un paese limitrofo membro della Comunità, ivi compresa l'utilizzazione di una denominazione che implichi rivendicazioni territoriali*”;

concentrici”³⁶⁸ quali, in ordine dal più stretto, quelli del sistema dell’Unione Europea, del Consiglio d’Europa e dell’OSCE. La scelta di allargare ad altre organizzazioni internazionali il piano di tutela dei diritti delle minoranze deriva dall’esigenza proprio di comprendere non soltanto gli Stati già Membri ma anche quelli che si stavano avvicinando all’Unione attraverso la ratifica di altri atti e trattati internazionali geograficamente e tradizionalmente collocabili nel quadro europeo³⁶⁹.

A partire dalla fine degli anni Novanta, ovvero nel 1997, con il Trattato di Amsterdam, comparivano negli articoli 6 e 49 i requisiti per l’annessione con riferimento proprio ai diritti umani, di libertà e del rispetto dello Stato di diritto³⁷⁰ e ciò di fatto giuridicizzava i criteri di Copenaghen che fino a quel momento riguardavano essenzialmente la sfera della discrezionalità politica³⁷¹ e formalizzava la procedura di adesione fino ad allora basata su consuetudine³⁷² e sui singoli accordi con gli Stati. Di conseguenza la tutela delle minoranze, ricompresa tra i criteri politici, diveniva a tutti gli effetti condizione necessaria per l’avvio dei negoziati. Durante il Consiglio di Lussemburgo³⁷³, nel dicembre dello stesso anno, veniva però deciso che solo il criterio politico sarebbe stato effettivamente vincolante per l’avvio dei negoziati mentre gli altri due potevano essere completati in particolari fasi transitorie³⁷⁴. Sempre nel 1997, l’Unione Europea ha iniziato nei confronti dei Paesi che avevano manifestato interesse nell’adesione un’azione quasi di controllo realizzata attraverso l’invio di missioni o di commissioni per supportarne la fase preliminare al processo di adesione³⁷⁵. Ciò si ritenne necessario perché era emerso un notevole *gap* tra previsioni costituzionali ed effettiva applicazione e conseguimento di risultati sul piano sociale e della garanzia dell’esercizio dei diritti sopra citati. Le prime osservazioni sono confluite nell’Agenda 2000³⁷⁶.

³⁶⁸ F. PALERMO – J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2021, 100-102;

³⁶⁹ M. DICASOLA, *Condizionalità, transizioni costituzionali e diritti delle minoranze negli Stati dell’ex Jugoslavia*, in DPCE, 3/2018, 677;

³⁷⁰ In particolare il nuovo articolo 6 del TUE afferma i diritti e principi su cui si fonda l’Unione Europea e il nuovo articolo 49 impegna gli Stati che facciano richiesta di adesione al pieno rispetto: <https://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-it.pdf>;

³⁷¹ G. DE VERGOTTINI, *ult. op. cit.*, 9;

³⁷² M. DICASOLA, *ult. op. cit.*, 672;

³⁷³ conclusioni;

³⁷⁴ F. HOFFMEISTER, *Changing requirements for membership*, in A. OTT – K. INGLIS, *Handbook on European enlargement, A commentary on the enlargement process*, The Asser Press, The Hague, 2002, 99;

³⁷⁵ Per quanto riguarda la Bosnia un’analisi completa si può trovare in D. TOLKSDORF, *The European Union as a Mediator in Constitutional Reform Negotiations in Bosnia and Herzegovina: The Failure of Conditionality in the Context of Intransigent Local Politics*, in *Nationalism and Ethnic Politics*, V. 21, n. 4, 412 ss;

³⁷⁶ Presentata dalla Commissione 16 luglio 1997 e disponibile all’indirizzo https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/it/ip_97_660/IP_97_660_IT.pdf;

Questa nuova modalità di azione è funzionale, soprattutto nei Balcani Occidentali, anche per il conseguimento di quell'obiettivo di stabilità politica, prima che economica, e di controllo che passa anche per l'omogeneità istituzionale.

L'azione concreta dell'Unione Europea in Bosnia, come in tutti gli Stati dei Balcani Occidentali, è stata rafforzata nel 2000 con l'avvio del processo di stabilizzazione e associazione (PSA) per i Paesi dell'Europa sudorientale secondo quanto stabilito nella Dichiarazione di Colonia del 1999³⁷⁷. Questa strategia europea consiste nella promozione degli accordi bilaterali di stabilizzazione e associazione (ASA)³⁷⁸, dialogo politico, assistenza finanziaria e relazioni commerciali e mira al conseguimento della stabilità politica e allo sviluppo economico dell'intera area balcanica in vista della, non esplicitamente dichiarata, prospettiva di adesione all'Unione.

Il PSA in altre parole ha reso possibile stabilire relazioni privilegiate tra l'Unione Europea e gli Stati dei Balcani Occidentali in cambio di un impegno più concreto di questi ultimi nell'introdurre riforme che avvicinino la loro legislazione a quella comunitaria.

Nel novembre 2000 la politica europea per i Balcani Occidentali fu confermata nel *Summit* di Zagabria tra Ministri degli Esteri degli allora quindici Stati Membri e quelli degli Stati della *ex* Jugoslavia. Durante il vertice si discusse su possibili accordi volti a favorire una maggiore cooperazione regionale e alla creazione di una zona di libero scambio; fu inoltre annunciato un nuovo piano di aiuti finanziari da parte dell'Unione Europea, denominato CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*)³⁷⁹ e successivamente dagli strumenti di assistenza pre-adesione (IPA)³⁸⁰ la cui elargizione dipendeva sempre dal raggiungimento dei criteri politici. In questo *Summit*, inoltre, venne offerta agli Stati dei Balcani Occidentali la prospettiva di adesione all'Unione dal momento in cui fossero stati soddisfatti i criteri stabiliti a Copenaghen nel 1993.

L'Unione Europea stava cercando di garantire, e garantirsi, la stabilità dell'intera area cercando di indurre gli Stati dell'*ex* Jugoslavia a raggiungere il pieno e ottimale funzionamento della democrazia attraverso un sistema elettorale che garantisse realmente elezioni libere e

³⁷⁷ Consultabili all'indirizzo https://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_it.htm;

³⁷⁸ Si tratta di Accordi bilaterali tra gli Stati Membri e uno Stato terzo interessato all'adesione all'UE e comprendono gli impegni di quest'ultimo ad implementare una serie di riforme ai fini di soddisfare i criteri di Copenaghen e con i quali lo Stato terzo si impegna ad accettare l'*acquis* comunitario. Lo strumento è stato individuato ed introdotto proprio in occasione dell'allargamento verso i Balcani Occidentali;

³⁷⁹ Il programma è consultabile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-cards-programme-2000-2006.html>;

³⁸⁰ I programmi e i documenti relativi all'IPA sono disponibili all'indirizzo https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance/bosnia-and-herzegovina-financial-assistance-under-ipa_en;

democratiche e attraverso anche la promozione dello Stato di diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Particolare attenzione è stata dedicata ai diritti per la tutela delle minoranze in tutta l'area balcanica ma in particolare in Bosnia.

La posizione dell'Unione Europea fu completamente ufficializzata nel giugno 2003 dal Consiglio europeo riunito a Salonicco che nella dichiarazione finale “*recalling its conclusions in Copenhagen (December 2002) and Brussels (March 2003), reiterated its determination to fully and effectively support the European perspective of the Western Balkan countries, which will become an integral part of the EU, once they meet the established criteria.*”³⁸¹

Il Consiglio di Salonicco istituzionalizzò anche un ulteriore strumento del PSA, ovvero il Partenariato Europeo attraverso il quale le autorità governative dei singoli Paesi dei Balcani Occidentali hanno ricevuto una più specifica guida per la realizzazione dell'adeguamento agli standard comunitari.

Gli Accordi di Stabilizzazione furono firmati dalle autorità bosniache nel 2008 ma sono entrati in vigore solamente a giugno 2015³⁸².

La ragione di questo ritardo va ricercata nella mancata soddisfazione dei criteri di condizionalità evidenziata soprattutto dal *Progress Report* della Commissione del 2014³⁸³ e determinata soprattutto dalla mancata attuazione della sentenza Sejdić-Finci che oltre ad essere un problema inerente la tutela delle minoranze e la non applicazione di una norma internazionale di rango superiore alla legge nazionale, *ex* articolo II della Costituzione bosniaca, evidenziava una serie di altre questioni legate al mal funzionamento delle istituzioni. Già un anno prima, nel 2013, era stata trovata la soluzione di ridurre del 54% i fondi provenienti dall'IPA per la mancata implementazione della sentenza di Strasburgo. Per i *Progress Report* la tutela delle minoranze risulta fondamentale ragione per cui vi si trova un paragrafo appositamente dedicato³⁸⁴.

In altre parole, tanto il consolidamento democratico quanto la possibilità di aderire all'Unione Europea passavano per la Bosnia attraverso la necessità di implementare ed applicare strumenti giuridici adeguati a garantire un'effettiva tutela e protezione dei diritti delle minoranze.

³⁸¹ Le conclusioni della Presidenza del Consiglio di Salonicco possono essere consultate all'indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/media/20847/76279.pdf>;

³⁸² Gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione sono consultabili all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A22015A0630%2801%29>;

³⁸³ Il documento della Commissione dell'8 ottobre 2014 è disponibile all'indirizzo https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20141008-bosnia-and-herzegovina-progress-report_en.pdf;

³⁸⁴ M. DICASOLA, *I diritti delle minoranze tra condizionalità europea e nazionalismo*, in L. MONTANARI (a cura di) *L'allargamento dell'Unione Europea e le transizioni costituzionali nei Balcani Occidentali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 185;

La questione della convivenza etnica si arricchiva di incentivi ma, nonostante ciò, non si riducevano gli ostacoli sistemici e culturali.

Il *Report* del 2014 era risultato, poi, totalmente negativo anche a causa della stagnazione economica unita al crescente tasso di disoccupazione soprattutto giovanile.

In sostanza, la strategia delle condizionalità così come impostata dall'Unione Europea si è dimostrata quasi completamente fallimentare in Bosnia dove l'evoluzione delle istituzioni e del funzionamento della democrazia nel rispetto dello Stato di diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali sono bloccati dal sistema di Dayton.

La questione istituzionale ha fatto sì che problemi concreti, come la grave recessione economica e la condizione di crescente povertà in cui si trova gran parte della popolazione, venissero considerati come fine ultimo e non come urgenza da risolvere nell'immediato.

In altre parole, si è creduto di poter garantire alla Bosnia un maggior livello di sviluppo solo attraverso il conseguimento di certi *standard* democratici.

Ma dopo la crisi del 2013 e del 2014 è stato evidente che il metodo del “bastone e della carota”³⁸⁵, adottato attraverso il più volte citato strumento delle condizionalità, da parte dell'Unione Europea si è rivelato totalmente inadeguato alla situazione nonostante in quegli anni attraverso la guida dell'UE la Bosnia si sia dotata di una Legge contro la discriminazione la quale ha portato all'interno delle istituzioni anche il discorso sulla riforma dell'*etnogiustizia* nel rispetto del nuovo quadro normativo.

Di conseguenza nel 2014 è arrivata a Bruxelles una proposta anglo-tedesca che prevedeva un approccio più pragmatico e flessibile alla questione bosniaca. Più precisamente l'Alto Rappresentante Federica Mogherini ha affermato, interpretando proprio la posizione anglo-tedesca, di non di voler abbassare le soglie delle condizionalità, che creerebbe un precedente con non poche conseguenze sui futuri processi di integrazione, ma di cambiare l'ordine di urgenza delle questioni da risolvere.

Se prima l'entrata in vigore dei Patti di Stabilizzazione era esplicitamente vincolata dall'applicazione della sentenza Sejdić-Finci dal 2014 invece è subordinata ad un piano di

³⁸⁵ Si tratta della strategia condivisa dai Ministri degli Esteri degli Stati Membri ai fini dell'integrazione dei paesi dei Balcani Occidentali al termine delle guerre Jugoslave. Il metodo del bastone e della carota si basa sull'incentivare attraverso premi, in questo caso fondi e aiuti, comportamenti positivi come possono essere l'attuazione di determinate riforme o di strumenti di tutela e garanzie democratiche e, dall'altra parte, implica punizioni sotto forma di sospensioni o riduzioni degli aiuti oppure con lo stallo del processo di integrazione qualora vengano compiuti passi indietro;

riforme in ambito socio-economico che possa però avere, in un momento successivo, un riscontro anche sulle riforme istituzionali e funzionali dello Stato³⁸⁶.

L'Unione Europea ha quindi cambiato il suo approccio compiendo una rivoluzione copernicana di quelle che erano le condizionalità; non si ritenne più che la soluzione di problemi di natura politico-istituzionale potesse determinare lo sviluppo e il progresso ma esattamente il contrario, cioè che solo in condizioni economiche e sociali non d'urgenza si potesse favorire un miglioramento anche del funzionamento democratico. Questo cambio di rotta si è tradotto nella firma di un nuovo documento noto come *Compact for Growth and Job* adottato dal Parlamento bosniaco il 15 febbraio del 2015³⁸⁷ che ha aperto la strada all'entrata in vigore degli ASA ai quale ha fatto seguito, a febbraio 2016, la firma per la candidatura³⁸⁸ della Bosnia a Membro dell'UE.

I primi risultati del nuovo approccio possono essere riscontrati nei fatti avvenuti a partire dalla seconda metà del 2015.

Il *Progress Report* del 2015³⁸⁹ manifesta toni molto più ottimistici ed entusiastici del precedente e non viene nascosto il gradimento europeo nei confronti di un'Agenda delle riforme³⁹⁰ redatta dalle autorità bosniache sotto la guida europea.

Ad ogni modo, sia il *Report* del 2015 che quello dell'anno successivo³⁹¹ rilevano un peggioramento in termini di efficacia del quadro normativo a protezione delle minoranze dal momento in cui si è assistito ad un aumento di crimini, in particolare omicidi, di matrice etnica.

La nuova metodologia, che può essere vista come il tentativo estremo da parte dell'Unione di non perdere i progressi fatti in Bosnia negli anni precedenti rischiando di rigettare l'area nel caos, sembrerebbe basarsi solo sullo strumento della “carota”. Si qualifica, infatti, come un tentativo fuori dalle righe per riportare l'interesse reciproco alla collaborazione tra Bruxelles e Sarajevo che si era perso negli anni in cui il processo di integrazione era rimasto sostanzialmente bloccato sull'implementazione della sentenza.

³⁸⁶ B. HUSZKA, *The EU's changing conditionality on anti-discrimination in Bosnia and Herzegovina*, in *European Yearbook of Human Rights 2017*, 246;

³⁸⁷ Si tratta di un pacchetto di misure con le quali si individuano sei settori chiave che impegna il Governo della Bosnia ad attuarle, le linee guida sono disponibili all'indirizzo <https://europa.ba/?p=17720>;

³⁸⁸ Le conclusioni del Consiglio Europeo sulla domanda di candidatura della Bosnia espresse il 20 settembre 2016 sono disponibili all'indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/09/20/conclusions-bosnia/>;

³⁸⁹ Il documento della Commissione del 10 novembre 2015 è disponibile all'indirizzo https://europa.ba/wp-content/uploads/2015/11/20151110_report_bosnia_and_herzegovina.pdf;

³⁹⁰ Sull'implementazione delle riforme nei settori chiave è fornito un puntuale resoconto nei *Progress Report* annuali della Commissione;

³⁹¹ Il documento della Commissione del 9 novembre 2016 è disponibile all'indirizzo https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf;

In definitiva, il percorso verso il consolidamento della democrazia in Bosnia è ancora lungi dall'essersi concluso e la stessa Unione Europea dovrà prima o poi pretendere che lo schema di Dayton venga smantellato o almeno riformato sia ai fini di migliorare il funzionamento delle istituzioni sia per garantire la tutela a tutte quelle minoranze non ricomprese nei popoli costitutivi per la realizzazione di un'effettiva uguaglianza dei diritti che dovrebbe essere il presupposto della democrazia, soprattutto dopo tanti anni dall'inizio della transizione. I rischi che questa strategia europea nei Balcani si trascina dietro è che, da una parte problemi quali quelli dell'integrazione delle minoranze e della non discriminazione vengano eclissati nonostante siano tra i pilastri valoriali dell'Unione, e dall'altra che l'interesse dei Paesi dell'area verso l'integrazione si traduca in realtà nella mera realizzazione di obiettivi economici ed infrastrutturali³⁹² senza una vera e propria adesione al *background* di principi.

Il pericolo aumenta considerando la totale mancanza di una tradizione costituzionale e di un'esperienza statale precedente a quella post-jugoslava. Inoltre, il costituzionalismo bosniaco, vale la pena ricordarlo nuovamente, è totalmente *eteroimposto*. La presenza internazionale, nel caso specifico europea, non è di mera assistenza ma è effettivamente di rigido controllo e dalla sua presenza dipende la stabilità dello Stato e la sopravvivenza quanto meno giuridica delle minoranze contro i tentativi di assorbimento promossi dai tre popoli costituenti. Non c'è, dunque, un'interiorizzazione dei valori europei e democratici sul piano sociale ed istituzionale della Bosnia, anzi a livello politico questi sono accolti persino come dei limiti alle ambizioni dei tre partiti etnici maggioritari³⁹³.

L'Unione Europea si deve poi continuamente muovere tra la necessità di implementare la tutela delle minoranze sia sul piano formale, soprattutto per quanto riguarda la legislazione primaria, che sostanziale, riferendosi soprattutto all'applicazione reale delle norme esistenti, e le radicate e complesse tradizioni nazionaliste che caratterizzano le vicissitudini sociali, politiche ed istituzionali della Bosnia. Uno squilibrio tra queste due esigenze rischierebbe di provocare il fallimento dell'intervento e quindi l'allontanamento del Paese balcanico dall'opportunità di integrarsi, oppure l'eccessiva recessione in termini di protezione delle minoranze venendo meno ai principi giuridicamente vincolanti delle condizionalità soprattutto relative al primo criterio. Si tratta di un difficile bilanciamento tra promozione dei diritti umani, in particolare della tutela delle minoranze, e conseguimento della stabilità nell'area. Sono due

³⁹² Su questo punto v. J. WOELK, *ult. op. cit.*, 215 ss;

³⁹³ Si tratta della differenza tra la fase di "learning" e di "razionalisation" di cui v. G. AYBET – F. BIEBER, *From Dayton to Brussels: The Impact of EU and NATO Conditionally on State Building in Bosnia & Hercegovina*, in *Europe-Asia Studies*, V. 63, n. 10, *Unconditional Conditionality? The Impact of EU Conditionality in the Western Balkans*, 2011, 1916 ss;

obiettivi che teoricamente dovrebbero completarsi ma che nel difficile incastro etnico della Bosnia si comportano da antagonisti.

D'altra parte, infatti, esiste pur sempre il rischio che sia l'adeguamento formale che la concreta applicazione delle norme contenenti principi e strumenti sulla tutela delle minoranze non siano sufficienti a rendere completo ed effettivo il processo di democratizzazione della Bosnia nonostante possa apparire conseguito l'obiettivo della convivenza etnica. Infatti, non sarà mai del tutto esorcizzato il rischio che tolta l'interposizione internazionale il conflitto possa passare nuovamente da politico a militare.

A discapito di ciò, il 13 dicembre del 2022, il Consiglio dell'Unione Europea ha accettato la candidatura della Bosnia che gode ora dello *status* di candidato. Nel suo parere sull'adesione, il Consiglio ha comunque insistito sulla necessità di implementare le misure a tutela dei diritti umani e per l'integrazione delle minoranze³⁹⁴. La Commissione nel suo *Report* del 2022 è sembrata, invece, meno entusiasta evidenziando l'insufficienza delle riforme promosse³⁹⁵.

La candidatura alla *membership* dell'Unione avrebbe dovuto essere l'ultimo traguardo e il riconoscimento più alto del successo in termini di consolidamento democratico e di raggiungimento di alti standard di tutela dei diritti, si è invece trasformato, esattamente come Dayton, in un'ulteriore gabbia che per mantenere l'equilibrio interno paralizza i conflitti etnici chiudendo entrambi gli occhi sulle violazioni dei diritti delle minoranze e delle discriminazioni da esse subite.

³⁹⁴ Le conclusioni del Consiglio Europeo del 15 dicembre 2022 sono disponibili all'indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/media/60883/2022-12-15-euco-conclusions-it.pdf>;

³⁹⁵ Il report del 12 ottobre 2022 è disponibile all'indirizzo https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/a113b381-3389-4be7-95b2-a4fb91c8c243_en?filename=Bosnia%20and%20Herzegovina%20Report%202022.pdf;

6. Cenni sul fallimento del riformismo costituzionale

L'articolo X della Costituzione di Dayton disciplina il procedimento per i suoi emendamenti che prevede, oltre all'approvazione da parte di tutta l'Assemblea, anche il voto favorevole della maggioranza qualificata dei due terzi nella Camera dei Rappresentanti³⁹⁶.

La medesima disposizione impedisce la possibilità di modificare gli articoli relativi ai diritti e alle libertà fondamentali di cui all'articolo II della Costituzione.

L'*iter* di revisione non risulta in termini generici particolarmente rafforzato ma nel caso della Bosnia la maggioranza richiesta è sostanzialmente utopica dal momento in cui, soprattutto per quel che concerne le possibili riforme strutturali, richiederebbe la convergenza delle idee inconciliabili portate avanti dai partiti etno-nazionalisti.

Inoltre, l'effetto prodotto dall'assetto imposto a Dayton non è stato quello di far convergere verso un unico *demos* bosniaco i tre popoli costituenti ma piuttosto ha definitivamente istituzionalizzato le separazioni tra questi. La sua struttura non si è, infatti, mossa in contrasto alle tendenze centrifughe, divisive e autonomiste dei tre popoli ma le ha anzi incoraggiate e incrementate dando spazio e strumenti attraverso la separazione etno-territoriale e le sue declinazioni all'interno di tutte le istituzioni centrali e periferiche. Il potere di vigilanza esercitato dalla comunità internazionale nulla ha potuto in questo senso limitandosi, e non sempre con successo, a correggere le più eclatanti infrazioni nell'ambito del discostamento dagli *standard* euro-atlantici o nel caso di violazioni di diritti umani³⁹⁷.

In questo senso, si è avuto modo di vedere, il ruolo dell'Alto Rappresentante è sempre stato decisivo e si è trovato, a seconda della personalità con cui si è immedesimato l'organo, ad assumere una funzione tra quella imperativa e quella di impulso.

Entrambe le sfaccettature possono dirsi pienamente riscontrabili nell'ambito delle riforme del 2002 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale sui diritti dei popoli costituenti già citata. In questo caso, infatti, l'Alto Rappresentante ha indubbiamente imposto la sua autorità intervenendo direttamente sui testi costituzionali delle due Entità ma ha anche in qualche modo acceso l'interesse verso la possibilità di riformare Dayton.

³⁹⁶ Art Cost;

³⁹⁷ v. ad esempio J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, Padova, Cedam, 2008, 237-239;

Tale spunto è stato colto soprattutto nel 2005 in occasione del decimo anniversario dell'ordinamento bosniaco³⁹⁸. Inoltre, era proprio di quell'anno il parere della Commissione di Venezia con il quale la Bosnia veniva invitata ad incoraggiare e non ostruire la partecipazione delle minoranze³⁹⁹. Sempre in quel periodo, la questione iniziava ad accendersi anche tra gli operatori dei vari settori economici messi in condizioni di crescente difficoltà a causa dell'eteronomia delle varie suddivisioni territoriali⁴⁰⁰.

Si tratta ovviamente ancora una volta di spinte esogene dal momento in cui continuava, e continua, ad essere interesse di tutte le forze politiche etniche e nazionaliste mantenere lo *status quo*. La comunità internazionale era, al contrario, particolarmente tesa verso la necessità di compiere una netta cesura con l'assetto di Dayton tale da lanciare il messaggio che la transizione fosse ormai giunta alla sua fase finale. Come nel caso, già visto, delle riforme in tema di giustizia anche in questo caso la comunità internazionale intendeva anticipare i fatti con le norme ovvero organizzare una fase successiva della transizione della Bosnia senza che partiti e società civile si fossero ancora assestati sullo *step* inferiore.

Infatti, nonostante il popolo bosniaco non accennasse ad emergere dalla complessa composizione etnica della Bosnia il piano internazionale era quello di rafforzare il potere delle istituzioni centrali indebolendo le autonomie a discapito soprattutto di tutte le prerogative dei gruppi etnici maggioritari.

In particolare il Vice Alto Rappresentante dell'epoca, Donald Hayes, preparò un pacchetto, noto appunto come pacchetto di aprile, con quattro proposte di modifica che prevedevano essenzialmente il recupero di diverse competenze da parte dello Stato centrale, la composizione degli organi legislativi e una chiara definizione di interesse vitale comprendente un elenco tassativo di materie per cui poterlo invocare con una possibile apertura su richiesta dei due terzi dei deputati della Camera dei Popoli, la sostituzione della Presidenza tripartita con un Presidente e due Vice e, infine, una modifica radicale del Consiglio dei Ministri attraverso cui ridefinire le modalità di formazione, le procedure decisionali e l'incisività della sua azione.

Più nel dettaglio, le competenze che la proposta intendeva trasferire allo Stato in realtà si sarebbero trasformate in materie condivise recuperando una definizione già adottata dalla Corte Costituzionale in occasione della storica sentenza U-5/98 del 2000⁴⁰¹. In particolare si tratta

³⁹⁸ J. WOELK, *La lunga transizione della Bosnia ed Erzegovina "da Dayton a Bruxelles"*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, 517 ss;

³⁹⁹ Commissione di Venezia,

⁴⁰⁰ J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, Padova, Cedam, 2008, 240;

⁴⁰¹ J. MARKO, *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina 2005-06*, in *European Yearbook of Minority Issues*, V. 5(1), 2005, 207-218;

soprattutto di responsabilizzare lo Stato centrale in quegli ambiti rilevanti ai fini del processo di integrazione europea e sono infatti, ad esempio, il sistema tributario, la ricerca e la tecnologia, l'agricoltura, l'ambiente e la giustizia. Lo Stato avrebbe sostanzialmente dovuto preparare il contesto istituzionale e normativo idoneo al conseguimento degli obiettivi validi per il processo di adesione all'UE e all'interno di tale cornice si sarebbero potute muovere le autonomie territoriali. In generale, sembrerebbe poter essere riconosciuta una competenza generale centrale ogni qual volta una materia riguarda aspetti rilevanti ai fini dell'integrazione. Si tratta in qualche modo di poteri impliciti⁴⁰² ben distanti da quelli straordinari previsti in alcune costituzioni europee che prevedono l'intervento dello Stato solo in caso di inadempimento delle autorità locali oppure, sempre in regime di eccezione, nel caso di necessario intervento a fini unitari⁴⁰³.

La seconda riforma è quella più incisiva perché avrebbe dovuto toccare il bicameralismo paritario rendendo la Camera dei Popoli recessiva rispetto a quella dei Rappresentanti. La Camera alta avrebbe perso, infatti, la titolarità legislativa funzionando come istituzione di controllo sugli interessi vitali e sugli eventuali veti.

Il numero dei deputati di entrambi i rami sarebbe, poi, stato aumentato rispettivamente ad 87 e 21 riservando alcuni seggi ai popoli "altri".

Il terzo emendamento avrebbe dovuto riformato la Presidenza anche per quanto riguarda il procedimento di elezione che sarebbe passato da diretto ad indiretto attraverso tre fasi. La prima di queste sarebbe spettata alle due Camere che avrebbero dovuto indicare i candidati il cui unico requisito richiesto sarebbe stato quello di essere parlamentari. Successivamente la Camera dei Popoli avrebbe dovuto scegliere tre nomi uno per ciascun popolo da sottoporre all'approvazione della Camera bassa⁴⁰⁴.

Questo meccanismo avrebbe dovuto sortire l'effetto di depoliticizzare la figura dei Presidenti sia recidendo il rapporto diretto tra candidati ed elettori sia, di conseguenza, limitando le possibilità che vengano eletti i *leader* dei partiti etno-nazionalisti.

L'ultima proposta riguarda la formazione del Consiglio dei Ministri e avrebbe dovuto condurre ad un rafforzamento soprattutto del suo capo il cui nome sarebbe diventato quello di Primo Ministro titolare del potere di nomina dei Ministri. Ad ogni modo, tali modifiche non avrebbero potuto evidentemente eludere completamente la contrattazione partitica⁴⁰⁵. Infine,

⁴⁰² J. WOELK, *ult. op. cit.*, 243;

⁴⁰³ Ad esempio l'art. 120 della Costituzione italiana;

⁴⁰⁴ J. WOELK, *ult. op. cit.*, 246;

⁴⁰⁵ *Ibidem*, 251;

secondo le nuove disposizioni tutto il Governo e non solo il Primo Ministro sarebbero dovuti essere investiti della fiducia parlamentare.

Tale proposta aveva il vantaggio di non contenere eventuali modifiche all'assetto territoriale o al livello di decentramento e per tale ragione approdò senza troppe polemiche in Assemblea dove rischiò di essere approvato dopo una sola giornata di discussione. I voti mancati per il raggiungimento dei due terzi furono soltanto due⁴⁰⁶. Ad ogni modo, il procedimento così avviato non ebbe seguito scoraggiato soprattutto dell'esito delle elezioni del 2006 che riportarono in netto vantaggio i partiti nazionalisti marcando con forza quelle che erano le reali tendenze del paese.

Ulteriori proposte sono state formulate sempre con il patrocinio della comunità internazionale⁴⁰⁷ ma il dibattito non ha mai raggiunto le sedi parlamentari. Solo a seguito della Sentenza *Sejdić and Finci c. Bosnia ed Erzegovina* con la quale i giudici di Strasburgo invitarono esplicitamente le istituzioni della Bosnia a procedere ad una radicale modifica del proprio sistema costituzionale entro il 2021 è stata istituita la commissione bicamerale denominata *Joint Ad Hoc Committee for the Implementation of the judgment of the European Court of Human Rights in the case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* che però giunse all'accordo solo per quanto riguardava la possibilità di riservare alcuni seggi agli "altri" lasciando completamente irrisolte le altre questioni aperte dal pacchetto di aprile.

Ulteriori tentativi di dialogo anche supportati dai rappresentanti delle istituzioni europee e di altri Stati Membri non sono mai approdati ad una concreta discussione.

⁴⁰⁶ J. MARKO, *ult. op. cit.*;

⁴⁰⁷ Le seconde proposte di emendamento sono state negoziate senza ulteriori sviluppi in sede extraparlamentare dopo un accordo a Prud, da cui il nome del processo, tra i leader serbo, croato e bosgnacco; il terzo tentativo denominato *Butmir Process* dal nome della località vicino Sarajevo dove si tennero i primi dialoghi, è di ispirazione internazionale e corrisponde ad un progetto statunitense che trovò l'approvazione solo del leader bosgnacco, v. S. SEBASTIA-APARICIO, *Post-War Statebuilding and Constitutional Reform: Beyond Dayton in Bosnia*, Londra, Palgrave Macmillan, 2014, 146-172.

CAPITOLO IV

IDENTITÀ NAZIONALI E AUTONOMIE NELLE TRANSIZIONI DEGLI ALTRI ORDINAMENTI DELLA EX JUGOSLAVIA

Il tema della tutela delle minoranze negli ordinamenti della *ex* Jugoslavia richiede una breve premessa con cui si farà sinteticamente riferimento anche ad eventi e questioni precedentemente trattati.

In primo luogo, è necessario precisare che la questione dei conflitti etnici degli anni Novanta e della loro istituzionalizzazione nel quadro delle transizioni costituzionali ha origini essenzialmente economiche. Il divario tra popoli è infatti esploso nell'ambito dell'ampia e pluristrutturata crisi della seconda Jugoslavia, le rivalità sono nate soprattutto a causa dei divari economici da parte slovena e croata che si sono tradotte in critiche aperte sui modi e termini di gestione del potere politico ed economico centrale così come aveva iniziato a caratterizzarsi soprattutto alla morte di Tito con la ripresa dei progetti serbocentrici. Quest'ultima condizione si era potuta verificare come conseguenza dello sfaldamento dell'unità della Lega dei Comunisti incapace di sopravvivere in termini di gestione e legittimazione al suo fondatore e *leader*.

La competizione economica e quella per il potere saranno dunque non solo le due linee direttive della crisi e della fine della Jugoslavia ma anche le guide interpretative per comprendere il quadro sociale e poi normativo relativo alla gestione dei gruppi e delle minoranze negli Stati post-jugoslavi ovvero per spiegare le ragioni per cui la tutela delle minoranze etniche e nazionali viene ritenuta essenziale al fine dello sviluppo del pluralismo sociale e politico e, quindi, del consolidamento democratico.

Dopo la morte di Tito nel 1980 in Jugoslavia si aprì una crisi politica ed economica fortemente aggravata dal peso degli interessi sui numerosi prestiti esteri con conseguenze negative sul livello d'inflazione. L'abbassamento dei salari e la razionalizzazione dei beni di prima necessità aumentano il malcontento sociale. Lo scandalo dell'Agrokomerc del 1987 ebbe in questo contesto un impatto amplissimo perché portò alla luce quel sistema di clientelismo e corruzione che di fatto aveva contribuito a portare la Jugoslavia, già logorata dai gravi squilibri della bilancia dei pagamenti, al *default*. L'economia della Jugoslavia era

essenzialmente agricola ma le Repubbliche del Nord, Croazia e Slovenia avevano ottenuto nell'ambito della programmazione economica, la possibilità di essere sede delle industrie della Federazione. Fu questo il prezzo che Belgrado dovette pagare per mantenere quanto più possibile salda la Federazione.

Il modello dell'autogestione jugoslava era stato avviato in corrispondenza con una parziale apertura dei mercati all'estero che se da una parte aveva originato quell'accumulo di debiti, dall'altra aveva permesso, in quanto espressione di un sistema basato sul decentramento economico, alle due Repubbliche cosiddette "benestanti" di tessere una soddisfacente rete di scambi commerciali con i Paesi Occidentali. Ciò non fece altro che aumentare il divario con le altre Repubbliche rimaste invece sostanzialmente agricole e con una popolazione gravemente logorata dalle misure di austerità, come appunto razionalizzazione e abbassamento degli stipendi.

I contrasti tra le Repubbliche trovarono sfogo all'interno della Lega dei Comunisti che con la mediazione di Tito aveva invece da sempre incarnato il principio multietnico.

Il fallimento economico e la contestuale perdita di legittimità del partito unico hanno di fatto portato la Federazione al collasso esasperando da una parte le istanze independentiste della Slovenia e della Croazia, sempre più desiderose di sganciarsi dal sistema jugoslavo, e dall'altra quelle accentratrici della Serbia. È noto, infatti, che dopo la morte di Tito e lo scandalo economico dell'Agrokomerc il terzo evento simbolico del crollo della Jugoslavia è quello legato alla pubblicazione il 24 settembre 1986 di un articolo passato alla storia come il *Memorandum* dell'Accademia delle Scienze e delle Arti serba con cui sostanzialmente si contestava uno dei pilastri della politica titina riassumibile nel concetto che una Jugoslavia forte è possibile solo con una Serbia debole.

La fine della Lega dei Comunisti nel XX Congresso del gennaio 1990 aprì la strada al pluralismo politico che in molte Repubbliche si tradusse in realtà nella radicalizzazione dei conflitti etnici oppure nel successo dei partiti nazionalisti.

La Slovenia fece però eccezione sin dai primi atti della dissoluzione. Fu infatti la prima delle sei Repubbliche a dichiarare l'indipendenza a cui fece seguito un breve conflitto, la guerra dei dieci giorni, contro l'Armata popolare jugoslava per risolvere la questione dei confini. In realtà, l'operazione fu piuttosto semplice da una parte perché nei piani del nazionalismo serbo incarnato dal Presidente della Repubblica di Serbia Slobodan Milosevic il territorio della Slovenia non interessava non essendoci una popolazione serba da tutelare. Dall'altra parte, poi, la Slovenia già dall'inizio della crisi aveva sostanzialmente avviato un processo di para-diplomazia con gli Stati Occidentali cercando di spostare gli assi dei propri

interessi economici e delle proprie tendenze politiche e istituzionali verso la Mitteleuropa. Analogamente la secessione della Macedonia non fu interessata dall'intervento militare dell'Armata popola jugoslava proprio per le sue caratteristiche etniche, infatti, nonostante il carattere eterogeneo la minoranza serba non era numericamente rilevante e non suscitò l'interesse della Jugoslavia. Diversamente l'indipendenza della Croazia e della Bosnia porterà a due lunghe guerre che si concluderanno solo a metà degli anni Novanta. Gli anni di pace saranno meno di quattro poiché nel 1999 inizierà il conflitto tra l'Armata federale della Jugoslavia, che dal 1992 era impropriamente succeduta alla Federazione socialista e si componeva solo della Serbia e del Montenegro.

In definitiva la crisi e la fine della Jugoslavia originano dal *default* economico provocato dai debiti divenuti insostenibili ed esasperato dallo scandalo del 1987. La diversificazione economica tra le Repubbliche agricole e più povere come quella della Bosnia, del Montenegro e della Macedonia e le più ricche ovvero Croazia e Slovenia trasformò il conflitto da economico ad etnico. Ciò fu radicalizzato ancor di più dalle posizioni della Lega dei Comunisti della Serbia, anche questa Repubblica essenzialmente agricola ma sede del potere politico e dell'amministrazione centrale, che volle approfittare dell'indebolimento centrale per recuperare quei progetti egemonici bloccati dal progetto multinazionale di Tito.

Lo scontro armato animò la vita politica della Macedonia, invece, nel 2001 come esplosione della questione albanese. Tale minoranza, infatti, non era riuscita a trovare nelle istituzioni centrali e nelle forze politiche maggioritarie un interlocutore capace di prendere in considerazione e interpretare le istanze del gruppo ed era passata alle armi. Anche in questo caso, così come è stato in Bosnia e in Croazia, la mediazione internazionale si vedrà essere fondamentale per la pacificazione.

I nuovi ordinamenti, con l'eccezione della Slovenia, nascono quindi da conflitti etnici e sono caratterizzati nei primi anni dalla centralizzazione del potere politico da parte di una *élite* che è soprattutto espressione dei gruppi etnici maggioritari.

Prima di iniziare la disamina dei diversi ordinamenti emersi dalla dissoluzione della Jugoslavia può dunque essere utile tratteggiare quelli che sono i caratteri peculiari della gestione delle differenze in tali Stati.

È, in primo luogo, evidente che la transizione costituzionale non può essere completata se il conflitto etnico e dunque il pluralismo sociale non viene riconosciuto e tutelato ovvero fin quando tale contrapposizione non passa dal piano militare o politico a quello istituzionale.

I gruppi meritevoli di tutela al fine di proteggere il pluralismo etnico, sociale e politico sono ancora quelli divisi tra *narodi* e *narodnosti*. Esistono, dunque, minoranze nazionali e minoranze etniche a seconda che i gruppi siano collegati o meno ad un *kin-State* ovvero di una madrepatria. In alcuni casi come ad esempio in Macedonia, Croazia e Slovenia alcuni gruppi etnici e nazionali vengono espressamente citati e questi in virtù della loro speciale posizione riconosciuta sulla base della rilevanza culturale, numerica o storica nel territorio godono di autonomie e strumenti di tutele ulteriori rispetto alle altre minoranze etniche e nazionali eventualmente riconosciute.

I criteri oggettivi per riconoscere queste minoranze sono quelli della lingua, della religione e delle tradizioni culturali diverse da quelle dominanti e sono queste le specificità che vengono attribuite ai gruppi e valgono al fine di poter esercitare i cosiddetti diritti culturali, ovvero all'utilizzo della lingua madre, alla libertà di culto, all'educazione nella propria lingua e nel rispetto della propria cultura, e i diritti di partecipazione e rappresentanza politica.

Le procedure per il riconoscimento di questi ultimi diritti nella maggior parte dei casi consistono nell'affiliazione ad un determinato gruppo etnico o nazionale attraverso una mera dichiarazione al momento del voto o di richiesta di essere iscritto a degli elenchi sull'elettorato attivo e passivo delle diverse minoranze per i diritti partecipativi o di rappresentanza oppure su base censitaria. Nel caso della Slovenia, come si avrà modo di vedere, la Corte Costituzionale è intervenuta per porre criteri identificativi più rigidi ma generalmente la difficoltà applicativa degli strumenti di tutela negli ordinamenti balcanici dipende proprio dalla debolezza delle modalità di affiliazione e dei conseguenti controlli.

La questione rileva soprattutto per quel che riguarda uno degli elementi essenziali della gestione delle minoranze nelle democrazie contemporanee ovvero l'identificazione dell'interlocutore dei gruppi con le autorità centrali e le sedi del dialogo. In altre parole, nel presente capitolo si descriveranno, oltre chiaramente agli strumenti di tutela e di garanzia dei diritti sia culturali che politici, anche i rappresentanti legittimati o dai gruppi stessi o dall'ordinamento come idonei ad intervenire nel dibattito politico statale.

L'analisi non può comunque prescindere da un'introduzione sul processo di democratizzazione dei diversi ordinamenti e sull'organizzazione istituzionale dello Stato. Come è stato, infatti, notato per la Bosnia la solidità dello Stato è elemento fondamentale al fine di quantificare e qualificare il successo delle strategie e dei meccanismi integrativi.

Al fine di garantire una più solida continuità con il capitolo dedicato alla Jugoslavia, gli ordinamenti verranno esaminati a partire dalla Serbia seguita dal Montenegro e dal Kosovo

per due ordini di ragione. Da una parte, perché si tratta degli unici superstiti all'interno Federazione e permette dunque di descrivere senza rinvii le sorti della Jugoslavia per quanto il nuovo ordinamento non sia stato riconosciuto come successore della Federazione socialista. Dall'altra parte, poi, tale ordine è funzionale anche perché a livello storico, economico, sociale e giuridico il nuovo ordinamento composto dalla Serbia e dal Montenegro erediterà, invece, molto dalla precedente esperienza jugoslava. Il quarto ordinamento esaminato sarà quello macedone dal momento in cui condivide con i precedenti l'articolazione etnica della società pur essendo inserita in un contesto balcanico in termini più ampi che non limitatamente jugoslavo, infatti, i conflitti saranno soprattutto con la comunità albanese e bulgara. La Croazia si trova, come si dirà, su un piano intermedio tra dinamiche balcaniche ed europee e per questo verrà analizzata subito prima della Slovenia, l'unica delle *ex* Repubbliche ad essere etnicamente omogenea e culturalmente e storicamente legata più all'area Mitteleuropea che non a quella balcanica e che per via delle sue peculiarità e diversità strutturali verrà esaminata al termine.

1. L'utopia dello Stato nazionale della Serbia tra democratizzazione ed integrazione europea

L'avvento del pluralismo non è coinciso in Serbia e nella nuova Repubblica Federale di Jugoslavia con l'avvio della transizione democratica.

Nonostante entrambe le Costituzioni, rispettivamente del 1990 e del 1992, fossero originate dall'esigenza di liberarsi da tutte le strutture e da qualsiasi riferimento socialista in realtà ciò non ha comunque portato direttamente all'affermazione della democrazia.

Da un punto di vista prettamente tecnico, quanto detto è confermato dalla peculiare ingegneria costituzionale con la quale si è dato origine in Serbia ad uno Stato autoritario e nella Federazione ad una forma di Governo ibrida ma funzionale a mantenere il controllo e la gestione del potere nelle mani dei partiti eredi della Lega dei comunisti delle due unità federate.

Per quanto riguarda il primo punto, come si avrà modo di vedere a breve, il cuore del sistema è dato dalla predominanza del Presidente della Repubblica dotato di ampi poteri e soprattutto titolare di quello legislativo in casi eccezionali e di guerra. Considerando che la Serbia come Repubblica federata della Jugoslavia è stata in guerra dal 1991 fino al 1995, quando si è concluso il conflitto in Bosnia, per poi però tornare alle armi nel 1998 per più di un anno contro gli indipendentisti del Kosovo, è chiaro che il Presidente abbia avuto diverse occasioni per non lasciare inutilizzate le sue prerogative.

Al contrario a livello federale, al Capo di Stato sono attribuite generiche funzioni di rappresentanza e di garanzia costituzionale, non sono previsti poteri propri ed è escluso completamente dal circuito decisionale. Anche l'Assemblea, ma questo emerge più da un'analisi fattuale che non dal testo della Costituzione, risulta messa in una posizione marginale soprattutto per via del protagonismo governativo.

Entrambe le strutture rispondono all'esigenza del partito egemonico serbo, ovvero quello dei socialisti di Milošević emerso dalle ceneri della sezione locale della Lega dei Comunisti, di mantenere e accentrare quanto più possibile il potere.

Sempre da tale ottica bisogna leggere gli emendamenti alla Costituzione jugoslava del 2000.

Il potere del Partito Socialista serbo affonda le sue radici nella vittoria del 1987 dell'ala integralista e nazionalista interna alla Lega dei comunisti locale. Il successo della fazione di Milošević è derivato essenzialmente dalla sua posizione di forza presa dinnanzi alla questione del Kosovo sin dai primi moti degli anni Ottanta e alla sua capacità di mobilitare la popolazione serba e di servirsi dell'esercito federale, l'Armata jugoslava. La retorica in difesa del popolo

serbo ha funzionato al punto da portarlo non solo al mantenimento della *leadership* nel nuovo partito ma anche a conquistare i voti per poter proseguire il suo operato dopo il crollo del socialismo.

A quanto detto, come si vedrà, ha contribuito anche il processo costituente del 1990 avvenuto ad opera di un'Assemblea eletta prima dell'apertura pluralista e, quindi, delegittimata e che ha dato però origine ad uno Stato sostanzialmente autoritario e indubbiamente lontano da qualsiasi *standard* democratico

Nonostante ciò, la mobilitazione contro il sistema socialista e la concessione formale del pluralismo politico aveva gonfiato i consensi già alti di Milošević come dimostrano i risultati delle elezioni del 1990 che gli diedero il 47% dei voti grazie ai quali poté proseguire verso la concretizzazione dei suoi obiettivi¹. Questi ultimi non comparivano esplicitamente nella Costituzione. Infatti, l'indirizzo politico costituzionale² non era neppure enucleabile dal testo che anche dal punto di vista programmatico rimaneva alquanto vago.

Milošević, soprattutto nei primi anni e prima ancora che la Jugoslavia si dissolvesse del tutto, puntava alla realizzazione di un unico Stato per tutti i serbi e ciò non sarebbe potuto avvenire né attraverso una nuova confederazione e neppure con una totale indipendenza a seguito di uno smembramento. Infatti, entrambe le soluzioni gli avrebbero tolto quel controllo sui territori abitati dai serbi esterni ai confini della Repubblica, dividendo l'unità statale garantita dalla federazione, oppure interni con il rischio di perdere i territori delle Province autonome. Quindi, la sua strategia fu quella di conquistare le istituzioni federali tentando senza successo di far approvare lo stato d'emergenza³ e, come invece fece nel 1989, revocando le autonomie delle Province autonome.

Inoltre, l'ampia mobilitazione dei serbi di stampo populista e nazionalista lo aiutò a mantenere alto il livello di legittimazione e sostegno dal basso che avrebbe saputo sfruttare bene, come anticipato, nella fase della transizione di facciata.

Le dichiarazioni di indipendenza di Slovenia e Croazia furono la causa del venir meno del piano originario di Milošević o quanto meno del fallimento delle sue strategie iniziali. Infatti, prima di arrendersi ai fatti il *leader* serbo sfruttò l'esercito federale per militarizzare la crisi⁴. La guerra con la Slovenia fu rapida e riguardò solo questioni di confini non essendoci rilevanti

¹ Il secondo partito, Movimento per il rinnovamento serbo, con circa il 16% è un partito fiancheggiatore; il Partito democratico, invece, non raggiunge l'8% mentre gli altri competitori si assestarono intorno e al di sotto del 2%;

² v. P. BARILE, *I poteri del Presidente della repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, VIII, n. 2, 332ss;

³ N. ZAKOŠEK, *Democratisation, State-Building and War: the cases of Serbia and Croatia*, in *Democratisation*, V, 15, n.3, 2008, 588-610;

⁴ *Ibidem*;

gruppi minoritari serbi. Con la Croazia il conflitto durò invece diversi anni, fino al 1994, durante i quali i tentativi serbi furono quelli di ricondurre dentro la Federazione, che intanto si era trasformata nella Repubblica Federale Jugoslava e si componeva solo della Serbia e del Montenegro, quantomeno la zona della Krajina dove la maggior parte della popolazione era di nazionalità serba. Analoghe furono le strategie e le ragioni che condussero l'Armata federale jugoslava ad appoggiare le forze paramilitari serbo-bosniache nella guerra in Bosnia dal 1992 al 1995 con le conseguenze di cui si è detto.

In definitiva con la pace di Dayton la Federazione, e quindi la Serbia, avevano perso i territori della Krajina e della Republika Srpska che fecero crollare il mito della Grande Serbia intesa come l'unità statale di tutti i serbi.

Queste sconfitte tanto militari quanto politiche portarono ad un ricollocamento territoriale degli obiettivi che si spostarono all'interno della Serbia e dei nuovi confini della Federazione.

In sostanza divenne fondamentale ridurre le spinte nazionaliste e centrifughe dei partiti maggioritari del Montenegro e mantenere l'assoluto controllo nel Kosovo anche a costo di brutali interventi delle forze dell'ordine.

La realizzazione di questo progetto non fu però possibile e il territorio della Federazione fu scosso e diviso da una nuova guerra questa volta portata avanti contro la risposta indipendentista del Kosovo alla stretta serba. Anche tale conflitto terminò con l'intervento della NATO che bombardò Belgrado il 24 marzo 1999⁵ e con l'instaurazione di un protettorato internazionale patrocinato dalle Nazioni Unite nell'ex Provincia autonoma che però continuerà ad essere ritenuta territorio della Repubblica federata di Serbia dalle autorità locali della stessa che nonostante le numerose negoziazioni non hanno riconosciuto lo *status* del Kosovo e neppure l'indipendenza dichiarata nel 2008.

La sconfitta militare fu proiettata immediatamente sul piano istituzionale dal momento in cui era naturalmente mutato l'obiettivo del partito dominante. Lo scopo di Milošević non poteva più essere quello dello Stato nazionale serbo già dal 1995 e ora neppure poteva essere ricercato ancora nel tentativo di mantenere l'unità territoriale della Repubblica. Rimaneva solo l'integrità della Federazione e quindi la necessità di arginare le spinte separatiste del Montenegro.

La centralità passò dunque dalla Serbia alla Jugoslavia e questo cambiamento fu istituzionalizzato con dei significativi emendamenti alla Costituzione con i quali la figura del Presidente della Repubblica fu messa al centro del sistema e con una rivisitazione della formula elettorale e della composizione dell'Assemblea al fine di ridurre la rappresentanza del partito

⁵ Si tratta di un bombardamento aereo durato due mesi e non autorizzato dall'ONU il cui obiettivo dichiarato era quello del cessate-il-fuoco e quindi giustificato da fini umanitari;

maggioritario e nazionalista montenegrino i cui dettagli saranno argomento dei prossimi paragrafi.

Ma la sconfitta militare aveva anche ampiamente screditato Milošević prendendo la forma del suo personale e più grande fallimento politico. La legittimazione di cui godeva venne così gravemente erosa e le modifiche costituzionali andarono tutte a suo svantaggio.

Infatti, nelle prime elezioni presidenziali del 24 settembre 2000 fu sconfitto dal democratico Vojislav Kostunica. Milošević si rifiutò di riconoscere i risultati elettorali ma il 5 ottobre, dopo l'occupazione da parte dei civili dell'Assemblea e dell'edificio della Radiotelevisione nazionale, da cui fu dato il celebre annuncio “*Gotovje!*”⁶ sulla fine del regime senza l'opposizione della polizia che anzi dopo un primo tentennamento si unì ai civili, dovette cedere.

L'ordinamento serbo e di riflesso quello federale che, al contrario di ogni logica, ne subiva le influenze aveva perso i pilastri che lo avevano caratterizzato e tenuto in vita.

Si tratta *in primis* dell'egemonia del partito socialista, del pluripartitismo limitato e composto essenzialmente da fiancheggiatori tra cui si distinse il Partito Radicale di Seselj⁷ nato all'inizio degli anni Novanta dall'unione dei nazionalisti e del movimento dei Cetnici⁸, dell'Armata federale che fungeva essenzialmente da braccio armato del partito socialista e degli obiettivi programmatici non scritti di rafforzare lo Stato-nazione della Serbia tutti elementi che descrivono essenzialmente uno Stato autoritario.

Con la caduta di Milošević poteva, quindi, cominciare davvero la democratizzazione della Federazione jugoslava che diventerà una Confederazione nel 2003 a seguito della stipula dell'accordo di Belgrado del marzo del 2002. Sulla base di tale documento è stata redatta, poi, dai rappresentanti serbi e montenegrini una Carta Costituzionale approvata nove mesi più tardi.

La Confederazione si configura senza residui di ambiguità come una unità di due Stati eguali con competenze strettamente limitate.

Organo della Confederazione era il Consiglio dei Ministri composto dai soli dicasteri degli affari internazionali, della difesa, delle relazioni internazionali interne ed internazionali e dei diritti umani e delle minoranze. L'Assemblea era invece composta da 91 membri serbi e 35

⁶ “È finito!”

⁷ Imputato all'Aja dal 2003, assolto in primo grado nel 2006 e poi condannato a 10 anni nel 2008 per crimini contro l'umanità;

⁸ Movimento nazionalista paramilitare serbo, costituitosi a difesa della monarchia serbocentrica del 1918 si è poi rafforzato in occasione della Seconda Guerra mondiale dove una delle due fazioni, quella non rimasta fedele al governo collaborazionista dei tedeschi, comandata da Mihajlović combatté una guerra intestina contro i partigiani di Tito, il movimento dei cetnici riprese piede in occasione della dissoluzione della Jugoslavia e del recupero delle retoriche nazionaliste;

montenegrini e deliberava con una doppia maggioranza ovvero oltre a quella dei suoi componenti anche quella di ciascun gruppo. Il compromesso sulla loro composizione sbloccò le trattative tra i rappresentanti serbi e montenegrini⁹ e stabilì che la prima Assemblea sarebbe stata scelta dai deputati dei parlamenti statali e sarebbe rimasta in carica per due anni per essere poi sostituita da deputati eletti direttamente dagli aventi diritto.

La Carta prevedeva la possibilità di secessione tramite *referendum* ma non prima dei tre anni dalla sua entrata in vigore e lo Stato che avrebbe esercitato tale diritto avrebbe però perso quello alla successione¹⁰.

Nel 2006 nel rispetto di tali previsioni gli elettori del Montenegro approvano l'indipendenza alla quale seguì quella della Serbia. Entrambi gli ordinamenti adatteranno una nuova Costituzione in rottura con le precedenti.

La Serbia procede nel suo percorso di transizione pur in un contesto di grave recessione economica almeno fino al 2012 anno in cui la Presidenza passò dai democratici al Partito progressista creatosi dalla divisione di un gruppo storico del Partito dei Radicali. Il candidato vincitore Nikolić manterrà la carica fino al 2017 anno dell'ascesa di Aleksandar Vučić, *ex* Ministro dell'Informazione sotto Milošević e *leader* dei progressisti dal 2012 e Primo Ministro dal 2014.

Con il ritorno delle destre al potere, detentori di ampie maggioranze¹¹, la crisi con il Kosovo si è ancor più allontanata da una possibile soluzione e questo ha comportato un peggioramento nei rapporti anche con l'Unione Europea¹² la cui candidatura era stata presentata dalla Serbia a fine del 2009 e accolta a marzo del 2012. All'inizio del 2014 sono stati avviati i negoziati¹³. I problemi più gravi al momento risiedono nella necessità di riformare la giustizia e rafforzare la tutela e la protezione dei diritti fondamentali¹⁴. Ma è soprattutto la questione dei rapporti con il Kosovo¹⁵, che costituisce uno dei capitoli in fase di negoziazione, a rappresentare il maggiore ostacolo per l'integrazione della Serbia. La resistenza serba si è intensificata ulteriormente nel biennio 2021-2022 quando le autorità del Kosovo hanno sostanzialmente compiuto passi

⁹ M. CERMEL (a cura di), *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia 1992-2002*, Venezia, Marsilio editore, 2002, 14;

¹⁰ Artt. 15 e 64;

¹¹ A partire dal 2014, il Partito Progressista di Vučić ha conquistato percentuali elevatissime sfiorando il 49%;

¹² Effettivamente, l'11 maggio del 2008 il Governo dei democratici era caduto proprio su una mozione dei progressisti secondo la quale l'adesione all'Unione Europea sarebbe stata possibile solo se quest'ultima avesse sostenuto il recupero dell'integrità territoriale della Serbia con la riannessione del Kosovo, nella votazione la maggioranza si era spaccata e il Primo Ministro Kostunica rassegnò le dimissioni;

¹³ In realtà, il processo di integrazione si era avviato con la firma degli ASA nel 2005 quando era ancora parte della Confederazione con il Montenegro;

¹⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Serbia 2022 Report*, Bruxelles, 12/10/2022, 18;

¹⁵ *Ivi*, 88ss;

indietro rispetto alla direzione delle garanzie di maggiori e speciali tutele dei diritti civili e politici della minoranza serba ciò come conseguenza a sua volta di una battaglia doganale tra Belgrado e Pristina.

In realtà, i difficili equilibri tra nazionalità e l'appartenenza alla categoria di minoranza o maggioranza a seconda del territorio di riferimento ha fatto sì che la questione del riconoscimento del Kosovo fosse, e in realtà sia, ancora una questione tutta balcanica. Il Montenegro è un esempio tipico dal momento in cui sin dalla dichiarazione del Kosovo indugiò sul riconoscimento valutando il rischio di instabilità interna determinata dai partiti serbi fortemente contrari. Alla fine del 2022 e fino ai primi mesi del 2023 le autorità montenegrine avevano paventato, per poi tornare indietro, la possibilità di ritirare il riconoscimento sempre in virtù del rispetto degli equilibri etno-partitici interni.

Ma le peculiarità balcaniche, nell'ultimo decennio, si sovrappongono anche a quella crisi della democrazia originaria e diffusa dell'Europa Centro-Orientale. Il nuovo paradigma delle democrazie illiberali¹⁶ sembra essere positivamente accolto come modello dagli ordinamenti della *ex* Jugoslavia, tra cui soprattutto la Serbia di Vučić.

In questo difficile contesto l'Unione Europea si è vista costretta ad un passo indietro e a cambiare nuovamente strategia per superare l'*impasse* e soprattutto per impedire che l'involuzione illiberale potesse in qualche modo avere effetti sulla stabilità dell'area. Dunque, pur se in maniera meno esplicita rispetto al caso già visto della Bosnia, la Commissione nel 2020 ha proposto una nuova metodologia¹⁷ per procedere con i negoziati che i gli Stati candidati avrebbero potuto o meno approvare.

Si tratta della divisione in sei macroaree dei capitoli che verranno così avviati contemporaneamente. La prima macroarea ad aprirsi e l'ultima a dover essere chiusa è quella relativa allo Stato di diritto e ai diritti fondamentali. In questo modo si rende meno farraginoso la negoziazione potendo essere discussi più capitoli insieme anche in assenza dei requisiti minimi per l'apertura che, nell'ottica europea, sarebbero così più facilmente conseguibili. Effettivamente, la nuova metodologia propone anche un più alto livello di scambio tramite lo strumento delle Conferenze Intergovernative implementando il ruolo di guida da parte degli Stati e delle istituzioni europee soprattutto al fine di individuare con più chiarezza le misure necessarie per centrare gli obiettivi minimi.

¹⁶ Per un approfondimento v. J. SAWICKI, *Democrazie illiberali?; l'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, Franco Angeli, 2018;

¹⁷ Dettagli sul nuovo approccio sono disponibili sul sito del Consiglio al link <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/> e del Parlamento europeo al link https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0406_IT.html;

La nuova procedura rischia però di produrre gli effetti delle concessioni offerte alla Bosnia. Infatti, aprendo subito ma chiudendo alla fine la macroarea più importante ai fini della democratizzazione il pericolo è quello di concentrare gli sforzi e le risorse sullo sviluppo economico senza avere alcun riscontro positivo, ad esempio, sulla tutela dei diritti o sul funzionamento della giustizia che nel caso serbo sono gravemente carenti.

La strategia risulta comunque funzionale per la Serbia che, senza eccessive pressioni, può continuare a beneficiare della sua posizione e dei possibili progressi dell'integrazione che si traducono spesso in vantaggi in termini di scambi economici essendo i Paesi europei, soprattutto l'Ungheria, i suoi maggiori *partner* commerciali pur senza dover urgentemente cambiare lo stile e gli obiettivi della politica o rivedere il funzionamento della sua democrazia.

1.1. Separazione dei poteri e conservazione del potere nella Serbia nell'ambito della Repubblica Federale di Jugoslavia

Il costituzionalismo serbo, almeno sul piano formale, affonda le sue radici nelle elezioni politiche del 1989 celebrate prima ancora che la Lega dei comunisti jugoslava aprisse il sistema al pluripartitismo. L'esito scontato fu quello della formazione di un Parlamento monocoloro, il quale però si rese autore della redazione e della pubblicazione della Costituzione del 28 settembre 1990. Nel breve tempo trascorso tra le elezioni e la promulgazione della Costituzione la Lega dei comunisti jugoslava aveva accolto il principio del pluralismo politico consentendo di fatto la formazione di altre forze politiche legittimate a candidare propri rappresentanti ad ogni carica pubblica elettiva.

Di conseguenza, Lega dei comunisti serba si era intanto trasformata nel Partito socialista della Serbia senza tuttavia mutare la *leadership* sempre mantenuta da Slobodan Milošević.

Una svolta di tale portata necessitava di elezioni attuative affinché il Parlamento recuperasse la sua legittimità così affievolita.

Ma i socialisti al potere sfruttarono invece la rapidità dei cambiamenti per accelerare il processo costituente e promulgare una Costituzione a propria immagine e somiglianza ovvero che garantisse al partito il mantenimento del potere pur liberando l'ordinamento da tutti i retaggi socialisti¹⁸.

¹⁸P. NIKOLIC, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati della ex Jugoslavia*, Torino, Giappichelli, 38;

L'obiettivo del nuovo sistema istituzionale doveva essere quello di affacciarsi alla democrazia senza tuttavia pregiudicare la centralità del potere politico. Il risultato fu quello di un testo complicato a tratti contraddittorio e che non permetteva con certezza di classificare il nuovo regime¹⁹.

Alcuni strumenti quali il *referendum*, le elezioni libere e dirette, altri istituti di democrazia partecipativa confermano l'apertura democratica ma si mal conciliano con altre disposizioni costituzionali, quali le ampie prerogative del Presidente della Repubblica oppure di rango legislativo come ad esempio il controllo sui media tramite monopolio della televisione nazionale oppure gli arresti dei *leader* dei partiti di opposizione accompagnati da un atteggiamento non proprio garantista da parte delle forze dell'ordine e della magistratura²⁰.

Sostanzialmente il processo di democratizzazione in Serbia si è rivelato essere la copertura per il nuovo partito nato dalle ceneri di quello comunista per mantenere il potere in maniera di fatto autoritaria.

Per quanto riguarda la forma di Governo, la Costituzione istituisce un'Assemblea, un Governo e un Presidente della Repubblica con poteri di rappresentanza e di espressione dell'unità nazionale. Quest'ultimo ha però anche amplissimi poteri in termini che interferiscono con l'attività parlamentare quale ad esempio quello del veto sospensivo sulle leggi dell'Assemblea.

Ma ciò che maggiormente rileva è l'espansione dei suoi poteri in condizioni eccezionali come disciplinato dall'articolo 83. Ad esempio, in tempo di guerra o dinnanzi alla minaccia che possa scoppiare o genericamente al cospetto di qualsiasi altro evento eccezionale il Presidente può adottare atti aventi forza di legge non solo in tutte le materie di competenza dell'Assemblea ma anche qualora queste vadano ad incidere su diritti fondamentali e libertà degli individui e può intervenire sulla composizione del Governo e sulla gestione della giustizia. Unico limite alla sua discrezionalità è la sottoposizione all'approvazione dei suoi atti in Parlamento non appena questo sia messo nelle condizioni di riunirsi. Tuttavia, la Costituzione non elenca questi atti tra quelli sottoponibili al sindacato di costituzionalità da parte della Corte²¹.

Ma in realtà, la gravità di tali disposizioni va cercata nella mancanza di una normativa costituzionale o primaria che con certezza e tassativamente individui tutte le situazioni entro le quali questi meccanismi emergenziali trovano legittima applicazione.

¹⁹ Sul concetto di regime si rimanda a F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, 58-59;

²⁰ P. NIKOLIC, *op. cit.* 39;

²¹ P. NIKOLIC, *La forma di Governo jugoslava nella prospettiva storica e contemporanea*, in L. MEZZETTI – V. PIERGIGLI (a cura di), *Presidenzialismi, Semipresidenzialismo Parlamentarismi: modelli comparati e riforme costituzionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1997, 398;

L'ampiezza dell'arbitrarietà riconosciuta al Presidente unita alla debolezza della Costituzione federale ha creato molto spesso un contrasto tra gli atti presidenziali e le norme di quest'ultima senza che tuttavia la situazione si risolvesse con un passo indietro da parte dell'autorità della Repubblica federata serba²².

Anche il potere di scioglimento dell'Assemblea previsto dall'articolo 89 su proposta del Governo non trova particolari vincoli ed è stato usato anche in assenza di effettiva necessità.

Riguardo ai rapporti tra Presidente e Governo, oltre alle amplissime prerogative del primo, la forma di Governo può essere ricondotta ad un semipresidenzialismo dal momento in cui manca l'istituto della controfirma per poter essere considerato parlamentare. A conferma di ciò la Costituzione all'articolo 86 ne prevede l'elezione diretta.

Si tratta tuttavia di classificazioni completamente teoriche dal momento in cui l'utilizzo dei poteri del Presidente in mancanza di limiti e allontana l'ordinamento serbo dal principio di separazione dei poteri.

Basti pensare, ad esempio, al fatto che secondo la Costituzione quest'ultimo non dovrebbe esercitare alcuna altra funzione pubblica come previsto sempre dall'articolo 86 all'ultimo comma ma per prassi è sempre stato il Presidente del primo partito serbo.

Più tipico di un regime parlamentare è invece il rapporto tra Assemblea e Governo essendo quest'ultimo legato da un rapporto di fiducia. Sono contemplati sia l'istituto della fiducia nell'ambito delle attività di controllo parlamentare che quello della questione di fiducia.

L'Assemblea, in generale, condivide l'esercizio del potere legislativo con il Presidente ed è titolare di altre funzioni quali quelle di nomina nel caso del Presidente e dei componenti della Corte Costituzionale e di altri organi giurisdizionali.

La Costituzione della Repubblica Serba ha indubbiamente avuto una forte incidenza anche su quella promulgata dall'Assemblea federale della Jugoslavia il 27 aprile 1992 quando ormai da Belgrado non poteva che prendersi atto della dissoluzione in corso e ricostituire una terza Jugoslavia che si riduceva ai territori della Serbia, compresa delle due Province autonome, e del Montenegro.

Il nuovo ordinamento, sul tema della successione si è già detto nel capitolo dedicato alla Jugoslavia, eredita dal precedente la stessa conformazione di federalismo deformato. Infatti, ancora una volta la devoluzione alle due Repubbliche, Serbia e Montenegro, è quasi completa a vantaggio dei partiti locali e in particolare del partito socialista serbo dato l'ampio grado di potere che riuscì a mantenere nel primo decennio dalla nuova Costituzione. Ciò è vero

²² *Ivi*, 399

soprattutto considerando che non esistono partiti jugoslavi ma anche a livello federale la competizione è essenzialmente etnica. Dunque, sono i membri dei partiti locali ad occupare le più ampie cariche negli organi costituzionali centrali²³.

In definitiva ogni decisione federale, come durante il periodo socialista, doveva essere necessariamente e preliminarmente approvata dalle autorità locali competenti e non poteva essere assunta senza il previo accordo questo tanto *de facto*, come visto per la questione del sistema partitico, che *de iure* dal momento in cui l'Assemblea era formata da due Camere di cui la seconda, il Consiglio delle Repubbliche, era composta dai deputati eletti direttamente dai parlamenti delle due unità federate quindi espressione dei partiti di maggioranza locali.

Anche l'altro ramo, il Consiglio dei cittadini, pur essendo eletto direttamente da tutti gli aventi diritto in realtà, proprio perché non esistevano partiti che non fossero serbi o montenegrini, era costituita essenzialmente dagli stessi partiti maggioritari delle Assemblee delle due Repubbliche.

Inoltre, considerando che la legge elettorale²⁴ prevedeva che fosse eletto un deputato in tutto il territorio della federazione ogni sessantacinquemila abitanti e considerando la distribuzione demografica tra Serbia e Montenegro, è evidente che la rappresentanza tra serbi e montenegrini risultava ampiamente sbilanciata²⁵.

Ad ogni modo, a differenza di quanto avveniva in Serbia, il Parlamento federale recuperava almeno formalmente centralità essendo l'unico titolare del potere legislativo in quanto non solo il Presidente della Repubblica non lo deteneva ma neppure il Governo, salvo in caso di guerra, disponeva di strumenti come i decreti e poteva emanare atti normativi esclusivamente di rango inferiore alla legge primaria nel rispetto del principio della rigida separazione dei poteri sul quale si sarebbe dovuta basare la forma di Governo jugoslava²⁶.

Riguardo quest'ultima non è di facile inquadramento. Indubbiamente non si tratta di un regime parlamentare poiché pur esistendo il rapporto fiduciario tra Presidente del Governo e Parlamento, la Costituzione prevedeva analogamente al caso serbo sia l'istituto della sfiducia che lo strumento della questione di fiducia, ma non erano previsti quello della controfirma né il potere di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica²⁷. D'altra parte, elementi quali il rapporto di fiducia tra Governo e Assemblea e l'iniziativa legislativa di cui era

²³ P. NIKOLIC, *ult. op. cit.*, 402;

²⁴ Per i dettagli sulla legge elettorale, v. F. MOROSINI, *Commento alla legge elettorale della Repubblica federale di Jugoslavia* in, M. CERMEL (a cura di), *op., cit.*, 131-153;

²⁵ *Ivi*, p. 106;

²⁶ P. NIKOLIC, *ult. op. cit.*, 404;

²⁷ V. F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, 104ss;

titolare l'esecutivo, e dalla quale emanavano la maggior parte di disegni legge discussi in aula, consentono facilmente di escludere il modello presidenziale.

Inoltre, il Presidente della Repubblica era stato pensato come un attore politicamente irrilevante e come il più debole di tutta la struttura costituzionale. Effettivamente, non potrebbe essere altrimenti poiché un Capo di Stato forte sarebbe dovuto essere scelto tra una delle due nazionalità e questo sarebbe andato a discapito dell'altra oltre ad essere d'ostacolo al controllo dei partiti locali sulle istituzioni federali²⁸.

Secondo il dettato costituzionale il Presidente sarebbe stato titolare esclusivamente di poteri di rappresentanza entrando nel meccanismo decisionale solo ed esclusivamente attraverso la promulgazione delle leggi che però era solo formalmente e non sostanzialmente un atto presidenziale non essendo in alcun modo espressione della sua volontà.

Come visto non esisteva il potere di scioglimento, o meglio ad esserne titolare era il Governo ma solo qualora l'Assemblea fosse impossibilitata a svolgere le sue funzioni per un periodo prolungato. Il Capo di Stato non aveva neppure particolari legami con il Governo se non quello di poter proporre la nomina di un candidato alla Presidenza del Consiglio²⁹.

Non si può evidentemente neppure parlare di semipresidenzialismo dal momento in cui il Presidente era eletto dall'Assemblea e non quindi direttamente dal popolo e può da essa essere revocato in caso di violazioni della Costituzione. Nel procedimento di rimozione la Corte Costituzionale giocherebbe un ruolo marginale potendo al più esprimere un parere non vincolante. L'elezione diretta, però, pur essendo la regola non è caratterizzante la forma di governo semipresidenziale³⁰. Ciò che rileva veramente sono i rapporti tra i poteri e gli organi dello Stato in relazione all'esercizio della funzione di indirizzo politico. In molti ordinamenti dell'Europa Centro-orientale che si sono ispirati al modello francese il Presidente della Repubblica è recessivo rispetto al Governo in quanto la ripartizione delle competenze tra i due rami dell'esecutivo è fortemente sbilanciato a vantaggio del secondo³¹. Nel caso della

²⁸ P.NIKOLIC, *ult. op. cit.*, 402;

²⁹Tra le altre competenze del Presidente della Repubblica la Costituzione individua all'art. 96: 1) *represent the Federal Republic of Yugoslavia at home and abroad*; 2) *promulgate federal laws by decree; issue instruments of rectification of international treaties*; 3) *nominate a candidate for prime minister of the federal government, after having heard the opinions of spokesmen for the parliamentary groups in the Federal Assembly*; 4) *recommend to the Federal Assembly candidates for appointment as justices of the Federal Constitutional Court, justices of the National Bank of Yugoslavia, after having obtained the opinion of the presidents of the member republics*; 5) *call elections for the Federal Assembly*; 6) *appoint and recall by decree ambassadors of the Federal Republic of Yugoslavia, pursuant to the recommendations of the federal government; receive the letters of credence of foreign diplomatic envoys*; 7) *confer decorations and honours of the Federal Republic of Yugoslavia, as provided for by federal statute*; 8) *grant pardons for federal statutory criminal offenses*; 9) *perform other functions as envisaged by the present Constitution.*;

³⁰ v. F. LANCHESTER, *ult. op. cit.*, 106-107;

³¹ v. M.A. ORLANDI, *Quando il semipresidenzialismo passa dall'Est*, Torino, Giappichelli, 2002;

Jugoslavia, però, non si tratta di un disequilibrio quanto piuttosto dell'effettiva inconsistenza di poteri spettanti al Capo di Stato. In altre parole, il Presidente risultando escluso dal circuito decisionale era anche completamente estraneo alla funzione di indirizzo politico.

Infine, per dimostrare la completa peculiarità del caso jugoslavo per scartare anche l'opzione neoparlamentare basti pensare che non esiste il principio *simul stabunt, simul cadent* ciò nonostante l'organo centrale di tutto l'impianto sia proprio il Governo.

La posizione preminente dell'esecutivo è sostanzialmente il corollario della debolezza del Presidente della Repubblica in funzione delle logiche partitiche. Infatti, il Consiglio dei Ministri risultava essere la sede più opportuna per favorire gli equilibri tra i partiti etnici di Serbia e Montenegro evitando la prevaricazione di una delle due unità federate sull'altra.

Le competenze erano ampie e andavano dalla politica estera, alla redazione del bilancio alla completa autonomia nella sua composizione anche per eventuali rimpasti e, non essendo i singoli Ministri o l'intera compagine legati dalla fiducia con l'Assemblea, era sempre il Capo del Governo ad essere responsabile dell'attività degli altri componenti.

Relativamente al rapporto con il Parlamento, il Governo era sottoposto all'attività di controllo sussistendo l'obbligo di rispondere alle interpellanze. Queste ultime però non potevano essere poi trasformate in strumenti più incisivi e quindi restavano solo utili per una verifica generale e astratta sull'attività del Governo il quale, tra l'altro, molto spesso nella prassi si è riguardato dal fornire una risposta³².

Le difficoltà nell'identificare la forma di Governo jugoslava si uniscono alla confusione tra federazione e confederazione che, come visto, è stata ereditata dal "predecessore" socialista.

Dunque, l'ingegneria costituzionale ha fatto sì che il sistema esprimesse senza vincoli ed ostacoli i partiti locali della Serbia, soprattutto, e del Montenegro come veri attori protagonisti del sistema jugoslavo.

In sostanza l'obiettivo della Jugoslavia era quello della Serbia ovvero la conservazione del potere da parte di quella che era stata la dirigenza comunista e che ora formava i vertici del nuovo partito socialista guidato da Milošević.

Con gli otto emendamenti del 6 luglio 2000, la forma di Governo jugoslava ha assunto dei connotati che maggiormente ricordano il modello semipresidenziale. In particolare, a norma del nuovo articolo 85 era il Presidente della Repubblica che su proposta del Governo poteva sciogliere le Camere salvo che non stessero votando la fiducia che mancassero meno di sei mesi al termine del suo mandato. Il potere di scioglimento sussisteva anche qualora dopo tre mesi

³² P. NIKOLIC, *ult. op. cit.*, 403;

dall'inizio della procedura di formazione del Governo, che avveniva contestualmente all'insediamento della nuova Assemblea poiché con le nuove modifiche i due organi erano invece legati dal principio *simul stabunt simul cadent*, non si fosse provveduto alla sua nomina³³. La procedura di formazione e insediamento del Governo muoveva dalla nomina del suo capo da parte del Presidente della Repubblica il quale operava in base agli orientamenti della maggioranza parlamentare. Le Camere dal 2000 iniziarono a votare la fiducia all'intera squadra di Governo e al programma da questo presentato.

Il semipresidenzialismo era poi confermato sostanzialmente dall'elezione diretta del Presidente per non più di due mandati consecutivi ai sensi dell'articolo 97 permettendo, non a caso, a Milošević di essere rieletto. Sempre *ad personam* sembrerebbe la modifica con la quale fu fatta decadere l'incompatibilità assoluta del Presidente con qualsiasi attività professionale in modo che il *leader* serbo potesse mantenere la presidenza del suo partito. Veniva, inoltre, aggravata la procedura per la sua rimozione poiché l'accusa doveva obbligatoriamente essere prima confermata dalla Corte Costituzionale e poi approvata dalla maggioranza assoluta di entrambe i rami del Parlamento.

Anche l'Assemblea subì delle sostanziali modifiche soprattutto per quel che riguarda l'elezione dei deputati del Consiglio delle Repubbliche, non più emanazione delle Assemblee locali, ma eletti direttamente con metodo proporzionali dai cittadini. Il fine era evidentemente quello di impedire l'elezione dei membri del partito maggioritario nell'Assemblea montenegrina favorendo invece la dispersione dei voti scompaginando il blocco più nazionalista³⁴.

Gli emendamenti sono stati approvati dai soli deputati dei partiti serbi in totale assenza dei rappresentanti montenegrini che non hanno mai accettato la nuova Costituzione dal momento in cui rappresentava l'estremo tentativo da parte di Milošević di mantenere il potere scegliendo di dominare direttamente la Federazione proprio per contenere con maggior vigore anche le spinte autonomiste di Podgorica.

1.1.1. Il modello federativo a tendenza confederale della Jugoslavia come strumento egemonico della Serbia

La nuova Federazione Jugoslava era rimasta legata al vecchio regime essenzialmente per via dell'immutata classe dirigente dei partiti e per il mantenimento necessario dell'assetto federale.

³³ v. artt. 82 e 83;

³⁴ P. NIKOLIC, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex Jugoslavia*, Torino, Giappichelli, 2002, 89;

Si tratta dello stesso federalismo della Repubblica socialista tendenzialmente confederale e che configura l'ordinamento come un'associazione volontaria tra le Repubbliche di Serbia e Montenegro³⁵.

La Costituzione stessa era sostanzialmente ambigua nel delineare il principio federativo jugoslavo enunciato all'articolo 1. Infatti, l'articolo 6 al comma 2 parlava sovranità e non di competenza spettante alle due Repubbliche in tutte le materie non espressamente attribuite, nell'articolo 77, alla federazione termine che era in netta contraddizione con l'attributo "sovrano" riferito con assolutezza all'ordinamento della federazione nell'articolo 1.

Al comma 3, invece, veniva esplicitamente conferito il potere alle due Repubbliche di regolare la propria organizzazione interna e il proprio assetto costituzionale, amministrativo e politico. Ad ogni modo, l'articolo 124 specificava che le Costituzioni e le altre norme di qualsiasi rango emanante dagli organi delle Repubbliche dovessero essere conformi alla Costituzione. Qualora si fosse palesato un contrasto era competente la Corte Costituzionale ai sensi dell'articolo 115.

Riguardo agli strumenti di tutela per le Repubbliche l'articolo 140 della Costituzione prevedeva il veto per le sole modifiche costituzionali.

L'articolo 7 attribuiva anche la capacità a ciascuna delle due Repubbliche di costituire relazioni internazionali fino al punto di poter istituire uffici di rappresentanza all'estero. Il comma 2 del medesimo articolo, però, precisava che tali relazioni non potevano essere contrarie agli interessi federali e dell'altra Repubblica.

Non è particolarmente indicativa la disposizione all'articolo 2 che definiva la Serbia e il Montenegro come membri della Federazione. Non sono particolarmente convincenti neppure gli artt. 19 ss nella parte in cui assumevano che alcuni doveri espressi a livello federale fossero direttamente applicativi per i cittadini e non solo per le Repubbliche. Per alcuni³⁶ questo sarebbe un evidente carattere del tipo di Stato federale che confermerebbe la sovranità originaria di quest'ultimo nei confronti delle altre unità nonostante, in realtà, l'esperienza europea³⁷ abbia negli ultimi decenni gettato incertezza su questo parametro.

La *vexata quaestio* sulla natura federale o confederale della Federazione jugoslava difficilmente si può risolvere esclusivamente sul piano formale.

³⁵ *Mindful of the freedom-loving, democratic and nation-building traditions, historical ties and shared interests of the state of Serbia and the state of Montenegro. Arising from the unbroken continuity of Yugoslavia and voluntary association between Serbia and Montenegro. The Federal Chamber of the Assembly of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, following upon the proposals and consent of the National Assembly of the Republic of Serbia and the Assembly of the Republic of Montenegro. Hereby adopts and promulgates: The Constitution of the Federal Republic of Yugoslavia;*

³⁶ P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Confederazione di Stati*, in *Enc. Dir.*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1961, 854; *contra* A. RUIZ nella sua teoria interindividuale per la Confederazione;

³⁷ Art. 288 TFUE;

A giocare un ruolo cruciale è, infatti, ancora una volta la distribuzione dei poteri tra forze politiche. Il modello così impostato fu, come per la costruzione articolata della forma di Governo, pensato sempre e comunque per consentire alla Serbia e ai suoi *leader* politici di mantenere il potere. Un sistema federale canonico avrebbe mantenuto le due Repubbliche in assoluta parità, mentre la tendenza confederale permetteva alla Serbia sia di rafforzare il proprio potere al suo interno sia di poter controllare e limitare le spinte indipendentiste del Montenegro attraverso gli organi federali.

1.1.2. I diritti delle minoranze nel quadro normativo della Repubblica Federale Jugoslava e della Repubblica di Serbia: differenze e analogie

In materia di tutela delle minoranze, il quadro normativo serbo era quello più carente se confrontato con quelli federali e del Montenegro. Riguardo quest'ultimo si rimanda al paragrafo dedicato, mentre nelle prossime pagine ci si occuperà di un confronto tra la disciplina serba e quella della Repubblica Federale di Jugoslavia di cui la Serbia è stata parte fino alla separazione del Montenegro nel 2006.

Una premessa scontata è quella di cogliere la natura delle evidenti differenze nel contesto politico, storico e culturale dei due ordinamenti.

La Jugoslavia, infatti, rimaneva sempre e comunque un ordinamento multinazionale mentre la Serbia era sostanzialmente omogenea dal punto di vista etnico³⁸ con l'unica importante eccezione della minoranza albanese geograficamente concentrata nella Provincia del Kosovo e con la quale i rapporti non si erano mai risaldati dopo gli scontri degli anni Ottanta.

Dal punto di vista della normativa costituzionale, ciò che viene subito all'occhio è che a differenza di quanto disciplinato all'articolo 11 della Costituzione federale³⁹ in quella della Serbia del 1990 mancava totalmente un riconoscimento formale delle minoranze e alla loro speciale tutela. Solo una lettura interpretativa⁴⁰ del secondo paragrafo dell'articolo 2 a norma

³⁸ I serbi nel censimento del 1991 costituivano il 69,2% della popolazione e la minoranza albanese quasi completamente concentrata nel Kosovo era la maggiore e rappresentava circa il 17% della popolazione. Le altre nazionalità tra cui musulmani bosniaci, ungheresi e croati restavano intorno al 3%;

³⁹ “*The Federal Republic of Yugoslavia shall recognize and guarantee the rights of national minorities to preserve, foster and express their ethnic, cultural, linguistic and other peculiarities, as well as to use their national symbols, in accordance with international law*”;

⁴⁰ J. BRIZA (a cura di), *National Minorities in Serbia*, in *International Yearbook of minority Issues*, V. 10, 2009, 17-18;

del quale erano garantiti diritti personali, politici, nazionali e altri diritti umani e civili può far intendere la presenza di elementi di garanzia.

Analogamente, una specifica protezione per i membri delle minoranze da atti persecutori e di odio razziale era garantita dalla Costituzione federale all'articolo 20 ma non da quella serba.

Non è, dunque, così assurdo pensare che le tutele e le garanzie accordate dalla Costituzione della Repubblica fossero nettamente inferiori rispetto a quelle previste dalla Federazione⁴¹. Si potrebbe quasi osare dire che l'ordinamento derivato della Serbia non avesse interesse nell'affrontare e disciplinare la questione.

La scarsa attenzione dimostrata dalla Costituzione serba va forse ricercata più nella considerazione che la Serbia sia come Stato indipendente ma anche come Repubblica federata⁴² si è sempre comportata come Stato nazionale respingendo qualsiasi colorazione multietnica. In termini pratici, poi, il riconoscimento diretto di speciali diritti e tutele per le minoranze covava il pericolo di quanto detto nel capitolo dedicato alla Jugoslavia ovvero che tali garanzie si trasformassero in prerogative in quei territori dove la popolazione serba risultava demograficamente minoritaria. L'idea di fondo era, dunque, quella di non rendere elastica la protezione delle minoranze riconoscendola come un diritto dell'uomo al pari di altri e senza caricarlo di ulteriori specificità. In questo modo, il costituente serbo sperava di omogeneizzare a livello di disciplina tutto il territorio della Repubblica a prescindere dalla composizione demografica di alcune particolari aree.

A conferma di ciò potrebbe essere utile considerare che quando ancora nella Costituzione federale esisteva il termine minoranza nazionale, la Costituzione serba adottava quello di nazionalità, *narodnosti*⁴³. Se da una parte questa differenza terminologica può essere vista come un passo in avanti dei serbi rispetto alla categoria federale, in realtà evidenzia due questioni non del tutto interpretabili positivamente. In primo luogo, è un sintomo ancora più evidente di uno scarso grado di armonizzazione del testo serbo con quello federale e in secondo luogo, a livello sostanziale, il termine è utilizzato con fini integrativi ma non in favore della costruzione ed accettazione di una società multietnica, questo si sarebbe potuto pensare se il termine usato per tutta la popolazione fosse stato quello di *narodi*, ma probabilmente con il solo obiettivo di

⁴¹ J. BRIZA, *op. cit.* 19;

⁴² Come visto nel II Capitolo la Serbia ha ottenuto l'indipendenza dall'Impero Ottomano nel 1878 come conseguenza della riorganizzazione territoriale dei Balcani decisa al Congresso di Berlino. Nel 1918, al termine della Grande Guerra e a seguito della dissoluzione dei grandi imperi, la Serbia entrerà a far parte del neonato Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, un ordinamento accentrato all'interno del quale le autonomie territoriali non troveranno spazio. L'esperienza della Serbia come parte della Federazione inizierà invece con la Jugoslavia titina a partire dal 1946. Nel 1992 con la dissoluzione della Repubblica Federale Socialista Jugoslava, la Serbia sarà ancora uno Stato federato della nuova Repubblica Federale Jugoslava;

⁴³ *Ibidem*;

depotenziare le differenze etniche cercando di far riassorbire le differenze assottigliandole sul piano formale.

Inoltre, la legge elettorale della Serbia prevedeva che potessero essere eletti tutti i partiti capaci di superare la soglia del 5% senza alcuna deroga per i gruppi rappresentanti minoranze rendendo così impossibile la loro partecipazione e precludendone la rappresentanza⁴⁴ soprattutto considerando che il territorio era diviso in un'unica circoscrizione nazionale⁴⁵.

Il livello di protezione delle minoranze si innalzò poi nella Federazione a seguito della ratifica della Convenzione sulla Protezione delle Minoranze Nazionali⁴⁶ la cui diretta conseguenza è stata la promulgazione della Legge sulla Protezione dei Diritti e delle Libertà delle Minoranze Nazionali del 7 marzo 2002⁴⁷.

Con la sua entrata in vigore, però, il quadro definitivo viene ancor più complicato e la possibilità di individuare e definire con certezza la categoria di minoranza viene visto nuovamente sfumare.

Infatti, la legge detta che per minoranza nazionale si intende un gruppo di cittadini che sia sufficientemente rappresentativo collegando il concetto ad un mero valore numerico non meglio precisato. Ma fatto ancor più grave è che così vengono private di tutela tutti quei gruppi etnici ritenuti non sufficientemente rappresentativi.

La portata innovativa della norma è poi rimasta sulla carta anche perché ha trovato sin da subito scarsissima applicazione.

Ad esempio, pur prevedendo la possibilità per ciascun membro del gruppo etnico a sporgere denuncia contro privati o contro l'autorità pubblica qualora fossero stati violati i propri diritti sanciti dalla legge difficilmente i componenti dei gruppi ne facevano utilizzo nutrendo poca fiducia nella giustizia jugoslava e temendo fortemente ritorsioni⁴⁸.

Parimenti non fu mai sfruttato l'appello alla Corte Costituzionale attraverso un reclamo depositato presso il Ministero Federale delle Minoranze e dei Gruppi Etnici istituito nel 2002 e previsto dall'articolo 23 le cui competenze essenziali sono quelle di assicurare la traduzione di tutti i testi normativi nelle lingue delle minoranze nelle materie di interesse delle stesse,

⁴⁴ Art. 81 della Legge sull'elezione dei deputati della Serbia n. 35/2000;

⁴⁵ *Ivi*, art 4;

⁴⁶ Promossa nell'ambito del Consiglio d'Europa nel 1995;

⁴⁷ L. n. 11/2002;

⁴⁸ J. BRIZA, *op. cit.*, 20;

proposte legislative in materia di diritti e libertà dei gruppi etnici e di rappresentare una cinghia di trasmissione tra le istanze delle minoranze e le istituzioni centrali⁴⁹.

Effettivamente, la legge non prevedeva comunque nessun tipo di sanzione contro le autorità pubbliche sia nel caso avessero compiuto attivamente violazioni sia nel caso non avessero ottemperato alle direttive della legge.

Non è neanche stato compreso tra gli strumenti di difesa l'istituzione dell'*Ombudsman*, nonostante fosse già utilizzato ampiamente e con successo in numerosi altri ordinamenti per garantire la tutela dei diritti umani⁵⁰.

La legge poi regolava anche la questione linguistica nel rispetto della Costituzione che garantiva infatti l'uso di quella madre per le minoranze, e così era previsto anche da quella serba⁵¹.

Anche in questo caso la normativa risulta di difficile applicazione. Infatti, prevedeva che una lingua potesse essere riconosciuta come ufficiale in una località se parlata da almeno il 15% della popolazione sulla base del censimento⁵². La difficoltà operativa di questa norma risiedeva *in primis* nel fatto che i censimenti non erano sempre condotti con regolarità e il rischio di lasciare esclusi individui o gruppi non era una chimera. Inoltre, non vigeva l'obbligo di dichiarare la propria appartenenza etnica oltre al fatto che esisteva la possibilità di dichiararsi *jugoslavo*⁵³.

La norma era poi contraddittoria confrontando l'articolo 7 e l'articolo 19. Infatti, nel primo si assumeva che non potesse essere cambiata la toponomastica di un luogo o il nome personale a meno che questo non venisse tradotto dalla lingua minoritaria a quella ufficiale. Diversamente la seconda disposizione prevedeva che in quelle località dove i nomi personali e delle strade erano scritti nella lingua minoritaria allora anche le altre informazioni di carattere pubblico potevano comparire nell'idioma locale.

Meno precisa la legge serba nella parte in cui prevedeva, senza però stabilire come, che spettava ai municipi in cui vivevano le minoranze regolamentare l'utilizzo della loro lingua madre⁵⁴.

⁴⁹ Legge n. 11/2002, tutt'ora in vigore a seguito di numerosi emendamenti. I compiti e le competenze del Ministero sono ora regolati dall'art. 11bis e il collegamento con le minoranze è assicurato dal dialogo con i Consigli delle nazionalità;

⁵⁰ J. BRIZA, *op. cit.*, 21;

⁵¹ v. Art 45 della Costituzione federale e art. 15 di quella serba;

⁵² v. art 11.2 della Legge del 2002;

⁵³ J. BRIZA, *op. cit.*, 22;

⁵⁴ Art 1 della Legge n. 48/1994;

Entrambe le Costituzioni⁵⁵, poi, garantivano l'istruzione nella lingua madre per tutte le minoranze.

Tuttavia, la legislazione primaria serba era in contrasto con quella centrale nella parte in cui prevedeva che nella scuola primaria e secondaria potessero essere costituite classi miste o composte da alunni di un gruppo minoritario se almeno 15 di essi ne avessero fatto richiesta, altrimenti se il gruppo fosse stato inferiore avrebbe potuto presentare l'istanza direttamente al Ministro competente. Inoltre, non rispettava la Costituzione neppure là dove stabiliva che qualora la scuola non fosse riuscita ad assumere un docente che conosceva la lingua richiesta, anche se il numero di 15 alunni era stato raggiunto, l'insegnamento sarebbe stato impartito in serbo⁵⁶. La legge federale invece non prevedeva alcuna quota discriminatoria e garantiva l'educazione nella propria lingua senza alcuna condizione⁵⁷.

Inoltre, in Serbia⁵⁸ i programmi venivano decisi dal Ministro dell'Istruzione mentre la Legge sulla Protezione dei Diritti e delle Libertà delle Minoranze stabiliva che questi dovessero essere deliberati in un consiglio composto anche dai rappresentanti delle minoranze ai sensi dell'articolo 13.3.

Le leggi sull'istruzione serbe introducevano poi l'obbligo dell'educazione religiosa in netta rottura con il principio della laicità dello Stato espresso nella Costituzione federale all'articolo 43.

Ma non solo, l'insegnamento della religione era in contrasto anche con la libertà di pensiero e di credo che rientrava tra i diritti umani garantiti non solo dalla Costituzione jugoslava ma anche da quella serba all'articolo 41.

Al termine di questa rassegna, che non ha la pretesa di essere completa⁵⁹, si può confermare quanto preliminarmente esposto per quel che riguarda l'emarginazione del problema da parte della Serbia sul piano delle disposizioni costituzionali. Relativamente alla legislazione primaria, invece, la Repubblica va persino oltre e non solo non si armonizza con il quadro normativo federale ma è anche in netto contrasto. Il tema delle minoranze risulta dunque essere particolarmente diviso ed è soprattutto carente nel livello territoriale più basso, proprio quello che, invece, dovrebbe garantire maggiori e più specifiche tutele. Ma i particolarismi locali in un contesto ancora lontano dalla democratizzazione hanno portato evidentemente ad un'estrema minimizzazione della questione.

⁵⁵ Art. 46 della Costituzione federale e 32 di quella serba;

⁵⁶ Art 82 della Legge sulla scuola secondaria riportare gli estremi;

⁵⁷ Art 13 Legge sulla protezione minoranze riportare gli estremi;

⁵⁸ Art 24 della Legge sulla Scuola secondaria;

⁵⁹ Il tema della tutela delle minoranze è trasversale ed è disciplinato in numerose altre norme dei due ordinamenti;

Per quel che concerne la Federazione si possono dedurre ulteriori brevi conclusioni. *In primis*, la disciplina in materia mira a non valorizzare le componenti etniche fornendo una protezione quasi concessoria al fine di evitare che un regime eccessivamente ristretto ripresentasse le stesse criticità di quello della Seconda Jugoslavia. In tal senso, regge bene il confronto con le Costituzioni ottriate che i sovrani dell'Ottocento accordavano con fini sostanzialmente pacificatori al termine di più o meno violenti moti insurrezionali o, come in questo caso, a scopo preventivo. Effettivamente, non sbaglia chi⁶⁰ fa notare che anche nell'utilizzo dei termini la formulazione risulti in contrasto con l'origine riconosciuta dal costituzionalismo contemporaneo ai diritti inviolabili dal momento in cui si legge che essi sono *stabiliti* e non *riconosciuti*.

Ad ogni modo, seppur con i limiti e le ragioni di cui sopra, la Costituzione del 1992 si occupava di diritti delle minoranze in due diverse parti evidenziando gli aspetti della tutela collettiva e individuale.

Infatti, nel Titolo I, tra i principi fondamentali, erano ricompresi gli artt. 11 e 15 rispettivamente sull'identificazione dei diritti delle minoranze e sulla tutela delle minoranze linguistiche in particolare. Il Titolo II, invece, conteneva una serie di diritti e libertà di cui era titolare l'individuo in quanto componente di un determinato gruppo sociale costituzionalmente rilevante quale appunto quello delle minoranze e si trattava essenzialmente di quelli già esaminati relativi alla lingua madre, all'istruzione ma comprendeva anche il diritto di poter essere informati nella propria lingua, la libertà di potersi associare o istituire organizzazioni o fondazioni culturali anche finanziabili dallo Stato e infine di poter intrattenere rapporti con i membri della propria comunità all'estero o partecipare ad organizzazioni internazionali purché il fine non pregiudichi gli interessi generali della federazione⁶¹.

In definitiva, la realtà multinazionale della Jugoslavia ha condotto il legislatore costituzionale e quello ordinario ad operare delle scelte che non fossero né di integrazione né di esclusione ma di morigerata tutela a conferma di una tolleranza che è però ben lungi dall'inclusione.

Nel caso della Serbia, invece, si sono riscontrati veri e propri elementi di discriminazione al punto da presentare punti di rottura con lo stesso ordinamento centrale. Nonostante ciò, l'assetto quasi confederale della Jugoslavia i rapporti di forza tra partiti al potere hanno fatto sì che le violazioni non rilevassero e le minoranze continuassero a vivere in tutto il territorio della Serbia senza i diritti e le libertà costituzionalmente *stabiliti*.

⁶⁰ M. CERMEL (a cura di), *op. cit.*, 179;

⁶¹ Artt. 45-50;

1.2. *La Serbia come “lo Stato dei serbi e di tutti i suoi cittadini”*

A seguito del *referendum* con cui il Montenegro ha dichiarato la sua indipendenza, l'Assemblea nazionale serba ha provveduto alla redazione di una nuova Costituzione⁶² sostanzialmente mantenendo la legislazione in vigore nella federazione serbo-montenegrina⁶³ compresa quindi la Legge già esaminata sulla protezione dei diritti e delle libertà delle minoranze. Prima di esaminare la disciplina in materia di minoranze è utile però inquadrare l'ordinamento serbo e definirne forma di Governo ed organizzazione territoriale.

Con la nuova Costituzione la Serbia diventa a tutti gli effetti uno Stato-nazione per quanto la popolazione serba costituisca circa l'83% ed esistano più di 35 minoranze sotto al 3%⁶⁴. È da notare che negli anni la popolazione serba si è sensibilmente ridotta assestandosi nell'ultimo censimento del 2022 a circa l'80% e ciò si deve essenzialmente ai processi migratori e di internazionalizzazione a cui anche la Serbia è stata esposta e ciò si evince dal fatto che nessuno dei gruppi minoritari presenti nel precedente censimento hanno sensibilmente aumentato la propria presenza e che i punti persi dai cittadini nazionali si è equamente distribuita tra i gruppi storici ma soprattutto tra coloro che si sono definiti “altri” o che non hanno specificato⁶⁵.

La separazione del Kosovo, protettorato internazionale dal 1999, ha contribuito ad omogeneizzare ancor di più la popolazione sotto l'aspetto etnico nonostante resti ad oggi ancora un territorio rivendicato dalla Serbia e venga disciplinato dalla Costituzione come facente parte dello Stato. Infatti, il Kosovo compare in due differenti articoli del testo costituzionale serbo, il primo, il 114, relativo all'elezione del Presidente della Repubblica nella parte in cui si riporta la formula del giuramento secondo il quale il Capo dello Stato deve garantire tutti i suoi sforzi per preservare l'integrità territoriale della Serbia e del Kosovo e Metohija come sue parti costituenti. Ancor più esplicito è però l'articolo 182 che regola l'organizzazione territoriale della Serbia stabilendo che il suo territorio è suddiviso nelle Province autonome della Vojvodina e del Kosovo e della Metohija. Per quel che concerne quest'ultima, la disposizione costituzionale specifica che l'autonomia della Provincia deve essere regolata da una legge speciale il cui *iter* di approvazione segue le norme per la revisione costituzionale⁶⁶. Questo

⁶² L. cost 98/2006;

⁶³ In virtù di una clausola prevista dall'articolo 64 della precedente costituzione secondo la quale lo Stato secessionista avrebbe perso il diritto alla successione;

⁶⁴ I dati si riferiscono al censimento del 2011 disponibile sul sito del Governo serbo al seguente link <https://www.stat.gov.rs/en-us/oblasti/popis/popis-2011/>;

⁶⁵ Per il nuovo censimento si vede il link <https://popis2022.stat.gov.rs/en-US/>;

⁶⁶ Disciplinato dall'art. 203;

articolo offre l'occasione per descrivere il tipo di Stato adottato in Serbia che la Costituzione disciplina per l'appunto dall'articolo 176 al 193 compresi nella VII parte. L'organizzazione territoriale è indubbiamente asimmetrica poiché le competenze e le autonomie riconosciute alle due Province, quindi sostanzialmente al solo territorio della Vojvodina, risultano eccezionali rispetto a quelle accordate alle altre unità di autogoverno ovvero le Municipalità. A norma dell'articolo 176 il diritto riconosciuto a tutti i cittadini all'autogoverno è garantito attraverso l'istituzione di organi rappresentativi eletti per quattro anni direttamente dagli aventi diritto del territorio della provincia o delle unità locali. L'articolo 180 garantisce la rappresentanza nelle Assemblee locali delle minoranze attraverso la riserva di seggi. Le competenze delle autonomie territoriali sono essenzialmente rivolte alla propria autorganizzazione e alla gestione dei servizi pubblici relativi al proprio territorio.

Le differenze maggiori tra Province e Municipalità risiedono *in primis* nell'attribuzione dell'autonomia finanziaria e della possibilità di disporre di entrate proprie per le Province come previsto dall'articolo 184 mentre alle seconde è riservata al più l'autonomia di bilancio. Anche gli Statuti delle due diverse unità locali hanno una natura differente. Infatti, quelli delle Province non solo sono approvati dall'Assemblea locale ma devono essere anche confermati da quella Nazionale a differenza di quelli delle Municipalità. La conseguenza è che, come dispone la Costituzione, gli Statuti delle Province possono essere impugnati dal Governo dinnanzi alla Corte Costituzionale prima della loro entrata in vigore mentre quelli delle Municipalità, così come qualsiasi altro atto, può essere sottoposto all'intervento governativo attraverso l'obbligo imposto alle Assemblee di ritirare l'atto se in contrasto con la Costituzione o con una Legge dello Stato, pena il commissariamento ai sensi dell'articolo 192. Inoltre, le Municipalità possono essere create o revocate tramite legge dello Stato, articolo 189, mentre le Province possono modificare i loro confini, accorparsi o possono esserne create di nuove solo con il coinvolgimento attraverso l'istituto del *referendum* della popolazione coinvolta ai sensi dell'articolo 182. L'organizzazione del territorio è completata dallo *status* particolare della Città di Belgrado da disporre con legge come disposto dall'articolo 184.

Ad ogni modo tutte le ripartizioni territoriali possono adire la Corte Costituzionali in caso di violazione da parte delle istituzioni centrali delle rispettive autonomie come previsto dagli articoli 186 e 193.

Una legge del 2007 ha organizzato il territorio suddividendolo oltre che nelle due province anche in 150 municipalità e 23 città⁶⁷.

⁶⁷ L 29/2007;

È, dunque, palese la distanza tra il modello serbo e quello adottato nella *ex* Jugoslavia e bosniaco. La frammentazione territoriale e disomogeneità nell'applicazione delle norme nazionali non sono i problemi che attanagliano la Serbia e che impediscono la piena tutela dei diritti fondamentali, tra cui quelle delle minoranze.

Il nuovo ordinamento, comunque, si definisce all'articolo 1 come lo Stato dei serbi e dei suoi cittadini esprimendo quella vocazione nazionale ambita da decenni. Le minoranze vengono tutte comprese senza distinzione nella più ampia categoria dei cittadini interconnettendo quindi i due *status*. L'articolo 1 della Costituzione, poi, prosegue descrive la Serbia come uno Stato fondato sui diritti e sulle libertà degli individui e delle minoranze.

Per quanto riguarda la forma di Stato l'ampio catalogo di diritti e libertà che la Serbia riconosce e tutela oltre che l'esplicito riferimento al principio di legalità e costituzionalità, la identificano indubbiamente e sul piano formale come una democrazia costituzionale. Tuttavia, la concentrazione del potere nelle mani del Presidente e la scarsa possibilità di alternanza tra maggioranza e opposizione oltre che l'effettiva implementazione delle norme costituzionali e primarie a tutela dei diritti umani e civili tende a far classificare l'ordinamento non pienamente democratico⁶⁸.

Infatti, la forma di Governo è pur se inquadrabile all'interno del modello del semipresidenzialismo ha visto di fatto affermarsi come organo centrale il Capo di Stato mettendo in una posizione recessiva e decisamente subordinata il Governo. La variante semipresidenziale viene definita dalla previsione dell'elezione diretta del Capo dello Stato disciplinata dall'articolo 114 della Costituzione. In realtà, però, formalmente la Costituzione sembrerebbe sbilanciarsi in favore di quest'ultimo, titolare insieme al Parlamento della funzione di indirizzo politico, di fatto però la carica di Presidente della Repubblica è sempre stata assunta dai *leader* dei partiti maggioritari che hanno di conseguenza nominato e fatto approvare dalla propria maggioranza i propri esecutivi. I Governi risultano sostanzialmente tutti di emanazione presidenziale prevalendo le dinamiche partitiche sulle regole istituzionali. La centralità del Capo di Stato ha di fatto privato i partiti e l'Assemblea di qualsiasi forma di discrezionalità nel decidere non soltanto la formazione dell'esecutivo ma anche il suo programma e di conseguenza la realizzazione dell'indirizzo politico⁶⁹.

⁶⁸ Secondo il *Report di Freedom House 2023* la Serbia risulta *partly free* mentre l'indice redatto dall'Economist dello stesso anno la classifica come democrazia debole;

⁶⁹ A norma dell'art. 127 il Primo Ministro è nominato dal Presidente della Repubblica ed eletto dall'Assemblea Nazionale che approva contestualmente i Ministri e il programma;

Le competenze del Presidente della Repubblica sono materia dell'articolo 112 che lo configurerebbero, formalmente, come un organo di garanzia costituzionale con compiti essenzialmente notarili. La sua portata politica è limitata anche dall'articolo 113 dedicato alla promulgazione delle leggi a norma del quale un suo eventuale rinvio di una legge dell'Assemblea può essere superata dalla maggioranza assoluta.

L'articolo 109 attribuisce al Presidente su proposta del Governo il potere di scioglimento che non può essere esercitato qualora sia in corso la votazione su una mozione di sfiducia o su una questione di fiducia. L'articolo dispone poi altri casi di scioglimento obbligatorio⁷⁰.

Il Governo, invece, è materia degli artt. 122 ss. Il suo vertice è nominato dal Presidente della Repubblica a seguito delle consultazioni con i deputati. Il Governo si presenta dinanzi all'Assemblea per ottenere la fiducia sul programma. Contestualmente l'Assemblea elegge il Capo del Governo ed approva il programma ai sensi dell'articolo 127.

L'ampia maggioranza di cui gode da anni il partito del Presidente Vučić sostenuto da altre forze politiche conservatrici, rende improbabile il caso della coabitazione. Dunque, il Presidente ha il suo Governo e gode di un forte sostegno parlamentare. La debolezza dei partiti minoritari ma anche l'inconsistenza numerica di quelli fiancheggiatori ha evidenziato ancora di più le sfumature presidenzialistiche se non autocratiche della forma di Governo serba dell'ultimo decennio.

1.3. Il modello di autonomia dei gruppi e le minoranze nella Costituzione del 2006

Il quadro giuridico relativo alla tutela delle minoranze nella Serbia democratica del 2006 è sostanzialmente frutto di emendamenti alle norme già adottate nel 2002 quando era parte della Serbia-Montenegro. Le sue caratteristiche essenziale sono due. La prima, come accennato,

⁷⁰ *“The President of the Republic may dissolve the National Assembly, upon the elaborated proposal of the Government. The Government may not propose dissolution of the National Assembly, if a proposal has been submitted for the vote of no confidence in the Government or if the issue of its confidence has been raised. The National Assembly shall be dissolved if it fails to elect the Government within 90 days from the day of its constitution. The National Assembly may not be dissolved during the state of war and emergency. The President of the Republic shall be obliged to dissolve the National Assembly upon his/her decree, in cases stipulated by the Constitution. Simultaneously with the dissolution of the National Assembly, the President of the Republic shall schedule elections for deputies, so that elections finish not later than 60 days from the day of their announcement. The National Assembly, which has been dissolved, shall only perform current or urgent tasks, stipulated by the Law. In case of declaration of the state of war or emergency, its full competence shall be reestablished and last until the end of the state of war, that is, emergency”.*

risiede nell'integrazione totale delle minoranze nell'insieme chiuso dei cittadini escludendo, dunque, tutti i residenti che pur facendo parte di una minoranza non hanno però ottenuto lo *status* di cittadini. Ciò, si avrà modo di vedere, può determinare problemi interpretativi in tutte quelle disposizioni in cui la Costituzione unisce la disciplina sulla tutela dei diritti umani, accordata a tutti gli individui, a quella sulle minoranze.

La seconda e ben più importante peculiarità è quella dell'adozione di un modello di gestione delle autonomie delle comunità nazionali che non si basa sul binomio popolo-territorio rompendo con la tradizione jugoslava.

La Costituzione si occupa di minoranze già all'articolo 10 invece riconoscendo il serbo come lingua ufficiale e il cirillico come alfabeto pur consentendo l'utilizzo di lingue e alfabeti differenti. È interessante, poi, analizzare quanto dispone l'articolo 14 poiché esamina un particolare gruppo di minoranze ovvero quelle nazionali garantendo speciali tutele nel rispetto del principio di eguaglianza e al fine di preservarne l'identità. Saranno proprio queste specifiche minoranze a godere di una tutela rafforzata prevista dalla Costituzione.

Dei diritti delle minoranze si occupa in generale la seconda parte della Costituzione, che introduce la materia individuando quelli che sono gli obiettivi a cui tende il rispetto e il riconoscimento dei diritti umani e delle minoranze in quanto pilastri della democraticità e dello Stato di diritto⁷¹.

L'articolo 22 è da considerare poiché conferma la tutela giurisdizionale per tutti, quindi anche per i non cittadini, in caso di violazione dei diritti umani e delle minoranze⁷².

Nel secondo comma viene precisato che i cittadini hanno il diritto di adire organismi della comunità internazionale a tutela dei propri diritti e delle proprie libertà garantite dalla Costituzione. Dunque, la prima parte sembrerebbe accordare una tutela per tutti gli individui in linea con alcune costituzioni contemporanee che, anche dove non espressamente scritto, ne riconoscono la tutela a tutti a prescindere dalla cittadinanza. Eppure, i diritti delle minoranze sono strettamente, come visto, collegati allo *status* di cittadino. Resta dunque aperta la questione se questa disposizione possa in qualche modo rompere la rigida bivalenza tra le due categorie oppure se vada interpretata come se tutti gli aventi diritto, ovvero gli individui, hanno il diritto ad una tutela giurisdizionale per quel che riguarda i diritti umani (e non potrebbe essere diversamente) e, dall'altra parte, tutti gli aventi diritto, ovvero i cittadini componenti di una

⁷¹ Artt. 12 e 20;

⁷² "Everyone shall have the right to judicial protection when any of their human or minority rights guaranteed by the Constitution have been violated or denied, they shall also have the right to elimination of consequences arising from the violation. The citizens shall have the right to address international institutions in order to protect their freedoms and rights guaranteed by the Constitution";

minoranza, godono di questa garanzia secondo quanto accordato dalla Costituzione. In sostanza si tratta di capire se con il termine *tutti* si intenda la totalità degli individui o solo gli aventi diritto. In quest'ultimo caso solo per la tutela dei diritti umani ci si riferirebbe effettivamente alla totalità degli individui e non al gruppo ristretto dei cittadini.

L'articolo 47⁷³, invece, contempla la libertà di dichiarare la propria affiliazione nazionale e, specularmente, il diritto di non esprimerla mentre la disposizione successiva impegna la Serbia nel promuovere, riconoscere e rispettare la diversità delle identità specifiche, culturali, linguistiche, etniche o religiose attraverso misure rivolte all'istruzione, alla cultura e alla informazione pubblica⁷⁴.

Gli articoli dal 75 all'81 sono poi esclusivamente dedicati ai diritti delle persone che appartengono alla specifica categoria delle minoranze nazionali il fulcro è costituito dall'articolo 79 con il quale si garantisce la tutela di tutti quei diritti, come prescrive il titolo della norma, atti a tutelare la conservazione della specificità intesa come quell'insieme di caratteristiche giuridicamente rilevanti che differenziano un gruppo da quello dominante. Lo stesso articolo poi attribuisce ulteriori diritti ad una categoria specifica delle minoranze ovvero quelle che costituiscono in un determinato luogo la maggioranza della popolazione pur senza fornire ulteriori dettagli per identificarla senza margini di errori. Si tratta, comunque, dei diritti a ricevere l'istruzione e notizie nella propria lingua e a poter utilizzare la toponomastica nella lingua minoritaria.

L'articolo 75, invece, rileva sia perché conferma esplicitamente la titolarità dei diritti sia in capo al gruppo che all'individuo in quanto membro di quella specifica collettività e poi perché riconosce alle minoranze nazionali il diritto di autogoverno eleggendo propri Consigli nazionali ovvero degli organi di autogoverno non territoriale che, come si vedrà a breve, hanno essenzialmente funzioni di impulso e consultive nelle materie relative ai diritti dei gruppi ovvero nei campi della cultura, educazione, informazione e uso ufficiale della lingua. Si tratta, come detto, di una forma di autonomia non basata sulla divisione territoriale diversamente da quanto visto fino ad ora nel caso jugoslavo e bosniaco, dove il rapporto popolo-territorio era imprescindibile e l'autonomia di un gruppo dipendeva necessariamente da quella accordata all'unità locale corrispondente.

⁷³ “National affiliation may be expressed freely. No person shall be obliged to declare his national affiliation”;

⁷⁴ “The Republic of Serbia shall promote understanding, recognition and respect of diversity arising from specific ethnic, cultural, linguistic or religious identity of its citizens through measures applied in education, culture and public information”;

Nel caso della Serbia una simile soluzione risulterebbe sostanzialmente priva di senso dal momento in cui, tolto il Kosovo che ormai non è più parte del suo territorio, non esistono minoranze nazionali geograficamente concentrate e che ritengano il luogo del loro insediamento parte della madrepatria. Indubbiamente è vero che la distribuzione etnica segue i confini della Serbia e ogni popolazione tende a stabilizzarsi al confine con la propria terra d'origine⁷⁵, tuttavia manca un collegamento viscerale e una rivendicazione diretta. La Vojvodina, che è l'area dove la popolazione serba raggiunge percentuali più basse ovvero intorno al 53%, è un caso ancora diverso poiché risultando l'area con un grado di multietnicità è imparagonabile al resto della Serbia.

Ed è proprio dalla provincia autonoma della Vojvodina che sono giunte le prime spinte per rendere effettivo il sistema dei Consigli nazionali a seguito delle elezioni politiche del 2008. L'implementazione della norma costituzionale è partita dai deputati di Alleanza Ungherese che hanno presentato una proposta per creare un registro di tutti gli ungheresi cittadini della Serbia che avrebbero potuto partecipare alle elezioni per il Consiglio. Si decise di istituire un Ministero per i diritti umani e umanitari con il compito di redigere una legge nazionale che sarebbe intervenuta omogeneamente sulla materia⁷⁶.

La Legge sui Consigli Nazionali delle Minoranze nazionali fu promulgata il 31 agosto del 2009.

A norma dell'articolo 3 l'obiettivo del Consigli nazionali è quello di integrare le minoranze nel processo decisionale in materie rilevanti per la loro tutela quali quello della cultura, istruzione, informazione e uso della lingua recuperando le categorie riconosciute già dalla Costituzione.

Il Consiglio si compone dai 15 ai 35 membri a seconda del numero degli iscritti nel registro ideato dall'Alleanza Ungherese e confluito nella legge. Anche gli Statuti delle autonomie locali a cui si riferiscono possono intervenire nell'attribuzione dei numeri. Il Consiglio elegge un suo Presidente, un organo esecutivo e quattro comitati consultivi nelle materie di cui sopra. Il parere dei comitati è, a norma dell'articolo 23, obbligatorio pena la nullità della legge statale adottata in violazione di tale disposizione a meno che l'organo non faccia trascorrere più di trenta giorni.

L'articolo 24 prevede, inoltre, che le competenze statali e provinciali ritenute di interesse vitale per le minoranze vengano trasferite ai Consigli e con queste anche i fondi per adempiere

⁷⁵ E. CUKANI, *Quel che resta dello Stato. Il differenziale territoriale e non, delle autonomie nei Balcani Occidentali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018, 234;

⁷⁶ T. KHORECZ, *Non-Territorial Automy in practice: the Hungarian National Council in Serbia*, in Z. KANTOR (a cura di), *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, Budapest, NPKE, 2009, 151-163;

come disposto nell'articolo 112. L'articolo 115 precisa che le cifre da accreditare ai Consigli siano ripartite per un 30% in maniera paritaria e per la restante parte seguendo una logica proporzionale relativa alla composizione.

Ad ogni modo, l'articolo 24 è stato tacciato di incostituzionalità dal giudice delle leggi con una sentenza del 2014⁷⁷ poiché sarebbe risultato lesivo del principio di uniformità dell'ordinamento giuridico. Insieme a tale disposizione la Corte ha cassato anche l'articolo 19 che prevedeva la possibilità per i Consigli di fondare istituzioni e associazioni al fine di promuovere la propria identità culturale e il diritto di iniziativa legislativa e di esprimere pareri.

Tale pronuncia ha di fatto annullato la portata della norma svuotando l'istituto della partecipazione politica dei Consigli e riaccentrando nettamente il potere.

I Consigli continuano ad esistere e tutt'ora vengono eletti attraverso consultazioni organizzate dalla Commissione elettorale Centrale che possono essere dirette oppure avvenire attraverso l'interposizione di un'Assemblea elettorale un organo previsto *ad hoc* dall'articolo 100 essenzialmente al fine di gestire le liste elettorali, le candidature e gli elenchi degli aventi diritto di voto dei membri delle minoranze.

La legge nazionale ha previsto anche un Consiglio per le minoranze nazionali composto dai Presidenti di ciascun organo autonomo e dai Ministri competenti e che dunque non rispetta il principio dell'omogeneità ma è inclusivo di tutti i gruppi⁷⁸.

Nel nuovo quadro normativo l'Assemblea della Provincia autonoma della Voivodina prima della sentenza di cui sopra aveva emanato nel 2014 una modifica al suo Statuto del 2009⁷⁹ contenente norme applicative per la formazione dei Consigli. In particolare, l'art. 23 riconosceva il diritto all'autogoverno per le minoranze in funzione del principio costituzionalmente garantito di preservare la propria specificità identitaria. Oltre alle materie stabilite dalla Costituzione la provincia può delegare ulteriori compiti e funzioni relativi a tematiche che toccano gli interessi delle minoranze. Tali minoranze dovevano essere individuate nella disposizione dell'articolo 6 che però prevedeva un elenco eccedente rispetto a quello nazionale e dunque avrebbe autorizzato alla formazione di Consigli non previsti ragion per cui nel 2013 la Corte costituzionale si è pronunciata restringendo la possibilità di conferimento di competenza da parte della Provincia ai Consigli con la stessa motivazione che utilizzerà pochi mesi dopo dell'uniformità della legislazione statale.

⁷⁷ Sentenza n. IUZ-882/2010;

⁷⁸ E. CUKANI, *op. cit.*, 249;

⁷⁹ Gazzetta Ufficiale della Voivodina n. 17/2009;

Infine, la Costituzione serba individua un'ulteriore categoria di popolazione che contrariamente a quanto detto per minoranze, non è collegata allo *status* di cittadino. Si tratta dei serbi che vivono all'estero nei cosiddetti *kin State* i cui diritti ed interessi vengono garantiti e protetti dalla Serbia ai sensi dell'articolo 13⁸⁰. Come si vedrà a breve per il caso del Montenegro questa disposizione apre le porte ad una protezione potenziata e duplice a vantaggio dei serbi e quindi discriminante nei confronti delle altre minoranze protette negli ordinamenti esteri i quali, poi, si vedono essenzialmente invasi in una sfera della sovranità come quella della tutela dei diritti fondamentali che ne lede prepotentemente il grado di autonomia.

⁸⁰ *“The Republic of Serbia shall protect the rights and interests of its citizens in abroad. The Republic of Serbia shall develop and promote relations of Serbs living abroad with the kin state”;*

2. Principi liberali e diritti rafforzati delle minoranze etnico-religiose nell'ordinamento multiculturale del Montenegro

Il Montenegro è stata la Repubblica più piccola e meno industrializzata della Jugoslavia sin dall'epoca della sua istituzione. Il suo *status* territoriale e il riconoscimento della nazionalità del suo popolo si deve essenzialmente a ragioni storiche e alla gratitudine di Tito per la partecipazione particolarmente determinante nella lotta partigiana.

Si tratta della Repubblica, anche rispetto alla Bosnia, con il più ampio grado di eterogeneità etnica di tutta la Jugoslavia. Infatti, la nazionalità con il maggior numero di componenti è quella montenegrina che arriva appena al 45% seguita dal 28% di quella serba⁸¹.

Nonostante tale caratteristica, però, il processo di democratizzazione e di indipendenza del Montenegro si è contraddistinto per essere stato l'unico esente da conflitti etnici. Effettivamente, nella piccola Repubblica si era creata una società multinazionale tanto che nell'ultimo censimento del 2011 è comparso il gruppo musulmano-montenegrino che costituisce una novità essendo la popolazione montenegrina legata al culto ortodosso.

In Montenegro non è quindi facile come negli altri Stati dell'*ex* Jugoslavia riuscire a creare rapporti biunivoci tra minoranze nazionali e territorio e/o religione. Esistono, perciò, categorie differenti di minoranze che si intrecciano sul piano della tutela dei diritti spesso venendo anche in contrasto, come si vedrà, con i principi liberali ma che, almeno formalmente, daranno origine all'unico ordinamento espressamente multiculturale dei Balcani Occidentali.

Al di là di queste tipicità, le vicissitudini politico-istituzionali post-socialiste del Montenegro hanno seguito sostanzialmente quelle della Serbia. Effettivamente, con lo scioglimento della Lega dei comunisti si era costituito il Partito democratico dei socialisti montenegrino sulla falsa riga di quello serbo di cui fu complice e partecipe nelle iniziative antiburocratiche, nazionaliste e di smantellamento del socialismo messe in atto da Milošević.

A differenza del partito serbo, però, l'elemento nazionalista risultava almeno in una fase iniziale decisamente recessivo. Il suo *leader*, Momir Bulatović fu messo a capo del Governo nell'ottobre 1988 e arrivò persino a promettere un *referendum* per l'approvazione del pluralismo con il quale si sarebbero interrogati gli elettori se fossero o meno favorevoli alla fine dell'esperienza monopartitica e che però non venne mai celebrato. Al contrario le elezioni del dicembre del 1990 furono organizzate in un clima di violenza, tensione e irregolarità che però

⁸¹ I dati riportati sono quelli del censimento del 2011 disponibili al link <https://www.monstat.org/eng/page.php?id=393&pageid=57;>

garantirono la vittoria dei socialisti. Bulatović divenne il nuovo Presidente della Repubblica mentre a capo del Governo fu messo il giovane Milo Đukanović destinato ad essere il protagonista della vita del Paese per i successivi trenta e più anni occupando la Presidenza dal 1998 al 2002 e poi, dopo l'indipendenza, dal 2018 al 2023 e il vertice dell'esecutivo per più di sedici anni e cinque mandati.

Si può già anticipare che la Presidenza venne mantenuta dai democratici socialisti fino alle elezioni presidenziali del 2023 mentre una prima alternanza della maggioranza parlamentare si registrò solo nel 2020.

Nonostante le analogie e la fedeltà al partito serbo da parte del partito dominante in Montenegro, la Costituzione approvata nel 1992 a seguito della trasformazione della Jugoslavia, sulla quale il corpo elettorale montenegrino si espresse in occasione di un *referendum* approvandola con il 95,6% dei voti⁸², presentava significativi elementi di differenza con quella serba del 1990.

In primis, veniva delineata con chiarezza una forma di Governo parlamentare nella variante semipresidenziale essendo il Presidente della Repubblica scelto direttamente dal corpo elettorale e dotato di alcune prerogative che ne rafforzavano la posizione pur restando non dominante rispetto al Governo per quel che riguarda il potere esecutivo. In particolare, il Presidente della Repubblica era dotato del potere di veto sospensivo sulle leggi dell'Assemblea ed era titolare del diritto di proporre il *referendum* e di proporre la nomina del Presidente della Corte Costituzionale all'Assemblea ai sensi dell'articolo 88 della Costituzione. Il Presidente poteva essere rimosso dall'Assemblea solo per violazione della Costituzione e su decisione della Corte Costituzionale dopo la messa in stato d'accusa approvata dagli stessi deputati.

Al centro del sistema era posizionata l'Assemblea titolare del potere legislativo e competente oltre che alla ratifica dei trattati internazionali e dell'approvazione di bilancio anche del potere di nomina dei giudici della Corte Costituzionale e di altri giudici. Il Governo era legato all'Assemblea dalla fiducia esplicita dei deputati che veniva accordata all'intera compagine e al programma esposto. Erano presenti gli strumenti della sfiducia⁸³ e della questione di fiducia disciplinata dall'articolo 98. Il Governo aveva sostanzialmente poteri esecutivi, proponeva il bilancio, stipulava i trattati internazionali ed era dotato di potere regolamentare mentre poteva emanare atti aventi valore di legge nella forma di decreti solo in caso di pericolo di guerra o di

⁸² Partecipò comunque solo il 66% della popolazione dal momento in cui le minoranze tra cui quella musulmana boicottarono il voto;

⁸³ Ai sensi dell'articolo 87 della Costituzione almeno 10 deputati possono presentare la mozione di sfiducia che deve essere votata non prima di tre giorni, se non è approvata non può essere proposta per i successivi 90 giorni salvo apporre motivazioni differenti;

conflitto già in corso e qualora l'Assemblea fosse impossibilitata a riunirsi. Il potere di scioglimento era però nelle mani del Governo che lo esercitava nel caso di prolungata inattività nel rispetto dell'articolo 84. Lo scioglimento era previsto anche nel caso non venisse accordata la fiducia al Governo dopo sessanta giorni dalla nomina da parte del Presidente a cui spettava tale funzione⁸⁴.

Non era particolarmente rilevante la questione delle autonomie locali dal momento in cui il territorio era diviso in comuni dotati di limitate competenze di bilancio, programmazione e gestione delle infrastrutture e dell'edilizia. I comuni avevano diritto di dotarsi di organi propri tra cui l'Assemblea eletta con mandato quadriennale e il Presidente. Gli atti delle Assemblee erano sempre sottoponibili al controllo del Governo nel quale risiedeva la facoltà di impugnarli dinanzi la Corte Costituzionale in caso di sospetta violazione della Costituzione o della legge. Specularmente però anche i comuni potevano impugnare le leggi dello Stato e sottoporle al sindacato di costituzionalità nelle materie di loro competenza. A livello locale erano previsti anche istituti di democrazia diretta quali il *referendum* sia facoltativo che obbligatorio e il diritto all'iniziativa popolare per l'adozione di atti amministrativi.

Dal punto di vista del sistema partitico, rispetto alla Serbia, le differenze iniziarono a manifestarsi per via di una crisi interna al Partito dei democratici socialisti. Le posizioni all'interno del partito non rimasero, infatti, omogenee già a partire dalle prime negoziazioni con Milošević per istituire la nuova Repubblica Federale di Jugoslavia. Fu in particolare Milo Đukanović, per sua ambizione personale come dichiarò anni dopo in un'intervista⁸⁵, a mettersi contro le posizioni serbe e del suo stesso *leader*. Lo scontro si trasformò però da ideologico a politico solo in occasione delle Presidenziali del 1997 vinte da Đukanović che, con il 50,8% delle preferenze, poté liberamente inaugurare quella politica antiserba che avrebbe caratterizzato le dinamiche istituzionali oltre l'indipendenza del 2006.

Momir Bulatović fu messo a Capo del Governo Federale come garanzia della fedeltà del Montenegro.

Le tensioni in quei primi mesi furono molto alte e le manifestazioni antiserbe non tardarono a confermare la tendenza del Paese. Đukanović cambiò moneta e adottò il marco tedesco⁸⁶ e facilitò la concessione di visti turistici per gli stranieri. Inoltre, consentì la circolazione di

⁸⁴ *Ibidem*;

⁸⁵ J.M. FRASER, *Serbia and Montenegro: how much sovereignty? What kind of association?*, in *International Journal*, V. 58, n. 2, 2003, 381

⁸⁶ Per tali ragioni il Montenegro è l'unico Paese dell'Unione Europea ad aver adottato l'euro a seguito del cambio della moneta tedesca;

pubblicazioni proibite da Milošević. La sua posizione di controrivoluzionario gli fece guadagnare il benessere del mondo occidentale che lo inquadrò come un possibile liberatore.

Ad ogni modo tanto Đukanović quanto la comunità internazionale erano intenzionati a mantenere lo *status quo* evitando di sollecitare un ulteriore conflitto soprattutto dopo lo scoppio della guerra in Kosovo.

Piuttosto nel 1999 fu avanzata a Milošević una proposta di rivedere la Costituzione ai fini di rendere l'unione tra le due Repubbliche più simile ad una confederazione da sottoporre poi a *referendum*. Il *leader* serbo confermò la sua disponibilità ad aprire i dialoghi cosa che però non si realizzò mai. Quando furono approvati gli emendamenti del 2000 alla Costituzione della federazione che modificarono la forma di Governo rafforzando i poteri del Presidente, Đukanović ne evidenziò i profili di illegalità e illegittimità dal momento in cui limitava gravemente i diritti della rappresentanza del Montenegro nel Consiglio dei Popoli riducendo numericamente la rappresentanza montenegrina, come forma di opposizione, propose il boicottaggio delle elezioni del 2000.

Nonostante la sconfitta di Milošević i sostenitori di Đukanović perseverarono nel loro atteggiamento ostruzionistico dal momento in cui, seppur moderato, il nuovo Presidente eletto Vojislav Kostunica si era sempre dichiarato nazionalista e poi anche perché di fatto la Costituzione era rimasta invariata.

Le posizioni serbe e montenegrine erano ormai inconciliabili tanto che nel 2001 si arrivò quasi alla rottura e, paradossalmente, all'accordo per una secessione del Montenegro. In quel contesto l'Alto Rappresentante per la politica estera europea Javier Solana si introdusse nei negoziati e riuscì a far convergere le due posizioni sulla possibilità di transitare per un periodo in una Confederazione rimandando la scelta sull'indipendenza di almeno tre anni. Come visto ciò si concretizzò negli accordi di Belgrado e nella Carta del 2003 che diede origine all'Unione di Serbia e Montenegro.

All'alba del 2006 iniziò l'organizzazione del *referendum* che si celebrò il 21 maggio e che dati gli esiti, ovvero il 55% sull'86,5% dei votanti tra gli aventi diritto, portò il 3 giugno alla dichiarazione di indipendenza.

Il 10 ottobre del 2007 l'Assemblea ha approvato la nuova Costituzione che, a differenza degli altri Stati della *ex* Jugoslavia, è priva di riferimenti nazionali definendo il Montenegro come lo Stato di tutti i suoi cittadini. Sulle ulteriori peculiarità del modello di tutela e di integrazione delle minoranze del Montenegro prima e dopo l'indipendenza si dirà nel prossimo paragrafo.

Per quanto riguarda la forma di Governo, la Costituzione non ha apportato sostanziali modifiche⁸⁷ rimanendo quella parlamentare con elementi di semipresidenzialismo già descritta nel 1992. Anche i rapporti tra centro periferia e il mantenimento delle autonomie locali non hanno subito variazioni.

Il nuovo ordinamento rispetto all'esempio serbo ha mantenuto degli importanti elementi di continuità politica anche con il sistema partitico degli anni Novanta che hanno però rallentato la democratizzazione negli anni successivi. Se infatti fino al 2018, nonostante non si fosse ancora verificata l'alternanza politica, la democrazia montenegrina sembrava aver raggiunto con successo la fase del consolidamento ma con l'elezione alla Presidenza di Đukanović e l'approvazione di una legge che ampliava i poteri del Capo dello Stato l'esito della transizione non sembrava più così scontato⁸⁸.

Inoltre, le elezioni presidenziali si sono tenute in un contesto di disparità poiché Đukanović ha utilizzato risorse statali non accessibili alle opposizioni. Il rifiuto di partecipare al dibattito pubblico ha, poi, opacizzato ancor di più la conduzione della campagna elettorale. Infine, il Presidente è stato scelto con un sistema dotato di una bassa carica di legittimità dal momento in cui già dal novembre precedente la commissione parlamentare competente stava lavorando su una bozza di riforma che era stata auspicata nella legge di attuazione della Costituzione insieme all'armonizzazione della legislazione in materia di tutela delle minoranze.

Nel 2019, però, complice la contestata legge sulla libertà di religione⁸⁹ promossa dal Governo democratico-socialista, si è venuta costituendo una nuova ed eterogenea opposizione prima civile e poi anche politica che ha portato nelle elezioni di quello stesso anno alla vittoria di una nuova coalizione costituitasi intorno al partito *Per il futuro del Montenegro* instaurando per la prima volta una maggioranza emancipata dal controllo di Đukanović. La legge, argomento del paragrafo 2.2., sostanzialmente mirava alla secolarizzazione dei beni ecclesiastici a danno soprattutto della Chiesa ortodossa serba.

⁸⁷ Il potere di scioglimento dell'Assemblea è automatico dopo 90 e non 60 giorni dalla mancata elezione del Governo nominato dal Presidente;

⁸⁸ Questa legge è stata modificata dal Parlamento montenegrino nel novembre 2022 prevedendo che fosse quest'ultimo con una maggioranza di 41 deputati a proporre al Presidente il Primo Ministro da designare. Sulla costituzionalità della legge sono sorti diversi dubbi e lo stesso Đukanović ha fatto uso dell'istituto del veto sospensivo per non promulgarla. I profili di incostituzionalità sembrerebbero risiedere nel fatto che il Parlamento con la maggioranza di 41 deputati, tramite legge ordinaria, ha invaso una materia di competenza costituzionale riservata quale quella dei poteri dello Stato. Oltretutto, la Legge modifica la norma su Presidente della Repubblica inserendo però poteri e prerogative che riguardano un istituto estraneo ovvero l'Assemblea. La Corte Costituzionale non è potuta intervenire poiché immobilizzata dalla mancata elezione dei giudici necessari per raggiungere il *quorum* per deliberare;

⁸⁹ Legge 074/2019;

Il disegno di legge governativo in questione fu anche sottoposto al parere della Commissione di Venezia che si espressa a riguardo il 7 giugno 2019⁹⁰ affermando che si trattava in realtà di una legge liberale e con poche ma non sostanziali modifiche da apportare. La nuova normativa è stata particolarmente apprezzata per aver provveduto l'ordinamento di una disciplina in materia di libertà religiosa più idonea ad una democrazia e che realmente si sia mossa nella direzione di garantire e affermare il pluralismo religioso e la laicità dello Stato. La legge non è stata accolta, però, con lo stesso favore all'interno della comunità della Chiesa Ortodossa serba da cui è stata, invece, interpretata esclusivamente come uno strumento per dirimere una storica controversia.

Le proteste della comunità serba si sono fuse con quelle antigovernative che si stavano già svolgendo prima con regolarità e poi saltuariamente per stimolare una riforma elettorale che, ancora, tardava ad essere approvata e portarono alla costituzione di una nuova coalizione capace di battere il partito democratico socialista. Si tratta di una formazione politica sostanzialmente di matrice populista nella quale sono confluiti anche partiti nazionalisti serbi. La coalizione ha scelto il nome di *Za Budućnost Crne Gore, Per il futuro del Montenegro*, che insieme al partito europeista e liberale URA e ad un'altra coalizione conservatrice e populista, *La pace è la nostra nazione*, ha ottenuto più del 50% dei seggi, ovvero 41 su 81, alle parlamentari del 30 agosto 2020.

Intanto il primo Governo non democratico-socialista è stato sostituito da quello di minoranza presieduto dal *leader* di URA Dritan Abazović il primo Capo del Governo a provenire da una minoranza nazionale in particolare quella albanese.

Ad ogni modo il nuovo Primo Ministro è espressione dell'unico partito della precedente maggioranza di stampo filoeuropeista e liberale. La sua esperienza è durata però solo 115 giorni non superando una mozione di sfiducia presentata proprio dai democratici-socialisti che lo avevano inizialmente sostenuto.

È, comunque, da rilevare che con le elezioni del 2020 il Montenegro è entrato in una nuova fase che tra alti e bassi ha raggiunto l'apice con l'elezione nella primavera del 2023 del nuovo Presidente Jakov Milatović esponente della forza politica *Europa adesso* ovvero una formazione di tipo liberale, liberista, europeista e tendenzialmente collocata su posizioni centrali e tecniche essendo fondato da Ministri del Governo tecnico che ha accompagnato il Governo uscente alle elezioni del 2020.

⁹⁰ COMMISSIONE DI VENEZIA, *Montenegro - Draft Opinion on the draft Law on Freedom of Religion or Beliefs and legal status of religious communities*, Stasburgo, 7 giugno 2019;

Con la sconfitta di Đukanović la democrazia montenegrina ha definitivamente iniziato un processo di emancipazione dal passato ma dall'ottica del consolidamento democratico restano ancora da risolvere importanti questioni legate all'implementazione dello Stato di diritto, compresa una riforma della giustizia e alla riformulazione della legge elettorale per favorire elezioni libere e trasparenti nel pieno rispetto dei diritti di rappresentanza e partecipazione di tutti.

Da questo punto di vista il processo di integrazione europeo si sta affiancando a quello del consolidamento democratico. La candidatura del Montenegro è stata presentata il 15 dicembre 2008 mentre lo *status* di candidato gli è stato conferito il 17 dicembre del 2010 mentre il 1° maggio erano entrati in vigore gli ASA.

Dal 29 giugno 2012 sono stati avviati i negoziati e successivamente alla decisione della Commissione anche il Montenegro ha accolto la possibilità di mutare la metodologia di integrazione che, come si è già visto nel caso degli altri ordinamenti balcanici, consiste nell'affrontare i capitoli suddivisi in sei macroaree di cui la prima ad aprirsi e l'ultima a chiudersi deve essere quella relativa allo Stato di diritto.

Il percorso verso l'Unione Europea non è lineare e nonostante Đukanović si sia sempre prodigato per portare il Montenegro all'intero della sfera euro-atlantica i successi ottenuti non sono stati decisivi.

2.1. La tutela del pluralismo identitario nel Montenegro: evoluzione della normativa costituzionale e primaria

Nella Costituzione del 1992 del Montenegro le minoranze e i gruppi etnici trovarono ampio spazio aggiungendo, piuttosto che limitando come nel caso serbo, strumenti e ambiti di tutela rispetto alla protezione riconosciuta a livello federale.

In particolare, in Montenegro erano riconosciuti non solo i diritti delle minoranze ma anche quelli dei gruppi etnici riprendono quella divisione tra nazionalità ed altri dell'ultima Jugoslavia socialista.

Il livello di protezione era quello riconosciuto dagli *standard* internazionali e i diritti potevano essere esercitati nei limiti del diritto internazionale e nel rispetto della sovranità del Montenegro. Oggetto della tutela sono, invece, l'identità nazionale, etnica, culturale, linguistica e religiosa riconosciuta a tutti i membri di una minoranza etnica. Diritto individuale di ciascun

componente un gruppo etnico è quello di poter rivolgersi al Consiglio della Repubblica per la tutela dei diritti delle minoranze.

Esistono poi i diritti riconosciuti alla comunità ovvero quella di adottare propri simboli, di utilizzare la propria lingua nella pubblica amministrazione e di avere un'educazione scolastica che includa la propria storia e cultura.

La lingua ufficiale però era quella serba, l'alfabeto il cirillico e la pronuncia quella *jecava*⁹¹.

Come anticipato, con la Costituzione del 2007 l'elemento multietnico viene rafforzato anche dal punto di vista giuridico con la definizione del Montenegro come stato dei suoi cittadini. In realtà, il Preambolo specifica che la libertà e l'uguaglianza sono diritti di tutti i cittadini, popoli e minoranze nazionali residenti in Montenegro differenziandosi dalle previsioni serbe che invece creava un indissolubile legame tra lo *status* di cittadino e di minoranza. Sempre nel Preambolo compare però un elenco di quali siano questi gruppi e vengono espressamente menzionati i montenegrini, serbi, bosniaci, albanesi, musulmani, croati ed altri.

Con gli emendamenti costituzionale del 2013⁹² il Montenegro si è definitivamente riconosciuto come Stato multinazionale assumendo nel Preambolo che tale caratteristica rappresenta un valore fondante dell'ordinamento stesso.

Dal punto di vista linguistico questa complessità non si sarebbe potuta ridurre nel riconoscere una sola lingua come ufficiale e infatti l'articolo 13 introduce l'uso ufficiale del serbo, bosniaco, albanese e del croato.

La parte V della Costituzione, che si compone dei soli artt. 79 e 80, è dedicata specificatamente alle minoranze. In particolare, la prima disposizione contiene un decalogo di diritti sia individuali che collettivi che recuperano sostanzialmente la disciplina federale e interna del 1992.

Sono in particolare assicurati i diritti di partecipazione e rappresentanza politica all'interno delle autonomie locali e persino del Parlamento accordato a minoranze "significative" lo stesso aggettivo che si utilizza per quanto riguarda la toponomastica. Si tratta di un termine generico e che non permette se non a fronte di una normativa applicativa chiara di identificare quella categoria particolare di minoranza che in virtù della sua composizione quantitativa può avere riconosciuti diritti ulteriori.

L'articolo 80, invece, pone un divieto assoluto all'assimilazione forzosa di un individuo in gruppo di cui non si sente parte. Ad ogni modo, in Montenegro come nella maggior parte dei

⁹¹ Art. 9 della Costituzione del Montenegro del 1992;

⁹² Nel secondo paragrafo del Preambolo tra i valori fondanti dell'ordinamento è stato inserito quello del multiculturalismo;

casi balcanici non vengono disciplinati i criteri oggettivi attraverso i quali poter univocamente qualificare un individuo come membro di una minoranza.

Tornando alla legislazione primaria, effettivamente nel 2006 è entrata in vigore una Legge sui diritti e le libertà delle minoranze.

Tuttavia, tale legge più che risolvere questioni ne pone di nuove. Infatti, all'articolo 2 nel definire le minoranze precisa che si tratta di qualsiasi gruppo di cittadini del Montenegro, numericamente inferiori al resto della popolazione predominante e che avendo caratteristiche comuni, etniche, religiose o linguistiche diverse da quelle del resto della popolazione, che hanno legami storici con il Montenegro e vogliono mantenere i legami con la cultura, lingua, e nazionalità di appartenenza.

Infatti, la legge individua a differenza della Costituzione una necessaria corrispondenza tra lo *status* di cittadino e quello di membro del gruppo di una minoranza tagliando quindi fuori tutti gli appartenenti a tali gruppi che pur vivendo nel territorio del Montenegro non sono suoi cittadini⁹³.

Dall'altra parte, però, viene specificato che la categoria di minoranza protetta è esclusivamente quella nazionale e che si riconosce attraverso gli elementi etnici, religiosi e linguistici.

L'articolo 3 riprende poi il primo periodo dell'articolo 79 della Costituzione specificando che tali diritti sono disponibili sia per il singolo che per la comunità.

La legge poi interviene effettivamente a specificare che le minoranze, le quali nell'ultimo censimento avessero raggiunto tra l'1 e il 5% della popolazione, hanno diritto ad un seggio nell'Assemblea nazionale mentre superando quella soglia i seggi riservati diventano tre ai sensi dell'articolo 22. Lo stesso schema deve essere applicato a livello locale.

I candidati che vogliono essere eletti nelle quote minoritarie devono registrarsi in una lista appositamente dedicata.

Per quel che concerne la partecipazione, anche in Montenegro sono previsti, dall'articolo 33 della legge in esame, i Consigli nazionali uno per ciascun gruppo.

La composizione dell'organo è mista dal momento in cui comprende per metà membri⁹⁴ di diritto tra cui i deputati dell'Assemblea o i rappresentanti del Governo, Sindaci e Presidenti della Assemblee locali appartenenti alle minoranze e per un'altra metà membri della società civile eletti dalle Assemblee elettorali dei Consigli delle Minoranze.

⁹³ J. DZANKIC, *Montenegro's minorities in the tangles of citizenship, participation, and access to rights*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, V. 11, n.3, 2012, 40-59;

⁹⁴ La legge prevede che siano in numero non minore di 17 e non superiore di 35;

I Consigli sono controllati sia dal Parlamento tramite un gruppo di lavoro *ad hoc* e dal Governo attraverso il Ministero dei diritti delle minoranze. Nei confronti del primo i Consigli devono consegnare entro il 31 marzo di ogni anno una relazione che confluirà in registri pubblici pubblicati nella Gazzetta Ufficiale come previsto dall'articolo 34.

Oltre ad una generica funzione di impulso e di allerta, ai sensi dell'articolo 35, i Consigli possono appellarsi al Presidente della Repubblica affinché ponga il veto sospensivo su una legge approvata dall'Assemblea che risulta lesiva dei diritti delle minoranze.

È particolare, poi, il metodo competitivo con cui vengono assegnati i fondi ai Consigli Nazionali. Infatti, le quote presenti nel fondo dedicato vengono assegnate sulla base del valore di un progetto al sostegno delle identità nazionali e che sia particolarmente in accordo con le strategie in materia del Governo a norma dell'articolo 36.

La legge è stata in ultimo riformata, nel 2017, modificando la parte dedicata proprio al fondo in particolare alla Commissione valutatrice dei progetti ai fini della gara. Il nuovo organo è composto da tre deputati di cui almeno uno sia rappresentante di un partito politico minoritario, da un membro del Governo e da uno di ciascun Consiglio nazionale⁹⁵.

Tale strumento, letto però insieme alle disposizioni della Costituzione serba sulla protezione dei serbi in territorio estero può rappresentare un pericoloso strumento di controllo esterno e di intromissione nelle politiche montenegrine. Ciò è ancor più pericoloso considerando che la composizione mista dei Consigli favorisce che metà dei suoi componenti siano rappresentanti di partiti etnici che nel caso dei Balcani Occidentali sono spesso proiezioni delle forze politiche maggioritarie della madrepatria.

2.2. La controversa legge sulla libertà di religione e di credo e sullo status giuridico delle comunità religiose

Nel processo di democratizzazione del Montenegro la questione relativa alla legge sulla libertà della religione e il conseguente mutamento della maggioranza parlamentare hanno una rilevanza non marginale anche in considerazione del tema in esame.

Le ragioni dei contrasti originano persino dall'Assemblea di Podgorica del 1918 con cui il Montenegro fu annesso alla Serbia prima della nascita del Regno dei Serbi, dei Croati e degli

⁹⁵ Sulle criticità della precedente disposizione v. COMMISSIONE EUROPEA, *Montenegro Progress Report 2014*, Bruxelles, 8/10/2014 e sui suggerimenti sulla composizione della Commissione v. COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion 820/2015*, 26 ottobre 2015;

Sloveni. Secondo l'accordo preso in tale sede le funzioni, le proprietà e l'intera comunità della Chiesa ortodossa autocefala montenegrina sarebbero state assorbite da quella serba. Ma a novembre del 2018 il Parlamento ha approvato una risoluzione con la quale dichiarava definitivamente illegale l'Assemblea di Podgorica con annesse tutte le decisioni lì adottate. Ciò in virtù della persistente mancanza della pubblicazione degli atti dell'Assemblea nella Gazzetta Ufficiale nei diversi ordinamenti storicamente susseguitesi. Nel 1941 tutte le proprietà furono nazionalizzate e divennero poi "proprietà sociali" negli anni Sessanta, godendo di un particolare regime che implicava elementi sia della proprietà privata che di quella pubblica. Fu poi durante le guerre degli anni Novanta che la Chiesa serba registrò presso il catasto alcune proprietà a nome di entità della comunità o a nome di singoli preti, senza alcun *iustus titulus* in violazione dell'articolo 28 della Legge sulla proprietà del 2009. La Legge sul Catasto del 2007⁹⁶, all'articolo 128, presuppone il possesso e ne consente la registrazione che può essere impugnata entro tre anni. Pur essendo decorso il tempo prestabilito la proprietà non può essere acquisita per usucapione dal momento in cui, secondo le autorità montenegrine, il possesso non sarebbe stato accompagnato dal presupposto della buona fede nel rispetto dell'articolo 54 della Legge sulla Proprietà. Infatti, tali beni sarebbero stati ottenuti con atti di violenza o abuso di fiducia. Inoltre, nel rispetto di una giurisprudenza consolidata negli anni Novanta dalla Corte Suprema e confluita nella Legge sul Patrimonio culturale del 2010, il termine di tre anni previsto dalla legge del catasto non è disponibile per le proprietà del patrimonio culturale. È necessario considerare, poi, che il processo di laicizzazione dello Stato da una parte, e l'indipendenza acquisita nel 2006 dall'altra hanno sollevato sin da subito nella società civile l'urgenza di sottrarre parte del proprio patrimonio culturale alla Chiesa serba. Tale richiesta ha trovato soddisfazione proprio nel primo disegno di legge governativo che però, prima di essere presentato in Assemblea, è stato ridiscusso e modificato osservando le raccomandazioni della Commissione di Venezia senza tuttavia toccare la portata innovativa.

La legge, però, pur presentandosi in applicazione del principio della laicità dello Stato in realtà contestualizzata nel quadro balcanico esprime la sua potenziale portata destabilizzante. Ancora una volta gli equilibri etnici muovono e movimentano la vita politica e istituzionale di un ordinamento. I valori liberali retrocedono più dinnanzi alla minaccia di una particolare prerogativa di una minoranza nazionale che non come applicazione di quella discriminazione positiva e speciale, e dunque non derogatoria, a protezione di una minoranza religiosa.

⁹⁶ Legge n. 29/2007;

In questo caso, infatti, non è neppure chiaro esattamente quale sia la minoranza eventualmente lesionata considerando che l'articolata composizione della Chiesa ortodossa fa coincidere la minoranza religiosa legata alla giurisdizione ecclesiastica autocefala serba con quella della minoranza etnica dei serbi⁹⁷. Infatti, la comunità serba ha protestato contro legge in quanto discriminatoria nei confronti della minoranza nazionale e perché lesiva dei diritti della minoranza confessionale. A differenza di altri casi quindi in Montenegro l'associazione diretta non è tra popolo e rivendicazioni di un preciso territorio ma tra il primo e l'appartenenza ad un credo religioso. Non c'è un legame con l'autonomia territoriale ma con la libertà della religione che nel caso di una minoranza deve essere intesa non soltanto come libertà negativa quanto come positiva ovvero che necessita un'azione dello Stato per l'implementazione e la tutela specifica.

Il successo delle proteste serbe è conseguenza, poi, di quella rete di relazioni formali e informali che continua a mantenere i serbi legati e difesi dalla madrepatria. La tutela delle minoranze serbe in Montenegro è sempre pervenuta nella pratica dalla Serbia stessa che ha dovuto utilizzare la sua capacità negoziale se non l'arma del ricatto economico o diplomatico affinché il suo popolo non venisse discriminato.

Ed è proprio a seguito di una crisi diplomatica tra Serbia e Montenegro⁹⁸ che, favoriti dalla nuova maggioranza, la legge sulla libertà delle religioni è stata rivisitata già nel dicembre del 2020 abrogando gli articoli sfavorevoli alla Chiesa serba.

La minoranza serba in Montenegro gode dunque di una protezione rafforzata che potrebbe dirsi *extra ordinem* dal momento in cui non proviene dall'interno ma è garantita direttamente dalle relazioni con la Serbia stessa. In definitiva, i serbi sono titolari di ulteriori diritti e prerogative che non sono parte del diritto in termini oggettivi dell'ordinamento montenegrino⁹⁹ e che derivano dalla loro origine nazionale e dunque deriva da uno strumento esterno e non giuridico dalla prospettiva del Montenegro.

Questo ha ovviamente delle ripercussioni non soltanto sugli equilibri tra maggioranza e minoranza, tra categorie e strumenti di tutela ma anche nei rapporti politici e nella capacità del Montenegro di emanciparsi dalla Serbia e di produrre una maggioranza e un'opposizione

⁹⁷ Per un approfondimento v. G. ROBBERS, *The Montenegrin law on freedom of religion or beliefs and legal status of religious communities*, Baden-Baden, Nomos, 2021;

⁹⁸ La crisi si è sviluppata nell'autunno 2020 quando da Podgorica l'ambasciatore serbo è stato dichiarato persona non gradita e i due Stati hanno reciprocamente ritirato i propri diplomatici. Un primo avvicinamento per il recupero delle relazioni diplomatiche si è avviato solo nell'estate del 2022;

⁹⁹ D. BATAVELIC, *Mutamenti giuridico-costituzionali nei Paesi in transizione*, in S. GAMBINO (a cure di) *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano Giuffrè, 2003, 198;

politica svincolati dalle logiche etniche dal momento in cui le ultime competizione politiche si sono essenzialmente radicalizzate sulla frattura tra nazionalisti montenegrini e serbi.

Dunque, seppur nel 2020 dopo più di trent'anni si è realmente realizzata l'alternanza politica in realtà si è trattato di un successo solo di facciata poiché ha portato al Governo e in Parlamento una maggioranza di partiti populistici, conservatori e nazionalisti come sono quelli che compongono le ultime maggioranze montenegrine. Inoltre, il primo atto della nuova maggioranza è stata quella di rivedere una legge che forse non sarebbe dovuta essere lasciata alla discrezionalità politica ma sottoposta al sindacato della Corte Costituzionale per verificare l'eventuale sussistenza di un'eventuale illegittimità costituzionale dal momento in cui pur configurandosi come uno strumento per dare attuazione al principio della laicità dello Stato è stato interpretato opposizione dell'epoca, ovvero filoserba, come se il suo vero intento fosse quello di comprimere la libertà di culto di una particolare minoranza etnico-religiosa.

Ma al di là dell'ipotesi di incostituzionalità, la legge tocca due principi fondamentali negli ordinamenti liberali quali quelli della già richiamata laicità dello Stato e quello della tutela di minoranze del tipo religioso ragion per cui sarebbe stato effettivamente più opportuno l'intervento del giudice delle leggi per effettuare gli opportuni bilanciamenti.

Da questo punto di vista, la democrazia montenegrina ha dato ulteriore prova di immaturità e ha confermato quella tendenza tutta balcanica di politicizzare tutto ciò che riguarda i rapporti con le minoranze invece di ricondurre la questione nelle sedi istituzionali più opportune.

I rapporti con la Chiesa ortodossa sono attualmente in fase di definizione poiché è in preparazione un Concordato che possa porre fine alla questione.

3. *Democratizzazione eterodiretta e ricomposizione dei conflitti etnici nel Kosovo*

La storia istituzionale del Kosovo coincide fino al 1999 con quella della Serbia e si volge all'interno della nuova Repubblica Federale Jugoslava inaugurata nel 1992.

Dal 1989 le Assemblee delle due Province della Serbia, il Kosovo e la Vojvodina, erano state sostanzialmente costrette con la forza ad accettare la revoca della loro autonomia ed erano retrocesse a Regioni autonome¹⁰⁰.

Gli entusiasmi generati dall'introduzione del pluralismo e dell'inizio del lungo e drammatico smembramento della Jugoslavia hanno però incoraggiato le autorità dell'ex Provincia autonoma del Kosovo ad organizzare un *referendum* per l'indipendenza celebrato nel 1991¹⁰¹ e al quale aderì l'87% degli aventi diritto con il 99% di voti in favore. Pochi mesi dopo l'Assemblea di Pristina dichiarò l'indipendenza senza tuttavia che questa fosse ratificata da Belgrado. Si sono persino tenute nel 1992 delle elezioni irregolari a cui fecero seguito la formazione di un Governo e di un Parlamento parallelo a quello ufficiale della Serbia, che continuava a non riconoscere l'indipendenza del Kosovo, ed è stata anche istituita dalla comunità albanese un proprio sistema scolastico privato¹⁰². In sostanza in Kosovo coesistevano due Stati apparato e due Stati comunità gli uni, quelli ufficiali della Repubblica Federale Jugoslava, e gli altri istituiti a seguito del *referendum* e delle elezioni del 1992.

Questo anomalo quadro giuridico non è però l'elemento più paradossale da analizzare. Infatti, in virtù delle autonomie limitate, *rectius* soppresse, alla comunità albanese pur demograficamente maggioritaria in Kosovo era in realtà attribuito lo *status* di minoranza mentre la popolazione serba considerevolmente minoritaria era considerata popolo maggioritario come su tutto il territorio della Repubblica poiché con il disconoscimento dell'autonomia territoriale del Kosovo la popolazione albanese perdeva tutte le prerogative legate all'autogoverno. Ciò si è, quindi, tradotto in una gestione autoritativa dei pochi sui molti soprattutto dal momento in cui, come si vedrà, le norme relative alla tutela dei diritti delle minoranze non sono sempre del tutto state rispettate.

¹⁰⁰ Come si è detto nel Capitolo II, le votazioni dell'Assemblea furono accompagnate da episodi di violenza e minacce da parte serba che vincolarono la scelta dei deputati del Kosovo;

¹⁰¹ Il *referendum* è stato confermativo a seguito della dichiarazione d'indipendenza del 2 luglio 1990 da parte di 114 deputati albanesi in reazione all'ennesimo provvedimento limitativo delle libertà della minoranza emanato dal Parlamento serbo ovvero la Legge sul funzionamento degli organi costituzionali durante eccezionali circostanze del 26 giugno 1990;

¹⁰² Durante l'anno accademico 1992-93 le forze di polizia serbe hanno fatto irruzione negli istituti albanesi sequestrando i registri e mettendo in stato di fermo gli insegnanti (v. *Human Rights Violations in the Territory of Former Yugoslavia* 1991-5, Belgrade, Humanitarian Law Center, 1997, pp. 62-3.);

Il tema delle minoranze resta anche in questo caso in primo piano. Infatti, secondo il Censimento 1991, il 33,7 % della popolazione era composta da popolazione diversa da quella serba e montenegrina. Gli albanesi costituivano la minoranza etnica più numerosa in Serbia e ammontavano al 17.12% della popolazione¹⁰³. Tale comunità era concentrata nella quasi totalità nella Provincia del Kosovo poiché solo lo 0,82 risiedeva in un'area della Serbia diversa.

Il tema centrale è, dunque, relativo alla difficoltà nell'inquadrare una minoranza una volta per tutte in un ordinamento etnicamente complesso.

In termini pratici, la comunità albanese non godeva dei diritti di rappresentanza e di partecipazione politica di cui avrebbe goduto nel territorio del Kosovo se questo avesse ancora goduto di strumenti di autogoverno. Ma soprattutto, nel territorio nel quale rappresentavano la maggioranza della popolazione l'uso della propria lingua, dei propri simboli, il diritto all'istruzione e all'informazione nella lingua madre non erano garantiti se non nei restrittivi termini con cui in Serbia venivano riconosciuti tali diritti alle minoranze.

Un esempio fondamentale, non solo per comprendere senza equivoci la questione ma anche perché ha rappresentato il *casus belli* alla fine degli anni Novanta, è quello della riforma dell'istruzione che introdusse in Serbia un *curriculum* unico privando la comunità albanese come qualsiasi altro gruppo minoritario in tutto il territorio della Repubblica del diritto all'istruzione nella propria lingua e in istituti culturalmente affiliati alla propria nazionalità.

Di conseguenza, poi, in Kosovo, un certo numero di istituti privati e che seguivano il sistema educativo albanese, era stato chiuso tra il 1992 e il 93¹⁰⁴. In sostanza venne smantellato quel sistema scolastico parallelo che la comunità albanese aveva istituito a seguito del *referendum* sull'indipendenza.

Tuttavia, le autorità serbe negheranno il loro intervento sostenendo fossero stati gli albanesi a compiere spontaneamente un passo indietro rinunciando al loro sistema educativo¹⁰⁵.

Nonostante i numerosi tentativi di raggiungere un compromesso politico, in particolare la firma di un *Memorandum* d'intesa sull'istruzione in Kosovo, firmato da Milošević e Ibrahim Rugova¹⁰⁶ il 1° settembre 1996, la situazione non migliorò per la comunità albanese tanto che in migliaia emigrarono.

¹⁰³ È importante notare il gruppo albanese ha boicottato il censimento del 1991, quindi questa cifra è una stima;

¹⁰⁴ La chiusura non fu pacifica, infatti, le forze di polizia serbe fecero irruzione negli istituti albanesi sequestrando i registri e mettendo in stato di fermo gli insegnanti (v. sempre *Human Rights Violations in the Territory of Former Yugoslavia 1991-5*, 62-3.);

¹⁰⁵ v. il *Report* dell'Ufficio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite: CERD/C/364, 26 gennaio 1999 parr. 14, 16-18;

¹⁰⁶ Incaricato di formare il Governo come leader dell'LDK, passato alla storia come il Gandhi dei Balcani per aver portato avanti la battaglia per l'indipendenza del Kosovo attraverso metodi non violenti;

Dal 1996, il conflitto etnico in Serbia con la comunità albanese dal piano politico si spostò su quello militare assumendo rapidamente la forma di uno scontro armato tra il cosiddetto Esercito di liberazione del Kosovo (UÇK)¹⁰⁷ e forze di polizia e militari della federazione.

In questo contesto le autorità serbe hanno continuato a superare il limite della legalità violando tutti gli *standard* internazionali in tema di protezione delle minoranze e di diritti umani e infrangendo la loro stessa Costituzione. Oramai arresti arbitrari, pressioni e persino torture¹⁰⁸ erano all'ordine del giorno. La giustificazione dietro la quale si nascondevano tali violazioni era la protezione dal terrorismo, la retorica serba era quella di dover difendere i confini nazionali dall'indipendentismo albanese.

A seguito del massacro di Drenica nel febbraio nel 1998¹⁰⁹ la comunità internazionale ha avviato il suo intervento inizialmente nel ruolo di mediatore. Ma, poiché le forze armate serbe avevano iniziato discutibili operazioni di espulsioni coatte di albanesi dai loro villaggi scatenando gravi attacchi di guerriglia da parte dell'UÇK, si optò per un intervento della NATO. Alla base di questa decisione c'era la necessità di fermare il perpetrarsi di crimini di guerra e delle continue violazioni dei diritti umani.

Con il bombardamento NATO di Belgrado¹¹⁰ della primavera del 1999 è stato messo fine al conflitto armato ufficializzato con gli Accordi di Rambouillet del 18 marzo.

In Kosovo si stabilì un Consiglio Amministrativo *ad interim* mai riconosciuto dai serbi e che diede origine ad una lunga fase di costituzionalizzazione eterodiretta.

Con la resa della Jugoslavia nei territori del Kosovo l'amministrazione è stata assunta direttamente dalle Nazioni Unite. Ciò ha creato una situazione all'interno della quale la massima autorità di Governo era rappresentata legalmente dagli organi della Missione ONU istituita con la risoluzione 1244 approvata il 10 giugno 1999¹¹¹ e guidata dal Rappresentante Speciale del Segretario Generale per il Kosovo (SRSG). Da quel momento è iniziato in Kosovo un processo di *State building* scandito dal progressivo adempimento di una serie di doveri che si è protratto fino alla Dichiarazione di indipendenza del 2008¹¹².

¹⁰⁷ Sulle origini del movimento v. J. REUTER, *Wer ist die UCK?*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1999, 281-285.

¹⁰⁸ V. il *Report of the Special Rapporteur of the UN Commission on Human Rights UN doc. A/53/322*, 11 settembre 1998, par. 82-90;

¹⁰⁹ Si tratta di un'azione a fini di rappresaglia messa in atto dalle forze della polizia serba ai danni di una comunità albanese, le vittime furono 80;

¹¹⁰ Durato 78 giorni;

¹¹¹ C. BALDWIN, *Minority rights in Kosovo under international rule*. in *London, Minority Rights Group International*, 2006, 6;

¹¹² *Ibidem*;

In sostanza, gli obiettivi espliciti della missione erano quelli di dotare il Kosovo di sempre maggiore autonomia e di una significativa capacità di auto-amministrarsi sempre all'interno dell'ordinamento jugoslavo almeno fino a quando non fosse stata trovata una soluzione definitiva sul suo *status*. Sostanzialmente, può dirsi che il Kosovo è stato un protettorato dell'ONU per sette anni¹¹³.

All'interno di questa fase governata dalla comunità internazionale si è avviata la lunga e ancora decisamente incompiuta transizione democratica.

Il pilastro tanto della costruzione dello Stato quanto della democratizzazione è stato individuato sin dall'inizio nell'obiettivo di dotare il futuro ordinamento di un quadro giuridico che mettesse in primo piano la tutela delle minoranze.

Le ragioni di tale interesse non sono esclusivamente umanitarie ma si inseriscono più precisamente all'interno della questione della tenuta dello Stato nascente che dipendeva fondamentalmente dalla possibilità di non dare occasione alla popolazione serba di emigrare in massa o di segregarsi all'interno della propria comunità con il rischio di covare ancora di più rancori nazionalistici destabilizzando la fin troppa precaria sicurezza del Kosovo e discreditando la missione ONU¹¹⁴.

In generale, costruire un modello di Stato in cui la coabitazione interetnica fosse gestita in maniera esemplare all'interno dell'area dei Balcani poteva rappresentare un primo passo per favorire la stabilizzazione dell'area. Si trattava in altre parole di creare un modello di Stato, inteso sia come comunità che come apparato, che potesse essere da esempio e da traino per tutti gli ordinamenti scaturiti dalla dissoluzione della Jugoslavia socialista la cui stabilità continuava ad essere minata dalla questione delle minoranze.

Il primo risultato di questo sforzo è contenuto nel *Constitutional Framework for Provisional Self-Government* (CFPSG)¹¹⁵ il quale, più che nella forma di una carta costituzionale, si sostanzia in un accordo tra esperti di diritto del Kosovo e appartenenti alla comunità internazionale. Il documento è stato firmato il 26 maggio 2001 dopo quasi due anni di lavoro e a seguito delle prime elezioni politiche che diedero origine ad un Governo sostenuto da un'ampia coalizione e riducendo il ruolo e il numero delle autorità esterne.

L'articolo 1 del documento definisce il Kosovo come un'Entità evitando di definire il suo *status* giuspubblicistico. Il comma 3 introduce l'autogoverno locale dividendo il Kosovo in

¹¹³ C. BALDWIN, *op. cit.*, 11;

¹¹⁴ *Ivi.*, 7;

¹¹⁵ UNMIK/REG/2001/9;

Municipalità. Al comma 5, invece, vengono citate le nuove istituzioni ovvero l'Assemblea deliberativa, il Governo e il Presidente.

Le competenze furono divise tra autorità locali e SRSG secondo la ripartizione degli articoli 5,6 ed 8. Quest'ultima istituzione citata era dotata di importanti competenze: disponeva delle forze di polizia, poteva sciogliere l'Assemblea, sentito il Presidente ed era dotata di poteri generali di supervisione per le questioni di nomina e di revoca e della funzione di vigilare sulla legalità degli atti amministrativi. Infine, l'SRSG dirigeva le relazioni internazionali¹¹⁶.

L'Assemblea era il vero organo di autogoverno, deteneva il potere legislativo, eleggeva il Presidente e lo poteva revocare con la maggioranza qualificata dei due terzi, e accordava la fiducia al Primo Ministro e ai suoi Ministri dopo la nomina presidenziale.

Con il nuovo quadro giuridico la UNMK intendeva restituire gran parte della funzione amministrativa alle autorità locali lasciando sempre in mano del SRSG la stretta guida del territorio¹¹⁷.

Le elezioni, così come il CFPSG, erano state fortemente volute e conquistate attraverso una lunga fase di dibattito tra *leader* dei partiti albanesi, serbi e turchi¹¹⁸. La competizione elettorale fu vinta dalla coalizione guidata dal primo riferimento dell'LDK, il movimento di liberazione del Kosovo durante gli anni della guerra, ovvero Rugova che da solo ottenne 47 dei 100 seggi conquistabili tramite sistema proporzionale. Ulteriori 20 seggi, come si vedrà, sono spettati ai deputati eletti nei partiti di minoranza etnica. Ad ogni modo, l'inconsistenza della partecipazione serba ha fatto in modo che questa comunità non avesse rappresentanti nella prima legislatura provvisoria del Kosovo.

Gli anni di amministrazione diretta da parte della comunità internazionale hanno portato il Kosovo a dotarsi di un quadro normativo e di istituzioni democratiche e impostate sul pieno rispetto dello Stato di diritto con particolare attenzione verso la tutela delle minoranze. Ma sul piano pratico hanno continuato a prevalere le logiche etniche e le relazioni tra minoranze e Stati di appartenenza impedendo all'interesse nazionale di essere, prima ancora che conseguito, individuato.

Il Kosovo indipendente continuerà sostanzialmente ad essere diretto e guidato dalla comunità internazionale senza tuttavia risolvere i problemi per i quali era stato posto sotto la protezione

¹¹⁶ M. MAZZA, *L'ordinamento costituzionale del Kosovo*, Napoli, Jovene, 2008, 12-13,

¹¹⁷ Come si legge nel Premabolo;

¹¹⁸ v. *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo*, UN Doc. S/2001/565, 7 giugno 2001, parr. 20ss;

dell'ONU ovvero la questione del suo *status* nel rapporto con la Serbia e creare una comunità interetnica dove i diritti e le tutele delle minoranze venissero concretamente rispettati.

L'articolo 2, infatti, poneva tra gli obiettivi del nuovo ordinamento non solo quello di implementare e far rispettare lo Stato di diritto ma anche di favorire la riconciliazione.

In realtà, però, durante la fase di internazionalizzazione la popolazione serba residente nei territori del Kosovo si è trovata *de facto* fuori dai confini della propria nazione di appartenenza passando ancora una volta da maggioranza a minoranza con tutte le implicazioni che, sul piano pratico, si sono realizzate. Ad esempio, le autorità soprattutto periferiche non si sono interessate di applicare la normativa primaria per implementare i diritti e i principi di tutela delle minoranze garantiti dal *Constitutional Framework*. Dall'altra parte, di tutta risposta, la popolazione serba si è concentrata ancora di più nelle aree a nord del territorio, al confine con la madrepatria, creando delle realtà locali etnicamente quasi omogenee all'interno delle quali gli albanesi costituivano una minoranza e come tale venivano trattati.

A livello politico, nelle prime due legislature di durata triennale i partiti serbi si sono autoesclusi dalla competizione elettorale rinunciando alla rappresentanza che spettava loro di diritto come comunità di minoranza.

Intanto, però, il 26 marzo del 2007, otto mesi prima delle successive elezioni, era arrivata al tavolo del Consiglio di Sicurezza dell'ONU la proposta per la risoluzione dello *status* del Kosovo (CSP o "Piano Ahtisaari"¹¹⁹).

Questo documento era il risultato di oltre un anno di negoziati, compresi colloqui faccia a faccia tra Belgrado e Pristina¹²⁰. La proposta era accompagnata da un rapporto dell'inviato speciale Martti Ahtisaari che per la prima volta raccomandava espressamente che il Kosovo ottenesse l'indipendenza sebbene ancora sotto la supervisione della comunità internazionale¹²¹. Tuttavia, i membri del Consiglio di sicurezza non potevano essere d'accordo con una proposta del genere e la risoluzione non passò ma fu considerata comunque come base giuridica sia dai costituenti del Kosovo che dalla comunità internazionale. Tra le disposizioni più interessanti, devono essere ricordati i commi dal 9 all'11 dell'articolo 1 che riguardavano espressamente la cooperazione con la Serbia basata sul principio di buona fede e su una commissione comune per derimere le questioni relative ai rapporti di buon vicinato¹²². Interessante anche l'articolo 7

¹¹⁹ Dal nome dell'ex presidente finlandese e segretario delle Nazioni Unite inviato speciale del generale per il processo di *status* futuro per il Kosovo Martti Ahtisaari a capo del *team* che aveva redatto la proposta;

¹²⁰ Il processo di redazione è disponibile al sito <http://www.unosek.org/>;

¹²¹ J. SUMMERS (a cura di), *The Declaration of Independence, the Advisory Opinion and Implications for Statehood, Self-Determination and Minority Rights*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 173ss;

¹²² M. MAZZA, *op. cit.*, 55;

che voleva introdurre una particolare protezione per la Chiesa ortodossa serba, si suoi edifici di culto e il clero.

Date tali condizioni, alle elezioni del novembre 2007 le forze politiche serbe hanno rotto il patto aventiniano partecipando al voto. Il Partito democratico serbo del Kosovo e Metohija ha ottenuto 3 seggi e altri 3 partiti ne hanno conquistato uno a testa¹²³.

D'altra parte, però, gli equilibri tra i partiti albanesi hanno subito sostanziali modifiche dal momento in cui l'LDK ha perso ben 22 seggi rispetto alle due precedenti votazioni a vantaggio delle forze politiche più sensibilmente nazionaliste. In particolare, il primo partito del Paese è diventato il PDK di Hashim Thaçi ovvero la forza politica emersa dalla demilitarizzazione dell'Esercito di liberazione nazionale che negli anni ha assunto connotati conservatori posizionandosi sempre più a destra rispetto alla posizione di partenza.

I risultati elettorali dell'ultima tornata prima dell'indipendenza vanno letti come la conferma del radicalizzarsi delle posizioni etniche a fronte di una crescente consapevolezza dell'insufficienza degli strumenti internazionali nel risolvere la questione sia della coabitazione etnica che dello *status* del Kosovo. Da una parte, infatti, la comunità albanese premeva sempre più per l'indipendenza e dall'altra i serbi recuperavano un ruolo di difesa dei propri interessi per contrastare quanto più possibile gli effetti della condizione di minoranza che avrebbero definitivamente acquisito con l'indipendenza di Pristina.

La responsabilità di una mancata risoluzione sullo *status* del Kosovo e del conseguente inasprirsi dei rapporti tra le due comunità è innegabilmente, per quanto non intenzionale, della comunità internazionale. Infatti, lo *status* del Kosovo risulta peculiare proprio in virtù della natura mai definita dello stesso CFPSG. È indubbio che non si tratti di una costituzione non soltanto per il procedimento di adozione ma anche per questioni contenutistiche. Inoltre, proprio a voler confermare l'ambiguità del testo i negoziatori internazionali non accolsero la proposta dei rappresentanti kosovari di intitolare il documento *Ad Interim Constitution*¹²⁴.

Lo stesso testo, nel Capitolo 7, individua il proprio scopo nello stabilire uno *status* provvisorio in un territorio posto sotto la tutela delle Nazioni Unite al fine di agevolare la ricostruzione post-bellica evitando non soltanto una chiara definizione ma anche una prospettiva e un obiettivo per il futuro.

¹²³ Partito serbo del Kosovo e Metohija; Nuova Democrazia e il partito popolare serbo;

¹²⁴ M. MAZZA, *op. cit.*, 7;

Per meglio evidenziare quest'ultimo punto, basterebbe pensare alle altre Costituzioni redatte sotto l'egida dell'ONU in tutti quei Paesi, ad esempio, soggetti alla decolonizzazione¹²⁵. In quei casi, i testi per quanto ugualmente provvisori contenevano espliciti riferimenti alla futura indipendenza e soprattutto al principio dell'autodeterminazione.

Il futuro del Kosovo invece è stato volutamente lasciato incerto nel CFPSG che ha seguito riga per riga quanto dichiarato nella sopracitata risoluzione ONU 1244 secondo la quale lo *status* del territorio sarebbe stato il tema di una fase successiva e avrebbe fatto seguito a fondamentali considerazioni riguardo diversi fattori, non in ultimo proprio la volontà del popolo.

Ad ogni modo, l'Assemblea emersa dalle elezioni del 2007 era orientata sempre più verso l'indipendenza e la lentezza della comunità internazionale la portò inevitabilmente alla dichiarazione del 17 febbraio 2008.

La Serbia non riconobbe, e tutt'ora non ha riconosciuto, lo *status* del Kosovo e immediatamente richiese un parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sulla legittimità della dichiarazione. Il 22 luglio 2010 la Corte si è espressa affermando che la dichiarazione di indipendenza non ha violato alcuna norma del Diritto internazionale.

Il Kosovo è comunque stato riconosciuto come indipendente da 101 Stati pur rimanendo sostanzialmente sotto la protezione e la guida più o meno diretta della comunità internazionale.

Il nuovo ordinamento continua dunque a mantenere delle sue tipicità in parte responsabili del continuo deterioramento dei rapporti con Belgrado e soprattutto con la comunità serba residente nel territorio.

Ancora una volta le tutele espresse dalle norme di vario grado non riescono a superare le barriere sociali, storiche e culturali che da secoli animano tutta l'area dei Balcani Occidentali.

Con la dichiarazione unilaterale d'indipendenza il Kosovo non si è comunque del tutto emancipato dalla comunità internazionale. Da un punto di vista formale, la nuova Costituzione è al pari degli accordi di Dayton donata dalla comunità internazionale. Inoltre, i richiami al diritto internazionale e ai Trattati possono portare alle medesime considerazioni già espresse sul caso bosniaco relativamente alla gerarchia delle fonti e alla commistione tra diritto interno ed internazionale. La sovranità del Kosovo risulta, però, diluita anche sul piano sostanziale dal momento in cui il divieto di formare un esercito accolto nel Piano Ahtisaari si era tramutato nell'istituzione di una Forza di sicurezza formata da pochi uomini della Presenza Militare Internazionale. Inoltre, la figura dell'Alto Rappresentante Civile Internazionale (ICR) rimarrà

¹²⁵ C. STAHN, *Constitution without a State? Kosovo under the United Nation Constitutional Framework for Self-Government*, in *Leiden Journal of International Law*, V. 14, n.3, 2001, 531-561;

fino al 2012 come l'ultimo interprete della legislazione e della validità delle nomine del Governo¹²⁶.

La nuova Costituzione del Kosovo si pone nella seconda parte del Preambolo l'ambizioso obiettivo di essere con il suo popolo il propulsore per la pace e la stabilità nell'area e nell'intera Europa sviluppando rapporti di cooperazione con gli Stati confinanti e inserendosi nel contesto euro-atlantico.

Al di là degli obiettivi programmatici, ciò con cui davvero si segna la fine con il passato a sovranità limitata del Kosovo è stabilito nell'articolo 1 a norma del quale il nuovo Stato si proclama indipendente, sovrano, democratico, unico e indivisibile. Il quadro internazionale, e soprattutto le tensioni mai assopite con la Serbia hanno imposto alla coscienza del costituente kosovaro la scrittura del terzo comma con il quale il Kosovo annuncia di non avere pretese territoriali alcune.

Anche l'articolo 2 conferma la sovranità del Kosovo stabilendo che questa appartiene al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti democraticamente eletti e tramite strumenti di democrazia diretta.

Gli organi costituzionali sono introdotti dall'articolo 4 con il quale si ha una prima descrizione della forma di Governo parlamentare.

La struttura dell'Assemblea monocamerale resta invariata e non cambiano neppure le quote destinate alle minoranze serbe e agli altri gruppi etnici. Viene però modificato in parte il sistema elettorale eliminando la lista bloccata. L'ufficio di Presidenza è leggermente ridimensionato essendo composto da un Presidente, espressione del partito maggioritario, e da cinque suoi Vice di cui due espressioni della minoranza serbe e di un altro gruppo minoritario. Infine, l'articolo 70 introduce l'incompatibilità con le altre cariche di Governo.

L'Assemblea è legata al Governo dalla fiducia che deve essergli accordata entro 15 giorni dalla nomina presidenziale. La maggioranza richiesta è quella assoluta e qualora non sia conseguita il Presidente nomina un nuovo Primo Ministro che deve presentarsi con la compagine governativa entro 10 giorni per ottenere la fiducia dalla maggioranza assoluta dell'Assemblea. Qualora anche il secondo e il terzo tentativo dovessero fallire il Presidente ricorre allo scioglimento.

All'interno dell'esecutivo deve essere garantito almeno un ministero ad un serbo e un altro tra i rappresentanti degli altri gruppi non maggioritari. Anche tra i Vice Primi Ministri deve esserci equilibrio etnico attraverso la nomina di due serbi e altri due di diversa minoranza nazionale.

¹²⁶ E. CUKANI, *op. cit.*, 316;

Il Presidente della Repubblica invece svolge essenzialmente funzioni di rappresentanza e di garanzia costituzionale. Viene eletto dal parlamento per cinque anni. Tra le sue prerogative c'è la possibilità di rinviare una legge da promulgare in Aula ma solo motivando il suo rifiuto con elementi di pericolosità insiti nel testo presentato. Il Capo dello Stato può essere destituito dall'Assemblea tramite una mozione firmata da almeno un terzo dei suoi componenti e solo nel caso in cui venga emessa una sentenza penale ai suoi danni, sia gravemente malato oppure per gravi violazioni alla Costituzione come prevede l'articolo 91.

Per quanto riguarda il decentramento amministrativo questo riflette il modello che aveva già preso piede nell'epoca transitoria della divisione in municipalità la cui disciplina di dettaglio viene riservata ad una legge.

Il sistema politico-istituzionale del Kosovo ha prodotto negli anni sempre un'alternanza politica tra forze progressiste e forse conservatrici tendenzialmente nazionaliste. Quando queste ultime detengono la maggioranza i rapporti con la Serbia e tendono inevitabilmente ad incrinarsi anche per l'applicazione delle normative a tutela e protezione delle minoranze viene scoraggiata e limitata.

Nel difficile contesto di riconquista della propria identità statale e nella costruzione di quella democratica il Kosovo ha intrapreso anche il percorso dell'integrazione europea. Il 1° aprile del 2016 sono entrati in vigore gli ASA e il 15 dicembre 2022 il Kosovo ha presentato domanda di adesione. I problemi riscontrati da parte della Commissione europea nei suoi *Report* annuali sono sostanzialmente legati proprio alla mancanza di implementazione dell'autonomia che spetterebbe ai comuni al Nord del suo territorio a maggioranza serba¹²⁷.

3.1. *La tutela delle minoranze dell'ambito del Constitutional Framework for Provisional Self-Government*

La questione della protezione e della tutela delle minoranze nel nuovo quadro normativo è stato un tema messo sin da subito in primo piano. La sua disciplina si deve agli esperti del Gruppo di lavoro delle minoranze delle Nazioni Unite, che si riuniva a Ginevra e che fu istituito all'interno dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti umani.

Nel testo del CFPS, le tutele e le garanzie delle minoranze erano garantite dall'art. 4 nel quale venivano disciplinati una serie di diritti delle comunità, tra cui il diritto all'uso della propria

¹²⁷ COMMISSIONE EUROPEA, *Kosovo, Report 2022*, Bruxelles, 12/10/2022, 8;

lingua dinanzi a tribunali ed enti pubblici, il diritto all'istruzione nella propria lingua madre, il diritto all'accesso alle informazioni nella propria lingua, il diritto di istituire associazioni e quello di avere riservata una quota di impieghi presso gli enti pubblici a tutti i livelli¹²⁸. Nel paragrafo 4.1. in particolare, viene data una definizione di comunità intesi come tutti quei cittadini appartenenti allo stesso gruppo etnico, religioso o linguistico. Il termine comunità, in realtà compare già due volte anche nel Preambolo del quadro provvisorio nel quale si riconosce il bisogno di tutelare e promuovere i diritti di tutte le comunità e dei loro membri. Nell'ultimo paragrafo del Preambolo, poi, si riconosce anche l'importanza di creare ambiente libero e aperto per facilitare la partecipazione al processo di democratizzazione di tutte le persone inclusi i membri delle comunità¹²⁹. Ad ogni modo, nella Costituzione all'art. 4.2 viene precisato che le comunità etniche non sono ad appartenenza necessaria ovvero che l'affiliazione non è obbligatoria e la sua mancanza non è causa di discriminazione. Il principio sotteso è quello della società multinazionale dove il fattore etnico viene depotenziato¹³⁰.

Il testo garantiva poi anche l'osservazione delle garanzie espresse a livello internazionale dai diversi trattati ivi citati.

Il rispetto dei diritti e degli interessi delle Comunità compariva nell'elenco delle competenze riservate al SRSG disciplinate al Capitolo 8.

Veniva, poi, assicurata la rappresentanza di tutte le comunità minoritarie non albanesi all'interno dell'Assemblea ai sensi dell'articolo 9.1.3 lettera b riservando loro 20 dei 120 seggi. Tra questi, 10 seggi spettavano ai serbi mentre l'altra metà era ripartita proporzionalmente tra i partiti rappresentanti le altre minoranze presenti nel territorio.

Inoltre, la Presidenza dell'Assemblea era collegiale e degli otto componenti uno doveva essere scelto all'interno di un partito rappresentante il gruppo etnico serbo ed un altro tra i deputati dei partiti di minoranza ad esclusione di quello serbo¹³¹.

Sul piano del procedimento legislativo, l'articolo 9.1.12 istituiva una Commissione per i diritti e gli interessi delle Comunità formata da due membri per ciascun gruppo etnico, o uno solo qualora non ve ne fossero di più tra gli eletti. L'importanza di tale organo è dichiarata dal paragrafo successivo a norma del quale qualsiasi membro della Presidenza poteva per qualsiasi legge in esame porre la questione dell'interesse vitale dinnanzi la Commissione che avrebbe deciso, con l'approvazione della maggioranza dei suoi componenti, se proporre delle

¹²⁸ Art. 4, comma 4;

¹²⁹ Come già visto, ancora una volta i titolari di diritti e tutele sono i membri e non le comunità stesse;

¹³⁰ M. MAZZA, *op. cit.*, 9;

¹³¹ Gli altri sei membri della Presidenza, a norma dell'articolo 9.7 erano così ripartiti: 2 al primo partito, 2 al secondo, 1 al terzo e 1 al quarto;

raccomandazioni al *plenum* o meno. Nel primo caso le raccomandazioni dovevano essere redatte ed inviate entro il termine di due settimane. La Commissione poteva, poi, sempre proporre leggi o altre misure da sottoporre alle autorità competenti e relative alla tutela e garanzia dei diritti delle minoranze. Qualsiasi membro della Commissione, inoltre, poteva allegare alla legge sottoposta a parere o quelle proposte dall'organo stesso un testo contenente la propria opinione a riguardo. Infine, alla Commissione potevano essere chiesti pareri dalla Presidenza, dalle Commissioni funzionali o da un gruppo di almeno dieci deputati.

Le Comunità possono intervenire nel procedimento legislativo anche nel caso disposto dall'articolo 9.1.39 nella parte in cui prevede che qualsiasi deputato se supportato da altri 5 può, entro 48 ore dall'approvazione della legge, sollevare la questione dell'interesse vitale presentando una mozione alla Presidenza. Quest'ultima chiede ai promotori del progetto di legge che forniscano motivazioni a difesa del carattere non discriminatorio della loro proposta e allo stesso tempo invita le due parti a nominare due rappresentanti per comporre eventualmente un *Panel* per l'accordo che verrà integrato da un terzo membro scelto dal SRSB. Ricevute le motivazioni dai proponenti, la Presidenza entro cinque giorni poteva proporre una risoluzione all'Assemblea. Qualora questo tentativo fosse andato perso allora veniva costituito il *Panel* di cui sopra con il compito, sempre entro altri cinque giorni, di preparare una proposta raccomandando il *plenum* o di accogliere la mozione, o di adottare una legge emendata nella parte in cui ritenuta lesiva degli interessi vitali. L'Assemblea poteva rigettare il parere del Panel e la legge resta in vigore così come precedentemente approvata.

Dunque, i deputati di una Comunità minoritaria non avevano un potere di controllo preventivo ma potevano, per bloccare una legge ritenuta lesiva dei propri interessi vitali e di conseguenza contraria ai dettami del *Constitutional Framework*, adire la Camera Speciale della Corte Suprema per gli Affari Costituzionali. Questa, a norma dell'articolo 9.4.11 poteva essere interpellata dal Presidente del Kosovo, da qualsiasi membro della Presidenza dell'Assemblea e da gruppi di cinque deputati che in questo caso corrispondevano agli stessi titolari del diritto previsto dall'articolo 9.1.39.

Se l'organo di giustizia costituzionale avesse ritenuto che la norma fosse stata effettivamente contro il CFPSG o contro gli strumenti internazionali esposti nell'articolo 3 relativo ai Diritti Umani questa sarebbe stata cassata dall'ordinamento.

Tornando all'interno dei lavori d'Aula, l'articolo 9.1.50 garantiva la possibilità per tutti i membri dell'Assemblea appartenenti a comunità di minoranza di potersi esprimere nella propria lingua sia per comunicazioni orali e che per documenti scritti. In questi casi i deputati delle comunità albanesi e serbi provvedevano alla traduzione ufficiale nelle rispettive lingue. Ad ogni

modo, come si legge nel paragrafo successivo, tutte le leggi dovevano essere pubblicate oltre che nelle due lingue ufficiali anche in bosniaco, turco e inglese.

Il documento costituzionale provvisorio regolava, poi, la partecipazione delle minoranze anche all'interno del Governo stabilendo all'articolo 9.3.5 che almeno 2 Ministri dovevano appartenere ad una Comunità che non fosse quella maggioritaria in Assemblea. Tra questi uno doveva essere serbo ma qualora l'esecutivo fosse stato composto da più di 12 dicasteri un terzo doveva essere assegnato ad un altro membro di una Comunità sempre che non avesse la maggior parte dei deputati eletti.

In ogni caso, comunque, la composizione del Governo tra gli altri doveva essere sempre discussa con i rappresentanti dei gruppi delle Comunità non maggioritari.

Da una lettura complessiva si evince che le Comunità non sono dotate di poteri particolarmente incisivi dal momento in cui i pareri della Commissione di cui sopra non sono vincolanti e la maggioranza richiesta dall'Assemblea per superare i pareri del *Panel* istituito ai sensi dell'articolo 9.1.41 non è diversa da quella che già aveva approvato la legge senza dunque aggravare realmente, se non in termini di tempo, il procedimento.

Indubbiamente, però, il merito del CFPSG è quello di aver riconosciuto non solo le Comunità di minoranza ma aver anche attribuito loro particolari tutele e diritti oltre che spazi riservati nella rappresentanza all'interno delle istituzioni coinvolte nella funzione di indirizzo politico. Si tratta, come visto, di spazi non sufficienti ma comunque minimi per iniziare a plasmare il futuro ordinamento del Kosovo su un modello consociativo¹³².

L'ordinamento non ancora indipendente del Kosovo potrebbe alla lontana ricordare una via di mezzo tra quello della Bosnia di Dayton e quello macedone successivo al 2007. Da una parte, infatti, si abbozzano strumenti quali i *quorum* etnici e istituti come quello dell'interesse vitale delle Comunità (Popoli nel caso bosniaco) ma dall'altra il modello di integrazione assomiglia più a quello frutto degli accordi di Ohrid¹³³.

L'analogia con la Bosnia è ovvia e scontata dal momento in cui anche in questo caso il processo di *State-building* e di democratizzazione è stato inizialmente sostanzialmente eterodiretto e guidato soprattutto dalle missioni delle Nazioni Unite.

L'esempio macedone, per altro come detto successivo al CFPSG, può invece confermare come gli ordinamenti *post* Jugoslavia siano perennemente in cerca di soluzioni per risolvere la

¹³² A. HAJRULLAHU – A. VUKPALAJ, *Forging Kosovo: Between Dependence, Independence, and Interdependence*, in *Interdisciplinary Studies on Central and Eastern Europe*, V. 23, 2021, 151 ss;

¹³³ Come si vedrà nel prossimo paragrafo dedicato alla Macedonia furono degli accordi raggiunti con la mediazione della comunità internazionale per mettere fine allo scontro prima politico e poi militare tra governo macedone e comunità albanese;

questione dell'integrazione delle minoranze e della coabitazione tra popoli e attingano alle esperienze confinanti seguendo un principio proprio di contaminazione etnica. Infatti, non è un caso che la minoranza che ha maggiormente beneficiato degli accordi di Ohrid sia proprio quella albanese. In altre parole, le soluzioni e gli accordi interni sono spesso frutto di pressioni da parte delle autorità di quegli Stati confinanti dove la minoranza in questione è invece maggioranza.

3.2. *La legislazione primaria a tutela delle minoranze all'epoca dell'amministrazione transitoria dell'ONU*

L'intervento internazionale non si è limitato a delineare l'assetto costituzionale del Kosovo ma si è esteso all'implementazione normativa dei principi espressi nel CFPSG. Infatti, il vero capolavoro della comunità internazionale è la Legge contro la discriminazione, approvata dall'Assemblea del Kosovo, ovvero dall'organo legislativo direttamente eletto dagli aventi diritto¹³⁴, nel 2004¹³⁵ ritenuta come la regolamentazione in materia più all'avanguardia dell'epoca¹³⁶.

La discriminazione, non solo etnica, è sempre stato un fenomeno largamente diffuso in Kosovo¹³⁷ e la nuova normativa, soprattutto considerano la sua formazione eterodiretta, ha avuto ben pochi effetti nella pratica essenzialmente a causa della mancanza di responsabilità da parte delle autorità pubbliche e locali e dell'implementazione arbitraria dello Stato di diritto¹³⁸.

Ad ogni modo, sul piano formale la legge del Kosovo appariva ineccepibile a partire dalla sua struttura improntata sulle due principali direttive europee ovvero la *Race equality Directive*¹³⁹ e la *Employment Directive*¹⁴⁰. La prima vieta qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata sull'appartenenza etnica mentre la seconda impone un equo trattamento sul piano dell'impiego e dell'occupazione lavorativa.

¹³⁴ Parte 9 del CFPSG;

¹³⁵ *Law on Anti-Discrimination* n. 2004/3; *Regulation on the Promulgation of the Anti-Discrimination Law* n. 2004/32;

¹³⁶ Ambassador W. WENNDT, Head of the OSCE Mission in Kosovo, and A. ÇEKU, Prime Minister of Kosovo, *Implementing the Anti-Discrimination Law. A Challenge for Kosovo* in OSCE Mission in Kosovo, Prishtina, 2007, 5;

¹³⁷ A conferma di ciò v. *Republic of Kosovo Ombudsperson Institution, "Eighth Annual Report 2007-2008 Addressed to the Assembly of Kosovo"*, 21 luglio 2008, 67; e v. HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Concluding Observations on Kosovo (Serbia)*, CCPR/C/UNK/CO/1, 14 agosto 2006, par. 21;

¹³⁸ *Ibidem*;

¹³⁹ 2000/43/EC, 29 giugno 2000.

¹⁴⁰, 2000/78/EC, 27 novembre 2000

Nel caso specifico, la norma proibisce discriminazioni dirette o indirette basate sul genere, l'età, lo stato civile, la lingua, disabilità fisiche o psichiche, orientamenti sessuali, affiliazione politica, origini etniche o nazionalità, credo religioso, origini sociali o razziali, proprietà o qualsiasi altro status. Oltre ad essere un ampio e non tassativo elenco, la protezione risulta piuttosto estesa anche in considerazione del fatto che si applica a tutte le azioni od omissioni da parte di persone fisiche o giuridiche sia nella sfera pubblica che privata in particolare se incide sulla limitazione dei diritti, tra gli altri, di impiego, di formazione, educazione, possedimenti e partecipazione alla vita pubblica come si riscontra dalla lettura dell'articolo 4.

Un altro elemento innovativo della legge è quello previsto dall'articolo 8 ovvero l'inversione dell'onere della prova¹⁴¹.

Numerosi atti amministrativi sono stati emanati nei due anni successivi¹⁴² per l'implementazione della norma e nel maggio 2006 è entrato in vigore anche un Codice di condotta dei funzionari pubblici¹⁴³ all'interno del quale si stabiliva che il lavoro pubblico dovesse essere svolto, tra i tanti, anche nel rispetto del principio di antidiscriminazione¹⁴⁴ pur non generando i risultati auspicati per via, come già detto, delle resistenze sistemiche all'interno sia degli organi dello Stato centrali e periferici che della stessa società¹⁴⁵. Anche sul piano della giustizia, le lacune e il debole intervento delle Corti hanno contribuito alla mancata implementazione delle norme contro la discriminazione. Una parziale eccezione è stata individuata nell'*Ombudsman*¹⁴⁶ il cui ruolo in materia è stabilito dall'articolo 10 della Legge contro la discriminazione¹⁴⁷. Nella pratica, le sue funzioni sono quelle di ricevere istanze e avviare indagini relative ad azioni o omissioni che concretizzano fattispecie di discriminazione ma può anche agire *ex officio*. In genere, le procedure sono rapide e snelle e ciò ne ha favorito indubbiamente il ricorso. Resta comunque, sempre titolare di funzioni sostanzialmente informali e non può infliggere sanzioni.

¹⁴¹ Per ulteriori dettagli su pene e procedimento v. E. LANTSCHNER, *Protection of Minority Communities in Kosovo: Legally Ahead of European Standards—Practically Still a Long Way to Go*, *Review of Central and East European Law*, n.33, 2008, 459;

¹⁴² Ad esempio, *Comprehensive Action Plan for the Implementation of the Anti-Discrimination Law* del 2005; *Administrative Instruction n.04/2006 on the Implementation of the Anti-Discrimination Law*;

¹⁴³ *Civil Servants' Code of Conduct* n.01/2006;

¹⁴⁴ E. LANTSCHNER, *op. cit.*, 460;

¹⁴⁵ A conferma di ciò si veda il parere della COMMISSIONE EUROPEA contenuta nel documento *Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008*, Brussels, 6 November 2007;

¹⁴⁶ H. JASHARI, *Kosovo's Anti-Discrimination Law and the Ombudsperson's Role in it*, in *OSCE Mission in Kosovo*, *op.cit.*, 25.

¹⁴⁷ Anche l'articolo 10.3 del *Provisional Constitutional Framework* assegna all'Ombudsman il compito di dare priorità alle questioni relative alle discriminazioni, in questo caso specificamente relative alle Comunità e ai loro membri;

Inoltre, fu approvata nel 2006 anche la Legge sull'uso delle lingue¹⁴⁸ la quale ha riconosciuto lo *status* di lingue ufficiali sia all'albanese che al serbo con la possibilità di attribuirlo anche ad altre ma solo al verificarsi di determinate circostanze. In particolare, sulla base dell'articolo 2.3 e 2.4 della legge, qualsiasi lingua se tradizionalmente parlata o se parlato da almeno il 3% della relativa popolazione locale dà diritto a chi la utilizza di ricevere documenti e servizi nella lingua madre.

Inoltre, le lingue parlate da almeno il 5% della popolazione di una municipalità possono essere riconosciute come ulteriori lingue ufficiali del Comune di riferimento.

Il grande limite di queste disposizioni risiede nel fatto che per poterla implementare sarebbe stato opportuno conoscere i dati demografici della popolazione del Kosovo ma senza l'organizzazione di un censimento sono rimaste inapplicate.

La legge sulle lingue, così come quella contro le discriminazioni, rappresenta quindi ancora una volta uno strumento giuridico avanzato ma che resta tale solo sul piano formale.

Dopo anni di conflitti etnici più o meno latenti, le diverse comunità non sono più in grado di vivere in un contesto multietnico. La segregazione, il separatismo e la diffidenza tra i popoli rendono sia le norme di principio che quelle più vicine alla vita quotidiana del cittadino strumenti morti in una società come quella del Kosovo.

3.3. Dall'affermazione dello Stato unitario e multietnico all'esperimento della devoluzione asimmetrica

Nella prima parte del Preambolo della nuova Costituzione adottata dalla stessa Assemblea che aveva approvato la dichiarazione unilaterale di indipendenza ricalcando quasi integralmente il piano Ahtisaari¹⁴⁹ viene proclamata l'esistenza del popolo kosovaro e la sua volontà nel dotarsi di tale Carta.

Non ci sono altri riferimenti nel preambolo a popoli e minoranze ma si descrive il Kosovo come uno Stato libero, democratico, portatore di pace e le cui istituzioni garantiscono i diritti di ogni cittadino e le libertà civili e l'uguaglianza per tutti.

¹⁴⁸ Law on the Use of Languages n. 02/L-37; Regulation on the Promulgation of the Law on the Use of Languages n. 2006/51;

¹⁴⁹ Sul processo costituente del Kosovo. F. PALERMO, *Dichiarazione di indipendenza del Kosovo e potere costituente nella prospettiva della Corte Internazionale di Giustizia: dal pluralismo al formalismo*, in L. GRADONI – E. MILANO, *Il parere della Corte Internazionale di Giustizia sulla Dichiarazione di indipendenza del Kosovo*, Padova, Cedam, 2011, 180-196;

A conferma di ciò l'art. 1 proclama il Kosovo come lo Stato di tutti i suoi cittadini mentre all'articolo 3 pur individuando la società che lo compone come multietnica introduce in realtà le due categorie di maggioranza e comunità minoritaria. Quest'ultima all'articolo 67 identifica si identifica come una entità di abitanti del medesimo gruppo nazionale o etnico, linguistico o religioso tradizionalmente presente sul territorio del nuovo Stato.

Riguardo ai diritti linguistici l'articolo 5 definisce come ufficiali l'albanese e il serbo mentre la lingua turca, bosniaca e della comunità rom possono essere utilizzate ufficialmente solo a livello di municipi.

Vale poi per la tutela delle minoranze il richiamo dell'articolo 22 all'applicazione diretta dei trattati internazionali introdotto dall'articolo 19¹⁵⁰ mentre l'articolo 24 sancisce il principio di uguaglianza e il divieto di ogni forma di discriminazione. Come specificato dall'ultimo comma di questa disposizione, tale principio non impedisce che vengano approvate misure per la promozione e la tutela di diritti individuali o collettivi di categorie o gruppi deboli.

L'articolo 38, poi, disciplina la libertà di coscienza e religiosa a norma del quale è possibile professare qualsiasi culto purché non contrario all'ordine pubblico, professarsi ateo o rigettare qualsiasi affiliazione. Tutte le confessioni sono libere di dotarsi di un proprio ordinamento interno e di creare istituzioni scolastiche o assistenziali come regola l'articolo 39.

La Costituzione potenzia anche il diritto alla rappresentanza e alla partecipazione politica delle minoranze da una parte, come anticipato, confermando la composizione etnica dell'Assemblea e degli altri organi costituzionali e poi introducendo nel procedimento legislativo l'istituto dell'interesse vitale che può essere protetto votando una legge che lo richiami con la maggioranza sia dell'Aula che interna ai gruppi minoritari. Inoltre, tali leggi non possono essere oggetto di *referendum* come previsto dall'articolo 81. La doppia maggioranza è richiesta anche in caso di emendamenti alla Costituzione.

Inoltre, viene introdotta anche la Commissione parlamentare permanente per i diritti e gli interessi delle comunità il cui compito è quello di riesaminare le leggi, avanzare raccomandazioni sui testi esaminati qualora riguardasse i diritti e le libertà delle minoranze. La composizione della Commissione rispecchia il suo ruolo dal momento in cui un terzo dei suoi membri sono scelti tra i deputati serbi, un terzo tra quelli appartenenti ad altre minoranze e un terzo tra la maggioranza ai sensi dell'articolo 78.

¹⁵⁰ Si tratta in particolare della Dichiarazione universale dei diritti umani; Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali; Il Patto internazionale sui diritti civili e politici; la Convenzione quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali, la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne; la Convenzione sui diritti dell'infanzia e del fanciullo e la Convenzione contro la tortura e altri trattamenti e punizioni crudeli, disumani e degradanti e relativi protocolli;

A livello locale, invece, se almeno il 5% della popolazione fa parte di una comunità allora viene riservato il posto di vice Presidente, responsabile tra l'altro a riesaminare gli atti lesivi dei diritti e delle libertà delle minoranze e di rimetterli al Consiglio e di impugnarlo dinnanzi alla Corte Costituzionale qualora non venga rivisitato secondo le sue considerazioni. Tali minoranze a norma dell'articolo 62 hanno poi diritto anche ad un seggio nel Consiglio municipale.

Relativamente all'autogoverno locale i municipi a maggioranza serba godono di particolari prerogative riconosciute dalla Legge sull'Autogoverno del 2008.

In generale la legge disciplina l'intera materia relativa a tutti e trentotto i municipi con cui è suddiviso il territorio del Kosovo. La ripartizione dei poteri, le autonomie e le competenze sono sostanzialmente simili a quelli già analizzati nei casi della Serbia e Montenegro. Si tratta, dunque, di autonomia statutaria, competenze nelle materie non riservate allo Stato.

È però da notare che la legge introduce all'articolo 42 un particolare obbligo in capo alle municipalità ovvero quella di dover creare le condizioni affinché tutte le diverse identità linguistiche, etniche o religiose delle comunità anche minoritarie possano esprimersi e preservarsi.

La legge richiama poi la norma sulle minoranze linguistiche secondo la quale se una lingua è parlata da almeno il 10% della popolazione allora può considerarsi ufficiale.

Per quanto riguarda i municipi a maggioranza serba questi godono di una speciale tutela in particolare per quel che concerne la promozione della propria cultura e religione oltre che ad avere la competenza di selezionare le forze dell'ordine ai sensi degli articoli 22 e 23. Inoltre, nel 2013 sono stati firmati a Bruxelles degli Accordi sulla formazione di Associazioni di municipalità serbe tra Serbia e Kosovo con il patrocinio dei rappresentanti dell'Unione Europea.

Tali accordi, non ancora del tutto implementati, aumenterebbero il grado di asimmetria nel decentramento kosovaro. Si tratta di uno strumento giuridico particolare sia per la sua natura internazionale sia perché interviene su una materia quale quella dell'organizzazione territoriale che generalmente rappresenta un'ampia prerogativa della sovranità dello stesso Stato.

Secondo gli Accordi, comunque, tali Associazioni dovrebbero essere un'unione di municipi popolati da maggioranza serba con specifiche competenze a livello di pianificazione, sanità, in ambito culturale che possono essere esercitate attraverso l'istituzione di propri organi. Le Associazioni sembrerebbero stabilizzarsi su un livello territoriale superiore rispetto ai municipi dal momento in cui secondo gli accordi è possibile che esse attribuiscono propri poteri ai municipi dando per scontato, dunque, che ne siano titolari.

Non si tratta, quindi, di una mera aggregazione finalizzata alla promozione e alla tutela rafforzata dei diritti di una comunità territorialmente circoscritta assomigliando più ad un nuovo livello territoriale che derogherebbe in maniera ingiustificabile a quanto disciplinato dalla Costituzione sia in termini di indivisibilità dello Stato sia per quel che riguarda le disposizioni sui rapporti centro-periferia.

Negli accordi è poi stabilito che i rappresentanti delle Associazioni dovranno essere parte del Consiglio consultivo di cui si dirà a breve in modo da integrarle nel sistema nazionale di protezione delle minoranze evitando che rappresenti eccessivamente una devianza.

Tra gli strumenti comuni a tutte le comunità riconosciuti dalla legge sull'autogoverno ci sono i Comitati per le Comunità come organi di autonomia non territoriale.

In realtà, tale previsione si armonizza con l'istituzione del Consiglio consultivo delle comunità previsto invece dall'articolo 2 della Legge sulla protezione e la promozione dei diritti delle comunità e dei loro membri modificata del 2006 ma come risulta dalle ultime modifiche del 2011.

Questa legge è importante soprattutto perché risolve un problema che aveva in passato causato non poche difficoltà alla comunità kosovara all'epoca incagliata nella Repubblica Serba. Infatti, non solo l'articolo 1 dà una definizione di comunità richiamando la Costituzione e fornendone un elenco¹⁵¹ ma stabilisce anche che se la popolazione maggioritaria si trovi minoritaria in un determinato livello locale allora può godere di tutti i diritti riconosciuti alle minoranze.

Tornando al Consiglio consultivo, la legge ne delinea un modello che in termini di competenze e funzioni sembrerebbe essere meno incisivo di quelli previsti dalle normative serbe e montenegrine. Il Consiglio può solo esprimere osservazioni o pareri senza vincolare le istituzioni a cui si rivolge salvo che per un minimo obbligo di dare una risposta. Eppure, il Consiglio kosovaro risulta essere molto più attivo e partecipe nell'attività legislativa che non gli altri due esempi.

Analogamente al caso montenegrino anche la composizione del Consiglio consultivo risulta essere mista comprendendo membri di provenienza politica e istituzionale e altri da parte della società civile. Infine, il Consiglio può dotarsi di un suo Statuto e riceve i finanziamenti dallo Stato tramite un fondo destinato.

In ultimo è da ricordare che per i serbi del Kosovo, ancor più che per quelli residenti in Montenegro, la Serbia esercita la sua protezione ai sensi dell'articolo 13 della sua Costituzione. Questo strumento insieme all'Associazione dei comuni potrebbe portare le comunità serba ad

¹⁵¹ Serbi, turchi, bosniaci, rom, ashkali, egiziani, gorani, montenegrini, croati e altre comunità;

accrescere lo spirito secessionista e dimostrerebbe anche, come se l'esempio della Jugoslavia e della Bosnia non fossero sufficienti, che l'eccessivo decentramento territoriale in un ordimento etnicamente complesso dove i conflitti non sono istituzionali ma etnici, politici e militari può portare alla radicalizzazione delle posizioni estreme con il rischio di gravi e irreparabili rotture.

La tensione con la popolazione serba è poi riesplora negli ultimi anni a seguito della cosiddetta "guerra delle targhe" la cui origine è da ricercarsi nell'Accordo di Bruxelles firmato tra Serbia e Kosovo nel 2011 a norma del quale e nel rispetto delle condizioni di reciprocità Pristina avrebbe dovuto modificare la sua legge sulla circolazione per introdurre targhe automobilistiche provvisorie per tutte le auto immatricolate in Serbia dove tale legge nei confronti delle auto del Kosovo era già in vigore.

Infatti, le auto provenienti dal Kosovo e in entrata in Serbia devono applicare una targa provvisoria pagando un pedaggio giornaliero e non possono circolare con quella originaria in tutto il territorio serbo. Dal 1° agosto 2022 anche in Kosovo non sarebbero più potute circolare targhe serbe e le auto provenienti dalla Serbia avrebbero dovuto dotarsi di una provvisoria. Ciò implicava però che anche tutti i serbi residenti o cittadini del Kosovo avrebbero dovuto immatricolare nuovamente le proprie vetture che fino ad allora invece potevano ancora ricevere i documenti dalle motorizzazioni serbe.

Ciò ha provocato le dimissioni copiose di diversi membri dell'amministrazione del Kosovo di origine serba e l'abbandono dell'Aula parlamentare da parte dei membri serbi.

La crisi interna si è presto tradotta in attriti diplomatici provocando lo stallo dei negoziati mediati dalle organizzazioni internazionali e dall'Unione Europea per la stabilizzazione dei rapporti tra i due ordinamenti e il riconoscimento del Kosovo da parte della Serbia che, si ricorda, è anche condizione necessaria per l'adesione europea di quest'ultima.

Ad ogni modo, data la portata conflittuale della disposizione le autorità di Pristina posticiparono di un mese l'entrata in vigore della norma.

La norma è poi entrata in vigore solo alla fine del 2022 provocando a novembre le dimissioni di massa dei funzionari pubblici serbi nelle zone del Nord del Paese. Ciò ha portato all'indizione di elezioni amministrative anticipate il 23 aprile 2023 boicottate dai serbi su suggerimento del Presidente Vucic secondo il quale questo sarebbe un gesto antidemocratico da parte di Pristina. L'affluenza serba non ha infatti toccato neppure il 4% e di conseguenza ha portato per la prima volta alla vittoria sindaci di nazionalità kosovara in municipi popolati da una maggioranza serba.

In alcuni comuni la protesta si è trasformata in scontri tra manifestanti e forze dell'ordine del Kosovo. Diversi sindaci sono stati impossibilitati a prendere servizio bloccati dai manifestanti serbi.

Dal 26 maggio il Presidente Vucic ha messo in stato dall'allerta l'esercito al confine con il Kosovo. L'intervento di mediazione dei Paesi europei e occidentali non ha tuttavia sortito alcun effetto e gli scontri e le protesta al Nord del Kosovo proseguono mentre da Belgrado non arriva alcun cenno di pacificazione.

4. Democratizzazione, tutela delle minoranze ed integrazione europea: un percorso unico nell'ordinamento della Macedonia Settentrionale

La transizione democratica della Macedonia si è avviata all'interno della Federazione socialista jugoslava in modo del tutto peculiare rispetto ai casi delle altre Repubbliche. Elemento caratterizzante è stato, infatti, il fiorire di un ricco associazionismo che ha anticipato la stagione del pluralismo politico.

Le organizzazioni istituite durante gli anni Ottanta erano espressione della complessa articolazione della Macedonia in termini etnici, culturali, linguistici e religiosi che molto spesso si erano fatte portavoce di questioni scarsamente rappresentate nelle agende politiche locali e federali. Tra queste non sono mancate anche le attenzioni al tema dei diritti delle minoranze che in un contesto multinazionale come quello della Macedonia avrebbero guadagnato sempre più spazio¹⁵². La popolazione della Repubblica è ancora lo Stato più etnicamente eterogeneo della *ex* Jugoslavia infatti solo il 58,44% della popolazione appartiene al gruppo etnico macedone che è di origine slava, un importante 24,3% sono invece albanesi e il resto della popolazione è suddiviso tra diverse nazionalità che non superano il 4%¹⁵³. Questa composizione ha contribuito sul piano politico a far protendere la dirigenza macedone, allora ancora unita nella Lega dei comunisti, a schierarsi su una posizione intermedia rispetto a quelle prospettate da Serbia e Slovenia per risolvere la crisi jugoslava. Come già visto, Milošević mirava ad un accentramento in favore della Serbia attraverso l'indebolimento ulteriore delle istituzioni federali mentre la Slovenia si proiettava verso soluzioni più radicali e di rottura al fine di perseguire le sue finalità liberiste e liberali.

Rimanere in una federazione dove l'uguaglianza tra le Repubbliche e i popoli fosse realmente assicurata da un rafforzamento dei poteri e delle competenze centrali era la soluzione più auspicabile per tutte quelle unità federate economicamente arretrate, e che quindi giovarono dei vari meccanismi perequativi, e multinazionali dal momento in cui uno Stato composto difficilmente poteva essere anche uno Stato nazione.

Ma all'interno della Lega dei comunisti macedoni, una delle due fazioni formatesi all'indomani della morte di Tito si mostrò maggiormente propensa ad avviare un processo di

¹⁵² Proprio su questo tema ha focalizzato le sue attenzioni un'associazione di tifosi, il *Komiti*, che dopo aver ampliato i suoi campi di interessi dal mero sport allo *status* della Macedonia all'interno della Federazione, affrontando altre questioni storiche come la posizione e il ruolo dei gruppi minoritari;

¹⁵³ I turchi sono i più numerosi e sono circa il 3,86% della popolazione, seguiti dai rom, 2,53%, dai serbi 1,3% e poi da valacchi, bosniaci e altri che insieme non superano il 3%; i dati dell'ultimo censimento sono disponibili nello *Statistical Yearbook of the Republic of the North Macedonia 2022* al link https://www.stat.gov.mk/PrikaziPublikacija_en.aspx?id=34&rbr=862;

liberalizzazione. L'altra corrente, quella più conservatrice, si tingeva sempre di più di colori nazionalisti essenzialmente come risposta alla politica antimacedone portata avanti dai serbi attraverso gli strumenti federali¹⁵⁴.

Con la legalizzazione del pluralismo furono però i moderati a prevalere e con il discioglimento della Lega dei comunisti costituirono un nuovo partito social-democratico l'SKM-PDP poi SDSM (Unione Socialdemocratica macedone). Le istanze nazionaliste furono inizialmente assorbite da una di quelle associazioni sorte il decennio prima in particolare dal Movimento per l'azione pan-macedone (MAAK) che si indirizzava al rafforzamento di tutta la comunità macedone residente anche in Grecia e Bulgaria. Sul piano politico nel giugno 1990 il nazionalismo divenne la colonna portante del nuovo partito fondato da un gruppo di dissidenti della Lega ovvero l'Organizzazione Rivoluzionaria Interna Macedone-Partito Democratico Macedone per l'Unità macedone (VMRO-DPMNE)¹⁵⁵ che è stato uno degli attori protagonisti durante il secondo consolidamento.

Il sistema partitico è poi completato da un'altra forza determinante ovvero quella della coalizione della minoranza albanese.

Queste tre forze politiche hanno influenzato gli equilibri politici-istituzionali della Macedonia nel corso dei suoi primi dieci anni di transizione.

Le prime elezioni pluraliste del 1990 hanno visto trionfare il VMRO-DPMNE con il 31,7%, i socialdemocratici si assestarono invece sul 25% mentre la coalizione albanese superò il 18%. Inoltre, partecipò alla spartizione dei seggi anche l'Alleanza delle forze riformi, un partito economicamente orientato che conquistò il 14,5% delle preferenze.

Pochi mesi dopo, il 25 gennaio del 1991, sulla base del principio dell'autodeterminazione e del diritto di secessione l'Assemblea macedone (*Sobranie*) adottò la Dichiarazione della Sovranità della Macedonia a seguito della quale fu indetto un *referendum*, anche sull'esempio di Croazia e Slovenia, per l'indipendenza. Gli elettori che si espressero in favore dell'indipendenza l'8 settembre 1991 furono oltre il 95% dei partecipanti.

La secessione della Macedonia è l'unica, oltre al caso del Montenegro che però si separò dalla Serbia oltre un decennio dopo, nel contesto della Jugoslavia ad essersi svolta all'epoca della dissoluzione pacificamente e senza il coinvolgimento dell'Armata Jugoslava.

¹⁵⁴ Una delle leggi federali che portò il contrasto tra serbi e macedoni ad inasprirsi fu quella relativa alla possibilità dei serbi di rivendicare il possesso e i diritti reali sulle terre macedoni colonizzate in passato;

¹⁵⁵ Il VMRO era un partito rivoluzionario sorto a fine Ottocento contro l'Impero Ottomano per la rivendicazione dell'indipendenza, continuerà ad esistere anche durante i Regni jugoslavi;

Tutta vita, il paese non fu esente dagli scontri e fu travolto da una guerra durata quasi un anno, da gennaio a novembre del 2001, durante la quale si scontrarono le forze paramilitari albanesi costituite in Esercito di liberazione nazionale e i gruppi paramilitari macedoni.

Sin dalla fase costituente il partito maggioritario albanese, il PDP, chiese di definire con chiarezza lo *status* e i diritti del proprio gruppo nel testo della legge fondamentale altrimenti si sarebbe fatto promotore di un *referendum* per l'indipendenza nel territorio occidentale dello Stato. In assenza di una risposta soddisfacente la consultazione fu effettivamente celebrata nel 1992 ma, nonostante l'accoglimento della maggior parte della popolazione interessata per la formazione della Repubblica di Ilidria, non fu riconosciuto dal Governo. Ad ogni modo, l'obiettivo era più quello di lanciare un segnale che non di voler realmente procedere ad una separazione territoriale.

Il *casus belli*, però, fu il ritorno dopo sei anni del VMRO-DPMNE alla guida di una maggioranza che si pose in netto contrasto con quel potere informale che la minoranza albanese aveva continuato ad esercitare sottoforma essenzialmente di associazioni malavitose, in assenza di una politica inclusiva e garantista, tra il 1992 e il 1998 durante gli anni del Governo SDSM.

Inoltre, la guerra in Kosovo favorì nel 1999 un'affluenza senza precedente di albanesi nel territorio macedone che non solo rinforzò demograficamente il gruppo ma portò anche esperienza nella strategia dell'azione eversiva.

In quel contesto i due più importanti partiti macedoni, il PDP insieme al DPA, firmarono un manifesto congiunto in cui chiedevano al Governo di intervenire per implementare le tutele nei confronti dei diritti di culturali e di rappresentanza per la comunità albanese¹⁵⁶. Quello che si chiedeva espressamente era una forma di autonomia non territoriale da riconoscere agli albanesi. Il documento fu firmato anche dal Presidente dell'Esercito di liberazione albanese.

Seppur con estrema vaghezza¹⁵⁷, infatti si definivano gli albanesi come nazione al pari dei macedoni e si chiedevano implementazione per i diritti e richieste di autonomie non meglio precisate; il manifesto si opponeva sostanzialmente al quadro normativo emerso con la Costituzione del 1991 approvata dalla nuova Assemblea per quel che riguarda la tutela delle minoranze.

¹⁵⁶ Per un Quadro su tutte le richieste avanzate dai partiti e dalla comunità albanese anche dopo la pacificazione v. A. CERKIK, *Power-sharing and informal autonomy in the Republic of Macedonia*, in L. SALAT – S. CONSTANTIN – A. OSIPOV – I.G. SZÉKELY (a cura di) *Autonomy arrangements around the world: a collection of well and lesser known cases*, Cluj-Napoca, Romanian Institute for Research on National Minorities, 2014, 226ss;

¹⁵⁷ M. ANDEVA, *Challenging national cultural autonomy in the Republic of Macedonia*, in E. NIMNI – A. OSIPOV – D.J. SMITH (a cura di), *Non-territorial autonomy*, Berna, Peter Lang, 2013, 216

Nel Preambolo si recuperava la terminologia adottata nella Jugoslavia del 1974 di popolo (*narod*) e nazionalità (*narodnost*). In particolare, si leggeva che la Macedonia era lo Stato nazionale dei Macedoni e degli Albanesi, Turchi, Valacchi e Rom che erano nazionalità e in quanto tali titolari di particolari situazioni giuridiche. Nonostante questa definizione nelle altre disposizioni dedicate alle nazionalità vengono riconosciuti i soli diritti individuali dei componenti del gruppo e non quelli collettivi¹⁵⁸.

Ma ciò che realmente differenziava sul piano formale la Costituzione macedone era l'assenza di una previsione espressa che quantomeno in uno Stato multietnico riconoscesse l'uso ufficiale delle lingue delle minoranze. In realtà nelle unità di autogoverno la lingua ufficiale poteva anche essere quella di un gruppo minoritario qualora questo costituisse più del 50% della popolazione. La percentuale era ridotta al 20 se così deliberava il Consiglio municipale¹⁵⁹. Inoltre, nonostante di fatto i partiti della minoranza albanese fossero sempre inclusi nelle compagini governative¹⁶⁰, mancava qualsiasi tipo di meccanismo che favorisse la partecipazione politica e l'esercizio effettivo del diritto di rappresentanza per i gruppi minoritari¹⁶¹.

Con il conflitto armato le rivendicazioni erano traslate dal campo politico a quello militare secondo uno schema ben noto nel mondo balcanico. E come in altri casi già visti fu ancora una volta l'intermediazione internazionale sia sul piano della conciliazione sia su quello militare¹⁶² a riaprire il dialogo tra le parti.

Sciolto dall'intervento NATO l'Esercito di Liberazione nazionale, le istanze indipendentiste cessarono e il dialogo tornò sui temi delle autonomie non territoriali.

L'atto con cui fu formalizzata la pace e che presentò il nuovo quadro giuridico che avrebbe regolato lo *status* e i diritti e le libertà delle minoranze è quello contenuto negli Accordi di Ohrid firmati il 13 settembre del 2001 a Skopje¹⁶³.

¹⁵⁸ V. art. 48: “*Members of nationalities have a right freely to express, foster and develop their identity and national attributes. The Republic guarantees the protection of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of the nationalities. Members of the nationalities have the right to establish institutions for culture and art, as well as scholarly and other associations for the expression, fostering and development of their identity. Members of the nationalities have the right to instruction in their language in primary and secondary education, as determined by law. In schools where education is carried out in the language of a nationality, the Macedonian language is also studied.*”;

¹⁵⁹ v. COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion n. 946 / 2019*;

¹⁶⁰ v. S. PENDAROVSKI, - I. DODOVSKI – M. ANDEVA, *Fearing Endless Demands and Learning to Negotiate the Change: Minorities Representation in the Republic of Macedonia*, in: B. VIZI – N. TÓTH – E. DOBOS (a cura di.), *Beyond International Conditionality, Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe*, Nomos, Baden-Baden, 2017, 163 ss;

¹⁶¹ M. ANDEVA, *op. cit.*, 217;

¹⁶² Anche in questo caso intervenne la NATO con l'operazione *Essential Harvest* iniziata il 27 agosto;

¹⁶³ Il nome è dovuto alla località lacustre in cui ebbero luogo le negoziazioni;

La normalizzazione dei rapporti con le minoranze ha avuto anche il merito di aprire le porte alla Macedonia per l'Europa. In realtà, il percorso non è lineare e fattori endogeni ed esogeni continuano a provocare continui rallentamenti.

In generale, nonostante i meriti riconosciuti dalla Commissione europea per gli sforzi portati avanti dalle istituzioni macedoni per avvicinarsi agli *standard* comunitari, sia in termini di Stato di diritto che di sviluppo, l'implementazione degli Accordi di Ohrid risulta ancora una debolezza. Infatti, la pacificazione con gli albanesi ha portato un certo disinteresse nei confronti delle altre minoranze che di fatto risultano escluse soprattutto dal piano della partecipazione politica¹⁶⁴. Tale questione, rimasta in sordina per anni, ha portato ad uno dei più gravi e difficili stalli nel processo di adesione.

Le prime fasi sono state, in realtà, molto rapide dal momento in cui la volontà delle istituzioni macedoni è stata riconosciuta da quelle europee. Infatti, dopo la firma degli ASA nel 2001 e la loro entrata in vigore del 2004 la Macedonia ha provveduto rapidamente a tutti gli adempimenti richiesti per presentare domanda e per vedersela accolta già nel dicembre del 2004.

Tuttavia, il veto della Grecia ha impedito l'avvio dei negoziati fino al 2019 anno in cui si è risolta la cosiddetta disputa del nome con gli Accordi di Prespa ed è stato modificato il nome ufficiale dello Stato da *Ex* Repubblica Jugoslava di Macedonia a Macedonia del Nord. Nonostante ciò, i negoziati hanno potuto essere iniziati solo nel 2022 dopo che fu rimosso il successivo veto posto dalla Bulgaria che insisteva proprio sul riconoscimento, accordato, della comunità bulgara nella Costituzione.

Dunque, il processo di integrazione nell'Unione Europea ha effettivamente avuto dei risvolti positivi in termini di diritti delle minoranze soprattutto per quel che riguarda l'apertura della Macedonia al riconoscimento di altre comunità. Però, in realtà, l'intromissione bulgara assomiglierebbe più a quella dinamica tipica balcanica di protezione da parte dei *kin-State* già ricordati nel caso della Serbia e ciò è bastato a chiedersi se nell'era dell'internazionalizzazione del diritto costituzionale e della costituzionalizzazione del diritto internazionale se non ci fosse anche il pericolo di una contaminazione negativa e di una trasposizione su piani e con strumenti sovranazionali di problemi interni. In sostanza il caso macedone più di altri, fa sorgere la domanda se ci sia un'effettiva possibilità di europeizzare i Balcani e se esista al contrario un rischio che con il loro ingresso si balcanizzi l'Europa¹⁶⁵.

¹⁶⁴ S. PENDAROVSKI, - I. DODOVSKI – M. ANDEVA, *op. cit.*, 180-182;

¹⁶⁵ Queste domande sono state alla base del cambiamento della strategia di integrazione dopo i dubbi posti dal Presidente Macron proprio relativamente al rischio di destabilizzazione a seguito di un eventuale ingresso di altri Stati balcanici nell'Unione;

4.1 Diritti di rappresentanza e partecipazione: le minoranze nella forma di Governo macedone dopo Ohrid

La forma di Governo scelta dal costituente del 1991 è essenzialmente quella parlamentare. Il Presidente della Repubblica è eletto direttamente dai cittadini ma la sua funzione è formalmente e sostanzialmente notarile. Effettivamente, il Capo dello Stato macedone è un attore particolarmente debole per quel che riguarda il circuito decisionale dal momento in cui non solo se si rifiutasse di promulgare una legge potrebbe essere facilmente superato dalla maggioranza dell'Assemblea ma anche perché qualora una legge venisse approvata dai due terzi dei deputati la promulgazione diventerebbe atto dovuto. Il Presidente è esplicitamente irresponsabile se non per violazione della Costituzione su richiesta dei due terzi della *Sobranie* e su giudizio della Corte Costituzionale.

Il Presidente inoltre è anche vincolato a nominare entro dieci giorni come Primo Ministro il *leader* del partito o della coalizione che gode dell'appoggio della maggioranza parlamentare. Il Governo si presenta poi al completo e con il proprio programma per la fiducia parlamentare. Sono costituzionalmente previsti gli istituti della sfiducia e della questione di fiducia.

La *Sobranie*, infine, è l'organo detentore del potere legislativo ed è composta da un numero di deputati che varia da 120 a 140.

Il procedimento decisionale è stato profondamente modificato dagli Accordi di Ohrid che hanno stimolato una serie di riforme in modo tale da favorire l'instaurazione di meccanismi di *power-sharing* pur non modificando la forma di Governo e la composizione degli organi costituzionali al punto di prevedere quote etniche come il caso bosniaco.

Le differenze tra i due ordinamenti sono considerevoli. Dal punto di vista dell'origine della questione i gruppi realmente in competizione sono due di cui uno solo può essere effettivamente definito come popolo costituente, quello macedone, mentre l'altro, albanese, incontra tutte le caratteristiche che sono state viste essere tipiche dei gruppi minoritari. Di conseguenza già per definizione il consociativismo non potrebbe sussistere dal momento in cui dovrebbe basarsi sull'uguaglianza delle parti. A livello istituzionale questo si traduce in una rappresentanza proporzionale e non paritaria dei membri di un gruppo rispetto alla popolazione. Inoltre, mancherebbe la componente territoriale dal momento in cui con Ohrid era stata definitivamente chiusa la parentesi di quel tipo di autonomia.

In sostanza il *power-sharing* macedone risulterebbe da un'analisi pratica come informale¹⁶⁶ dal momento in cui la condivisione non incontra dei vincoli costituzionali ma è anche di tipo integrativo non potendo pienamente identificarsi con il consociativismo tradizionale per i motivi sopra citati¹⁶⁷.

Lo strumento giuridico che concretizza la condivisione di poteri con le minoranze è essenzialmente quello della doppia maggioranza, il doppio voto di Badinter, disciplinata dal nuovo articolo 69 a norma del quale in caso di leggi in materia di cultura, istruzione, uso della lingua, documenti e uso dei simboli la maggioranza richiesta oltre a comprendere quella dei deputati presenti deve includere anche quella dei deputati non facenti parte la comunità maggioritaria macedone. Di conseguenza non si tratta propriamente di un veto etnico come il caso bosniaco ma comunque di un meccanismo garantista per quelle materie che riguardano l'autonomia culturale delle minoranze.

La Costituzione prevede anche che il Comitato per le relazioni *inter-comunitarie*, un organo parlamentare di diciannove membri di cui sette scelti tra macedoni e albanesi e gli altri tra le altre comunità costituzionalmente nominate, sia competente a dirimere tutte le controversie relative all'applicazione del procedimento *ex art.* 69.

La rappresentanza e la partecipazione in ottemperanza del principio di proporzionalità stabilito ad Ohrid sono, poi, garantite dalla nuova legge elettorale del 2002 che introduce la formula proporzionale che si sostituisce a quella maggioritaria che evidentemente non lasciava grandi possibilità ai partiti minoritari.

Non esistono però quote etniche per i deputati della *Sobranie* e dunque, di fatto, la rappresentanza è garantita da una parte dalla concentrazione delle minoranze, e quindi dall'effettiva possibilità di aggiudicarsi seggi nelle circoscrizioni favorevoli, e dall'altra dalla capacità di instaurare coalizioni preelettorali¹⁶⁸ tra i due partiti maggioritari macedoni, ovvero l'SDSM e il VMRP-DPMNE e i partiti delle minoranze.

Infine, la partecipazione delle minoranze è garantita anche a livello di municipalità. In questo caso la fonte normativa è la Legge sull'autogoverno che all'articolo 55 prevede l'obbligo di istituire delle Commissioni per le relazioni tra comunità etniche nel caso in cui almeno il 20%

¹⁶⁶ F. BIEBER – S. KEIL, *Power-Sharing Revisited: Lessons Learned In the Balkans? in Review of Central and East European Law*, n. 34, 2009, 337-360;

¹⁶⁷ D. L. HOROWITZ, *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, 1985.

¹⁶⁸ Sul sistema partitico e il coinvolgimento nelle coalizioni di quelli rappresentanti gli albanesi v. D. TALESKI, *Minorities and political parties in Macedonia*, in AA. VV., *Political parties and minority participation*, Skopje, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, 127-153 e soprattutto Z.T. IRWIN, *Albanian political parties in Macedonia*, in S.P. RAMET – M. VALENTINA (a cura di), *Ethnic minorities and politics in Post-socialist Southeast Europe*, Cambridge University Press, 2016, 79, 102;

della popolazione locale non appartenga alla maggioranza macedone e la possibilità per i municipi in cui le minoranze non raggiungano tale soglia. Le Commissioni vengono regolate dagli statuti locali e dovrebbero avere la stessa funzione del Comitato a livello statale nel caso in cui nei Consigli municipali si debba prendere una decisione in materia di utilizzo della lingua, cultura e simboli per i quali è richiesta la doppia maggioranza della *Sobranie*.

Dove istituite le Commissioni devono essere composte da membri delle minoranze in egual numero.

Sul piano dei risultati il Comitato parlamentare e le Commissioni municipali risultano però essere ancora strumenti deboli e utili al più per favorire un dialogo informale che non sempre si traduce in partecipazione politica¹⁶⁹.

Come nel caso della Bosnia, ma senza le stesse difficoltà, il dialogo tra maggioranza e minoranze etniche avviene sul piano politico e si esplica essenzialmente attraverso le coalizioni pre-elettorali e governative.

4.2. La più recente tutela delle comunità nazionali

Gli Accordi di Ohrid firmati tra i rappresentanti della minoranza albanese e il Governo a maggioranza VMRO-DPMNE hanno avuto un impatto significativo su tutto l'assetto costituzionale della Macedonia.

In primo luogo, la Macedonia è diventato lo Stato indipendente e sovrano di tutti i suoi cittadini ovvero del popolo macedone e degli altri cittadini che vivono nei suoi confini e appartenenti ai popoli degli albanesi, turchi, valacchi, serbi, rom, bosgnacchi e altri ai quali poi, come visto, nel 2022 sono stati aggiunti i bulgari. Inoltre, a livello terminologico la bipartizione tra popolo e nazionalità di origine jugoslava è abbandonata e sostituita dal sostantivo comunità che risulta meno divisivo e soprattutto più ampio in modo da includere sia gli albanesi che gruppi demograficamente inferiori.

In secondo luogo, la soluzione ideata ad Ohrid si è nettamente orientata per favorire un modello di autonomia basata su principi non territoriali e che favorisse l'inclusione e la partecipazione attraverso il rafforzamento da una parte della tutela dei cosiddetti diritti culturali e dall'altra introducendo meccanismi ispirati al *power-sharing*.

¹⁶⁹ S. PENDAROVSKI, - I. DODOVSKI – M. ANDEVA, *op. cit.*, 165;

Quest'ultimo punto ha influenzato inevitabile non solo gli equilibri etnici e politici tra forze di maggioranza e minoranze ma anche la stessa forma di Governo argomento specifico del prossimo paragrafo.

Per quanto riguarda, invece, il primo punto ovvero il rafforzamento di alcuni diritti e libertà specifici la Costituzione è stata emendata sia all'articolo 7 che ha introdotto l'uso delle lingue minoritarie nelle unità di autogoverno che abbiano una percentuale di residenti appartenenti ad un gruppo minoritario, e l'articolo 48 che invece riguarda il diritto di coltivare e sviluppare la propria identità nazionale.

Secondo la Legge sull'uso delle lingue del 2008¹⁷⁰ per avere diritto all'ufficialità almeno il 20% della popolazione di un'unità locale deve appartenere allo stesso gruppo minoritario. Ad ogni modo, una legge specifica del 2018 ha esteso l'ufficialità della lingua albanese all'intero territorio nazionale.¹⁷¹

Secondo l'articolo 8 della Costituzione l'autogoverno locale è un principio fondamentale dello Stato ed un diritto di tutti i cittadini. L'articolo 114 stabilisce che l'unità locale è rappresentata dalle municipalità che godono di autonomia finanziaria e, ai sensi dell'articolo 115, sono competenti in materia di pianificazione urbana, sanità, cultura, sport, assistenza all'infanzia e istruzione primaria.

La legge, poi, nel dettaglio si occupa dei vari ambiti entro i quali deve essere assicurato l'utilizzo della lingua minoritaria¹⁷².

Analogamente, anche la Legge sulla promozione e la protezione delle minoranze¹⁷³ del 2008 stabilisce la stessa quota per rendere effettivo l'articolo 48 nella parte in cui garantisce la libertà di ricevere un'istruzione nella lingua della propria nazionalità.

¹⁷⁰ L. 90/1998;

¹⁷¹ L. 97/18;

¹⁷² Questa legge regolava l'uso delle lingue comunitarie in diversi ambiti: nell'Assemblea (art. 3), nella comunicazione dei cittadini con i ministeri (articoli 4 e 18 (2)), nei procedimenti giudiziari (articoli 5-14), nelle istituzioni giudiziarie (artt. 15 e 17), nel procedimento amministrativo generale (art. 18), in esecuzione di sanzioni (art. 19), dal difensore civico (art. 20), nel processo elettorale e nelle forme di democrazia (artt. 21-28), negli atti personali (artt. 29-30), nelle anagrafi (art. 31), dalle autorità di polizia (art. 32), nei servizi radiotelevisivi (artt. 33-39), in nome di strade, piazze, ponti e altri oggetti infrastrutturali (art. 40), dalle autonomie locali (artt. 41-43), nelle attività finanziarie ed economiche (articoli 44-47), nell'istruzione e nelle scienze (articoli 48-53), nelle attività culturali (artt. 54-56), nel processo di libero accesso alle informazioni del pubblico (art.57), e nella pubblicazione degli atti giuridici (art. 58);

¹⁷³ Legge 92/2008;

Le due leggi sopracitate fanno parte degli obblighi stabiliti ad Ohrid che oltre ad indicare modifiche sul piano costituzionale implicavano un aggiornamento della legislazione primaria e l'adesione alle Convenzioni internazionali in materia di protezione e tutela delle minoranze¹⁷⁴.

L'articolo 8 della Costituzione, poi, riconosce come principio dello Stato l'eguale rappresentazione di tutte le comunità in tutte le istituzioni pubbliche in ogni livello territoriale.

A protezione delle minoranze, poi nel 2020 è stata adottata una nuova Legge sulla prevenzione e la protezione contro la discriminazione che ha introdotto una Commissione *ad hoc* in caso di violazioni. Tale istituto può essere adito da un singolo o agire *ex officio* qualora si sia verificata o si abbia il dubbio che possa essere realizzata una violazione della legge. La Commissione ha sessanta giorni per accertare la violazione e obbligare il reo a rimuovere il comportamento discriminatorio entro trenta giorni¹⁷⁵.

In realtà i singoli individui possono anche appellarsi alle Corti civili competenti per territorio.

Esiste poi l'istituto dell'*actio popularis* previsto dall'articolo 35 e tramite il quale associazioni, formazioni ma anche organizzazioni informali rappresentative di un gruppo possono promuovere un'azione congiunta qualora la violazione sia stata indirizzata contro un ampio numero di persone.

¹⁷⁴ La Macedonia del Nord ha ratificato i trattati internazionali sulla protezione dei diritti umani, che vietano la discriminazione basata sulla lingua e tutelano i diritti delle minoranze (in particolare l'art 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e del suo Protocollo 12, gli articoli 26 e 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e la Convenzione quadro per la tutela delle minoranze nazionali;

¹⁷⁵ Artt. 32ss;

5. Dall'idea di Stato-nazione all'europeizzazione in Croazia

Nel panorama dei Balcani Occidentali la Croazia costruisce un ponte geografico, storico e di tradizioni politiche, giuridiche e culturali con il mondo occidentale.

Indubbiamente le sue origini e il suo percorso storico-istituzionale unite al livello di sviluppo economico di grado superiore a quello delle altre *ex* Repubbliche jugoslave hanno reso più semplice l'aderenza ai principi democratici ed europei utili per accelerare i processi di transizione e di integrazione.

Eppure, non si possono nascondere quei tratti tipici balcanici che non permettono ancora una totale emancipazione dal passato.

Il legame con la Serbia attraverso la questione della tutela e del riconoscimento dei diritti e delle libertà della popolazione della Krajna è indubbiamente un residuo di quelle dinamiche interetniche che se non totalizzanti restano comunque determinanti eclissando spesso i progressi portati avanti sul piano giuridico con il sostegno europeo.

Analizzando l'avvio della transizione della Croazia all'esordio del pluripartitismo nelle elezioni del 1990 la Lega dei Comunisti è stata battuta dal partito nazionalista di Franjo Tudjman, un dissidente, denominato *Hrvatska demokratska zajednica* (Unione democratica croata-HDZ)¹⁷⁶. Ma sia per via dell'orientamento del nuovo partito maggioritario sia per la presenza di altre forze politiche di estrema destra e ancor più nazionaliste dell'HDZ quali, ad esempio, il Partito Croato del Diritto che recuperava l'ideologia *ustaša*¹⁷⁷ la democrazia fece fatica ad affermarsi in prima battuta come invece avvenne in Slovenia.

La Croazia poi restava legata agli equilibri balcanici anche per via dei suoi confini dal momento in cui all'epoca della Jugoslavia furono delineati senza grandi attenzioni per la composizione etnica dei territori includendo dunque nell'amministrazione di Zagabria anche la zona della Krajna abitata soprattutto da serbi. Nell'orbita della Federazione tale situazione era ridimensionata dall'appartenenza di fondo ad un'unica unità statale, dagli ampi strumenti di decentramento riconosciuti e soprattutto dallo *status* di popolo costituente riconosciuto ai serbi dall'ordinamento socialista.

¹⁷⁶ L'HDZ vinse nei due turni elettorali del 22 aprile e del 6 maggio 1990 circa il 42% dei seggi nella Camera bassa e in quella delle municipalità mentre ottenne circa il 32% in quella corporativa risultando comunque il primo partito;

¹⁷⁷ Si tratta di un movimento nato nel 1929 con Ante Pavelic che fu alla guida della Croazia come Stato fantoccio dell'Italia fascista. L'ideologia fascista e nazionalista è rimasta a connotare tale orientamento;

Con la conferma internazionale dei confini croati¹⁷⁸ la popolazione serba si è invece trovata ad essere una minoranza come era anche stato sanzionato nel Preambolo della Costituzione¹⁷⁹ del 1991. Ciò avvenne a seguito della dichiarazione di indipendenza del 25 giugno del 1991 quando oltre il 94% dei votanti si espresse in favore.

La nuova Costituzione inaugurava uno Stato che ancora non si dichiarava democratico ma che insisteva sui caratteri della sovranità e sul principio unitario. La Croazia, poi, era lo Stato dei croati. Inoltre, il sistema partitico basato sul potere incontrastato dell'HDZ non permetteva neppure in mancanza di un'esplicita verbalizzazione di identificare una forma di Stato pienamente democratica. Anche la forma di Governo faticava ad emergere così come era stata definita dal momento in cui finché visse e detenne il potere Tudjman, ovvero fino al 2000, funzionò essenzialmente come un autoritarismo a tendenza oligarchica.

I rapporti tra gli organi istituzionali politicamente rilevanti, effettivamente, descrivono sulla carta una forma di governo parlamentare nella variante semipresidenziale. L'Assemblea, il *Sabor*, è ai sensi dell'articolo 71 l'organo legislativo della Croazia. È dotato del potere di autoscioglimento su mozione approvata dalla maggior parte dei suoi componenti e sentiti i Capigruppo. Può essere sciolto, invece, dal Presidente della Repubblica su richiesta del Governo e con atto controfirmato dal Primo Ministro solo in due situazioni tassative ovvero qualora il Governo non si veda accordata la fiducia dopo aver posto la questione o se non approva il bilancio entro 120 dalla sua deposizione e solo se non è in corso un procedimento di accusa contro il Capo dello Stato a norma dell'articolo 104.

Quest'ultimo ha funzioni di garanzia costituzionale ma può intervenire anche nella formulazione dell'indirizzo politico in cooperazione con il Governo. In particolare, il Presidente della Repubblica può collaborare con l'esecutivo nella formulazione e nell'esecuzione della politica internazionale. Non rientra invece nella funzione di indirizzo politico la decisione di inviare spedizioni diplomatiche previsto dall'articolo 99.4 trattandosi di un potere formalmente e sostanzialmente del Governo dal quale proviene la richiesta e il quale se ne assume la responsabilità attraverso la controfirma del Primo Ministro. Negli stessi termini, ma con l'intervento della Commissione parlamentare competente, può nominare e revocare gli incarichi diplomatici. È, invece, rilevante la prerogativa la funzione di impulso del Presidente nei

¹⁷⁸ P. NIKOLIC, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex Jugoslavia*, Torino, Giappichelli, 2002, 93-94;

¹⁷⁹ “[...]the Republic of Croatia is hereby established as the national state of the Croatian people and a state of members of other nations and minorities who are its citizens: Serbs, Muslims, Slovenes, Czechs, Slovaks, Italians, Hungarians, Jews and others [...]”;

confronti del Governo che si concretizza con la richiesta di convocare una sessione del Consiglio dei Ministri alla quale ha diritto di partecipare a norma dell'articolo 102.

In caso di guerra i poteri del Presidente si espandono fino a comprendere il potere di legiferare tramite decreti che può essere esercitato ai sensi dell'articolo 101 previa autorizzazione parlamentare salvo che il *Sabor* sia impossibilitato a riunirsi.

Il Governo invece può emettere secondo l'articolo 103 decreti solo in applicazione di una legge parlamentare ed ha invece potere regolamentare. È legato al *Sabor* dal rapporto di fiducia¹⁸⁰ che viene accordato dopo la nomina del Primo Ministro a tutta la compagine governativa e al programma presentato. Ad ogni modo, i Ministri sono responsabili dinnanzi al Parlamento anche singolarmente per le rispettive competenze¹⁸¹.

Dunque, la vera criticità della Costituzione croata risiedeva nella sua struttura volta a favorire l'implementazione di quello Stato-nazione ideato da Tudjman.

Negli anni del conflitto contro la Jugoslavia la guerra fu una giustificazione per sospendere ripetutamente la legge sulle minoranze e per sviluppare una retorica antiserba così convincente da essere tutt'ora difficile da sradicare completamente nonostante gli strumenti giuridici e la tutela nazionale e sovranazionale riconosciuta a tutte le minoranze.

In realtà se la Costituzione aveva declassato i serbi da popolo costituente, quali erano in Jugoslavia, a minoranza la guerra ne modificò anche la demografia del territorio con una serie di gravissime azioni che portano ad una consistente diminuzione tale gruppo.

Il conflitto era infatti ufficialmente andato oltre il profilo giuridico dal momento in cui la Croazia avviò una severa campagna di espulsione dei serbi dalla zona di confine che sfociò in vere e proprie operazioni di pulizia etnica di cui si è poi occupata a vario titolo la giustizia internazionale¹⁸². In questa cornice, la popolazione serba aveva inizialmente provato a difendersi approvando nel 1990 una Costituzione e proclamando la Repubblica serba della Krajina con l'obiettivo del ricongiungimento con la madrepatria. La risposta della Croazia fu quella di una violenta repressione che provocò lo scontro diretto con l'Armata jugoslava. La guerra terminò definitivamente nel 1995 e anche in questo caso l'intervento militare della NATO fu necessario per il cessate-il-fuoco¹⁸³.

La guerra croata si inserisce tra quei conflitti legati alla dissoluzione della Jugoslavia che hanno come origine la militarizzazione di una questione originariamente risolta sul piano

¹⁸⁰ Artt. 115-116 ;

¹⁸¹ *Ibidem*;

¹⁸² In ultimo INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, The Hague, 3 febbraio 2015;

¹⁸³ Si tratta dell'Operazione Tempesta già citata nel capitolo dedicato alla Bosnia;

giuridico ma che con il cambiamento di regime è tornata nelle disponibilità delle forze politiche radicalizzandosi al punto da farsi lotta armata.

Anche su questo la Croazia si differenzia dalla Slovenia dove invece la breve guerra contro l'Armata Jugoslava non ebbe altre ragioni se non territoriali.

Inoltre, la Costituzione della Croazia se non può definirsi eterodiretta come quella della Bosnia e del Kosovo non può neanche dirsi totalmente frutto del costituente nazionale. L'intervento internazionale, in questo caso di matrice esclusivamente europea, si è inserito non tanto della fase iniziale di transizione quanto in quella successivo del consolidamento.

La transizione croata procedette lentamente negli anni della ricostruzione post-bellica. Il primo quinquennio fu caratterizzato ancora dell'egemonia istituzionale dell'HDZ che si mantenne sostanzialmente fino alla morte del suo *leader* e fondatore Tudjman nel 1999. Da quel momento tanto alla Presidenza quanto nel *Sabor* si concretizzò la possibilità dell'alternanza chiudendo di fatto la prima fase della transizione.

Le istituzioni croate risultavano salde e dotate di ampia legittimità, il funzionamento democratico era ormai avviato e gli obiettivi europei potevano essere guardati più da vicino allontanandosi dall'ombra dello Stato-nazione.

Ma il processo di adesione all'Unione Europea doveva passare per il soddisfacimento di determinati requisiti legati all'implementazione della democrazia, al rispetto dello Stato di diritto e al livello di tutela dei diritti umani e delle minoranze principi cardine anche dell'ordinamento del Consiglio d'Europa di cui la Croazia era parte dal 1996 e quindi vincolata a rispettare. Inoltre, la messa a punto di tali principi avrebbe soddisfatto anche la condizionalità, quella giuridica, sancita a Copenaghen nel 1993 come requisito per poter avviare i negoziati con l'UE.

Nei fatti si chiedeva alla Croazia di modificare la sua legislazione in materia di tutela delle minoranze e rivedere la Costituzione cercando di epurarla da quelle disposizioni sia programmatiche che precettive eccessivamente nazionaliste.

Dal momento in cui nel febbraio del 2002 venne depositata la domanda di adesione, la Croazia fu particolarmente attenzionata sia dal Consiglio d'Europa, soprattutto tramite le consulenze e i pareri della Commissione di Venezia, che dall'Unione Europea¹⁸⁴.

Ad ogni modo il percorso fu lungo e accidentato interrompendosi del tutto la prima volta già nel 2003 poiché la Croazia si dimostrò poco collaborativa nei confronti della giustizia

¹⁸⁴ M. DICOSOLA, *The rights of national minorities in Croatia: Beyond European conditionality*, in B. VIZI – N. TÓTH – E. DOBOS (a cura di.), *op. cit.*, 79

internazionale¹⁸⁵ e poi negli anni successivi per le difficoltà incontrate nell'approvare le riforme costituzionali e legislative.

Nel 2004 riuscì ad ottenere lo *status* di candidato dopo che nel biennio precedente erano state approvate dal *Sabor* leggi e leggi costituzionali in ottemperanza alle condizionalità UE. In particolare, nel 2002 i deputati croati approvarono la nuova Legge sulla Protezione delle minoranze a cui fecero seguito altre norme di dettaglio sulla tutela specifica della lingua e dell'educazione per i membri dei gruppi delle minoranze.

Ma l'intervento più significativo da parte europea fu quello che portò alla modifica della Costituzione e, poi, anche ad un ulteriore e successivo ritocco della legge sulle minoranze.

La legge costituzionale del 2010 è costituita da un ampio ed eterogeneo pacchetto di emendamenti finalizzati non solo ad armonizzare la Costituzione croata con i principi europei ma anche rendere più funzionale l'ordinamento rispetto alla sua partecipazione europea.

A tal proposito è stata inserita un'intera parte della Costituzione, il titolo VII.A recante disposizioni in materia di cittadinanza europea, estradizione, arresto europeo e di *status* costituzionale della Banca Centrale e della Corte dei Conti. Le modifiche sono poi intervenute anche nel Preambolo alleggerendolo da tutti i riferimenti allo Stato nazionale e allentando il laccio tra popolo e Stato croato. La Commissione di Venezia¹⁸⁶ aveva anche suggerito di eliminare l'elenco delle minoranze presente sin dal 1991 in quanto potenzialmente discriminatorio. Ad ogni modo, come si vedrà, il legislatore costituente ha preferito incrementarlo piuttosto che privarsene.

Si nota come queste modifiche abbiano scardinato l'intero sistema politico e istituzionale su cui si era fondata la Croazia del 1991. Rompendo con il principio identitario dello Stato e sancendo l'uguaglianza di tutti i cittadini la Croazia entrava a pieno titolo, almeno formalmente, tra le democrazie europee.

Il cambiamento deve essere letto in tutta la sua ampiezza e deve essere colto in pieno l'aspetto fondamentale che risiede nel fatto che la Croazia da Stato nazionale è diventato Stato democratico. Per tale ragione gli interventi europei non sono di dettaglio e non si limitano a quanto formalmente esprimono.

È, dunque, evidente che il segno europeo nella Costituzione croata ha quasi coperto quello che lo stesso costituente del 1991 aveva voluto imprimere rendendo possibile, quindi, inserire

¹⁸⁵ N. ZAKOŠEK, *op. cit.*;

¹⁸⁶ COMMISSIONE DI VENEZIA, *Opinion on the Constitutional Law on the rights of national minorities in Croatia*, 12 luglio 2001;

l'ordinamento croato così come è emerso dal 2010 come *derivato* cioè di derivazione, intesa come ispirazione fondante, europea.

Le modifiche costituzionali e quelle sulla legge delle minoranze, oggetto di una specifica trattazione a breve, hanno dunque permesso alla Croazia di concludere il suo *iter* di adesione e di diventare nel 2013 il ventottesimo Membro dell'Unione Europea¹⁸⁷. Dopo un lungo stallo durato diversi mesi, nel giugno 2011 sono stati chiusi gli ultimi capitoli relativi alle riforme della giustizia, i diritti umani e la concorrenza. Il processo di adesione si è poi concluso a seguito della celebrazione del *referendum* del 22 gennaio del 2012 accolto positivamente dal 66,67% dei votanti nonostante la scarsa partecipazione che si è assestata sul 43,54% degli aventi diritto. Ad ogni modo, l'Unione Europea non si è mostrata pienamente soddisfatta e all'interno dello stesso Trattato di adesione compaiono riferimenti alla necessità di implementare la materia¹⁸⁸.

Infatti, tuttora, nonostante la portata delle riforme e l'apprezzamento da parte di tutta la comunità europea la situazione delle minoranze in Croazia sembrerebbe persino essersi aggravata.

Ciò che infatti la legge è riuscita a regolare sul piano concreto non è del tutto applicabile. In primo luogo, la stessa Costituzione come negli altri casi esaminati accorda la tutela ai soli membri delle minoranze che siano anche cittadini. Ciò comporta una grave difficoltà di ordine pratico dal momento in cui un gran numero di componenti del gruppo serbo hanno difficoltà ad ottenere la cittadinanza restando quindi esclusi da ogni forma di garanzia. Inoltre, la legge sulle minoranze, come si vedrà meglio a breve, ha toccato anche i diritti legati alla rappresentanza introducendo un doppio voto per le minoranze che rappresentano meno dell'1,5% della popolazione tagliando fuori esattamente solo i serbi rischiando l'etnicizzazione degli organi rappresentativi. Su questo punto è effettivamente, poi, intervenuta la Corte Costituzionale riportando l'equilibrio nel sistema di trasformazione di voti in seggi.

Deve essere poi detto che nella pratica anche le disposizioni più garantiste non hanno sortito l'effetto sperato poiché sono state gravemente carenti in termini di applicazioni.

Proprio l'anno dell'entrata in UE, ad esempio, il movimento orbitante intorno ai veterani di guerra aveva promosso un *referendum* affinché non si applicasse nella città di Vukovar la disposizione per cui è riconosciuta alle minoranze l'utilizzo della propria lingua e dei propri segni. Le motivazioni erano legate alle brutali evocazioni che avrebbero suscitato le scritte in cirillico e i simboli serbi a seguito della guerra che fu particolarmente drammatica in quell'area.

¹⁸⁷ L'Unione Europea dopo Brexit è tornata a comporsi di 27 Stati;

¹⁸⁸ Il testo del trattato è consultabile al link: <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-accession.html?locale=it#new-2-46>;

Ovviamente mancava nella richiesta il presupposto giuridico della proporzionalità ragion per cui, nonostante la regolarità delle operazioni preliminari di raccolta firma e registrazione, la Corte Costituzionale ne dichiarò l'inammissibilità¹⁸⁹.

Non fu certo, però, la pronuncia della Corte a rendere l'implementazione delle disposizioni a tutela delle minoranze omogenee ed effettive. Il trattamento discriminatorio a cui vengono sottoposti i serbi continua ad essere evidenziato dalle organizzazioni europee¹⁹⁰.

Ad aumentare il divario tra diritto e realtà c'è anche la questione del rientro dei rifugiati che, come per la Bosnia, rappresenta un grave limite all'integrazione etnica.

L'esempio della Croazia è un'ulteriore conferma di quanto possa essere alto il rischio che un processo di democratizzazione fortemente condizionato rischi di portare ad effetti controproducenti.

Ciò è avvenuto perché sostanzialmente la Croazia continua ad avere due anime confliggenti, la prima è quella europea che si esprime sul piano giuridico e l'altra è quella balcanica che si traduce invece in spinte *extra* e spesso *contra ordinem* sul piano dello scontro politico e di quello etnico ancor meno istituzionalizzato.

5.1. *La disciplina euro-derivata sulla tutela delle minoranze tra principi costituzionali e sovranazionali*

La Costituzione della Croazia presenta un elemento piuttosto raro nelle Costituzioni moderne ovvero quello di aprirsi con un tipo speciale di Preambolo intitolato "Fondamenti storici".

Con l'indipendenza dichiarata nel 1991 la Croazia è ritornata ad essere un ordinamento originario dopo secoli di dominio straniero e subordinazioni di vario grado. Infatti, l'ultima unità statale nella quale i croati si erano riconosciuti era stato il regno medioevale.

Dunque, esiste un'esigenza particolarmente forte nel costituente di dover spiegare, quasi giustificare, le ragioni per cui la Croazia è legittimata ad essere lo stato dei croati¹⁹¹.

In questa parte, ovviamente non precettiva, della Costituzione è stato redatto un elenco di tutte le forme in cui la sovranità del popolo croato si è manifestata nei secoli anche nei casi in cui non coincideva con l'indipendenza statale attraverso delibere del *Sabor*, ad esempio, oppure

¹⁸⁹ Sentenza U-VIIR-4640/2014;

¹⁹⁰ CONSIGLIO D'EUROPA, *Resolution CM/ResCMN(2022)2 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Croatia*, Strasburgo, 2022;

¹⁹¹ Il Preambolo, intitolato Fondamenti storici si richiama alla millenaria identità nazionale croata che si è sviluppata in diverse forme politiche continuando però ad accrescere l'idea della costruzione di uno Stato-Nazione;

viene anche citato il compromesso con la corona ungherese di cui si era accennato nel II capitolo. Al termine dell'*excursus* storico si ribadiva che il percorso era terminato con la decisione sovrana di rigettare il comunismo e approcciarsi all'ordine europeo. Si riconosceva poi il diritto inalienabile, inviolabile, non trasferibile e non consumabile della nazionalità croata all'autodeterminazione e alla sovranità statale. Come logica conseguenza non è mai stato riconosciuto il diritto di secessione e neppure di associazione con altri territori.

Infine, la Croazia è riconosciuta come lo Stato nazionale dei Croati, e lo Stato delle nazionalità e delle altre minoranze che sono i suoi cittadini del gruppo serbi, musulmano, sloveno, ceco, slovacco, italiano, ungherese, ebreo e altri. Ad essi vengono riconosciuti gli stessi diritti dei cittadini di nazionalità croata oltre a specifici diritti etnici nel rispetto dei principi espressi nell'ambito delle Nazioni Unite.

Il Preambolo è però parzialmente stato modificato a seguito delle riforme del 2010¹⁹² *in primis* inserendo l'attributo democratico accanto alla parola "sovrano" nella parte in cui descrive la scelta del passaggio dall'universo comunista a quello europeo e, *in secundis*, nella parte relativa ai gruppi etnici. Le modifiche in questo senso hanno interessato aspetti sia qualitativi che quantitativi. C'è stata effettivamente un'operazione di semplificazione delle categorie con cui erano divisi i gruppi etnici abbandonando la tripartizione di jugoslava memoria di popolo, nazionalità e altre minoranze riconducendo le ultime due entro la definizione di "membri di altre minoranze nazionali" che comprende ulteriori gruppi rispetto a quelli già menzionati originariamente¹⁹³ elencati in ordine di importanza storica. Il riferimento ai "membri" sembrerebbe voler indicare il riconoscimento dei soli diritti individuali e non collettivi.

Da quanto emerso già dal censimento del 2001, infatti, le minoranze da tutelare ai sensi della legge costituzionale n. 155, argomento del prossimo paragrafo, risultavano essere maggiori di quelle elencate dalla Costituzione stessa. Inoltre, la lista aveva sempre suscitato le critiche dell'intera comunità internazionale in quanto ritenuta poco adeguata a tutelare indiscriminatamente le minoranze.

In tal senso, il 18 giugno 2010, il *Sabor* ha approvato la riforma costituzionale che modifica il Preambolo attraverso l'ampliamento dell'elenco delle minoranze nazionali riconosciute. Un anno dopo, con la risoluzione del 16 febbraio 2011, il Parlamento Europeo ha espresso un parere favorevole con riferimento a tale riforma¹⁹⁴.

¹⁹² Le modifiche rientrano nell'ambito di quell'ampia operazione per avere accesso ai negoziati europei e sono quindi dettate dalle condizionalità;

¹⁹³ Germans, Austrians, Ukrainians, Rusyns, Bosniaks, Slovenians, Montenegrins, Macedonians, Russians, Bulgarians, Poles, Roma, Romanians, Turks, Vlachs, Albanians;

¹⁹⁴ Disponibile al link https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0059_EN.html;

Ma la riforma costituzionale ha avuto l'esito opposto incrementando le tensioni tra i gruppi etnici. I gruppi e i partiti rappresentati dei serbi di Croazia, subito dopo l'ufficializzazione dell'adesione all'Unione Europea, hanno denunciato la mancanza di tutela e richiesto, con il sostegno della stessa UE, che il governo croato si impegnasse ad inserire nel suo programma la risoluzione del problema.

In particolare, le minoranze serbe hanno reclamato il mancato pagamento delle pensioni durante il periodo della guerra e della restituzione delle abitazioni ai profughi della Krajina il cui esodo fu provocato dall'Operazione Tempesta.

Tornando al testo della Costituzione è da riconoscere, poi, anche la peculiarità della doppia attribuzione che viene data alla Croazia da una parte definita come Stato nazionale dei croati e dall'altra, in senso più civico, semplicemente come Stato degli altri membri delle minoranze. La Croazia intesa come Stato nazione dei croati è collegata ai diritti appartenenti al popolo croato e costituzionalmente riconosciuti relativi all'uso esclusivo come lingua ufficiale del croato, l'utilizzo dei propri simboli, della bandiera, dell'inno e degli stemmi come unici ufficiali¹⁹⁵. Ad ogni modo l'articolo 12 oltre a sancire la lingua croata e l'alfabeto latino come ufficiali ammette al secondo comma l'uso ufficiale della propria lingua ed alfabeto in precise unità locali indicate dalla legge o in altre condizioni sempre individuate da una norma primaria.

L'aspetto civico è invece collegato a quelle attività positive e positivamente discriminatorie riservate allo Stato a tutela delle specialità delle minoranze come gruppo debole.

In generale, poi, anche in Croazia i diritti dei gruppi vengono riconosciuti solo ai cittadini analogamente al caso serbo e a quello montenegrino ai sensi della sua legislazione primaria.

In termini meno divisivi, secondo l'articolo 1 il potere deriva e appartiene al popolo inteso come una comunità libera e uguale di cittadini sui quali si applica senza distinzione basata sulla nazionalità o su altre, generiche, caratteristiche esprimendo così il principio cardine della democrazia intesa come governo della maggioranza nel rispetto e nella protezione dei diritti di tutte le minoranze. Inoltre, leggendo tale disposizione è impossibile non notare come il termine popolo sia in questo caso utilizzato in termini inclusivi rispetto alla definizione esistente nel mondo jugoslavo. Dunque, alle due categorie di popolo costituente, ovvero di nazione, e di minoranze nazionale se ne aggiunge una terza che è la somma delle due precedenti.

Il fine dell'uguaglianza è realizzabile in ossequio alle disposizioni dell'articolo 15. La norma, oltre a ribadire che i membri delle minoranze hanno tutti gli stessi diritti, rimanda la disciplina di dettaglio ad una legge costituzionale, da adottare con il procedimento rafforzato valido per

¹⁹⁵ T. JOSIPOVIC, *Introduction to the law of Croatia*, Alphen aan den Rijn Wolters Kluwer, 2014, 15;

approvare le leggi organiche¹⁹⁶. Questa procedura è descritta nel primo comma dell'articolo 83 a norma del quale tutte le leggi che riguardano i diritti delle nazionalità devono essere approvate con la maggioranza dei due terzi dei parlamentari che è però quella richiesta per emendare la Costituzione ed è superiore a quella prevista per le leggi organiche. Il procedimento però non è quello della revisione costituzionale¹⁹⁷ e dunque le leggi in materia di nazionalità e minoranze risultano rafforzate e trovano nella piramide delle fonti una posizione intermedia tra la Costituzione e le leggi organiche.

5.2. *Il complesso modello croato delineato dalla nuova legge costituzionale sui diritti delle minoranze*

La legge richiamata dall'articolo 15 della Costituzione è la legge sui diritti delle minoranze nazionali¹⁹⁸ approvata il 15 dicembre del 2002 per essere poi modificata nel 2010 in sostituzione della controversa norma del 1991¹⁹⁹ nota per la sua scarsa applicazione, le frequenti revoche e i diversi punti discutibili²⁰⁰ che l'hanno resa un facile bersaglio per gli organismi internazionali ed europei che *in primis* si sono mossi richiedendone ai fini dell'armonizzazione e dell'integrazione una radicale modifica.

La nuova legge rappresenta la base del modello di gestione delle minoranze in Croazia soprattutto per quel che concerne le istanze di partecipazione e rappresentanza.

In realtà la norma affronta la materia in maniera ampia e dettagliata mostrandosi quasi come una *legge-quadro*²⁰¹ in materia di tutela delle minoranze sia a livello nazionale che locale. La complessità della legge deriva essenzialmente dalla sua struttura e dai temi contenuti. In primo luogo, la legge fornisce una definizione di minoranza integrando il disposto costituzionale. Non manca poi la parte che disciplina i cosiddetti diritti culturali delle minoranze per poi proseguire

¹⁹⁶ Per la cui approvazione è richiesta la maggioranza di tutti i deputati;

¹⁹⁷ In primo luogo, l'art. 142 stabilisce che l'iniziativa spetta solo ad 1/5 dei membri, al Presidente della Repubblica o al Governo, l'avvio al procedimento e la bozza dell'emendamento devono essere approvati dalla maggioranza dei componenti del *Sabor* mentre la legge passa solo con i due terzi dei consensi;

¹⁹⁸ Legge n. 155/2002;

¹⁹⁹ Legge costituzionale sui diritti e le libertà dell'uomo e sui diritti delle comunità etniche e nazionali o minoranze n. 65/1991;

²⁰⁰ A. PETRIČUŠIĆ, *Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia*, in *European Yearbook of Minority Issues*, V.3, 2002, 607-629;

²⁰¹ C. CASONATO, *La rappresentanza politica della comunità italiana in Slovenia e Croazia*, in V. PIERGIGLI (a cura di), *L'Autoctonia Divisa – La tutela giuridica della minoranza italiana in Istria, Fiume e Dalmazia*, Padova, Cedam, 2005, 313ss;

con quella che è la vera parte innovativa, soprattutto a seguito delle riforme del 2010, e che regola la partecipazione e la rappresentanza politica dei gruppi minoritari.

L'iter legislativo per la nuova legge fu seguito dalla Commissione di Venezia, la quale si espresse già su un disegno di legge discusso dal Sabor nel 2000 giudicando che “*the draft Constitutional Law, as such, did not seem to offer an adequate response to the political needs of minorities in Croatia*”.²⁰²

In generale, i primi quattro articoli della legge enunciano i principi di non-discriminazione, ovvero statuiscono che ogni cittadino è titolare del diritto e della libertà di manifestare l'appartenenza alla propria nazionalità al quale sono collegate conseguenti garanzie. Nello specifico, rilevano l'articolo 1, che conferma la volontà del legislatore croato di impegnarsi nell'adempimento degli obblighi internazionali inerenti la tutela e i diritti delle minoranza, e l'articolo 3 in base al quale la tutela e le libertà delle minoranze vengono indicate come elementi caratterizzanti del sistema democratico della Repubblica di Croazia.

La nuova norma, poi, elimina il dubbio insinuato dal testo della Costituzione stabilendo espressamente all'articolo 4 che ogni cittadino ha il diritto di esercitare i diritti e le libertà descritte nella legge individualmente o congiuntamente con gli altri componenti della minoranza.

Riferendosi esclusivamente ai cittadini croati la legge costituzionale n. 155 è stata criticata dall'Alto Commissario per le Minoranze Nazionali, organo dell'OSCE, secondo il quale questa previsione “*can be particularly problematic when it works in tandem with Croatia's Law on Citizenship, since the Law imposes stricter eligibility criteria for naturalization of non-Croats than Croats (such as a five-year period of continuous residency)*”.²⁰³

La nuova legge sui diritti delle minoranze, a differenza di quella del 1991, non contiene più la lista dei gruppi ritenuti minoranze nazionali che però, come visto, continua a comparire nel Preambolo della Costituzione. A tal riguardo, la Commissione di Venezia in un suo rapporto del 2001 ha fatto notare che ciò:

“runs contrary to the practice generally advised by both the CoE and the HCNM, as it tends to create legal problems related to the protection of the rights of minorities (in particular, those that may exist in fact but do not appear on the list) that far outweigh the political benefits gained from the recognition of specific minority groups, which may be better accomplished at the moment when minorities seek to claim the exercise of a specific right.”

²⁰² THE VENICE COMMISSION, *Opinion on the Croatian Constitutional Law Amending the Constitutional Law of 1991*, at its 43rd Plenary Meeting, Venice, 16 June 2000;

²⁰² *Background Report of the OSCE Mission to Croatia on Implementation of the Constitutional Law on the Rights of National Minorities (CLNM) and Related Legislation*;

²⁰³ *Background Report of the OSCE Mission to Croatia on Implementation of the Constitutional Law on the Rights of National Minorities (CLNM) and Related Legislation*;

L'ultimo comma dell'articolo 4, invece, introduce un criterio generico e numerico per classificare un gruppo come minoranza. In sostanza, è possibile esercitare tali diritti solo se si raggiunge una certa percentuale nell'intero territorio o in una frazione di esso oppure se è così disposta da un trattato internazionale.

L'articolo 5 integrato con l'elenco dei ventidue gruppi costituzionalmente riconosciuti fornisce una più chiara definizione di minoranza nazionale intesa come quei gruppi di cittadini della Croazia i cui membri abitano tradizionalmente il territorio della Repubblica e possiedono caratteristiche etniche, linguistiche, culturali e/o religiose differenti da quelle degli altri cittadini e che sono guidati dal desiderio di preservare tali caratteristiche.

Gli articoli dal 9 all'11 riguardano quelle garanzie e autonomie culturali che in ogni ordinamento democratico sono riconosciuti alle minoranze. Si tratta in particolare dell'utilizzo della propria lingua e della libertà di ricevere l'istruzione nel rispetto delle tradizioni culturali, linguistiche e/o religiose della propria nazionalità. In Croazia tali diritti sono ulteriormente specificati in due leggi approvate nel 2000 ovvero quella sull'uso della lingua e dell'alfabeto delle minoranze²⁰⁴ e quella sull'educazione nella lingua e nell'alfabeto delle minoranze²⁰⁵.

Ad ogni modo, l'effettiva possibilità di ricevere un'istruzione culturalmente affine alla propria origine nazionale è una questione più pratica che giuridica dal momento in cui il grande limite è generalmente quello di trovare un corpo docente preparato e idoneo all'incarico. Le difficoltà, nel caso serbo, sono poi anche di carattere intenzionale con fini discriminatori. L'articolo 12 regola l'uso della lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione mentre l'articolo 13 stabilisce che a livello locale la Legge sull'Autogoverno e i diversi statuti delle autonomie predispongano le misure per rendere effettivo l'esercizio di tale diritto.

L'articolo 14, poi, assicura anche la possibilità di utilizzare i propri simboli, di intonare il proprio inno e in occasione delle rispettive ricorrenze nazionali purché accompagnati da quelli croati che, nel caso dell'inno, hanno la precedenza come stabilisce una legge sulla materia²⁰⁶.

²⁰⁴ Legge n. 51/2000;

²⁰⁵ Legge n. 56/2000;

²⁰⁶ Legge sulle ricorrenze e festività n. 33/1996;

La lettura combinata dell'articolo 15 con l'articolo sulla libertà di associazione prevista in Costituzione²⁰⁷ e la Legge sulle Associazioni²⁰⁸ incoraggia l'istituzione di associazioni, istituti e altre forme di organizzazione da parte dei gruppi delle minoranze imponendo alle autorità locali di istituire un fondo per il loro finanziamento. In realtà, la vaghezza della norma che non trova un corrispettivo in altre leggi non ne ha consentito l'implementazione.

La Croazia, poi, inserisce nel suo ordinamento una disposizione non infrequente nel panorama balcanico²⁰⁹ e che permette alle minoranze di intrattenere rapporti speciali con la propria madrepatria o con altri gruppi della stessa nazionalità insediatesi in altri ordinamenti. Lo scopo dichiarato della norma è quella di agevolare la circolazione di strumenti utili per preservare e tutelare le identità nazionali oltre che di incoraggiare la formazione di associazioni con scopi umanitari e assistenziali.

Secondo gli articoli 17 e 18, poi, in Croazia dovrebbe essere favorito l'accesso ai media e alle informazioni nel rispetto delle tradizioni linguistiche e culturali delle minoranze²¹⁰.

Per quel che concerne la rappresentanza delle minoranze, la nuova legge costituzionale ha implementato ampiamente la precedente legge sui diritti delle minoranze del 1991 regolamentando la materia negli articoli dal 19 al 22.

A seguito di tali disposizioni nel 2003, è stata riformata, anche la legge elettorale per dare attuazione alla previsione di garantire alle minoranze la rappresentanza politica sia a livello nazionale che locale.

La nuova legge costituzionale prevede poi l'istituzione di Consigli delle minoranze allo scopo di realizzare una maggiore partecipazione politica delle minoranze a livello locale o regionale. Nella pratica la nuova norma pone l'obbligo a carico degli organi di governo locali o regionali di consultare i consigli delle minoranze durante la discussione per la promulgazione di un atto di loro interesse.

L'articolo 35 ha introdotto un ulteriore nuovo organo, ovvero la Commissione per le Minoranze il cui compito consiste nel facilitare la partecipazione delle minoranze alla vita pubblica.

²⁰⁷ Art. 43: “Everyone shall be guaranteed the right to freedom of association for the purposes of protection of their interests or promotion of their social, economic, political, national, cultural and other convictions and objectives. For this purpose, everyone may freely form trade unions and other associations, join them or leave them, in conformity with law.

The exercise of this right shall be restricted by the prohibition of any violent threat to the democratic constitutional order and independence, unity and territorial integrity of the Republic of Croatia”;

²⁰⁸ Legge sulle Associazioni n. 70/1997;

²⁰⁹ Ad esempio, è prevista in Serbia e Bosnia come visto;

²¹⁰ v. *Resolution CM/ResCMN(2022)2 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Croatia*, adottato dal Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2022 in occasione del 1426° incontro;

La Commissione per le Minoranze collabora con gli organi locali, fornisce opinioni e relazioni al *Sabor* riportando anche le istanze presentate dalle minoranze, infine coopera con organi nazionali o internazionali impegnati a garantire la tutela dei diritti delle minoranze.

La legge costituzionale sui diritti delle minoranze è stata attesa tanto dalle rappresentanze delle minoranze in Croazia quanto dalla comunità internazionale, ma in entrambi i casi sono presto emerse le delusioni.

I primi commenti negativi alla legge arrivarono dalla minoranza serba i cui *leader* politici fecero notare che la rappresentanza di una minoranza all'interno di organi sia locali che nazionali, così come disposto dalla nuova legge, era stata quantificata in base ai dati emersi dal censimento del 2001 nel quale però molti serbi, in quanto rifugiati e non residenti in Croazia da più di un anno, non vennero registrati. Il regolare funzionamento della legge risulterebbe così inquadrato all'interno della più ampia questione del ritorno dei rifugiati di guerra.

L'allora Presidente della Repubblica di Croazia Stjepan Mesić propose quindi un accordo trilaterale con la Serbia e la Bosnia-Erzegovina per accelerare il processo di ritorno dei rifugiati. I Presidenti dei tre Stati non riuscirono però a giungere ad un accordo a causa delle discordanze riguardo i diritti da garantire ai rifugiati rimpatriati.

Per quel che riguarda le reazioni nell'ambito dell'Unione Europea, nel suo parere alla richiesta di adesione della Croazia, pubblicato il 14 aprile 2003, la Commissione Europea affermò di non aver rilevato gravi violazioni dei diritti umani e delle minoranze e, con particolare riferimento alla legge sui diritti delle minoranze, ritenne che le riforme intraprese avrebbero portato la Croazia a soddisfare in tempi brevi gli *standard* europei espressi a Copenaghen. Considerando a parte la situazione delle minoranze serbe, però, la Commissione precisò che “[t]he State, still needs to make additional efforts to integrate the Serb community into Croatian society at all levels.”²¹¹

Nel *Progress report* del 2008²¹² la Commissione tornò ad analizzare la questione della tutela delle minoranze considerando l'effettiva applicazione della legge costituzionale n. 155. In particolare, la Commissione mise in luce quali fossero i problemi non ancora risolti:

“[...] other key concerns facing returnees are employment, enduring hostility in certain localities and "convalidation", or the validation of working years concerning pension rights, of those residing in the parts of Croatia not under Croatian government control during the 1990s”.

²¹¹ EUROPEAN COMMISSION, *Opinion on Croatia's Application for Membership of the European Union*;

²¹² Consultabile al link https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/croatia-progress-report-2008_en;

Nello stesso documento la Commissione, pur ammettendo i miglioramenti della condizione generale delle minoranze, evidenziò anche che la legge non era stata totalmente attuata nel garantire la rappresentanza delle minoranze negli organi amministrativi e giudiziari.

La nuova normativa venne inoltre commentata dalla Commissione di Venezia la quale, non risultando pienamente soddisfatta, affermò nel suo parere del 2003²¹³ che:

“The new Constitutional Law has not clarified all the issues raised by the Commission in its previous opinions. A number of these will be clarified in practice, while the main shortcomings may be solved by the drafting of special laws. In the long run, however, it would seem advisable to supplement and revise the present Constitutional Law on the basis of legal practice and taking into account subsequent special laws. The special status of the present Law as a constitutional law makes it preferable that the rights of national minorities are regulated as completely as possible in this Law”.

Anche dal rapporto della Missione OSCE in Croazia del 2004²¹⁴ si evince che l'applicazione della legge costituzionale 155 risultava ancora carente sul piano della rappresentanza amministrativa e giudiziaria.

Infine, sia la Commissione di Venezia che la Missione OSCE ritennero che il difetto più grave della legge sui diritti delle minoranze fosse, come anticipato, la tutela rivolta esclusivamente ai cittadini croati. Tale implicazione, infatti, risulta discriminante nei confronti dei serbi ai quali viene difficilmente concessa la cittadinanza croata²¹⁵.

Come detto, la controversa legge è stata modificata nel 2010 per permettere alla Croazia di superare l'ultima *impasse* per concludere i negoziati con l'UE. Le modifiche riguardano in generale le istanze rappresentative delle minoranze e, in particolare, modifiche in materia elettorale.

5.2.1. La legge costituzionale come quadro normativo la partecipazione e la rappresentanza delle minoranze nazionali

L'analisi fino ad ora condotta sul modello croato ha permesso di delineare un ordinamento che a livello di implementazione normativa e al netto degli obblighi europei tenderebbe a

²¹³ VENICE COMMISSION, *Comments on the constitutional law on the rights of national minorities in Croatia*, Strasburgo, 26 febbraio 2003,;

²¹⁴ OSCE, *Status report no. 15 on Croatia's progress in meeting international commitments since July 2004* del 21 November 2004;

²¹⁵ M. DICOSOLA, *Stati, nazioni e minoranze: la ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Milano, Giuffrè, 2010, 185.

qualificarsi come scarsamente promozionale a causa, soprattutto, di un forte retaggio del recente passato.

Dal punto di vista della rappresentanza, però, la Croazia tende a seguire maggiormente i modelli di Stati multinazionali²¹⁶. L'elemento che permette questa affermazione è indubbiamente quello della riserva di quote etniche e la garanzia di proporzionalità per quel che concerne le procedure elettorali che sono disciplinate sia a livello costituzionale che nella legge *ad hoc*. Altri strumenti di integrazione etnica che approssimano modelli più multinazionali che non promozionali sono, come anticipato, gli organi di autogoverno delle autonomie non territoriali.

Relativamente alla rappresentanza delle minoranze la cornice normativa di riferimento è, comunque, sempre la legge costituzionale 155.

Tale norma, *in primis*, dispone all'articolo 19 come modificato nel 2010 e relativo ai diritti legati alla partecipazione e alla rappresentanza in termini quantitativi alcuni riferimenti numerici per identificare un gruppo come minoranza. Secondo il primo comma, se una minoranza costituisce almeno l'1,5% della popolazione, ovvero essenzialmente solo la popolazione serba, avrà diritto a tre seggi mentre le minoranze al di sotto di tale soglia potranno eleggere un totale di ulteriori cinque deputati. Generalmente alcuni gruppi minoritari si presentano con liste congiunte e vengono rappresentati unitariamente da un deputato²¹⁷. Secondo l'articolo 20, poi, tale percentuale deve essere calcolata sulla base dell'ultimo censimento e aggiustata per eccesso o per difetto in base ai registri elettorali.

In sostanza la modifica del 2010 ha in questi termini introdotto un meccanismo di doppio voto dal momento in cui gli elettori appartenenti a gruppi che costituiscono meno dell'1,5% della popolazione possono esprimere la propria preferenza relativamente alle liste nazionali e una ulteriore per quelle di minoranza. Inizialmente questa modifica è stata salutata a livello internazionale come una buona strategia per ottemperare alle richieste di aumentare le garanzie per la partecipazione politica delle minoranze. Ma gli equilibri etnici che di fatto regolano quelli politici ed istituzionali hanno fatto emergere gli aspetti più negativi della riforma. Poiché, come detto, è proprio la minoranza serba l'unica a superare la soglia in questione la disposizione sembrerebbe discriminatoria nei confronti di tale gruppo. Inoltre, rafforzare quelle minoranze che numericamente sono inferiori e contestualmente indebolire quelle demograficamente

²¹⁶ C. CASONATO, *ult. op. cit.*;

²¹⁷ A. PETRIČUŠIĆ, *op., cit.*, 619;

maggioritaria cova il rischio di intensificare la competizione etnica invece che assicurare un giusto spazio per la rappresentatività e la partecipazione di tutti i gruppi.

A risolvere la questione sul piano giuridico è intervenuta più volte la Corte Costituzionale²¹⁸ prima cassando l'articolo della legge del 2010 che introduceva il doppio voto e poi intervenendo sulle modifiche attuative della legge elettorale²¹⁹ che è stata successivamente emendata per conformarsi a tali pronunce. Il giudice delle leggi ha evidenziato l'eccesso di deroghe presente in questa normativa dove la specialità dei seggi riservati si va a sommare alla possibilità di esprimere una doppia preferenza. Inoltre, il profilo di discriminazione nei confronti delle minoranze che rappresentano più del 1,5% è confermato senza indugio. A ciò si aggiunge anche che non solo la legge viola la Costituzione per quel che concerne la discriminazione e l'uguaglianza di voto ma è anche contraria ai principi europei²²⁰. In particolare, la norma non sembrerebbe essere stata adottata nel rispetto del principio di proporzionalità non essendo giustificabile il grado di concessione con il livello di tutela da dover garantire.

La legge elettorale²²¹ ora dispone nel nuovo articolo 16 che i membri delle minoranze nazionali hanno diritto ad eleggere otto rappresentanti in una circoscrizione speciale istituita nel territorio della Croazia. L'articolo 17, invece, comprende un elenco con il numero di seggi riservato a ciascuna minoranza nazionale. In particolare, i Serbi hanno diritto a tre seggi, Italiani ed Ungheresi uno ciascuno, Slovacchi e Cechi uno congiuntamente, *idem* Tedeschi, Bulgari, Austriaci, Polacchi, Rom, Ruteni, Russi, Turchi, Valacchi ed Ebrei e Albanesi, Bosniaci, Montenegrini, Macedoni e Sloveni.

La portata delle innovazioni del 2010 non è però stata ridotta per quanto riguarda gli organi di rappresentanza delle autonomie nazionali previsti. In particolare, con la Legge così emendata sono stati dotati di personalità giuridici i Consigli delle minoranze²²².

Tali istituti seguono la logica delle autonomie non territoriali già vista nel caso degli ordinamenti precedentemente analizzati.

Anche in questo caso la disciplina dell'autonomia delle nazionalità deve essere concordata con quella relativa all'autogoverno. In generale la Costituzione stabilisce il diritto all'autogoverno istituendo le unità locali e le regioni. Le prime, ovvero municipi e città, ai sensi dell'articolo 135 hanno competenza in tutte quelle materie che soddisfano con immediatezza i

²¹⁸ Tale principio compare nelle motivazioni delle sentenze emesse il 29 luglio 2011 risolvendo ricongiungendo alcuni casi analoghi: U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, UI-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011, 29;

²¹⁹ La legge elettorale 53/2003 è stata modificata a seguito degli emendamenti costituzionali con la n. 145/2010;

²²⁰ M. DICOSOLA, *op. cit.*;

²²¹ Le modifiche sono state introdotte con la Legge 120/2011, la Legge elettorale è stata in ultimo modificata con la legge 98/2019;

²²² Art 4. Legge costituzionale n. 76/2010;

bisogni dei cittadini. Dunque, in analogia con quanto già visto nei precedenti ordinamenti si tratta di un'autonomia di pianificazione territoriale, di gestione delle infrastrutture ma anche di promozione culturale, sportiva ambientale, sanità, istruzione, servizi per l'infanzia. Sono attribuite anche funzioni relativamente all'organizzazione della protezione civile e ai servizi per i consumatori. Le autonomie di livello regionale hanno, invece, un numero leggermente ridotto di competenze attribuite a norma dell'articolo 134.2.

Fondamentale è poi l'articolo 137 a norma del quale le autonomie territoriali sono soggette solo al controllo di costituzionalità e del rispetto del principio di legalità da parte di autorità governative autorizzate e nei soli casi di invasione di competenza. La Corte Costituzionale, poi, assicura la tutela dei diritti delle unità di autogoverno nei casi in casi di procedimenti emergenziali se richiesto da un suo organo.

Ulteriori norme di dettaglio sono poi fornite in una legge *ad hoc*²²³.

Questa premessa era necessaria dal momento in cui la legge sulla protezione delle minoranze intercetta in due importanti gruppi di articoli la questione dell'autogoverno. Un caso è quello relativo, appunto, ai Consigli delle nazionalità di cui si dirà a breve nel dettaglio, mentre l'altro è ancora collegato al diritto di partecipazione e di rappresentanza.

Per quel che concerne la rappresentanza nelle unità locali l'articolo 20 ingegna un meccanismo per cui può essere incrementato il numero dei rappresentanti da eleggere al fine di assicurare la rappresentanza delle minoranze che costituiscono almeno il 15% della popolazione. Per quelle inferiori, fino al 5%, è comunque sempre riservato un seggio²²⁴.

²²³ Legge sull'elezione dei Membri degli organi rappresentativi delle unità locali e regionali n. 33/2001;

²²⁴ “*Barring election of a minimum of one member of a national minority which accounts for more than 5% and less than 15% of the population of a self-government unit to the representative body of the self-government unit by universal suffrage, the number of members of the representative body shall be increased by one member and the minority member not elected first in the order of proportional success of each electoral slate shall be deemed elected, unless specified otherwise in legislation governing the election of members to the representative bodies of the self-government units. (3) Insofar as election by universal suffrage fails to result in the number of minority members in the representative body of a local self-government unit to which said national minority would be entitled given that they account for a minimum of 15% in the local population, the number of members of the representative body of that unit shall be increased to the number required to achieve such representation, and those minority members not elected first in the order of proportional success of each electoral slate shall be deemed elected, unless specified otherwise in legislation governing the election of members to the representative bodies of the self-government units. (4) Insofar as election by universal suffrage fails to result in the number of minority members in the representative body of a local self-government unit to which said national minority would be entitled given that they account for a minimum of 15% in the local population, the number of members of the representative body of that unit shall be increased to the number required to achieve such representation, and those minority members not elected first in the order of proportional success of each electoral slate shall be deemed elected, unless specified otherwise in legislation governing the election of members to the representative bodies of the self-government units. (5) Should the application of the provisions of paragraphs (2) and (3) of this Article fail to secure adequate representation of minority members in the representative body of a local selfgovernment unit, or the representative body of a regional self-government under paragraph 4 of this Article, a by-election shall be announced in the self-government unit concerned in compliance with these provisions [...]*”;

Tornando alle autonomie non territoriali invece, l'articolo 24 stabilisce che in tutte quelle unità dove una minoranza costituisce almeno l'1,5% della popolazione, in quelle dove è numericamente superiore a 200, o 500 nel caso delle regioni le minoranze possono eleggere un proprio Consiglio. Se questo requisito non è rispettato ma nell'unità di autogoverno c'è una minoranza di almeno 100 componenti allora questi hanno diritto ad eleggere un proprio rappresentante nell'organo deliberativo locale.

I candidati vengono eletti direttamente dal corpo elettorale di riferimento dopo essere stati nominati o da un'associazione oppure da un numero variabile di membri della loro stessa minoranza²²⁵.

Le funzioni accordate dall'articolo 27 sono anche in questo caso essenzialmente quella propositiva e consultiva²²⁶. Il Consiglio può però intervenire bloccando temporaneamente una misura delle autorità locali qualora violino la Costituzione o altra disposizione in materia di tutela dei diritti delle minoranze. L'intervento sospensivo è predisposto dal Ministro dell'Amministrazione²²⁷.

²²⁵ Art. 24.4: “The candidates for membership in national minority councils and the candidates for national minority representatives may be nominated by national minority associations or not less than 20 members of a national minority living in the territory of a municipality, 30 living in the territory of a city and 50 in the territory of a county”;

²²⁶ “National minority councils in self-government units shall be entitled to: – propose to the bodies of self-government units measures to improve the position of the respective national minority nationally or in a specific area, including proposals for general ordinances to regulate issues relevant to that national minority; – nominate candidates for posts in the civil service and the bodies of self-government units; – be kept apprised of any issue to be discussed by the committees of the representative bodies of a self-government unit that are relevant to the status of that national minority; – provide opinions and submit proposals pertaining to local and regional radio and television broadcasts intended for national minorities or addressing minority concerns. (2) The bodies of self-government units shall regulate the methods, deadlines and procedures for exercise of the rights specified in paragraph (1) of this Article through their general ordinances.

²²⁷ In the preparation of draft ordinances, the executive authority of a self-government unit shall seek from national minority councils established in its territory opinions and proposals on provisions which regulate the rights and freedoms of national minorities. (2) Insofar as a national minority council deems that an ordinance of a self-government unit or any provision thereof contravenes the Constitution, this Constitutional Act or special legislation which governs the rights and freedoms of national minorities, it shall be obliged to forthwith notify the ministry in charge of general administrative affairs thereof. Notification thereof shall also be submitted to the executive authority of the self-government unit and the National Minorities Advisory Board. (3) Insofar as the ministry in charge of general administrative affairs assesses that the ordinance specified in paragraph (2) of this Article or any of provisions thereof contravenes the Constitution, this Constitutional Act or special legislation governing the rights and freedoms of national minorities, it shall halt its enforcement within a period not to exceed eight days. (4) The decision to halt enforcement shall be delivered without delay to the municipal chief official, mayor, or county prefect, and the chairperson of the representative body which adopted the general ordinance, and notification of such decision shall be delivered to the National Minorities Advisory Board and the national minority council which issued the notification serving as the basis for the decision. (5) The ministry in charge of general administrative affairs shall forward to the Croatian Government the decision to halt enforcement of the general ordinance with the proposal for assessment of its compliance with the Constitution and law before the Constitutional Court of the Republic of Croatia and notify the self-government unit thereof. (6) Halt of enforcement of the general ordinance shall be lifted insofar as the Croatian Government fails to initiate the procedure stipulated in paragraph (5) of this Article within a period of 30 days after the date on which the decision specified in paragraph (5) of this Article is received”;

La legge prevede, poi, all'articolo 33 la possibilità di più Consigli istituiti in una stessa unità di autogoverno di dare vita ad un Consiglio di coordinamento al quale possono anche essere delegate le competenze sopra menzionate. Inoltre, qualora più della metà dei Consigli nazionali istituiscono un Consiglio di coordinamento può essere accordato a quest'ultimo la competenza su tutto il territorio nazionale.

Un ulteriore strumento introdotto dalla legge sulla protezione delle minoranze all'articolo 35 è quello del Consiglio Consultivo delle Minoranze, un interlocutore privilegiato nei temi relativi alla realizzazione delle condizioni per rendere effettivo l'esercizio dei diritti e delle libertà nei confronti di tutte le autorità centrali e periferiche, dei Consigli delle minoranze e delle associazioni da queste ultime costituite.

Oltre a proporre interventi o ad aprire il dialogo su importanti temi legati alla protezione delle minoranze, il Consiglio può *inter alia*²²⁸ richiedere da parte delle autorità centrali e locali *report* sulle condizioni delle minoranze nel loro ambito di competenza e può interloquire con organismi internazionali.

L'elemento di debolezza può essere dato dalla nomina governativa ma si tratta comunque di un potere formale dal momento in cui sette membri devono essere precedentemente selezionati dai Consigli delle minoranze mentre gli altri cinque dalle associazioni costituite dalle minoranze come dispone l'articolo 37.

Infine, la Costituzione ha messo a disposizione dei membri delle minoranze ulteriori strumenti di protezione in caso di violazione dei loro diritti tra cui, *in primis*, quello di potersi appellare

²²⁸ Tutte le sue competenze sono elencate nell'articolo 36: “*propose to the state authorities debate on specific issues of importance to a national minority, particularly the implementation of this Constitutional Act and special legislation governing minority rights and freedoms; – propose to the state authorities measures to improve the status of a national minority at the nation-wide level or in a specific area; – to proffer opinions and proposals concerning public radio and television broadcasts aimed at national minorities or the treatment of minority issues in public radio and television broadcasts or other media; – propose the implementation of economic, social or other measures in areas traditionally or significantly populated by national minorities with a view to preserving their existence in those areas, – seek and receive from the central governmental and local and regional governmental bodies information and reports required for the consideration of matters under their jurisdiction; – summon and request the presence of representatives of a central governmental or local and regional governmental body responsible for matters under the Advisory Board’s purview as defined in this Constitutional Act and the Articles of Association of the Advisory Board. (3) The National Minorities Advisory Board shall co-operate in matters of interest to national minorities in the Republic of Croatia with the relevant international organisations and institutions involved in minority issues and with the relevant authorities of the ethnic core countries of the various national minorities in the Republic of Croatia. (4) The National Minorities Advisory Board shall disburse the central budgetary funds earmarked for the nea cura di of national minorities. The beneficiaries of these funds shall file annual reports on the expenditure of the funds remitted to them from the central state budget, which in turn shall be reported by the Advisory Board to the Croatian Government and Parliament. (5) Insofar as the National Minorities Advisory Board does not decide upon the disbursement of the funds specified in paragraph (4) of this Article within a period not to exceed 90 days after enactment of the central state budget, such decision shall be made by the Croatian Government”;*

alla Corte Costituzionale, competente in materia di diritti umani ai sensi dell'articolo 125²²⁹. L'aspetto più interessante di questo strumento di tutela è che può essere azionato direttamente dal cittadino come stabilisce l'articolo 62 della Legge costituzionale sulla Corte costituzionale²³⁰ nel caso in cui tutti i rimedi giurisdizionali siano stati esperiti come precisa l'articolo 63. La violazione del divieto di discriminazione, che l'articolo 39 della Costituzione stabilisce espressamente anche per ragioni di odio razziale, religioso o etnico, può essere denunciata anche dinnanzi all'*Ombudsman*²³¹ che trova nel caso specifico la sua disciplina nella Legge sul divieto di discriminazione²³².

Infine, l'articolo 10, in una formulazione meno ambigua e in termini più garantistici rispetto alla disposizione serba, disciplina i diritti di un'ulteriore categoria ovvero quella dei croati residenti all'estero assicurando loro la protezione dei diritti e degli interessi del gruppo e promuovendo i rapporti con la madrepatria. L'articolo si riferisce nel secondo comma in particolare a quelle "parti della nazione croata" non meglio identificate e identificabili che potranno godere di ulteriori protezioni e garanzie da parte dello Stato croato. Un aspetto operativo di questa disposizione è rappresentato ad esempio dall'articolo 45 a norma del quale tre seggi del *Sabor* sono riservati ai croati non residenti in Croazia e che questi possono votare presso i consolati anche per la scelta del Presidente e in caso di consultazione europee, per gli eurodeputati. Da questa prospettiva sembrerebbe trattarsi, a differenza della pretesa più generica e astratta dei serbi, di particolari garanzie riservate a quei croati legati alla patria quantomeno dal rapporto di cittadinanza e non meramente da requisiti etnici. La disposizione si conformerebbe così come uno strumento di tutela dei diritti di partecipazione politica e di rappresentanza esercitabili nell'ambito della sovranità dello Stato croato e non si potrebbe in alcun modo configurare come uno strumento di intervento attivo a tutela di uno specifico gruppo etnico nella vita condotta e negli interessi perseguiti all'interno di un altro ordinamento estero e sovrano.

²²⁹ "Decide on constitutional complaints against the individual decisions of governmental bodies, bodies of local and regional self-government and legal entities with public authority, when these decisions violate human rights and fundamental freedoms, as well as the right to local and regional self-government guaranteed by the Constitution of the Republic of Croatia";

²³⁰ Legge n. 49/2002;

²³¹ Le cui norme specifiche sono contenute nella legge dedicata n. 60/1992;

²³² Legge n. 85/2008;

5.2.2. *Il caso di Vukovar: il simbolo del modello croato*

Le lacune in termini di implementazione della normativa *euro-condizionata* della Croazia trovano la massima espressione nell'area della Slavonia Orientale e in particolare della città di Vukovar protagonista, come accennato, del tentativo di opporsi all'applicazione del cirillico tramite *referendum*.

Le ragioni della radicalizzazione del conflitto politico e sociale tra croati e serbi a Vukovar ha delle radici storiche che risalgono alle guerre degli anni Novanta.

Infatti, i primi scontri armati tra serbi e croati a seguito della dichiarazione d'indipendenza da parte di questi ultimi nel 1991 si erano verificati a maggio dello stesso anno nella Slavonia Occidentale e Orientale. Proprio in quest'ultima zona, dove il Danubio traccia il confine storico tra Croazia, Serbia e Ungheria, è posizionata la piccola città di Vukovar divenuta l'emblema della guerra serbo-croata per le atrocità che vi furono commesse.

L'importanza di questo piccolo centro deriva dal suo grande porto fluviale e dalla presenza di numerose industrie. I serbi ne furono attratti da una parte perché era tatticamente utile per una futura avanzata verso Karlovac, punto di arrivo per realizzare la Grande Serbia, e dall'altra perché vi era un 37% di popolazione serba residente.

Il resto della popolazione era per il 44% croata e per la restante parte di etnie varie, soprattutto ungheresi, e aveva convissuto pacificamente per tutta l'epoca della Repubblica Socialista dando l'impressione che il nazionalismo fosse ormai superato.

La propaganda di Belgrado portata avanti da Milošević però aveva rianimato le ostilità tra croati e serbi i quali, sostenuti dai villaggi limitrofi di maggioranza serba, iniziarono ad agitarsi.

Il metodo di azione fu quello del cosiddetto piano di Kardijević: non appena i croati reagirono alle sommosse serbe, l'Armata popolare jugoslava sarebbe intervenuta con la giustificazione di dover difendere il proprio popolo e il proprio territorio mentre in realtà apriva la strada alle milizie irregolari serbe.

Il 22 agosto 1991 l'allora Presidente croato Tudjman abbandonò la sua politica esclusivamente difensiva e lanciò un *ultimatum* con la quale espresse la sua intenzione di iniziare una guerra di liberazione se l'aggressione da parte dell'Armata popolare non fosse terminata. Belgrado non prese in considerazione l'ipotesi di accettare come confermò il 24 agosto con il bombardamento per via aerea di Vukovar accompagnato da una generale ondata di violenza per tutta la Slavonia Orientale.

Da Zagabria arrivarono ben pochi aiuti essendo stata presa la decisione di dare maggior supporto alla difesa dei croati in Erzegovina dove la situazione si stava aggravando. I volontari

che furono chiamati da tutta la Slavonia riuscirono a resistere per ottantasei giorni fino al 18 novembre, giorno in cui Vukovar fu presa dalle unità serbe guidate da Ratko Mladić.

Per quasi tre mesi i croati della città assediata, come anche dei centri limitrofi, furono obbligati a lasciare la loro residenza per non rischiare di finire nei campi di concentramento serbi.

Ma ciò che rese tragicamente nota la battaglia di Vukovar fu la strage compiuta dai serbi durante l'ultimo giorno di combattimenti quando accerchiarono l'ospedale. I quattrocento e più rifugiati, tra cui molti malati non furono evacuati ma trascinati fuori dalla città dove coloro che non riuscirono a scappare, ovvero duecentosessantuno persone, vennero freddate con un colpo alla nuca e gettate in una fossa comune tra il 20 e il 21 novembre.

Le vittime tra i croati furono però molte di più, infatti, durante l'assedio perirono circa duemila persone e più di ottocento risultarono disperse.

Ad ogni modo, la vittoria servì ben poco ai serbi poiché l'impatto sull'opinione pubblica andò totalmente a vantaggio della causa croata a livello internazionale. Tale eredità ha attraversato la storia della transizione e del consolidamento democratico e non è mai stata del tutto superata dalla popolazione locale.

Dal punto di vista demografico, secondo i dati del censimento del 2011, resi noti dall'Ufficio statistico croato, in Croazia il 4,36% della popolazione, ovvero 186.663 cittadini su un totale di 4.284.889, si dichiara di nazionalità serba.

Nonostante tale minoranza sia ancora la più numerosa del Paese, si nota, rispetto al precedente censimento del 2001, che i serbi sono diminuiti del 7,4%. Tali modifiche demografiche hanno interessato soprattutto l'area della Slavonia Orientale e le ragioni vanno probabilmente ricercate nell'incompleta attuazione della normativa vigente in Croazia in materia di tutela dei diritti delle minoranze.

In particolare, come si è accennato, non ha trovato adeguata tutela il diritto al bilinguismo e soprattutto all'uso dell'alfabeto cirillico da parte dei serbi nonostante rientrasse tra le tutele garantite dalla legge costituzionale n. 155 del 2002.

A causa di ciò, a partire dal settembre 2013, Vukovar è tornata ad essere teatro di scontri tra nazionalisti serbi e croati. I primi incidenti hanno riguardato la cancellazione e la distruzione di cartelli stradali in cirillico. I croati si sono sentiti incoraggiati dal riconoscimento delle loro ragioni che dedussero dalle sentenze in appello di assoluzione dei due generali croati Ante Gotovina e Mladen Markač emesse dal Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia.

Allo stesso modo, dopo che già la Corte Costituzionale era intervenuta sulla richiesta di *referendum* per la deroga all'utilizzo della lingua e dei simboli delle minoranze, sembrerebbe che a riaccendere le proteste croate a Vukovar, seppur meno violentemente, nella primavera

2015, sia stata la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia nel respingere l'accusa di presunto genocidio perpetrato dalle forze croate nella Krajina durante l'Operazione Tempesta.

Le Nazioni Unite non hanno però mancato di intervenire esprimendo, attraverso il Comitato per i Diritti Umani, la preoccupazione per il rispetto delle autonomie linguistiche in Croazia in generale e a Vukovar nello specifico.

In particolare, il Comitato per i Diritti Umani evidenzia nel suo Terzo Rapporto Periodico sulla Croazia che:

“The State party should strengthen its efforts to combat racist attacks committed by law enforcement personnel, particularly against the Roma and Serbians by, inter alia, providing special training to law enforcement personnel aimed at promoting respect for human rights and tolerance for diversity. The State party should also strengthen its efforts to ensure that alleged perpetrators of racist attacks are thoroughly investigated and prosecuted and, if convicted, punished with appropriate sanctions, and that victims are adequately compensated”.²³³

E riguardo la questione della tutela del bilinguismo aggiunge:

“The State party should undertake additional measures, including positive measures, to promote inter-ethnic tolerance in its diverse society, as well as to provide full implementation for the right to equal usage of minority languages and scripts in accordance with its constitutional and legal framework, with special emphasis on the usage of cyrillic script in the city of Vukovar and municipalities concerned”.²³⁴

Pochi giorni dopo lo stesso Consiglio Europeo espone la questione in una sua raccomandazione:

“In accordance with Article 16 of the European Charter for Regional or Minority Languages;

Having regard to the instrument of ratification submitted by Croatia on 5 November 1997;

Having taken note of the evaluation made by the Committee of Experts of the Charter with respect to the application of the Charter by Croatia;

Bearing in mind that this evaluation is based on information submitted by Croatia in its fifth periodical report, information submitted by bodies and associations legally established in Croatia and the information obtained by the Committee of Experts during its on-the-spot visit;

Having taken note of the comments made by the Croatian authorities on the contents of the Committee of Experts' report;

Recommends that the Croatian authorities take account of all the observations and

²³³ HUMAN RIGHTS COMMITTEE, *Concluding observations on the third periodic report of Croatia*, 2015;

²³⁴ *Ibidem*;

recommendations of the Committee of Experts and, as a matter of priority:

1. continue these efforts to promote awareness and tolerance vis-à-vis the minority languages, in all aspects, including usage of signs and traditional local names with inscriptions in Cyrillic script, based on the conclusions of the Committee of Experts (paragraphs 398 and 410 of the report), and the cultures they represent as an integral part of the cultural heritage of Croatia, both in the general curriculum at all stages of education and in the media;
2. take measures to ensure that speakers can use their minority languages in relations with relevant state, county and local authorities in practice, and that these authorities use the respective minority languages within the framework of their work;
3. review the existing threshold and increase efforts to introduce equal and official use of minority languages in those areas where there is a sufficient number of speakers;
4. take proactive measures encouraging the minority language speakers to make use of minority language education; increase the broadcasting time and the regularity of television programmes in each minority language.’²³⁵

Da questo caso emblematico si evince con maggiore chiarezza di quanto la questione ancora da risolvere in Croazia, dunque, non sia tanto la mancanza di una legislazione adeguata alla tutela dei diritti delle minoranze quanto la sua carente applicazione congiuntamente alla quasi totale mancanza di campagne di sensibilizzazione nazionali per promuovere l'integrazione delle minoranze in tutti gli ambiti della vita pubblica. Tale questione era emersa con chiarezza già nel primo Parere del Consiglio d'Europa del 2002 a seguito della ratifica croata della Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze all'interno del quale si evidenziava in particolare la carenza di implementazione a livello locale²³⁶.

Nell'ultimo parere, ovvero il V del 2021, l'organo di controllo dell'applicazione e del rispetto della Convenzione ha evidenziato nuovamente ancora la necessità di eliminare la discriminazione e di implementare gli strumenti di integrazione soprattutto a vantaggio delle comunità più deboli tra cui si citano Rom e Serbi²³⁷.

²³⁵ Recommendation CM/RecChL(2015)2 of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Croatia, 15 aprile 2015;

²³⁶ Il parere è consultabile al link

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008bd2d>;

²³⁷ Il parere è disponibile al link <https://rm.coe.int/5th-op-croatia-en/1680a2cb49>;

6. *L'omogeneità della Slovenia come cartina tornasole della rilevanza del fattore etnico nelle transizioni democratiche*

La Slovenia ha sempre rappresentato un'eccezione nel panorama jugoslavo non solo per la storia che, come per il caso della Croazia, si è essenzialmente sviluppata nell'ambito nell'Europa Occidentale ma anche e soprattutto per la sua composizione etnica essenzialmente omogenea.

All'interno della Federazione Socialista di Jugoslavia l'apertura dei mercati unitamente all'ampio grado di autonomia di cui godevano le unità decentrate era stato un elemento essenziale per permettere alla Repubblica slovena di distinguersi soprattutto per il grado di sviluppo economico. La posizione economicamente e socialmente differenziata della Slovenia aveva portato i suoi *leader* all'interno della Lega dei Comunisti a spingere per una conversione definitiva della Jugoslavia in confederazione scontrandosi con il punto di vista serbo che invece mirava ad un accentramento del potere verso Belgrado.

Le soluzioni proposte e gli scontri tra le idee dei serbi e degli sloveni animarono la vita politico-istituzionale degli ultimi dieci anni di piena crisi della Jugoslavia durante i quali anche in Slovenia, così come stava avvenendo in Macedonia, era accresciuto quel pluralismo sociale fatto di nuove subculture e capace di anticipare quello politico²³⁸.

Si nota che il successo del pluralismo sia sociale che politico vada ricercato essenzialmente nell'assenza per un motivo o per un altro di conflitti etnici. Infatti, solo la Slovenia e la Macedonia hanno iniziato la transizione verso la democrazia tramite una competizione non esclusivamente etnica. E se per la seconda le ragioni vanno ricercate proprio nell'eccessiva eterogeneità etnica con le conseguenze di cui si è detto, nel caso della Slovenia invece è stata proprio la composizione omogenea della società e l'assenza di rivendicazioni territoriali e nazionaliste ad aver favorito un pluralismo avanzato ed effettivamente democratico.

Anche in Slovenia, come era stato per la Macedonia, alla fine degli anni Ottanta, precisamente nel 1986, prevalse all'interno della Lega una fazione moderata che già accettava in una certa misura l'insorgenza di movimenti, idee e valori contrari e contrastanti rispetto a quelli difesi dall'area comunista²³⁹.

²³⁸ Tali subculture emersero attraverso la cultura *punk* ed esprimevano le esigenze di riconoscimento e tutela di diritti quali pace, ambiente, pari opportunità e di trattamento senza distinzione in base all'orientamento sessuale, v. meglio Z. DASKALOVSKI *Democratisation in Macedonia and Slovenia*, in *South-East Europe Review for Labour and Social Affairs*, V.2, n.3, 1999, 21-22;

²³⁹ E. PANDIR, *Smooth and Non Violente Transition: the Case of Slovenia*, Linkoping University Press, 2005;

Ciò permise la formazione di una vera e propria opposizione aperta ed esplicita al regime che si concentrò intorno alla rivista edita dal 1987 *Nova Revija* (*Nuova Rivista*) che nel numero monografico del febbraio dello stesso anno raccolse pareri e opinioni per la redazione di un manifesto che proponesse l'apertura totale al mercato e al pluralismo politico e dunque l'abbandono totale del comunismo. Si trattava dei settori più democratici e liberisti dell'opposizione che unirono a tali valori anche quello dell'indipendenza.

Ed è sempre attraverso una rivista, in questo caso *Mladina*²⁴⁰, che si operò la rottura totale con i comunisti. Infatti, la rivista rimasta nelle mani del potere politico, divenne essenzialmente lo strumento attraverso il quale fu destrutturato dinnanzi all'opinione pubblica lo Stato socialista dando inizio alla cosiddetta Primavera slovena. Ciò non fu tollerato dalla dirigenza federale che istituì un tribunale militare a Lubiana dinnanzi al quale furono processati quattro giornalisti, tra cui Janez Janša²⁴¹, a porte chiuse e con l'utilizzo della sola lingua serba.

Ciò viene interpretato dall'opinione pubblica slovena come un'intromissione ingiustificabile e intollerabile e come gesto esplicitamente volto ad intervenire contro la democratizzazione ormai avviata. Fu anche istituito un Comitato di supporto a Janša che poi trasformò in un organismo di difesa dei diritti umani contro il processo irregolare che si stava svolgendo ai danni dei quattro giornalisti. Infine, anche la Lega slovena si distaccò dalle decisioni federali²⁴².

A giugno del 1989 l'Alleanza Socialista dei Lavoratori, una sorta di sindacato legato alla Lega slovena, approvò una risoluzione che fu subito fatta propria dal partito con cui si dichiarava favorevole alla Slovenia democratica e indipendente.

Da questa deliberazione hanno avuto origine gli emendamenti della Costituzione del 1989 che introdussero il principio del pluralismo e il diritto all'autodeterminazione aprendo la strada all'eventualità di recedere dalla federazione²⁴³.

Venne poi approvata una Legge sulle organizzazioni politiche e riformata la materia elettorale a seguito della quale furono registrati i primi partiti politici che si concentrarono nelle prime elezioni fissate per l'8 aprile 1990 in una coalizione, DEMOS. Concorreranno con successo anche i partiti creati intorno all'Alleanza dei Lavoratori.

Ad ogni modo, la Lega fu il primo partito sia alle presidenziali che alle politiche ma furono le forze politiche della coalizione DEMOS a costituire insieme la maggioranza.

²⁴⁰ Rivista studentesca edita dal 1943;

²⁴¹ Futuro Primo Ministro di un controverso Governo di ispirazione illiberale dal 3 marzo 2020 al 1° giugno 2022, aveva già ricoperto tale carica nella legislatura dal 2004 al 2008 e successivamente per un anno nel 2012;

²⁴² Z. DASKALOVSKI, *op. cit.*, 26;

²⁴³ Questa modificata fa parte degli 81 emendamenti alla Costituzione del 1974 approvati il 27 settembre 1989;

Con le elezioni del 1990 si concluse la fase interna alla Jugoslavia della democratizzazione slovena che proseguirà a seguito della Dichiarazione di sovranità del 2 giugno 1990 con la quale fu avviata la campagna elettorale *Europa adesso!* tramite cui soprattutto la coalizione al Governo puntava a rompere definitivamente con la federazione promuovendo il voto in favore dell'indipendenza in occasione del *referendum* del 23 dicembre. In quell'occasione il 94,7% dei votanti, ovvero circa il 97% degli aventi diritto, si dichiarerà favorevole alla secessione.

Il 25 giugno 1991 verrà dichiarata l'indipendenza e dopo alcuni giorni di scontri armati con l'Armata jugoslava per la definizione dei conflitti il nuovo Stato potrà finalmente intraprendere la strada per la propria organizzazione democratica.

È dunque lo sviluppo economico²⁴⁴ e il pluralismo politico e sociale²⁴⁵, espresso anche grazie al ruolo conquistato e concesso dai media, con cui si è presentata la Slovenia all'alba del crollo del comunismo e dello smembramento della Jugoslavia che ne hanno favorito una democratizzazione di successo e meno discontinua rispetto agli altri casi. Il ruolo intrapreso dalla dirigenza moderata della Lega dei comunisti ha poi portato il processo di democratizzazione ad assomigliare essenzialmente a quel modello già adottato da Polonia ed Ungheria della Tavola Rotonda²⁴⁶.

6.1. *L'ordinamento democratico della Slovenia*

Le forze politiche dominanti si trovarono dopo l'indipendenza ad affrontare un nuovo momento costituente dal quale sarebbe emersa la Costituzione del 23 dicembre 1991.

Il nuovo testo si pone immediatamente in rottura con l'esperienza socialista sia riportando la narrazione storica nel Preambolo, analogamente all'esempio croato ma con una minor carica ideologica, sia sancendo i principi cardini del costituzionalismo europeo.

L'articolo 3, infatti, riconosce i principi della sovranità popolare e della separazione dei poteri²⁴⁷ che diventano i pilastri del nuovo ordinamento.

²⁴⁴ A. BEBLER, *Slovenia's Smooth Transition*, in *Journal of Democracy*, V. 3, n. 1, 2002, 127-140;

²⁴⁵ S. P. RAMET, *Democratization in Slovenia: the Second Stage*, in K. DAWISHA – B. PARROTT, *Politics, power and the struggle for democracy in South-East Europe*, Cambridge University Press, 1997;

²⁴⁶ J. SEROKA, *Yugoslavia and its Successor States*, in S. WHITE – J. BATTAND – P. G. LEWIS, (a cura di.), *Development in East European Politics*, London, Palgrave Macmillan, 105;

²⁴⁷ "Slovenia is a state of all its citizens and is founded on the permanent and inalienable right of the Slovene nation to self-determination. In Slovenia power is vested in the people. Citizens exercise this power directly and through elections, consistent with the principle of the separation of legislative, executive, and judicial powers.";

L'articolo 44, poi riconoscendo il diritto per ciascun cittadino di partecipare alla gestione dello Stato, funge da collante tra il principio di sovranità popolare e la libertà di associarsi in partiti politici espressa nell'articolo 42.

Quest'ultima è, però, se non limitata quantomeno regolata dalla funzione di controllo spettante alla Corte Costituzionale relativamente alla costituzionalità degli atti e delle attività dei partiti secondo l'articolo 160 ispirandosi alla democrazia che si protegge introdotta a Bonn²⁴⁸.

Della Legge Fondamentale tedesca la Costituzione slovena accoglie anche alcuni elementi di razionalizzazione della forma di Governo parlamentare. Quest'ultima, però, è anche caratterizzata da una tendenza assembleare²⁴⁹ che si evince dalla posizione centrale riservata ad una delle due Camere. Infatti, peculiarità del bicameralismo sloveno è l'ampio grado di asimmetria tra i due rami²⁵⁰ sia relativamente alle funzioni che alla rappresentanza.

Infatti, se l'Assemblea nazionale²⁵¹ (*Državni zbor*) è composta da 90 deputati eletti direttamente dai cittadini senza vincolo di mandato il Consiglio nazionale (*Državni svet*) è invece la sede in cui i 40 membri rappresentano gli interessi sociali, economici, professionali e locali.

Inoltre, dal 2000 sono stati anche costituzionalizzati alcuni elementi del sistema elettorale ovvero la formula non maggioritaria e la soglia di sbarramento fissata al 4%. In generale, la materia elettorale è nell'impianto sloveno particolarmente rilevante considerando che la legge che la disciplina deve essere approvata da una maggioranza qualificata di due terzi che è la stessa necessaria per gli emendamenti costituzionali²⁵².

Anche la durata delle due camere è differente, quattro anni per la prima e cinque per la seconda.

Ad ogni modo, data la tipicità degli interessi rappresentati e della composizione del Consiglio Nazionale, la Costituzione attribuisce i poteri tipici di un organo legislativo esclusivamente all'Assemblea. Nell'ambito del processo decisionale il ruolo del Consiglio è relegato a quello dell'iniziativa legislativa, dei pareri e del veto sospensivo che può essere superato dalla maggioranza assoluta dell'altra Camera. Inoltre, le funzioni del Consiglio in materia economica sono state essenzialmente depotenziate da quanto nel 1994 è stato istituito un Consiglio Economico-sociale.

²⁴⁸ Si tratta del noto articolo 21 della Legge fondamentale tedesca;

²⁴⁹ S. BENVENUTI, *L' europeizzazione dei parlamenti nazionali. Prospettive dell'Europa centro orientale (Slovenia Ungheria Croazia)*, Padova, Cedam, 2017, 47;

²⁵⁰ *Ibidem*;

²⁵¹ Spesso tradotta anche con Assemblea o Camera di Stato;

²⁵² Artt. 168ss;

Inoltre, come è facile dedurre dalla natura non politica della rappresentanza, il Governo non è legato al Consiglio dal rapporto di fiducia. Quest'ultimo non è però del tutto estraneo alla funzione del controllo sull'esecutivo potendo richiedere l'istituzione di inchieste parlamentari.

Per quel che concerne la fiducia questa è inizialmente accordata implicitamente attraverso l'elezione del Primo Ministro proposto dal Presidente della Repubblica a norma dell'articolo 111. La procedura prevede che qualora il candidato non venga accolto positivamente dai deputati, dieci di questi oppure il Presidente della Repubblica possano proporre un nome alternativo entro 14 giorni. Se non è eletto alcun candidato il Presidente può sciogliere la Camera salvo che quest'ultima nelle successive ventiquattro ore non esprima a maggioranza assoluta il Primo Ministro. In seguito su proposta del Primo Ministro vengono nominati anche i Ministri e sempre su proposta del primo questi ultimi possono essere revocati tramite delibera parlamentare. Una volta entrato nelle sue funzioni il Governo può, inoltre, essere sfiduciato dall'Assemblea purché questa ai sensi dell'articolo 116 sia in grado di eleggere un nuovo Primo Ministro. Non c'è, però, alcun collegamento con l'istituto della fiducia costruttiva nel caso in cui la mozione di sfiducia derivi da un'interpellanza²⁵³.

La centralità dell'Assemblea, poi, viene alla luce considerando ad esempio l'istituto dello scioglimento previsto solo in caso di gravi crisi governative. Infatti, il Presidente della Repubblica è titolare di tale potere solo ed esclusivamente nel caso in cui la questione di fiducia posta dal Governo non venga accolta dalla maggioranza assoluta dei deputati e che questi non siano in grado nei successivi trenta giorni di proporre un Primo Ministro alternativo.

Sono poi sempre i deputati a poter mettere in stato d'accusa non soltanto il Capo di Stato ma anche il Governo e i suoi Ministri.

Il Presidente della Repubblica ha, dunque, essenzialmente funzioni di rappresentanza pur essendo eletto direttamente dal corpo elettorale. Non vi sono infatti alcune possibili interferenze con il potere legislativo. Funzioni più incisive all'interno degli equilibri politici possono emergere nel caso di conflittualità istituzionali²⁵⁴ ma anche questo rientra perfettamente nelle dinamiche tipiche di una forma parlamentare che non sia a tendenza semipresidenziale. Come anticipato il Presidente non è responsabile se non per reati contro la Costituzione o grave violazione di legge sul cui giudizio si esprime la Corte Costituzionale a maggioranza dei due terzi dei giudici. La questione della responsabilità risulta tuttavia non del tutto chiara dal

²⁵³ F.R. DAU, *La Costituzione della Slovenia*, in M. GANINO (a cura di) *Codice delle Costituzioni V. III*, Padova, Cedam, 2013, 358;

²⁵⁴ È stato ad esempio il caso del periodo di conflittualità tra il presidente Drnovsck e il Primo Ministro Hansa;

momento in cui la Costituzione, comunque, nulla dice sull'istituto della controfirma tipico e caratterizzate della forma di Governo parlamentare.

L'articolo 108 prevede, poi, la possibilità in caso di stato di emergenza di emanare decreti-legge presidenziali ma questi hanno il doppio vincolo di dover essere proposti dal Governo e della necessaria approvazione parlamentare da ottenere non appena la Camera sia in grado di riunirsi.

I prerequisiti della Slovenia insieme all'assetto istituzionale regolato dalla Costituzione hanno dato ottima prova di stabilizzazione anche a fronte di un sistema partitico ad elevata frammentazione²⁵⁵. Quest'ultimo ha risposto agli stimoli internazionali esattamente come qualsiasi altro ordinamento dell'Europa occidentale. Infatti, la concentrazione dei voti intorno ai due partiti principali ovvero tra i liberal-democratici e socialdemocratici che si era verificata nel 2000 a seguito della costituzionalizzazione del sistema elettorale non maggioritario ma reso selettivo dalla soglia di sbarramento è stata messa in discussione dalla crisi economica del 2008.

Tale evento ha portato sostanzialmente ad una torsione verso il centro del sistema partitico presto smentita da una polarizzazione mai realizzatasi prima con l'avvento dei governi illiberali di Janša soprattutto nel periodo in cui fu Primo Ministro nel biennio 2020-2022.

La democrazia slovena ha però sopportato senza rotture il passaggio del Governo conservatore e personalistico ritornando poi su una competizione meno polarizzata.

Tale contesto ha favorito indubbiamente il processo di integrazione europea della Slovenia incoraggiato anche da un altro importante emendamento della Costituzione, quello del 2003, grazie al quale è stato possibile cedere sovranità all'Unione Europea e ad altre organizzazioni internazionali²⁵⁶. In particolare, il nuovo articolo 3a ha previsto che la cessione della sovranità in favore di organizzazioni internazionali è possibile se la ratifica è confermata dai due terzi dei deputati dell'Assemblea. Inoltre, può essere sempre deciso di sottoporre la questione a *referendum* popolare.

La Corte Costituzionale, in base a tale nuova norma, è intervenuta per decretare la superiorità degli atti direttamente applicativi dell'Unione Europea²⁵⁷ e per stabilire che nelle materie in cui è ceduta la competenza si verifica anche il trasferimento del relativo potere²⁵⁸.

Il percorso di adesione europea si è concluso con l'ingresso della Slovenia nel 2004, il primo degli ordinamenti dell'*ex* Jugoslavia.

²⁵⁵ D. FINK-HAFNER, *Slovenia since 1989*, in S.P. RAMET, *Central and Southeast European Politics since 1989*, Cambridge University Press, 2012, 241;

²⁵⁶ Legge costituzionale n. 24/03;

²⁵⁷ Sentenze Up-328/04 e U-I/1186/04 del 2004;

²⁵⁸ Sentenza U-I-113/07 del 2017;

6.2. *Comunità autoctone e minoranze: ragioni storico/internazionali per una tutela differenziata*

La Costituzione all'articolo 3 riconosce che la Slovenia è lo Stato di tutte le sue cittadine e dei suoi cittadini senza alcun riferimento a popoli e nazionalità.

Nel Preambolo invece la liberazione nazionale degli Sloveni viene descritta come il fatto storico dal quale è stata resa possibile l'indipendenza. Ad ogni modo, questa disposizione priva di natura precettiva non ha influenzato i rapporti tra maggioranza e minoranze e non ha neppure influito sul carattere dello Stato, che, come visto non si è mai proclamato nazionale.

Inoltre, la Slovenia è effettivamente l'unico ordinamento della *ex* Jugoslavia a potersi definire etnicamente omogeneo dal momento in cui la popolazione minoritaria non arriva al 10%.

Gli Sloveni non vengono poi in nessun caso classificati ovvero non vengono ricondotti a nessuna delle categorie analizzate negli altri casi quali ad esempio quella di popolo.

Anche le minoranze subiscono una divisione peculiare alla quale segue effettivamente una diversificazione sostanziale anche sul piano del trattamento giuridico in termini di tutela dei diritti sia culturali che di partecipazione e rappresentanza politica.

La distinzione è introdotta dall'articolo 5 a norma del quale vengono riconosciute le comunità autoctone italiane e magiare. L'articolo si occupa anche degli sloveni residenti o cittadini di altri Stati titolari di diritti speciali nel territorio della Slovenia e di protezioni da parte della madrepatria nella vita al di fuori dei confini nazionali secondo la logica già vista del *Kin-State*.

In realtà, l'interferenza slovena negli ordinamenti esteri a protezione del proprio popolo è sostanzialmente regolata dalla stipula di accordi con gli Stati interessati. Questo principio è esattamente quello posto alla base dello speciale *status* di cui godono italiani e ungheresi. Infatti, tale protezione non è riconosciuta in virtù di un fattore numerico, non essendo questo particolarmente rilevante se comparato agli altri gruppi etnici, ma sulla base delle relazioni bilaterali con gli Stati di appartenenza consacrate da due rispettivi accordi. Si tratta del Trattato di Osimo con l'Italia²⁵⁹ e dell'Accordo di amicizia e cooperazione tra Slovenia e Ungheria²⁶⁰. La questione è rilevante soprattutto considerando che nel 2001 la Slovenia ha anche firmato un accordo con l'Austria a partire dal quale le richieste da parte della comunità tedesca per una parificazione con le comunità italiane e magiare sono indubbiamente aumentate. In questo caso,

²⁵⁹ In realtà firmato tra l'Italia e la Jugoslavia il 10 novembre del 1975 per dirimere la questione di Trieste, fu però mantenuto in vigore per quel che riguarda la tutela delle popolazioni minoritarie anche con l'indipendenza slovena;

²⁶⁰ Firmato nel 1998 e rinnovato nella primavera del 2023;

però emerge anche il fattore storico poiché gli italiani e i magiari sono essenzialmente gruppi nativi, storicamente stanziati, autoctoni come dice la Costituzione a differenza delle altre minoranze che invece si sono stabilizzate in Slovenia in periodi successivi.

Accordare una tutela specifica e speciale alle due comunità rappresenta dunque uno strumento giuridico utile per separare la disciplina legata a quelle comunità nazionali che hanno un preciso legame con il territorio di residenza e quelle che invece sono indifferenti a tale fattore.

Questa differenziazione è esplicitata all'articolo 61 dedicato all'appartenenza nazionale. Secondo tale disposizione, infatti, ognuno ha il diritto di esprimere o meno la propria affiliazione ad una delle due comunità oppure alla propria nazione. Tale libertà si esprime attraverso l'espressione della propria cultura e dell'utilizzo della propria lingua.

Ciò che emerge, dunque, è che i cittadini nell'ordinamento in esame possono essere classificati tra Sloveni, al quale la Costituzione non attribuisce alcuna qualifica ma che attraverso il Preambolo si intuisce essere quella che nell'area dell'*ex* Jugoslavia viene definita con il termine popolo, comunità italiana e magiara e altre nazioni, ovvero le minoranze vere e proprie. In realtà, poi, l'articolo 65 riconosce anche una particolare posizione alla comunità dei Rom la cui disciplina viene demandata ad una legge²⁶¹.

Per quanto riguarda, la differenziazione tra lo *status* di comunità italiana e magiara e di altra nazione rileva *in primis* quanto dispone l'articolo 11 a norma del quale è riconosciuta la sola ufficialità della lingua italiana e magiara, insieme a quella slovena, nei comuni in cui tali comunità vivono.

Ciascuno, inteso quindi ogni membro delle comunità e delle altre nazioni, ha il diritto ad utilizzare la propria lingua e scrittura, nei limiti della legge, nell'attuazione dei propri diritti e doveri e nei procedimenti pubblici ai sensi dell'articolo 62.

Le comunità italiana e magiara, invece, godono anche dei diritti particolari riconosciuti dall'articolo 64 che comprendono il libero utilizzo dei propri simboli nazionali al fine di conservare la propria identità, di istituire organizzazioni e associazioni economiche o culturali oppure dedicate all'informazione. Inoltre, il medesimo articolo riconosce il diritto a ricevere un'istruzione nella propria lingua. La Costituzione va anche oltre riservando alla legge di stabilire in quali zone l'istruzione bilingue risulti persino obbligatoria.

L'articolo reca anche una clausola che assicura il sostegno economico oltre che morale per rendere effettivi tali diritti.

²⁶¹ Legge n. 33/07;

Nella seconda parte, l'articolo 64 si riferisce ai diritti di partecipazione e rappresentanza politica garantendo la libertà nelle zone in cui vivono italiani e magiari di poter istituire delle comunità autogestite le quali, su loro proposta, possono essere autorizzate dallo Stato a svolgere funzioni generalmente di sua competenza. Tali comunità sono poi direttamente rappresentate negli organi rappresentativi locali e nell'Assemblea nazionale. La disciplina di dettaglio è rimandata ad ulteriori leggi che però non saranno approvate se non senza il consenso delle comunità interessate.

La legge²⁶², dunque, individua le Comunità di autogoverno come gli unici interlocutori tra i gruppi ungheresi e italiani e lo Stato. Nel dettaglio disciplina proprio i modi e termini in cui viene costruito e condotto il rapporto tra Comunità e organi statali e locali oltre che stabilire le modalità relative ai finanziamenti.

Le Comunità istituite a livello locale possono esprimere a loro volta nel rispetto dell'articolo 3 una Comunità nazionale per ciascun gruppo, una italiana e una ungherese, per i rapporti diretti con lo Stato.

Le funzioni delle Comunità sono essenzialmente quelle dei Consigli nazionali istituiti presso gli altri ordinamenti esaminati. Anche in questo caso oltre ad esprimere pareri sussiste l'obbligo da parte di tutti gli organi dello Stato e locali negli ambiti di loro competenza di consultare preventivamente le Comunità in caso di materie relative alla posizione delle minoranze come previsto dall'articolo 6. Infine, la legge riconosce alle Comunità la possibilità di intrattenere rapporti speciali con la madrepatria e di intervenire nella preparazione di accordi sovranazionali che riguardino temi relativi alla protezione e alla tutela dei diritti delle minoranze²⁶³.

In tema di partecipazione e rappresentanza, la Costituzione slovena all'articolo 80 riserva un seggio per un membro della comunità italiana e per uno della comunità magiara.

Inoltre, nell'ultimo comma introdotto con la revisione costituzionale del 2000, si precisa che i rappresentanti delle due comunità vengono eletti in deroga al sistema proporzionale e soprattutto della soglia di sbarramento.

I rappresentanti delle due comunità sia in Assemblea che negli organi locali vengono eletti sulla base di registri compilati dalle rispettive comunità autonome. Questa norma è stata disposta dalla Legge sui registri elettorali²⁶⁴ che però è stata dichiarata incostituzionale dal giudice delle leggi nella parte in cui non prevedeva alcun criterio per l'inserimento in tali elenchi. Secondo la Corte Costituzionale, infatti, la norma non tutela la comunità in quanto tale

²⁶² Legge sull'autogoverno locale e sulle Comunità nazionali n. 65/94;

²⁶³ Artt. 16-17;

²⁶⁴ Legge n. 46/92;

dal momento in cui apriva la possibilità di registrare come suo membro qualsiasi persona ne avesse fatto richiesta con degli effetti disfunzionali per l'effettività del diritto alla rappresentanza²⁶⁵.

In ottemperanza alla sentenza il legislatore ha adottato una legge di modifica della precedente disposizione introducendo come parametro oltre alla dichiarazione anche l'appartenenza alle liste elettorali nella votazione precedente. Ma soprattutto, in caso di dubbio, la Comunità poteva aprire un procedimento amministrativo per la verifica dei requisiti²⁶⁶.

Non è, invece, stato cassato il doppio voto poiché ritenuto dalla Corte a garanzia della speciale protezione accordata alle due comunità e quindi non confligente con il principio dell'uguaglianza del voto anche in considerazione del fatto che i due deputati eletti non concorrono per la ripartizione dei seggi da assegnare con formula non maggioritaria non pesando dunque sulla percentuale dei voti complessivamente espressi.

A livello locale, invece, l'articolo 39 della Legge sulle autonomie locali stabilisce che in quei comuni o municipi multietnici gli italiani e gli ungheresi hanno diritto ad un rappresentante nel Consiglio²⁶⁷.

La procedura per l'elezione dei rappresentanti delle comunità etniche nei consigli comunali è stabilita nella legge sulle elezioni locali²⁶⁸ che riconosce all'articolo 6 il diritto di eleggere un membro del consiglio comunale per ciascuna delle due comunità. Anche in questo caso è previsto un registro elettorale comunale. Le elezioni dei consiglieri comunali appartenenti alle minoranze etniche si svolgono secondo il principio maggioritario e a norma dell'articolo 10 in circoscrizioni elettorali speciali comprese nel territorio dei comuni. Un'apposita commissione elettorale prevista dall'articolo 3 è poi istituita per i rappresentanti della comunità Rom.

Ad ogni modo, la rappresentanza locale si distingue da quella centrale poiché il mandato degli eletti dalle comunità locali è nel primo caso di tipo imperativo dal momento in cui i membri del consiglio ungherese ed italiano siedono esclusivamente per rappresentare gli interessi delle minoranze nelle questioni ad essere relative. Infine, pur essendo eletti da tutti gli aventi diritto della comunità, i rappresentanti comunali restano comunque legati alla Comunità di appartenenza.

²⁶⁵ Decisione della Corte Costituzionale n. 844 del 1998 sulla costituzionalità delle leggi sulle elezioni dei membri delle autonomie locali;

²⁶⁶ Art. 1 Legge n. 72/00;

²⁶⁷ Legge n. 72/93;

²⁶⁸ *Ibidem*;

7. *Gli strumenti del dialogo tra potere politico e minoranze nazionali: uno sguardo in chiave comparativa agli ordinamenti della ex Jugoslavia*

Nel presente capitolo gli ordinamenti scaturiti dalla *ex* Jugoslavia sono stati esaminati a partire dal loro processo di transizione costituzionale all'interno del quale sono stati evidenziati i ruoli attribuiti, le posizioni assunte e le battaglie portate avanti dai gruppi minoritari per raggiungere un grado di tutela adeguato che soddisfacesse da una parte le loro stesse richieste e dall'altro gli *standard* democratici ed europei.

Nell'affrontare il tema principale, ovvero l'inquadramento delle minoranze e le rispettive tutele e prerogative, si è prestata particolare attenzione a quelli che sono gli intermediari nel dialogo tra gruppi e istituzioni statali ovvero i rappresentanti delle istanze minoritarie nelle sedi decisionali centrali e/o periferiche.

Da una prospettiva comparata ciò che emerge è la tendenza a prevedere a livello costituzionale degli organi di autogoverno di tipo non-territoriale che risulta tipico dell'area balcanica o comunque est-europea e che si contrappone in qualche modo ai modelli di autonomia riconosciuti in Occidente dove il legame con il territorio è quasi imprescindibile.

Tale soluzione viene adottata in ordinamenti che presentano vario grado di eterogeneità etnica rendendo la sua previsione non direttamente vincolata alla composizione sociale. Il modello poi è sostanzialmente indifferente anche al tipo di Stato e il coordinamento tra gli organi di autogoverno territoriale e quelli rappresentativi dei gruppi minoritari non segue le stesse regole in tutti i casi.

Si tratta comunque di strumenti poco incisivi a livello decisionale dal momento in cui sono dotati essenzialmente di funzioni consultive o di impulso in materie legate ai diritti e alle tutele delle minoranze. In genere intervengono infatti per esprimere pareri in merito a disegni di leggi relativi all'educazione, ai media o all'uso delle lingue minoritarie.

Il primo esempio analizzato è stato quello della Serbia²⁶⁹ dove i Consigli nazionali delle minoranze possono essere istituiti per partecipare al processo decisionale delle istituzioni centrali o territoriali oppure prendere in autonomia decisioni relative alla lingua, cultura ed educazione del proprio gruppo. Essendo dotati anche di un *budget* assegnatogli dal livello centrale, i Consigli potevano risultare particolarmente incisivi se la Corte Costituzionale non avesse ritenuto illegittima, come visto, la norma che li autorizzava ad utilizzare tali risorse

²⁶⁹ v. *infra* par. 1.3, 277 ss;

anche per fondare istituti culturali, fondazioni o associazioni come era stato analizzato nel paragrafo dedicato.

Il primo Consiglio ad essere stato istituito è stato quello ungherese nella Provincia autonoma della Vojvodina al quale hanno fatto seguito altri. L'elemento interessante della partecipazione e della rappresentanza della minoranza magiara alle dinamiche territoriali o centrali è che non risulta essere monolitica. In altre parole, sono diversi i partiti etnici che rappresentano tale minoranza risultando quindi frammentata la posizione all'interno degli stessi Consigli e ugualmente risultano essere competitive le elezioni per i rappresentanti della minoranza nelle istituzioni centrali. È, quindi, evidente comunque che le posizioni della minoranza ungherese sia nei Consigli, dove le decisioni sono espressione della maggioranza, sia in Assemblea per via del numero limitato dei seggi siano difese non dai partiti ma da una sintesi e da un accordo tra i rappresentanti di questi ultimi.

Diverso è, invece, il caso della minoranza bosniaca che risiede essenzialmente nella zona del Sangiaccato. La peculiarità di questa minoranza è che in realtà è composta essenzialmente da albanesi che però si dichiarano bosniaci per evitare tutte le conseguenze che possono derivare dalla loro appartenenza a seguito dei contrasti con il Kosovo. L'origine etnica dei membri dei rappresentanti bosniaci è evidente dallo studio dei cognomi nei registri elettorali e anagrafici. Si tratta, infatti, nella maggior parte di casi di nomi derivati dall'albanese ai quali è stato aggiunto il suffisso *-ic* tipico serbo o bosniaco.

I bosniaci di fatto hanno abbandonato il territorio della Serbia a seguito della guerra nella madrepatria e nel Sangiaccato sono confluiti tutti gli albanesi che per varie ragioni hanno scelto di non lasciare il paese.

Il paradosso che si è così creato dipende da uno dei più grandi difetti della disciplina sui diritti delle minoranze adottate negli ordinamenti balcanici ovvero la mancanza di criteri oggettivi o di registri basati sempre su fondamenti dimostrabili nei quali si certifichi l'affiliazione etnica.

Analogamente questo problema era stato evidenziato in Bosnia quando tra le motivazioni del Governo a seguito della pronuncia della sentenza *Zornic' c. Bosnia ed Erzegovina* della Corte di Strasburgo²⁷⁰ compariva in maniera piuttosto discutibile il suggerimento di dichiarare un'affiliazione etnica differente al fine di non essere esclusi dall'elettorato passivo per le cariche precluse ai cosiddetti Altri popoli.

²⁷⁰ v. *ivi*, cap. III, par. 5.1, 233ss;

Vale la pena ricordare, sempre per fini comparatistici e per completezza, che in Bosnia i popoli sono rappresentati dai partiti politici che risultano essere non solo gli interlocutori ma i veri protagonisti all'interno delle istituzioni centrali e periferiche.

Riguardo ai criteri validi per l'affiliazione di un cittadino o elettore ad una determinata minoranza la Slovenia rappresenta ancora una volta un'eccezione. Infatti, la sensibilità della Corte Costituzionale ha condotto ad una dichiarazione di incostituzionalità di una disposizione della Legge sui registri elettorali nella parte in cui prevedeva che lo *status* di appartenente ad un gruppo dovesse essere dichiarato dalla comunità stessa in appositi elenchi²⁷¹. Secondo il giudice delle leggi, in questo modo, era messa a rischio la comunità stessa dal momento in cui chiunque ne avesse fatto richiesta poteva essere inserito nei registri della comunità. Di conseguenza le modifiche apportate dal legislatore hanno introdotto anche un procedimento amministrativo per la verifica dei requisiti.

In Slovenia non esistono comunque organi intermedi e i diritti alla rappresentanza trovano soddisfazione esclusivamente attraverso la partecipazione dei rappresentanti eletti dalla comunità e dalle minoranze in Parlamento.

Dal punto di vista della rappresentanza parlamentare è particolarmente interessante anche la legge elettorale, così come modificata a seguito degli emendamenti alle Legge Costituzionale sulle minoranze nazionali²⁷², della Croazia dal momento in cui, come visto, prevede alcuni seggi riservati a seconda dell'appartenenza ad alcuni gruppi nazionali. In particolare, il modello delle quote etniche elettorali, prevede che siano riservati seggi ai serbi, ungheresi e italiani mentre ad altri due gruppi minoritari composti essenzialmente dalle minoranze dei popoli della Mitteleuropa da una parte e da quelli balcanici e dell'Est europeo dall'altra deve essere operata una sintesi per individuare un unico rappresentante per gruppo. In definitiva, un cospicuo numero di popoli diversi per cultura, religione, lingua e tradizioni può essere rappresentato da un solo deputato.

Anche in Croazia sono previsti i Consigli delle nazionalità qualora nelle unità locali alcuni gruppi rappresentino una quota stabilita dalla legge della popolazione sulla base dell'unità locale di riferimento. Anche in questo caso elettori e candidati vengono identificati sulla base di criteri soggettivi e quindi autoreferenziali.

Sono più rigorosi, invece, i criteri seguiti dal legislatore montenegrino per identificare i componenti dei Consigli previsti dall'ordinamento. Per quel che concerne il diritto alla

²⁷¹ *Ivi*, par. 6.2, 360ss;

²⁷² *Ivi*, par. 5.2.1., 341;

partecipazione, anche in Montenegro come disciplinato dall'articolo 33 della in esame i Consigli nazionali uno per ciascun gruppo²⁷³.

La composizione dell'organo, infatti, è data per metà da membri di diritto tra cui i deputati dell'Assemblea o i rappresentanti del Governo, Sindaci e Presidenti della Assemblee locali appartenenti alle minoranze e per un'altra metà membri della società civile eletti dalle Assemblee elettorali dei Consigli delle Minoranze. In questo caso la garanzia sull'appartenenza al gruppo di riferimento è data se non formalmente quanto meno sostanzialmente dalla provenienza dei membri.

Anche i Consigli consultivi istituiti in Kosovo risultano essere di composizione mista e metà dei membri proviene da organi costituzionali. Qui sono poi riconosciute particolari prerogative anche ai municipi a maggioranza serba e, come visto, è in attesa di implementazione lo strumento delle Associazioni la cui peculiarità risiede nel fatto di risultare gerarchicamente superiore alle unità locali nonostante queste siano previste a livello costituzionale e le prime da una legge di ratifica di un accordo. In altre parole, la legge ordinaria derogherebbe sul riparto delle competenze a quanto disposto dalla Costituzione stessa.

Analogamente la Macedonia del Nord ha previsto a seguito delle modifiche di Ohrid l'istituzione di una Commissione parlamentare per il dialogo *inter-etnico* anche questa con funzioni essenzialmente consultive²⁷⁴. La collocazione all'interno della *Sobranie* ne rafforza l'oggettività della composizione. Gli statuti locali regolano, poi, i Comitati ovvero degli organi consultivi che intervengono all'interno delle Assemblee locali con ruoli e posizioni analoghe a quelle della Commissione. Ad ogni modo, si è avuto modo di vedere, il caso macedone assomiglia molto a quello bosniaco dal momento in cui i partiti etnici, soprattutto quelli rappresentativi della comunità albanese, attraverso il loro peso negoziale nella formazione delle coalizioni governative e all'interno del processo decisionale partecipano direttamente.

In questo caso il consociativismo è informale rispetto a quello ideato a Dayton per la Bosnia poiché non è istituzionalizzato. Paradossalmente, si ricorda nuovamente, in Bosnia il processo decisionale non rispetta le sedi e le procedure costituzionalmente garantite ma avviene ad una fase *pre* ed *extra*-parlamentare attraverso la negoziazione da parte delle leadership dei partiti maggioritari rappresentanti dei tre popoli costituenti.

Da un'ultima analisi comparata ciò che si evidenzia è che l'efficacia delle misure non varia in relazione alla tipologia di strumenti adottati ovvero sulla base del modello di ordinamento in

²⁷³ *Ivi*, par. 2.1., 289;

²⁷⁴ *Ivi*, par., 4.2, 324.

relazione alla gestione delle minoranze ma è strettamente legato alla solidità dello Stato e della stessa democrazia.

Non è un caso che sia la sola Slovenia a preoccuparsi di introdurre criteri più rigidi, a proceduralizzare e quindi ad arricchire in termini di garanzie, l'affiliazione di un suo cittadino con una comunità o una minoranza nazionale nonostante una delle differenze di questo ordinamento sia proprio l'omogeneità etnica.

All'altro estremo c'è, invece, da una parte la Serbia che ha subito una brusca battuta d'arresto nel percorso di costituzionalizzazione e che risente ancora dei conflitti etnici irrisolti con le popolazioni degli Stati confinanti e che non interviene nell'appianare le divergenze in termini di potenzialità dell'esercizio della rappresentanza dei diversi gruppi etnici che compongono la sua società. E dall'altra parte il Kosovo, anch'esso coinvolto nella controversia ancora aperta per il suo riconoscimento con la stessa Serbia. Anche in questo caso la legittimazione democratica e il regime internazionalizzato faticano a far attecchire una coerente disciplina di tutela delle minoranze ed è evidente che molti tentativi, come quello della promozione delle Associazioni delle municipalità serbe, sia di carattere prettamente politico e che quindi non giustifica le discriminazioni promozionali formalmente predisposte a favore della minoranza serba.

Anche in Montenegro, seppur in termini meno incisivi e da tempi più recenti, la questione della tutela delle minoranze è straripata dai limiti istituzionali coinvolgendo i rapporti diplomatici con la stessa Serbia. Infatti, in nome della laicità dello Stato da una parte e del sostegno alle leggi minoritarie dall'altra si sta combattendo una battaglia dal profilo politico ed internazionale che va oltre il conflitto sociale e interno.

In Croazia e in Macedonia, invece, l'intervento europeo si sta dimostrando un valido ausilio anche per la garanzia e il funzionamento degli istituti volti all'integrazione delle minoranze all'interno del processo decisionale e del dialogo politico.

CONCLUSIONI

Le esperienze costituzionali degli ordinamenti dei Balcani Occidentali appena esaminate si sono susseguite e sviluppate inseguendo in vario modo l'obiettivo del bilanciamento tra principio etnico e principio democratico.

Dopo aver definito, contestualizzato e specificato il significato di minoranza all'interno delle democrazie contemporanee e aver individuato quali sono gli strumenti e i modelli giuridici idonei a trattare le differenze, è possibile effettivamente misurare la distanza che ancora intercorre tra gli ordinamenti esaminati e il bilanciamento di cui sopra. Si tratta, in sostanza, di valutare il grado di efficacia e di implementazione degli strumenti adottati nei vari Stati nel ricondurre la complessità e la conflittualità etnica sul piano dell'organizzazione giuridica cercando di identificare il modello a cui più si avvicinano.

Specularmente risulterà anche l'intensità della resistenza di alcuni ordinamenti ai meccanismi di riconoscimento e tutela dei diritti dei gruppi e delle minoranze e le relative possibilità, ove individuabili, di interventi risolutivi soprattutto nel quadro del processo di accessione all'Unione Europea alla quale tutti gli Stati esaminati sono in qualche misura legati.

Dalla comparazione in chiave diacronica con la Jugoslavia è stato possibile avvicinarsi alla ragione originaria del problema sul piano giuridico che si è poi proiettata con differenti intensità nelle *ex* Repubbliche.

La Jugoslavia era nata nel 1918 come necessità storica per tutti i popoli degli Slavi del Sud di sopravvivere senza essere nuovamente inglobati all'interno di un ordinamento straniero.

L'intera vicissitudine della Jugoslavia e dei suoi eredi si regge sostanzialmente sui tentativi di interpretare giuridicamente il concetto di *jugoslavismo* calandolo e declinandolo ogni volta in una realtà differente a seconda della forma che prima il Regno e poi la Federazione andava assumendo e caricandolo di forti connotati ideologici.

Prima ancora che si costituisse il primo Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni tale concetto già risultava essere divisivo ponendo in netto contrasto la visione serba con quella croata. Secondo la prima, lo *jugoslavismo* si sarebbe realizzato rispettando il principio della coincidenza tra identità costituzionale e cittadinanza configurando un ordinamento che sulla base dei modelli citati nel primo capitolo assomiglierebbe a quello dell'ordinamento agnostico.

L'ideale croato, invece, si ispirava ad una federazione a tendenza confederale entro la quale l'indipendenza e l'autonomia dei popoli sarebbe stata garantita dalla sovranità centrale e dall'autonomia locale. Il modello auspicato è sostanzialmente quello dello Stato multi-etnico.

Nel 1918, come visto, prevalse la soluzione serba anche se il livello di agnosticismo fu temperato da una serie di leggi che di fatto si rivolgevano ad alcune categorie di minoranze, in particolare quelle religiose, quasi con atteggiamenti promozionali.

La Costituzione del 1921 inaugurò una fase autoritaria dove il tentativo di mantenere il principio dell'identità costituzionale di facciata fu presto smascherato da una serie di provvedimenti di carattere repressivo come si è visto. L'ordinamento autoritario risolse la questione delle differenze declinando lo *jugoslavismo* nella formula "tre popoli un nome" escludendo dalla categoria tutti quei gruppi che non appartenevano a quello serbo, croato o sloveno.

La fine della prima Jugoslavia ha coinciso con un parziale recupero del progetto croato che diede però per poco tempo origine ad un ordinamento territorialmente asimmetrico riconoscendo sostanzialmente il diritto all'autogoverno solo alla *Banovina* croata. In questo caso, la concessione di autonomie in chiave derogatoria ha rappresentato un debole tentativo di mantenere la stabilità interna.

Dopo la Seconda Guerra Mondiale e con l'istituzione della Repubblica Socialista di Jugoslavia l'interpretazione di *jugoslavismo* fu riassunta nel motto di Tito *fratellanza e unità* con la quale si riconosceva le differenze etniche sul piano sociale ma non giuridico. Finché fu in vita Tito cercò di bilanciare il centrifughismo etnico incoraggiato dall'assetto federale con il principio dell'unità del potere statale rappresentato dalla centralità e dalla coesione interna del partito unico. Si tratta, dunque, di un ordinamento multinazionale nel contesto non di una forma di Stato democratica ma di un regime a partito unico e di ispirazione socialista anche se con tutte le peculiarità eterodosse che assunse a seguito dell'istituzione e dell'implementazione del modello dell'autogestione. Il principio multietnico è fatto valere in termini giuridici attraverso il riconoscimento di speciali diritti legati alla rappresentanza e alla partecipazione per le minoranze la cui definizione e delimitazione muteranno negli anni a seconda delle richieste avanzate dei diversi gruppi e a seconda della natura dei tentativi centrali di mantenere la stabilità. In generale, il più grande successo di Tito, ereditato seppur con qualche differenziazione da alcune delle *ex* Repubbliche, è quello della tripartizione tra popoli costituenti, nazionalità e altri gruppi etnici con la quale si riconosceva una posizione giuridica differenziata a seconda che il gruppo minoritario avesse o meno un *kin-State* di riferimento.

Per quel che riguarda il principio federativo, invece, la prima Costituzione inaugurò il modello del decentramento etnico a norma del quale i confini interni tra le Repubbliche dovevano essere disegnati garantendo il più ampio grado di omogeneità etnica nel territorio. Ad ogni modo, il meccanismo dell'accentramento del potere funzionò correttamente andando anche oltre alle

competenze costituzionalmente stabilite e le unità federate non furono messe in grado di esercitare le proprie prerogative autonomiste.

Sarà la Costituzione del 1974 che doterà invece le Repubbliche di ampie prerogative aumentandone le competenze e gli strumenti di partecipazione e determinazione delle decisioni all'interno delle istituzioni federali.

Come visto, il depauperamento delle competenze statali unito al doppio grado di decentramento, territoriale ed economico, portò con la morte di Tito ad un rapido declino dell'unità statale che, unito al *revival* nazionalistico potenziato dall'apertura al pluralismo e dalla fine della Lega dei comunisti, realizzò la rottura sistemica aprendo le porte alla dissoluzione e alla transizione istituzionale.

Degli Stati emersi dalle ceneri della Jugoslavia si è detto che il più peculiare e complesso è quello della Bosnia ed Erzegovina.

Per alcuni aspetti, l'ordinamento bosniaco sembrerebbe il vero erede spirituale della Jugoslavia seppur traslata in un contesto, che quantomeno ambisce ad essere, democratico.

Di conseguenza la necessità di trovare il baricentro tra rappresentanza e autonomia delle minoranze a garanzia del pluralismo e di stabilità intesa come mantenimento della sovranità centrale risulta essenziale.

Si è detto, infatti, che la realizzazione e la tenuta dello Stato costituzionale può inverarsi solo se i conflitti etnici si trasformano in conflitti giuridici ovvero se le regole stabilite godono di una legittimazione tale da permetterle di organizzare e gestire con efficacia i rapporti tra gruppi.

Nello Stato multinazionale della Bosnia la questione è ancora controversa. La comunità internazionale ha effettivamente previsto strumenti potenzialmente risolutivi ma il sistema fatica ad integrarli. Il federalismo etnico non è dunque percepito come uno strumento partecipativo e di rappresentanza di un gruppo all'interno del processo decisionale federale ma è vissuto dai gruppi che sono dominanti all'interno di ciascuna unità come il proprio Stato-nazione e quindi da un punto di vista concorrenziale.

L'altro meccanismo pensato dalla comunità internazionale proprio per compensare le ampie autonomie concesse a livello locale è quello del *power-sharing* che sostanzialmente doveva avere lo stesso scopo che Tito attribuì all'unità statale e al partito nella Federazione jugoslava.

In Bosnia, però, quello che si verifica non è la condivisione del potere quanto la competizione per lo stesso evidenziando il fatto che il conflitto pur essendo stato risolto dal punto di vista militare non risulta ancora assorbito dall'ordinamento. Le due Entità federate tendono al loro interno a comportarsi infatti come Stati indipendenti nonostante i tentativi di ricondurre nel

quadro della costituzionalità federale portati a termine dalla Corte costituzionale. Grazie al giudice delle leggi, infatti, le Costituzioni delle due Entità sono state modificate in modo tale che i tre popoli costituenti della Bosnia avessero lo stesso *status* in tutto il territorio nazionale e non soltanto in quello in cui rappresentano la maggioranza.

Ad ogni modo, la tutela e la protezione delle minoranze risultano ugualmente jeopardizzata a causa non tanto del livello di asimmetria che caratterizza il tipo di Stato bosniaco quanto per i diversi modelli di ordinamento applicati all'interno delle due Entità. Infatti, la Republika Srpska è sostanzialmente etnicamente omogenea e si configura esattamente come uno Stato-nazione. L'ibridazione formale tra modello promozionale e agnostico protende infatti maggiormente nella direzione del secondo. Pur non essendoci, sul piano normativo, previsioni che possano far pensare ad uno Stato repressivo gli episodi discriminatori sono all'ordine del giorno nonostante i continui interventi della Corte Costituzionale.

L'altra Entità, la Federazione di Bosnia ed Erzegovina, è invece la proiezione locale dello Stato centrale e si ispira essenzialmente al modello multinazionale.

Ad ogni modo, sia a livello centrale che periferico relativamente alla Federazione il carattere multinazionale viene stemperato da quelle previsioni costituzionali più volte segnalate dalla Corte Edu che discriminano i gruppi definiti "Altri" in termini di partecipazione e rappresentanza politica incidendo tanto sulle condizioni di elettorato attivo che passivo.

Come si è visto essere anche per la Federazione jugoslava del 1992, a livello centrale non esistono partiti abbastanza rappresentativi di tutti i bosniaci e il potere è condiviso esclusivamente tra le forze politiche rappresentanti i tre popoli costituenti. Inoltre, seppur con vario grado, nella narrativa partitica l'elemento religioso non è neutrale e questo ha conseguenze significative all'interno delle unità territoriali etnicamente omogenee poiché viene spesso sconfessato il principio della laicità dello Stato e della libertà di culto.

La necessità di continue e lunghe negoziazioni per conciliare le spesso contrastanti posizioni dei tre partiti etnici maggioritari rende la sede parlamentare la meno idonea a favorire il conseguimento di un compromesso ragion per cui spesso le fasi cruciali del processo decisionale avvengono informalmente tra i *leader* dei partiti. L'Assemblea perde dunque il suo ruolo di legislatore e assume una funzione essenzialmente notarile e di ratifica delle decisioni partitiche.

Indubbiamente, il supporto dell'Unione Europea sta producendo effetti seppur limitati a contenere quelle spinte più che centrifughe effettivamente eversive spesso manifestate soprattutto da parte dei *leader* serbi tenendo saldo quantomeno l'integrità dello Stato per quanto sia sul piano della territorialità che della sovranità risulta essere gravemente logorata.

Il maggior problema della Bosnia rimane essenzialmente la sua classe politica che continua a guadagnare in termini elettorali e di mantenimento del potere dall'ampio e inconciliabile differenziale etnico.

Gli sforzi europei non si tradurranno facilmente in una modifica sostanziale dell'ordinamento di Dayton proprio perché non è facile rompere le resistenze dei partiti etnici. Inoltre, le continue concessioni che le istituzioni europee rilasciano alla Bosnia ai fini di non veder del tutto arrestato il processo di adesione sembrano quasi una dichiarazione di resa sulla questione della tutela delle minoranze divenuta ormai secondaria per ottenere aiuti e avanzamenti nel processo di adesione.

Il tentativo di costruire uno Stato multinazionale nel territorio della Bosnia-Erzegovina è dunque attualmente irrealizzato e anche difficilmente realizzabile almeno fin quanto l'Unione Europea non ripristinerà la portata delle condizionalità politiche. Al momento il conflitto etnico assurge a conflitto politico ma fatica a diventare conflitto giuridico.

Dunque, date anche le molteplici peculiarità dell'ordinamento è considerando la difficoltà nel ricondurlo ad uno dei modelli descritti nel I Capitolo, si può definire che la Bosnia in termini di trattamento delle differenze sia essenzialmente uno Stato *sui generis* di tipo *etno-protezionista*.

A seguito della dissoluzione della Jugoslavia socialista la nuova federazione composta da Serbia e Montenegro ha preservato il principio federativo nella variante etnica ma pur riconoscendo al suo interno tratti distintivi del modello multinazionale. Perciò, l'assenza di pluralismo e l'instaurazione di un regime autoritario organizzato in funzione della Serbia nazionalista ha prodotto degli effetti distorsivi al punto da riconoscere, soprattutto per la gestione della crisi con il Kosovo, elementi tipici degli ordinamenti repressivi.

Con l'indipendenza del Montenegro del 2006 la Serbia è diventata uno Stato autonomo di ispirazione nazionale. Ad ogni modo, l'adesione al progetto europeo e la struttura della sua Costituzione la qualificano formalmente dal punto di vista della forma di Stato come un ordinamento costituzionale. Il riconoscimento di tutte le libertà e i diritti dell'uomo unitamente alla previsione di istituti di autonomia territoriale e non ne svelerebbero, nell'ambito dei rapporti tra maggioranza e minoranze, l'aderenza al modello promozionale. Ad ogni modo, è stato notato come anche l'atteggiamento della Corte Costituzionale tenda a non interpretare in maniera estensiva i principi autonomistici e che tenda anzi a frenare gli entusiasmi riportando la disciplina ad una stretta e letterale interpretazione del dettato costituzionale. Di conseguenza, seppur le unità di autonomia non territoriali sono dotate di importanti ambiti di competenza che

vanno ad intrecciarsi con quelli garantite alle autonomie di tipo locale il vero potenziale non viene espresso.

Diversamente il Montenegro pur riconoscendo solo autonomie culturali e non territoriali risulta essere più vicino al modello dello Stato multi-etnico che non di quello promozionale. Effettivamente, nell'ordinamento sono previsti strumenti che accolgono le istanze di partecipazione e rappresentanza che prescindono dal riconoscimento delle autonomie culturali. La realtà montenegrina è però fortemente condizionata anche dall'ombra della Serbia che come *kin-State* di una delle comunità più numerose dello Stato inquina il modello fornendo una doppia protezione ai serbi che risultano in posizione di vantaggio notevolmente rafforzata rispetto agli altri gruppi minoritari. Gli interventi in difesa del popolo serbo sono evidentemente *extra ordinem* dal punto di vista montenegrino ma sono stati ugualmente efficaci.

Come visto, poi, il caso del Montenegro relativamente alla questione della legge sulla libertà di religione è interessante perché vede la collusione tra due tipi di modelli ovvero da una parte quello promozionale secondo il quale le minoranze dovrebbero essere titolari di speciali diritti e dall'altra quello agnostico che dovrebbe rispettare il principio liberale della laicità dello Stato.

Parimenti il Kosovo, anch'esso rientrando nel modello multinazionale, condivide con il Montenegro l'esistenza di strumenti di autonomia culturale e di rappresentanza e partecipazione slegati da ogni altra forma di autonomia territoriale e non quali ad esempio il riconoscimento di seggi riservati.

In Kosovo sono previste comunque anche unità di autogoverno che seppur non esplicitamente ritagliate su criteri etnici favoriscono la partecipazione dei gruppi minoritari secondo quella logica evidenziata nel I Capitolo. Dovrebbe poi essere garantita dall'implementazione di accordi internazionali un particolare livello di autonomia riservata ai serbi che vivono in comuni o municipi in cui rappresentano la maggioranza. Si tratta, come visto di uno strumento che taglia trasversalmente le forme di autonomia territoriali e culturali fornendo la possibilità di istituire unioni tra municipi dotati di importanti competenze in ambito culturale. L'associazione si porrebbe ad un livello superiore rispetto alle autonomie locali dal momento in cui la normativa stabilisce che possa cedere le sue competenze sotto-intendendo che le siano attribuite e, dunque, un rapporto piramidale in favore dell'elemento culturale.

Anche la Macedonia sembrerebbe trattare la questione delle differenze secondo il modello dello Stato multinazionale dopo una prima fase, conclusasi nel 2001, in cui ha funzionato essenzialmente come uno Stato agnostico. Attualmente sono previsti infatti diritti speciali in favore della rappresentanza e partecipazione oltre a funzionare con un certo grado di efficacia

il modello informale del *power-sharing*. In Macedonia poi, esistono sia forme di autonomia locale che culturali.

La Croazia è, invece, attualmente uno stato promozionale dopo che con una serie di interventi da parte dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa ha epurato la sua Costituzione da tutti i richiami eccessivamente nazionalisti.

La Croazia riconosce il principio dell'autogoverno locale e delle autonomie non territoriali ma soprattutto prevede alcuni diritti speciali in termini elettorali a garanzia delle minoranze demograficamente più deboli. In realtà, come è stato detto l'esclusione non esplicita ma inevitabile dei soli serbi da questo meccanismo ha provocato l'intervento della Corte Costituzionale che si è posta come baluardo dei principi europei cassando la legge per la sua contrarietà ad essi essendo stata adottata senza rispettare i principi di proporzionalità e ragionevolezza. È dunque evidente che le istituzioni della Croazia si stanno assestando su parametri europei interiorizzandone principi e valori in favore di una reale implementazione dello Stato di diritto.

Ad ogni modo, però i numerosi *Report* della Commissione che sono stati citati nel corso della trattazione continuano a registrare forti carenze applicative proprio di quei diritti speciali che dovrebbero essere garantiti alle comunità nazionali in particolare serbe.

Infine, l'analisi si chiude con il caso della Slovenia ovvero l'ordinamento più omogeneo dal punto di vista etnico tra quelli esaminati.

La Slovenia si qualifica indubbiamente come uno Stato promozionale nei confronti delle minoranze ma di tipo asimmetrico accordando una posizione di maggior vantaggio sia in termini di partecipazione che di autonomia culturale alle comunità italiane e magiare in quanto autoctone.

Il grado di asimmetria nel trattamento delle differenze non è inusuale nel panorama balcanico e si ritrova in realtà in tutti gli ordinamenti. Le *ex* Repubbliche hanno tutte declinato in vario modo la tripartizione inventata da Tito che oltre ai popoli costituenti differenziava le minoranze etniche sulla base dell'esistenza o meno di una madre patria.

Questa distinzione interviene a vario titolo nei rapporti tra i gruppi da un estremo potenziandone la tutela delle minoranze nazionali rispetto a quelle etniche grazie agli strumenti interventistici del *kin-State* come nel caso dei serbi in Montenegro e dall'altro risultando in termini pratici come un fattore di possibili discriminazioni come nel caso dei serbi in Croazia.

Ugualmente i serbi in Kosovo non riescono a godere di tutti i diritti speciali riconosciuti dall'ordinamento nonostante siano previsti particolari strumenti che dovrebbero al contrario proteggerne la specialità.

In Slovenia, invece, il grado di diversificazione non deriva dall'appartenenza ad una nazione quanto piuttosto da ragioni storiche e culturali che legano le due comunità riconosciute al territorio dell'ordinamento.

La differenza sostanziale tra le logiche balcaniche e la normativa slovena deriva dalle relazioni interstatali. In altre parole, i rapporti tra i vari ordinamenti indipendenti hanno ancora evidenti ripercussioni sui popoli come se i confini tra Stati fossero sostanzialmente rimasti interni e amministrativi come erano nel quadro della Jugoslavia.

La questione delle minoranze rileva dunque ancor con maggiore incisività sulla questione dei rapporti tra sovranità, integrità territoriale e democrazia.

Anche là dove i conflitti etnici sembrano giuridicamente risolti a livello interno, sopravvive in realtà quella conflittualità che supera i confini nazionali e che rende il trattamento delle differenze ancora strettamente legato a dinamiche non pienamente nella disponibilità degli ordinamenti statali.

Da questo punto di vista una possibile soluzione è individuabile nell'azione europea che attraverso l'adesione di tutti gli Stati in questione potrebbe intervenire omogeneizzando la normativa sulle minoranze e intervenendo con maggiore incisività sulla sua implementazione. In realtà, però, come si è visto il problema dell'Unione Europea è duplice. Da una parte per quanto la disciplina sul trattamento delle differenze stia diventando per tutti gli ordinamenti multilivello, il contributo europeo in termini normativi risulta debole. Dall'altra parte, invece, si sta verificando quella situazione paradossale per cui l'UE per garantire la continuazione dei negoziati con gli Stati balcanici sta abbandonando la presa sui diritti umani e sul radicamento dei principi dello Stato di diritto.

Le ragioni di stabilità stanno nettamente prevalendo sul rispetto di quei criteri politici stabiliti a Copenaghen nel 1993 proprio per permettere alle *ex* Repubbliche jugoslave di entrare nell'orbita europea. L'Unione Europea ritiene dunque che per garantire la stabilità dell'area sia più efficace integrare gli ordinamenti balcanici pur in assenza dei prerequisiti giuridici richiesti piuttosto che lasciarli ai margini dell'Europa insistendo però sul rispetto delle condizionalità.

Ad ogni modo, l'Unione Europea rappresenta ancora l'unica e l'ultima possibilità per i Balcani Occidentali di risolvere quelle questioni identitarie che neppure il consolidamento democratico e gli strumenti della democrazia stanno riuscendo ancora a riassorbire.

BIBLIOGRAFIA

ALBERT R. - ROZNAI Y. (a cura di), *Constitutionalism Under Extreme Conditions*, Berlino, Springer, 2020;

ALEKSIĆ D. – ĐORĐEVIĆ V., *Nationality (Citizenship) vs. Ethnicity. Clash of Identities in Bosnia and Herzegovina* in LŐRINCZ A. (a cura di), *The National Question in East Central Europe*, Budapest, Institute for Cultural Relations Policy, 2013, 158ss;

AOLAIN F.N., *The fractured soul of the Dayton Peace agreement*, in *Michigan Journal of International Law*, V.19, n.4., 1998, 958.1004;

AMMENDE E., *Die Nationalitäten*, in *den Staaten Europas*, Vienna, 1931;

ANDEVA M., *Challenging national cultural autonomy in the Republic of Macedonia*, in NIMNI E. – OSIPOV A. – SMITH D.J. (a cura di), *Non-territorial autonomy*, Berna, Peter Lang, 2013, 213-228;

ANDJELIC N., *Bosnia-Herzegovina. The End of a Legacy*, Londra, Taylor & Francis 2003;

ASPATURIN V., *The Theory and Practice of Soviet Federalism*, in *The Journal of Politics*, V. 12, n. 1, 1950, 20-51;

AUERBACH K., *Political Participation of National Minorities*, Sarajevo, Analitika – Center for Social Research, 2011;

AYBET G. – BIEBER F., *From Dayton to Brussels: The Impact of EU and NATO Conditionally on State Building in Bosnia & Herzegovina*, in *Europe-Asia Studies*, V. 63, n. 10, 2011, 1911-1937;

BADER-ZAAR B., *La rappresentanza delle minoranze nazionali nei sistemi elettorali dell'Impero asburgico dal 1848 al 1918*; in MAZOHL – POMBENI (a cura di), *Minoranze negli Imperi*, Bologna, Il Mulino, 2012, 127-157;

BALDWIN C., *Minority rights in Kosovo under international rule*. in *London, Minority Rights Group International*, 2006;

BALLADORE PALLIERI G., *Dottrina dello Stato*, Padova, Cedam, 1958;

BALUCH A., *The disintegration of Bosnia and Herzegovina*, Peter Lang, Berna, 2018;

BANAC I., *The National Question in Jugoslavia*, Cornell University Press, 1988;

BANNING T., *The 'Bonn Powers' of the High Representative in Bosnia Herzegovina*, in *Goettingen Journal of International Law*, n. 6, 2014, 261ss;

BARBERA A. – FUSARO C. – DE NICOLÒ M., *Maggioranza, principio di*, in *Enc. Sc. Soc.* Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1996;

BARILE P., *I poteri del Presidente della repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, VIII, n. 2, 322ss;

BASTA K. – MCGARRY J. – SIMEON R., *Territorial Pluralism. Managing Difference in Multinational States*, Toronto-Vancouver, UBC Press, 2015;

BATAVELIC D., *Mutamenti giuridico-costituzionali nei Paesi in transizione*, in GAMBINO S. (a cura di) *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano Giuffrè, 2003, 198ss;

BEBLER A., *Slovenia's Smooth Transition*, in *Journal of Democracy*, V. 3, n. 1, 2002, 127-140;

BELLONI R., *Peacebuilding and consociational electoral engineering in Bosnia and Herzegovina*, in *International Peacekeeping*, V. 11, 2004, 334-353;

BENACCHIO G.A., *Autogestione*, in *Dig./Priv. Sez. comm. I*, 1987;

BENEDETTI E., *La "condizionalità democratica" dell'Unione europea tra allargamento e tutela delle minoranze nei "Balcani Occidentali": limiti attuali e possibili sviluppi futuri*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, n. 56, 2015, 85-101;

BENEDIKTER T., *Il dramma del Kosovo*, Roma, 1998;

BENVENUTI S., *L' europeizzazione dei parlamenti nazionali. Prospettive dell'Europa centro orientale (Slovenia Ungheria Croazia)*, Padova, Cedam, 2017;

BIANCHINI S. (a cura di), *L'autogestione jugoslava e la ricerca di una via alternativa allo stalinismo, Per una critica del socialismo reale*, Milano, Franco Angeli, 1981;

BIANCHINI S., *Etno-politica e State-Building: il problema controverso dell'efficienza istituzionale in Bosnia-Erzegovina*, in *Scienza&Politica*, n. 33, 2005, 58-71;

BIEBER F. – KEIL S., *Power-Sharing Revisited: Lessons Learned In the Balkans? in Review of Central and East European Law*, n. 34, 2009, 337-360;

BIEBER F., *The challenge of institutionalizing ethnicity in western Balkans*, in *Max Plank Yearbook of United Nation Law*, Leiden-Boston, 2001, 89-107;

BIEBER F., *Local Institutional Engineering: Tale of Two Cities, Mostar and Brcko*, in *International Peacekeeping*, V. 12, n. 3, 2005, 420-433;

BIEBER F., *Post-war Bosnia: Ethnicity, Inequality and public sector governance*, Hampshire, Palgrave Mcmillan, 2006;

BIFULCO R., *La c.d. costituzionalizzazione del diritto internazionale: un esame del dibattito*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, 2-30;

BISCARETTI DI RUFFIA P., *1988 –1990 Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1991;

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Confederazione di Stati*, in *Enc. Dir.*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1961;

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Il problema del controllo di costituzionalità delle leggi negli «Stati socialisti» europei*, in *Il Politico*, V. 49, n. 2, 1984;

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Territorio dello Stato*, in *Enc. dir.*, XLIV, Milano, Giuffrè, 1992;

BISCOTTINI G., *Cittadinanza*, in *Enc. dir.*, V, Milano, Giuffrè, 1960;

BOATO M., *Dalla democrazia etnica e dall'etno-federalismo al federalismo territoriale e alla democrazia politica*, in CAMIOTTI – REGAZZONI (a cura di), *Venti anni di pace fredda in Bosnia Erzegovina*, Venezia, Ed, Ca' Foscari, 2016, 19-28;

BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Torino, Giappichelli, 1990;

BOERSNER D., *The Bolsheviks and the National and Colonial Question: (1917-1928)*, Ginevra, Hyperion Press, 1957;

BREZA J. (a cura di), *National Minorities in Serbia*, in *International Yearbook of minority Issues*, V. 10, 2009, 17ss;

BRINGA T., *Nationality categories, national identification and identity formation in "multinational" Bosnia*, in *Anthropology of East Europe Review*, n. 1-2, 1993, 80-89;

BURG L., *Republican and Provincial Constitution Making in Yugoslav Politics State*, in *Constitutional Design in Federal Systems*, V.12, n. 1, 1982, 134ss;

CALAMO SPECCHIA M. – CARLI M.– DI PLINIO G. –TONIATTI R. (a cura di), *I Balcani Occidentali: le Costituzioni della transizione*, Torino, Giappichelli, 2008;

CAPOTORTI F., *Study on the Rights of Persons Belongings to Ethic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, New York, United Nation, 1979;

CARETTI V. – DE SIERVO U., *Diritto Costituzionale e Pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012;

CARISTIA C., *Brevi note sul concetto di sovranità*, in *Studi in onore di Francesco Scaduto, I*, Firenze, Poligrafica universitaria, 1936, 60;

CASONATO C., *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentanza politica: un'analisi comparata: Seminario: Trento, 17 novembre 1997*, 1998;

CASONATO C., *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitense e canadese*, Trento, Università degli studi di Trento, 1998;

CASONATO C., *Pluralismo etnico e rappresentanza politica, spunti per un'analisi comparata*, in *Dir. Pubbl. comp.*, V.2, n. 2, 1999, 609-627;

CECCANTI S., *Tra tutela delle minoranze e rischi etnicistici*, in *Giur. Cost.*, n. 5, 1998, 2734-2761;

CERKIK A., *Power-sharing and informal autonomy in the Republic of Macedonia*, in SALAT L. – CONSTANTIN S. – OSIPOV A. – SZÉKELY I.G. (a cura di) *Autonomy arrangements around the world: a collection of well and lesser known cases*, Cluj-Napoca, Romanian Institute for Research on National Minorities, 2014, 223-245;

CERMEL M. (a cura di), *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica federale di Jugoslavia 1992-2002*, Venezia, Marsilio editore, 2002;

CERRI A., *L'uguaglianza*, Roma-Bari, Laterza, 2005;

CHANG W.C. – YEH J.R., *Internationalization of Constitutional Law*, in ROSENFELD M. – SAJÓ A. (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 1165-1184;

CHELI E., *Bicameralismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V. II, Torino, Utet, 1987;

CICCONETTI S.M., *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014;

COFRANCESCO D., *Popolo*, in *Enc. fil.*, 9, Milano, Bompiani, 2006;

COLAKOVIC R., JANKOVIC D., MORACA P. (a cura di), *Storia della Lega dei Comunisti di Jugoslavia*, Perugia, Edizioni del Gallo, 1965;

CONNOR W., *The National Question in Marxist-Leninist Theory and Politics*, Princeton University Press, 1984;

CONNOR W., *Ethnonationalism: the quest for understanding*, Pirncenton University press, 1994;

ČORNI A., *The national minority consultative mechanisms - the Councils of National Minorities in Bosnia and Herzegovina*, in *Innovative Issues and Approaches in Social Sciences*, V. 9, n. 3, 2016, 57-83;

COSTA M., *Il federalismo bosniaco: un'incompleta transizione da "protettorato internazionale" a "democrazia europea"*, in *Federalismi.it*, 2, 2018, 1-15;

CRISAFULLI V., *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, 53-172;

CRISAFULLI V., *La continuità dello Stato*, in *Riv. Di dir. Intern*, n.3, 1964, ora in *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 3-4.;

CRITCHLEY W.H., *The failure of federalism in Yugoslavia*, in *International Journal*, V. 48, n. 3, 1993, 434-447;

CUKANI E., *Quel che resta dello Stato. Il differenziale territoriale e non, delle autonomie nei Balcani Occidentali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018;

- DAHL R.A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press 1972;
- D'ORLANDO E., *Costituzionalismo dei diritti nell'area balcanica*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, V. 7, 2013, 5ss;
- DANI M. – MENÉNDEZ A.J., *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche italiane, 2022;
- DASKALOVSKI Z., *Democratisation in Macedonia and Slovenia*, in *South-East Europe Review for Labour and Social Affairs*, V.2, n.3, 1999, 17-44;
- DAU F.R. *La Costituzione della Slovenia*, in GANINO M. (a cura di) *Codice delle Costituzioni V. III*, Padova, Cedam, 2013, 258ss;
- DE VERGOTTINI G., *Verso una nuova definizione del concetto di minoranza*, in *Regione e governo locale*, 1995, 9-26;
- DE VERGOTTINI G., *Le transizioni costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1998;
- DE VERGOTTINI G., *Diritto Costituzionale Comparato*, Padova, CEDAM, 2019;
- DENNIS A.L.P., *Soviet Russia and Federated Russia*, in *Political Science Quarterly*, V.38, n.4, 1923, 529-552;
- DICOSOLA M., *Stati, nazioni e minoranze: la ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Milano, Giuffrè, 2010;
- DICOSOLA M., “Divided we... stand”: *il federalismo etnico della Bosnia ed Erzegovina dichiarato nuovamente in contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. comp.*, 2014, 1-5;

DICOSOLA M., *Condizionalità, transizioni costituzionali e diritti delle minoranze negli Stati dell'ex Jugoslavia*, in DPCE, 3/2018, 667-688.;

DICOSOLA M., *I diritti delle minoranze tra condizionalità europea e nazionalismo*, in MONTANARI L. (a cura di) *L'allargamento dell'Unione Europea e le transizioni costituzionali nei Balcani Occidentali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 181-203;

DICKINSON L., *The Promise of Hybrid Courts*, in *The American Journal of International Law*, V. 97, n.2, 2003, 295-310;

DICKINSON L., *The Relationship Between Hybrid Courts and International Courts: the Case of Kosovo*, *New England Law Review* 37, 2003

DIMITRIJEVIC V., *Yugoslavia and International Human Rights*, in *Studies in East European Thought*, V. 53, n 3, 2001, 221-231;

DIMITRIJEVIC V., *Nationalities and minorities in the Yugoslav Federation* in DINSTEIN Y.–TABORY M. (a cura di), *The Protection of Minorities and Human Rights*, Dordrecht-Boston-London, Nijhoff, 1992, 423ss;

DJILAS A., *The Contested Country. Yugoslav Unity and Communist Revolution, 1919- 1963*, Harvard University Press, 1991;

DONIA R., *From the Republika Srpska Assembly 1991-1996*, Magistrat, Sarajevo-Tuzla, 2021;

DRULOVIC M., *La democrazia autogestita*, Roma, Editori riuniti, 1977;

DUCHACEK I.D., *Dyadic Federations and Confederations*, in *Publius: The Journal of Federalism*, V. 18, n. 2, 1988, 5-31;

DUKANOVIC D., *Bosnia-Herzegovina: Changes in the constitutions of Entities*, in *Review of International Affairs, Medunarodna politika*, April-June 2002, 18ss;

DZANKIC J., *Montenegro's minorities in the tangles of citizenship, participation, and access to rights*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, V. 11, n.3, 2012, 40-59;

DZIDAREVIC R., *La morte di Tito e la morte della Jugoslavia*, Ravenna, Longo Angelo, 2001;

ELIA, L. *Forma di governo*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970;

ELIA L., *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in BARILE P. – CHELI E. – GRASSI P. (a cura di) *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1982, 524ss;

FACCHI A., *Diritti collettivi, diritti culturali*, in *Contemporanea*, V. 6, n 4, 2003, 701-706;

FERRAJOLI L.– VITALE E. (a cura di), *I Diritti fondamentali*, Roma-Bari, Laterza, 2001;

FERRAJOLI L., *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, Laterza, 1997;

FERRAJOLI L., *I diritti fondamentali come dimensioni della democrazia costituzionale*, in *Ricerche giuridiche*, V. 3, n. 2, 2014;, 211-222

FERRARA G., *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. di dir. pubbl.*, 2, aprile-giugno, 1965, 269ss;

FINK-HAFNER, *Slovenia since 1989*, in RAMET S.P., *Central and Southeast European Politics since 1989*, Cambridge University Press, 2012, 235-257;

FIORAVANTI M., *Sovranità*, in *Enc. sc. soc.*, VIII, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1996;

FIORAVANTI M., *Il costituzionalismo nella dimensione sovranazionale: il caso europeo*, in *Revista chilena de Historia del Derecho*, V. 22, 2010, 1203-1213;

FRANKEL J., *Federalism in Yugoslavia*, in *The American Political Science Review*, V. 49, n. 2, 1955, 416-430;

FRASER J.M., *Serbia and Montenegro: how much sovereignty? What kind of association?*, in *International Journal*, V. 58, n. 2, 2003, 373–388;

FRIEDMAN E., *Party, electoral system and minority representation in the Republic of Macedonia from 1990 to 2002*, in *European Yearbook of Minority Issues*, V.2, n.1, 2002, 227-245;

GALIZIA M., *La teoria della sovranità dal Medio evo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951;

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

GAVRIĆ D. – BANOVIĆ S. – BARREIRO M., *The political System of Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo Open Centre, Sarajevo, 2013;

GAZZANIGA G.M., *Funzione e conflitto. Forme e classi nella teoria marxiana dello sviluppo*, Napoli, Liguori, 1981;

GIRASOLINI., *National Minorities. Who Are They?*, Budapest, Akademiai Kiado, 1995;

GREWE C. – RIEGNER M., *Internationalized Constitutionalism in Ethnically divided society: Bosnia-Herzegovina and Kosovo compared*, in *Max Planck Yearbook of United Nation Law*, V. 15, 2011, 1-64;

GROMES T., *Demokratisierung nach Bürgerkriegen. Das Beispiel Bosnien und Herzegowina*, Frankfurt/New York, 2007, 465ss;

GRONSKI P.P., *The Soviet System of Federalism*, in *The American Political Science Review*, V. 23, n. 1, 1929, 159-167;

GROSS O., *Once more unto the Breach: the systemic failure of applying the European Convention on Human Rights and the Protection of Civis Liberties*, in *Cambridge Law Journal*, V.52, 1993, 438-499;

GROTTANELLI DE SANTI G., *Indirizzo politico*, in *Enc. Giur.*, XVI, Roma, Treccani, 1990;

GUZINA D., *The Self-Destruction of Yugoslavia*, in *Canadian Review of Studies in Nationalism*, V. 27, n. 1/2, 2000, 21-32;

HAJRULLAHU A. – VUKPALAJ A., *Forging Kosovo: Between Dependence, Independence, and Interdependence*, in *Interdisciplinary Studies on Central and Eastern Europe*, V. 23, 2021;

HAUG H.C., *Creating a Socialist Yugoslavia: Tito, Communist Leadership and the National Question*, Londra-New York, I.B.Tauris, 2021;

HAYDEN R.M., *Constitutional Nationalism in the Formerly Yugoslav Republics*, in *Slavic Review*, 51(4), 1992, 654-673;

HAYDEN R.M., *The Beginning of the End of Federal Yugoslavia*, Pittsburg, Center for Russian & East European Studies, 1992;

HAYDEN R.M., *Blueprints of a House Divided, The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflicts*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1999;

HAYDEN R.M., *Democracy without Demos? The Bosnian consistitutional experiment and the Intentional construnction of nonfunciotning States*, in *East European Politics and Societies*, V. 19 n.2, 2005, 226-259;

HEROD C.C., *The Nations in the History of Marxian Thought. The Concept of Nations with History and Nations without History*, L'Aia, Spinger, 1976;

HOBBSBAWM E.J., *Nazioni e nazionalismi dal 1780. Programma, mito e realtà*, Torino, Einaudi, 1992;

HOFFMEISTER F., *Changing requirements for membership*, in OTT –INGLIS, *Handbook on European enlargement, A commentary on the enlargement process*, The Asser Press, The Hague, 2002;

HONDIUS F.W., *The Yugoslav Community of Nations*, Berlino, Gruyter Mouton, 1968;

HOROWITZ D.L., *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, 1985.

HUNTINGTON S., *La terza ondata*, Bologna, Il Mulino, 1998;

HUSZKA B., *The EU's changing conditionality on anti-discrimination in Bosnia and Herzegovina*, in *European Yearbook of Human Rights*, 2017, 237-250;

IMAMOVIC M., *Bosnia and Hercegovina. Evolution of its political and legal institution*, Sarajevo, Magistrat, 2006;

IRWIN Z.T., *Albanian political parties in Macedonia*, in RAMET – VALENTA M. (a cura di), *Ethnic minorities and politics in Post-socialist Southeast Europe*, Cambridge University Press, 2016, 79-101;

JOSIPOVIC T., *Introduction to the law of Croatia*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2014;

JOVIĆ D., *Fear of becoming minority as a motivator of conflict in the former Yugoslavia*, in *Balkanologie*, V.5, n. 1-2, 2001, 1-14;

KADRIC J., *Brcko: Genocide and Testimony*, Sarajevo, Institute for Research of Crime Against Humanity and International Law, 1999;

KATZ V., *The position of national minorities in Bosnia and Herzegovina before and after the breakup of Yugoslavia*, in *Polska Akademia Umiejętności, Studia Środkowoeuropejskie i Bałkanistyczne*, V. 26, 2017, 193-204;

KEIL S., *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*, London, Routledge, 2016;

KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia*, a cura di CARRINO A., Torino, Giappichelli, 2004;

KHORECZ, *Non-Territorial Automy in practice: the Hungarian National Council in Serbia*, in KANTOR (a cura di), *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, Budapest, NPFI, 2009;

KRESTIĆ V., *Hrvatsko-Ugarska Nagodba 1868*, Srpska akademija nauka i umetnosti. Posebna izdanja, V. 428, n. 65, Belgrade, 1969;

KRŠLJANIN N., *The parliament of the kingdom of Serbs, Croats and Slovenes: projects, the constitution, and reality (1918–29)*, in *Parliaments, Estates and Representation*, V. 40, n.2, 2020, 245-259;

KRULIC J., *Storia della Jugoslavia dal 1945 ai giorni nostri*, Milano, Bompiano, 1997;

LA PERGOLA A., *Sguardo sul federalismo e i suoi dintorni*, in *Diritto e società*, 1992;

LANCHESTER F., *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa Centro-Orientale*, Milano, Giuffrè, 1995;

LANCHESTER F., *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004;

LANCHESTER F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006;

LANTSCHNER E., *Protection of Minority Communities in Kosovo: Legally Ahead of European Standards—Practically Still a Long Way to Go*, *Review of Central and East European Law*, n.33, 2008, 451–490;

LAVAGNA C., *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, I, Milano, Giuffrè, 1965, 392ss;

LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1982;

LIJPHART A., *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977;

LIJPHART A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2001;

LIVINGSTON W.S., *A Note on the Nature of Federalism*, in *Political Science Quarterly* V. 67, n. 1, 1952, 81-95;

MALLOY T.H. – PALERMO F. (a cura di), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy*, Oxford, OUP, 2015;

MANETTI M., *Territorio. I) Territorio dello Stato*, in *Enc. giur.*, XXXV, Roma, Treccani, 1994;.

MARCOVIC S.G., *Ethnic and national minorities in Serbia and the Kingdom of Yugoslavia*, in BATAKOVIC D.T. (a cura di), *Minorities in the Balkans. State Policy and Inter-Ethnic Relations*, Belgrado, Institute for Balkan Studies of the Serbian Academy of Sciences and Arts, 2011, 89-108;

MARKERT T., *Der Beitrag der Venedig-Kommission*, in VITZTHUM W.G. – WINKELMANN I. (a cura di): *Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas: demokratische und föderale Elemente der Staatswerdung in Südosteuropa*, Berlin, Duncker & Humblot GmbH, 2003, 87-108;

MARKO J., *Autonomie und Integration*, Bohlau, Vienna, 1995;

MARKO J., *Bosnia and Herzegovina – Multi-Ethnic or Multinational?*, in *European Commission for Democracy through Law (ed.), Societies in Conflict, Science and technique of democracy*, Nr. 29, Strasburgo, 2000;

MARKO J., *Effective participation of national minorities, a comment on conceptual legal and empirical problems*, in *Report dh-min*, Consiglio d'Europa, Strasburgo, n. 14, 2006;

MARKO J., *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina 2005-06*, in *European Yearbook of Minority Issues*, V. 5(1), 2005, 207-218;

MARKO J. – CONSTANTIN S., *Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance History, Law, Ideology and Politics in European Perspective*, Londra, Routledge, 2019;

MARTINES T., *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2022;

MATTEUCCI N., *Sovranità*, in *Dizionario di politica*;

MAZZA M., *L'ordinamento costituzionale del Kosovo*, Napoli, Jovene, 2008;

MEISTER A., *Socialismo e autogestione. L'esperienza jugoslava (1964)*, Roma, Ave, 1967;

MONTANARI L., *La tutela dei diritti in Bosnia ed Erzegovina: il complesso rapporto tra Camera dei diritti umani, Corte costituzionale e Corte di Strasburgo*, in FERRARI F. (a cura di), *Corti nazionali e Corti europee*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, 159ss;

MONTANARI L. – TONIATTI R. – WOELK J., *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Università di Trento, 2010;

MONTANARI L., *La complessa soluzione istituzionale adottata in Bosnia ed Erzegovina: finalità ed effetti nel tempo*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, n.2, 2019, 6-25;

MONTANARI L., *Le minoranze il caso della Bosnia*, DPCE, 2, 2021, 2409-2421;

MONTICONE R.C., *Nationalities problems in the Austro-hungarian Empire*, in *The Polish Review*, V. 13, n. 4, 1968, 110-125;

MORBIDELLI G. – PEGORARO L. – REPOSO A. – VOLPI M., *Diritto Costituzionale Italiano e Comparato*, Bologna, Monduzzi Editore, seconda edizione 1995;

MORBIDELLI G.– PEGORARO L. – RINELLA A.– VOLPI M., *Diritto Pubblico Comparato*, Torino, Giappichelli, 2016;

MORTATI C., *La costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940;

NEGRI G., *Bicameralismo*, in *Enc. dir.*, V, Milano, Giuffrè, 1959;

NICOLINI M. – PALERMO F., *La semantica delle differenze e le regole diseguali*, in AA.VV., *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero, Volume I, I diritti fondamentali fra concetti e tutele*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2014, 514-543;

NIKOLIC P., *La forma di Governo jugoslava nella prospettiva storica e contemporanea*, in MEZZETTI L. – PIERGIGLI V. (a cura di), *Presidenzialismi, Semipresidenzialismo Parlamentarismi: modelli comparati e riforme costituzionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1997, 397ss;

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

NOCILLA D., *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985;

O'LEARY B. – MCGARRY J., *The Politics of Ethnic Conflict Regulation. Case Studies of Protracted Ethnic Conflicts*, Londra, Routledge, 1993;

ORGAD L., *The preamble in constitutional interpretation*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2010, 714-738;

ORLANDI M.A., *Quando il semipresidenzialismo passa dall'Est*, Torino, Giappichelli, 2002;

ORTLIEB R. – RAHIMI Z. – HIRT C. – BEŠIĆ A. – BIEBER F., *Diversity and equality in Bosnia and Herzegovina Limits to legislation, public debate and workplace practices*, in *An International Journal*, V. 38, n. 7, 2019, 763-778;

PASINI D., *Riflessioni in tema di sovranità*, Milano, Giuffrè, 1965;

PAJIC Z., *A critical appraisal of human rights provisions of the Dayton Constitution of Bosnia and Herzegovina*, in *Human Rights Quarterly*, V. 20, n. 1, 1998, 125-138;

PALADIN L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1984, 220ss;

PALERMO F. – SABANADZE N., *National Minorities in Inter-State Relations*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2011;

PALERMO F., *Dichiarazione di indipendenza del Kosovo e potere costituente nella prospettiva della Corte Internazionale di Giustizia: dal pluralismo al formalismo*, in GRADONI L. – MILANO E., *Il parere della Corte Internazionale di Giustizia sulla Dichiarazione di indipendenza del Kosovo*, Padova, Cedam, 2011, 180-196;

PALERMO F. – MARKO J., *Studies in territorial and cultural diversity governance*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2012;

PALERMO F. – PAROLARI S. (a cura di), *Regional Dynamics in Central and Eastern Europe: New Approaches to Decentralization*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2013;

PALERMO F. – ZWILLING C. – KÖSSLER K.P., *Asymmetries in Constitutional Law. Recent developments in federal and regional systems*, Bolzano, Eurac Research, 2019;

PALERMO F., *Bosnia.-Erzegovina: La Corte Costituzionale fissa i confini della (nuova) società multi-etnica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2000, 1479-1489;

PALERMO F., *Internazionalizzazione e costituzionalizzazione dei diritti*, in M. CERMELE (a cura di), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra Stato Nazionale e cittadinanza democratica*, Padova, Cedam, 2009, 105-128;

PALERMO F., *Fish Soups, Chickens and Eggs, mirrors and Miniatures: the Bosnian Question Two Decades after Dayton. Concluding Remarks*, in BENEDEZIONE L. – SCOTTI V.R. (a cura di), *Twenty years after Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina*, Roma, Luiss University Press, 2016, 157ss;

PALERMO F. – WOELK J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2021;

PANDIR E., *Smooth and Non Violente Transition: the Case of Slovenia*, Linköping University Press, 2005;

PARISH M., *A Free City in the Balkans: Reconstructing a Divided Society in Bosnia*, Londra-New York, Tauris Academic Studies, 2010;

PEGORARO L. – RINELLA A., *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici* Padova, Cedam, 2007;

PENDAROVSKI S. – DODOVSKI I. – ANDEVA M., *Fearing Endless Demands and Learning to Negotiate the Change: Minorities Representation in the Republic of Macedonia*, in VIZI B. – TÓTH N. – DOBOS E. (a cura di.), *Beyond International Conditionality, Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe*, Nomos, Baden-Baden, 2017, 161-186;

PERINI M., *Indirizzo politico*, in *Enc. Giur.*, XVI, Roma, Treccani, 2003;

PERRY V., *Constitutional Reform and spirit of Bosnia and Herzegovina*, in *European Centre For Minority Issues*, 2002, 1-16;

PETRIČUŠIĆ A., *Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia*, in *European Yearbook of Minority Issues*, V.3, 2002, 608-629;

PETRUS J.A., *Marx and Engels on the National Question*, in *The Journal of Politics*, V. 33, n. 3, 1971, 797-824;

PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, Giuffrè 2001;

PIRJEVEC J., *Serbi, Croati e Sloveni*, Bologna, Il Mulino, 2002;

PIŠTAN Č., *Dalla balcanizzazione alla jugonostalgija: dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4, 2014, 817-856;

PIŠTAN Č., *Tra democrazia e autoritarismo: esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, Bononia University Press, 2016;

PIZZORNO A., *Le radici della politica assoluta*, Milano, Feltrinelli, 1993;

PIZZORUSSO A., *Le minoranze nel diritto pubblico interno*, Milano, Giuffrè, 1967;

PIZZORUSSO A., *Minoranze etnico-linguistiche*, in *Enc. dir.*, V. XXVI, Milano, Giuffrè, 1976;

PIZZORUSSO A., *Il Pluralismo linguistico in Italia tra Stato nazionale e autonomie regionali*, Pisa, Pacini Editore, 1984;

PIZZORUSSO A., *Minoranze e Maggioranze*, Torino, Einaudi, 1993;

POGGESCHI G., *I diritti linguistici*, Roma, Carocci, 2010;

POPELIER P. – SAHADŽIĆ M. (a cura di), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, Londra, Palgrave Mcmillan, 2019;

POPELIER P. – DELLEDONNE G. – ARONEY N., *Routledge Handbook of Subnational Constitutions and Constitutionalism*, Londra, Routledge, 2021;

PORENA, *Dinamiche autonome tra federalismo e devolution*, Perugia, Margiacchi-Galeno, 2006;

QUADRIO C., *Cittadinanza e nazionalità: il caso della Bosnia Erzegovina*, in ANDREOZZI D.–TONIOLO S. (a cura di) *La cittadinanza molteplice. Ipotesi e comparazioni*, Trieste, EUT, 2016, 39-54;

RADAN P., *Secession and Constitutional Law in the Former Yugoslavia*, in *University of Tasmania Law Review*, V. 20, n. 2, 2001, 181-204;

RAMET S.P., *Nationalism and Federalism in Yugoslavia, 1962–1991*, Indiana University Press, 1992;

RAMET S.P., *Democratization in Slovenia: the Second Stage*, in DAWISHA K.–PARROTT B., *Politics, power and the struggle for democracy in South-East Europe*, Cambridge University Press, 1997, 189-225;

RESCIGNO G.U., *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, 187ss;

ROBBERS G., *The Montenegrin law on freedom of religion or beliefs and legal status of religious communities*, Baden-Baden, Nomos, 2021;

ROSENFELD M., *The Problem of Identity in Constitution-Making and Constitutional Reform*, in *Cardozo Legal Studies Research*, Working paper n. 143 2005, 1-24;

RUGGERI A., *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo “intercostituzionale”*, in *DPCE*, n.2, 2001, 544-574;

RUSINOV D.(a cura di), *Yugoslavia. A Fractured Federalism*, Washington D.C., The Wilson Center Press, 1989;

RUSINOW D., *The Yugoslav Idea before Yugoslavia*, in DJOKIC D., *Yugoslavism, Histories of Failed Idea 1918-1992*, Londra, Hurst, 2003, 11-26;

SARTORI G., *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge University Press, 1976;

SAWICKI J., *Democrazie illiberali?; l'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, Franco Angeli, 2018;

SCHMITT C., *Politische Theologie: Vier Kapitel Zur Lehre Von Der Souveranitat*, Monaco di Baviera-Lipsia, Duncker & Humblot GmbH, 1922;

SEBASTIA-APARICIO S., *Post-War Statebuilding and Constitutional Reform: Beyond Dayton in Bosnia*, Londra, Palgrave Macmillan, 2014;

SEROKA J., *Yugoslavia and its Successor States*, in WHITE S. – BATT J. – LEWIS P.G. (a cura di.), *Development in East European Politics*, London, Palgrave Macmillan, 2007, 98-121;

SHILLINGLAW T., *The development of constitutional review in Yugoslavia*, in *East European Quarterly*, n. 4, 1971, 369-388;

SHOUP P., *Communism and the National Question in Yugoslavia*, Columbia University, 1961;

SHOUP P., *Yugoslavia's National Minorities under Communism*, in *Slavic Review*, V. 22, n. 1, 1963, 64-81;

SIMMA B. – MOSLER H. – RANDELZHOFFER A. – TOMUSCHAT C. – WOLFRUM R. – PAULUS A. – CHAITOBU E. (a cura di), *The Charter of the UN: A commentary*, Oxford University Press, 2002;

ŞIRIN ÖNER N. – DEDEIC-KIRBAÇ A., *The Role of International Community in Bosnia-Herzegovina: The case of Brcko District*, Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi, Jalalabat, 2013;

SKREBO E., *Il federalismo etnico alla prova dei tempi: il caso della Bosnia ed Erzegovina*, in *DPCE*, n. 3, 2021, 725-758;

SKREBO E., *La Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina fissa i limiti alla modifica del riparto di competenze tra Stato centrale e entità federali*, in *DPCE online*, 4/2022, 2353-2365;

SMITH A.D., *Il revival etnico*, Bologna, Il Mulino, 1984;

SOKOLOVIC D.– BIEBER F. (a cura di), *Reconstructing Multiethnic Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina: The Case of Bosnia-Herzegovina*, Farnham, Ashgate Publishing, 2001;

SPILIOPOULOU-AKERMARK S., *Justifications of minority protection in international law*, The Hague, Kluwer, 1996;

STAHN C., *Constitution without a State? Kosovo under the United Nation Constitutional Framework for Self-Government*, in *Leiden Journal of International Law*, V. 14, n.3, 2001, 531-561;

STAIANO S., *Democrazia alla prova nell'Europa Centro-orientale*, in 1989, *Rivista di diritto pubblico e scienze politiche*, 1993;

STEIN E., *International Law*, in *Internal Law: towards internationalization of central-european constitutions?*, in *American Journal of International Law* V. 88, n 3, 1994, 427-450;

STEINER C. – ADAMOVIC N., *Constitution of Bosnia and Herzegovina: Commentary*, Bonn, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010;

STHAN C., *The agreement on succession issues of the former socialist federal Republic of Jugoslavia*, in *American journal of international law*, 2002, 379ss;

ŠTIKS I., *A laboratory of citizenship: Shifting conceptions of citizenship in Yugoslavia and its successor states*, Paper presented at Jean Monnet Center of Excellence, Manchester, 2009;

SUCESKA A., *Državno pravni razvitak Bosne i Hercegovine*. Sarajevo, Fakultet kriminalističkih nauka, 1995;

SUMMERS J. (a cura di), *The Declaration of Independence, the Advisory Opinion and Implications for Statehood, Self-Determination and Minority Rights*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2011;

SUPPAN A., *L'Impero asburgico. Lineamenti essenziali e bilanci*, in MAZOHL B. – POMBENI P. (a cura di), *Minoranze negli Imperi*, Bologna, Il Mulino, 2012, 295-329;

SZABÒ I., *The Legacy of the Habsburg Empire in the Constitutional Traditions of Successor States*, in CSINK L.– TRÓCSÁNYI L. (a cura di), *Comparative Constitutionalism in Central Europe: Analysis on Certain Central and Eastern European Countries*, Miskolc–Budapest, Central European Academic Publishing, 2022, 21-36;

SZASZ P.C., *The Quest for a bosnian constitution: legal aspect of constitutional proposals relating to Bosnia*, in *Fordham International Law journal*, V. 19, 1995, 337-362;

TALESKI D., *Minorities and political parties in Macedonia*, in AA. VV., *Political parties and minority participation*, Skopje, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, 127-152;

TAYLOR C. – HABERMAS J., in *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, Milano, Feltrinelli, 1998;

TOMIC V., *Education in Yugoslavia and the new Reform*, U.S Department of Health, Education and Welfare, 1963;

TONIATTI R., *La rappresentanza politica delle minoranze linguistiche: i ladini fra rappresentanza «assicurata» e «garantita»*, in *Le Regioni*, 1995, 1271;

TONIATTI R., *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in BONAZZI T. – DUNNE M. (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, Il Mulino, 1994, 281ss;

TONIATTI R., *Minoranze, diritti delle*, in *Enc. Sc. Soc.*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1996;

TONIATTI R., *Un nuovo intervento della Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento della democrazia consociativa etnica nel Trentino-Alto Adige*, in *Le Regioni*, n. 2, 1999, 291-307;

VALLE R., *Mitopoiesi e destino dell'idea jugoslava*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2021;

VÁRADY T., *Minorities, Majorities, Law, and Ethnicity: Reflections of the Yugoslav Case*, in *Human Rights Quarterly*, V. 19, n. 1, 1997, 9-54;

VUJACIC I.G., *The Challenges of Ethnic Federalism: Experiences and Lessons of the Former Yugoslavia*, in ROSE J. – TRAUT J. (a cura di), *Federalism and Decentralization: Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, New York, Palgrave-Macmillan, 2002, 259–270;

WATTS R.L., *Federalism and Diversity in Canada*, in GHAI Y. (a cura di), *Autonomy and Ethnicity. Negotiating Competing Claims in Multi-ethnic States*, Cambridge University Press, 2000, 29-52;

HAJREDINI H., *Implementing the Anti-Discrimination Law. A Challenge for Kosovo* in AA. VV. OSCE Mission in Kosovo, Prishtina, 2007;

WOELK J., *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, Padova, Cedam, 2008;

WOELK J., *La lunga transizione della Bosnia ed Erzegovina “da Dayton a Bruxelles”*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, 509-527;

WOLFF S., *Conflict resolution between power sharing and power diving, or Beyond?*, in *Political Studies Review*, 5(3), 2007, 363-379;

WOODWARD S.L., *Balkan tragedy, Chaos and dissolution after the Cold War*, Washington DC, The Brookings Institution Press, 1995;

YINGER J.M., *Etnicity*, in *Annual Review of Sociology*, n. 11, 1985, 151-180;

ZAKOŠEK, *Democratisation, State-Building and War: the cases of Serbia and Croatia*, in *Democratisation*, V. 15, n.3, 2008; <http://www.ohr.int/en>.