

I limiti dell'assetto delineato dagli Accordi di Dayton: la necessità di una riforma costituzionale della Bosnia ed Erzegovina per l'adesione all'UE

Jasmina Saric

Teaching Assistant in EU Neighbourhood Policies and Migration, LUISS Guido Carli

1. *Premessa* – Come anticipato da Laura Montanari in questo *Osservatorio*, stiamo vivendo un momento storico per la politica di allargamento dell'Unione europea¹. L'invasione russa dell'Ucraina il 24 febbraio 2022 ha riportato alla memoria degli europei un senso di insicurezza generale, capace di sconvolgere nuovamente anche il fragile equilibrio degli Stati dei Balcani Occidentali. Nel contesto attuale, una reazione immediata da parte dell'Unione si è espressa attraverso il rilancio della politica di allargamento, dopo anni di stallo². Infatti, a fronte delle domande di adesione del marzo 2022, il Consiglio europeo ha deciso di concedere all'Ucraina e alla Moldavia lo *status* di candidato e di attribuire alla Georgia una prospettiva europea il giugno successivo³. È seguito un passo avanti, quasi inevitabilmente, anche nei Balcani, dove la Bosnia ed Erzegovina è stata riconosciuta ufficialmente come Paese candidato, dopo anni di attesa⁴. Nel rinnovato “entusiasmo per l'allargamento”⁵, il 14 dicembre 2023 il Consiglio europeo⁶ ha deciso di dare il via ai negoziati con l'Ucraina e la Moldavia, mentre per la Bosnia ed Erzegovina tale decisione sarà presa una volta che si sia conformata ai criteri di adesione previsti dai Trattati⁷.

¹ L. Montanari, *Il nuovo cantiere sulle riforme dei Trattati europei: quello che non ho trovato*, dicembre 2023, https://www.osorin.it/uploads/model_4/files/151_item_2.pdf?v=1702886718.

² Per un approfondimento, v. J. O'Brennan, 'On the Slow Train to Nowhere? The European Union, 'Enlargement Fatigue' and the Western Balkans', in *European Foreign Affairs Review*, maggio 2014, http://mural.maynoothuniversity.ie/7960/1/JOB_on%20the%20slow%20train.pdf; anche J. Ker-Lindsay, I. Armakolas, R. Balfour, C. Stratulat, *The national politics of EU enlargement in the Western Balkans*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, dicembre 2017, <https://doi.org/10.1080/14683857.2017.1424398>.

³ Conclusioni del Consiglio europeo del 24 giugno 2022 sulle richieste di adesione all'Unione europea da parte dell'Ucraina, Moldova e Georgia, reperibili online: <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>.

⁴ Conclusioni del Consiglio europeo del 15 dicembre 2022 sulla richiesta di adesione all'Unione europea da parte della Bosnia ed Erzegovina: <https://www.consilium.europa.eu/media/60872/2022-12-15-euco-conclusions-en.pdf>. Lo Stato ha presentato la propria domanda di adesione il 15 febbraio 2016.

⁵ M. Bonomi, *From EU Enlargement Fatigue to Ambiguity*, Istituto Affari Internazionali, febbraio 2021, <https://www.iai.it/it/pubblicazioni/eu-enlargement-fatigue-ambiguity>.

⁶ Conclusioni del Consiglio europeo del 15 dicembre 2023 su allargamento (EUCO 20/23): <https://www.consilium.europa.eu/media/68986/europeanCouncilConclusions-14-15-12-2023-it.pdf>.

⁷ I criteri di adesione previsti dall'UE a cui si fa riferimento sono i cosiddetti 'criteri di Copenhagen', stabiliti dal Consiglio europeo della medesima città tra il 21 e il 22 giugno 1993. Lo Stato deve soddisfare: i criteri politici, ossia detenere istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani nonché il rispetto e la tutela delle minoranze; i criteri economici, ossia avere un'economia di mercato funzionante e la capacità di far fronte alla concorrenza e alle forze di mercato; infine, la capacità amministrativa e istituzionale di attuare efficacemente l'acquis dell'UE e la capacità di assumere gli obblighi risultanti dall'adesione all'UE. Inoltre, nella stessa sede, il Consiglio europeo aveva sottolineato che il processo di allargamento non dipende soltanto dall'adeguamento da parte del candidato a tali criteri, ma che si tiene in considerazione anche “la capacità dell'Unione di assorbire nuove membri”, che rimane oggi un criterio complesso e che incide ampiamente sulla sostenibilità del processo di allargamento nel lungo termine. I criteri di Copenhagen sono oggi accentuati dalla necessità che lo Stato intraprenda riforme strutturali per poter aderire all'Unione, per cui la procedura di negoziazione ha subito più revisioni ed è divenuta sempre più articolata.

Si teme che il “sorpasso” dei due Paesi post-sovietici nel processo di integrazione europeo possa alimentare ulteriori malumori e disillusioni⁸ da parte dei cittadini di Bosnia ed Erzegovina. D’altro canto, lo *stand-by* non è stato solo frutto delle continue crisi istituzionali dell’ultimo periodo, generate dalle divisioni tra le due entità federali del Paese⁹. Infatti, nel *report* dello scorso novembre 2023 sui progressi dello Stato, la Commissione, tra gli aspetti critici segnalati, aveva messo in luce la necessità di una riforma costituzionale come condizione necessaria per l’apertura ufficiale dei negoziati con l’Unione¹⁰. Infatti, il problema centrale che impedisce alla Bosnia ed Erzegovina di uscire dallo stallo nel percorso di adesione sta proprio nei limiti strutturali del suo assetto costituzionale, su cui sarà incentrato il presente contributo.

La Costituzione bosniaca, nata dagli Accordi di Dayton del 1995 alla fine della guerra nella ex-Jugoslavia e inserita all’Allegato IV del documento, ha delineato un’architettura istituzionale che non ha eguali nel panorama mondiale e che presenta una profonda complessità¹¹. Se da un lato le sue peculiarità riflettono l’esigenza di fondare lo Stato su una Costituzione che garantisca parità istituzionale alle principali etnie parti del conflitto – bosgnacchi, croati e serbi –, dall’altro essa presenta due problemi strutturali.

Il primo riguarda i processi decisionali e le procedure che portano ai continui blocchi. Infatti, alcuni meccanismi previsti dalla Costituzione, volti da un lato a preservare l’equilibrio tra le etnie, dall’altro ne accentuano la distinzione e rendono difficile l’adozione di riforme. Il secondo problema è dato dall’inadeguata tutela di alcuni diritti umani stabiliti dal testo costituzionale – tra cui il diritto di non discriminazione e quello della rappresentanza democratica –, in merito alla quale la Corte europea dei diritti dell’uomo ha svolto un ruolo propulsivo nel segnalare le disfunzioni e promuovere un cambiamento strutturale.

Nel presente lavoro si analizzeranno pertanto tali problemi strutturali degli Accordi di Dayton, esaminando altresì le prospettive di modifica della Costituzione della Bosnia ed Erzegovina in vista di una possibile adesione all’UE.

2. *Blocco dei processi decisionali* – Come già menzionato, l’interessante esperimento costituzionale¹² di Dayton riflette l’obiettivo di ricostruire le condizioni per una pacifica convivenza tra le tre principali nazionalità coinvolte nel conflitto, ossia bosgnacchi, croati e serbi. Alla luce di ciò, si può comprendere sia la *ratio* che determina

⁸A. Kurtić, *Fresh Delay to EU Talks Leaves Many Bosnians Bitter*, in *BalkanInsight*, 15 dicembre 2023: <https://balkaninsight.com/2023/12/15/fresh-delay-to-eu-talks-leaves-many-bosnians-bitter/>.

⁹ Per approfondire sulle crisi istituzionali, v. M. Vulović, *Crisis in Bosnia and Herzegovina: Years of power struggles come to the boil*, in *Stiftung Wissenschaft und Politik*, agosto 2023: <https://www.swp-berlin.org/publikation/crisis-in-bosnia-and-herzegovina-years-of-power-struggles-come-to-the-boil>.

¹⁰ Comunicazione della Commissione europea sulla politica di allargamento UE, *Report sulla Bosnia-Erzegovina 2023*, 8 Novembre 2023, p. 37: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_691%20Bosnia%20and%20Herzegovina%20report.pdf.

¹¹ Accordi di Dayton, 1995, *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, Allegato IV: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf.

¹² Si v. L. Montanari, *La complessa soluzione istituzionale adottata in Bosnia ed Erzegovina: finalità ed effetti nel passare del tempo*, Bolzano, 2019: http://aei.pitt.edu/102357/1/EDAP_2019_02_Montanari.pdf; J. Woelk, *La transazione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall’ordinamento imposto allo stato multinazionale sostenibile*, Padova, 2009; L. Benedizione, V. Rita Scotti (a cura di), *Proceedings of the Conference: Twenty years after Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina*, Roma, 2016).

la sua complessità, sia la predisposizione alle situazioni di stallo che frequentemente caratterizzano il funzionamento del sistema democratico del Paese.

Secondo la Costituzione, la Bosnia ed Erzegovina è uno Stato federale fondato sul principio di rappresentanza etnica. La sua divisione territoriale rispecchia la soluzione scelta a Dayton di tracciare delle “linee di confine” fra le parti del conflitto: la Federazione di Bosnia ed Erzegovina¹³, che riuniva bosgnacchi e croati-bosniaci, e la Repubblica Serba, espressione dei serbi-bosniaci. Lo Stato, dunque, si compone attualmente di due Entità, dotate di organi propri e di un grado di autonomia in base alla divisione di competenze stabilite dal documento costituzionale¹⁴: la Federazione di Bosnia, che occupa il 51% del territorio e che è abitata prevalentemente da croati-bosniaci e dai bosgnacchi, e la Repubblica Serba di Bosnia, che ne occupa il 49% ed è abitata in maggioranza da serbi-bosniaci.

A questa divisione territoriale, si aggiunge una forma di governo *sui generis* che è espressione del principio di rappresentanza etnica, ravvisabile sia nella composizione degli organi costitutivi sia nei meccanismi decisionali previsti. Innanzitutto, la Costituzione prevede un’Assemblea parlamentare, una Presidenza, il Consiglio dei Ministri, la Corte Costituzionale e la Banca Centrale¹⁵. Ai fini della comprensione dei limiti decisionali, occorre soffermarsi soprattutto sui primi due.

L’Assemblea parlamentare, prevista dall’art. IV, a cui spetta la funzione legislativa, è composta da due rami: la Camera dei rappresentanti e la Camera dei Popoli. La Camera dei rappresentanti, la cui ripartizione dei 42 seggi consiste in un terzo dei deputati eletti nella Repubblica Serba e due terzi nella Federazione di Bosnia e Erzegovina, è chiamata a rappresentare tutti i cittadini di entrambe le Entità. La Camera dei popoli, invece, è formata da 15 delegati, di cui 5 bosgnacchi e 5 croati eletti dai rispettivi rappresentanti della Camera dei popoli della Federazione di Bosnia e Erzegovina, e 5 serbi, eletti dall’Assemblea Nazionale della Repubblica Serba di Bosnia. La Camera dei popoli esprime in particolare la volontà dei tre “popoli costitutivi”, ossia le tre etnie principali.

¹³ Creata attraverso gli Accordi di Washington nel 1994, essa pose fine alle ostilità tra i croati-bosniaci e i bosgnacchi che avevano caratterizzato i primi anni del conflitto.

¹⁴ Ogni Entità è dotata di una propria autonomia decisionale in alcune materie indicate dalla Costituzione (art. III, par. 3), nonché di una struttura istituzionale autonoma. La Repubblica Serba di Bosnia è dotata di una propria Assemblea Nazionale che, affiancata dal Consiglio dei Popoli introdotto nel 2002, esercita la funzione legislativa; è dotata inoltre di un Presidente della Repubblica serba, che svolge il ruolo di rappresentanza, e di un primo ministro a capo del governo territoriale. La Federazione di Bosnia-Erzegovina ha un Parlamento bicamerale, dotato di una Camera dei rappresentanti e di una Camera dei popoli, che protegge gli interessi delle nazioni costituenti; anch’essa è dotata di un Governo e di un Presidente della Federazione, affiancato da due vicepresidenti.

¹⁵ L’allegato X degli Accordi di Dayton ha affiancato agli organi previsti dalla Costituzione l’autorità dell’Alto Rappresentante, un’altra figura controversa. Il suo ruolo originariamente concepito dagli Accordi era quello di monitorare l’attuazione dell’Accordo di pace, coordinare le attività delle organizzazioni e agenzie civili in Bosnia ed Erzegovina e facilitare il dialogo tra le Entità. Nel dicembre 1997, in un incontro svoltosi a Bonn, il Peace Implementation Council decise di assegnare maggiori poteri all’Alto Rappresentante per evitare ritardi nell’attuazione degli Accordi: tra questi, la rimozione dei funzionari pubblici che abbiano violato le condizioni degli Accordi di Dayton e la possibilità di imporre unilateralmente di decisioni vincolanti qualora le amministrazioni locali si dimostrassero incapaci o restie ad agire. Proprio quest’ultima competenza è stata applicata dall’Alto Rappresentante Christian Schmidt durante le elezioni bosniache, dove ha imposto una modifica della legge elettorale bosniaca e della costituzione dell’entità della Federazione di Bosnia-Erzegovina, generando critiche all’interno del Paese e complicando la percezione della comunità internazionale (v. *Elezioni in Bosnia-Erzegovina: risultati e criticità*, in *Osservatorio sul Mediterraneo*, 27 ottobre 2022, <https://www.osmed.it/2022/10/27/elezioni-in-bosnia-erzegovina-risultati-e-criticita/>).

Il meccanismo di adozione delle leggi, secondo l'art. IV, par. 3, prevede che una decisione possa essere adottata solo con la maggioranza dei votanti in entrambe le Camere e con l'indispensabile voto favorevole di un terzo dei membri espressi da ciascuna delle due Entità territoriali.

In una composizione evidentemente dedicata all'equilibrio di interessi delle tre principali comunità etniche, un ulteriore sbilanciamento è dato dalla procedura prevista dall'art. IV, par. 3, lett. e: essa stabilisce che una proposta dell'Assemblea parlamentare possa essere dichiarata come "distruttiva di un interesse vitale di uno dei popoli costitutivi" da parte della Camera dei popoli, su indicazione della maggioranza dei rappresentanti di uno di questi, ed essere di conseguenza bloccata. Da qui, secondo la lett. f), si apre una procedura di negoziazione per raggiungere un accordo tra le parti e, se non viene raggiunto, la questione viene rinviata alla Corte Costituzionale. È da notare, in primo luogo, che l'assenza di una chiara definizione dell'"interesse vitale" lascia ai tre popoli costitutivi un ampio margine di discrezionalità nel qualificare come lesiva qualsiasi proposta di legge, ampliando le possibilità di stalli decisionali. In secondo luogo, il meccanismo di veto, di cui è titolare la Camera dei popoli, può essere superato dalla Corte Costituzionale, il che riduce le possibilità di manovra della Camera dei rappresentanti, la quale è chiamata a rappresentare *tutti* i cittadini.

Questo aspetto è accentuato se ci si concentra sulla seconda istituzione prevista dall'art. V della Costituzione. La Presidenza è un organo collegiale, la cui partecipazione è esclusivamente riservata ai rappresentanti dei tre popoli costitutivi: è costituita, da un lato, da un presidente bosgnacco ed uno croato, eletti all'interno delle sole circoscrizioni elettorali della Federazione di Bosnia ed Erzegovina; dall'altro, da un presidente serbo, eletto nelle sole circoscrizioni della Repubblica Serba di Bosnia. La carica di Presidente, inizialmente spettante al candidato che alle elezioni abbia ottenuto il maggior numero dei voti, viene poi assunta a turno dagli altri due membri, alternandosi così ogni otto mesi fino alla fine del mandato quadriennale. Anche per la Presidenza vige la stessa procedura della Camera dei Popoli: un membro dissenziente della Presidenza può dichiarare una decisione come "distruttiva di un interesse vitale dell'entità" che rappresenta, purché lo faccia entro tre giorni dalla sua adozione. La decisione è immediatamente trasmessa agli organi legislativi autonomi di ciascuna entità per una valutazione.

Sebbene qui si parli di interessi vitali di una delle "entità" e non di "popolo costitutivo", viene in rilievo la reiterazione di un criterio etnico, in quanto la votazione sulla proposta di veto avviene solo tra i parlamentari appartenenti alla specifica parte di popolazione che ha sollevato la questione¹⁶. Se la dichiarazione è confermata dal voto dei due terzi dei delegati entro dieci giorni dal rinvio, la decisione contestata della Presidenza non avrà effetto. A compensare lo sbilanciamento del potere esecutivo è invece la composizione del Governo, il cui presidente viene nominato dalla Presidenza come espressione di una delle tre identità, ma allo stesso tempo deve ottenere l'approvazione della Camera dei rappresentanti (art. V, par. 4).

¹⁶ Sul punto sembrano sulla stessa linea E. Skrebo, *Costituzionalismo e diversità etnica: il caso della Bosnia-Erzegovina*, Università Milano-Bicocca, Research Paper No. 20-05, dicembre 2020: <https://ssrn.com/abstract=3756766>; e L. Montanari, *La complessa soluzione istituzionale*, cit.

Seppur sommariamente descritte, la composizione degli organi principali e le procedure adottate mostrano due limiti del costituzionalismo bosniaco: il rischio di un continuo blocco istituzionale al livello federale, che impedisce allo Stato di promuovere le riforme fondamentali, riguardanti ad esempio la politica monetaria o la politica estera; l'exasperazione e l'istituzionalizzazione dell'elemento etnico.

3. *Il principio di non discriminazione e l'inadeguata rappresentanza democratica* – All'art. II la Costituzione stabilisce una lista dei diritti umani e delle libertà fondamentali tutelati, ripresi dalle principali convenzioni internazionali a loro protezione. È da notare in particolare che il par. 2 statuisce che, tra queste, la Convenzione europea dei diritti umani (CEDU) e i suoi protocolli “devono applicarsi direttamente” in Bosnia ed Erzegovina e “*shall have priority over all other law*”¹⁷. Come corollario della lista, al par. 4 viene indicato il “principio di non discriminazione”, secondo cui i diritti e le libertà previsti dalla Costituzione e dalle altre convenzioni internazionali elencate all'Allegato I della stessa “devono essere tutelati senza alcuna discriminazione per motivi di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinione politica o di altro tipo, origine nazionale o sociale, appartenenza a una minoranza nazionale [...]”.

Viene però in rilievo il preambolo della Costituzione, che riconosce come cittadini i tre principali gruppi etnici, ossia bosgnacchi, croati e serbi, affiancati dagli “altri”¹⁸, ossia dalle minoranze nazionali e dai cittadini che non si identificano con nessun popolo costitutivo. Nonostante sia prevista una condizione di parità in termini di diritti, la dicitura di “altri” lascia intendere un'implicita discriminazione su base etnica del sistema, che viene confermata anche dalla composizione e dal funzionamento delle istituzioni – non ci sono ulteriori riferimenti agli “altri”. Sembra quindi che l'exasperazione del riferimento alle tre etnie principali sottolinei ancora di più la necessità per i cittadini bosniaci di doversi identificare con uno di loro per essere rappresentati. Ad esempio¹⁹, è previsto che solo i cittadini che dichiarano di appartenere a uno dei popoli costitutivi siano eleggibili alla Presidenza collegiale, così come solo gli appartenenti agli stessi possano essere eletti nella Camera dei Popoli. Dunque, il principio dell'equilibrio etnico su cui si basa la Costituzione sembra confliggere con il rispetto del principio di non discriminazione, nonché con l'art. I, che istituisce la Bosnia ed Erzegovina come Stato democratico fondato sulla *rule of law* e su elezioni libere e democratiche.

Sul punto si è espressa la Corte europea dei diritti dell'uomo, a cui sono stati presentati molti ricorsi in relazione alla violazione del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 CEDU. La pronuncia più rilevante, che ha portato ad una prima condanna della Bosnia ed Erzegovina, è quella del caso *Sejdić e Finci* del 2009²⁰, in cui

¹⁷ I. Ingravallo, *Bosnia-Erzegovina, diritti di partecipazione politica e CEDU: nulla di nuovo sotto il cielo, osservazioni sulla sentenza Pudarić della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *SIDIBlog*, gennaio 2021: <http://www.sidiblog.org/2021/01/18/bosnia-erzegovina-diritti-di-partecipazione-politica-e-cedu-nulla-di-nuovo-sotto-il-cielo-osservazioni-sulla-sentenza-pudaric-della-corte-europea-dei-diritti-delluomo/>.

¹⁸ Testualmente: “Recalling the Basic Principles agreed in Geneva on September 8, 1995, and in New York on September 26, 1995, Bosniacs, Croats, and Serbs, as constituent peoples (along with Others), and citizens of Bosnia and Herzegovina hereby determine that the Constitution of Bosnia and Herzegovina is as follows [...]”.

¹⁹ L. Bonifati, *The European Court of Human Rights on Kovačević: time for constitutional change in Bosnia and Herzegovina?*, in *Diritti Comparati*, ottobre 2023: <https://www.diritticomparati.it/the-european-court-of-human-rights-on-kovacevic-time-for-constitutional-change-in-bosnia-and-herzegovina/>.

²⁰ Sentenza del 22 dicembre 2009.

il ricorso rispettivamente di un cittadino ebreo e uno rom verteva sulla loro esclusione, in ragione della loro appartenenza etnica, dalla possibilità di poter rivestire la carica di Presidente o di membro della Camera dei popoli. Analogamente, nel caso *Zornić* del 2014²¹ la candidata non è stata considerata eleggibile per mancata dichiarazione di affiliazione ad uno dei popoli costituenti, definendosi semplicemente “bosniaca”. Sono emblematici due casi di ineleggibilità per impossibilità di rappresentare l’Entità territoriale: il caso *Pilav* del 2016 riguardava un cittadino bosgnacco residente nella Repubblica Serba, ritenuto ineleggibile alla Presidenza come rappresentante dell’Entità²²; viceversa, nel caso *Pudarić* del 2020 il ricorrente apparteneva al popolo costituente serbo, ma risiedeva nella Federazione e, per gli stessi motivi del caso *Pilav*, non era eleggibile alla Presidenza²³.

Il problema dell’incompatibilità tra il principio di non discriminazione e le regole costituzionali si è presentato anche in relazione all’elettorato attivo, in particolare con il recente caso *Kovačević* dell’agosto 2023. Questa volta, si poneva un contrasto tra la libera espressione delle preferenze politiche di un cittadino e il principio di divisione territoriale/etnica: durante le elezioni presidenziali del 2022 il cittadino ricorrente, residente nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina e non affiliato ad alcun popolo costituente, non poteva esprimere il suo voto per un candidato serbo per la Presidenza, in quanto doveva attenersi alla descritta suddivisione territoriale. La Corte ha accertato la violazione del principio di non discriminazione, soffermandosi sulle inadeguatezze attuali della Costituzione (paragrafi 54-62). Inoltre, ha ribadito che “[n]essuno deve essere costretto a votare solo secondo le linee etniche prescritte, indipendentemente dal suo punto di vista politico” e che “anche se un sistema di rappresentanza etnica viene mantenuto in qualche forma, dovrebbe essere secondario rispetto alla rappresentanza politica” (par. 74)²⁴.

4. *Conclusioni* – Il Governo della Bosnia ed Erzegovina non è ancora riuscito a trovare un accordo politico in merito alla possibile riforma dell’assetto istituzionale. Uno dei primi tentativi di riforma, avanzato nel 2006 e sostenuto da una particolare convergenza politica del tempo verso il proposito di favorire il processo di adesione all’UE²⁵, è fallito mesi dopo per una contrapposizione di interessi in seno alla Presidenza, per cui il cosiddetto “pacchetto di aprile” non è stato adottato. Questo immobilismo politico, rimasto tale tutt’oggi, ha contribuito a rallentare, se non congelare, lo Stato nel processo di adesione all’Unione, fino al dicembre 2022. Questa data, seppur segnalando la volontà di accelerare il processo di adesione da parte dell’Unione sull’onda del “momento geopolitico”, dal lato della Bosnia ed Erzegovina non ha però prodotto cambiamenti rilevanti: nel sopracitato *report* dello scorso 8 novembre, la Commissione ha infatti evidenziato che, al momento, il Paese non ha fatto nessun progresso

²¹ Sentenza del 15 luglio 2014.

²² Sentenza del 9 giugno 2016; v. anche la sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo del 6 giugno 2016, nel caso *Šlaku v. Bosnia and Herzegovina*.

²³ Sentenza dell’8 dicembre 2020.

²⁴ Sentenza del 29 agosto 2023; v. anche il commento di J.Woelk, *Opening Pandora’s Box? On the Kovačević Case and the European Court of Human Rights’ fundamental criticism of the electoral system in Bosnia and Herzegovina*, settembre 2023, reperibile qui: <https://verfassungsblog.de/opening-pandoras-box/>

²⁵ B. López Domènech, *Leaving Dayton for Brussels: Reviving Bosnia’s constitutional reform*, European Policy Centre, giugno 2023: https://www.epc.eu/content/PDF/2023/Bosnia_DP_Final_copy.pdf.

significativo in merito alle riforme costituzionali richieste già nel *report* del 2019, tra cui l'adeguamento alla sentenza *Sejdić e Finčić* della Corte EDU²⁶.

Le “linee guida” offerte dalla giurisprudenza di Strasburgo contribuiscono a ravvivare la necessità per lo Stato di trovare un consenso e formulare nuove proposte di riforma costituzionale. Se a livello politico risulta ancora assente un compromesso al riguardo, a svolgere un ruolo propulsivo recentemente è stata la società civile. In un'assemblea dei rappresentanti dei cittadini riunitasi per la prima volta nel marzo 2022, sono state presentate 17 raccomandazioni su una riforma delle norme elettorali della Costituzione che elimini le continue discriminazioni: ad esempio, si è suggerito di aggiungere un membro della Presidenza per rappresentare i cittadini che non appartengono a nessuno dei tre gruppi costituenti, di togliere il diritto di veto sopra descritto e di eliminare la Camera dei Popoli²⁷. Più recentemente, sono state avanzate anche proposte non incentrate sull'attenuazione del principio etnico, ma su una maggiore considerazione della parità di genere. A tal proposito, l'Iniziativa Donne Cittadine per la Riforma Costituzionale ha posto l'accento sulla “cecità della Costituzione rispetto al genere”²⁸, presentando cinque proposte di emendamento che potrebbero modificare la Costituzione, tra cui l'utilizzazione in alcuni articoli un linguaggio più *gender-inclusive* o l'inserimento del diritto alla salute tra i diritti fondamentali²⁹.

Sicuramente tali iniziative sono essenziali per comprendere quanto i caratteri attuali della Costituzione incidono sulla vita dei cittadini bosniaci e di quanto una riforma costituzionale sia una *condicio sine qua non* per poter iniziare le negoziazioni per l'allargamento. Al contrario, l'attuale assenza di unità politica e le continue divisioni su “questioni politiche interne”³⁰ fanno sì che, al momento, non ci siano proposte concrete di una riforma costituzionale al vaglio dell'Assemblea parlamentare. Si attenderà marzo 2024, come stabilito dalle conclusioni del Consiglio di dicembre, per esaminare le valutazioni della Commissione sull'inizio del negoziato di adesione con lo Stato balcanico.

Gennaio 2024

²⁶ *Ivi*, p. 2.

²⁷ Delegazione dell'UE presso la Bosnia ed Erzegovina, *BiH Citizens' Assembly presents its recommendations on constitutional and electoral reform to the BiH Parliament*, 17 marzo 2022: https://www.eeas.europa.eu/delegations/bosnia-and-herzegovina/bih-citizens%E2%80%99-assembly-presents-its-recommendations-constitutional-and-electoral-reform-bih_en.

²⁸ A. Cvetkovska, *Bosnia Erzegovina, la parità di genere nella costituzione*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa*, 22 novembre 2023: <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Bosnia-Erzegovina-la-parita-di-genere-nella-costituzione-228455#:~:text=L'Iniziativa%20Donne%20Cittadine%20per,del%20linguaggio%20che%20nei%20contenuti>.

²⁹ V. la proposta dell'Iniziativa Donne Cittadine per la Riforma Costituzionale “Platform of Women's Priorities for Constitutional Reform and Amendments to the Constitution of Bosnia & Herzegovina from a Gender Perspective”, novembre 2023: <https://womencitizensforconstitutionalreform.wordpress.com/platform-of-womens-priorities-for-constitutional-reform-and-amendments-to-the-constitution-of-bosnia-herzegovina-from-a-gender-perspective/>.

³⁰ A. Milovan, *Bosnia to meet EU conditions by end of year to open accession talks, says Council of Ministers chairwoman*, in *Euractiv*, 20 novembre 2023: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/bosnia-to-meet-eu-conditions-by-end-of-year-to-open-accession-talks-says-council-of-ministers-chairwoman/>.