



diritto & religioni

Semestrale
Anno X - n. 2-2015
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

20



LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno X - n. 2-2015
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli (†), R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci
A. Bettetini, G. Lo Castro
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,
A. Vincenzo
M. Jasonni, L. Musselli (†)
G.J. Kaczyński, M. Pascali
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile

Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefani
L. Barbieri, Raffaele Santoro,
Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali
S. Testa Bappenheim
V. Maiello
A. Guarino

Parte III

SETTORI

Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

M. Tedeschi

Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fuccillo - Prof. Chiara Ghedini - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

La Bosnia ed Erzegovina post-Dayton, emblema balcanico di una transizione costituzionale sine die, e la libertà religiosa

FABIO VECCHI

1. *Introduzione. Il ruolo concorrente, ma non strumentale, del fattore confessionale nella vicenda bosniaca*

Non ha perso tempo papa Francesco, appena giunto a Sarajevo lo scorso 6 giugno 2015, a diciotto anni dal viaggio apostolico di Wojtyła, nell'ammirare che il futuro delle Bosnia-Erzegovina in Europa si compie necessariamente anche attraverso la ricomposizione religiosa. Questa prospettiva d'attesa sottintendeva, con il consueto tono di misurata enfasi della diplomazia vaticana, una velata riserva sui limiti progettuali degli Accordi di pace di Dayton¹.

In un orizzonte allargato, la dichiarazione del Papa contiene molti semi di speranza, da coltivare nel terreno del dialogo, del riconoscimento effettivo delle garanzie giuridiche fondamentali, del futuro dei popoli interclusi nella categoria dei gruppi minoritari.

Quelle suggestioni in buona parte sono state raccolte dal legislatore di Sarajevo. La legge sui giovani (2010) è forse l'emblema più alto del tentativo di rianimare lo spirito di riconciliazione nazionale ed, insieme, etnica, religiosa e culturale del Paese balcanico. È tuttavia degno di una speciale attenzione il ricorso non corrivo di Bergoglio al concetto di nazione²: idea dismessa, o

¹ «Sarajevo (...) rappresenta un crocevia di culture, nazioni e religioni (...) La Bosnia Erzegovina è parte integrante dell'Europa (...) In questa terra la pace e la concordia tra Croati, Serbi e Bosgnacchi (...) le relazioni cordiali e fraterne tra musulmani, ebrei e cristiani e altre minoranze religiose, rivestono un'importanza che va ben al di là dei suoi confini. Esse testimoniano (...) che un pluralismo di culture e tradizioni può sussistere e dare vita a soluzioni originali. (...) Perché ciò avvenga è indispensabile l'effettiva eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e nella sua attuazione, qualunque sia lo loro appartenenza etnica, religiosa e geografica: così tutti indistintamente (...) godendo dei medesimi diritti (...)». *Viaggio in Bosnia di Papa Francesco (4-7 giugno 2015)*, in *L'Osservatore Romano*, 7 giugno 2015, pp. 6-7.

² Rilievi sulla sottile linea di demarcazione tra nazione e nazionalismo sono tracciati da GIUSEPPE

intenzionalmente reietta ed esiliata dal vocabolario della diplomazia e della politica, persino quando questa vesta i panni del legislatore costituente³; idea di sintesi culturale che, applicata ad un contesto disgregato, e mantenuto insieme in virtù di finzioni giuridiche, evoca propositi di sperimentazione istituzionale all'unità. Nel rispolverare una terminologia della scienza politica, pienamente assimilata dal pensiero giuridico del Novecento come pilastro descrittivo dello Stato, il Pontefice ne riconosce il ruolo centrale e mai perduto di supporto materiale della cultura balcanica⁴. Occorre ripartire da quell'esperienza organizzativa dello Stato-ordinamento per «affrontare il passaggio dalla cultura della guerra a (...) quella dell'incontro»: un percorso di trasformazione che, con la sua ermeneutica, il giurista converte linguisticamente nel fenomeno della «transizione costituzionale».

A venti anni da Dayton il regnante Pontefice può, d'altra parte, vantare una ragionevole soddisfazione sullo stato di salute registrato nei reciproci rapporti formali Stato-Chiesa: la Bosnia, superato il buio concordatario di matrice socialista e successivamente archiviato il clima di sospetto più spesso

FRANCO FERRARI, «Nazione», in *Enc. Giur.* XX, Treccani, Roma, 1990. Si veda ancora, tra la ricca bibliografia, WALTER MATURI, *Nazione. Storia del principio di nazionalità*, in *Enc. It.*, XXIV, Treccani Roma, 1934, pp. 471 ss.; ERNEST RENAN, *Discorso sulla nazione (Qu'est ce qu'une Nation?)*, in *Oeuvres*, VII, Paris, 1882, pp. 273 ss., rist. Donzelli, Roma, 1992. Per ulteriori aggiornamenti, FRANCESCO PERFETTI, *Dalla Nazione al nazionalismo* e ANTHONY D. SMITH, *Gruppi etnici, nazioni e nazionalismo*, in *Enc. Giur.* Treccani, Appendice 2000, 2000/I, rispettivam. a pp. 388 ss. e pp. 398 ss.; ERIC J. HOBBSBAWM, *Nazioni e nazionalismi dal 1780. Programma, mito, realtà*, Einaudi, Torino, 1991.

³ Osserva De Vergottini, come la Costituzione della Bosnia-Erzegovina inserita nel testo degli Accordi di Dayton del 1995, non menzioni mai l'idea di «nazione», mentre le tre componenti etniche riferite al popolo (serbi, croati e musulmani) sono nettamente caratterizzate. Questo anomalo sbilanciamento avrebbe pregiudicato, secondo l'A., «l'esistenza stessa dello Stato bosniaco». GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 191.

⁴ Nell'Europa balcanica, a differenza della sensibilità occidentale, la religione assume una «dimensione culturale della Nazione». Così, ROBERTO MOROZZO DELLA ROCCA, *Le religioni e la dissoluzione della Jugoslavia*, in AA.VV. *Dopo la pioggia. Gli Stati della ex-Jugoslavia e l'Albania (1991-2011)* (a cura di A. D'ALESSANDRI - A. PITASSIO), Argo ed., Lecce, 2011, p. 485. Nella combinazione tra Nazione ed etnia, subentra la distorsione di un «nazionalismo etnicistico (...) vero e proprio surrogato della religione». Cfr. SILVIO GAMBINO, *Transizioni costituzionali e forma di Stato. Alcune riflessioni a partire dall'esperienza jugoslava*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Vol. II, Giappichelli, Torino, 2005, p. 322. Ulteriori puntuali rilievi per l'esperienza dei Balcani Occidentali e la differenza dell'idea di nazione in prospettiva euro-occidentale, sono in GAETANO DAMMACCO, *Diritti umani e fattore religioso nel sistema multiculturale euro mediterraneo*, Cacucci, Bari, 2001, pp. 83 ss.; MAREK WALDENBERG, *Le questioni nazionali nell'Europa Centro-orientale*, Il Saggiatore, Milano, 1994; GEORGE SCHOPFLIN, *National identity in the Soviet Union and East Central Europe*, in *Ethnic and racial study*, n.1; ARMANDO PITASSIO, *Nazione, nazionalismo e nazionalismi balcanici*, in (a cura) Armando Pitassio, *Nazione e nazionalismi nell'Europa sudorientale*, in *Europa Europe*, 1, 1995, p. 34. In generale, circa l'influenza del dato etnico sull'idea di nazione, JAMES J. KELLAS, *Nazionalismo ed etnie*, Il Mulino, Bologna, 1993.

platealmente rinfacciato dalla Chiesa ortodossa verso Roma, ha assunto le forme di Stato concordatario nel 2006, affiancandosi a Croazia, Slovenia e Montenegro, mentre i legami diplomatici si sono rafforzati lungo il breve ma costruttivo pontificato ratzingeriano. Un quadro di relazioni che, vale puntualizzare, avvantaggia le due Parti contraenti: lo Stato che, pur separatista e islamizzante, ostenta un pluralismo confessionale quale promettente viatico per l'integrazione europea; la Chiesa cattolica, che consolida in un contesto di coerenza ideale le libertà giuridiche dei suoi fedeli, non essendo mai scesa a compromessi – diversamente dalle guide spirituali islamiche e ortodosse – con la dirigenza politica avvicinata nelle stagioni istituzionali che hanno governato il composito popolo degli «Slavi del Sud».

Tuttavia la Bosnia resta un caso «anomalo»⁵, un soggetto sotto osservazione da parte dell'Unione Europea, sulla via di una transizione che periodicamente rinvia il suo naturale compimento a data da destinarsi. Si ha l'impressione che un retaggio storico ne cristallizzi la vocazione di Stato a posizione mediana⁶, non solo per collocazioni geografiche, ma per circostanze culturali che le approssimazioni e gli errori della diplomazia internazionale hanno raccolto e fossilizzato in un perenne presente⁷. Il Paese-cerniera nei Balcani Occidentali, in cui il panserbismo si è innestato tra un nord asburgico e un sud a radicata cultura ottomana appare vittima di un più profondo ed irriducibile immobilismo. Logiche di stagnazione avverse ai sogni riformisti si sono sorrette reciprocamente, guidate da una dominante nemesi storica⁸. Il compromesso che si stabilizza cronicizza così una situazione patologica lungo la traiettoria della «transizione infinita»⁹, in grado di stringere in un abbraccio di provvisorietà anche la Costituzione¹⁰, nella frammentazione

⁵ GUIDO FRANZINETTI, *I Balcani dal 1878 ad oggi*, Carocci, Roma, 2010², p. 31.

⁶ GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici tra gli Slavi del sud (sloveni, croati e serbi)*, CEDAM, Padova, 1995, p. 17.

⁷ La mediazione diplomatica precedente a Dayton aveva gravemente sottovalutato il peso del nazionalismo tra i belligeranti, ritenendo applicabile *de plano* al caso jugoslavo il modello degli accordi di Camp David, fondato sul meccanismo di accordi bilaterali aperti, con successivo accesso delle Parti contendenti. Così, GIANFRANCO BRUNELLI, *Fra Europa e paura. Intervista al Prof. Stefano Bianchini*, in *Il Regno*, EDB, Bologna, 14/95, p. 387.

⁸ JOZE PIRJEVEC, *Serbi, croati, sloveni. Storia di tre nazioni*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 117.

⁹ Più sarcasticamente, ma con altrettanto realismo, allude ad una transizione «finta», affiancando la Bosnia-Erzegovina alla vicenda della Serbia, del Montenegro e della Croazia, ANGELA DI GREGORIO, *Forme di governo e transizione democratica nell'Europa post-socialista*, in AA.VV., *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani. Diritti e garanzie*, (a cura di Laura Montanari, Roberto Toniatti, Jens Woelk), Quaderni del Dipartimento, n.92, Univ. Studi di Trento, 2010, p. 14.

¹⁰ Non vi è atto giuridico per sua natura massimo simbolo di stabilità che non la Costituzione. Ma in questo contesto, per la Bosnia-Erzegovina, come per il Kosovo (2001) e per l'Unione di Stati tra Serbia e Montenegro (2003), parlano legittimamente di «costituzione provvisoria», JENS WOELK, *La*

tendenziale¹¹ di uomini, istituzioni e territori e nella relativizzazione di leggi e principi di *ius gentium*¹².

Nonostante i notevoli ed oggettivi progressi operati dal legislatore, sorretti da una vigile giurisprudenza costituzionale «correttiva» e conseguiti specialmente nell'ultimo decennio dell'attività di governo, la Bosnia-Erzegovina appare stretta nella morsa di uno stallo politico-burocratico, in verità largamente annunciato e prevedibile.

I meccanismi di condizionalità posti dall'Europa, in prospettiva dell'allargamento comunitario, vengono elusi dietro il mascheramento della pseudo struttura federativa delle Entità. Il Giano bifronte partorito a Dayton dà così voce agli interessi particolari mantenuti per mezzo di un diritto di veto in grado di paralizzare le iniziative riformiste del Paese¹³.

transizione costituzionale della Bosnia erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?, Cedam Padova, 2008, p. 41 e, sulla base di un processo costituente «eterodiretto», GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali* cit., pp. 162 e167, nonché MARINA CALAMO SPECCHIA-LAURA FABIANO, *Istituzioni e tecniche di democratizzazione nell'area balcanica (sistemi elettorali, partiti politici e società civile)*, in AA.VV., *Il pluralismo nella transizione costituzionale* cit., pp. 172-173, per le quali A. tale processo è «qualitativamente diverso» da quello che ha interessato la Costituzione di matrice sovietica.

¹¹ GUIDO FRANZINETTI, *I Balcani dal 1878* cit., pp. 25 e 103.

¹² È il caso della rielaborazione in senso restrittivo e «nazionalistico» del principio di autodeterminazione dei popoli, qualora essi coesistano in uno Stato. In tali circostanze il principio del rispetto delle singole identità dei gruppi etnici comporterebbe il diritto alla libera scelta della propria forma di governo (*status* politico), intangibile anche quando assumesse i caratteri antidemocratici, senza tuttavia obbligare la comunità internazionale al riconoscimento del diritto di secessione. Così, MASSIMO IOVANE, *Democratizzazione all'est e Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa*, in AA.VV., *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1998, pp. 90-91. Sulla problematica forma autodeterminativa successiva posta in essere in Bosnia-Erzegovina e Kosovo, vedi anche SILVIO GAMBINO, *Potere costituente e transizioni democratiche nell'area balcano-occidentale*, in *I Balcani Occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 27 e 41.

Occorre rammentare che la Bosnia-Erzegovina è considerata come Stato nuovo e non Stato successore della ex Repubblica Federale di Jugoslavia. In tale contesto bisogna prendere atto dell'importanza provvidenziale del principio *uti possidetis* (che impone il mantenimento delle antiche frontiere tra Stati ex federati nel fenomeno successorio), se calata nel contesto balcanico: il principio ha inteso infatti evitare nuove guerre etniche sacrificando le aspirazioni dei gruppi nazionali.

¹³ È noto che, a seguito di Dayton, la Bosnia-Erzegovina risulta composta da due Entità, entrambe a vocazione organizzativa regionale (la Federazione di Bosnia-Erzegovina e la Republika Srpska) ed una capitale in Sarajevo. A queste si aggiunge la specifica entità del Distretto internazionale separato di Brčko, sotto amministrazione speciale della Bosnia-Erzegovina per effetto di una sentenza arbitrata del Giudice Internazionale (2000). La Federazione di Bosnia-Erzegovina è organizzata in dieci Cantoni (Una-Sana; Posovina; Tuzla; Zenica-Doboj; Bosnia-Podrinje; Bosnia Centrale; Herzegovina-Neretva; Ovest-Herzegovina; Sarajevo). La Republika Srpska amministra cinque regioni (Banja-Luka; Doboj; Bijeljina; Pale e Trebinje). Entrambe le Entità hanno un Parlamento (per la Federazione, la Case dei Rappresentanti e la Casa dei Popoli; per la Republika Srpska, l'Assemblea Nazionale ed il Consiglio dei Popoli) ed un Presidente del Consiglio, che svolge le funzioni in forma associativa e turnaria (un Presidente e due vice-Presidenti). Cfr. PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali dei nuovi*

La sfida attuale al compimento del processo di transito istituzionale non si indirizza tanto verso tematiche rilevanti, ma pur sempre periferiche al sistema (la questione della proprietà; il diritto dei rifugiati; le cause di discriminazione; la riforma della P.A.; i *mass-media*; la libertà religiosa). Non c'è dubbio che si tratti di settori dello Stato in ordine ai quali il legislatore bosniaco sta offrendo lodevoli segnali di un riformismo reattivo e concreto¹⁴, trattandosi pur sempre di segmenti dell'ordinamento giuridico non immediatamente diretti alla revisione del modello costituente, che tutte quelle riassume ed implica. Nella riforma del rigido e onnipresente sistema rappresentativo *pro-quota* delle istituzioni bosniache riposa il nocciolo apparentemente immutabile su cui il Paese si gioca l'ingresso in Europa. In questo quadro, il ruolo della religione appare defilato, ma tutt'affatto secondario, facendo parte di un unico codice di valori difficilmente scomponibili nella tradizione e nella cultura balcanica.

2. L'eredità di Dayton, tra limiti macroscopici e opportunità perdute: il fattore confessionale isolato dal «convitato di pietra» del riformismo debole

È oggi possibile tracciare una linea di demarcazione di ordine politico-legislativo tra il prima e il dopo Dayton. Il quadro normativo derivato delinea nell'arco di un ventennio i progressi istituzionali raggiunti in Bosnia-Erzegovina. Ma se è indiscutibile il decisivo contributo alla democratizzazione dell'area offerto da quel complesso di atti internazionali di predominante impronta europeista¹⁵, occorre nondimeno ridimensionarne

Stati dell'ex-Jugoslavia, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 189 e 204 ss.; JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 45, nota 94 e 95; LAURA MONTANARI, *La tutela dei diritti nelle nuove Costituzioni dei Balcani Occidentali* cit., p. 177.

¹⁴ Nel *corpus* legislativo bosniaco del post-Dayton emerge sempre più pronunciata la tendenza ad adattare le leggi interne ai principi normativi comunitari, ossia ad adottare un principio di «preminenza» del diritto sovranazionale sui criteri di nomopoiesi dell'ordinamento statale. Vedi GIANFRANCO MACRÌ, *Vincoli sovranazionali produzione normativa*, in GIANFRANCO MACRÌ - MARCO PARISI - VALERIO TOZZI, *Diritto e religione*, Plectica, Salerno, 2011, pp. 58-59.

¹⁵ Sottolinea, nell'ex-Jugoslavia, il ruolo primario svolto dalle Organizzazioni internazionali regionali (OSCE e UE), mentre le NU hanno esercitato una più modesta funzione di indirizzo e «ratifica a posteriori» degli accordi presi, UGO VILLANI, *Democratizzazione all'Est e Nazioni Unite*, in AA.Vv., *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1998, pp. 65 e 67; JEAN-MARC SOREL, *L'Accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine du 14 décembre 1995: un traité sous bénéfique d'inventaire*, in *Annuaire Français de Droit Intern.*, 1995, pp. 65 ss. Attraverso una visione temporale di più ampio respiro, tuttavia, i ruoli degli attori internazionali sono assai più fluidi: in una primordiale fase costituente, tra il 1990 e 1992, infatti, il ruolo di orientamento della UE dei processi costituenti è solo indiretto e, per la Bosnia-Erzegovina, insussistente, perché assorbito dal

il valore¹⁶ in rapporto ai suoi scopi immediati – la più rapida stabilizzazione e ricostruzione fisica e spirituale del Paese¹⁷ – e ai suoi contenuti¹⁸ e rammentare la macroscopica ampiezza del settore dei temi non trattati in agenda, cui corrisponde la marginalità assegnata alla questione religiosa¹⁹.

Un'atmosfera di predominante sperimentazione costituzionale con limitati effetti applicativi, anonimi cataloghi di diritti calati dall'alto e organi di astratta e temporanea tutela, da cui solo l'*Ombudsman* sembra essere sopravvissuto all'azione del legislatore, aleggia sull'intera esperienza sostenuta dal contributo decisivo di Dayton e proietta le sue ombre negli anni seguenti²⁰.

Non è augurabile che le garanzie di libertà religiosa in Bosnia-Erzegovina affidino il proprio durevole accomodamento ad accordi internazionali sottoscritti a tavolino da soggetti terzi, ma è incontestabile che i rappresentanti politici e le organizzazioni sovranazionali abbiano sottovalutato questo profilo, con l'effetto di rimettere la strategia del dialogo, quasi per una implicita delega, all'iniziativa diretta delle autorità confessionali. La questione etno-religiosa è gradualmente venuta affermandosi negli ambiti di un dialogo domestico. Alla condizione gregaria dell'ortodossia e del mondo islamico, si opponeva il profilo di spicco nel gioco interlocutorio internazionale assunto

peso esercitato dagli Stati Uniti. Cfr. LAURA MONTANARI, *Il principio di Rule of Law e la tutela dei diritti nei Balcani Occidentali*, in AA.VV., *Il pluralismo nella transizione costituzionale* cit., p. 212.

¹⁶ Non casualmente, un'accreditata dottrina contesta agli Accordi di Dayton la valenza giuridica di documento costituzionale. Così, PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali* cit., p. 190.

¹⁷ JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 81.

¹⁸ SILVIO GAMBINO, *Potere costituente e transizioni democratiche* cit., pp. 28-29, per il quale, l'allegato IV degli Accordi di Dayton è «meritevole d'attenzione» per la transizione costituzionale relativa alla forma di Stato. *Ibidem*, LAURA MONTANARI, *La tutela dei diritti nelle nuove Costituzioni dei Balcani Occidentali*, p. 175. Per Dayton come «spartiacque» di un modello di intervento comunitario nell'area dei Balcani occidentali, vedi ALFREDO RIZZO, *L'Unione Europea e i Paesi dei Balcani occidentali nella prospettiva dell'allargamento*, in *Il pluralismo nella transizione costituzionale* cit., p. 54.

¹⁹ Gli Accordi di Dayton si articolano in una serie di tematiche relative a: la linea di demarcazione tra le due Entità per delimitare il rispettivo territorio (App. II); il sistema elettorale (App. III); la Costituzione dello Stato (App. IV); l'arbitrato come metodo per risolvere le controversie tra le Entità (App. V); i diritti umani (App. VI); i diritti dei rifugiati e degli sfollati (App. VII); l'istituzione di una Commissione per la conservazione dei monumenti nazionali (App. VIII); i servizi pubblici (App. IX); l'attuazione civile dell'Accordo di pace (App. X); la costituzione di una *task force* internazionale di polizia (IPTF, App. XI).

²⁰ La natura «internazionalizzata» della Costituzione bosniaca traspare non solo dalla sua materializzazione nell'Allegato IV del Trattato di pace, ma dal fatto stesso che diritti, garanzie e fasi in cui farne valere concretamente la tutela sono assorbiti da quella originaria condizione operativa eterodiretta. Vedi Cfr. LAURA MONTANARI, *Il principio* cit., p. 214. Che l'affermazione di diritti costituzionali sostanziali venga assicurata attraverso una singolare tecnica legislativa di rinvio ad un pacchetto di convenzioni internazionali, con l'effetto di dar vita ad un fenomeno di osmosi tra diritti umani convenzionali e diritti fondamentali, è evidenziato dalla dottrina. Così, LAURA MONTANARI, *La tutela dei diritti* cit., pp. 162, e 175-177.

– anche con posizioni coraggiose non immuni da scie polemiche²¹ – dalla Santa Sede quale megafono sovranazionale delle iniziative della Chiesa locale²².

²¹ A proposito della teorizzazione sul «diritto-dovere di intervento umanitario» contro le pratiche di purificazione etnica reciprocamente attuate tra le tre minoranze in Bosnia, ed esposta e più volte ribadita da Giovanni Paolo II, vedi la Lettera (11 marzo 1993) di Giovanni Paolo II a Boutros Boutros-Ghali, Segretario generale delle NU. Il documento affronta la questione della necessità del diritto di intervento nei riguardi di una comunità internazionale incapace di iniziative per porre fine ai massacri e alla devastazione dei luoghi di culto: «L'Organization des Nations Unies ets aujourd'hui le forum le plus adéquat pour que la communauté International prenne ses responsabilités (...). L'autorité du droit de la force morale (...) sont les fondements sur lesquels repose le droit d'intervention pour la sauvegarde de populations prises en otage par la folie meurtrière de fauteurs de guerre», in *La Documentation Catholique*, (in seguito, DC) Bayard Presse, Paris, 1993 (90), p. 351. Sulla posizione internazionale della Santa Sede circa la questione bosniaca, si vedano i molteplici interventi raccolti in DC, 1992 (89): Appello alla pace di Giovanni Paolo II (9 aprile 1992) p. 513; Intervento all'ONU (5 maggio 1992) p. 615; Appello messaggio di solidarietà in favore della popolazione martire al cardinale Puljic (30 maggio 1992), p. 713; Intervento di mons. Alain Lebeaupain alla Conferenza CSCE-Praga del 16-18 settembre 1992, in cui si espone la posizione della Santa Sede sulla questione bosniaca: un diritto-dovere di ingerenza umanitaria e il rifiuto dell'instaurazione di un nazionalismo fondato su razza o etnia; l'impossibilità di un futuro nei Balcani che prescindano da un programma di riconciliazione, p. 933; Dichiarazione alla stampa del cardinale Angelo Sodano sulla necessità di riconoscere un diritto-dovere di ingerenza umanitaria (O.R., 8 agosto 1992), p. 800; Missione umanitaria del cardinale Roger Etchegaray (16 agosto 1992), p. 865; Intervento di mons. Raffaele Martino, Osservatore permanente della Santa Sede al terzo Comitato dell'Assemblea Generale delle NU (9 ottobre 1992), fondato su due principi direttivi contro la purificazione etnica e la discriminazione razziale: il rispetto del genere umano e la dignità di ogni persona, p. 1043. Dettagliati riferimenti storici sulle reazioni al «nuovo ordine mondiale» in Giovanni Paolo II e sulla «ingerenza umanitaria», sono reperibili in ANDREA GIANELLI – ANDREA TORNIELLI, *Papi e guerra. Il ruolo dei pontefici dal primo conflitto mondiale all'attacco in Iraq*, SEE, Milano, 2003, p. 253. Sottolinea la natura politica, e non solo di carattere magisteriale-pastorale degli interventi pontifici, CARLO CARDIA, *Vaticano e Santa Sede dal trattato lateranense a Giovanni Paolo II*, in PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Vaticano e Santa Sede*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 56. Diffusamente, sul tema, SERGIO FERLITO, *L'attività internazionale della Santa Sede*, Giuffrè, Milano, 1988; GIUSEPPE DALLA TORRE, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni tra Chiesa e comunità politica*, AVE, Roma, 1996. Occorre rimarcare come il dato politico domini pesantemente l'intero quadro della questione: anche sotto il profilo del riconoscimento della soggettività internazionale, che ha un valore solitamente dichiarativo, per la Bosnia ha assunto un'eccezionale valenza costitutiva, pur sussistendo tutte le riserve scaturenti dall'essere in presenza di uno stato sovrano. Così, JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 44.

²² Posizioni di aperta condanna della classe politica per le responsabilità del genocidio perpetrato in Bosnia sono documentate dalla Dichiarazione dei Vescovi della CEBE e della Croazia (7 ottobre 1992). Dopo la disintegrazione della Jugoslavia e la creazione delle Repubbliche di Croazia e di Bosnia-Erzegovina per la prima volta i vescovi delle rispettive nazioni si riuniscono a Zagabria, per condannare i crimini commessi in nome della «epurazione etnica», in DC, 1992 (89), p. 1059. Analoghi toni ricorrono nell'appello del cardinale Franjo Kuharic, arcivescovo di Zagabria, perché si ponesse fine al tempo apocalittico in Bosnia-Erzegovina (31 luglio 1992), in DC, 1992 (89), pp. 799-800.

Questi appelli si sarebbero replicati nei mesi ed anni a venire, sino alla stipula degli Accordi di Dayton: si veda la Dichiarazione comune della Conferenza Episcopale di Croazia in riunione con i tre vescovi delle diocesi della Bosnia-Erzegovina a Split (13-15 ottobre 1993), intesa a denunciare l'epurazione legalizzata dei cattolici dal territorio della Bosnia-Erzegovina, in DC, 1994 (91), p. 92;

In questo orizzonte, gli spazi residui sulla libertà di religione sono stati colmati dagli interventi della giurisprudenza costituzionale e da una legislazione il cui progressivo sviluppo ha impresso un deciso colpo d'ala al quadro normativo nell'ultimo decennio. Sullo sfondo, il rapporto dialettico, tra fugaci abbozzamenti, in un contesto di perenne ed irrisolto disaccordo interconfessionale²³. Il segno del malessere, ancora una volta, trova il suo autentico punto di trazione nell'azione diplomatica vaticana, per risolversi nell'annullamento della visita di Wojtyła alla volta della «Gerusalemme d'Europa», nel 1994²⁴. Un fallimento reso più amaro, nel cuore del Romano Pontefice, se confrontato con il ruolo guida acquisito dalla Sede petrina solo due anni prima, con il patrocinio del precoce riconoscimento della sovranità statale di Slovenia e Croazia, oltre che della Bosnia-Erzegovina. Quell'iniziativa avrebbe impresso l'impulso decisivo al moto secessionista e al successivo sgretolamento della Jugoslavia socialista²⁵, senza tuttavia preconizzare le ulteriori tragiche conseguenze ad esso legate²⁶. Di fatto, l'*empasse* diplomatico sanciva l'inanità delle energie generosamente profuse dal Papa polacco in difesa delle popolazioni martiri asserragliate nelle *enclaves* di Mostar, Sarajevo e Srebrenica. L'inefficacia della penetrazione diplomatica vaticana, nonostante l'opzione di perseguire un ruolo di sussidiarietà, in utile posizione defilata, con una conseguente minor forza di incisione sullo

la Dichiarazione dei Vescovi della Provincia ecclesiastica di Sarajevo a Bol (27-28 novembre 1993), di denuncia dell'incapacità delle autorità internazionali ad adottare misure efficaci contro i massacri, in *DC*, 1994 (91), p. 94. Appello alla comunità mondiale dei Cardinali Franjo Kuharic, arcivescovo di Zagabria e Vinko Puljic, arcivescovo di Sarajevo: «*Ici l'humanité est en train de mourir*», cfr. *DC*, 1995 (92), p. 128. Si richiama, ancora, una lettera di mons. Franjo Komarica, vescovo di Banja Luka al Presidente della Repubblica Serba in Bosnia-Erzegovina, Radovan Karadjic, per una spiegazione circa le distruzioni sistematiche delle vestigia storiche della diocesi. Il prelado afferma di avere chiara: «(...) l'impression que l'on veut détruire toute trace de catholicisme dans la région devient plus évident encore!», in *DC*, 1995 (92), p. 662.

²³ VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols. Religion and nationalism in Yugoslav States*, Oxford University Press, 2002, pp. 235-236. Sottolinea il fatto che la Bosnia-Erzegovina sia un'area geografica massimamente devastata da conflitti etnici resi inestricabilmente complessi dalla componente religiosa, in posizione antagonista con i tentativi di stabilizzazione democratica, GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali* cit., p. 210.

²⁴ Cfr. ancora il *Dossier* sull'annullamento della visita di Giovanni Paolo II a Sarajevo, con le allocuzioni e i discorsi non pronunciati alle comunità religiose serbo ortodosse e musulmane e al Presidente della Repubblica di Bosnia-Erzegovina, in *DC*, 1994 (91), p. 879. Vedi anche, in generale, BERNARD LECOMTE, *Giovanni Paolo II*, Baldini Castoldi Dalai, Milano, 2005, pp. 383-384; JEAN YVES ROUXEL, *Le Saint-Siège sur la scène internationale*, L'Harmattan, Paris, 1999; *L'azione della Santa Sede nel conflitto bosniaco*, in Quaderni dell'Osservatore Romano, n.25, LEV, 1994;

²⁵ GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli* cit., p. 269; BERNARD LECOMTE, *Giovanni Paolo II* cit., p. 384.

²⁶ GEORGE WEIGEL, *Testimone della speranza: la vita di Giovanni Paolo II*, Mondadori, Milano, 1999.

stato dei fatti e sulle procedure decisionali assembleari al Palazzo di Vetro, sanciva la gravità della «questione bosniaca» e l'impressione di affrontare eventi non più governabili²⁷.

Ma Dayton predispone il dopo-Dayton: quella anomala Carta fondamentale²⁸ ha il merito di smuovere le acque stagnanti nella consapevolezza da parte dei suoi sottoscrittori che essa respiri la medesima natura giuridica transitoria del fenomeno storico che è destinata a regolare²⁹.

Lo stato di attesa, di sospensione e di mancata soluzione da parte di Dayton di alcune questioni centrali sollecitava, nel 2006, la messa in cantiere di un progetto di riforma, da parte dell'ingegneria costituzionale di radice internazionale³⁰.

L'accidentato percorso di transizione si avviava nuovamente sulla china delle riforme, dopo aver sperimentato, con le prime libere elezioni degli anni Novanta, corruzione politica, logiche di spartizione del potere³¹ ed una tragica guerra civile e religiosa³². Il modello di Stato a protettorato internazionale registrava soprattutto l'incapacità d'azione dell'Alto Rappresentante che, sulla carta, avrebbe dovuto coordinare le fasi di attuazione dell'ambizioso progetto costituzionale eterodiretto, in base ad un potere di gestione concentrato abbracciante insieme potestà legislative, esecutive e di

²⁷ Le molteplici dichiarazioni apostoliche rivolte all'ONU, che per favorire il processo di democratizzazione e di transizione bosniaco aveva scelto una posizione di smarcamento rispetto al ruolo di protagonismo lasciato nelle mani delle Organizzazioni internazionali regionali, risultano quindi inefficaci in prima battuta. Cfr. UGO VILLANI, *Democratizzazione all'Est* cit., p. 78.

²⁸ PAOLA GAETA, *The Dayton agreements and international law*, in *Eur. J.Int.L.*, 1996, p. 147 ss.; SIENHO YEE, *The new Constitution of Bosnia and Herzegovina*, *ibidem*, p. 176 ss.; LAURENT PECH, *La garantie internationale de la Constitution de Bosnie-Hérzégovine*, in *Rev. Française Droit Const.*, Presses Univ. de France, 2000, pp. 421 ss.; RANKO KUZMANOVIC, *Il nuovo costituzionalismo della Bosnia Erzegovina fra nuovo sistema mondiale e transizione*, in Silvio Gambino (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, cit., pp. 211 ss.; GUSTAVO GOZZI, *Democrazia e nazionalismi. La Bosnia Erzegovina: una democrazia impossibile?*, in GUSTAVO GOZZI – FABIO MARTELLI (a cura), *Guerre e minoranze. Diritti delle minoranze, conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell'Europa Centro-orientale*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 157-180.

²⁹ Dayton prelude e prepara uno sviluppo assai complesso del processo transitorio in Bosnia-Erzegovina. La dottrina individua tre momenti di articolazione del dopo-Dayton: una fase di naturale attuazione; una fase «correttiva», specialmente da parte della giurisprudenza costituzionale; un'ulteriore fase di «aggiornamento responsabile dell'ordine imposto». Cfr. JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., pp. 15 e 45-46. Occorre qui aggiungere il contributo stabilizzatore dell'azione legislativa che si è mossa sulla strada tracciata nel rafforzamento dell'integrazione europea.

³⁰ Progetto di riforma costituzionale della cd. Commissione di Venezia (7 aprile 2006). I documenti sono consultabili al sito on-line www.coe.int.

³¹ GUIDO FRANZINETTI, *I Balcani dal 1878 ad oggi*, Carocci, Roma, 2010², p. 97.

³² PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali* cit., p. 188.

interpretazione vincolante³³. Ma, soprattutto, Dayton segnala la cecità degli interpreti internazionali alla comprensione del dato metagiuridico, sia esso il momento emotivo di una collettività, sia quello delle esigenze religiose in cui i gruppi trovano le fonti metafisiche di un'identità radicale.

In questa lunghezza d'onda, appare degna d'attenzione la limpida analisi in prospettiva serba che monsignor Perko espone a proposito degli effetti del post-Dayton. Quegli accordi, infatti, mantenevano in uno stadio di sospensione i problemi nodali dell'area e, soprattutto, trascuravano le frustrazioni di un intero popolo: «tra i popoli slavi del sud i serbi restano pressoché i soli a non veder realizzate le loro mire politiche: hanno perduto la Jugoslavia e non hanno realizzato la Grande Serbia»³⁴. Nel corso di una conferenza che segue a pochi anni di distanza, il cardinale Puljic riesaminava le tematiche rimaste irrisolte in Bosnia come eredità dell'era post-Dayton³⁵.

³³ JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 82.

³⁴ Così, mons. Franc Perko, arcivescovo di Belgrado, in un'intervista resa a LUIGI ACCATTOLI, *Il papa a Sarajevo. Una sconfitta ecumenica*, in *Il Regno*, EDB, Bologna, 16/94, p. 453.

³⁵ Conferenza del cardinale Vinko Puljic, arcivescovo di Sarajevo al Centro mondiale per la Pace di Verdun, il 4 marzo 1999, in cui propone una testimonianza della situazione attuale in Bosnia-Erzegovina, conclusi gli Accordi di Dayton.

Tra l'altro Puljic riferisce di due temi: 1. dell'instabilità che connota le due parti del Paese (la Federazione croato-musulmana e la Republika Srpska) e 2. di Sarajevo come modello sperimentale di pluralismo.

Secondo il prelado, gli impedimenti alla pacificazione del Paese riposano sul fatto che «... premièrement, les traces de l'époque du socialisme marxiste n'ont toujours disparu et, deuxièmement, le processus du retour des personnes chassées de leurs foyers ainsi que la construction nécessaire d'une société civile tolérante progressent trop lentement» (p. 415).

Puljic avverte le differenze nei punti di vista delle autorità delle due Entità, cui si aggiungono le posizioni della comunità internazionale: «Les responsables civiles et militaires de la communauté internationale font des déclarations selon lesquelles devraient être construits dans notre pays, un État et une société sans nationalités particulières, car selon eux toutes les difficultés actuelles viendraient des nationalismes exagérés. Nous avons une expérience tragique à ce sujet, qui avait marqué toute l'époque communiste, lorsqu'il était interdit de parler de l'héritage culturel, et lorsque les problèmes inter-ethniques, au lieu d'être résolus, étaient étouffés. En tant que pasteur (...) je suis conscient du fait qu'il n'y a pas de solutions simples ni rapides» (p. 416).

Il Cardinale espone il suo convincimento sul futuro possibile della Bosnia-Erzegovina solo nel dialogo e nella tolleranza di popoli storicamente lì radicati: «(...) je suis convaincu que la solution la plus juste est un État des trois peuples, jouissant d'une réelle égalité de droit et de devoirs pour tous. La Bosnie est un ensemble géographique, historique et culturel qui peut et doit rester ensemble. Le christianisme, l'islam et le judaïsme, puis le catholicisme et l'orthodoxie, se côtoient ici depuis des siècles. Je crois profondément que nous pouvons vivre ensemble en respectant nos différences religieuses, ethniques et culturelles» (p. 416).

Siffatta soluzione sembra l'unica via possibile, nel quadro di alternative che sembrano ingiuste e lesive di diritti dell'uno o dell'altro: «Malgré les difficultés présentes, la Bosnie-Herzégovine ne peut pas être divisée de manière équitable en trois nouveaux États ethniques. De même, une annexion de la Republika Srpska à l'État de Serbie, ou de la partie herzégovienne de la Fédération à la République de Croatie, ne seraient pas justes... De la même façon ne serait pas juste une Bosnie-Herzégovine dominée par des musulmans (...)», *DC*, 1999 (96), pp. 414-417.

Lo stesso Papa Wojtyła indicherà più volte, sino all'imbrunire del suo lungo pontificato, emblematicamente sintetizzato nell'ultimo viaggio apostolico in Bosnia-Erzegovina (22 giugno 2003), l'idea di quella terra come «luogo simbolo di coabitazione interreligiosa», da difendere avverso ogni tentazione di predominio gli uni sugli altri, in vista di un progetto di integrazione nell'Europa dei popoli³⁶.

3. I segni dell'assetto democratico eterodiretto nella Costituzione di Dayton (1995) e il ruolo del fattore religioso nella giurisprudenza della Corte costituzionale di Bosnia-Erzegovina

Quello della formazione e della transizione costituzionale eterodiretta nei Balcani Occidentali è un fenomeno non nuovo e già sperimentato nell'Europa del secolo scorso. Avvertiva la dottrina, tuttavia, come siffatta modali-

³⁶ DC, 1997 (94), pp. 463-481, (*Dossier*) Visita pastorale di Giovanni Paolo II a Sarajevo (12-13 aprile 1997). In particolare, l'incontro di Giovanni Paolo II con i rappresentanti delle comunità islamica, ebraica ed ortodossa e il discorso ai responsabili politici della Bosnia-Erzegovina – Alija Izetbegovic (per i musulmani) Momcilo Krajlsnik (per i serbo-ortodossi) e Kresimir Zubak (per i cattolico-croati) – nel cui contesto il Pontefice romano indica il metodo: «(...) On pourra lentement guérir les blessures infligées par la terrible guerre qui vient de se produire, et l'on donnera un réel espoir d'un avenir plus digne à toutes les populations qui vivent ensemble sur ce territoire. Le dialogue devra se dérouler dans le respect de l'égalité des droits, garantie à chaque citoyen par des instruments juridiques adéquats, sans préférences ou discriminations».

Dopo il vano tentativo del 1994, e quello dell'aprile 1997 a Sarajevo, Giovanni Paolo II è, nel suo 101° viaggio apostolico, a Banja Luka in un pellegrinaggio che annovera nel programma la successiva visita in Serbia, Montenegro, Repubblica di Skopje (Macedonia), Moldavia e Russia. È l'occasione per la beatificazione del laico croato Ivan Merz, e per rinsaldare i rapporti con il Consiglio interreligioso bosniaco (vi presenzieranno i rappresentanti delle tre maggiori confessioni, oltre a quella ebraica). Secondo il Romano Pontefice la Bosnia-Erzegovina è, in Europa, il luogo simbolo di coabitazione tra cattolici, ortodossi e musulmani, apparendo quella terra, il testimone vivente dell'imperativo alla riconciliazione dei popoli, per una vera e solida edificazione dell'Europa. Nel suo appello di riconciliazione che attinge alla Esortazione apostolica post-sinodale appena pubblicata «*Ecclesia in Europa*», ricorda l'uso strumentale della religione per opporre le identità dei popoli, siano essi serbi, croati o bosniaci. *Dossier. Le voyage apostolique à Banja Luka (B-E, 22 giugno 2003)*, in DC, 2003 (100), pp. 721.

Discorso di Giovanni Paolo II a Miroslav Palameta, ambasciatore di Bosnia-Erzegovina presso la Santa Sede. Il Papa, nel rammentare il viaggio apostolico a Banja Luka (22 giugno 2003), riassume i temi centrali irrisolti nel dopo-Dayton: «(...) Je pense à la question encore en suspens des réfugiés et des exilés de la région de Banja Luka, de Bosanska Posavina et d'autres régions de Bosnie et Herzégovine (...). Les éventuelles situations d'injustice et de marginalisation doivent être affrontées et résolues, en garantissant à chaque peuple de Bosnie et Herzégovine ses droits et ses devoirs respectifs (...) grâce à des structures démocratiques en mesure de combattre la tentation de la domination des uns sur les autres (...). Tel est le défi d'une société multiethnique, multireligieuse et multiculturelle, comme l'est précisément la Bosnie et Herzégovine. (...) Puisse cette partie de l'Europe (...) offrir sa contribution au processus en cours de l'intégration européenne avec les memes droits et devoirs», in DC, 2004 (101), p. 610.

tà di intervento di ortoprassi correttiva istituzionale, che più di recente ha interessato gli Stati post-socialisti dell'ex Jugoslavia, si sia manifestata con accenti di maggior profondità in Bosnia-Erzegovina³⁷, laddove la transizione costituzionale³⁸ ha assunto le forme di una radicale trasformazione «ontologica», e non solo politica, dello Stato-ordinamento in grado di scompaginare gli abituali schemi domestici del «dominio riservato»³⁹.

D'altra parte, il processo eterodiretto ha lasciato tracce consistenti ed inequivocabili nella Costituzione bosniaca del 1995 – ma il rilievo è estensibile a gran parte delle recenti Carte fondamentali dei Paesi dell'Oriente europeo – il cui elemento di massima evidenza è nell'aver sancito, anche per bocca della giurisprudenza costituzionale⁴⁰, il principio di sovraordinazione gerarchica delle fonti di diritto internazionale su quelle legislative interne⁴¹.

³⁷ Sulla maggiore complessità riguardante i percorsi di ricostruzione costituzionale del caso bosniaco, si sofferma LAURA MONTANARI, *Il principio di Rule of Law* cit., p. 208, nota 7. Sull'edificazione «assistita» del nuovo Stato bosniaco, ALESSANDRO TORRE, *I governi locali nella grande transizione costituzionale balcanica*, in AA.Vv., *I Balcani Occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 81. Un'analisi approfondita dell'ordinamento costituzionale imposto da Dayton è in PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali* cit., pp. 189 ss.

³⁸ Un transizione che avviene, tuttavia, in ossequio al principio costituzionale di continuità della propria «esistenza legale». Vedi Cost. art.I.1: «The Republic of Bosnia and Herzegovina (...) shall continue its legal existence under international law as a State, with its internal structure modified as provided herein and with its present internationally recognized borders(...)». Il testo è reperibile sul sito on-line, constituteproject.org, Bosnia and Herzegovina 1995 (rev. 2009).

³⁹ ROBERTO TONIATTI, *La transizione nei Balcani Occidentali e il paradigma costituzionale europeo: il pluralismo delle fonti e delle identità*, in AA.Vv., *Il pluralismo nella transizione* cit., pp. 344-346, che sottolinea la natura del fenomeno, interessante il processo e non il procedimento costituente; THALITA VASSALLI DI DACHENHAUSEN, *Principio di legittimità democratica e domino riservato*, in AA.Vv., *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1998, pp. 194 ss.; GIAMPAOLO GERBASI, *La Costituzione internazionale della Bosnia Erzegovina e il difficile equilibrio fra sovranità etnica e diritti fondamentali della persona*, in S. GAMBINO (a cura di), *Europa e Balcani. Stati, culture, nazioni*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 285 ss. Per uno sguardo panoramico, v. SERGIO BARTOLE, *Riforme costituzionali nell'Europa Centro-orientale*, Bologna, Il Mulino, 1993 e, più recente, SERGIO BARTOLE - PIETRO GRILLI DI CORTONA, *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro-orientale: élites, istituzioni e partiti*, Giappichelli, Torino, 1998.

⁴⁰ Sent. Corte Cost. 2000, in JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., pp. 105-106.

⁴¹ MICHELE SCUDIERO, *Democratizzazione all'Est e Costituzioni dei Paesi ex-socialisti*, in AA.Vv., *Democratizzazione all'Est* cit., pp. 22-24. L'A. osserva anche il riaffiorare dell'antico primato che la dottrina politica socialista assegnava al Parlamento, con il dogma dell'insussistenza del controllo di costituzionalità delle leggi. La necessità di accogliere principi democratici, tra i quali la giurisdizione di legittimità della Corte costituzionale comporta l'inevitabile apertura di «scenari di delicata armonizzazione». Cfr. Cost. art.VI.3, a (Jurisdiction): «The Constitutional Court shall uphold this Constitution. a). 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». Cfr. anche GIUSEPPE CONTINI, *Processi formativi delle nuove Costituzioni nei Paesi dell'Europa dell'Est*, in *Nomos*, Poligrafico dello Stato, Cedam, 1992, n.4, pp. 29 ss.; LUCIO PEGORARO, *Il sistema delle fonti giuridiche nelle Costituzioni dell'Est europeo*, in *Quaderni Costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1995, n.1, pp.

La Costituzione di Bosnia-Erzegovina anzi, si dimostra come «esemplare» nell'accoglimento dei principi del costituzionalismo liberal-democratico sancito nei trattati internazionali (spec. CEDU), con l'ulteriore clausola che li circonda di insormontabili bastioni (divieto assoluto di revisione costituzionale, ex art.X.2 (Human Rights and Fundamental Freedoms): «No amendment to this Constitution may eliminate or diminish any of the rights and freedoms referred to in Article II of this Constitution or alter the present paragraph»)⁴².

La «soluzione limite» della Costituzione bosniaca consiste nell'apprestare ed accogliere strumenti esterni di garanzia dei diritti umani e libertà fondamentali: strumenti che rinviano sia a fonti, sia a organismi internazionali di cooperazione e monitoraggio⁴³. Il principio pluralista e di garantismo oggettivo, indipendente da qualifiche etniche o religiose, sperimenta nella Costituzione di Bosnia-Erzegovina una coniugazione, per sua natura assai instabile, che proclama uno Stato dei popoli, pur restando orfana di una nazione di riferimento unitario⁴⁴.

A vent'anni da Dayton, tuttavia, l'assetto costituzionale democratico del Paese, nonostante gli incontestabili mutamenti, appare ingessato, così da indurre la dottrina a parlare di una transizione incompiuta, «meramente embrionale, *statu nascenti*», riconducibile ad un «processo di transizione descrittivo»⁴⁵. Questa persistente paralisi istituzionale ha sollecitato il giurista, per effetto reattivo, ad un florilegio di nozioni descrittive. Nell'intento di ricondurre a schema l'anomalo sviluppo strutturale dello Stato bosniaco, maturato dentro il reticolo della gabbia internazionale, la dottrina si è sbizzarrita nell'elaborare una notevole varietà di formule. Si è così parlato di «Unione deformata»⁴⁶ o di «quasi confederazione»⁴⁷ o, ancora, di «Stato fe-

111 ss.; SLOBODAN MILACIC, *Les ambiguïtés du constitutionnalisme postcommuniste*, in AA.VV. (a cura di Jean-Claude Colliard e Yves Jegouzo), *Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gerard Conac*, Economica, Paris, 2001.

⁴² JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 69, nota 78.

⁴³ LAURA MONTANARI, *La tutela dei diritti nelle nuove Costituzioni dei Balcani Occidentali*, in *I Balcani Occidentali* cit., p. 201, nota 148.

⁴⁴ Cfr. Act 4 October 2001 on citizenship of the Federation of Bosnia and Herzegovina (Text. N.599, in *Sluzbbeni Novine*, 2001-10-08, n.43) che stabilisce le condizioni per mantenere e perdere la cittadinanza.

⁴⁵ SILVIO GAMBINO, *Potere costituente e transizioni democratiche* cit., pp. 42-44; *ibidem*, per ulteriori ed utili rinvii bibliografici ALESSANDRO TORRE, *I governi locali* cit., p. 53. Analogamente, MICHELE SCUDIERO, *Democratizzazione all'Est* cit., p. 25.

⁴⁶ In tali termini si esprime, per indicare l'anomala natura di stato composto di tre «popoli costituenti» rappresentanti di bosniaci, croati e serbi, PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali* cit., pp. 195 ss.

⁴⁷ La Bosnia-Erzegovina, secondo Dayton, sarebbe rimasta un unitario soggetto statale suddiviso

derale gemello» (*Zwillingbundesstaat*)⁴⁸ o di «Stato multietnico a democrazia consociativa» fondato sulle aspettative di un forte «*power sharing*»⁴⁹, o anche di «Stato a democrazia etnica»⁵⁰ o un «*apartheid* costituzionale organizzato per via federativa»⁵¹ o, infine, di Stato a «Costituzione internazionalizzata»⁵².

Da tale griglia definitoria si ricava che l'ordinamento bosniaco è venuto saldandosi in strutture formalmente democratiche da cui traspariva, tuttavia, una debolezza originaria derivante dal postulato del primato dei tre popoli elettivi⁵³: la legislazione di tipo confessionale offre evidenti indici di questa evanescente formulazione «compositiva» del suo popolo tridimensionale e dello Stato, dando luogo ad inquadramenti sistematici di confine⁵⁴, tra autoritarismo e suoi derivati concettuali⁵⁵.

Questi primi sommari rilievi ci segnalano lo specifico carattere più immediatamente «formalista» della Costituzione di Dayton, ed i suoi limiti⁵⁶ e,

in due Entità (la Federazione croato-musulmana e la Republika Srpska). La soluzione di una Bosnia indivisa «salvava le apparenze» politiche ma cozzava con una diversa realtà in cui il fattore etnico imponeva una terza entità social-culturale nel settore croato; la questione dei confini territoriale era rimessa al principio giuridico internazionale astratto dell'immutabilità; l'*ownership* di governo restava un sogno infranto tra gli scogli del protettorato ONU. Cfr. GUIDO FRANZINETTI, *I Balcani dal 1878* cit., pp. 105 e 107. Rifiuta la tesi della Confederazione, in quanto: «dispone di un'organizzazione completa di poteri e non è formata con l'accordo degli Stati sovrani ed indipendenti, avendo una costituzione prevalente» PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali* cit., p. 197.

⁴⁸ WOLFGANG GRAF VITZTHUM, *Ethnischer Foederalismus unter Protektoratsbedingungen. Das Beispiel Bosnien-Herzegowina*, in (a cura di) Europäisches Zentrum für Foederalismusforschung, *Europäischer Foederalismus im 21. Jahrhundert*, Nomos, Baden-Baden, 2003, pp. 118 ss.

⁴⁹ JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 84.

⁵⁰ Nozione offerta nella prospettiva, invero inquietante, di uno Stato provvisto di un ordinamento multinazionale, ma «senza Nazione» e che l'A. contrappone ad uno «Stato a democrazia civica». Così, JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., pp. 19-20. Cfr. Cost. Art.I.3 (Composition): «Bosnia and Herzegovina shall consist of the two Entities, the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska (hereinafter "the Entities")».

⁵¹ Così, ZORAN PAJIC, *The structures of apartheid. The new Europe of ethnic division*, in *Balkan War Reports*, august-september 1993, pp. 3 ss.

⁵² NICOLAS MAZIAU, *Le Costituzioni internazionalizzate. Aspetti teorici e tentativi di classificazione*, in *Dir.Pubbl. Comp. Europeo-DPCE*, Il Mulino, Bologna, 2002/IV, pp. 1397 ss.

⁵³ GERMANA CAROBENE, *Il basic agreement tra la Santa Sede e la Bosnia-Erzegovina*, in www.statoe.chiese.it, Rivista telematica, settembre 2008, p. 8. Vedi Cost. Art.I.2 (Democratic Principles): «Bosnia and Herzegovina shall be a democratic State, which shall operate under the rule of law and with free and democratic elections».

⁵⁴ Secondo un indice statistico del 2007, avente ad oggetto il livello di democratizzazione applicabile agli Stati dei Balcani Occidentali, la Bosnia-Erzegovina è collocabile tra i modelli di tipo «autoritario-competitivo». Così, DAVIDE GRASSI, *Le nuove democrazie. I processi di democratizzazione dopo la caduta del Muro di Berlino*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 89 ss.

⁵⁵ Sostiene la stabilizzazione di un «regime semi-autoritario» a fianco di Croazia, Serbia, Macedonia e Albania, LUCA MEZZETTI, *Le Costituzioni economiche*, in AA. VV., *I Balcani Occidentali* cit., pp. 120.

⁵⁶ O «imposta» (secondo la tesi di Drusko Milidragovic) o «donata» ai popoli (Ranko Kuzmanovic),

per ricaduta diretta, della legislazione derivata in materia di diritti e libertà fondamentali⁵⁷: un profilo che risente integralmente, come è stato bene avvertito, dell'alto grado di istituzionalizzazione del fattore etnico⁵⁸. La proclamazione astratta dei principi democratici-liberali di stampo occidentale vale a sostenere tale assetto solo a condizione che i diritti culturali, etnici, religiosi ed economico-sociali siano effettivamente garantiti, superando le contraddizioni celate nel sistema⁵⁹. Ora, non c'è dubbio che la stabilizzazione di questa complessa sequenza di garanzie giuridiche basali sia stata affidata sia all'inquadramento «atipico» nella forma presidenziale di governo⁶⁰, sia al sistema di delega di potestà, in forma di largo autogoverno, delle Entità, delle municipalità e dei cantoni, sia ad un meccanismo distributivo rigido di equilibri *pro-quota* negli organi collegiali e non⁶¹.

la Costituzione di Dayton resta un testo incompleto (non definisce la forma di governo) che non riflette la volontà di un Parlamento nazionale: sancisce una continuità tra Stati che non è storica, ossia interna, ma internazionale, e anche la sua sovranità appare limitata, perché costretta *de facto* dalla configurazione di protettorato. Su tratterebbe, dunque, di «una forma di Stato molto illusoria». Così, PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali* cit., p. 191.

⁵⁷ Ma di tale anomalia risente anche la nozione di cittadinanza, quanto al suo riconoscimento e alla possibilità del cumulo con lo *status* di cittadino delle Entità. Cfr. Cost. art.I.7 a (Citizenship): «There shall be a citizenship of Bosnia and Herzegovina, to be regulated by the Parliamentary Assembly, and a citizenship of each Entity, to be regulated by each Entity, provided that: a. All citizens of either Entity are thereby citizens of Bosnia and Herzegovina».

⁵⁸ Alla Bosnia-Erzegovina associa in questa comune prospettiva il Kosovo e la Macedonia, JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., pp. 71 e 74. Vedasi il Preambolo della Cost., ottavo alinea: «Inspired by the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights, and the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, as well as other human rights instruments», nonché ult. cpv.: «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 (...)». Puntuali riflessioni sulla anomala formula di «due territori per tre popoli» sono esposte da JENS WOELK, *Ult.loc.cit.*, p. 83, che ravvisa nella Costituzione il rogitto della garanzia di una pace «negativa».

⁵⁹ Nota VINCENZO DE FALCO, *Processi di transizione costituzionale e analisi comparative: precisazioni metodologiche*, in *I Balcani Occidentali* cit., pp. 90-91 che l'accettazione forzata delle categorie giusnaturali e universali dei diritti umani cede il suo contenuto di verità se individua il proprio fondamento su basi ideologiche, estranee alla funzione costruttiva e partecipativa di cui si sostanzia la democrazia.

⁶⁰ In tali termini si esprimono MARINA CALAMO SPECCHIA-LAURA FABIANO, *Istituzioni e tecniche di democratizzazione* cit., pp. 175-176 che, nel mettere a confronto il modello «atipico» bosniaco con quello «depotenziato» della Serbia, ne sottolineano il «(...) salvaguardare le prerogative essenziali dell'organo rappresentativo senza rinunciare ad una presidenza attiva, che (...) come in Bosnia ed Erzegovina, assume anche la funzione di espressione delle diverse etnie presenti nel Paese» cosicché «(...) è da osservare che in ogni istituzione nazionale i bosniaci, i croati e i serbi sono rappresentati equamente e ogni gruppo etnico ha potere di veto sul *decision making*».

⁶¹ Uno specialissimo *status* giuridico è riconosciuto dalla Carta fondamentale al Distretto di Brčko. Cost. Art.VI.4: (Brčko District of Bosnia and Herzegovina) «The Brčko District of Bosnia and Herzegovina, existing under the sovereignty of Bosnia and Herzegovina and falling under the

Lo stato di «vacuità» delle istituzioni di cui è sintomatica l'inattuazione di molti principi dichiarati, è riconducibile alle «forti asimmetrie» dello Stato federale, che tampona le falle della sua debolezza congenita ricorrendo a clausole invocanti la supremazia del testo costituzionale su ogni altra fonte di alto rango (Cost. Art.III.3 b)⁶² e che si propone la difficile armonizzazione degli equilibri istituzionali interni attraverso l'identificazione di un quadro materiale di competenze in cui le istituzioni si ricompongano per responsabilità concorrenti tra il centro e la periferia⁶³.

Osserva Nikolic che, più di ogni altra Costituzione adottata dalle vicine ex-Repubbliche della Federazione jugoslava, quella di Bosnia-Erzegovina insiste singolarmente sul ruolo centrale della DUDU e sulla Dichiarazione dei diritti delle minoranze nazionali, etniche, religiose e linguistiche, assicu-

responsibility of the institutions of Bosnia and Herzegovina as arising from the Constitution, which territory is jointly owned by the Entities, shall be a local self-government unit with own institutions, laws and regulations, (...). Relations between the Brčko District of Bosnia and Herzegovina and the institutions of Bosnia and Herzegovina and the Entities may be additionally specified by law». Vedi JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 86. Cfr. Statute of the Brčko District of Bosnia and Herzegovina (5 february 2007) in BiH-2007-C-84886, che contempla tra i principi fondamentali, la personalità legale, l'alfabeto e la lingua, oltre a disposizioni sui diritti e doveri fondamentali dei cittadini (art.13), sulla libertà di associazione (art.14) e sull'educazione (art.15).

⁶² Il principio di conformazione delle Entità al dettato della Costituzione di Bosnia-Erzegovina, affiancato da quello della natura integrante del diritto internazionale alle leggi interne dello Stato è espresso in Cost. Art.III.3 b: (Law and Responsibilities of the Entities and the Institutions) «The Entities and any subdivisions thereof shall comply fully with this Constitution, (...). The general principles of international law shall be an integral part of the law of Bosnia and Herzegovina and the Entities». Per la supremazia della Costituzione di Bosnia-Erzegovina sulle Costituzioni delle due Entità e sulle altre fonti giuridiche subordinate, cfr. JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 95. Secondo PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali* cit., p. 197, si è qui in presenza di «una forma di Stato atipica, molto complessa, dalla costruzione asimmetrica, in quanto composta da due parti: l'ordinamento federale e quello unitario».

Si rammenta che le Costituzioni delle Entità (la Cost. della RS è stata adottata nel 1992 mentre quella della Federazione Serbo-bosniaca, nel 1994) nascono precedentemente alla Costituzione di Dayton (1995), la quale si impone ad esse non solo come formale struttura comune, ma anche come complesso di principi materiali intesi quali parametri rigidi di adeguamento. Su tale delicata questione, cfr. nuovamente JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 112.

⁶³ Cost. Art.III.1 f (Article III: Responsibilities of and Relations Between the Institutions of Bosnia and Herzegovina and the Entities, 1. Responsibilities of the Institutions of Bosnia and Herzegovina): «(...) Immigration, refugee, and asylum policy and regulation»; permette alle Entità la facoltà di stabilire speciali relazioni parallele con gli Stati vicini, l'Art.III.2 a (Responsibilities of the Entities.): «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»; impone l'obbligo di uniformità ai principi *standard* sui diritti umani e le libertà fondamentali, l'Art.III.2 c: «The Entities shall provide a safe and secure environment for all persons in their respective jurisdictions, by maintaining civilian law enforcement agencies operating in accordance with internationally recognized standards and with respect for the internationally recognized human rights and fundamental freedoms (...)».

randone «il più alto livello» di osservanza (Art.I.1)⁶⁴. Inoltre, consolida questo principio collegandovi quello dell'armonizzazione agli *standards* internazionali e con uno *status* di priorità gerarchica su ogni altra legge (Art.II.2)⁶⁵.

Effettivamente, il rinvio al diritto internazionale è costante e diffuso nell'interezza del testo costituzionale, mentre il Preambolo raccoglie i principi basilari ispiratori di una democrazia liberale di cultura giuridica occidentale⁶⁶, di cui il *numerus clausus* è elencato all'art.II.3⁶⁷. Le osservazioni esposte in precedenza motivano l'aggiunta, in posizione di autonomia, del principio di non discriminazione (Art.II.4)⁶⁸ – che verrà poi estensivamente sviluppato in una basilare legge di non discriminazione (2009) – e di tutela dei rifugiati e delle *displaced persons* (Art.II.5)⁶⁹.

⁶⁴ PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali* cit., p. 192. Cfr. Cost. Art.II.1 (Human Rights): «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».

⁶⁵ Cost. Art.II.2 (International Standards): «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».

⁶⁶ Vi si contempla: il principio democratico; della sovranità nazionale «moderato» da quello di sovranità popolare; il principio dello Stato di diritto; del pluralismo delle fonti, allargato al diritto internazionale (si confronti l'Annesso I, che elenca 15 Convenzioni internazionali e Accordi sui diritti umani, applicabili in Bosnia-Erzegovina); il principio del pluralismo e della sua tutela. Con specifica attenzione per le libertà, la Costituzione «con elencazione tassativa», garantisce le libertà basali, mentre è specialmente assicurato il diritto di cittadinanza, di cui nessuno può essere privato, tra l'altro, per ragioni di razza e religione. Vedi PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali* cit., p. 193-194. Ricorda LARA APPICCIAFUOCO, *La promozione dello Stato di diritto nei paesi dei Balcani Occidentali: il ruolo dell'Unione Europea*, in AA.VV., *Il pluralismo nella transizione costituzionale* cit., p. 131 e nota 84, la stretta connessione esistente tra il riconoscimento del principio dello Stato di diritto e dei diritti umani nelle nuove Costituzioni degli Stati dei Balcani Occidentali (Macedonia, Croazia, Albania).

⁶⁷ Cost. Art.II.3 lett. g, i-l (Enumeration of Rights): «All persons within the territory of Bosnia and Herzegovina shall enjoy the human rights and fundamental freedoms (...) these include: (...) g. Freedom of thought, conscience, and religion; (...) i. Freedom of peaceful assembly and freedom of association with others; j. The right to marry and to found a family; k. The right to property; l. The right to education».

⁶⁸ Cost. Art.II.4 (Non-Discrimination): «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 (...)».

⁶⁹ Questo diritto è stato costruito sulla base di una stratificazione di altri diritti tra loro convergenti per ragioni storiche: il diritto al ritorno di quanti obbligati ad abbandonare le proprie radici e, in conformità all'Annesso VII, il diritto alla restituzione o alla compensazione dei beni perduti. Cost. Art.II.5 (Refugees and Displaced Persons): «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».

La proclamazione della natura fondamentale dei diritti e libertà costituzionali, tassativamente elencati dalla Carta del 1995, non è sembrata ancora sufficiente garanzia al loro pieno rispetto. Cosicché la Costituzione introduce il divieto di emendamenti che possano limitarne l'esercizio: si tratta di un divieto generale che inibisce senza eccezioni il complesso degli organi di nomopoiesi e le autorità giurisdizionali pubbliche statuenti del Paese (il complesso dei suoi tribunali, le istituzioni e gli organi dello Stato) i quali sono, semmai, tenuti a collaborare in direzione di una corretta applicazione dei diritti e libertà fondamentali⁷⁰. Una evidente esplicitazione di questi principi è rintracciabile nella legge introduttiva dell'*Ombudsman* in Bosnia-Erzegovina (2000).

Da questa rapida disamina è possibile individuare le molte disposizioni costituzionali che descrivono il vasto perimetro legale della libertà di religione, in modo diretto (Preambolo, 8 cpv.; art.I.7 b; art.II.3 g; art.II.4) o indiretto, in quanto compreso nella dizione dei diritti umani o delle libertà fondamentali (art. II.3; art.II.6; art.III.1 f; art.III.2 c; art.X.2; Annesso I).

Occorre qui aggiungere che la Corte Costituzionale, indirizzando la barra di comando saldamente al centro della linea di marcia, ha indicato la rotta delle riforme sugli orientamenti dei legislatori costituzionali delle Entità. Tattive «pronunce correttive» del Giudice di legittimità hanno inciso su alcuni settori sensibili, quali la violazione dei diritti fondamentali e la questione del diritto al ritorno dei rifugiati, o hanno offerto una rilettura di formule atecniche ma gravide di conseguenze anche nel campo delle modalità di esercizio concreto della libertà di religione. Queste decisioni hanno inteso chiarire il significato di alcune locuzioni-guida su cui poggiano e si indirizzano le leggi ordinarie centrali e delle Entità: strategica si è dimostrata, in proposito, l'interpretazione dell'espressione costituzionale «popoli costitutivi», ma specialmente incisiva si è rivelata la corretta ermeneutica che circoscrive e corregge il significato della locuzione generalizzante degli «interessi vitali»⁷¹.

⁷⁰ PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali* cit., p. 194. Cfr. Cost. Art.II.6 (Implementation): «Bosnia and Herzegovina, and all courts, agencies, governmental organs, and instrumentalities operated by or within the Entities, shall apply and conform to the human rights and fundamental freedoms referred». A questo, si armonizza il seguente Art.II.8 (Cooperation): «All competent authorities in Bosnia and Herzegovina shall cooperate with and provide unrestricted access to: any international human rights monitoring mechanisms established for Bosnia and Herzegovina; the supervisory bodies established by any of the international agreements listed in Annex I to this Constitution; the International Tribunal for the Former Yugoslavia (and in particular shall comply with orders issued pursuant to Article 29 of the Statute of the Tribunal); and any other organization authorized by the United Nations Security Council with a mandate concerning human rights or humanitarian law».

⁷¹ Per il reperimento di tali decisioni, www.ustavnisud.ba/en/decisions. Vedi JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 110, il quale A. sostiene l'assunzione da parte della Corte Cost. di una duplice funzione che è, insieme, di giudice delle leggi e di «Corte di sistema».

È persino superfluo avvertire che questo ruolo di soccorso integrativo esercitato dall'Alta Corte intende sopperire ai plurimi e fallimentari tentativi di riforma della Tavola costituzionale bosniaca⁷². La permanenza del *numerus clausus* di diritti fondamentali enunciati nel Preambolo della Costituzione di Dayton sottolinea la battuta d'arresto di un ampio progetto, emerso nel 2006 tra le correnti riformiste, diretto a promuovere un rinnovato «*bill of rights*» più adatto a favorire l'atteso consolidamento del modello democratico⁷³.

È dunque da ricondurre alla decisiva azione della giurisprudenza costituzionale la prima incisiva rilettura critica del sistema di Dayton intesa ad una verifica della effettiva conformità, e delle sue evidenti contraddizioni⁷⁴, con i principi ispiratori dei diritti umani. E non è casuale che questo giro di boa sui valori del sistema si sia compiuto nello specchio dei diritti fondamentali e della libertà di religione.

La sentenza sui «popoli costitutivi» (Corte Cost. B.-E. caso U 5/98-111 del 1 luglio 2007) corregge con quattro decisioni parziali vistose falle al principio di pari trattamento dei gruppi confessionali⁷⁵.

Specialmente qui interessa la quarta decisione parziale, perché affronta il tema della religione e dell'uso della lingua nazionale⁷⁶ come concetto non disgiunto, ma al contrario, pienamente ancorato con quello di «popolo costitutivo». In tal senso, l'Alta Corte rielabora concettualmente Dayton nel suo epicentro teorico tutto rivolto alla fondazione precostituita di uno Stato multietnico. Questa operazione richiede il sacrificio delle norme non coerenti con la Costituzione del 1995, quand'anche queste appartengano al novero delle fonti apicali nella gerarchia legale: la dichiarazione di incosti-

⁷² Ricostruisce una cronologia dei cicli costituzionali prodotti negli Stati dei Balcani Occidentali, LAURA MONTANARI, *Il principio* cit., p. 206.

⁷³ LAURA MONTANARI, *Ult.loc.cit.*, pp. 226-227.

⁷⁴ Bene mette in luce la dottrina infatti come: «(...) le disposizioni che costituivano oggetto della controversia sono chiara espressione del fatto che le Costituzioni delle due Entità erano state pensate e adottate come se fossero Costituzioni di Stati sovrani». Così, JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 112.

⁷⁵ Nel ricorso di incompatibilità costituzionale presentato dall'allora presidente bosniaco Izetbegovic si lamentava, tra l'altro, la politica confessionista a vantaggio della Chiesa Serba Ortodossa e il palese squilibrio a favore dell'etnia serba riguardo all'uso della lingua, alla disciplina della proprietà al ruolo primaziale attribuito al popolo serbo.

Alcuni autori hanno segnalato questa vicenda come assegnazione di uno «speciale status» destinato alla Chiesa Ortodossa Serba che, beneficiaria *de facto* di un monopolio religioso nella Republika Srpska, si pone come Stato successore (della ex-Repubblica Jugoslava di Bosnia-Erzegovina) con una religione di Stato. Così, VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols* cit., p. 173.

⁷⁶ Corte Cost. B.-E., decisione parziale IV, U 5/98-IV, del 19 agosto 2000.

tuzionalità del Preambolo della Cost. Republika Srpska è stata una naturale conseguenza di tale orientamento⁷⁷.

Ma, essendo in gioco uno dei pilastri del sistema bosniaco di Dayton, occorre verificare la stabilità concettuale delle formule presuntivamente date per corrette. Con realismo i Giudici costituzionali, dopo aver confrontato le nozioni di «popoli costituenti» e le minoranze, avvertono che l'unica via per edificare la stabile convivenza in uno Stato multinazionale è soggetta all'indefettibile principio della «uguaglianza collettiva». I tre popoli costitutivi non possono porre in essere forme di predominio con legislazioni squilibrate a favore di un gruppo etnico, né possono costituire realtà territoriali etnicamente omogenee che predispongano la base naturale di attuazione di politiche di segregazione delle minoranze deboli⁷⁸. La scivolosità del tema si è espressa con eloquenti applicazioni nella legislazione sull'istruzione – insegnamento religioso compreso – e nel difficile compromesso che ne caratterizza il tentativo di riforma e la più recente disciplina scolastica abbracciante l'arco formativo, dalle scuole dell'infanzia sino all'università.

Il sostanziale immobilismo politico che ha contrassegnato i ritmi delle riforme costituzionali ha ricondotto la Bosnia-Erzegovina tra quei Paesi (quali la Serbia, il Montenegro e il Kosovo) che nel decennio 1995-2005 hanno registrato tentativi ciclici di riformismo costituzionale⁷⁹. Questo stato di cose si è riverberato sull'attività della Corte Costituzionale bosniaca, sollecitata ad intervenire nella sua veste di «organo di sistema». Tra il 2004 e il 2006 ha applicato pedissequamente il menzionato principio di «eguaglianza collettiva» dei tre popoli costituenti, ricorrendo ad esso come criterio ermeneutico di alto profilo per precisare l'estensibilità della locuzione «interessi nazionali vitali»⁸⁰ alle Costituzioni delle due Entità, con applicazioni puntuali in materia di istruzione, di religione, di lingua e di tradizioni culturali identitarie⁸¹.

⁷⁷ Sul punto, FRANCESCO PALERMO, *Bosnia-Erzegovina: la Corte Costituzionale fissa i confini della (nuova) società multietnica*, in *Dir. Pubbl. Comp. ed Europeo-DPCE*, Il Mulino, Bologna, 2000, IV, pp. 1479 ss. Confronta il Preambolo della Cost. RS che, a seguito dell'Emendamento LXVI, risulterà come segue: «Respecting the will of its constituent peoples and citizens to establish and preserve the Republika Srpska and to base the constitutional establishment of the Republic upon the respect for human dignity, freedom and equality, national equality, democratic institutions, rule of law, social justice, pluralistic society, guarantees for and protection of human freedoms and rights, as well as the rights of minority groups, in line with the international standards, ban on discrimination and respect for the rules of market economy (...)».

⁷⁸ JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., pp. 114-115.

⁷⁹ Il fenomeno è dettagliatamente esaminato da LAURA MONTANARI, *Il principio* cit., p. 206.

⁸⁰ Sull'applicazione del concetto di «interessi nazionali vitali», v. GIANFRANCO BRUNELLI, *Chiesa, nazioni e nazionalismi: Helsinki vista da Sarajevo*, in *Il Regno*, EDB, Bologna, 1994/18, pp. 576-586.

⁸¹ Corte Cost. B.-E., caso U 4/04. Questi fattori identitari erano infatti inquadrati tra gli «interessi

Nella decisione (*obiter dictum*) del 2004 i Giudici costituzionali di Bosnia-Erzegovina affermavano il carattere aperto delle formula «interessi vitali» adottata nelle Costituzioni delle Entità, e ne ribadivano la necessaria coniugazione con il principio della compiuta partecipazione dei cittadini dello Stato alle istituzioni e al godimento del complesso delle libertà garantite dall'ordinamento giuridico. Nel caso specifico, ciò si realizzava attraverso il riconoscimento del libero uso della lingua ufficiale etnica negli spazi pubblici (in primo luogo, negli ambiti dell'istruzione e dell'informazione) e nella vita religiosa⁸².

4. *Il perenne confronto tra nazionalismi e status delle minoranze e il suo riaffiorare nella questione del «diritto al ritorno»*

Le difficoltà di decifrazione del modello statutale bosniaco attraverso la lente delle classiche catalogazioni per categorie non deve far concludere trattarsi di un'esperienza eccezionale e *sui generis* rispetto ai parametri organizzativi tradizionali e di più agevole inquadramento concettuale⁸³. La rigidità della costituzione di Dayton è messa in luce dai dinamismi sociali di cui sono protagoniste le minoranze⁸⁴. La questione del diritto dei rifugiati e degli sfollati (*displaced peoples*)⁸⁵ ha assunto nella fase di consolidamento dei principi democratici «imposti» un ruolo decisivo sia per la stabilizzazio-

vitali» del popolo costitutivo, in entrambe le Costituzioni delle Entità. L'A. riferisce anche della pericolosa reazione manifestata dalla omologa Alta Corte di legittimità della Republika Srpska che ha dichiarato «irrilevante» (con sent. 18 giugno 2007) il *dictum* della Corte bosniaca. Vedi JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., pp. 125-126.

⁸² Corte Cost. B.-E., caso U/04, del 25 giugno 2004 e caso 7/06, del 31 marzo 2006. Cfr. JENS WOELK, *Ult.loc.cit.*, pp. 126-127.

⁸³ ALESSANDRO TORRE, *I governi locali* cit., p. 72.

⁸⁴ In argomento, si segnalano alcuni riferimenti di bibliografia straniera in: WILL KYMLICKA, *The evolving basis of European norms of minority rights: rights to culture, participation and autonomy*, in AA.VV., *The protection of minorities in the wider Europe* (a cura di Marc Weller, Denika Blacklock, Katherine Nobbs), Palgrave-Mac Millan, London, 2008, pp. 5 ss.; MICHAEL SELLS, *Pilgrimage and «Ethnic cleansing» in Herzegovina* e PAUL MOJZES, *Is religion disengaging itself from ethnic conflict in Bosnia and Herzegovina?*, pp. 157 ss., entrambi in AA.VV. (a cura di David Little e Donald K. Swearer), *Religion and nationalism in Iraq. A comparative perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2006.

⁸⁵ Cfr. Act 3 december 1999 on refugees from Bosnia and Herzegovina and displaced persons in Bosnia and Herzegovina (in vigore il 30 dicembre 1999, in BiH-1999-L-55447, e in *Sluzbbeni Glasnik* (in seguito, *Sl.Gl.*) 1999-12-23, No.23). Testo poi emendato con Amending Act 30 september 2003 (Text. N.269, in BiH-2003-L-66359). Vedi anche Amend and supplement Act on the protection of members of national minorities, 5 october 2005 (Text. N.502, in *Sl.Gl.* 2005-10-31, No.76).

ne democratica interna che per il futuro ingresso della Bosnia-Erzegovina nell'Unione Europea⁸⁶.

Per un sistema statale ed organizzativo fondato sull'equilibrio multietnico (*ethnic sovereignty*), ma poggiante su una composizione rappresentativo-numerica *pro-quota* quasi ossessiva degli organi di potere⁸⁷, al punto da rendere pressoché impraticabile il funzionamento del sistema, il tema dei «ritorni» dei popoli alle loro radici territoriali impone una paradossale ricomposizione degli spazi istituzionali e, più in generale, una revisione della capienza e resistenza del modello costituzionale⁸⁸. Il parossistico impiego del criterio delle nazionalità si declina nel principio dell'equilibrio collegiale che governa gli organi di composizione numerica naturale (Parlamento, Consiglio dei Ministri, Corte Costituzionale e sistema giudiziario⁸⁹), ma che vale anche per gli uffici monocratici (Presidente dello Stato, *Ombudsman*): il criterio di nazionalità è, dunque, non solo dominante e pervasivo, ma anche illusorio. Sarebbe infatti errato attribuire a tale modello la valenza di una panacea in grado di assicurare un'ideale parità democratica tra le tre etnie formalmente maggioritarie e quelle relegate nell'ombra del dettato costituzionale⁹⁰.

Questa rilettura si mostra una via obbligata riguardo ai meccanismi di

⁸⁶ L'Allegato VII degli Accordi di Dayton è dedicato ai diritti dei rifugiati e degli sfollati. Ricorda ALFREDO RIZZO, *L'Unione Europea e i Paesi dei Balcani occidentali* cit., p. 55 e nota 9, che il problema della tutela delle minoranze sia comune a tutte le ex-Repubbliche di Jugoslavia, ma appaia di dimensioni centrali in Bosnia-Erzegovina. La necessità di appianare la questione, ai fini della futura integrazione europea, sollecita le istituzioni internazionali alla creazione di organismi giudicanti con competenze *super partes*. Le decisioni da questi adottate hanno avuto ad oggetto anche la tutela al diritto di appartenenza a comunità etniche, linguistiche e religiose. Si veda il parere della Commissione di Arbitrato (istituita il 26 agosto 1991) nel quadro della Conferenza per la Pace in Jugoslavia. Quanto al rispetto dei parametri legati alla cd. «condizionalità politico-economica», la questione del «diritto al ritorno» dei profughi e rifugiati si conferma centrale, al punto da conferire una natura *sui generis* anche agli Accordi di Stabilizzazione ed Associazione per l'Europa Sud-orientale. Così TANJA CERRUTI, *I political criteria e l'allargamento dell'Unione Europea tra esperienze passate e prospettive future*, in *I Balcani Occidentali. Le Costituzioni della transizione* cit., p. 100, nota 13.

⁸⁷ LAURA MONTANARI, *La tutela dei diritti* cit., pp. 184-185 e nota 81.

⁸⁸ La partecipazione paritaria al potere decisionale, con l'attribuzione di una potestà di veto paralizzante l'attività di governo, ha impattato sul sistema rendendo inattuabile ogni progetto riformista. MARINA CALAMO SPECCHIA-LAURA FABIANO, *Istituzioni e tecniche di democratizzazione* cit., p. 176.

⁸⁹ FRANCESCO PALERMO – JENS WOELK, *L'indipendenza della Magistratura e le sue garanzie negli ordinamenti dei Balcani Occidentali*, in *I Balcani Occidentali* cit., p. 213 individuano l'opzione proposta come comune sia al sistema bosniaco che a quello in Kosovo e in Macedonia.

⁹⁰ È dell'avviso che la frammentazione degli organi istituzionali (bicameralismo) possa favorire la ricomposizione etnica, contribuendo ad un'azione di mediazione, MARINA CALAMO SPECCHIA-LAURA FABIANO, *Istituzioni e tecniche di democratizzazione* cit., p. 177. Sull'applicazione diffusa del principio di rappresentanza dei popoli costitutivi, vedi, PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali* cit., pp. 201-203 e pp. 206-207.

funzionamento, agli equilibri tra i segmenti istituzionali, alla verifica delle articolazioni tra centro e periferia amministrativa del Paese balcanico. La ricomposizione del quadro di sistema, infatti, si presta ad essere letta sia nel profilo degli assetti statico-territoriale che in quello dinamico della mobilità dei popoli, di cui il «diritto al ritorno» dei rifugiati e deportati⁹¹ è un sintomo rivelatore⁹². Ma può anche rileggersi attraverso il poliedrico contesto di materie su cui si articola ed intesse. In questa seconda prospettiva è possibile abbracciare il tema dello sviluppo economico⁹³, non meno che il diritto soggettivo alla garanzia da ogni forma di discriminazione, anche di origine etno-religiosa⁹⁴, e la questione della riappropriazione della proprietà privata⁹⁵, non meno che il riequilibrio verso modelli democratici del diritto all'istruzione scolastica⁹⁶.

Insomma, la questione del «diritto al ritorno» dei rifugiati strappa via i bendaggi formali con cui Dayton aveva mimetizzato⁹⁷, memore di una prassi rievocativa della precorsa stagione federativa socialista, l'irrisolta questione etnica⁹⁸.

⁹¹ Si tratta della lesione di uno dei diritti umani, qual è il «ritorno volontario e alla reintegrazione armoniosa, senza privilegi per alcun gruppo» (ex Appendice VII di Dayton, Art.II.1): un diritto oggetto della decisione della Corte Cost. di B.-E., U 5/98-III. Cfr. JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 116.

⁹² Il fenomeno, emerso negli anni Novanta dello scorso secolo, ha interessato le minoranze in modo trasversale: per quanto riguarda l'esodo dei croati fuori della Bosnia-Erzegovina (e le denunce di cui si è fatta portavoce la Conferenza Episcopale bosniaca), vedi VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols* cit., p. 192.

⁹³ ARNTRAUD HARTMANN, *Economic developments in Southeast Europe. Its impact on refugee returns*, in AA.Vv., *Strategies for the future of Bosnia-Erzegovina and Croatia* (a cura di G. DE VERGOTTINI e R. H. EVANS), Giappichelli, Torino, 2001, pp. 33 ss.; *ibidem*, HELENE HOLM-PEDERSEN, *Property rights and agents of the revolutionary change moving beyond Annex VII to a comprehensive approach to property*, pp. 67 ss.

⁹⁴ Cfr. il Rapporto redatto da STEFAN WOLFF, PIETER VAN HOUTEN, ANA MARIA ANGHELEA, IVANA DJUNIC, *Minority rights in the Western Balkan. Briefing paper for the European Parliament, Directorate General External Policies of the Union, 2008* (al sito on-line: www.nottingham.ac.uk/icmcr/ICMCR_Publications.php).

⁹⁵ PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali* cit., p. 193; AXEL JAENICKE, *Repossession of private property. The key precondition for sustainable return, The situation in Croatia at the end of 2000 and what should be done in 2001*, in *Strategies for the future* cit., pp. 79 ss.

⁹⁶ JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 104; ZLATIBORKA POPOV - ANNE METTE OFSTAD, *Religious education in Bosnia and Herzegovina*, in AA.Vv., *Religion and pluralism in education. Comparative approaches in the Western Balkans*, Ceir-Kotor Network, Novi Sad, 2006, p. 73 ss.; CHARLES J. RUSSO, *Religion and education in Bosnia: integration, not separation?*, *Birmingham Young University Law Review*, 2000, 3, pp. 945 ss.

⁹⁷ Una mimesi, tuttavia, provvista di tutti i caratteri dittatoriali della costruzione assoluta dei diritti e della «imparzialità» d'esercizio verso tutti i nazionalismi. È quella «repressione jugoslavizzante» tipica del socialismo non allineato titino, secondo GUIDO FRANZINETTI, *I Balcani dal 1878 ad oggi* cit., p. 85.

⁹⁸ ALESSANDRO TORRE, *I governi locali* cit., p. 50.

E la caduta dei velami disvela l'autentico cardine di funzionamento del sistema, tutto concentrato nell'ancoraggio stabile delle sue strutture, a scapito dei soggetti e dei gruppi: le cure volte ad armonizzare al meglio le Entità nel loro reciproco rapporto ed in relazione allo Stato centrale ed unitario di Bosnia-Erzegovina, hanno realmente finito per «eclissare» la questione del localismo e dei diritti delle minoranze, nella loro dinamica e spontanea ricomposizione sul territorio⁹⁹.

È stato ben osservato in dottrina come il modello di compromesso organizzativo territoriale posto in essere in Bosnia-Erzegovina sia per sua stessa natura configgente con politiche favorevoli al ritorno dei rifugiati nei luoghi d'origine: il sistema si scontra, insomma, con un limite di logiche quantitative che irrimediabilmente urtano con l'ordine preconstituito e pietrificato dell'autogoverno locale. L'esclusivismo a favore dei soli tre «popoli costitutivi» che regge il meccanismo di rappresentanza negli organi rappresentativi pubblici, e tale da discriminare le minoranze «escluse» dalla categoria costitutiva (ebrei e rom) è un indice del limite del modello di Dayton, che «non riflette la situazione demografica attuale»¹⁰⁰ ed è destinato ad ulteriori divaricazioni tra astratta ingegneria costituzionale e realtà della vita dei popoli, con la ricomposizione del tessuto sociale originario.

Quello della centralità della nazionalità appare, così, di fronte al tema dei diritti umani e delle libertà fondamentali delle minoranze, un sistema di scatole vuote, sclerotizzato dal rigido criterio del bilanciamento numerico quantitativo e scarsamente reattivo ad azioni di adeguamento in un orizzonte di mobilità demografica. La questione del «diritto al ritorno», tuttavia, ha anche dimostrato in modo palese le diverse reazioni ed approcci di risoluzione da parte delle amministrazioni locali dello «Stato bifronte». La dottrina ha esaminato con cura il caso emblematico delle città di Mostar e Brčko¹⁰¹. I

⁹⁹ Cfr. Act 1 april 2003 on the protection of members of national minorities (Text. N.105, in *Sl. Gl.* 2003-05-06, No.12). Testo fondamentale, stabilisce diritti e obblighi dei membri delle minoranze nazionali in Bosnia-Erzegovina e gli obblighi delle istituzioni nazionali circa il rispetto e la protezione etnica e culturale delle identità religiose di tutti gli appartenenti alle minoranze nazionali cittadini della Bosnia-Erzegovina. Va poi rilevato il fenomeno di sovrapposizione della circolazione dei gruppi umani con il traffico di esseri umani. In argomento, cfr. la Regulation 11 june 2007 on the protection of victims of human trafficking (Text. N.404, in BiH-2007-R-78509).

Circa i diritti delle minoranze, si rammentano ancora una Decision 13 april 2006 on the creation of the Council for National Minorities of Bosnia and Herzegovina (Text. N.258, entrato in vigore il 30 maggio 2006, in BiH-2006-M-74060) e un Act 27 october 2008 to amend and supplement the Act of protection of members of national minorities (Text. N.664, in *Sl. Gl.* - 2008-11-18, Vol. 12, no. 93) che emenda un Act 1 april 2003 (Text.n.105).

¹⁰⁰ JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 187.

¹⁰¹ Mostar, città a maggioranza croata, elevata a capitale della Bosnia croata (*Herceg-Bosna*); Brčko, città condivisa etnicamente tra bosgnacchi e serbi, simbolico punto di snodo geopolitico materializ-

due capoluoghi rappresentano *in vitro* due esperienze e due modelli opposti – l'integrazionista di Brčko e il segregazionista di Mostar –, ma tali da riassumere le contraddizioni dell'intero ordinamento bosniaco¹⁰² sulla questione etnica, in generale, e sul tema dei rifugiati rientranti, nello specifico. Suona quindi come una scommessa sulle future generazioni l'atmosfera fiduciosa connotante la recente legge sui giovani, votata dal Parlamento di Sarajevo nel 2010.

5. *La legislazione primaria sulla libertà religiosa. a) La legge sulla libertà religiosa, n.5, del 28 gennaio 2004; b) La legge contro la discriminazione (n.405, del 23 luglio 2009); c) La legge sui diritti umani e l'Ombudsman in Bosnia-Erzegovina (l. nel testo emendato il 22 gennaio 2004)*

a) La legge sulla libertà religiosa, n.5, del 28 gennaio 2004

Il legislatore bosniaco ha approvato il 28 febbraio 2004 una fondamentale normativa sulla libertà di religione sullo *status* legale delle Chiese e delle organizzazioni religiose¹⁰³. Si tratta di una legge-quadro intesa ad introdurre nell'ordinamento giuridico un sistema uniforme di diritti e doveri senza discriminazioni, tra le diverse Chiese ed entità confessionali, sulla base del principio costituzionale del multiconfessionismo.

In tal senso la legge si propone due scopi immediati: istituisce e disciplina un generale orizzonte legale di uniformità (art.1.1); intende garantire a tutti il diritto alla libertà di coscienza e di religione sulla base di un duplice parametro normativo da ricercare nella Costituzione di Bosnia-Erzegovina e nelle fonti giuridiche internazionali che si occupano di questo settore e che sono considerate come una «parte integrante» della Carta fondamentale (art.1.2)¹⁰⁴.

zato nel Distretto omonimo, tra le due parti della Republika Srpska. Vedi ampiamente, JENS WOELK, *Ult.loc.cit.*, pp. 187 ss. e pp. 194-196.

¹⁰² Mostar è l'esempio di un sistema combinato, tra decentramento territoriale per aree omogenee e consociativismo al centro; Brčko, all'opposto, annulla ogni frammentazione geografica per inquadramenti etnici, sostenendo il modello dell'integrazione. Vedi la ricostruzione di ROBERTO BELLONI, *Peacebuilding at the local level: refugee return to Prijedor*, in (a cura di) DAVID CHANDLER, *Peace without politics? Ten years of international State-building in Bosnia*, Routledge, London, 2007.

¹⁰³ Act 28 January 2004 on freedom of religion and legal status of churches and religious organizations in Bosnia and Herzegovina (in vigore il 17 marzo 2004, in BiH-2004-L-67077).

¹⁰⁴ Art.1.1, l.n.5, 28.01.2004: «Respecting own heritage and traditional values and tolerance, and coexistence of those present in multi-confessional character of Bosnia and Herzegovina and considering the contribution to the advancement of mutual understanding and respect for the right to freedom of conscience and religion, this Law governs a uniform legal framework within which all

La legge offre in proposito una succinta nozione di atto o comportamento discriminatorio della religione o credo, in quanto diretto a ridurre la portata e il godimento dei diritti umani e delle fondamentali libertà (art.2.1), introducendo un opportuno criterio di preferenzialità per distinguere eventuali ipotesi di condotte che non possono intendersi discriminatorie in senso tecnico (art.2.2)¹⁰⁵. L'art. 2.3 propone una nozione di «Chiesa o Comunità religiosa» in cui viene associato il profilo descrittivo contenutistico dell'entità confessionale e dei credenti in un'identica fede, con quello formale dei requisiti e condizioni giuridiche di riconoscimento (personalità e registrazione)¹⁰⁶.

Nel contesto storico e sociale della Bosnia-Erzegovina l'applicazione territorialmente uniforme di tale regime giuridico (art.3.1) si colloca come pietra angolare alla base del reggimento del complesso modello. In ragione di questa centralità, detto enunciato si traduce anche in un principio di uniformazione dispositiva tra le fonti normative (art.3.2) per ricadere, infine, in una armonizzazione della giurisdizione esercitata dalle singole autorità pubbliche (Entità, Cantoni e municipalità) allo scopo di prevenire ogni forma, palese o surrettizia, di discriminazione (art.3.3)¹⁰⁷.

Churches and religious Communities in Bosnia and Herzegovina shall act and be equal in rights and obligations, without any discrimination».

Art.1.2: «This Law guarantees the right of all to freedom of conscience and religion in conformity with the Constitution of Bosnia and Herzegovina (hereinafter referred to: the Constitution), the highest international standards of human rights comprised in the international declarations and conventions of freedom of conscience and religion, being an integral part of the Constitution of Bosnia and Herzegovina».

¹⁰⁵ Art.2.1: «Discrimination on the grounds of religion or belief means any exclusion, restriction, preferential treatment, omission or any other form of differentiation on the grounds of religion or belief having for its purpose or which may bring about – directly or indirectly, intentionally or unintentionally – the revocation or diminution of the recognition, equal enjoyment and exercise of human rights and fundamental freedoms in civil, political, economic, social and cultural matters». Art.2.2: «The making of distinctions or preferences by Churches and religious Communities when they judge it necessary to comply with religious obligations or needs shall not be considered as discrimination on the grounds of religion or belief». Questo complesso normativo è la base per un ulteriore snodo disciplinare regolato dalla legge contro le discriminazioni, n.405, del 23 luglio 2009 (spec. artt.2-4).

¹⁰⁶ Art.2.3: «Churches and religious Communities are communities, institutions or organizations of believers founded in accordance with their own precepts and regulations, doctrines, beliefs, traditions and practices, and of which the legal personality is recognized and which are registered in the Register of Churches and religious Communities in Bosnia and Herzegovina». Per utili raffronti con il corrispondente regime vigente in Croazia e Slovenia, cfr. CARLOS CORRAL SALVADOR, *Derecho internacional concordatario*, BAC, Madrid, 2009, pp. 175-176.

¹⁰⁷ Art.3.1: «This Law shall be applied uniformly throughout the territory of Bosnia and Herzegovina».

Art.3.2: «All other laws and regulations in Bosnia and Herzegovina in this field shall be brought into conformity with this Law».

Fissate le prescrizioni di respiro generale, la legge circoscrive l'ampiezza della nozione di libertà di religione o credo – inclusa la libertà di abbandonare la confessione di appartenenza – e le modalità della relativa manifestazione d'esercizio. Un accento speciale è assegnato al diritto all'educazione religiosa, segnale della sovrapposizione che il legislatore bosniaco configura tra la libertà di religione e la questione dell'educazione religiosa attraverso il canale delle istituzioni scolastiche.

L'insegnamento religioso impartito nelle scuole va infatti interpretato sotto una duplice prospettiva egualmente ricca di implicazioni: esso è insieme il mezzo attraverso cui realizzare la conservazione delle tradizioni identitarie e culturali del gruppo etnico e, al contempo, lo spazio entro cui educare le giovani generazioni alla tolleranza del diverso (art.4.1 e 4.2)¹⁰⁸.

L'art.5 elenca una serie di atti discriminatori vietati integranti manifestazioni di violenza fisica o psicologica diretta verso persone o cose, strutture o simboli confessionali, e che abbraccia anche la fattispecie dell'incitamento all'odio religioso¹⁰⁹.

La legge attribuisce pieno riconoscimento agli statuti delle Chiese o Comunità religiose, i quali dispongono complessi di diritti e doveri che siano in conformità con la natura precettiva confessionale (art.6.1). Questo rico-

Art.3.3: «The authorities of entities, cantons and municipalities, when issuing regulations from their own jurisdiction, shall take into account the right to freedom of enjoyment and confession and shall ban any discrimination on the ground of religion or different beliefs».

¹⁰⁸ Art.4.1: «Everyone has the right to freedom of religion or belief, including the freedom to publicly profess or not a religion. Also, everyone has right to adopt or change his or her religion, and the freedom – individually or in community with others, in public or private – to manifest his religion or belief in any manner in worship, practice and observance, maintenance of customs and other religious activities. Everyone shall have the right to religious education, which shall be provided solely by persons appointed so to do by an official representative of his Church or religious Community, whether in religious institutions or in public and private pre-school institutions, primary schools and higher education which shall be regulated according to the specific regulations».

Art.4.2: «Churches and religious communities shall not, when teaching religion or in other actions, disseminate hatred and prejudices against any other Churches and religious Communities or its members, or against the citizens of no religious affiliation, or prevent their freedom to manifest in public their religion or belief». Cfr. AA.VV., *Religion and pluralism in education. Comparative approaches in the Western Balkans* (a cura di ZORICA KUBRIC e CRISTIAN MOE), Kotor Network, Novi Sad, 2006, p. 75.

¹⁰⁹ Art.5.2, lett. a-g: «a. Attacks upon or insults against religious officials; b. Attacks against or damage to the religious buildings or other property of Churches and religious Communities; c. Activities or actions aimed at the dissemination of religious hatred against any Church or religious Community or its members; d. The denigration or ridiculing of any religion; e. The public use of religious symbols, signs, attributes or the name of a Church or religious Community without the consent of the said Church or religious Community; f. The formation of associations of religious officials or believers without the consent of the relevant church or religious community authorities, nor such existing associations, established without relevant church authority, may exist without such a competent consent; g. Incite, encourage or call for religious hatred and prejudices».

noscimento è controbilanciato da una serie di disposizioni a tutela personale degli aderenti alla confessione (art.6.2, lett. a-c)¹¹⁰.

Il legislatore ha inteso approfondire il disposto ex art.4.1, sulla libertà di manifestazione del proprio credo. Nell'art.7 ha inquadrato questo diritto entro la cornice del generale principio di libertà religiosa, insistendo con molta cura sulla garanzia giuridica da assegnare alle varie modalità dell'esercizio del rito collettivo. In tal senso, la legge attribuisce un significativo spazio alla tutela della libertà di esercizio delle multiformi espressioni liturgico-celebrazive da svolgere in ambito pubblico o privato (art.7.1-3) e per le modalità organizzative dei rituali devozionali collettivi (art.7.8)¹¹¹.

Affiancato a questo profilo, la legge tutela le attività che integrano la libertà di religione, quali la fondazione e la gestione di istituti religiosi (art.7.4); la produzione, il possesso o la messa in circolazione di materiale a contenuto religioso (art.7.5)¹¹²; l'istituzione di servizi di informazione pubblica (art.7.6); la stampa e diffusione di libri e testi, anche in formato elettronico, a contenuto religioso (art.7.7).

La legge registra, ancor più nitidamente di quanto non faccia il testo costituzionale, la speciale configurazione multietnica e multiconfessionale della Bosnia-Erzegovina nella disposizione volta a regolamentare lo *status*

¹¹⁰ Art.6.1: «Churches and religious Communities have an established code of religious rights and duties pertaining to their members, which are in conformity with the nature of their calling and other precepts of the Church or religious Community to which they belong».

Art.6.2: «In conformity with the established code of religious rights and duties under paragraph 1 of this Article: a) No one shall be compelled to profess or prevented from professing a faith or belief or to participate in any way in religious worship, ritual or festivals of any rite whatsoever or any religious activity of his or her Church or religious Community;

b) No one shall be compelled, directly or indirectly, to reveal his religious beliefs; c) No one shall be compelled to swear an oath contrary to his religion or belief».

Sarebbe stato invece più opportuno collocare la norma che dispone l'immunità dei religiosi dall'obbligo al servizio militare, in una sede autonoma. Art.6.2, lett.d: «Religious officials or persons preparing for such service shall be exempt from military service, but shall not be prohibited from military service if it is their wish to serve, in accordance with the law».

¹¹¹ Art.7.1: «In daily life to practise the principles of his religion or belief and act in accordance with them».

Art.7.2: «To practise religious rituals in own, leased or rented buildings or premises which, according to specific regulations, meet the requirements for gathering larger number of people, in the open spaces of the religious buildings, cemeteries and houses and estates of its believers».

Art.7.3: «Freely to organize public religious celebrations and other religious and religio-cultural gatherings in public places in accordance with the Law on Public Assembly».

Art.7.8: «Freely to organize attendance at public religious celebrations, places of worship, processions, organized pilgrimages etc., both within the country and abroad».

¹¹² Detta norma viene sviluppata all'art. 10.2: «Produce, publish, import, export and distribute religious literature and other printed and audio-visual and other forms of electronically transmitted material or items of general use in the practice of religion, in compliance with the Law».

giuridico delle Chiese radicate sul territorio. Chiese e Comunità religiose godono dello *status* di persona giuridica (art.8.1) ma per le quattro confessioni storicamente stabilite (la Comunità islamica; la Chiesa Serbo-Ortodossa; la Chiesa cattolica e la Comunità ebraica) vale il principio della conservazione (la legge si esprime in termini di «continuità») della personalità giuridica, analogamente a tutte le «(...) other Churches and religious Communities in Bosnia and Herzegovina of which the legal personality has been recognized prior to the entry into force of this Law» (art.8.2)¹¹³.

Per le Chiese e Comunità di nuova costituzione la personalità giuridica sarà soggetta alle condizioni di conformità alla legge vigente ex art. 18.4 ma nel rispetto del principio dell'autonomia organizzativa (art.8.3). La normativa sullo *status* legale costituisce un sistema che lega strettamente il riconoscimento di un'ampia autonomia statutaria ed organizzativa interna¹¹⁴, con il principio di piena responsabilità patrimoniale per gli atti compiuti, una volta adempiuti gli obblighi di registrazione.

Secondo l'art.8.8, infatti: «Churches and religious Communities and their organizational forms, having acquired status of legal/juristic person by registration into the register, shall individually be responsible for their relevant liabilities with their whole assets in compliance with the Law».

L'acquisto dello *status* legale comporta indubbi vantaggi per la confessione riconosciuta, a partire dall'equiparazione nel trattamento di concessioni e privilegi di cui godono le organizzazioni *non-profit* (art.9). Alle Chiese e Comunità riconosciute la legge accorda l'esercizio legittimo di attività di tipo associativo e privatistico (art.10.1), di tipo pubblicistico (art.10.2) e attività volte alla costituzione di istituzioni caritatevoli, culturali o assistenziali, le quali godranno di un trattamento parificato a quello vigente per le istituzioni statali (art.10.3)¹¹⁵. Le confessioni riconosciute possono anche istituire e

¹¹³ La legge del 2004 offre quindi una visione del fenomeno confessionale ben più estensiva di quanto non avvenga nel testo costituzionale che riferisce solo dei cd. «tre popoli costitutivi» senza menzionare l'ebraismo.

¹¹⁴ Cfr. infatti art.8.4, che precisa con cura il fondamento del titolo ufficiale confessionale, nelle fonti confessionali proprie: «All Churches and religious Communities shall have an official title that shall be defined by their canonical, constitutional, statutory regulations and that as such shall be in general use». Su tali basi, alle Chiese e Comunità religiose viene riconosciuta la libertà di gestire le proprie strutture organizzative interne (art.8.5: «All Churches and religious Communities may establish, alter and dissolve existing internal bodies that have the status of legal/juristic person»); la libertà di organizzarle secondo le proprie regole (art.8.6: «All Churches and religious Communities shall determine by their own internal acts which of their internal bodies shall have the status of legal/juristic person and shall be deemed as such in the territory of Bosnia and Herzegovina»); la libertà di costituirsi in associazioni (art.8.7).

¹¹⁵ Art.10.3: «Found cultural, charitable, health and educational institutions of various types and for various purposes, with rights equal to those enjoyed by institutions founded by the State or other

mantenere relazioni internazionali con altri soggetti religiosi sulla base della comunanza del proprio precetto spirituale (art.10.4) e possono altresì promuovere, conclude la norma con un criterio interpretativo generale: «tutte le altre attività che non siano vietate dalla legge» (art.10.5).

Può sembrare pleonastico ribadire il principio dell'autonomia statutaria-organizzativa, già fissato all'art.6, in riferimento alla tutela dei membri affiliati, ma la formulazione della norma, così come proposta all'art.11, va letta in una diversa prospettiva, di più ampio respiro. Essa sancisce implicitamente il principio di separazione Stato-Chiesa in una duplice valenza, positiva e negativa.

Le disposizioni sul diritto alla nomopoiesi amministrativa «secondo la propria legge e dottrina» garantiscono, in prospettiva positiva, il diritto all'autonomia organizzativa interna (art.11.2), alla libertà di gestione del proprio personale (art.11.3) e alla libertà di finanziamento (art.11.4). Sotto un profilo negativo, il principio di separazione comporta che la libertà di autonomia organizzativa non produce né si avvale di alcun effetto civile, né godrà di alcun tipo di sostegno da parte dello Stato allo scopo di agevolare l'attuazione rapida delle proprie disposizioni né, tantomeno, potrà essere imposta a soggetti estranei non aderenti alla confessione (art.11.1)¹¹⁶.

Quanto ai mezzi di sostentamento e al diritto di proprietà, la legge del 2004 vi dedica due norme. L'art.12, che riconosce alle Chiese e Comunità religiose il diritto di proprietà (art.12.1) e di libera amministrazione (art.12.2), e riconosce uno specifico obbligo dello Stato ad istituire strumenti di assistenza e previdenza per i religiosi (art.12.4). Speciale rilievo va attribuito all'art.12.3, per il quale: «Churches and religious Communities shall have the right to restitution of expropriated property throughout Bosnia and Herzegovina, without discrimination, in accordance with the law».

La norma formalizza il diritto costituzionale alla restituzione dei beni espropriati durante il regime comunista titino, precisando che gli strumenti da adottare siano posti in essere «senza discriminazioni».

L'art.13 impone alle Chiese e Comunità religiose obblighi fiscali collegati ad entrate economiche derivanti da attività commerciali (art.13.1), o per altri redditi e liberalità, anche provenienti dall'estero (art.13.2). L'orientamento al *favor ecclesiae* è però evidente nel disposto ex art.13.3 che regola donazio-

authorized entities, and carry out the activities appropriate to the said institutions and manage the said institutions autonomously and directly in compliance with the Law».

¹¹⁶ Art.11.1: «Churches and religious Communities shall be self-administering in accordance with their own laws and doctrines, which shall have no civil-legal effect and shall not be forcibly imposed by the public authorities nor applicable to non-members».

ni e redditi, genericamente equiparati al trattamento previsto in favore delle organizzazioni educative e caritative *non-profit*.

Il menzionato principio separatista trova un ulteriore sviluppo all'art.14. La norma assolve ad una funzione di orientamento generale nei rapporti tra lo Stato e il fenomeno confessionale. Alla base, sta la necessità di fondare un sistema di relazioni che mantengono una distribuzione equilibrata, e realistica, senza equivoci tra fattori etno-confessionali e principi generali di ordine dello Stato. Ciò spiega il disposto ex art.14.1, secondo cui: «The State may not accord the *status* of State-religion nor that of State-church or religious Community to Church or any religious Community» e che declina due diverse configurazioni di rapporti Stato-Chiesa, quella di Stato confessionale e quella di Chiesa di Stato, entrambe rifiutate, non solo in quanto incompatibili con un ordinamento che si dichiara confessionalmente neutro, ma anche perché di improbabile realizzazione in uno Stato che si connota per la composizione sociale multietnica e pluriconfessionista.

Tale affermazione, al netto di ridondanze, appare tutt'altro che peregrina, preso atto degli orientamenti divergenti espressi dalle Corti giudicanti delle Entità. Ci basti il tenore degli articoli 10, 28 e 70 della Costituzione della Republika Srpska del 1996, più volte emendata, a proposito del diritto alla libertà di fede¹¹⁷.

Specularmente al principio di aconfessionalità, si pone quello del rispetto e della non interferenza da parte dello Stato nella vita ed organizzazione interna delle Chiese: «The State shall not have the right to interfere in the affairs and internal organization of Churches and religious Communities» (art.14.2).

Il principio di separazione implicherebbe il divieto del godimento di speciali privilegi a vantaggio di una confessione e a detrimento delle altre, così da scongiurare soluzioni discriminatorie. Ciò è stabilito da due disposizioni: dall'art.14.3¹¹⁸ che vi collega, vietandolo, anche il caso di forme di partecipa-

¹¹⁷ La lettura dell'art. 28 Cost. RS 1996 suggerisce una certa cautela nell'inquadramento dei modelli positivi costituzionali attraverso le usuali categorie, per evitare grossolani equivoci. Nel contesto di una libertà di fede piena, la Chiesa Ortodossa assume infatti una posizione di spicco sulle altre confessioni: «Freedom of religion shall be guaranteed. Religious communities shall be equal before the law and shall be free to perform religious affairs and services. They may open religious schools and perform religious education in all schools at all levels of education; they may engage in economic and other activities, receive gifts, establish legacies and manage them, in conformity with law. The Serbian Orthodox Church shall be the church of the Serb people and other people of Orthodox religion».

¹¹⁸ Art.14.3: «(...) no Church or religious Community and their officials may obtain any special privileges from the State as compared with any other Church or religious Community or their officials, nor participate formally in any political institutions».

zione alle istituzioni politiche, e dall'art.14.4 che, nel rispetto del principio di non ingerenza e di non discriminazione, predispone un quadro materiale di sostegno pubblico a favore di tutte quelle attività – assistenziali e caritative – tradizionalmente riservate alle cure di organismi confessionali¹¹⁹.

Tanto gravida di attese è l'attenzione delle pubbliche autorità verso le politiche familiari e i diritti dei fanciulli, specialmente in ambito di scolarizzazione, che la legge del 2004 ha inquadrato in forma autonoma questo settore di riferimento delle Chiese e Comunità religiose: «Churches and religious Communities may perform functions relating to the field of family law and the rights of the child in the form of aid, upbringing or education, in conformity with the relevant laws on the said rights and domains of law» (art.14.5).

Questi primi rilievi delineano la fisionomia del separatismo secondo l'impostazione culturale concepita del legislatore bosniaco: un principio orientato a garantire la convivenza etnica e la tolleranza confessionale, in un assetto di diritti ed obblighi equamente riconosciuto alle Chiese o Comunità religiose presenti sul territorio della Bosnia-Erzegovina. Il principio si uniforma, in teoria, alla delicata struttura istituzionale federata, con l'intenzione di assicurare a tutti, ed in ogni condizione, trattamenti di non discriminazione. Ulteriori segnali provengono dal principio di non coinvolgimento dello Stato e delle pubbliche istituzioni nella strutturazione organizzativa delle Chiese (designazione dei dignitari religiosi; strutture ecclesiali; organizzazione dei servizi religiosi e di culto) ex art.14.6¹²⁰.

La norma si chiude con una disposizione volta a circostanziare il diritto alla libertà di manifestazione del proprio credo, già espressa all'art.4.1 prescrivendone i limiti di esercizio, in armonia con le leggi internazionali. Degno di interesse appare, oltre ai consueti limiti imposti dall'ordine, morale e salute pubblica, l'inserimento del parametro sui «diritti e libertà fondamentali altrui» su cui si incardina la garanzia ad una pacifica convivenza tra gruppi etnici.

Alle Chiese e Comunità religiose è riconosciuto il diritto di appello contro le misure restrittive imposte alla libertà di manifestazione religiosa, ma la delicatezza degli equilibri confessionali in gioco disciplinati dalla normativa ha suggerito l'intervento correttivo offerto dalla decisione preventiva del

¹¹⁹ Art.14.4: «The State may provide material assistance for health-care activities, educational, charitable and social services offered by Churches and religious Communities, solely on condition that the said services be provided without discrimination on any grounds, in particular on the grounds of religion or belief, by the said organizations».

¹²⁰ Art.14.6: «The public authorities shall not have any involvement in the election, appointment or dismissal of religious dignitaries, the establishment of the structures of Churches and religious Communities, or of organizations performing religious services and other rituals».

Ministro per i Diritti Umani e Rifugiati in Bosnia-Erzegovina¹²¹.

Ad integrazione dei precedenti rilievi relativi all'art.14 la cura principale del legislatore bosniaco è nel concepire il principio di separazione primariamente come strumento di garanzia del pari trattamento e della non discriminazione delle differenti confessioni presenti sul territorio, con lo scopo di consolidare un sistema di convivenza nel segno del rispetto e della reciproca tolleranza. Solo in seconda battuta la norma separatista si impone come strumento per garantire la neutralità delle istituzioni dello Stato. A conforto di ciò sta il fatto che il separatismo non ha pregiudicato la stipula di accordi concordatari con la Chiesa cattolica: evento che accomuna, del resto, la politica ecclesiastica adottata dalla Bosnia-Erzegovina agli Stati danubiani balcanici di Croazia e Slovenia, nonché di Montenegro¹²². Quanto ora affermato è trascritto all'art.15.1, che contempla la possibilità di stipulare accordi multilaterali tra Stato (attraverso le sue entità locali multilivello) e Chiese su materie di comune interesse. Sullo sfondo domina la costante preoccupazione di regolamentare e riconoscere porzioni materiali di diritti ed obblighi, in un equilibrio che soddisfi tutti senza discriminare alcuno: cura espressa dal principio che assoggetta lo sviluppo della legge e delle norme negoziate parallele al controllo giurisdizionale del Ministero D.U. e R. (artt.15.1 e 15.2)¹²³.

¹²¹ Art.14.7: «Freedom to manifest religion or belief may be subject only to such limitations as are prescribed by law and in accordance with international standards when it is shown by the competent authorities to be necessary in the interests of public safety, to protect health, public morals, or for the rights and fundamental freedoms of others. Churches and religious Communities shall have the right of appeal against such decisions. Prior to the decision on appeal the appellate body must request from the Ministry of Human Rights and Refugees of BiH an opinion relating to such case of limitation of the freedom to manifest religion or belief». Sull'«ownership» in termini di localizzazione nelle mani del governo dell'esercizio dell'azione di tutela dei diritti fondamentali cfr., JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., pp. 233 ss.

¹²² Sulla speciale e storica attitudine dello strumento concordatario ad adeguarsi alle realtà temporali espresse dai sistemi politici, da intendersi come capacità di «integrazione» del concordato con il regime convenzionale civile di riferimento, vale a dire come «integración superadora de una pretendida antítesis concordados y convenios (ovverosia) sistema concordatario y régimen convencional» ma anche nel senso di una più sostanziale «superación valorativa del sistema y régimen de derecho comun», in grado di dar vita ad un autonomo sistema di diritto comune alla Chiesa e allo Stato, si colloca la prospettiva esposta da CARLOS CORRAL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., 2009, pp. 69 ss. e 79 ss.. Per le applicazioni del modello alla complessa realtà balcanica, mi si permetta il rinvio a FABIO VECCHI, *Appunti sull'Accordo di Base del 24 giugno 2011 tra la Santa Sede e il Montenegro*, in *Ius Ecclesiae*, XXV/2, Serra ed., Pisa-Roma, 2013, pp. 540-560.

¹²³ Art.15.1: «The matters of common interest for Bosnia and Herzegovina or some or more Churches and religious Communities can be governed by an agreement made between the BiH Presidency, the Council of Ministers, the governments of entities and Churches or religious Communities». Art.15.2: «Implementation of this Law and other regulations thereof, which regulate the relationships between the State and Churches and religious Communities, together with other issues significant

Si riallaccia all'art.2.3, che assorbe nella nozione di Chiese e Comunità religiose il requisito della registrazione, l'art.16 inteso a regolamentare le competenze del Ministro di Giustizia sulla disciplina e tenuta del Registro unificato. Lo strumento contiene tutte le informazioni (nome e luogo della persona giuridica; servizi dei soggetti autorizzati a rappresentare la persona giuridica; simboli e sigilli della stessa) su Chiese e Comunità religiose, associazioni derivate e strutture organizzative dipendenti (artt.16.1 - 16.3). La norma, dunque, introduce una distinzione di massima tra Chiese e Comunità registrate, da un lato, e non registrate, dall'altro, alle quali ultime vanno assimilate le confessioni di nuova istituzione (art.16.4) per la cui disciplina provvede l'art.18 della legge.

Il proposito astratto di governare attraverso le istituzioni centrali dello Stato i casi di violazione del diritto di libertà religiosa allo scopo di consolidare l'unità dell'ordinamento giuridico, è ben evidente nelle competenze attribuite al Ministro D.U. e R. e nelle sue attribuzioni in ordine alla prevenzione e al controllo del fenomeno (art.17.1). Questi ha la facoltà di coinvolgere le istituzioni pubbliche nel loro complesso (i governi delle Entità, quelli cantonali e municipali) sollecitandole a promuovere le opportune misure di contrasto, con un'informativa da evadere nel breve termine di sette giorni (art.17.2). Notevole, l'art.17.3 che introduce un meccanismo di cooperazione tra il Ministero citato e le Chiese e Comunità religiose, per la discussione congiunta sulle soluzioni da adottare¹²⁴.

La legge del 2004 distingue nettamente tra le Chiese e Comunità religiose «per antico possesso di stato» e le nuove formazioni confessionali, con speciale attenzione in vista della registrazione. Appare interessante la condizione legale per la quale l'adesione minima di trecento seguaci «cittadini adulti della Bosnia-Erzegovina» non attribuisce alcun rilievo alla cittadinanza secondo l'Entità, in armonia con l'impegno a disinnescare espressioni fideistiche che sovrappongano etnia e fattore culturale-territoriale. A dissipare confusioni ed equivoci sulle identità confessionali, interviene il divieto dell'impiego di simboli e sigilli tra loro assimilabili, salvo il consenso della confessione originaria ad un uso estensivo dei propri segni identificativi (art.18.1). La restante disposizione regola la normale procedura

for *status* and activity of Churches and religious Communities, shall be, according to the Law on Ministries and other bodies of administration of Bosnia and Herzegovina, under jurisdiction of the Ministry of Human Rights and Refugees of BiH».

¹²⁴ Art.17.3: «Ministry of human rights and refugees shall establish contacts and cooperation with all registered and to be registered Churches and religious Communities and discuss all the issues relating to freedom of religion and legal *status* of Churches and religious Communities in conformity with the Constitution, international conventions and this Law».

amministrativa che istruisce la richiesta di riconoscimento presentata al Ministro di Giustizia, con una domanda contenente, ex art.18.2, i dati della confessione religiosa (statuto¹²⁵; relazione sulla dottrina ufficiale osservata; firma dei trecento fedeli aderenti; una risoluzione sulla fondazione adottata da almeno trenta fondatori).

Il Ministro decide sulla domanda di registrazione entro trenta giorni dall'inoltro della richiesta (art.18.3) La garanzia ad una decisione non discrezionale riposa su due ordini di criteri: il rispetto dell'autonomia organizzativa interna («the Ministry shall respect the right of every Church or religious group to autonomy in structuring its own affairs so long as it does so within the framework of the constitutional order, this Law and in accordance with international law») secondo le leggi vigenti (art.18.4); la motivazione del rifiuto sulla base della lesione dei criteri di pubblica incolumità, ex art.14.7 (art.18.5)¹²⁶.

Allo spirare inutile dei sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda al Ministro, la registrazione si intende automaticamente accettata e la personalità giuridica, come acquisita (art.18.6). Ogni Chiesa o Comunità religiosa richiedente la registrazione o già registrata ha diritto, intervenendo il *fumus iuris* della lesione di normative internazionali o comunitarie, a ricorrere al Consiglio dei Ministri, sia avverso una registrazione eseguita con riserva (per il solo decorso dei termini ex art.18.6), sia avverso il plateale rifiuto della registrazione (art.18.7). Benché la legge consideri «definitiva» la decisione del Consiglio dei Ministri, è ammesso un ulteriore grado di appello, da istruire entro cinque mesi, di fronte alla Corte di Bosnia-Erzegovina (art.18.8).

A confronto, appare assai più temperante la disciplina sulle associazioni religiose, che almeno due o più Chiese o Comunità religiose possono fondare liberamente (art.19.1). Per l'ottenimento della personalità giuridica, infatti, all'associazione sarà sufficiente dimostrare l'atto costitutivo (per accordo, dichiarazione o altro equipollente documento) in cui siano elencati i fondatori, nonché dichiarare scopi ed obiettivi, modalità organizzative e rappre-

¹²⁵ La legge intende assicurarsi sulla natura del soggetto confessionale, anche quando ne sia verificata l'ispirazione trascendente. Perciò, occorre certificare non solo gli scopi, ma anche le modalità con cui precetti religiosi e attività ad essi orientate vengono messi in pratica: «Written application for the formation of a Church or religious Community shall be submitted to the Ministry of Justice, and shall comprise: the Statute or Bylaws of the Church or religious Community, with obvious content and method of practice of religion and confession, scope and manner of activities» (art.18.2).

¹²⁶ Art.18.5: «The Ministry may refute the application for registration, provided it concludes that the content and manner of worship and other manifestation of religion is contrary to the legal order, public morale or is damageable to the life and health or other rights and freedoms of believers and citizens».

sentative e il periodo nel quale l'associazione verrà dichiarata (artt.19.2 e 19.3).

b) *La legge contro la discriminazione (n.405, del 28 luglio 2009)*

Questa legge, affiancata da quella sulla libertà religiosa e sull'*Ombudsman*, costituisce il nucleo centrale del sistema di tutela della libertà confessionale in Bosnia-Erzegovina¹²⁷. La questione antidiscriminatoria, per la sua vasta portata, produce una fusione tra i testi normativi, con reciproci richiami tra istituti e diritti riconosciuti, con l'effetto di ricostituire unitariamente un quadro normativo assai ampio¹²⁸.

La legge enuncia una nozione giuridica di «atto discriminatorio» (art.2.1) attraverso il collegamento tra la natura lesiva e gli effetti di potenziale nocuo e riduzione della sfera di diritti di libertà goduti¹²⁹.

La complessa modalità di manifestazione materiale, surrettizia o palese, più spesso subdola, di un atto discriminatorio ha suggerito al legislatore di circostanziare le pratiche di discriminazione che possono essere dirette o indirette (art.3.1 e 3.2)¹³⁰, integrandole con comportamenti dalla fenomenologia predeterminata (molestie, anche sessuali; mobbing; segregazione; forme di incitamento o complicità alla discriminazione o all'odio razziale, ex art.4)¹³¹.

¹²⁷ Act on prohibition of discrimination (*Zakon o zabrani diskriminacije*), in *Sl. Gl.* BiH, 28 luglio 2009, n.59/09.

¹²⁸ In proposito, si veda la l. 27 ottobre 1999, n.43/99, istitutiva del Codice del lavoro, emendata nel 2003 (in O.G., di BiHF No.43/99 e in *Sl. Novine* 1999-10-28, No.43). L'art.5 afferma che: «Chi è alla ricerca di impiego (...) non sarà discriminato per motivi di razza, colore, sesso, lingua, religione (...) affiliazione sociale o nazionale (...) nascita o altra circostanza». Si veda *Legislation for equality*, Vol.I. *Europa* cit., p. 65. Il testo di legge è reperibile sul sito on-line: www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxwebhe.htm.

¹²⁹ Art.2.1: «(...) ogni trattamento diverso tra cui ogni esclusione, restrizione o preferenza basata su caratteristiche reali o presunte nei confronti di qualsiasi persona o gruppo di persone in base a razza, colore, lingua, religione, etnia, origine nazionale o sociale, appartenenza a una minoranza nazionale, opinione politica (...), e di ogni altra circostanza con lo scopo o comportante la conseguenza di sospendere o mettere in pericolo il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti e delle libertà in tutte le sfere della vita pubblica».

¹³⁰ Art.3.1 (Forme di discriminazione): «La discriminazione diretta è un qualsiasi disparità di trattamento per motivi descritti all'art. 2 della presente legge, o di qualsiasi azione o omissione quando una singola persona o un gruppo di persone è o potrebbe essere collocata in una posizione meno favorevole in confronto a qualsiasi altra persona o gruppo di persone in situazioni simili». Art.3.2: «Per discriminazione indiretta si intende qualsiasi situazione in cui, sulla base di disposizioni apparentemente neutre, un criterio o una prassi abbia o possa avere l'effetto di mettere una persona o un gruppo di persone in una posizione sfavorevole o meno favorevole rispetto ad altre».

¹³¹ Provvedimenti sulla tutela della parità di trattamento e di garanzia di eguali opportunità a tutti i cittadini in ambito privato e pubblico, senza distinzione di sesso, nonché ordinati alla prevenzione di atti, diretti e indiretti, alla discriminazione sessuale, sono in Act on gender equality in Bosnia and Herzegovina, 21 maggio 2003 (Text. N.,161, in *Sl. Gl.*, 2003-06-16, No.16).

Per irrobustire la sfera di intangibilità giuridica del diritto alla tutela la legge ha fissato le ipotesi di atti derogatori al principio di parità di trattamento, ma che non sono immediatamente inquadrabili in atti discriminatori. Siffatti atti o misure legali sussistono alla ricorrenza di tre condizioni preliminari (art.5.1)¹³² e si applicano in specifici contesti che la legge descrive dettagliatamente. Tra questi, rilevano quelli dei «gruppi vulnerabili (...) i membri delle minoranze nazionali (...) gli sfollati e i rifugiati» (art.5.1, lett. a) e quelli in materia di impiego, dove la legge ha adottato un criterio di bilanciamento tra principi generali concorrenti¹³³.

L'importanza dello strumento di tutela delineato da questa legge si ricava ancora da altri tre elementi: in primo luogo, dalla esplicita volontà di riaffermare l'ambito di validità della legge su tutto il territorio e in capo a tutti gli enti, istituzioni e settori pubblici e privati (artt.1 e 6.1) con un elenco che abbraccia le organizzazioni della società dal singolo individuo, sino al nucleo familiare (art.5.1, lett. m); in secondo luogo, dal richiamo all'*Ombudsman* quale istituzione centrale giurisdizionalmente competente, tra l'altro, «sulle tematiche legate alla discriminazione razziale» (art.7.2, lett.l) con preciso obbligo sulle istituzioni di assicurare una cooperazione incondizionata nello svolgimento delle sue funzioni (artt.7.6 e 7.7); in terzo luogo, dalla previsione di un'azione collettiva del corpo sociale ossia associazioni, enti, istituzioni e organi «che vi abbiano legittimo interesse» (art.17).

c) *La legge sui diritti umani e l'Ombudsman in Bosnia-Erzegovina (nel testo emendato il 22 gennaio 2004).*

Coeva alla legge sulla libertà di religione è quella istitutiva dell'*Ombudsman*¹³⁴: istituto disciplinato parallelamente alla Commissione dei Diritti

¹³² Articolo 5.1 (Eccezioni al principio della parità di trattamento): «Non devono essere considerate discriminatorie le misure e le azioni legali quando (...) siano adottate sulla base di una giustificazione obiettiva e ragionevole (...) e se perseguono uno scopo legittimo e se vi è un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito».

¹³³ Il bilanciamento tra garanzia dalla discriminazione e tutela dell'identità di un'istituzione ideologicamente orientata o di una Chiesa o Comunità religiosa è regolato sulla base del primato dell'identità confessionale dell'ente, delineato all'art.5.1, lett. c, che prevede la legittimità del trattamento sperequativo nei confronti di una persona quando occorra «(...) in materia di occupazione (...) nel rispetto delle dottrine, presunzioni di base, dogmi, credenze» posto che il provvedimento di esclusione è posto in essere «al fine di non offendere il sentimento religioso dei membri di quella confessione o religione». Analogo criterio è posto all'art.5.1, lett. h: «(...) nel mondo del lavoro, l'appartenenza, e in conformità con il funzionamento delle Chiese registrate e Comunità religiose in Bosnia-Erzegovina, così come un altro ente pubblico o privato (...), se richiesto da dottrine religiose, credenze o obiettivi».

¹³⁴ Act 26 december 2000 on the Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina (*Zakon o ombudsmenima za ljudska prava BiH*) entrato in vigore il 3 gennaio 2001, in *Sl. Gl. BiH*, 2000-

Umani, dall'Allegato VI degli Accordi di pace di Dayton¹³⁵. L'organismo interviene a tutela dei diritti umani con la messa a punto di un complesso di strumenti di carattere investigativo e di monitoraggio su casi di violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali perpetrati posteriormente al 15 dicembre 1995 (art.2.5). Per la delicatezza dei compiti assegnatigli, all'Ufficio sono attribuite competenze e potestà di tipo giurisdizionale ed ulteriori poteri intesi ad emettere raccomandazioni (art.2.4 e 4.2) e ad avvalersi di un ventaglio di strumenti tecnico-informativi di taglio pratico¹³⁶. Tali potestà, concorrenti ed indipendenti dai poteri costituiti dello Stato (art.1.1)¹³⁷, si svolgono in autonomia dalle vicende politico-legislative (art.7.1 e 7.2)¹³⁸. L'importanza di tale organismo contribuisce a sostenere gli sforzi comuni, interni e internazionali, al consolidamento, pur lento e graduale, di una «ownership» locale nella tutela dei diritti e libertà fondamentali in Bosnia-

L-71161 e in *Sl. Novine*. FBiH, 2000-12-26, n.32. Va rilevato che tutte le istituzioni governative bosniache hanno provveduto ad imbastire una disciplina in tema di *Ombudsman*. Ne risulta un quadro normativo nazionale assai articolato. Vedi, infatti: *Sl. Gl. BiH*, n.50/08; *Sl. Novine* FBiH, n.54/00; *Sl. Gl. RS*, n.45/05; *Sl. Gl. BiH*, nn. 32/00, 19/02 e 35/04.

¹³⁵ VILMA JAHJA, *L'Ombudsman nei Balcani: Albania, Bosnia-Erzegovina, Croazia*, in *Dir. Pubbl. Comparato Europeo*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 1803 ss. In realtà, i limiti di Dayton riflettono una traiettoria di *Realpolitik* che ha steso un'ombra negativa nella regione balcanica tra Bosnia e Kosovo: due regioni che condividono una stessa guerra e medesime linee compromissorie nelle trattative di pace le quali «rilevano più per ciò che tacciono che per ciò che dicono». Cfr. KATJA RIDDERBUSCH, *Auf Bosnia nicht gelernt*, in *Die Welt*, 15 febbraio 1999, consultabile sul sito on-line: www.welt.de/archiv/1999/02/15/0215fo05.htm.

¹³⁶ Raccomandazioni (art.32); notificazioni e comunicazioni (art.33); Rapporti (art.34). Ai fini della tenuta unitaria dello Stato, appare strategica la funzione di provvedere alla stesura di un Rapporto annuale che illustri all'intero complesso degli organi istituzionali le attività poste in essere a tutela dei diritti umani. Art.34: «1. The Institution shall each year communicate the results of the its activities in a report to the Presidency of Bosnia and Herzegovina, the House of Representatives of Bosnia and Herzegovina and the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina. 2. Where the public prominence or urgency of the facts so require, the Institution may submit a special report. 3. Annual reports and any special reports shall be published».

La legge sui diritti umani e l'*Ombudsman* (22 gennaio 2004) come emendate nel 2006, è in *Legislation for equality*, Vol.I. *Europa* (a cura di TALIA NAAMAT, NINA OSIN, DINA PORAT), M. Nijhoff Ed., Leiden-Boston, 2012, pp. 65 ss. (il testo è reperibile al sito on-line: www.ombudsmen.gov.ba/DefaultEn.aspx?URL=3).

¹³⁷ Art.1.1: «The Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina is an independent institution set up in order to promote good governance and the rule of law and to protect the rights and liberties of natural and legal persons, as enshrined in particular in the Constitution of Bosnia and Herzegovina and the international treaties appended thereto, monitoring to this end the activity of the institutions of Bosnia and Herzegovina, its entities, and the District of Brčko (...)».

¹³⁸ Art.7.1: «1. The activity of the Institution shall not be interrupted while the legislature is not in session, either because the legislature has been dissolved or because the term of the legislature has expired».

Art.7.2: «Emergency situations shall not interrupt an Ombudsman's term of office».

Erzegovina¹³⁹. L'*Ombudsman* è provvisto di competenze estensive, potendo investigare sulle condotte, anche di scarso funzionamento, poste in essere dalla totalità dei «corpi governativi» (art.2.1)¹⁴⁰, nonché dall'amministrazione militare (art.3.1) e dall'ordine giudiziario e amministrativo (art.4.1).

Non esiste una competenza territoriale limitata per compartimenti stagni, in rispetto della scissione della Bosnia-Erzegovina in due distinte Entità: qualora l'*Ombudsman* ravvisi nella violazione sotto esame un caso di evidente e notevole gravità (art.5.2)¹⁴¹, potrà infatti sottoporlo all'autorità giudiziaria dello Stato «estraendolo» dal contesto locale in cui il fatto si è svolto, in base ad un criterio di interesse nazionale a garanzia del rispetto dei diritti umani (art.6.1)¹⁴².

La composizione triarchica dell'*Ombudsman* (art.8.1) riflette la peculiare struttura giuridica dello Stato bosniaco, organizzato per Entità ed etnie maggioritarie¹⁴³: ne consegue la necessità di mettere a punto un principio di cooperazione funzionale che garantisca la massima impermeabilità a suggestioni di tipo etnico: «(...) the distribution of tasks among them shall not rely on the criterion of ethnic origin of the complainant. In their suggestions, resolutions and reports, the Ombudsmen act jointly» (art.8.3). L'autonomia dell'*Ombudsman*, in ogni caso, corrisponde ad un alto grado di rappresentatività dell'organismo, che riposa sia su criteri elettivi coinvolgenti la totalità dei segmenti istituzionali dello Stato (art.9.1), sia sulla condotta etica dei soggetti investiti dell'incarico (art.11).

¹³⁹ L'*Ombudsman* si sarebbe affiancato così alla Camera dei Diritti Umani (HRC), che ha terminato il suo mandato il 31 dicembre 2003, e alla Corte Penale Internazionale per la ex-Jugoslavia (ICTY) il cui mandato è spirato nel 2010. Vedi JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., pp. 236-237.

¹⁴⁰ Per questa nozione, cfr. art.1.2, lett. d, e: «d) "government body(ies)" refers to all institutions, authorities, agencies, and departments of the government(s) concerned, as well as private agencies performing public services; e) "government body(ies) of Bosnia and Herzegovina" also refers to government bodies of the District of Brčko».

¹⁴¹ Art.5.2: «The Institution may also deal with cases concerning a government body of an entity, in particular where it finds that the outcome of a case is of particular relevance for the effective enjoyment of individual rights and freedoms in Bosnia and Herzegovina as a whole».

¹⁴² Art.6.1: «An Ombudsman may refer cases of alleged human rights violations to the highest judicial authorities of Bosnia and Herzegovina competent in human rights matters, pursuant to the rules concerning appeals to these authorities, whenever he or she finds that this is necessary for the effective performance of his or her duties». La dottrina ha rilevato gli effetti nefasti di ingolfamento dovuti ad una politica di coordinamento nella tutela dei diritti umani che si è sviluppata sulla sovrapposizione di soggetti e organismi interni ed internazionali. In argomento, LAURA MONTANARI, *La tutela dei diritti* cit., p. 196, nota 31. Dubbi sull'effettiva capacità di tutelare tali diritti (con speciale attenzione per i profughi) sono stati avanzati da PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali* cit., pp. 194-195.

¹⁴³ Si osservi che sino al 31 dicembre 2003 l'*Ombudsman* era assolto da un unico titolare dell'ufficio (cd. «transitional Ombudsman») nominato dall'OSCE con la condizione stringente di non possedere né cittadinanza bosniaca né di altro Stato dell'area (art.41.1).

Il quadro normativo dell'istituto descrive dunque un organismo dal duplice carattere: di integrazione-cooperazione e di autonomia-immunità. Le istituzioni governative, specialmente quelle decentrate delle Entità, sono infatti tenute a cooperare e a promuovere forme di cooperazione con l'*Ombudsman* (art.13). Questo, per suo conto, ha un potere di coinvolgimento delle autorità giudiziarie di vertice nella sua attività investigativa, in modo da costituire un ponte di raccordo operativo tra poteri ed istituzioni. Trattandosi di interrelazioni che si sviluppano nell'ambito processuale, il ruolo dell'*Ombudsman* si sviluppa nel piano del controllo sulla corretta promozione e svolgimento delle controversie in cui le Entità siano eventualmente coinvolte (art.14.1)¹⁴⁴. Quanto alle condizioni di autonomia-immunità, l'art.15 della legge è eloquente: «An Ombudsman shall be under no orders. Within the framework of his or her constitutional and legal competencies, each Ombudsman shall not be given instructions by any authority. Each Ombudsman shall act independently, on the basis of the Institution's own criteria and in accordance with Article 8». È quindi consequenziale che, nelle azioni e decisioni adottate nel quadro dell'esercizio delle proprie funzioni, l'*Ombudsman* goda di piena immunità avverso gli organi giudiziari (art.16) «(...) salvo il caso di commissione *flagrante delicto*» punibile con una misura detentiva superiore ai cinque anni (art.16.2). È altresì consequenziale che lo *status* di immunità imponga all'*Ombudsman* alcuni limiti.

Le incompatibilità dell'ufficio insistono sui ruoli di carattere politico, rappresentativi di interessi particolaristici o in cui sia palese l'adesione a convinzioni personali (in specie, l'adesione ad organizzazioni religiose), nonché su alcune tipologie di attività lavorative in cui l'insorgenza di un conflitto di interessi si imponga come motivo dominante (art.17.1)¹⁴⁵.

La legge sottolinea come la natura istituzionale della tutela ed il suo oggetto annullino ogni restrizione al ricorso all'*Ombudsman* per la lesione dei diritti umani o delle libertà fondamentali: «Any natural or legal person claiming a legitimate interest may complain to the Institution without

¹⁴⁴ Art.14.1: «An Ombudsman may refer, in accordance with Article 6, to the highest judicial authority of Bosnia and Herzegovina competent to deal with human rights issues, any case referred to the Institution for this purpose by the Ombudsman institutions of the entities. When referring such cases, the Ombudsman shall also ensure that the views of the entity Ombudsman institution are adequately presented to the judicial authority concerned».

¹⁴⁵ Art.17.1: «The position of an Ombudsman is incompatible with the holding of any representative office; with any political activity or office or responsibilities of propaganda; with continued activity in government service; with membership of a political party or with the exercise of leadership of a political party, trade union, association, foundation, or religious organisation or with employment by any of these; with performance of the duties of a judge; and with any activity in an occupation or profession, in commerce or in employment».

any restriction. Nationality, citizenship, residence, gender, minority, ethnicity, religion, legal incapacity, imprisonment of any kind, (...) may not restrict the right to lodge a complaint with the Institution» (art.18.1), ma è anche ammessa l'iniziativa su materie ritenute «*ex officio*» quando queste «offrano un sufficiente margine di investigazione» (art.23.1). Per converso, l'*Ombudsman* può rifiutarsi di proseguire ogni esperimento inquisitorio sul profilo di un'accusa che ritenesse viziata nell'intenzione e, quindi, promossa esclusivamente per fini strumentali, estranei o contrari alla natura degli scopi di tutela del «buon governo» perseguiti dal suo ufficio (art.21.1)¹⁴⁶. In tal senso l'azione dell'*Ombudsman* si rivelerebbe lesiva di un interesse da tutelare e contraria agli scopi istituzionali.

Un notevole impulso al progetto di integrazione dei gruppi etnici di Bosnia-Erzegovina è impresso nelle disposizioni che dispongono l'obbligo della cooperazione delle istituzioni con l'attività investigativa ed ispettiva dell'*Ombudsman*, riguardo all'assistenza (art.25.1), al procacciamento di informazioni, documenti e studi (art.25.2) e al libero accesso a documenti amministrativi (art.25.3). Considerato l'ambito d'intervento nei gangli dei pubblici poteri, inclusa l'eventualità di esame di documenti segreti o confidenziali (art.28), la legge impone all'*Ombudsman* il dovere di discrezione come generale parametro di condotta. Nel quadro di queste cautele, tuttavia, permane dominante l'autonomia ed indipendenza dell'ufficio: condizione che ne coglie pienamente la centralità, – a garanzia dei principi democratici, dello Stato di diritto e della tutela dei diritti e libertà fondamentali violati – in un contesto che mette a confronto pubbliche potestà chiamate al rispetto del «buon governo»¹⁴⁷.

Siffatta compenetrazione tra potestà e cautele si esprime nelle regole sull'informativa diretta all'autorità gerarchicamente sovraordinata: criterio che l'*Ombudsman* è impegnato ad osservare in caso di rilevata responsabilità, omissiva o commissiva, nella condotta di pubblici funzionari o ufficiali (artt.29-31)¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Art.21.1: «An Ombudsman may refuse to pursue anonymous complaints and complaints which he or she considers to have been made in bad faith, which are ill founded, which include no claim, which entail damage to the legitimate rights of a third party, or which were lodged with the Institution more than 12 months after the facts, events or decisions complained of».

¹⁴⁷ Osserva LAURA MONTANARI, *La tutela dei diritti* cit., p. 196, nota 131, come lo Stato di Bosnia-Erzegovina e le sue Entità siano oggetto negli Accordi di Dayton dell'impegno ad assicurare il livello massimo di tutela dei diritti umani, avendo come parametro di riferimento le libertà fondamentali sancite dalla CEDU e dalle Convenzioni internazionali.

¹⁴⁸ Art.29: «When an investigation reveals that an abuse, an arbitrary procedure, discrimination, an error, negligence or an omission complained of was perpetrated by an official of a government body, the Ombudsman may communicate this finding to the official concerned. On the same date,

6). *La legislazione strumentale alla libertà confessionale in Bosnia-Erzegovina*. a) *La legislazione scolastica e lo spettro del segregazionismo etnico*; b) *La legislazione di tipo associativo e di servizio: la Legge sul volontariato (2008), la Legge sulle associazioni e le fondazioni (2010) e la Legge sui registri dello stato civile (2012)*; c) *La legislazione sul procedimento amministrativo (2004) a livello centrale e regionale. Cenni. La legge sui giovani (2010)*; d) *Gli strascichi ideologici della riforma agraria (1946) nella legislazione proprietaria*; e) *La legislazione sul diritto matrimoniale e di famiglia*; f) *La tutela della libertà religiosa nelle strutture organizzative «separate» e nell'impiego lavorativo*

a) *La legislazione scolastica e lo spettro del segregazionismo etnico*

Nonostante le rassicurazioni ricavabili dal quadro delle leggi positive (art.II. 3, lett.I, Cost.; art.4, legge n.5/2004), la legislazione scolastica denuncia in Bosnia-Erzegovina un'inestricabile ed irrisolta questione nodale. Gli osservatori e la dottrina, indistintamente, concordano nel ritenere la politica scolastica governativa irrigidita su capisaldi errati ed infruttuosi. L'orientamento, in materia di insegnamento della religione nella scuola pubblica, resta fondato su un meccanismo di insegnamento curriculare a comparti stagni, che irreggimenta gli studenti in base al criterio etnico della cittadinanza, con l'effetto di dar luogo ad una frammentazione culturale destinata ad esercitare profonde ricadute sul tessuto sociale. Viene così ad essere favorito apertamente un «modello segregativo» che offre il fianco ad ampie manipolazioni da parte dei segmenti politici: un modello agli antipodi rispetto ad un sistema inclusivo e tollerante¹⁴⁹.

Ma al netto dalle logiche politiche, l'attuale sistema scolastico frammentato si rivela la risultante di molteplici responsabilità storicamente concatenate, dalla gestione imperiale austro-ungarica sino agli Accordi di Dayton, ed accomunate da una perenne sottovalutazione della questione¹⁵⁰. Nell'azione di riforma il legislatore bosniaco ha emanato una legge-quadro sull'i-

the Ombudsman shall transmit the same document to the official's superior and set out the recommendations he or she considers pertinent».

Art.31.2: «Where an official of a government body impedes an investigation by refusing to send documents required by an Ombudsman, or through negligence in sending such documents or by refusing an Ombudsman access to administrative files or documents necessary to the investigation (...)».

¹⁴⁹ JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., pp. 107 e 171.

¹⁵⁰ Dal centralismo asburgico della politica sull'istruzione scolastica, sino alla frammentazione in tre sottosistemi etnici governati dalle entità provvisorie (1994) di Republika Srpska, Repubblica Croata di Herceg-Bosna e Repubblica di Bosnia-Erzegovina, per giungere ai clamorosi errori evidenziati dal modello di Dayton, che ha incredibilmente sottovalutato la centralità del profilo educativo scolastico. Cfr. ZAIRA TIZIANA LOFRANCO, *L'implosione delle identità etniche in Bosnia-Erzegovina: il sistema scolastico e la sua riforma*, in AA.VV., *Dopo la pioggia* cit., p. 435.

struzione pubblica primaria e secondaria (legge n.18/2003) vigente per le due Entità costitutive del Paese e per il Distretto di Brčko. Da parte loro, tutti i cantoni hanno provveduto a munirsi di una disciplina equivalente rinviando, tuttavia, per la normativa di principio, alla menzionata legge-quadro del 2003¹⁵¹. È però sintomatico che alla legislazione generale del 2003 siano state nel prosieguo di tempo apportate numerose modifiche ed adattamenti da parte delle *governances* locali della RS, dei Cantoni e del Distretto di Brčko. È dunque apparsa quanto mai opportuna la successiva legislazione generale del 2007 (legge-quadro n.351, 30 luglio 2007, sull'istruzione superiore; legge-quadro n.521, 30 ottobre 2007, sull'istruzione pre-scolastica) che ha inteso armonizzare il complesso ed articolato quadro normativo¹⁵².

La legislazione coordinata a livello centrale e locale sull'insegnamento scolastico pubblico (comprensivo della religione) poggia su criteri che rivelano un sistema dal malcerto equilibrio. La direttiva ispiratrice si svolge su un complesso di regole volte a consolidare un modello scolastico di natura impositiva e scarsamente flessibile. Esso prevede l'esistenza di un criterio frammentato in tre statuti curriculari confessionali (serbo, bosniaco e croato) che genera per sua natura un meccanismo disunitario e disgregante; il livello di confessionalità (il contenuto precettistico della disciplina) dell'insegnamento varia di intensità a seconda della Chiesa o Comunità religiosa che ne gestisce l'esercizio e in base al numero degli allievi accomunati dalla medesima fede¹⁵³: esso è infatti obbligatorio in alcuni cantoni ed opzionale

¹⁵¹ L'art.9 della legge-quadro 18/2003 sancisce che: «Schools shall promote and protect religious freedom, tolerance and dialogue in BiH». Cfr. ZLATIBORKA POPOV - ANNE METTE OFSTAD, *Religious education in Bosnia and Herzegovina*, cit., p. 76.

¹⁵² Legge 30 ottobre 2007, istitutiva di un Consiglio sull'istruzione scolastica e prescolastica (Text. No.521, in BiH-2007-L-78521). JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 171. Occorre tener presente una differenza significativa, dato che, mentre per la Federazione (divisa in dieci Cantoni, con una giurisdizione esclusiva in materia scolastica, ma con una composizione sociale disomogenea), il sistema è necessariamente variabile: in alcuni casi opzionale, in altri, obbligatorio, la situazione nella Republika Srpska è più uniforme, non essendo organizzata per Cantoni.

Per un quadro normativo esauriente, si menzionano la Legge-quadro sull'istruzione superiore in Bosnia-Erzegovina (*Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini*), in *Sl. Gl.* BiH, nn. 59/07 (7 agosto 2007) e 59/09 (28 luglio 2009), nonché la Legge-quadro sull'istruzione prescolastica e superiore in Bosnia-Erzegovina (*Okvirni zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju u Bosni i Hercegovini*) in *Sl. Gl.* BiH, n.88/07 (20 novembre 2007).

Si precisa che la disciplina è stata oggetto di continui aggiornamenti (vedi, in ultimo, un Act 5 december 2012, to amend the Act of Higer Education, in BiH-2012-L-92954).

¹⁵³ Tra le materie di corso risultano la lingua madre, la storia, la letteratura e geografia nazionale; ma un posto di rilievo è assegnato alla religione, strumentalmente impiegata per attuare politiche segregazioniste sin dalle scuole materne (così avviene per i Cantoni di Sarajevo e di Tuzla). Vedi JENS WOELK, *Ult.loc.cit.*, p. 172 e note 94 e 96. Si tenga conto anche che solo nei *curricula* serbi la religione è prevista come disciplina obbligatoria (nei corsi tra la I e la VIII classe). Cfr. ZAIRA TIZIANA LOFRANCO, *L'implosione* cit., p. 447, nota 10.

in altri¹⁵⁴; l'art.9 della legge-quadro sancisce un modello di insegnamento di tipo confessionale¹⁵⁵; ciascuno ha diritto all'insegnamento della religione secondo il credo di appartenenza: tale diritto è esercitabile per scelta libera, così da garantire anche l'opzione a non usufruirne e di orientarsi verso offerte scolastiche alternative. Il decentramento della funzione scolastica a livello locale ha fatalmente attribuito alle Chiese una potestà decisiva nella gestione dell'educazione religiosa con l'effetto di favorire un meccanismo autoreferenziale¹⁵⁶ e discrezionalmente derogatorio dei principi generali, confligente con una visione di sistema integrata¹⁵⁷.

Ad oggi, le aspettative per una raggiunta neutralità del sistema di insegnamento scolastico pubblico della religione, tale da scongiurare il deprecabile effetto segregativo di intere porzioni del bacino studentesco bosniaco, sono rimesse alla buona volontà delle confessioni religiose. Un'analisi comparata delle diverse impostazioni operative relative agli scopi e alle finalità dell'educazione scolastica religiosa, attraverso i manuali approvati dalle rispettive organizzazioni confessionali, islamica, ortodossa e cattolica, ha messo in luce le reali distanze di metodo e di contenuto tra loro intercorrenti. Si tratta di modelli che denunciano quanto l'ispirazione ideale al criterio della neutralità, all'equidistanza, all'oggettività nella ricostruzione storica e ad un insegna-

¹⁵⁴ Nella Republika Srpska – dove l'educazione religiosa è obbligatoria per i serbi – si registrano difficoltà nella composizione di classi di allievi (islamici, cattolici, ebrei) ai quali destinare un orario per la religione; nella Federazione (Mostar) si è proposto un modello segregato lungo i parametri di confine etno-religioso delle due comunità costitutive (croato-cattoliche e bosniaco-musulmane) non privo di interesse: il cd. modello di «two schools under one roof». Si veda ZLATIBORKA POPOV - ANNE METTE OFSTAD, *Religious education* cit., p. 100.

¹⁵⁵ ZLATIBORKA POPOV - ANNE METTE OFSTAD, *Ult.loc.cit.*, p. 77. Avvertono le citate Autrici che il sistema, specialmente per le scuole di primo grado, è orientato a gravare le istituzioni scolastiche di una crescente responsabilità in ordine alla protezione della libertà religiosa, della tolleranza e del dialogo.

¹⁵⁶ Ad es., la normativa della Republika Srpska del 1998 che impone una quota minima di studenti frequentanti per poter usufruire dell'ora di religione.

¹⁵⁷ Ad eloquente riprova di ciò, sta la riserva manifestata dalle confessioni al progetto sostenuto dall'UE-OSCE nel 2000, il cd. «Culture of Religion»: un corso inteso a sviluppare un sistema di insegnamento scolastico pubblico non-confessionale, adatto alla multietnicità della Bosnia-Erzegovina, ed integrativo, non sostitutivo, del «tricurriculare» modello vigente. I maggiori ostacoli sono stati opposti dalla Chiesa cattolica, l'unica confessione a rischio di tenuta sul territorio della Federazione, a fronte del solido radicamento della Chiesa Ortodossa e della Comunità Islamica. Cfr. ZLATIBORKA POPOV - ANNE METTE OFSTAD, *Religious education* cit., pp. 96-99. In realtà, il rifiuto opposto dal Consiglio Interconfessionale di Bosnia-Erzegovina ha ben evidenziato come il progetto ecumenico di insegnamento delle religioni sia impattato su un muro di opposizioni trasversali innalzato dall'universo confessionale bosniaco. Veniva infatti paventato un indebolimento del meccanismo segregazionale, ossia lo strumento attraverso il quale autorità religiose e politiche hanno da sempre esercitato senza ostacoli significativi una influenza trasversale sulla popolazione. Cfr. VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols. Religion and nationalism in Yugoslav States*, University Press, Oxford, 2002, p. 185.

mento critico della precettistica, in quanto patrimonio comune e condiviso tra le diverse Chiese, siano lontane dall'esser state assimilate¹⁵⁸.

Il pericolo serpeggiante della segregazione istituzionale e di una paventata «omogeneizzazione culturale» su base etnica, che trova espressione emblematica nella strumentalizzazione dell'insegnamento della religione, non meno che dell'insegnamento della lingua madre¹⁵⁹, si materializza nella contrapposizione frontale emersa ormai nei due opposti modelli «cittadini»: quello segregazionista di Mostar e quello integrazionista di Brčko¹⁶⁰.

b) *La legislazione di tipo associativo e di servizio: la Legge sul volontariato (2008), la Legge sulle associazioni e le fondazioni (2010) e la Legge sui registri dello stato civile (2012)*

Quella sul volontariato (2008) è una legge-quadro¹⁶¹: fissa i principi fondamentali su cui si regge l'attività, l'organizzazione e lo *status*, con i connessi diritti e doveri, di chi offre prestazioni in regime di volontariato, vale a dire a condizioni di dono liberale di un'attività di carattere lavorativo (art.1). La nozione, che si ricava dal disposto ex art.3, per cui: «Per volontariato si intende l'attività di interesse per la Republika Srpska, che contribuisce a migliorare la qualità della vita, la cittadinanza attiva nei processi sociali e lo sviluppo di un società democratica più umana ed equa» e dall'art.4.1: «Il volontariato in termini di disposizioni della presente legge è un investimento personale di tempo, impegno, conoscenze e competenze per perseguire servizi o attività a vantaggio di un'altra persona o per il benessere generale», pone l'accento su un'attività altruistica e liberale¹⁶², che trova fondamento

¹⁵⁸ Rilevano ZLATIBORKA POPOV - ANNE METTE OFSTAD, *Religious education* cit., p. 102, e pp. 79-90 che, a fronte di un approccio critico, terzo e aperto all'insegnamento multiconfessionale, conforme alla sensibilità della Chiesa cattolica, si oppone la posizione di chiusura «internalizzante» ed autoreferenziale dei propri valori fideistici, decisamente sostenuta da islamici ed ortodossi. Rilievi sulla manualistica scolastica e sulla riforma del sistema educativo, in vista dell'integrazione europea, sostenuta dalla Comunità internazionale (v. OHR-Office of the High Representative: l'Education Policy in Bosnia-Erzegovina, 2001 e l'Education Reform Agenda, 2002), sono in ZAIRA TIZIANA LOFRANCO, *L'implosione* cit., p. 437.

¹⁵⁹ Rilevante, la pronuncia della Corte Cost. della Bosnia-Erzegovina che ha deciso non sussistere violazione degli «interessi vitali» dello Stato negli istituti scolastici che prevedano l'insegnamento non frammentato e particolaristico di una sola lingua.

¹⁶⁰ JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 197.

¹⁶¹ Le entità hanno in seguito provveduto a delineare discipline difformi nell'ambito delle proprie giurisdizioni. Cfr. la Legge su volontariato (*Zakon o volontiranju*) in *Sl. Novine* FBiH, n.110/12; *Sl. Gl. RS*, n.89/13.

¹⁶² Le disposizioni ex artt.16.1 e 16.2 precisano la natura non sinallagmatica e comunque non speculativa del volontariato, in quanto attività di tipo esclusivamente solidaristico. Secondo l'art.16.1: «Il volontariato è un impegno volontariamente libero per motivi di solidarietà, ai sensi dell'articolo

sul contributo spontaneo, individuale e di carattere etico e solidale, per il benessere della società¹⁶³.

Il rispetto di norme etiche è la spina dorsale dell'attività di volontariato: ciò va inteso in direzione bilaterale, sia come obbligo incombente sul volontario, sia come criterio a garanzia dello stesso. Nel primo senso, tra i casi di risoluzione del contratto è infatti contemplato quello di violazione di regole etiche, eventualmente vigenti per alcuni tipi di volontariato (art.23, lett.d); nel secondo senso, risponde l'art.24.1, lett. b che prevede come diritto dell'operatore volontario, «l'introduzione di norme etiche rilevanti in casi particolari di volontariato».

Non è un caso, quindi, che la legge subordini l'attività di volontariato, sia verso chi la organizza, sia verso chi ne beneficia, al principio generale della pari opportunità. Tale criterio, da intendere come declinazione del principio di non discriminazione, stabilisce che l'attività di volontariato non subisca alcun tipo di limite dovuto ad «(...) età, razza, colore, lingua, religione, sesso, orientamento sessuale, genere ed espressione di genere, opinioni politiche o di altro, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, istruzione, stato sociale, stato civile, responsabilità familiari, appartenenza o non appartenenza a un partito politico, associazione o unione, difficoltà o malattie fisiche o mentali e le altre caratteristiche personali» salvo la legge medesima non ne prescriva speciali interdizioni (art.9.1 e 9.2).

Un certo interesse suscita il disposto ex art.17, che prevede la figura dei «volontari internazionali», ossia coloro che «non sono cittadini della Repubblica Srpska e di Bosnia-Erzegovina» (art.17.1), riconoscendone insieme al diritto di esercitare il volontariato nel territorio della RS, uno specifico *status* giuridico (art.17.2) e garantendone l'eguaglianza nei diritti e doveri con i «volontari cittadini», fatte salve le disposizioni di legge (art.17.3).

I comprensibili limiti imposti per esigenze di copertura finanziaria destinata al funzionamento del servizio segnano, per altro verso, l'apertura alle relazioni transnazionali a vantaggio del dialogo e dell'inclusione ed il favore per l'adozione di modelli etnonazionali.

Si è già accennato alla succinta normativa che disciplina la libertà di associazione del fenomeno religioso, ex art.19, legge n.5/2004. Molto dettagliata

3 della presente legge». Art.16.2: «Attività o servizi non resi volontariamente o nelle modalità altrimenti previste dalla presente legge non sono considerate volontariato».

¹⁶³ La funzione formativa propria di tale legge è ben descritta dall'art.12.1, per il quale, il minore che abbia compiuto i 15 anni può sottoscrivere il contratto di volontariato con il consenso scritto del rappresentante legale. Per lo stesso motivo, la legge si cura che il minore dia prova di quella maturità che giustifichi l'impegno ad assumersi le responsabilità dell'opera di volontariato e che, dall'altra parte «non gli pregiudichi i buoni risultati nell'assolvimento degli impegni scolastici» (art.12.2).

è, invece, la legge sulle associazioni e fondazioni (2010), nella quale risaltano le disposizioni intese a definire l'azione di controllo delle autorità sulle attività delle associazioni e fondazioni¹⁶⁴. Un significativo spazio è attribuito alle competenze concorrenti tra amministrazione centrale dello Stato (il Ministero Federale di Giustizia della Bosnia-Erzegovina) e le autorità locali cantonali. Una volta esposta la nozione giuridica di cosa intendere per associazioni e fondazioni (art.2) la legge si premunisce di circoscrivere scopi e attività legittimamente perseguibili, con il divieto esplicito di qualsiasi attività: «(...) in contrasto con l'ordine costituzionale della Bosnia-Erzegovina e la Federazione di Bosnia ed Erzegovina, o mirante al suo rovesciamento violento o per incitamento alla guerra nazionale, razziale, religiosa e [per altri motivi] di odio o discriminazione, vietati dalla Costituzione e dalla legge» (art.3).

Per le associazioni, la legge stabilisce garanzie sui soggetti membri che le compongono, ed impone che si tratti di: «(...) cittadini di Erzegovina, o stranieri residenti in modo permanente o per un soggiorno più lungo di un anno nel territorio» (art.11.1 e art.16). Le restanti norme rispondono alla comune disciplina sul fenomeno associativo¹⁶⁵. Per le fondazioni, la cui disciplina segue le consuete norme civilistiche (artt.20 ss.)¹⁶⁶, è riconosciuta, come per le associazioni, la facoltà di organizzarsi in strutture di ampiezza superiore all'ambito nazionale («La Fondazione può stabilire una o più persone fisiche o giuridiche nazionali o estere», art.20.1) e godere di libertà nello sviluppo della forma organizzativa, conformemente allo statuto (art.20, ult.co.).

Questa libertà organizzativa riconosciuta alle associazioni e fondazioni saggia il reale coordinamento del sistema amministrativo dello Stato (tra centro e periferia), relativamente alle incombenze burocratiche cui sono tenute, a far capo dall'obbligo di iscrizione nei rispettivi registri (artt.26 ss.). La necessaria cooperazione ed il buon coordinamento funzionale tra i due livelli amministrativi è posto in luce dall'ipotesi di associazioni operanti in

¹⁶⁴ Cfr. Act on Associations and Foundations in Bosnia and Herzegovina (*Zakon o udruženjima i fondacijama*), 30 november 2001 (in *Sl. Gl.*, 2001-12-28. No.32). Più volte emendate, le istituzioni governative bosniache hanno anche in questo caso disciplinato la materia in modo settoriale (*Sl. Novine* FBiH, n.45/02; *Sl.Gl.* RS, nn.52/01 e 52/05; *Sl. Gl.* BD, nn.12/02 e 19/07; *Sl. Gl.* BiH, nn.31/01, 42/03, 63/08) sino ad un Emend Act, 14 september 2011 (in *Sl.Gl.* BiH, No. 76/11).

¹⁶⁵ Cfr. le norme sull'atto costitutivo (art.13), sullo statuto (art.14), sugli organi delegati e rappresentanti (art.17) e sulla composizione e facoltà dell'assemblea (artt.17-19).

¹⁶⁶ Per rilievi storici sull'istituzione di fondazioni pie nel diritto bosniaco-ottomano, NAZIF OZTURK, *Le fondazioni pie delle minoranze*, Altin Kure Yayinlari, Ankara, 2004; MEHMET DIKICI, *I pacchetti legislativi di armonizzazione. Il diritto di proprietà degli stranieri e le fondazioni pie delle minoranze*, Cati Kıtaplari, Istanbul, 2005.

più cantoni (art.26 co.2)¹⁶⁷. Una competenza concorrente centro-periferia¹⁶⁸ sottende alle procedure dirette alla domanda di registrazione (art.29), alla decisione sulla stessa (art.30), alle eventuali carenze sui requisiti e ai suggerimenti per porvi rimedio (art.31).

La legge sui registri dello stato civile (2012) che regolamenta il controllo amministrativo e, in genere, la responsabilità per la conservazione dei registri nella Confederazione di Bosnia-Erzegovina (art.1) disciplina anche i dati conservati dalle comunità religiose. La normativa è volta a consolidare il procedimento sull'accertamento dell'identità della comunità confessionale attraverso i dati conservati nei registri, potendo ottenere certezza sull'identità dell'ente, ai fini del «traffico giuridico», tramite il nome della persona fisica che risulti dagli atti «secondo le norme previgenti» e confermato dall'identità risultante dal registro delle nascite (art.50).

In ogni caso è fatto obbligo alla comunità religiosa di consentire l'accesso ai pubblici ufficiali affinché possano prendere visione dei registri da questa conservati, per l'eventuale necessità di inserimento di dati ad integrazione di atti di rilievo pubblico (art.78).

c) La legislazione sul procedimento amministrativo (2004) a livello centrale e regionale. Cenni. La legge sui giovani (2010)

La normativa ora esaminata permette di introdurre qualche brevissimo cenno sulla procedura amministrativa generale stante il ruolo di raccordo che, in Bosnia-Erzegovina, l'attività dei pubblici uffici stabilisce tra autorità gerarchicamente ordinate e stante le essenziali funzioni di garanzia assolute dai principi di legalità, di Stato di diritto e di tutela dei diritti e dell'interesse pubblico: principi da cui dipende l'immediata corrispondenza dei servizi pubblici alle attese dei cittadini, tenuto conto dell'ipertrofia burocratica che intorpidisce l'azione pubblica dello Stato balcanico¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Art.26 co.2: «Il Ministero federale ha competenza sul registro delle associazioni se lo statuto della società prevede che l'associazione operi in due o più cantoni, mentre se lo statuto prevede che l'associazione agisca in un cantone, a registrare l'associazione decideranno le autorità cantonali».

¹⁶⁸ Le regole di cooperazione in sede amministrativa tra autorità cantonali e Ministero federale presiedono ai cambiamenti dei dati relativi alle associazioni e fondazioni, indicati nel registro (art.33), la cancellazione dal registro (art.42), la ripartizione il patrimonio (art.45) il controllo della legalità delle attività svolte (art.47). Nelle articolazioni giurisdizionali il rapporto tra Suprema Corte della Federazione e tribunali cantonali si sviluppa sulla disciplina del contenzioso amministrativo cui associazioni e fondazioni possono accedere avverso una decisione pregiudizievole (art.32); in caso di sentenza definitiva (art.42) e nelle procedure di messa al bando (art.44 e 45)

¹⁶⁹ Cfr. Act on Administrative procedure 25 june 2002 (Text. N. 227, in *Sl. Gl.*, 2002-10-12, No.29) che rielabora la precedente normativa di settore risalente al 1992. Sui periodici, e talora costruttivi, tentativi di riforma dell'apparato amministrativo in Bosnia-Erzegovina, sin dal 1850, vedi GUIDO FRANZINETTI, *I Balcani dal 1878* cit., p. 25.

Entrambe queste evenienze sono ravvisabili nella precorsa legislazione associativa e fondazionale che accoglie la legge sul procedimento amministrativo approvata a Sarajevo il 14 aprile 2004 (l. n.12/04)¹⁷⁰. È pesino superfluo osservare come la transizione del modello amministrativo pubblico, dal tipo monista a quello pluralista, si sia compiuta sotto la guida vigile dell'UE e che l'approdo normativo riformista si sia orientato verso quei pilastri del liberalismo giuridico occidentale della legalità, della proporzionalità, dell'imparzialità, della trasparenza amministrativa, comprensivi del diritto di accesso ai documenti «sensibili» e coperti dal segreto di Stato. Quest'ultimo aspetto sembrerebbe garantire con più sicure basi l'orientamento di tutela dell'ordinamento giuridico verso le categorie dei diritti fondamentali e delle libertà¹⁷¹.

Con riferimento all'auspicato adeguamento degli assetti burocratici ai principi europei ispiratori della «buona amministrazione», va qui menzionata la legge sui giovani, votata dal Parlamento della Federazione di Bosnia-Erzegovina nel 2010. La legge possiede un significato pedagogico di grande rilievo quale strumento di prevenzione dell'intolleranza e di lotta alla discriminazione, da attuare nel quadro formativo interessante le nuove generazioni bosniache. I giovani salgono così alla ribalta come attori dei processi decisionali sulla base di un pluralismo partecipativo ed inclusivo (art.3.4)¹⁷², che nel contempo rappresenti il volano per l'adeguamento dell'organizzazione dello Stato ai modelli liberali europei (art.1)¹⁷³.

L'armonizzazione con i parametri europei della P.A. nell'attuazione delle politiche giovanili (art.3.2) enunciata attraverso i criteri di: «a) l'affidabilità e prevedibilità (certezza del diritto); b) apertura e trasparenza; c) responsabilità e d) efficienza» (ex art.4.12) è prescritta sotto diverse angolazioni, a garanzia degli appalti pubblici per il finanziamento di progetti (art.14.4), e per

¹⁷⁰ La legge si inquadra in un ragguardevole fenomeno dinamico di aggiornamento amministrativo avviato anni prima e non ancora concluso. Cfr. *Sl. Novine* FBiH, nn.2/98 e 48/99; *Sl. Gl.* RS, nn. 13/02, 87/07 e 50/10 (*Zakon o opstern upravnom postupku*); *Sl. Gl.* BD, n.48/11; *Sl. Gl.* BiH, nn.29/02, 88/97, 93/09 e 41/13.

¹⁷¹ ROBERTO SCARCIGLIA, *Diritto amministrativo nei Balcani e metodologia comparatistica*, in AA.Vv., (a cura di L. Montanari - Roberto Toniatti - J. Woelk), *Il pluralismo nella transizione* cit., p. 262-264. L'A. puntualmente avverte che tali principi risiedono nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE-Trattato di Lisbona, artt.41, 42 e 47.

¹⁷² Art.3.4: «Gli obiettivi della legge sono (...) rafforzare la partecipazione e l'inclusione (...) a tutti i livelli decisionali della Federazione attraverso ordinati meccanismi di partecipazione».

¹⁷³ Art.1: «La legge cura (...) la partecipazione dei giovani a tutti i livelli del processo decisionale sulla base dei principi del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, (...) l'ordine costituzionale, e il diritto internazionale e delle istituzioni democratiche [oltre che] sul pluralismo politico e l'istituzione dello stato di diritto, (...) con l'obiettivo di soddisfare le condizioni per l'adesione della Bosnia-Erzegovina all'UE».

la valutazione degli stessi (art.28). La buona amministrazione diviene così la struttura portante di una politica di diritti alla formazione e alla crescita culturale individuale, senza discriminazioni (art.5.1). Il rispetto dei valori di pace e tolleranza si dirigono, in particolare, verso le «minoranze etniche (...) i membri dei popoli costitutivi e di quanti rappresentino una minoranza nella comunità in cui vivono» (art.7.4).

Questi principi si riverberano sulle eventuali associazioni giovanili che la legge incentiva prevedendone la libera costituzione (art.29). Anche in questo caso la normativa ha un'impronta preventiva, nella prescrizione del divieto di quelle attività discriminatorie che controvverrebbero allo spirito e agli scopi della legge (art.33)¹⁷⁴.

d) *Gli strascichi ideologici della riforma agraria (1946) nella legislazione proprietaria*

I principi che fondano la riforma dei poteri della P.A. nei rapporti con i cittadini sono gli stessi in base ai quali la Bosnia-Erzegovina ha adottato una disciplina ispirata alla libera concorrenza nel 2001¹⁷⁵: trasparenza, procedura semplificate e, soprattutto, progressivo annullamento dell'invasività di intervento dello Stato¹⁷⁶.

Allargando lo sguardo alla politica di liberalizzazione economica post-Dayton e all'azione di revisione della normativa relativa alla proprietà e degli strumenti idonei ad affrontare la questione degli espropri, il contributo della dottrina è abbondante¹⁷⁷. L'inquadramento riformista della proprietà rientra infatti in quel settore di riconoscimenti di sintesi che nella garanzia delle libertà personali includono l'iniziativa economica privata, intesa come espressione di una libertà fondamentale: libertà oggi contemplata dalla Cost. di Bosnia-Erzegovina, art. II, §3¹⁷⁸.

¹⁷⁴ La legge proibisce le attività associative aventi lo scopo di minare l'ordine costituzionale e in contrasto con la legge, considerando come tali le «(...) attività che in qualsiasi modo alimentino l'odio, l'intolleranza e diffondono la xenofobia o il razzismo, o discriminano chiunque per qualsiasi motivo» (art.33).

¹⁷⁵ Occorre segnalare in materia l'azione di aggiornamento legislativo condotta dalle Entità e dallo Stato centrale. Vedasi la Legge sulla concorrenza (*Zakon o konkurenciji*) in *Sl. Novine* FBiH, n.65/09; *Sl. Gl. RS*, n.93/09; *Sl. Gl. BD*, n. 29/09; *Sl. Gl. BiH*, nn.48/05, 76/07 e 80/09.

¹⁷⁶ MARCELLO SALERNO, *The market Constitutions in the Western Balkans*, in AA.VV., *Il pluralismo nella transizione* cit., pp. 297-298.

¹⁷⁷ Sulla questione, si rimanda ai contributi contenuti in AA.VV., *Strategies for the future of Bosnia-Erzegovina and Croatia* cit., con speciale riferimento a: HELENE HOLM-PEDERSEN, *Property rights* cit., pp. 67-78; AXEL JAENICKE, *Repossession of private property* cit., pp. 79-91; MANFRED NOWAK, *Human rights and refugee returns*, pp. 117 ss., spec. pp. 121ss.

¹⁷⁸ LUCA MEZZETTI, *Le Costituzioni economiche* cit., p. 122.

I temi della privatizzazione, della restituzione dei beni confiscati durante il regime e la necessità di una riforma fiscale sono stati dalla dottrina concordemente valutati come centrali per la realizzazione di una effettiva transizione economica¹⁷⁹. Analoghe cure per la riforma del diritto proprietario sono state confermate dalle evidenti intromissioni «impositive» da parte dell'Alto Rappresentante (OHR)¹⁸⁰. Questi diritti intercettano notevoli punti di contatto con le libertà fondamentali e con le primarie garanzie democratiche dello *status* di cittadinanza. Nello specifico scenario della Bosnia-Erzegovina, questi diritti configuravano però anche uno snodo essenziale verso la soluzione del problema dell'integrazione e della grave questione del «ritorno dei rifugiati»¹⁸¹. Anche in questo settore, dunque, l'azione di aggiornamento normativo svolta dal legislatore è particolarmente intensa ed è tuttora in via di svolgimento¹⁸².

Effettivamente, la storia ci avverte che la questione agraria ha costituito un capitolo centrale nella vicenda bosniaca, nel Regno SCS¹⁸³ e nei governi precedenti. Ogni approccio riformista si è infatti dovuto confrontare ed interagire con modelli consuetudinari feudali largamente fossilizzati nel sistema turco-ottomano fondato sulla concessione terriera ai sudditi latifondisti (*spahija*)¹⁸⁴. Ne segue che, quasi per naturale effetto, la crisi e le guerre balcaniche esplose tra il 1875 e i primi del Novecento montarono nelle forme di ricorrenti rivolte agrarie, in cui spinte sociali, motivazioni etniche, rivalse religiose ed aspettative economiche venivano fondendosi in un indistinto¹⁸⁵.

¹⁷⁹ Avverte questa connessione insita nei cd. «diritti economici e sociali di prima e seconda generazione [connotanti] libertà fondamentali del mondo classico», MICHELE SCUDIERO, *Democratizzazione all'Est* cit., p. 21. Si vedano anche i contributi offerti al Seminario *État de droit et transition vers une économie de marché*, Actes du Séminaire UNIDEM, Università di Blagoevgrad-Comunità Europea, Strasburgo, 1994.

¹⁸⁰ JENS WOELK, *La transizione costituzionale* cit., p. 131.

¹⁸¹ JENS WOELK, *Ult.loc.cit.*, p. 104. Sugli effetti di riscatto, integrazione ed eguaglianza sociale, ma anche di indipendenza dalla manipolazione politica di una società economicamente autonoma, insiste HELENE HOLM-PEDERSEN, *Property rights* cit., p. 68.

¹⁸² Cfr. Legge sul diritto di proprietà (*Zakon o stvarnim pravima*). *Sl. Novine* BiH, nn.66/13 (28 agosto 2013) e 100/13 (18 dicembre 2013); *Sl. Gl. RS*, nn.124/08, 3/09, 58/09 e 95/11.

¹⁸³ GERMANA CAROBENE, *Il basic agreement* cit., pp. 5 e 14.

¹⁸⁴ Il godimento di terre poteva realizzarsi attraverso tre modalità (*timar*, *zijamat* e *has*) a seconda della capacità contributiva del concessionario. Così, GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione* cit., p. 61. La soluzione del latifondo si coniugava con la mancata previsione della persona morale nel diritto ottomano e la necessità di registrare i beni comunitari a favore di persone fisiche. Cfr. PAUL DUMONT, *Lo status delle minoranze e la nozione di cittadinanza nella Turchia repubblicana*, in AA.VV., *Dopo l'impero ottomano* cit., p. 208.

¹⁸⁵ GUIDO FRANZINETTI, *I Balcani* cit., pp. 25-26. Neppure può criticarsi il legislatore turco per scarsa attenzione verso la questione: un'importante riforma economico-amministrativa nel 1850

Il regime titino avrebbe poi impresso sul diritto di proprietà i crismi del pensiero socialista nella versione «non allineata», con una legge di riforma agraria per la Bosnia-Erzegovina (1946): una normativa impostata sulla redistribuzione delle grandi proprietà private con assegnazioni «a favore di agricoltori indigenti» (art.1). Il criterio orientativo era l'espropriazione di beni di soggetti e persone giuridiche private con eccezione di quei patrimoni finalizzati a «scopi socialmente utili» (art.7, lett. b). Su questa linea si innestava il disposto ex art.7, lett. c della legge, che si occupava dei patrimoni privati di istituti religiosi, pure inclusi nella lista dei beni espropriabili. La mano pubblica si arrestava solo di fronte ai luoghi di culto, intesi con una certa larghezza tipologica (monasteri, moschee, istituti religiosi, *waquf*, *tekke*), ai quali veniva pur concessa una porzione di terre con funzione pertinenziale (pascoli, estensioni boschive), con ampiezza variabile a seconda del rilevante valore storico attribuibile all'edificio religioso principale¹⁸⁶.

e) *La legislazione sul diritto matrimoniale e di famiglia*

Analogamente alle altre ex Repubbliche della Federazione Socialista di Jugoslavia, anche per la Bosnia-Erzegovina il diritto di famiglia e successorio ha subito la pressione di una dominante e profonda influenza da parte della dottrina sovietica, tanto da potersi parlare di una vera e propria recezione legislativa di tipo massivo¹⁸⁷.

(cd. *Tanzimat*) non riuscì a spegnere i focolai che avrebbero condotto alla deflagrazione delle rivolte agrarie in Erzegovina (1875) ed in Bosnia (1876). Già l'*Hatt-i-sherif Gülkeahaven* (1839), poi consolidato dal *Hatt-i bumayun* (decreto imperiale) della cd. «Legge di Ramadan» (1856) ed una successiva Legge sul regime immobiliare (1858), aveva aggredito il vecchio regime della *shahiya* ed imposto un modello aconfessionale: la concessione di terre, infatti, sino alla riforma era impostata sul «dualismo giuridico fondato sull'appartenenza religiosa dei cittadini». A segnalare l'evoluzione del diritto proprietario nella Bosnia del XIX secolo avrebbe poi concorso ancora la nuova legge sulle successioni (1867) e la cd. «Legge sulle *tapije*» (o legge sui trasferimenti della proprietà immobiliare). Sul punto, diffusamente, GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione* cit., pp. 98-99, nonché, DANIELA BREDI, *Islam e Stato nei territori ottomani nel XIX e XX secolo*, in AA.VV. (a cura di Anna Baldinetti e Armando Pitassio), *Dopo l'Impero Ottomano. Stati-nazione e comunità religiose*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, pp. 28-29; Sul periodo delle riforme legislative dell'economia nazionale e della questione agraria in Bosnia, BRANISLAV DJURDJEV, «*Bosna (Bosnia and Herzegovina)*», in *The encyclopaedia of Islam*, I, E.G. Brill, Leiden, 1986, pp. 1268-1269.

¹⁸⁶ In base a questo criterio di massima, lo Stato nazionalizzava i patrimoni religiosi senza alcun indennizzo (art.9.1) anche in parte proporzionale alla costruzione, con l'inventario dei beni (art.9.2). La legge del 1946, dunque, si indirizzava alla confisca della grande proprietà privata, tenendo soprattutto conto della capacità produttiva dei suoli e ammettendo così qualche forma di compensazione e di minor rigore per i proprietari di aree forestali (art.41.1) A stretto rigore sarebbe stata competenza delle istituzioni centrali della Repubblica popolare di Bosnia-Erzegovina (Segreteria di Stato per le Finanze) quella di «determinare quali istituzioni religiose dovessero essere considerate di maggior importanza e di rilevante valore storico» (Capo III, lett. c).

¹⁸⁷ GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione* cit., p. 174.

La legge socialista tendeva a rimpiazzare il più complesso quadro giuridico stratificato che, per la Bosnia-Erzegovina si fondava sul diritto sharaitico ultimamente codificato nelle cd. *Mejelle* (1870-1876) e valido per tutti i sudditi della regione balcanico-ottomana: un diritto che, anche a seguito del transito all'amministrazione austroungarica e per la sua speciale natura di «ponte culturale» tra ortodossia e flessibilità¹⁸⁸, l'impero giuseppino aveva inteso non aggredire frontalmente, persino chiudendo un occhio sui precetti poligamici¹⁸⁹ e dichiarando lo stato di continuità delle regole sharaitiche e consuetudinarie slavo-bosniache, salvo il caso di un necessario ricorso analogico all'ABGB, nell'ipotesi di lacuna normativa¹⁹⁰. Osserva Benacchio che «nel periodo socialista proprio le marcate differenze (tra le variabili aree giuridiche) imposero una priorità nell'unificare (il diritto)»¹⁹¹, perché segnatamente in quell'ambito giuridico si vennero radicalizzando le antagoniste energie centripete e centrifughe, con l'effetto di mettere a confronto i poteri autonomi locali e centrale. La legislazione successiva, e specialmente quella di famiglia e matrimoniale riflette, più di ogni altra disciplina, lo stato di coesistenza tra regole consuetudinarie e diversificazione di riti tra Serbia, Vojvodina e Bosnia-Erzegovina: in quest'ultima, poi, anche dopo la piena annessione (1908) all'Austria-Ungheria, le tre religioni maggiori non avevano dismesso l'osservanza delle leggi proprie di ciascuna.

La legge fondamentale sul matrimonio (3 aprile 1946) metteva fine agli effetti civili del matrimonio religioso, ora solo tollerato. La Repubblica socialista di Bosnia-Erzegovina si sarebbe poi data una legislazione autonoma di ordine generale (abbracciante il diritto di famiglia il matrimonio e i rapporti familiari) con la legge n.21/79¹⁹².

¹⁸⁸ Sulla inedita natura delle *Mejelle*, quale esperimento di contatto giuridico culturale del diritto islamico con la prospettiva giusculturale occidentale, MARIO TEDESCHI, «*Confessioni religiose. VIII) Islam*», in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, IX, Aggiornamento, Roma, 2002, p. 8.

¹⁸⁹ GIUSEPPE PRADER, *Il matrimonio nel mondo*, Cedam, Padova, 1986², pp. 352-358.

¹⁹⁰ GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione* cit., p. 102. Sul periodo di interregno pre-socialista in ordine al diritto familiare e sui successivi sviluppi della materia, BERTHOLD EISNER, *Die zivilrechtsprechung der ordentlichen gerichte Jugoslawiens 1945-53*, in *Rebels Zeitschrift fur auslandisches und internationales privatrecht*, vol. XVII (1952), pp. 244 ss. e vol. XIX (1954), pp. 296 ss.

¹⁹¹ GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione* cit., p. 175, nota 25 e p. 176.

¹⁹² Osserva Prader che, con la legge di modifica della Costituzione (30 giugno 1971) la competenza legislativa sulla disciplina del diritto di famiglia e sul matrimonio transitava in capo alle singole Repubbliche. Sebbene la Legge fondamentale sul matrimonio del 1946 fosse stata abrogata, resistevano alcune sue norme (es. art.26, sulla celebrazione del matrimonio davanti alle rappresentanze diplomatiche jugoslave. I principi della citata legge fondamentale del 1946 venivano, così, in larga parte poi accolti nelle leggi regionali. Una legge del febbraio 1979 regolava i conflitti interlocali di leggi. Ex art.13, le condizioni necessarie per contrarre matrimonio e la forma di matrimonio erano sottoposte alla legge della Repubblica o del territorio autonomo di residenza dei nubendi.

Per quanto attiene ai matrimoni confessionali, il principio di separazione sancito dalla Costituzione di Bosnia-Erzegovina del 1995¹⁹³ si riflette anche sui rapporti di tipo negoziale, con una sostanziale assenza di normativa¹⁹⁴. L'attenzione verso una disciplina di diritto di famiglia attualizzata è tuttavia progressivamente emersa in modo equilibrato nelle diverse compagini territoriali dello Stato nell'ultimo quindicennio¹⁹⁵.

Va infine menzionata una legge sull'eguaglianza dei sessi (2003), valida a livello statale, che interviene con strumenti di protezione legislativa avverso le discriminazioni fondate sul genere e l'orientamento sessuale (art. 2), anche se il testo legale è avvolto da una certa dose di indefinitezza¹⁹⁶. Il maggior spessore normativo concesso dal legislatore bosniaco, sia del centro che periferico, allo spazio di tutela dagli atti discriminatori ha tuttavia permesso di ricavare importanti parametri di riferimento applicabili alla disciplina in oggetto¹⁹⁷. Riferimenti che, tuttavia, nulla concedono ad un eventuale riconoscimento legale delle coppie omosessuali.

f) *La tutela della libertà religiosa nelle strutture organizzative «separate» e nell'impiego lavorativo*

La legge sul servizio militare nelle Forze Armate (n.227, del 5 ottobre 2005) contempla il «servizio religioso» tra quelli costituenti la permanenza

Al cittadino che non fosse in possesso della residenza nel territorio dello Stato si sarebbe applicata la legge della Repubblica federale di appartenenza. Per altro verso, il principio di conformità alla legge centrale era derogato da palesi eccezioni. Relativamente alla celebrazione del matrimonio, il divieto della celebrazione del rito religioso senza la presentazione del certificato del previo matrimonio civile, previsto come regola generale nelle Repubbliche jugoslave, non vigeva né in Bosnia-Erzegovina né in Slovenia. Più rigorosa la normativa penale (art.312 c.p.), secondo cui, in tutti gli Stati della Federazione jugoslava i ministri di culto che celebrassero il matrimonio religioso senza preventivo rito civile erano passibili di reclusione. Così, GIUSEPPE PRADER, *Il matrimonio nel mondo* cit., p. 353. Cfr. anche GIOVANNI BRUNELLI, *Divorzio e nullità di matrimonio negli Stati d'Europa*, Giuffrè, Milano, 1958 e per la disciplina in Jugoslavia, FRANZ LESKE-WILLIAM LOEWENFELD, *Das eherecht der europaischen staaten und ihrer colonie*, C. Heymanns, Berlino, 1932.

¹⁹³ Si confronti, in proposito, l'art. 36.2 Cost. Republika Srpska, secondo cui: «Marriage and legal relations in marriage and family shall be regulated by law».

¹⁹⁴ Cfr. Basic Agreement between Holy See and Bosnia-Herzegovina, 29 settembre 2006, che tace della materia. JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *I Concordati dal 2000 al 2009*, LEV, CdV, 2010, pp. 31 ss.

¹⁹⁵ Cfr. Legge sul diritto di famiglia (*Porodični zakon*) in *Sl. Novine* FBiH, nn.35/05, 41/05 e 31/14; in *Sl. Gl. RS*, nn. 54/02, 41/08 e 63/14; in *Sl. Gl. BD*, n.23/07.

¹⁹⁶ Infatti, nelle traduzioni della legge nelle lingue locali, il termine «genere» è sostituito da quello di «sesso» cui viene attribuito quel preciso significato semantico, e non viene tracciata una nozione giuridica di «orientamento sessuale».

¹⁹⁷ L'interdizione per discriminazione a causa dell'orientamento sessuale è infatti contemplata dalla Costituzione del Distretto di Brčko, e dal diritto del lavoro vigente nello stesso, nonché dall'art.145 del Codice penale di Bosnia-Erzegovina come pure dalle Entità.

nei ruoli delle Forze Armate della Bosnia-Erzegovina (art.5.14). È principio base il riconoscimento della libertà di svolgimento delle pratiche religiose in senso pluralista: «Ogni militare ha il diritto di svolgere attività religiose per soddisfare la libertà religiosa, secondo le particolarità di ogni fede» (art.29.1). A tale criterio si uniforma la concreta modalità di organizzazione delle attività religiose e dei precetti canonici da osservare nelle strutture militari. Ciò si attua in base al principio della libertà individuale (art.29.2); dei «bisogni oggettivi» espressi dal personale militare (art.29.3) e, infine, in base al principio della collaborazione tra lo Stato e le confessioni religiose, purché legalmente riconosciute (art.29.4).

La legge stabilisce anche un diritto al congedo retribuito per esigenze religiose nel rispetto delle festività, nel tetto di quattro giorni per ogni anno di servizio (art.57.3).

Ancora in tema di «comunità separate», occorre menzionare la legge sulle carceri (l. n.12, del 16 febbraio 2010). Nel testo si evidenziano due disposizioni centrali: l'art.52.3, che sancisce il principio del trattamento umano e non discriminatorio verso i detenuti, in base, tra l'altro, alla «origine etnica, razza, lingua religione, origine nazionale o sociale»; l'art.53, norma-cardine sul riconoscimento del diritto di libertà religiosa ai detenuti o prigionieri che prescrive il diritto a «soddisfare le loro esigenze religiose in conformità con la legge e di regolamento delle comunità religiose» (art.53.1) sulla base di un principio di collaborazione tra le Comunità confessionali e l'istituto carcerario (art.53.2). Da questa norma discendono per i detenuti ulteriori garanzie, relative al riconoscimento del diritto al rispetto delle prescrizioni alimentari (art.69.1); al riconoscimento delle abitudini religiose da osservare nella vita quotidiana e da armonizzare con i regolamenti carcerari (art.108.1); al diritto al congedo carcerario per le festività religiose (art.153).

Nel settore relativo alle garanzie avanzabili nelle «comunità separate» è degna di interesse anche la disciplina predisposta dalla legge sulla sanità (l. n.46, del 2 agosto 2010) per la speciale attenzione riservata non solo all'assistenza sanitaria verso i funzionari-ministri di culto (art.12.15) ma anche in favore di quelle minoranze nazionali, più spesso trascurate dalla normativa ordinaria. In tale senso, la legge n.46/2010 prescrive un modello di assistenza sociale pubblica nella prestazione delle cure sanitarie, allargata all'intera popolazione della Federazione, in senso «inclusivo».

Il finanziamento assistenziale è, infatti, a carico del bilancio federale e «a tutela dei diritti delle minoranze nazionali» (art.12.16, co.2), con specifica menzione per le comunità Rom: «persone che a causa del loro stile di vita tradizionale, non hanno residenza permanente o temporanea nella Federazione» (art.12.16). A conferma di questa impostazione integrazionista

l'art.27 co.2 garantisce espressamente ad ogni paziente ricoverato per una prestazione sanitaria gli strumenti ed i mezzi per assicurare il libero svolgimento dei servizi religiosi.

Da ultimo, va menzionata la legge sul lavoro (l. n.41, del 26 aprile 2004)¹⁹⁸ la quale regola l'ambito di applicazione della normativa nel settore pubblico, associativo, fondazionale e societario (art.1), con un succinto e laconico rinvio al diritto alla dispensa dal lavoro con compensazione dello stipendio, per garantire al lavoratore l'assolvimento delle pratiche religiose o di tipo «tradizionale» (art.30.1): diritto «blindato» dal correlativo obbligo ricadente sul datore di lavoro, di «(...) consentire l'assenza dei dipendenti fino a sei giorni lavorativi in un anno solare, per soddisfare le prescrizioni religiose o tradizionali» (art.30.3).

7. *Il quadro dei rapporti interni ed esterni tra le Chiese e Comunità confessionali. a) La Chiesa cattolica e la rinnovata età concordataria; b) La Comunità islamica. Il nuovo corso laicizzante e politicamente moderato; c) La Chiesa Ortodossa Serba in Bosnia-Erzegovina. I nuovi fronti della «custodia» del nazionalismo balcanico*

a) *La Chiesa cattolica e la rinnovata età concordataria*

Il godimento della libertà religiosa, per quanto attiene la Chiesa cattolica, nasce sotto l'egida di una tradizione negoziale di lungo periodo. Regole di garanzia sulla pace religiosa, rese impellenti dallo svolgersi affannoso delle relazioni internazionali del tempo¹⁹⁹, sono state adottate nella regione bosniaca sin dagli anni dell'amministrazione austro-ungarica²⁰⁰, mentre la suc-

¹⁹⁸ Se ne propone qui la versione non ufficiale consolidata, n.60/2010, reperibile al sito on-line www.licodu.cois.it.

¹⁹⁹ Osserva AMEDEO GIANNINI, *I concordati postbellici*, I, "Vita e Pensiero", Milano, 1929, p. 18, che l'assetto concordatario in Bosnia-Erzegovina – come per il Montenegro (Concordato del 18 agosto 1886) – deve ritenersi la conseguenza delle decisioni sottoscritte dai governi europei col Trattato di Berlino. Vanno qui rammentati gli effetti della politica espansionista e di ricomposizione territoriale nell'area balcanica sui concordati vigenti, a seguito della Prima Grande Guerra. Ciò valga, in particolare, per il Concordato serbo (24 giugno 1914) concluso tra Pio X e Pietro I di Serbia, la cui effettiva vigenza mostrerà nell'immediato la sua intrinseca fragilità. L'accordo si rivelerà materialmente inattuabile, a seguito della pace del 1918 e dell'emersione sulla scena internazionale di una «Grande Jugoslavia», Stato successore della «Piccola Serbia» ed inglobante Serbia, Montenegro, Bosnia-Erzegovina e i territori «speciali», come il sangiacato di Novi-Bazar. Si veda, in proposito, YVES DE LA BRIÈRE, *Concordats postérieurs a la grande guerre*, in *Dict. Droit Can.*, Raoul Naz, III, Paris, 1942, coll.1439 ss.

²⁰⁰ Convenzione fra la Santa Sede e il Governo Austro-ungarico per la Bosnia ed Erzegovina, 8 giugno 1881, in ANGELO MERCATI, *Raccolta di Concordati in materie ecclesiastiche tra la S. Sede e le*

cessiva attività concordataria serbo-jugoslava espressa tra il 1914 e il 1935 rimase, com'è noto, un'esercitazione che non riuscì a superare lo stadio sperimentale²⁰¹.

L'ancor recente Concordato tra la Santa Sede e la Bosnia-Erzegovina nel 2006²⁰², dunque, si lascia alle spalle una storia nazionale intricata, il cui problematico contesto istituzionale richiede solo in parte, oggi, logiche compromissorie nell'attuazione dei suoi principi. Va infatti ammesso che la ricollocazione dello Stato contraente tra quelli a composizione maggioritaria islamica, abbia significato una notevole concessione, sebbene non un'eccezionalità, alla Chiesa di Roma²⁰³.

autorità civili, Vol.I (1098-1914), Tip. Poligl. Vat., CdV, 1953, pp. 1014-1015. L'accordo disponeva il ristabilimento della gerarchia ecclesiastica in Bosnia-Erzegovina, con l'istituzione (per la Bosnia) a Sarajevo di un Arcivescovado e di un Capitolo cattedrale e, a Banja Luka, di una sede vescovile suffraganea; (per l'Erzegovina), un vescovado ed un capitolo a Mostar, mentre ulteriori futuri accordi avrebbero dovuto riorganizzare la diocesi di Trebinje. Il Concordato, inoltre, stabiliva una somma di concessioni all'Imperatore per ingraziarsi il suo intervento (privilegio di nomina episcopale e indulto di nomina alle prebende canonicali). Ciò, secondo le regole vigenti nell'Impero e, quindi, con rinvio al Concordato tra Pio IX e Francesco Giuseppe (18 agosto 1855), spec. artt. IV, XVI e XVIII-XX. Leone XIII avrebbe così dato applicazione a questa normativa con la Bolla di erezione della gerarchia per la Bosnia-Erzegovina «*Ex hac augusta*» (5 luglio 1881).

Per il Concordato cui si rinvia, v. *ibidem*, pp. 821 ss. Per i rilievi di dinamica pattizia conseguenti alla trasformazione della Serbia nello Stato jugoslavo e sul venir meno dei concordati vigenti nella regione balcanica pre-socialista, si vedano le osservazioni sulla conservazione degli stessi in base al principio, valido per i trattati internazionali, *res inter alios acta*, esposte da GAETANO CATALANO, *Problematica giuridica dei concordati*, Giuffrè, Milano, 1963, pp. 71 ss.

²⁰¹ La mancata attuazione del concordato jugoslavo (25 luglio 1935) per difetto di ratifica del parlamento nazionale lasciò immutate le condizioni concordatarie ottocentesche per la Bosnia-Erzegovina e, quindi, la menzionata Bolla leonina del 1881 e la precedente legislazione asburgica nelle province bosniache attratte all'Impero austro-ungherese. Cfr. *Enchiridion dei Concordati. Due secoli di storia dei rapporti Chiesa-Stato* (a cura di Erminio Lora), EDB, Bologna 2003, pp. 1335 ss. È tuttavia sintomatico che il concordato abbia preso vita solo nel nuovo corso istituzionale della Bosnia-Erzegovina: segno che i maggiori impedimenti al suo venire in essere si originavano dal clero ortodosso. Sulla medesima linea, che l'arcivescovo di Belgrado Franc Perko motiva con il timore che «si saldi un'alleanza anti-serba tra cattolici e musulmani», si poneva l'avversione ortodossa per la progettata visita di Giovanni Paolo II a Sarajevo (8 settembre 1994), poi effettivamente rinviata. Così, LUIGI ACCATTOLI, *Il papa a Sarajevo. Una sconfitta ecumenica*, in *Il Regno*, EDB, Bologna, 16/94, p. 453.

²⁰² Firmato il 19 aprile 2006 e ratificato il 25 ottobre 2007, ne riproduce il testo in lingua croata e vi aggiunge il Protocollo addizionale (firmato il 29 settembre 2006) regolante la questione delle restituzioni dei beni espropriati, JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *I Concordati dal 2000 al 2009*, LEV, CdV, 2010, rispettivamente a pp. 31-41 e a pp. 42-43 (A.A.S., 99 (2007), pp. 939 ss.). Cfr. anche ROLAND MINNERATH, *L'Église catholique face aux États: deux siècles de pratique concordataire 1801-2010*, Cerf, Paris, 2012, p. 207.

²⁰³ Cfr. GERMANA CAROBENE, *Il basic agreement cit.*, p. 3. Sulla circostanza di concordati stipulati con Stati a maggioranza confessionale musulmana o Stati costituzionalmente islamici, si vedano però i rilievi di ALBERTO DE LA HERA, *El pluralismo y el futuro del sistema concordatario*, in *Atti del Congresso Internazionale di Diritto Canonico. La Chiesa dopo il Concilio*, Roma, 14-19 gennaio 1970, I, Giuffrè, Milano, 1972, p. 420 e JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente dei concordati*, in *Ius Ecclesiae*, XII

L'architettura dell'accordo rinvia, per contenuti, organizzazione e tecnica di formulazione, al modello pattizio sperimentato dal pontificato wojtyliano e consolidato nelle forme dell'accordo concordatario²⁰⁴: la struttura ricalca, in altri termini, la tipologia dell'accordo normativo per principi generali con rinvio ad un livello normativo secondario per Intese attuative e di dettaglio delegato all'attività negoziale delle Conferenze Episcopali nazionali²⁰⁵. Non si condivide, proprio in ragione della prospettiva dialogica aperta del modello concordatario giovanneo-paolino e consolidata nei successivi accordi, la valutazione espressa in dottrina circa l'«anomalia» che susciterebbe inevitabili riserve giuridiche, dovuta all'inserimento di formule di orientamento sistematico del negoziato, quale espressa all'art.1, secondo cui: «(...) the State and the Catholic Church, each in its proper sphere, are independent and autonomous».

L'inserimento del principio di indipendenza ed autonomia tra le Parti contraenti nel testo pattizio, anziché nel corpo costituzionale – stante che tale modalità riflette una consuetudine ormai stabilizzata in sede diplomatica²⁰⁶ – va riferito al fatto che si tratta di una clausola ad effetto compensativo: clausola, anzi, necessaria se messa in rapporto diretto col principio separatista enunciato nella Costituzione.

Quanto alla struttura, l'Accordo si apre con un preambolo che rinvia, secondo un uso invalso in anni recenti nella tecnica redazionale pattizia, a fonti apicali di diritto internazionale e ai principi del Concilio Vaticano II²⁰⁷. Il testo riassume i temi prioritari della regolamentazione concordataria ti-

(2000), Giuffrè, Milano, p. 627, nonché DAMIÁN NEMEC, *Concordat agreements between the Holy See and the post-communist countries (1996-2010)*, Leuven, 2012. Sulle ulteriori convenzioni con Stati a tradizione islamica, vedi SILVIO FERRARI, *Il modello concordatario post-conciliare*, in www.olir.it (marzo 2004), p. 5, che richiama i Concordati conclusi con Tunisia, Marocco, Kazakistan, OLP, Albania.

²⁰⁴ FABIO VECCHI, *Aggiornamenti sull'impiego e sull'inquadramento iuris gentium dello strumento concordatario in inizio millennio*, in *Diritto e religioni*, IV (2009) 2, Pellegrini, Cosenza, pp. 337 ss.

²⁰⁵ A differenza con soluzioni adottate in altri accordi concordatari, il ruolo della Conferenza Episcopale di Bosnia-Erzegovina (in seguito, CEBE) sembra messo in ombra nell'Accordo basilico, sebbene almeno in tre rilevanti settori tematici (assistenza spirituale; enti caritativo-assistenziali; scuola), si faccia esplicito richiamo ad accordi di dettaglio tra le Parti.

²⁰⁶ Ci basti osservare in prospettiva comparata le fonti giuridiche apicali degli Stati «concordatari» dei Balcani Occidentali che richiamano nel concordato una formula analoga: artt. 1.1 del Concordato sloveno (2001); art.1 dell'Accordo di base con la Croazia (1996); art.1 del Concordato montenegrino (2011). Non si rinviene, invece, una locuzione assimilabile nel Concordato con l'Albania (Accordo sullo Statuto giuridico della Chiesa, 2002). Cfr. JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *I Concordati dal 2000 cit.*, pp. 9-13. In proposito, occorre anche rilevare la formula inusuale adottata nel Preambolo dell'Accordo, che introduce la «distinzione» tra le due sfere potestative: enunciazione non priva di interesse se ricondotta alla situazione degli equilibri demografici correnti in uno Stato a maggioranza musulmana. Così, ROLAND MINNERATH, *L'Église catholique face aux États* cit., p. 207.

²⁰⁷ CARLOS CORRAL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., pp. 47-65 e pp. 119 ss.

pica²⁰⁸: le persone giuridiche e gli enti della Chiesa (art.2) e le modalità di registrazione (art.2.3); gli uffici ecclesiastici (art.6) e la gestione degli stessi in piena autonomia della Santa Sede (art.6.2); la libertà di comunicazione tra gli organi e gli enti della Chiesa (art.3)²⁰⁹; la libertà di organizzazione dei soggetti ecclesiali sul territorio (art.5)²¹⁰; la libertà di esercizio della missione apostolica secondo il rito proprio di ogni comunità e, ex art.13, nelle forme delle attività associative (art.4), nonché la libertà di esercitare il culto nei luoghi a ciò destinati (art.7), compresi eventuali limiti di ordine pubblico assunti per mutuo accordo tra le Parti (art.7.4); le misure di garanzia nel caso di esercizio dell'azione penale verso religiosi (art.8) e l'inviolabilità del segreto confessionale (art.8.1); le festività religiose da considerare alla stregua di giorni non lavorativi (art.9); *status* e diritti patrimoniali accordati alle persone giuridiche ecclesiastiche (art.10); libertà di istituire fondazioni (art.10.2); il riconoscimento del diritto alla restituzione, o all'eventuale compensazione, dei beni espropriati durante il corso socialista (art.10.3)²¹¹; la disciplina edilizia di culto (art.11.1), con il riconoscimento della facoltà di proposta del vescovo

²⁰⁸ È tuttavia assente qualsiasi riferimento all'istituto del matrimonio, con ciò assimilandosi il concordato bosniaco con quello della Slovenia, che non riconosce effetti civili alla celebrazione religiosa del vincolo. Questa vistosa lacuna ci induce a dissentire dalla dottrina maggiore, secondo la quale saremmo in presenza di un «*concordat complet*». Così, ROLAND MINNERATH, *L'Église catholique face aux États* cit., p. 108.

²⁰⁹ Libertà della Chiesa e autonomia interna nella sua organizzazione territoriale e personale si stabilisce in forma analoga negli altri accordi danubiani di: Albania, Acc. 2002, art.1; Slovenia, Acc. 2001, art.1; Croazia, AQG 1996. CARLOS CORRAL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., pp. 175-176.

²¹⁰ Specificando l'autonomia interna nella sua organizzazione territoriale e circoscrizioni diocesane, parrocchiali e regionali. Specialmente negli Stati un tempo soggetti al regime sovietico, la dichiarazione di tale autonomia risulta fortemente garantita, tanto che si possono evidenziare tre opzioni di orientamento: 1. libertà di organizzazione territoriale; 2. coincidenza di confini nazionali; 3. regolamentazione concordata per le divisioni territoriali. CARLOS CORRAL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., pp. 202-203.

²¹¹ Ad un Protocollo aggiuntivo, che in ogni caso è da considerare «parte integrante dell'Accordo basico» (art.3, cpv.2), è stata affidata la regolamentazione della delicata materia su cui la legislazione ordinaria non sembra ancora aver offerto soluzioni soddisfacenti. Sul punto TOMO VUKSIC, *Crkva i Drzava u Bosni i Hercegovini. Zakoni, podzakonski akti, ugovori i komentari (Chiesa e Stato in Bosnia ed Erzegovina. Le leggi, i regolamenti, i contratti e i commentari)*, Sarajevo, 2007. L'Accordo addizionale, inteso a sciogliere i nodi interpretativi per una sicura applicazione dell'art.10.3 del Concordato precisa che le modalità di restituzione dei beni espropriati seguiranno la legislazione civile vigente (art.1). Una Commissione Mista sovrintenderà le procedure intese al trasferimento o alla compensazione dei beni immobili (art.2) e provvederà alla formulazione di un accordo condiviso (ex art.18 Accordo basico) in caso si rendano necessari aggiornamenti (art.3). In tale disciplina viene sostanzialmente assorbito il tema dei beni culturali ecclesiastici.

In tutti gli Accordi danubiani si dà per implicito presupposto che il patrimonio culturale ecclesiastico costituisca parte significativa dell'eredità culturale nazionale. In particolare, si confronti l'Accordo Croazia, art.13.1 e l'Accordo di Ungheria c.I, art.4.1. CARLOS CORRAL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., p. 373.

diocesano (art.11.2) dietro approvazione scritta (art.11.3); il diritto di associazione (artt.4 e 13) per cui lo Stato garantisce «la piena libertà di azione e di attività pubblica, sia verbale che scritta» (art.13.2); il diritto di avvalersi dei mezzi di comunicazione (art.12)²¹²; l'assistenza spirituale nelle comunità separate (art.15.1), con rinvio a specifiche Intese tra le Parti (art.15.2); le attività di tipo caritativo ed assistenziale che saranno regolate da proprio statuto e godranno dello *status* degli omologhi enti pubblici (art.17.2). Stante la penetrazione pubblico-privata assolta dai detti enti le attività di cooperazione saranno sostenute tramite Intese (art.17.4); il diritto di istruzione scolastica «a tutti i livelli» (art.14) incluso l'eventuale sostegno finanziario «per equivalente livello» e il riconoscimento dei gradi accademici (art.14.1) ed il pari trattamento fra studenti iscritti presso istituti privati e pubblici (art.14.3).

La delicatezza della materia dell'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche ha richiesto una più circostanziata disciplina di massima ed il rinvio ad accordi per Intesa tra le Parti sulle modalità di attuazione (art.16.5): quello garantito è infatti un «fondamentale diritto dei genitori» all'educazione dei propri figli (art.16.1) che resta, tuttavia, temperato dalla libertà di scelta, così da evitare ogni «discriminazione accademica» (art.16.2). La disciplina sugli insegnanti di religione, che sono «membri a pieno titolo del corpo docente» (art.16.4), richiede un mandato del Vescovo (art.16.3)²¹³, mentre i programmi e i contenuti di insegnamento saranno sorretti dal *placet* della CEBE (art.16.5)²¹⁴. Chiudono il testo le disposizioni interpretative

²¹² Sottolinea la valenza storica di questa libertà riconosciuta e sistematicamente calpestata in tutti i Paesi «satelliti» sovietici, GERMANA CAROBENE, *Il basic agreement* cit., p. 6. Tra le possibili opzioni (1. servirsi del diritto di accesso con l'assegnazione di spazi di programmazione; 2. usufruire di un'adeguata presenza negli enti televisivi; 3. istituire propri *mass-media*), alla Chiesa cattolica è riconosciuto il diritto di creare proprie stazioni emittenti radio-televisive. Questo diritto è uno strumento giuridico che permette l'esercizio di libertà d'espressione dei gruppi sociali e politici più importanti. Per una comparazione tra gli Accordi con gli Stati danubiani si confronti: Croazia, Accordo 1996, art.12; Slovenia, Accordo 2001, art.7; Slovacchia, Accordo 2000, art.18.3. CARLOS CORRAL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., p. 353

²¹³ L'esigenza del richiamo al mandato del Vescovo diocesano per l'autorizzazione dei docenti all'insegnamento della religione è particolarmente evidente nei Paesi dell'Europa orientale un tempo soggetta alla sfera d'influenza sovietica. Tale concessione trascrive sulla carta una notevole delega di competenze dello Stato alla Chiesa attraverso la *missio canonica* anche tenuto conto del fatto che la proposta del Vescovo designando è rimessa all'esclusiva competenza della Chiesa, al netto da ingerenze dello Stato. D'altra parte, il conferimento del compito di insegnamento si connota per le responsabilità della scelta, giacché il mandato episcopale costituisce una «relazione di confidenza» intercorre tra mandante e mandatario che permette a quest'ultimo di presentare il suo insegnamento come una garanzia di rigore nell'osservanza dei precetti cattolici. Una norma analoga è rinvenibile negli artt.3.2 e 3.3 del Concordato con la Croazia. Cfr. CARLOS CORRAL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., pp. 319 e 321.

²¹⁴ Croazia e Slovenia, tra gli Stati danubiani (oltre a Cechia, Slovacchia e Ungheria) sono tra quelli che sottolineano l'avvenuto affrancamento dal modello sovietico nel settore dell'insegnamento,

(art.18) e sulla produzione degli effetti giuridici dell'accordo (art.19)²¹⁵.

Ai menzionati patti del 2007 va aggiunto l'Accordo per l'assistenza religiosa ai fedeli cattolici membri delle Forze Armate (2010), in attuazione dell'art.15.1 del negoziato basico²¹⁶. Di questa normativa, che riproduce la tipica disciplina sui compiti, diritti e doveri dell'Ordinariato Militare²¹⁷, ci si vorrà qui soffermare prendendo in esame due singole disposizioni. Si tratta dell'art.3, secondo il quale: «L'Ordinario Militare è parte integrante del servizio religioso che è inserito nelle strutture del Ministero della difesa e delle Forze Armate, nel quadro dell'esercizio delle libertà religiose che la Bosnia-Erzegovina garantisce ai fedeli di tutte le religioni». La norma introduce una clausola di interconfessionalità in virtù della quale è fatto salvo il principio multiconfessionale della libertà religiosa e, implicitamente, il principio antagonista secondo il quale alla Chiesa cattolica non è riservato un regime privilegiario: principio rafforzato dalla locuzione che individua l'O.M. quale «parte integrante» del complessivo «servizio religioso» inserito nell'amministrazione pubblica.

L'altra norma degna di interesse è l'art.11 che contempla la stipula di una successiva intesa tra la CEBE e le autorità di governo per la redazione di un

anche in vista di una futuribile integrazione europea. In particolare la Croazia segue l'esempio spagnolo (Accordo sull'insegnamento e questioni culturali), nel regolare in modo ampio ed aperto la materia. La base dell'Accordo, che ispira la disciplina nel suo complesso, sta nella «insostituibile funzione storica ed attuale e nell'educazione cattolica e morale della Chiesa cattolica» (Preambolo). Invece, diversamente, art.10 dell'Accordo su Questioni Giuridiche con la *Slovenia* (14.12.2001), garantisce alla Chiesa cattolica il diritto di istituire e dirigere scuole di ogni ordine e grado e le finanzia, ma omette dal novero disciplinare l'insegnamento della religione. CARLOS CORRAL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., pp. 307-308 e 310-311.

²¹⁵ Quanto all'uso della lingua nazionale delle Parti contraenti, la Santa Sede normalmente redige il testo pattizio in italiano, sicché gli Accordi risultano abitudinarmente bilingue. Tuttavia a seguito della caduta del muro di Berlino si è affermato, specialmente per gli Stati attratti al blocco ex comunista, l'uso della lingua originaria del Paese stipulante, con il conseguente abbandono del latino (o italiano) protocollare. Per il Concordato con l'Albania, (albanese-inglese), con la Croazia (croato-italiano, vedi spec., Acc. 1996 art.19.2), con la Slovenia (sloveno-italiano). Cfr. CARLOS CORRAL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., p. 415.

²¹⁶ Accordo firmato l'8 aprile 2010 e ratificato il 14 settembre 2010, in *A.A.S.* (2010), pp. 539 ss. e *L'Osservatore Romano*, 12-13 aprile 2010. Cfr. l'Accordo con la Croazia (19 dicembre 2006).

²¹⁷ Erezione dell'Ordinariato Militare, soggetto alle norme della Cost. Ap. *Spirituali Militum Curae* (artt.1.1 e 1.2); nomina dell'O.M. solo previamente notificata alle autorità civili (art.2); disciplina degli organi coadiuvanti del presbiterio (artt.4 e 5); ampiezza della giurisdizione personale dell'O.M. (art.6); inserimento organico dei coadiutori (cappellani e sacerdoti di complemento) e loro soggezione alle leggi canoniche e militari (art.7); libertà di comunicazione tra O.M. e suo presbiterio (art.8); disposizioni finali interpretative (art.12) e di subordinazione alla clausola di aggiornamento *rebus sic stantibus* (art.13). Per rilievi comparati, con speciale attenzione per l'assistenza spirituale nelle strutture militari ed assimilate, GIOVANNA GIOVETTI, *L'assistenza religiosa all'interno delle cd. comunità obbligate nei Concordati di Giovanni Paolo II*, in www.olir.it, agosto 2004, spec. pp. 9-13.

regolamento su questioni più particolareggiate riguardanti il funzionamento dell'O.M.

Segno evidente della capacità di adattamento alle singole realtà in cui si incardini, l'aggiornamento negoziale si pone come uno strumento strategico utile non solo per definire e distinguere l'Ordinariato da altri uffici interni della P.A., ma anche per contribuire ad un'assistenza spirituale che coniughi la vocazione alla difesa con le esigenze del dialogo confessionale tra quanti indossano la divisa²¹⁸.

Un sito italiano dedicato al tema della libertà religiosa con specifico riferimento alle regioni dell'Est europeo ha reso nota l'esistenza di uno statuto della CEBE (del 3 dicembre 2003) che si sovrapporrebbe a quelli ufficiali deliberati nel 1999, a Banja Luka, dai Vescovi nazionali²¹⁹.

Si trattava di una revisione resa necessaria dagli eventi che hanno trasformato anche l'assetto territoriale bosniaco richiedendo chiarezza ed efficienza nell'esercizio delle funzioni pastorali nelle aree diocesane ricomposte. Lo statuto, insomma, pone al centro il rapporto vescovo-diocesi, in prospettiva localistica. Ai vescovi di Bosnia-Erzegovina che rappresentano e governano un territorio suddiviso in quattro diocesi (Sarajevo-Vrhbosna; Banja Luka; Mostar-Duvno; Trebinje-Mrkan), viene attribuita una configurazione più netta circa il «modo comune di esercitare le funzioni pastorali per conto dei credenti nelle loro aree». Lo statuto, insomma, subordina l'aspetto organizzatorio territoriale dell'essere appartenenti ad una medesima provincia ecclesiastica (Vrhbosna) ad un nuovo protagonismo dei vescovi diocesani, guide pastorali del *populus fidelium* secondo le «varie forme e metodi di apostolato, secondo le circostanze (...)» (art.1.2).

In prospettiva partecipativa è degno di nota il richiamo della presenza alla Conferenza anche dell'Ordinario della diocesi di Krizevacke, che raccoglie sotto la sua autorità pastorale fedeli di rito bizantino (art.3.2), come dell'eventuale invito esteso ai laici (art.13). Le decisioni generali adottate dalla Conferenza Episcopale (ex can.455 §1, CIC) ex art.19 statuto²²⁰, sono

²¹⁸ PIERLUIGI CONSORTI, voce «*Ordinario Militare*», in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, XXII, 1990.

²¹⁹ Il sito www.licodu.cois.it ha pubblicato un testo di statuto della CEBE del 2003 (Prot. Br. 5790/03). Vedi, tuttavia, *Annuario Pontificio*, CdV, LEV, 2015, p. 1076, che non fa cenno ad ulteriori innovazioni delle fonti ecclesiali locali. Gli Statuti della *Biskupska Konferencija Bosne i Hercegovine* (B.K.B.i.H.) risalgono alle deliberazioni dell'episcopato nazionale votate il 12-14 luglio 1999 a Banja Luka. Nel corso di quella assemblea fu deciso di riconfermare le norme (vigenti dal 1 gennaio 1985) già deliberate dalla Conferenza Episcopale di Jugoslavia. Cfr. JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, - LUIS NAVARRO, *La legislazione delle Conferenze episcopali complementare al CIC*, Coletti a San Pietro, Roma, 2009², pp. 163 ss. Si consulti anche ROLAND MINNERATH, *L'Église catholique face aux États* cit., p. 245.

²²⁰ Fuori del perimetro dell'art.19 i poteri di rappresentanza generale del Presidente CEBE sono esclusi, salvo consenso espresso dei vescovi (art.23).

pubblicate in un bollettino congiunto per le quattro diocesi ed in eventuali altre sedi interessate (art.21).

La Conferenza Episcopale si avvale di una serie di organismi (commissioni, comitati, uffici) con competenze di osservazione e monitoraggio funzionali all'approfondimento delle questioni locali, in quanto preposti allo «studio dei problemi attuali delle proprie zone speciali» (art.29). Tra questi, il Segretariato Generale, tra i cui compiti, c'è quello di organizzare ed archiviare i dati statistici e di «raccolgere la documentazione importante per la vita ed il lavoro delle Chiese particolari» (art.32, lett. c, e, f).

b) *La Comunità islamica. Il nuovo corso laicizzante e politicamente moderato*

La politica confessionale austro-ungarica si mostrò accondiscendente nei confronti dell'Islam, accogliendone ampiamente le esigenze di tipo amministrativo e l'autonomia organizzativa sul territorio bosniaco²²¹. Nel quadro degli avvenimenti della storia jugoslava recente l'Islam ha giocato, anche in ragione della posizione di allineamento alla politica socialista, un ruolo di stabilizzazione nelle relazioni etno-religiose locali²²². Questa circostanza ha ampiamente favorito una legislazione attenta alla minoranza islamica la cui identità, priva di miti e di santi, ma capace di assimilare misticismo e

²²¹ Sullo Statuto sul Governo autonomo degli affari religiosi e fondazioni islamiche in Bosnia-Erzegovina (*Wakuf-Mearif*) del 15 aprile 1909, BRANISLAV DJURDJEV, «*Bosna (Bosnia and Herzegovina)*», cit., p. 1274. I musulmani bosniaci non hanno potuto contare, in origine, su una gerarchia religiosa separata dalla madre patria ottomana. Nel 1882 fu designato dall'imperatore asburgico il primo *reis ul-ulema* (capo della comunità religiosa) locale ed un collegio di quattro consiglieri (*medzlis*). Solo nel 1909 l'Islam assunse il pieno controllo delle materie concernenti la religione e l'educazione. Sebbene la comunità religiosa, direttamente o indirettamente, eleggesse la sua *leadership*, l'imperatore conservava ancora un diritto di scelta del *reis ul-ulema*, che doveva anche ricevere l'approvazione dello *Sheih-ul-Islam* in Istanbul. Così, ANTE ČUVALO, «*Islam in Bosnia Erzegovina*», *Historical Dictionary of Bosnia and Herzegovina*, in *Historical Dictionary of Europe*, n.57, The Scarecrow Press, Toronto 2007², pp. 115 ss.

È indicativo il tono conciliante e benevolo con cui l'imperatore Francesco Giuseppe concede (15 aprile 1909) lo Statuto alla Comunità Islamica: «Persuasi del servizio per il bene e la felicità, rafforzato dalla fedeltà della Nazione islamica in Bosnia-Erzegovina verso di noi e la nostra Casa, con il presente Statuto ci impegniamo alla paterna benevolenza, cura e protezione dei musulmani in Bosnia-Erzegovina». Un paternalismo bonario che si perfezionerà, di lì a poco, con una legge austroungarica di riconoscimento a favore dei fedeli musulmani di rito hanafita del diritto di costituire una comunità religiosa (15 luglio 1912). Si vorrà qui solo riferire degli scopi legittimamente riconosciuti dalla legge (art.5) e del tollerante principio di soggezione delle attività svolte alle leggi sia coraniche che civili per i profili di ordine fiscale e tributario (art.13).

²²² VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols*, cit., pp. 74-75. Vedi MEHMED BEGOVIC, *Législation relative à l'organisation des affaires religieuses des musulmans en Yougoslavie*, in *Annuaire de l'association yougosl. droit intern.*, Belgrado-Parigi, 1934.

realismo politico²²³, ha potuto operare, almeno per un pur breve corso temporale, emancipata dai contrappesi del nazionalismo religioso. Se il ruolo di fiancheggiamento politico ha finito per avvantaggiare, nel lungo periodo, lo *status* giuridico dell'Islam bosniaco, le maggiori lacerazioni scissioniste avevano luogo, al contrario, al suo interno²²⁴.

Lo statuto imperiale rimase in vigore sino al 1930, quando a superarne i contenuti intervenne una legge (9 luglio 1930) della nuova monarchia di Jugoslavia concernente la Comunità religiosa islamica e il suo statuto nel Regno. Questa introduceva un meccanismo di governo confessionale amministrativo binario della Comunità (due presidenti dell'*Ulema Medzlis* e due Consigli *Wakuf-Mearif* con i rispettivi comitati amministrativi con sedi a Sarajevo e Skopje). Il *reis ul-ulema* veniva consacrato, *de facto*, capo supremo e simbolo unitario della Comunità religiosa islamica nello Stato.

Siffatta organizzazione trovava il suo naturale consolidamento normativo, giacché ancora una nuova legge (25 marzo 1936) sulla Comunità religiosa islamica nel Regno di Jugoslavia e la contemporanea Costituzione (24 ottobre 1936) intervenivano senza introdurre modifiche all'impianto dualista di governo combinato con la rappresentanza unitaria del *reis* capo dell'Islam bosniaco.

La posizione di privilegio della Comunità religiosa islamica veniva salvaguardata ancora nella Costituzione jugoslava ed una legge del 27 maggio 1953 sullo *status* delle differenti confessioni religiose confermava questa linea. Le confessioni religiose erano separate dallo Stato, mentre la dimensio-

²²³ «L'Islam tradizionale sunnita prese piede in Bosnia-Erzegovina nel XV secolo. Ma qui, così come in molte altre parti dell'Impero ottomano, oltre agli ulema sunniti, coesisteva un elevato numero di organizzazioni religiose eterodosse. Erano gli Ordini dervisci che si originavano da diversi movimenti mistici Medio Orientali noti per essere la culla del Sufismo. (...) Gli ordini si raccoglievano in centri religiosi (*tekke*) soggetti alla guida di maestri spirituali (*seyb*). Le più antiche *tekkes* in Bosnia furono fondate a metà del XV secolo a Sarajevo. (...) Questi Ordini ebbero un ruolo centrale nello sviluppo sociale, religioso e culturale nella popolazione islamica della Bosnia-Erzegovina. Molti dei loro membri erano insegnanti, scrittori o educatori religiosi o morali.

Sebbene gli Ordini dervisci fossero ufficialmente vietati e provvedimenti autoritativi già nel 1952 imponessero la chiusura delle *tekke* in Bosnia-Erzegovina, il misticismo islamico non fu completamente annientato. Al contrario, con l'esemplare condotta di vita derviscia in Bosnia ed in altre parti della ex-Jugoslavia gli Ordini ricominciarono a fiorire al principio degli anni '70. Nel 1974 gli Ordini dervisci islamici in Jugoslavia divennero abbastanza forti da stabilire una Alleanza degli Ordini Dervishi Alija nella Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia (SFRJ-SIDRA) (...). Si stima che nel 1986 l'Ordine derviscio nell'ex-Jugoslavia contasse oltre cinquantamila seguaci. In ogni caso molti di essi erano musulmani albanesi. *Tekkes* erano diffuse tra Kosovo, Macedonia e Bosnia-Erzegovina». Vedasi ANTE ČUVALO, «*Dervish Orders*», in *Historical Dictionary* cit., pp. 59 ss.

²²⁴ Nel febbraio 1968 le autorità comuniste di Bosnia-Erzegovina riconoscevano alla Comunità Islamica per via costituzionale il pieno stato di nazionalità, tanto che la Repubblica Socialista di Bosnia-Erzegovina si configurava quale Stato nazionale di serbi, croati e «islamici per nazionalità». Dall'altro versante, emergevano frizioni tra musulmani laici e nazionalisti che associavano la religione con elementi di identità nazionale. Cfr. VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols*, cit., pp. 75-76.

ne culturale e devozionale veniva ridotta alla sfera privata dei singoli fedeli. Funzionari pubblici avrebbero esercitato il controllo sull'attività scolastica che le confessioni avevano il diritto di amministrare.

L'ulteriore Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia (1957) avrebbe modificato il complesso legislativo con integrazioni normative volte a corroborare l'unità dell'organizzazione religiosa islamica in Jugoslavia. Il *reis* consolidava la sua autorità come supremo capo confessionale, mentre l'Assemblea (*Wakuf*), composta da quattro membri rappresentanti delle quattro Repubbliche jugoslave, avrebbe rispecchiato in termini statistici la componente numerica della popolazione di fede islamica²²⁵.

In un'atmosfera di fatto enfatizzata dalla fusione tra elemento religioso, statalismo nazionale e un tendenziale pedagogismo sociale con intenti moralizzatori, tra il 1969 e il 1970 si redigevano testi-proclami che larghe ricadute – in termini di ispirazione ideologica – produrranno negli anni della cd. «pulizia etnica»²²⁶. Allo stato delle cose, certe posizioni di estremismo

²²⁵ Nella prima Jugoslavia, fra il 1918 e il 1930, vennero coagulandosi due comunità religiose islamiche separate. L'una era costituita dai musulmani di Bosnia-Erzegovina, Croazia e Slovenia, mentre all'altra appartenevano i musulmani di Serbia, Kosovo, Macedonia e Montenegro. Nel 1930 le due comunità si unificarono e le circoscrizioni regionali (*muftistva*) vennero abolite. Fino al 1936 la sede del *reis ul-ulema* fu in Belgrado, per poi essere trasferita a Sarajevo. Durante gli anni del socialismo jugoslavo l'organizzazione territoriale si venne articolando in quattro parlamenti regionali (*sabors*): Sarajevo, Pristina, Skoplje e Titograd. Il Supremo Consiglio era l'organo apicale che raccoglieva, unendoli, i consigli regionali. Attualmente l'organizzazione territoriale islamica in Bosnia-Erzegovina poggia su strutture amministrative religiose separate. Il Paese è suddiviso in sette regioni (*muftistva*). Il potere decisionale è gestito nell'assemblea di governo (*Sabor*) che ha anche competenza ad eleggere il comitato esecutivo (*ri'aset*). La più alta autorità religiosa è rappresentata dal *reis ul-ulema* che risiede a Sarajevo. ANTE ČUVALO, «Islam in Bosnia Erzegovina», in *Historical Dictionary* cit., p. 116.

²²⁶ Nel novembre 1969 la Suprema Assemblea Islamica di Bosnia-Erzegovina decise il mutamento del nome da «Comunità Religiosa Islamica» in «Comunità Islamica» ed il 5 novembre adottò un nuovo Statuto (della «Comunità Islamica nella Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia», in cui si definiva non semplicemente istituzione religiosa, ma istituzione nazionale di tutti i musulmani. Alija Izetbegovic esprimeva la sua posizione ideologica – non solo religiosa – nel documento-manifesto panislamista, poi condannato dalla comunità internazionale, dal titolo «La Dichiarazione Islamica. Programma per l'islamizzazione dei musulmani e del popolo musulmano» (1970). La «ricostruzione morale» della società qui vagheggiata coincideva con un'idea di Stato etno-confessionale intollerante, giacché «(...) Islam e sistemi non islamici sono incompatibili». Durante il conflitto bosniaco (1992-1995) Izetbegovic confermò il suo progetto di Stato islamico incarnato in una Repubblica Islamica di Bosnia-Erzegovina e gli osservatori internazionali constatarono la sostanziale equiparabilità del nazionalismo etnico islamico con quello serbo e croato, con buona pace del dialogo interreligioso. Cfr. XAVIER BOUGAREL, *Bosniaks under the control of panislamists*, I, Dani, Sarajevo, 18 giugno 1999; VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols*, cit., pp. 168-169. Un giudizio disincantato sulla pratica della «pulizia etnica» come esercizio condiviso tra i gruppi etnici locali, con una conseguente pari distribuzione delle responsabilità morali tra i soggetti attori nel teatro di guerra, è in GUIDO FRANZINETTI, *I Balcani* cit., p. 104. Sullo scatenamento di una guerra di «tutti contro tutti» come effetto del radicalismo etno-religioso propugnato dalle dottrine di Izetbegovic, ANDREA GIANELLI - ANDREA TORNIELLI, *Papi e guerra* cit., pp. 251-252.

dottrinale propugnate nel periodo immediatamente successivo alla guerra e all'indomani del discusso Trattato di Dayton²²⁷ confermavano l'aspirazione a lungo serbata a formalizzare nella dimensione istituzionale dello Stato-ordinamento ciò che, di fatto, sussisteva a livello di relazioni politiche e di organizzazione interna statutaria²²⁸. Gli antichi afflitti consociativi con i quadri politici avrebbero manifestato i primi cedimenti nel 1990, quando il nuovo Statuto della Comunità Islamica sanciva il principio di indipendenza Chiesa-Stato pur nell'osservanza del principio di assoggettamento alle leggi civili²²⁹.

La distinzione separatista in chiave giuridica conserva tuttavia l'antica linea di convergenza politica con le autorità statali nel segno dell'unità jugoslava: il transito dal panislamismo al panjugoslavismo avrebbe così condotto i seguaci di Maometto verso quella moderna visibilità di cui godevano (ed erano al contempo soggette) le Chiese cattolica ed ortodossa²³⁰.

È stata opportunamente proposta, a causa di elaborazioni teoriche istituzionali talvolta estreme, la questione del rapporto oggi sussistente tra i valori etnici e i principi di positivismo statale. All'indomani di Dayton appare più che realistica la discussione sull'alternativa futura tra islamizzazione delle identità nazionali e/o nazionalizzazione dell'Islam. A dispetto dei teorici della morte delle nazionalità nella forma istituzionale, questa resta in termini giuridici e culturali la cornice tecnico-operativa entro cui il legislatore ha modo di ricomporre gli spazi istituzionali. Un analogo sforzo riorganizzativo, alle medesime condizioni, investe lo spazio giuridico post-jugoslavo di inizio millennio, e ridimensiona il fenomeno transitorio delle leggi.

Siffatte operazioni di ricognizione istituzionale si sono rese impellenti specialmente in quelle regioni che, per via dell'irrisolta questione dei rifugia-

²²⁷ Il profilarsi di un Islam intransigente è sintomaticamente espresso dal tenore apologetico dell'era ottomana nei testi scolastici; dal regime di omogeneizzazione culturale tendente alla frammentazione e ad una pericolosa tecnica di segregazione delle minoranze; dalla dichiarazione che i matrimoni misti sono un atto blasfemo e dal rifiuto radicale della cultura occidentale, in quanto «aliena ed ostile». VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols*, *ibidem*.

²²⁸ Osserva Perica che, a differenza della gerarchia centralizzata delle Chiese cristiane, cattolica ed ortodossa, concatenate strettamente ad un nazionalismo territoriale, la Comunità Islamica si proponeva come panjugoslava, con ciò ritagliandosi un ruolo centrale nel quadro multiconfessionale. VJEKOSLAV PERICA, *Ult.loc.cit.*, p. 79.

²²⁹ «La Comunità Islamica agisce secondo i principi islamici e accetta largamente norme e valori della società contemporanea, in accordo con la dottrina religiosa islamica e sotto il sistema legale e costituzionale della Repubblica Federale Socialista Jugoslava».

²³⁰ Il progressivo allontanamento dall'estremismo radicale etno-nazionalista dell'Islam pronosticato da Izetbegovic, coincide con il ritiro dalla scena politica dello stesso (1999) e con l'opzione moderata e laicizzante del nuovo leader politico musulmano, Haris Silajdic. Cfr. VJEKOSLAV PERICA, *Ult.loc.cit.*, p. 85. Vedi anche XAVIER BOUGAREL, *Nuovi orizzonti, nuove sfide: i musulmani nello spazio jugoslavo dopo il comunismo*, in *Dopo la pioggia* cit., p. 455.

ti, si sono riscoperte come entità demograficamente nuove, a seguito di una deciso fenomeno di scomposizione e ricomposizione di tipo antropologico, in grado di scompaginare le precedenti maggioranze etno-confessionali. Tra esse, la Bosnia-Erzegovina nelle due Entità componenti, ha registrato la tramutazione in Stato a composizione sociale di maggioranza islamica, tanto da indurre il Parlamento di Sarajevo a rielaborare la denominazione identitaria. L'intervento semantico, nella traslazione dell'attributo qualificativo del popolo bosniaco, da «Musulmano» a «Bosgnacco»²³¹, ha così permesso di rinvigorire i legami tra identità nazionale e religiosa.

In questo quadro di rielaborazione dei nessi di giuntura tra momento confessionale e istituzioni, allargato ad una dimensione sovranazionale, si colloca la «Dichiarazione dei Musulmani Europei» (2005) del *reis ul-ulema* di Bosnia-Erzegovina: un documento apprezzabile per l'intenzione di recuperare nel credente islamico la duplice identità di cittadino e di fedele, nel rispetto armonioso dei principi coranici e delle istituzioni laiche di stampo giuridico europeo occidentale²³². Un provvedimento che, tuttavia, non sembra aver esorcizzato i preoccupanti segnali di fondamentalismo islamico inoculato attraverso organizzazioni internazionali ispirate al wahabismo saudita²³³.

Nel 2006 il Consiglio della Comunità Islamica di Bosnia-Erzegovina ha revisionato il proprio statuto risalente al 1997. Si tratta di un atto normativo che più autenticamente di ogni altra fonte giuridica descrive la consistenza legale, in termini di democrazia organizzativa e di pari rapporti con le istituzioni civili, elaborata dalla Comunità islamica. Lo statuto, sin nei principi generali, manifesta l'impegno a promuovere la coniugazione del precetto coranico con le regole di convivenza dettate in uno Stato multietnico e multiconfessionale, tenuto conto della natura sovranazionale della Comunità

²³¹ Osserva bene XAVIER BOUGAREL, *Bosniaks* cit., p. 455 come questo emendamento indichi «l'affermazione di una nuova identità nazionale al pari passo con la promozione dell'Islam ad elemento fondamentale di questa identità (...) il passato islamico e ottomano è riabilitato, i "turcismi" valorizzati nella lingua scritta e parlata». Effettivamente, quella dizione vuole sottolineare l'origine storica confessionale, perché i bosgnacchi sono slavi albanesi convertiti all'Islam sotto il dominio degli Ottomani, teoricamente aderenti all'Islam sunnita. Cfr. *Central and South-Eastern Europe 2002*, Europa Publications, London 2001², p. 126.

²³² Mustafa Cerić, con tale Dichiarazione, propone l'istituzionalizzazione di un Islam europeo e sollecita i musulmani a ricorrere alternativamente ai due codici, quello religioso e quello civile, mantenendosi così fedeli ai dettami della *shari'a* e alle leggi dello Stato. Tale modello ha inevitabilmente sollevato critiche negli ambienti dell'ortodossia islamica e non senza fondamento, se la prospettiva di legalizzazione di un sistema giurisdizionale binario non poggia su una formalizzazione legale o pattizia. Cfr. MUSTAFA CERİĆ, *Deklaracija evropskih muslimana*, in www.rijaset.ba.

²³³ LUCIANO LARIVERA, *Situazione incerta in Bosnia Erzegovina*, in *La Civiltà Cattolica*, 2010/IV, pp. 408-409.

islamica a cui tale normativa si applica (art.80)²³⁴. Il Corano è la fonte generale di organizzazione e di ispirazione delle attività della Comunità (art.4) ed è la fonte delle regole etiche di promozione del bene (artt.7.1 e 7.2) in prospettiva di conservazione delle tradizioni ottomane (artt.2 e 13) e di dialogo interreligioso (art.15): un atteggiamento che è rinnovato negli istituti fondanti della società islamica (art.9)²³⁵.

Lo statuto all'art.16 sancisce i principi di buona amministrazione i quali si sorreggono anche sulla condotta individuale degli amministratori in base ad un criterio che non è solo di competenza tecnica ma soprattutto etico: la «buona reputazione», locuzione di indole morale, è richiamata con incredibile frequenza (artt.17; 27.2; 45.2; 56; 65 e 70). Il capo V è dedicato all'organizzazione della Comunità. Vi si definiscono le strutture organiche amministrative di tipo territoriale²³⁶ e le autorità religiose che ne sono alla guida²³⁷. La Comunità Islamica di Bosnia-Erzegovina è governata da due organi di vertice: il Consiglio, massimo organo rappresentativo e legislativo della Comunità (art.62.1) e la Corte Costituzionale, quale organo giurisdicante di tipo confessionale deputato a «controllare la costituzionalità degli organi e delle istituzioni comunitarie» (art.65).

È da notare che la disciplina della Comunità (artt.69-72) dedica una specifica previsione alla creazione di associazioni sulla base di statuti che siano stati approvati dal Consiglio²³⁸. Degno d'attenzione è anche il disposto ex art.81 che, nel predisporre un meccanismo negoziale aperto all'intervento congiunto dei vertici rappresentativi della confessione, presenta notevoli assonanze con il sistema a contrattazione derivata proprio delle intese quali patti per la regolamentazione di materie di comune interesse tra Stato e entità religiose²³⁹.

²³⁴ Art.1.2: «La Comunità islamica di Sangiacato, la Comunità islamica in Croazia e la Comunità islamica in Slovenia, sono parte integrante della Comunità islamica in Bosnia-Erzegovina»; art.3: «La Comunità islamica in Bosnia-Erzegovina è una parte inseparabile della *Ummah*».

²³⁵ Art.9: «La comunità islamica si prende cura dell'educazione islamica dei suoi membri ed è impegnata a preservare i valori del matrimonio e della vita familiare».

²³⁶ Le *Jamaat* (artt.34-38); le *Majlis* (artt.39-42); il *Riyasat* (artt.49-54).

²³⁷ Il Mufti (artt.43-48); il *reis ul-ulema* (artt.55-61). Si osservi che in Bosnia-Erzegovina i Mufti sovrintendono le otto città cantonali di Sarajevo, Travnik, Zenica, Bihac, Banja-Luka, Mostar, Goradze e Tuzla, mentre un Mufti, quasi ricalcando la struttura dell'Ordinariato militare cattolico, ha competenze militari.

²³⁸ Sul sito web www.licodu.cois.it è consultabile il testo consolidato in lingua serba dello statuto dell'Associazione Ilmiyyah della Comunità islamica in Bosnia-Erzegovina (9 aprile 2008) che si fonda sull'art. 72 dello Statuto nazionale. È da sottolineare il richiamo al criterio della ricorrenza di una condotta individuale integerrima, formulato in termini di «reputazione» goduta dalla persona che ambisca a candidarsi presidente dell'Associazione (art.25).

²³⁹ Art.81: «La Comunità islamica può stipulare contratti che disciplinano il quadro giuridico per

c) *La Chiesa Ortodossa Serba in Bosnia-Erzegovina. I nuovi fronti della «custodia» del nazionalismo balcanico*

La recente storia dell'Europa centro-orientale ci riconsegna un quadro dei rapporti Stato-Chiesa profondamente segnato dalla politica di ateizzazione sistematica della società civile: il fenomeno di secolarizzazione forzata ha espresso una particolare incisività nella regione jugoslava, come attestano i detriti della devastazione spirituale e materiale prodotti dall'ideologia di Stato²⁴⁰.

La classe politica post-comunista della transizione ha inteso recuperare i valori dell'identità culturale livellati dalla falce ideologica – anche con il preciso scopo di evitare omologazioni con i modelli di costume occidentali – con misure che hanno favorito il ritorno in auge nella sfera pubblica della Chiesa ortodossa²⁴¹.

È tuttavia emblematico osservare quanto pesantemente e diffusivamente la parentesi dello Stato-partito abbia inciso sugli equilibri del dialogo interconfessionale ecumenico tra ortodossia e cattolicesimo²⁴². Per altro verso, lo Stato jugoslavo ha promosso una politica ecclesiastica intesa a favorire le confessioni che meglio si uniformassero ad una linea di accomodamento e di compromesso.

A scorgere un'evidente analogia con l'Islam balcanico nell'impostazione dei rapporti Stato-Chiesa, basterà qui prendere in considerazione alcuni documenti riconducibili alla fase di transizione a cavallo dell'elaborazione dei trattati di pace del 1995. In una lettera aperta il Patriarca ortodosso Pavle si rivolgeva al presidente americano Clinton, per contestare la miopia degli accordi di Dayton e puntare l'indice sul modello di ricostruzione della geografia politica regionale che consacrava «l'attuale ingiustizia del dopo-Dayton» a proposito dei nuovi confini territoriali che sezionavano chirurgicamente il suolo balcanico. L'autorevole patriarca della Chiesa serba impetrava alle autorità «eterodirenti» internazionali una rapida revisione delle linee di

le relazioni tra questa e lo Stato. Una bozza di contratto, che viene firmato davanti al *reis-ul-ulema* della Comunità islamica, è approvata dal Consiglio della comunità islamica».

²⁴⁰ AMFILOHIJE RISTO RADOVIĆ, *La chiesa ortodossa serba nella società jugoslava contemporanea. Le «croci» del XX secolo e le difficili prospettive*, in ANDREA PACINI (a cura), AA.VV., *L'ortodossia nella nuova Europa. Dinamiche storiche e prospettive*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2003, p. 345. Per interessanti approfondimenti di carattere storico, CONSTANTINOS G. PITSAKIS, *Dalla Nuova Roma al Commonwealth bizantino: il modello politico religioso di Costantinopoli e la sua espansione oltre i confini dell'impero*, *ibidem*, pp. 3 ss.

²⁴¹ ANDREA PACINI, *L'ortodossia in Europa e nel mondo: profilo demografico e organizzazione ecclesiale*, in ANDREA PACINI (a cura), AA.VV., *Ult. loc. cit.*, pp. 166-167.

²⁴² TOMO VUKSIC, *I rapporti tra i cattolici e gli ortodossi nella Bosnia ed Erzegovina dal 1878 al 1903: uno studio storico-teologico*, Pontificio collegio croato di San Girolamo, Roma, 1991, p. 335 ss.

demarcazione tra territori serbi e croato-bosniaci²⁴³. Con tale proposta a sostegno delle aspettative dei serbi di Bosnia-Erzegovina, Pavle esponeva pienamente il mondo ortodosso alla ribalta del teatro politico.

A chiarire la traiettoria assunta dagli eventi, soccorre un messaggio della Chiesa Ortodossa Serba del maggio 1995, in occasione della ricorrenza dei cinquanta anni dalla fine della Seconda G.M.²⁴⁴

I vescovi ortodossi rivendicavano il diritto dei popoli serbi all'autodeterminazione per la soluzione della «questione serba», e affermavano il rifiuto irretrattabile al riconoscimento della Croazia e della Bosnia-Erzegovina «secondo i loro confini artificiali dell'epoca di Tito» in quanto ciò si sarebbe tradotto in una tragica legittimazione *post factum* della secessione. L'agonia del popolo serbo mostrerebbe quindi una progressione di marcia in continuità lungo un cinquantennio. In questo ampio segmento temporale muterebbe solo la natura fenomenica dei genocidi²⁴⁵. Contro la minaccia di un definitivo annientamento fisico dei caratteri delle due ex Repubbliche jugoslave i vescovi ortodossi reclamavano che l'autorità internazionale non impedisse il ricorso del popolo serbo al diritto internazionalmente riconosciuto di autodeterminazione, per la costruzione del proprio futuro nazionale.

Solo due anni dopo, l'ortodossia balcanica sembrava aver consolidato un fronte comune tra le città di Belgrado, Bucarest e Sofia, con l'orientamento ad abbandonare i programmi politici della nuova generazione politica post-comunista erede del passato regime: le tensioni etniche si sono così cementate dentro gli spazi di un nuovo nazionalismo che, nel corroborare i valori della religione, ha manifestato tendenze ostili all'Europa dell'Unione.

La Chiesa Ortodossa Serba, memore del tradizionale dialogo «sinfonico» tra Chiesa ed Impero, ha rivendicato il suo storico ruolo politico, in quanto «custode nei secoli dei valori nazionali» proiettandone luci ed ombre nel futuro dell'integrazione europea²⁴⁶.

²⁴³ Il progetto avrebbe sottratto ai serbi una porzione territoriale di 30 kmq., situata nei pressi di Trebinje, nell'Erzegovina Orientale, con la perdita del monastero ortodosso di Zavala. Cfr. LORENZO PREZZI, *La proposta di Pavle*, in *Il Regno*, EDB, Bologna, 6/96, p. 143.

²⁴⁴ «*Il destino della Nazione serba*». Dichiarazione della Santa Assemblea dei Vescovi della Chiesa Ortodossa Serba, per il 50° della II Guerra Mondiale, in *Il Regno*, EDB, Bologna, 15/95, pp. 512-513. Per la medesima ricorrenza, anche i Vescovi cattolici di Croazia (1 maggio 1995), ed in seguito quelli di Bosnia-Erzegovina (3 maggio 1995), si espressero con una Lettera che si ispirava al messaggio di reciproco perdono postulato da Giovanni Paolo II nell'omelia a Zagabria (11 settembre 1994) e per Sarajevo (8 settembre 1994).

²⁴⁵ «Un genocidio fisico, dal 1941 al 1945, ed uno morale-spirituale dal 1945 al 1990. Dal 1991 in poi (...) un genocidio parallelo, fisico e spirituale-legale, condotto contro il popolo serbo».

²⁴⁶ La rottura del vincolo di fedeltà con l'*ancien Régime*, com'è noto, è riconducibile alla firma, giudicata dal mondo ortodosso come un atto di abbandono dei «fratelli» di Bosnia e di tradimento del

8. *Le comuni dichiarazioni interconfessionali di intenti nel dopo-Dayton per la ricostituzione delle istituzioni e del dialogo interreligioso*

La comunità internazionale si è spesa senza riserve per realizzare in Bosnia-Erzegovina un sistema multi-etnico stabile. Il modello pseudo confederativo posto in essere (RS e Federazione) ha colto le istanze più immediate, connesse a pulsioni nazionalistiche dei gruppi, ma ha relegato in un angolo il tema dell'identità confessionale, ritenendolo, forse, una proposizione sfuggente del tradizionalismo storico, più consona a letture antropologiche e, perciò, subordinabile all'esigenza prioritaria della ricomposizione etnico-territoriale. L'errore di sottovalutazione ha così generato un grave processo di «polarizzazione culturale» che in Bosnia-Erzegovina si è scaricato, appesantito dai retaggi storici, sul già accidentato proposito di imbastire un dialogo interreligioso²⁴⁷. Questi rilievi, accettabili, mostrano una verità parziale. Etnia e dialogo interreligioso sono fattori comunicanti, ma affatto sovrapponibili. Ripensamenti sull'esistenza di una soluzione «comprensiva» e univoca dei diversi profili (religioso, etnico, culturale, politico e linguistico) del progetto di una pacifica convivenza tra popoli cominciarono infatti a serpeggiare nell'opinione internazionale successiva a Dayton, sino al punto da porre in dubbio la validità della soluzione delle Entità confederate, in quanto funzionale alla questione della *pax religiosa* nazionale²⁴⁸.

In linea di fatto, i punti di attrito interconfessionale si sarebbero smorzati seguendo vie alternative a quelle delineate dai «provvisori» progetti costituzionali. Queste soluzioni mediane avrebbero preferito i percorsi più congeniali all'individuazione di luoghi di comune incontro e di condivisione. La soluzione del negoziato e delle dichiarazioni ecumeniche avrebbe garantito una via preferenziale, senz'altro più adatta allo scopo, di quanto non potesse la legge unilaterale dello Stato.

Il letargismo della comunità internazionale, bene denunciato dal modello proposto dagli Accordi di Dayton, ha innescato una reazione endogena che si è espressa con sviluppi nuovi anche nel terreno confessionale. Le comuni dichiarazioni interconfessionali di intenti da parte dei rappresentanti delle Chiese si sono mosse sulla duplice direttrice della ricostruzione del dialogo

progetto inteso a ricreare una «Grande Serbia», apposta da Milosevic agli Accordi di Dayton. Così, GIANFRANCO BRUNELLI, *Balceni. Dopoguerra. Un secondo '89?*, in *Il Regno* EDB, Bologna, 2/97, p. 16.

²⁴⁷ TATJANA SEKULIC, *Violenza etnica. I Balcani tra etnonazionalismo e democrazia*, Carocci, Roma, 2002.

²⁴⁸ VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols* cit., pp. 235-236.

interreligioso²⁴⁹ e nella ricostituzione dell'edificio legale, con il riconoscimento comune dei diritti umani fondamentali e delle garanzie giuridiche di libertà confessionale.

In quegli anni la ricerca di un dialogo interreligioso coinvolgeva tutti i protagonisti in campo. All'importante appello per la pace, noto come «Dichiarazione di Sarajevo» (17 maggio 1994), fece eco la defezione del rappresentante islamico: assenza ancor più sentita se rapportata con il *placet* del patriarca moscovita Alessio II, presente all'incontro al fianco di Pavle e di Kuharic²⁵⁰.

L'affermazione consensuale che «l'attuale tragico conflitto nei Balcani è un peccato contro ogni religione» saldava un asse di contatto ortodosso-cattolico, ma soprattutto segnava senza compromessi la presa di distanza della religione dalle responsabilità della nomenclatura politica, ponendosi contro ogni interpretazione che intendesse rileggere, deformandola, la tragedia bosniaca come guerra di religione²⁵¹.

I limiti di Dayton hanno prodotto, nel breve periodo, un effetto di attrazione consensuale impensabile solo qualche anno prima. La «Dichiarazione per un comune impegno morale», del 7 luglio 1997 venne sottoscritta dai

²⁴⁹ Il tentativo di ricucitura di storici *vulnera* ha interessato più specificamente i rapporti tra le Chiese cristiane, cattolica ed ortodossa. Ci basti ricordare che ancora nell'estate dell'89 si registravano caustici scambi di invettive tra i due episcopati. La palese chiusura ai tentativi di unità ecumenica proposti dalla Chiesa cattolica durante gli anni Ottanta è comprovata dalla Lettera della Santa assemblea dei vescovi ortodossi serbi «Precondizioni per un dialogo ecumenico» (giugno 1989) ai vescovi cattolici. Questi sono giudicati come nemici del popolo serbo, con la contestazione dell'appoggio della Santa Sede alla secessione della Chiesa ortodossa di Macedonia e al separatismo albanese in Kosovo. In risposta, il cardinale Kuharic, vescovo di Belgrado, a nome della Conferenza Episcopale di Jugoslavia, sottoscriveva una Lettera (12 novembre 1990) con cui non risparmiava strali verso i vescovi ortodossi, rei di impedire ogni iniziativa di dialogo ecumenico e di essere vittime di un ideologico revisionismo storico inteso a denigrare e distorcere la verità sulla figura del Cardinal Stepinac. La Santa Assemblea, avrebbe poi risposto con tono più morbidi (Sessione del *Sabor* ortodosso del dicembre 1990), dichiarandosi «aperta ad un (futuro) dialogo costruttivo». Tentativi di disgelo poi destinati ad essere bruscamente interrotti dalla voce delle armi nel conflitto serbo-croato del 1991.

²⁵⁰ Il *reis ul-ulema* Ceric motivò il suo rifiuto con la richiesta di un'esplicita condanna da parte del clero ortodosso dei crimini commessi dai serbi verso il popolo musulmano. L'incontro interconfessionale superava, in ogni caso, le incertezze del precedente tentativo, noto come «Dichiarazione di Pécs» (8-10 dicembre 1993) e nel quale si registrava un medesimo atteggiamento di chiusura della delegazione islamica, per l'appello deciso alle responsabilità della politica, persino nell'uso strumentale ed illegittimo della religione. Cfr. GUIDO MOCELLIN, *Bosnia-Erzegovina. Le riserve dei musulmani*, in *Il Regno*, 12/94, EDB, Bologna, p. 360 e, circa i lavori svolti nella tavola rotonda organizzata con le Comunità religiose dell'ex Jugoslavia, TONCI ANTE KUZMANOVIC, *Guerra e religioni in Jugoslavia: Dichiarazione di Pécs, Ibidem*, 3/94, pp. 126-128.

Circa le riserve islamiche va ricordato il netto rifiuto al cd. «Piano Owen-Stoltenberg», inteso a dividere la Bosnia-Erzegovina in tre settori territoriali su base etnica. Cfr. *Il Regno*, 16/93, EDB, Bologna, p. 459.

²⁵¹ LUIGI ACCATTOLI, *Il papa a Sarajevo* cit., p. 453.

rappresentanti delle quattro maggiori comunità confessionali di Bosnia-Erzegovina²⁵², sostanzialmente concordi nelle censure sugli accordi americani del 1995, non foss'altro per la flemma che ne circondava e soffocava gli effetti: «Preoccupati per l'attuazione visibilmente lenta e inefficiente degli accordi di Dayton riguardanti la società civile, e profondamente turbati dai recenti eventi spiacevoli nella zona di separazione (...)». Nella comune ammissione di oggettive differenze, le religioni monoteistiche riconoscevano la sussistenza di comuni valori, tra i quali, la dignità dell'uomo, in quanto «dono di Dio»: una dignità che si caricava di una valenza soprannaturale riconducibile alla categoria universale dei diritti umani fondamentali, la cui offesa corrispondeva, in un quadro interreligioso di gerarchia delle fonti giuridiche e teologiche, ad una violazione delle leggi umane e divine²⁵³. Nel condannare ogni forma di violenza, i rappresentanti confessionali elencavano quattro tipologie specifiche e chiedevano alla politica la conferma del riconoscimento dell'esercizio di due libertà basilari: la libera missione nel Paese e la «libera prestazione di servizi religiosi e di tutte le forme di cura pastorale»²⁵⁴.

Questa visione accomunante non sanciva, tuttavia, una stabile ed integrale concordia interconfessionale. È stato osservato, anzi, che il post-Dayton ha ulteriormente approfondito il solco del fallimento del dialogo interreligioso in Bosnia-Erzegovina, se è vero che l'unico punto di convergenza tra le diverse sensibilità consisteva nel rifiuto aprioristico dell'insegnamento nella

²⁵² Mustafa Cerić, *reis ul-Ulema*, Jakob Finci, Presidente della Comunità Ebraica di Bosnia-Erzegovina, il Metropolita Nikolaj Dabrobosanski, nel nome e con l'autorizzazione di Sua Santità il Patriarca serbo Pavle, il cardinale Vinko Puljić, arcivescovo di Sarajevo e presidente della Conferenza episcopale bosniaca. La Chiesa cattolica non si lasciò sfuggire l'occasione per guadagnare una posizione di *leadership*. Il card. Puljić si era infatti reso promotore a Sarajevo, nel giugno dello stesso anno 1997, di un «Consiglio Interconfessionale di Bosnia-Erzegovina». Cfr. VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols*, cit., p. 181.

²⁵³ Dichiarazione, §2: «(...) riconosciamo che le nostre Chiese e Comunità religiose differiscono le une dalle altre, (...). Allo stesso tempo, ci rendiamo conto che le nostre tradizioni religiose e spirituali custodiscono molti valori in comune, e che questi valori condivisi sono in grado di fornire una base autentica per la stima reciproca, la cooperazione e il bene comune in Bosnia-Erzegovina». § 3. «Ciascuna delle nostre Chiese tradizionali e le Comunità religiose riconosce che la dignità dell'uomo e del valore umano sono doni di Dio. Le nostre fedi e religioni, ciascuna a suo modo, ci chiamano a riconoscere i diritti umani fondamentali di ogni persona. La violenza contro le persone o la violazione dei loro diritti fondamentali è, per noi, non solo contro leggi fatte dall'uomo, ma anche una infrazione della legge di Dio».

²⁵⁴ Dichiarazione, §4: «(...) condanniamo ogni violenza contro persone innocenti e qualsiasi forma di abuso o di violazione dei diritti umani fondamentali. In particolare, condanniamo gli atti di odio su base etnica o differenza religiosa: (...) in particolare l'incendio di case, la profanazione di edifici religiosi e la distruzione di cimiteri; l'impedimento del libero diritto al ritorno; gli atti di vendetta; l'abuso dei mezzi di comunicazione, con l'obiettivo di diffondere odio».

scuola pubblica di un'astratta «cultura religiosa»²⁵⁵. Non v'è dubbio che tale perdurante arroccamento sia da ascrivere al ruolo istituzionale storicamente ricoperto dalle confessioni «maggiori»²⁵⁶, ma è evidente che tale reazione di chiusura dei soggetti confessionali riemerge prepotentemente quando le circostanze richiedano la difesa delle cd. «materie sensibili» per l'immediato snaturamento che la loro revisione eserciterebbe sul legame esistente tra confessione, territorio e popolo dei fedeli.

9. La Bosnia-Erzegovina nella prospettiva dell'integrazione europea

Rimane ora da sondare lo stato dell'arte della riforma bosniaca, per completare l'armonizzazione interna agli *standards* europei, e rivedere il modello costituzionale *pro-quota* etnico di Dayton. I rilievi sin qui condotti prospettano nell'emendamento della Costituzione l'esercizio di un vero atto di forza: un passaggio necessario che aprirebbe al Paese la via all'emancipazione dalla condizione di instabilità tuttora dominante negli «Stati deboli» (*weak States*) – il Kosovo e la Macedonia – che nel sud dei Balcani Occidentali rendono ancora necessario il ricorso allo strumento del protettorato²⁵⁷.

Per la Bosnia, la comunità internazionale puntava il dito sulle concrete garanzie di funzionamento democratico, affidate al modello di Dayton, e sentenziava, accomunandola alla situazione al tempo vigente per l'Unione serbo-montenegrina, che «l'architettura costituzionale del Paese non è funzionale»²⁵⁸.

²⁵⁵ VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols*, cit., p. 236.

²⁵⁶ Il contributo costruttivo di soggetti-entità confessionali «minori» alla pace e al dialogo interreligioso è riscontrabile già nel corso della Jugoslavia socialista e riguarda i soggetti non direttamente coinvolti dal conflitto etnico: la Comunità ebraica, la Chiesa pentecostale ed in generale, il mondo protestante, non meno che la presenza localizzata dei francescani. Cfr. VJEKOSLAV PERICA, *Ult. loc. cit.*, p. 221.

²⁵⁷ Cfr. il Rapporto della Commissione Internazionale per i Balcani presieduta da Giuliano Amato, «I Balcani nel futuro dell'Europa», 12 aprile 2005. Vi si sosteneva la necessità dell'attuazione rapida della politica di integrazione dei Paesi d'area balcanica nell'UE, specialmente di Bosnia-Erzegovina, Kosovo e Macedonia: sistemi accomunati da Costituzioni deficitarie, nate orfane del consenso elettorale, affette da una opacità «sistematica delle responsabilità a tutti i livelli di governo», fondate su criteri etnici, etero dirette, in quanto «guidate» dalla comunità internazionale attraverso una serie di accordi stipulati tra il 1994 e il 2002 (Accordo di Washington, Dayton, Ocrida e la cd. «cornice costituzionale» per il Kosovo).

²⁵⁸ Per sostenere la politica di integrazione in Europa il Rapporto auspicava anche la rimodulazione della figura dell'Alto Rappresentante, in forma di Ufficio di rappresentanza (con funzione di negoziatore) dell'UE, con il definitivo abbandono dei cd. «poteri di Bonn» (un pacchetto di poteri speciali per mezzo dei quali, tra l'altro, l'OHR ha facoltà di annullare leggi e destituire personaggi di dubbia identità dagli incarichi politici). Ciò è effettivamente avvenuto nel luglio 2007, con l'istituzione di un Rappresentante Speciale per l'Unione Europea (RSUE) che combina assieme le

Il rapporto interlocutorio tra Sarajevo e Unione Europea si è gradualmente posizionato su due linee di avanzamento, segnalate dalla firma dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione (ASA), stesa il 16 giugno 2008²⁵⁹: all'atteggiamento di buona volontà dell'Europa²⁶⁰, si opponeva l'inerzia della politica di riforma bosniaca, i cui risultati si esaurivano nella pur ragguardevole attività di rinnovamento dell'arsenale legislativo nazionale. Le condizioni di chiusura del procedimento volto all'adesione europea – previo ottenimento dello *status* di potenziale candidato (2003)²⁶¹ – e avviate con la sottoscrizione dell'ASA, non sono state soddisfatte²⁶².

competenze dell'Alto Rappresentante e il mandato di consulenza e sostegno al processo politico di armonizzazione.

Interessanti osservazioni sul tema del protettorato UE in Bosnia-Erzegovina in rapporto al problema dei conflitti etnici è in STEFAN WOLFF – ANNEMARIE PEEN RODT, *The UE and the management of ethnic conflict*, London Routledge, 2012, pp. 133 ss.

²⁵⁹ La Bosnia è l'ultimo tra gli Stati dei Balcani Occidentali ad aver siglato questo strumento pattizio. L'ASA è una tipologia negoziale di recente formulazione e introduce accordi internazionali vincolanti tra gli Stati firmatari, una volta intervenuta la ratifica del Parlamento dello Stato aderente e della totalità dei Parlamenti degli Stati membri (evenienza compiuta tra il 2008, con la firma dell'Estonia e, il 2011, con la ratifica finale della Francia). Detti negoziati impongono l'uniformazione legislativa agli *standards* europei ed il rispetto dei diritti fondamentali vigenti negli Stati a democrazia compiuta (diritti umani; Stato di diritto) e dei criteri del libero mercato vigenti in Europa, ai fini dell'armonizzazione con l'*acquis* comunitario e dell'integrazione nell'UE. Detti accordi concorrono dunque a dar vita ad una più complessa procedura, di cui rivestono il preliminare necessario requisito alla presentazione per la candidatura all'adesione europea.

Cfr. la Decision 6 november 2008 on ratification of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States and Bosnia and Herzegovina (Text. N.149, in *Sl. Gl.*, 2008-12-05, N.10) il cui contenuto contempla, tra l'altro, riferimenti al dialogo politico, alla cooperazione regionale, alle regole di armonizzazione legale e sul controllo legale delle migrazioni.

²⁶⁰ La politica integrazionista dell'UE verso gli Stati dei Balcani Occidentali è di lungo periodo: il Consiglio Europeo di Colonia (10 giugno 1999) adottava un Patto di Stabilità per l'Europa Sudorientale, poi rafforzato con l'avvio del progetto del cd. Processo di Stabilizzazione e Associazione (PSA), del 1999, rivolto a detti Paesi. L'importanza di tale strumento a vocazione regionale risiede nella finalità di promuovere l'accrescimento e consolidamento di relazioni di buon vicinato tra Stati confinanti. Il CE di Feira (giugno 2000) e di Nizza (dicembre 2000), hanno riaffermato la necessità di sostenere la potenziale candidatura di tali Paesi per l'adesione all'UE, una volta soddisfatte le «condizionalità». Lo sviluppo di tali relazioni è stato riassunto nell'incontro UE-Paesi dei Balcani Occidentali (cd. Agenda di Salonicco, 2003) e più recentemente, con la Dichiarazione di Salisburgo (giugno 2008). In questo quadro volto all'integrazione dei Balcani occidentali nell'UE, l'Italia si è resa promotrice della cd. «iniziativa adriatico-ionica», nell'ottobre 1999, con il proposito di dar luogo ad una macro-regione europea (comprendente Italia Croazia, Slovenia, Montenegro, Serbia, Bosnia-Erzegovina e Grecia). Così, LUCIANO LARIVERA, *Situazione incerta*, cit., p. 406. nota 11.

²⁶¹ L'Incaricato europeo per l'integrazione della Bosnia-Erzegovina, Peter Sørensen, si lasciò andare ad un ottimistico vaticinio, poi sconfessato dagli eventi, nell'indicare nel 2014, già precedentemente preconizzato da Giuliano Amato, l'anno simbolico, ad un secolo dallo scoppio della Grande Guerra, per l'ottenimento della candidatura. Vedi anche FRANCO FRATTINI, *L'Ostpolitik dell'Italia. Per superare divisioni antiche e recenti*, in *L'Osservatore Romano*, 30 ottobre 2009, p. 1.

²⁶² Contatto Stampa. Consiglio d'Europa, n.199/15. Una volta chiusa la procedura ASA, con entrata

Eloquente effetto di ciò è nell'ulteriore allungamento della data di entrata in vigore dell'ASA, al 1 giugno 2015, a seguito della ratifica del Parlamento bosniaco. Viziata di opacità si dimostra anche la motivazione dell'evento, dettato non da criteri premiali ma dal tentativo delle istituzioni europee di infondere ulteriore fiducia verso uno Stato che versa in una crisi politica ed economica dall'esito incerto.

Lo stallo delle riforme risiede nel Giano bifronte generato da Dayton: la soluzione delle due Entità²⁶³ che poteva apparire, venti anni fa, come il compromesso ideale alla stabilizzazione e alla ricostruzione materiale e morale di un intero Paese, denuncia oggi le falle di una formula istituzionale datata e logora, incompatibile con una società di Stati organizzati su criteri sovranazionali e interconnessi per dialogo diretto e per un reticolo di diritti e doveri condivisi.

La decisione emessa nel 2012 a Strasburgo dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sul caso Sejdic-Finci (22 dicembre 2009) riassume eloquentemente l'attualità e l'ampiezza delle implicazioni della questione²⁶⁴. La Grand Chamber punta il dito sull'insostenibilità del modello di Dayton nel contesto europeo. La formula delle quote etno-nazionali di mandati e rappresentanze istituzionali cozza con i principi giuridici di equità ispiratori

in vigore il 1 giugno 2015, l'UE ha raccomandato alla Bosnia di insistere sul programma di riforma «(...) incentrato in particolare sulle questioni che interessano direttamente i cittadini. Questo primo programma dovrebbe comprendere riforme pertinenti ai settori dell'economia, dello Stato di diritto e della buona *governance*, nonché affrontare questioni di funzionalità», puntualizzando che affinché possa «prendere in considerazione una [sua] domanda di adesione sono necessari progressi significativi in merito all'attuazione del programma di riforme».

²⁶³ La posizione di antagonismo istituzionale e l'influenza esercitata sullo Stato centrale bosniaco dalle Entità, hanno finito per ingessare le riforme costituzionali e persino frenare quelle già *in itinere*. Esempio, il rifiuto (giugno 2015) opposto dal governo della Republika Srpska alla firma della bozza di riforme economiche precedentemente concordata tra le Parti.

²⁶⁴ I cittadini bosniaci di etnia minoritaria non inclusa nella categoria costituzionale dei cd. «popoli costitutivi», Dervo Sejdic (di etnia Rom e osservatore OSCE sulla condizione dei Rom in Bosnia) e Jakob Finci (ambasciatore della Bosnia in Svizzera, di etnia ebraica e presidente della comunità ebraica di Sarajevo), hanno ricorso alla Corte Europea nel 2006, la quale ha rinviato alla Grand Chamber. La Corte ha accolto le ragioni sostenute dalle parti lese le quali sostenevano l'avvenuta violazione dell'art.14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (sul libero godimento dei diritti sanciti da quella Carta) e dell'art.1 Protocollo 12 (sul principio del libero godimento dei diritti posti da leggi vigenti, conformemente al divieto generale di discriminazione), in rapporto all'art.3, Prot. 1 CEDU (sul diritto alle libere elezioni).

I ricorrenti lamentavano l'impedimento a potersi candidare alla Camera dei Popoli e di poter concorrere nell'elezione alla carica di Presidente della Repubblica, stante il principio di riserva costituzionale ai soli appartenenti ai «popoli costitutivi». Nel secondo caso i ricorrenti hanno invocato l'attuazione di un principio più generale, con l'art.1 del Prot. 12, introdotto nel 2005 e applicato per la prima volta in questa causa, stante l'inapplicabilità dell'art.3 Prot., relativo al caso di eleggibilità presso gli organi legislativi. Cfr. LUCIANO LARIVERA, *Situazione incerta*, cit., p. 401.

dell'UE. La decisione della Corte è ancor oggi lettera morta all'orecchio del riformatore, pur muovendosi su un terreno ambiguo, orientato all'aggiustamento compromissorio dello *status quo*²⁶⁵. Appare in ogni caso significativo che tra le conclusioni elaborate nel Rapporto del Consiglio UE sulla Bosnia-Erzegovina del 2014, l'organismo europeo esplicitamente richiami nella «*reform Agenda*» – oltre ai cd. «criteri di Copenhagen» (sulla riforma socio economica, sullo Stato di diritto e sulla buona amministrazione) e ai principi volti a sostenere i meccanismi di coordinazione nell'UE – i contenuti della precitata sentenza Sejdic-Finci, quali criteri ispiratori per dar seguito alle ormai improcrastinabili riforme istituzionali preliminari all'ingresso dello Stato balcanico in Europa²⁶⁶.

²⁶⁵ La Corte riafferma il giudizio di «non funzionalità» del sistema costituzionale vigente, superato dai fatti e reso obsoleto dagli impegni internazionali che la Bosnia si è assunta con la firma di ingresso e ratifica e l'acquisizione di Stato membro presso le Organizzazioni internazionali (ONU, CE, OSCE). Contestualmente ammette, tuttavia, che una via mediana utile al mantenimento del meccanismo di compartecipazione rappresentativa dei tre popoli costituenti e al rispetto del principio di non discriminazione sia «possibile» (da leggersi come «via obbligata»): ciò, in quanto quel Giudice si ritiene convinto che l'ordinamento giuridico bosniaco non sia ancora maturo per un abbandono del sistema delle quote.

²⁶⁶ «(...)The Council agreed on a renewed EU approach towards Bosnia and Herzegovina on its EU accession path throughout which all conditions, including the implementation of the Sejdic-Finci ruling will have to be met. The Council calls on BiH political leadership to anchor the reforms necessary for EU integration in the work of all relevant institutions» (Conclusioni, n.3). Ed ancora: «Meaningful progress on the implementation of the agenda for reforms (...). When requesting the Commission's Opinion on the membership application, the Council will ask the Commission to pay particular attention to the implementation of the Sejdic-Finci ruling» (Conclusioni, n.7). In *Council conclusions on Bosnia and Herzegovina. Foreign Affairs Council meeting*. Brussels, 15 December 2014.