

La Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina fissa i limiti alla modifica del riparto di competenze tra Stato centrale e entità federali

di Edin Skrebo

Title: The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina sets limits on amending the allocation of competences between the Central State and Federal Entities

Keywords: Bosnia and Herzegovina; Allocation of competences; Constitutional interpretation.

1. – La Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina (nel prosieguo: Corte costituzionale) si è espressa, in seduta plenaria del 26 maggio 2022, con la sentenza *U-2/2022* in materia di riparto di competenze tra Stato centrale ed entità federali. Tema delicato in ragione della natura etnico-territoriale del sistema federale adottato nel Paese balcanico in seguito alla firma del trattato di pace di Dayton (J. Woelk, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Padova, 2008, 66). Con la pronuncia in esame, i giudici costituzionali hanno rafforzato i già tracciati confini dell'assetto federale dello Stato. Infatti, la Corte, pronunciandosi sull'articolo III, paragrafo 5, lettera a) della Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, ha sciolto alcuni importanti nodi in merito al tema della divisione delle competenze. La previsione costituzionale in oggetto disciplina la possibilità per le entità di cedere, tramite una articolata procedura, alcune materie – originariamente di competenza residuale – allo Stato centrale.

I giudici della legittimità costituzionale hanno così confermato l'orientamento giurisprudenziale già delineato dalla Corte con la sentenza *U-11/08* del 30 gennaio 2009, in cui si erano espressi in maniera favorevole sulla possibilità di trasferire allo Stato centrale alcune materie già di competenza delle entità, purché questo procedimento avvenisse “*u skladu sa principima iz člana III/5.a) Ustava BiH*” (“secondo i principi delineati dall'articolo III, paragrafo 5, lettera a) della Carta”, par. 20; questa e le traduzioni che seguono sono dell'autore) e risultasse da una volontà definitasi chiaramente nelle assemblee parlamentari delle entità (par. 21). Tuttavia, questa prima sentenza della Corte ha riguardato una sola delle materie sino ad ora cedute alle istituzioni centrali, lasciando aperte ulteriori questioni riguardanti l'applicabilità di tale previsione costituzionale negli altri casi. Così, con la sentenza *U-2/2022*, i giudici, chiamati ad esprimersi su alcuni atti parlamentari della *Republika Srpska* – una delle due entità che compongono lo Stato federale della Bosnia ed Erzegovina – hanno ricomposto ad unità il tema delle “competenze addizionali”, risolvendo, forse in modo definitivo, la questione degli effettivi poteri delle Entità in questo ambito.

2. – Prima di esporre gli elementi principali del giudizio, appare opportuno fornire – senza pretese di esaustività e di completezza – alcune sommarie indicazioni sul tema del riparto di competenze, come previsto dalla Costituzione della Bosnia ed Erzegovina.

La Carta all'articolo III, primo paragrafo, contiene un elenco di materie spettanti, in via esclusiva, alle istituzioni centrali dello Stato (di seguito si fa riferimento al termine "Stato" al fine di indicare il livello federale, evitando di utilizzare l'espressione federazione, per non creare possibili fraintendimenti con la Federazione di Bosnia ed Erzegovina, che è l'altra entità del Paese). Queste possono essere distinte in due macrocategorie: da una parte, le competenze esterne e, dall'altra, quelle interne. Nel primo gruppo rientrano la politica estera (a), la politica commerciale estera (b), il rispetto degli impegni internazionali assunti dallo Stato (e), le relazioni con l'Interpol e (g) l'istituzione ed il funzionamento dei mezzi di comunicazione internazionali (h). Nella categoria delle competenze statali interne, invece, sono comprese la politica doganale (c), la politica monetaria (d), la politica sull'immigrazione, i rifugiati ed i richiedenti asilo (f), la regolazione dei rapporti tra le entità federali che compongono lo Stato federale (i) ed il controllo dello spazio aereo (j).

Il paragrafo terzo, lettera a) del medesimo articolo, poi, sancisce che tutte le competenze ed i poteri non espressamente attribuiti in Costituzione alle istituzioni dello Stato appartengono in via residuale alle entità.

Tuttavia, il testo della Carta fondamentale aggiunge, al paragrafo quinto, lettera a), che lo Stato può assumere ulteriori competenze, definite appunto dal testo originario della Costituzione – redatto in lingua inglese – come "*additional responsibilities*". In pratica, i costituenti hanno previsto tre particolari casi in cui le competenze esclusive dello Stato possono essere incrementate (C. Steiner, N. Ademović, *Constitution of Bosnia and Herzegovina. Commentary*, Sarajevo, 2010, 594-604). Una di queste modalità con cui le istituzioni statali possono ampliare le proprie materie di competenza è quella della cessione, attraverso un procedimento articolato in più fasi. Infatti, le entità possiedono la facoltà di trasferire una o più materie di cui dispongono *de residuo* allo Stato centrale. Tale procedura, volendo esemplificare, ha inizio con la discussione e l'eventuale approvazione di un progetto di traslazione delle competenze all'interno dell'Assemblea parlamentare delle entità. Non vi può essere nessun tipo di passaggio di competenze se prima non sia stata espressa la volontà delle entità di procedere con la cessione, che appunto viene confermata attraverso la votazione di una legge che incarica i governi delle entità – con una sorta di mandato – di dare avvio alle trattative con il governo dello Stato centrale. Una volta raggiunto l'accordo, questo deve essere messo ai voti presso i due rami dell'Assemblea parlamentare della Bosnia ed Erzegovina. Qualora il testo dell'accordo incontri il favore del Parlamento statale, si procede con l'adozione di una apposita legge che andrà a disciplinare la nuova materia di competenza dello Stato centrale e provvederà, inoltre, alla creazione di una nuova istituzione che possa svolgere le competenze "addizionali".

Nel corso della storia costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, le entità hanno fatto uso in diverse occasioni di questa previsione costituzionale per cedere alcune materie. Nel 2003, infatti, l'ambito della tassazione indiretta e delle accise è stata trasferita in capo allo Stato. ("*Službeni glasnik BiH*" br. 44/03, 52/04, 34/07, 4/08, 50/08 – ZO, 49/09, 32/13, 91/17, 29.12.2003). Tra il 2004 e il 2005 ulteriori discipline sono state trasferite dall'alveo delle competenze delle entità a quello dello Stato centrale. In particolare, è seguita la creazione del Consiglio superiore della magistratura e della procura della Bosnia ed Erzegovina ("*Službeni glasnik BiH*" br. 25/04, 01. 6. 2004): organo che si occupa di salvaguardare l'indipendenza della magistratura e di giudicare il lavoro dei magistrati, nonché delle loro carriere.

Infine, anche la materia della difesa nazionale è stata trasferita a livello centrale, con la creazione di un unico esercito a livello statale (“*Službeni glasnik BiH*” br. 88/05, 05.10.2005) – non più organizzato tra le due entità – tramite l’adozione di una legge sulla difesa della Bosnia ed Erzegovina (“*Službeni glasnik BiH*” br. 88/05, 05.10.2005), a cui è poi seguita l’istituzione dell’Agenzia per la sicurezza e la difesa nazionale (“*Službeni glasnik BiH*” br. 12/04, 22.03.2004) e la fondazione dell’Agenzia statale per la ricerca e la difesa (“*Službeni glasnik BiH*” br. 27/04, 23.04.2004).

Proprio questa particolare procedura di trasferimento delle competenze – in ragione della sostanziale carenza di indicazioni in Costituzione, ma definitasi in via di prassi – è stata l’oggetto del giudizio di legittimità costituzionale qui in commento. Una sentenza che, ad oggi, con la sua decisione, ha cristallizzato la procedura di trasferimento e definito i limiti delle competenze delle entità in questo settore.

3. – La Corte costituzionale si è espressa sul conflitto di attribuzione tra lo Stato e la *Republika Srpska*, in seguito all’adozione di quattro atti da parte dell’Assemblea nazionale di questa entità, dopo essere stata adita da quindici membri della Camera dei Rappresentati dell’Assemblea parlamentare della Bosnia ed Erzegovina.

Certamente non è questa la sede per analizzare dettagliatamente le competenze della Corte costituzionale; tuttavia, mette conto fare un rapido cenno in merito alla disciplina sul conflitto di attribuzione nell’ordinamento costituzionale del Paese. Infatti, stando al dettato dell’articolo VI, paragrafo terzo, la Corte costituzionale è l’unico organo competente a giudicare su qualsiasi conflitto di attribuzione tra le due entità, tra lo Stato centrale e le entità o tra le istituzioni della Bosnia ed Erzegovina (L. Montanari, *La composizione della Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina tra influenza del fattore etnico e garanzie internazionali*, in M. Calamo Specchia (cur.), *Le Corti costituzionali: composizione, indipendenza, legittimazione*, Torino, 2011, 124). Legittimati a sollevare il conflitto di attribuzione sono i membri della Presidenza collegiale (uno per ognuno dei tre “popoli costitutivi”: bosgnacco, serbo e croato), il Presidente del Consiglio dei ministri, il Presidente o un quarto dei membri delle assemblee parlamentari statali o delle entità. Per quanto riguarda, invece, le materie oggetto di giudizio – e di cui si dirà meglio oltre – la Costituzione prevede esplicitamente la competenza a giudicare se le disposizioni costituzionali o legislative delle entità siano in accordo con la Costituzione statale e se le decisioni delle entità di instaurare rapporti con gli stati confinanti rispettino il testo costituzionale e il principio della sovranità territoriale del Paese. Tuttavia, come verrà descritto sotto, questo è un elenco aperto, per cui anche le materie non espressamente previste possono essere oggetto di giudizio costituzionale.

La “Dichiarazione sui principi costituzionali” (*Br. 02/1-021-1034/21*), adottata il 10 dicembre del 2021, è stata il primo atto ad essere sottoposto al giudizio della Corte. Con tale documento, l’Assemblea nazionale della *Republika Srpska* ha sancito la non vincolatività per l’entità serba della legge statale che regola le materie cedute allo Stato. In quanto, nell’interpretazione fornita dall’Assemblea, le materie di competenza delle istituzioni statali sarebbero solamente quelle tassativamente elencate all’articolo 3, paragrafo 1, lettera a) della Costituzione. Questo significa che le competenze addizionali, non essendo state espressamente elencate *ab origine* nella Carta, né aggiunte successivamente nella lista del paragrafo 1, con revisione costituzionale, ma definite da una legge statale, non rientrano tra le competenze esclusive dello Stato e ciò non impedirebbe al Parlamento della *Republika Srpska* a procedere con una revisione della propria

Costituzione per reintegrare le materie precedentemente cedute (parr. 17, 19 e 20). Con una rigida interpretazione del testo costituzionale, l'Assemblea nazionale ha ritenuto che l'obbligo di rispettare la Costituzione statale – sancito dall'art. 3, paragrafo 3, lettera b) – riguardasse il solo testo costituzionale e non anche le leggi dello Stato che disciplinano le materie cedute alle istituzioni centrali.

Inoltre, l'Assemblea nazionale ha fornito le indicazioni necessarie all'esecutivo dell'entità per riappropriarsi delle materie precedentemente cedute adottando una serie di "Conclusioni".

Con la prima "Conclusione sull'informativa dell'Assemblea nazionale sulla magistratura" (*Br. 02/1-021-1032/21*) del 10 dicembre 2021, il Parlamento dell'entità ha incaricato l'esecutivo di preparare, entro sei mesi, un progetto di legge finalizzato alla creazione di un Consiglio superiore della magistratura e della procura della *Republika Srpska*. Reintegrando così la materia della magistratura superiore, precedentemente ceduta al livello statale, tra le competenze residuali dell'entità (parr. 4 e 5) e disapplicando così la legge che disciplinava già la materia a livello statale.

Con la "Conclusione sull'informativa dell'Assemblea nazionale in materia di difesa e sicurezza nazionale" (*Br. 02/1-021-1033/21*) del 20 dicembre del 2021, l'organo legislativo ha impegnato il Governo dell'entità a presentare un disegno di legge per riordinare le competenze nell'ambito della sicurezza nazionale e delle forze armate (parr. 4 e 5).

Con l'adozione, il 10 dicembre del 2021, delle "Conclusioni sull'informativa dell'Assemblea nazionale in materia di tassazione indiretta" (*Br. 02/1-021-1031/21*), il Parlamento dell'entità ha, poi, definito il perimetro della futura legislazione in materia di tassazione indiretta, attraverso l'ideazione di un sistema di imposizione fiscale slegato da quello statale (parr. 5 e 6).

Infine, con l'ultima "Conclusione" (*Br. 02/1-021-1030/21*), l'Assemblea nazionale ha sancito la futura cessazione della validità di qualsiasi atto di livello statale nelle materie sopra elencate a decorrere dall'adozione, da parte del Parlamento della *Republika Srpska*, degli atti necessari per reintegrare le competenze precedentemente cedute allo Stato. Inoltre, al paragrafo 2 del documento, l'Assemblea pone il termine di sei mesi dalla pubblicazione del testo per l'adozione degli atti necessari.

Volendo riassumere e porre in prospettiva questi atti, l'Assemblea nazionale della *Republika Srpska* ha cercato ritirare il proprio consenso, precedentemente espresso, nell'ambito delle materie cedute alla competenza dello Stato, al fine di (re)integrarle. Forte del fatto che queste, ad oggi, non sono espressamente disciplinate in Costituzione, ma da una serie di leggi adottate dall'Assemblea parlamentare della Bosnia ed Erzegovina. Su tali basi, la maggioranza parlamentare dell'Assemblea nazionale ha incaricato il governo non solo a reintegrare l'ambito della magistratura, della difesa nazionale e della tassazione indiretta, ma ha anche espresso la volontà di creare delle istituzioni parallele a livello locale.

Di fronte ad una tale situazione, sulla base dell'articolo VI, paragrafo 3, lettera a), che, come visto sopra, disciplina il giudizio sul conflitto di attribuzione, quindici parlamentari – quindi un quarto dei componenti l'Assemblea parlamentare – hanno presentato un ricorso avverso la "Dichiarazione sui principi costituzionali", facendo valere la violazione dei paragrafi 3, 6, 10 del Preambolo della Costituzione e del principio di "continuità dello Stato", previsto all'articolo I, paragrafo 1 della Carta, nonché dell'articolo I, paragrafo 2 e rispetto agli articoli III, paragrafo 3, lettera b) e articolo III, paragrafo 5, lettera a), recanti rispettivamente il principio democratico, quello di gerarchia tra le fonti dell'ordinamento e il tema delle competenze addizionali.

Inoltre, i parlamentari hanno contestato la legittimità costituzionale delle “Conclusioni sull’informativa dell’Assemblea nazionale” nella parte in cui autorizza il mutamento del riparto di competenze e la creazione di ulteriori organi. In quanto, i ricorrenti hanno affermato che la Costituzione della Bosnia ed Erzegovina possiede, in via esclusiva, il potere di stabilire il riparto di competenze tra Stato ed entità e che tale mutamento può avvenire nei soli modi e termini previsti dalla Costituzione statale (par. 11). Cioè secondo il procedimento di revisione costituzionale disciplinato all’articolo X, primo paragrafo della Carta.

Inoltre, i ricorrenti hanno sottolineato come il testo costituzionale non preveda la possibilità per le entità di ritirare il proprio consenso circa le materie che queste abbiano ceduto alle istituzioni statali. Infatti, la medesima Corte aveva già affermato con la sentenza *U-11/08*, del 30 gennaio del 2009, che una competenza esclusiva dello Stato non può essere trasferita alle entità, perché la “*Ustav BiH ne propisuje takvu mogućnost*” (“Costituzione non conosce e non prevede una tale possibilità”, par. 22). Per questo, i parlamentari hanno rilevato una palese incostituzionalità degli atti adottati dall’Assemblea nazionale della *Republika Srpska*, in quanto accolti con “*s ciljem suspendiranja ustavnog poretka države BiH i s namjerom uzurpiranja nadležnosti države BiH, te da oni predstavljaju pokušaj izmjene raspodijeljenih nadležnosti između države i entiteta*” (“il fine di sospendere l’ordinamento costituzionale della Bosnia ed Erzegovina e con l’intento di usurpare le competenze dello Stato e che tali atti costituiscono un palese tentativo di rovesciamento del riparto di competenze tra lo Stato e le entità”, par. 13).

Merita qui illustrare, in primo luogo, la posizione assunta dall’Assemblea nazionale della *Republika Srpska*, quale parte in giudizio. Infatti, l’articolo 16 del Regolamento della Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina prevede la necessaria partecipazione in giudizio non solo di coloro che hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale, cioè i soggetti legittimati dall’articolo VI, paragrafo 3, lettera a) della Costituzione, sopra descritti; ma anche dell’organo che ha adottato l’atto sottoposto a giudizio. In questo caso, appunto, l’Assemblea nazionale della *Republika Srpska*. Inoltre, come nel caso di specie, i giudici della Corte possono richiedere la presentazione di memorie scritte o di qualsiasi altro documento necessario per la decisione (art. 16, par. 3, Regolamento Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina).

L’Assemblea nazionale, chiamata dalla Corte costituzionale ad esprimere la propria posizione sul punto, si è pronunciata in prima battuta sulla natura giuridico-formale degli atti adottati. La commissione parlamentare a ciò preposta, ha affermato che – seguendo una interpretazione letterale del testo Costituzionale – la Corte costituzionale, nel caso di specie, non era competente a giudicare gli atti che l’Assemblea ha adottato, in quanto sia le “Dichiarazioni” che le “Conclusioni” sono fonti di rango secondario e non primario (par. 30). Infatti, la commissione ha sottolineato nella propria risposta che l’articolo VI, paragrafo 3, lettera a) della Carta, sancisce in modo esplicito che la Corte può esprimersi solo sulle leggi e le Costituzioni delle entità, non facendo riferimento alle fonti secondarie. Inoltre, ha ricordato che ognuna delle dichiarazioni votate dall’Assemblea era “*prije svega, politički akt*” (“prima di tutto, un atto eminentemente di indirizzo politico”, par. 30), come lo stesso Regolamento dell’Assemblea nazionale della *Republika Srpska* definisce, all’articolo 178, le “Dichiarazioni”. Inoltre, a sostegno della propria posizione, l’Assemblea ha ricordato come la Corte ha già, con la sentenza *U-6/08* del 30 gennaio del 2009, pronunciato una decisione di inammissibilità in un caso simile, perché l’oggetto della questione di legittimità costituzionale non era una legge o una fonte primaria, ma appunto una “Dichiarazione”. Inoltre, sempre nel medesimo caso, i giudici hanno sentenziato che tale documento non poteva essere interpretato né sotto il profilo sostanziale né materiale come un atto legislativo,

ma come mero atto di indirizzo politico non poteva essere sottoposto al giudizio di legittimità costituzionale da parte della Corte (par. 30).

Per quanto concerne, invece, il piano del merito, l'Assemblea ha sostenuto che, sulla base di quelli che sono i principi stabiliti degli accordi di pace di Dayton, la *Republika Srpska* non può fare altro che attenersi rigidamente al dettato del testo costituzionale (par. 31). Questo significa che, non essendo mai intervenuta una modifica alla Carta fondamentale per quanto riguarda l'ampliamento delle materie di competenza dello Stato, la *Republika Srpska* si riserva la "*nadležnost i puno pravo na donošenje predmetnih zaključaka*" ("competenza residuale su tali materie e il pieno diritto di adottare gli atti oggetto del giudizio", par. 31).

4. – Prima di affrontare il merito della questione – anche sulla scorta delle posizioni assunte dall'Assemblea nazionale – appare interessante ripercorrere il ragionamento che la Corte ha sostenuto rispetto all'ammissibilità dell'oggetto della questione di legittimità e sulla propria competenza a giudicare un atto di fonte secondaria.

I giudici, dopo aver constatato che i ricorrenti erano effettivamente titolari del potere di proporre la questione sul conflitto di attribuzioni tra Stato ed entità, in quanto quindici deputati della Camera dei Rappresentanti dell'Assemblea parlamentare della Bosnia ed Erzegovina costituiscono il numero minimo prescritto dall'articolo VI, paragrafo 3, lettera a) della Costituzione (par. 65), si sono pronunciati sulla facoltà della Corte di sindacare una fonte secondaria.

In primo luogo, hanno affermato che sia le "Dichiarazioni" che le "Conclusioni" adottate dall'Assemblea nazionale sono delle fonti secondarie e questo non può essere messo in dubbio (par. 66). Inoltre, la Costituzione all'articolo VI, paragrafo 3, lettera a) sancisce che la Corte costituzionale è competente a giudicare "*any dispute that arises under this Constitution between the Entities or between Bosnia and Herzegovina and an Entity or Entities [...], including but not limited*" (in inglese nel testo ufficiale) la legittimità delle leggi o delle costituzioni delle entità rispetto alla Carta costituzionale statale (par. 66).

Tuttavia, viene sottolineato che ormai nella prassi consolidata della Corte (a partire dalla sentenza *U-4/05* del 22 aprile 2005), l'articolo VI, terzo paragrafo, lettera a) ha subito una interpretazione estensiva, in quanto gli stessi costituenti hanno voluto inserire la formula "*includendo, ma non limitando*" l'oggetto del giudizio alle sole leggi e costituzioni delle entità, proprio con l'intento di estendere il novero delle fonti giustiziabili da parte della Corte costituzionale oltre quelle primarie (par. 14). Per questo motivo, i giudici si sono riservati il potere di decidere sull'ammissibilità di ogni singolo caso, quando l'oggetto del giudizio di legittimità sia una fonte secondaria (sentenza *U-6/06* del 20 marzo 2006, par. 21). Questo significa che la Corte ha il potere di esaminare e definire la sostanziale qualificazione giuridica di qualsiasi atto, senza limitarsi a quella formale, fornita dalle parti in giudizio (par. 21). Così, nella successiva giurisprudenza, i giudici hanno affermato la propria competenza sulle fonti secondarie (oltre che primarie) in presenza di un conflitto di attribuzione che abbia ad oggetto "*akti i aktivnosti jednog od entiteta mogu pokrenuti pitanje postojanja spora između tog entiteta i BiH o nekom pitanju iz Ustava*" ("atti e/o attività adottati da una o entrambe le entità, in grado di ledere le reciproche sfere di competenze stabilite dalla Costituzione", sentenza *U-10/14* del 4 luglio 2014, par. 75). Per questo, concludono i giudici, la Corte, nella sua prassi, ha evidenziato che i conflitti di attribuzione "*može proizlaziti iz redovnih, pozitivnih proprisa, već se mora ticati određenog pitanja koje je regulirano samim Ustavom*" ("non solo possono derivare da atti giuridici ordinari e positivi, ma è sufficiente che la materia del contendere sia regolata dalla Costituzione e che il riparto di competenze venga messo in discussione"), affinché

la Corte sia legittimata ad esprimersi (sentenza *U-12/08* del 30 gennaio 2009, par. 7). Tuttavia, viene precisato poi, questo non significa che qualsiasi fonte secondaria o “azione” delle entità, che si ritenga in contrasto con il dettato della Costituzione, debba essere ritenuta ammissibile *ipso facto* dai giudici della Corte come oggetto di giudizio di legittimità costituzionale. In quanto, “*prilikom razmatranja nadležnosti ne ogrničava samo na vrstu akata, već je neophodno temeljito analizirati sadržaj spornih akata i posljednice koje taj akt proizvodi*” (“ciò che rileva per il giudizio è il contenuto sostanziale dell’atto in questione e gli effetti che questo produce e non tanto la sua determinazione formale quale fonte primaria o secondaria”, sentenza *U-28/13* del 26 marzo 2015, par. 17).

Sulla scia di questa giurisprudenza, i giudici hanno aperto le loro riflessioni sulla natura della “Dichiarazione” e delle “Conclusioni” adottate dall’Assemblea nazionale della *Republika Srpska*. Nel caso di specie, hanno evidenziato che questi atti, congiuntamente intesi, pongono dei chiari obblighi per l’esecutivo della *Republika Srpska*. Infatti, sia la “Dichiarazione” che le “Conclusioni” indicano il termine specifico di sei mesi per l’adozione degli strumenti necessari al reintegro delle materie precedentemente cedute (par. 77). Per questo, la Corte ha affermato che appare “*više nego očigledno da bi usvajanje navedenih zakona imalo trenutno dejstvo i moglo izazvati ozbiljne probleme za državu BiH i funkcije njenih nadležnosti*” (“palese oltre ogni misura il fatto che l’adozione di tali atti avrebbe un effetto diretto e potrebbe arrecare seri problemi per l’ordinamento statale della Bosnia ed Erzegovina e per il funzionamento del riparto delle competenze”, par. 77).

Ragion per cui, i giudici della legittimità costituzionale hanno osservato che con la “Dichiarazione” e le “Conclusioni”, l’Assemblea nazionale ha voluto fornire, in realtà, delle indicazioni molto precise su come mutare il vigente riparto di competenze. Questo significa che gli atti in questione, pur essendo fonti secondarie, producono potenzialmente un effetto diretto e negativo sull’ordinamento statale. Su queste basi, la Corte ha sancito l’ammissibilità del giudizio sul conflitto di attribuzione tra Stato ed entità. In quanto, gli atti adottati dall’Assemblea nazionale costituiscono “*konkretnu opasnost stabilnosti i sigurnosti državnog sistema*” (“un pericolo reale e concreto per la stabilità e la certezza dell’ordinamento dello Stato”, par. 78).

Assumendo questa decisione, la Corte ha (ri)affermato l’uso del principio sostanziale, piuttosto che quello formale, quale criterio di ammissibilità rispetto agli atti da essa sindacabili: non limitando, quindi, il proprio giudizio alle sole fonti primarie. Tuttavia, i giudici hanno ricordato anche che l’esame sulla sindacabilità di tali fonti secondarie deve essere svolto rispetto ad ogni singolo caso sottoposto alla Corte. Dove, l’argomento dirimente per l’ammissibilità o meno della fonte secondaria, sottoposta al giudizio, rileva rispetto alla concreta possibilità di produrre un effetto *diretto* e *potenziale* sull’ordinamento giuridico statale (par. 73).

5. – Esaminando adesso il merito della questione sottoposta a giudizio, emerge fin da subito il ragionamento di ampio respiro svolto dalla Corte, quasi a voler escludere qualsiasi possibilità di fraintendimento e per definire in modo chiaro il perimetro delle “competenze addizionali”.

I giudici, anzitutto, hanno ribadito quelli che sono i principi alla base del sistema gerarchico delle fonti nell’ordinamento bosniaco-erzegovese. In particolare, hanno ricordato che dall’articolo III, paragrafo 3, lettera b) deriva una “*normativn[a] hijerarhij[a] između državnog ustava i entitetskog pravnog sistema, i propisuje kako se entiteti i sve njihove administrativne jedinice moraju u potpunosti pridržavati*” (“chiara gerarchia delle fonti normative, a cui le entità e le loro unità amministrative si devono integralmente attenere”, par. 81). Perciò gli atti adottati

dalle entità non si possono porre in contrasto con le disposizioni costituzionali, come già peraltro sancito nella sentenza *U-5/98* del 29 gennaio 2000. Inoltre, viene ricordato che la materia della divisione dei poteri e del riparto di competenze tra Stato ed entità viene regolato esclusivamente dalla Carta costituzionale statale (par. 81).

Da questa considerazione i giudici ne hanno fatto discendere una ulteriore: per cui deve essere rispettato da parte delle entità non solo quanto stabilito dalla Costituzione, ma anche dalle leggi statali che vengono adottate in quei settori di competenza esclusiva dello Stato, secondo il principio del riparto di competenze (par. 82). Posizione, questa, in realtà, già assunta con la sentenza *U-14/04* del 29 ottobre 2005. Per cui, le leggi adottate dall'Assemblea parlamentare della Bosnia ed Erzegovina, in quanto frutto della volontà di un organo statale, sono pienamente vincolanti per le entità. Detto in altri termini, le leggi statali adottate dall'Assemblea parlamentare bosniaco-erzegovese nelle materie che sono state cedute alla competenza statale da parte delle entità sono certamente vincolanti per queste ultime (par. 82).

Il fatto che l'Assemblea nazionale ritenga di poter disporre delle materie in questione – hanno sentenziato i giudici – per il solo fatto che queste non siano state integrate nell'elenco delle competenze esclusive dello Stato all'articolo III, paragrafo 1, lettera a) non trova nessun appiglio costituzionale. Infatti, la cessione delle materie da parte delle entità è avvenuta per mezzo di un accordo tra queste e lo Stato, sulla base dell'articolo V, paragrafo 5, lettera a). Quindi, "*nepobito je [...] da je BiH preuzela nadležnosti od entiteta*" ("è incontestabile [...] che le materie cedute dalle entità siano oggi di competenza esclusiva delle istituzioni statali", par. 85). Per questo, le leggi statali che disciplinano la magistratura, la tassazione, la difesa e la sicurezza nazionale vanno ad integrare la disposizione costituzionale sul riparto di competenze (par. 84). Tali materie, infatti, sono di competenza esclusiva dello Stato, "*bez obzira na to što, [...] te nadležnosti nisu bile eksplicitno propisane Ustavom*" ("anche se non sono espressamente previste in Costituzione", par. 84) e per questo la posizione dell'Assemblea nazionale – che sostiene, invece, la propria competenza su di esse – non può in alcun modo essere accolta.

Inoltre, hanno affermato i giudici, per le materie che sono passate nell'alveo della competenza statale, in seguito alla cessione da parte delle entità, non può – quale logica conseguenza – sussistere una competenza delle entità su queste, per una eventuale e successiva reintegrazione (par. 90). Infatti, questi ambiti sono diventati di competenza esclusiva dello Stato e possono essere regolati solamente dall'Assemblea parlamentare della Bosnia ed Erzegovina. Quale logica conseguenza di quanto appena detto, la Corte ha ricordato, inoltre, che solamente l'Assemblea parlamentare statale può adottare la legislazione nelle materie di propria competenza e nessun altro organo statale o delle entità può farlo. Pertanto, gli atti dell'Assemblea nazionale della *Republika Srpska* non possono sortire come effetto la modifica del riparto di competenze già definito (par. 90) o ripristinare quelle cedute.

Qui, però, i giudici si sono addentrati ulteriormente nella questione: avendo affermato che neppure un nuovo accordo tra le entità può avere come conseguenza giuridica la reintegrazione delle materie trasferite allo Stato. Infatti, "*u Parlamentarnoj skupštini BiH bi bila donesena odgovarajuća odluka o prenosu dodatnih nadležnosti na entitete*" ("è l'Assemblea parlamentare dello Stato l'unico organo competente a poter decidere sulla restituzione delle materie cedute dalle entità", par. 90). Il punto appare interessante, soprattutto, se letto in combinato con un altro passaggio della sentenza: precisamente il paragrafo 88. La Corte ha qui affermato che la cessione delle competenze dalle entità allo Stato è un processo *reversibile* (par. 88). Per cui, quelle materie che sono divenute di competenza esclusiva dello Stato in seguito al trasferimento delle medesime da parte delle

entità sulla scorta della procedura prevista dall'articolo III, paragrafo 5, lettera a), possono effettivamente tornare nella disponibilità delle entità. Tuttavia, precisano i giudici, tale reintegrazione non può avvenire con un atto adottato dalle entità, ma esclusivamente se l'Assemblea parlamentare della Bosnia ed Erzegovina esprime la propria volontà di cedere tali materie (par. 90). Questo passaggio risulta particolarmente interessante, perché né la Costituzione né qualsiasi altra fonte normativa disciplinano la possibilità per lo Stato di cedere alle entità le proprie competenze. Con questa sentenza, invece, i giudici hanno sancito che la *devolution* delle competenze non sole è possibile, ma anche costituzionalmente legittima. Questo conferma, nuovamente, che le materie di competenza esclusiva dello Stato rientrano nella sola disponibilità degli organi centrali e solo questi possono cedere, eventualmente, parte di tali competenze alle Entità.

Concludendo il loro ragionamento, i giudici della legittimità costituzionale hanno affermato che gli atti adottati dall'Assemblea nazionale della *Republika Srpska* costituiscono una violazione del riparto di competenze, in quanto le materie in questione spettano in via esclusiva allo Stato. Di conseguenza, gli atti adottati dall'Assemblea nazionale della *Republika Srpska*, nella parte in cui prevedono in maniera unilaterale la modifica del riparto di competenza, sono dichiarati incostituzionali, ponendosi in contrasto con l'articolo I, paragrafo 2 della Costituzione e con l'articolo III, paragrafo 3, lettera b): rispettivamente recanti il principio della *rule of law* e l'allocazione delle competenze tra Stato ed entità.

È interessante osservare come i giudici abbiano voluto anche sottolineare, proprio in conclusione, che con la "*ovom odlukom ne dovodi u pitanje pravo Narodne skupštine da razmatra pitanja prenosa nadležnosti i da u pogledu toga preduzima dogovarajuće inicijative*" ("presente sentenza non si intende mettere in dubbio il diritto dell'Assemblea nazionale di discutere il proprio indirizzo politico per quanto riguarda l'assetto federale dello Stato", par. 93). Qui, infatti, i giudici, in un certo senso, sembrano consci dei possibili risvolti politici di questa sentenza. Basti ricordare che il sentimento secessionista della *Republika Srpska* è sempre stato molto forte. Per questo, la Corte ha voluto ricordare che oggetto del giudizio non è stato l'idea di una possibile maggiore autonomia per l'entità a maggioranza serba, ma la forma degli atti che l'Assemblea nazionale ha voluto adottare per raggiungere tale fine.

Una questione giuridica particolarmente interessante e al contempo di una certa attualità, che emerge dalla sentenza in commento, è quella riguardante l'approccio "originalista" adottato dall'Assemblea nazionale della *Republika Srpska* nell'interpretazione del dettato costituzionale. Infatti, nel medesimo periodo in cui si è espressa la Corte bosniaco-erzegovese anche una decisione della Corte suprema degli Stati Uniti ha sollevato un importante dibattito sull'approccio "originalista" e quello incentrato sul "*living constitution*", precisamente con la causa *Dobbs, State Health Officer of the Mississippi Department of Health, et al. v. Jackson Women's Health Organization et al*, No. 19-1392, 597 U. S. del 24 giugno 2022 (sul dibattito tra i due approcci emersi con la sentenza della Corte suprema si rimanda a: C. Caruso, *Originalismo e politicità della Corte suprema degli Stati Uniti*, in *Rivista AIC*, www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/07-2022-originalismo-e-costituzione/originalismo-e-politicita-della-corte-suprema-degli-stati-uniti; L. P. Vanoni, *Originalismo e Costituzione: una risposta*, Id., www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/07-2022-originalismo-e-costituzione/originalismo-e-costituzione-una-risposta; Q. Camerlengo, *Originalismo e "living Constitutionalism"*, tra domanda di Costituzione e principi supremi, Id., www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/07-2022-originalismo-e-costituzione/originalismo-e-living-constitutionalism-tra-domanda-di-costituzione-e-principi-supremi; O. Chessa, *Originalismo moderato e neutralità costituzionale*, Id., [2361](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-</p></div><div data-bbox=)

lettera/07-2022-originalismo-e-costituzione/originalismo-moderato-e-neutralita-costituzionale).

Per quanto riguarda il caso bosniaco-erzegovese, l'argomento principale di cui l'Assemblea si è servita è il fatto che nel testo della Costituzione le materie di competenza esclusiva dello Stato centrale sono quelle elencate all'articolo III, primo paragrafo e quindi, attenendosi al testo della Carta, le competenze aggiuntive, cioè quelle adottate dalle istituzioni statali grazie alla loro cessione da parte delle entità non dovrebbero essere ritenute *de iure* di competenza dello Stato centrale.

Ad una prima e sommaria analisi della decisione della Corte costituzionale su questo punto, si potrebbe essere (erroneamente) tentati di ritenere che si scontrino due diverse teorie: quella appunto "originalista", di cui si farebbe portavoce l'Assemblea nazionale e quella del "diritto vivente" che sembrerebbe essere accolta dai giudici costituzionali.

A parere di chi scrive, le cose stanno diversamente. La Corte su questo specifico argomento – forse per evitare una troppo netta dicotomia sul tema dell'interpretazioni del testo costituzionale, rischio non indifferente data la peculiare natura della Costituzione bosniaco-erzegovese – ha deciso di controbattere agli argomenti forniti della commissione dell'Assemblea nazionale sullo stesso piano. Infatti, i giudici, forti di una decisione precedente sulla medesima materia (sentenza *U-11/08* del 30 gennaio 2009), hanno evidenziato che il testo letterale della Costituzione in tema di riparto di competenze è chiaro. All'articolo III, infatti, il primo paragrafo elenca le materie di competenza esclusiva delle istituzioni dello Stato centrale. Successivamente, al paragrafo terzo, il testo costituzionale sancisce che le altre materie non espressamente attribuite alle istituzioni della Bosnia ed Erzegovina, sono da ritenersi di competenza delle entità. Tuttavia, i giudici, attenendosi alla lettura del mero testo della Carta, hanno evidenziato che il terzo articolo della stessa contiene anche un quinto paragrafo. Tale comma – recante una intestazione difficilmente equivoca: "*Additional Responsibilities*" (riferendosi alle ulteriori competenze delle istituzioni dello Stato centrale) – contiene una clausola che si potrebbe definire di "apertura" per quanto riguarda le competenze statali. Infatti, in esso viene sancito che le istituzioni centrali della Bosnia ed Erzegovina possono assumere ulteriori competenze nelle materie residuali cedute dalle entità. Il medesimo paragrafo prevede inoltre che le istituzioni centrali assumano anche le competenze nelle materie che nel periodo di transizione post-bellico sono state svolte dalle organizzazioni internazionali create *ad hoc*, come previsto negli Allegati 5, 6, 7 e 8 al trattato di pace di Dayton; ma viene anche previsto che alle istituzioni della Bosnia ed Erzegovina sia riservata la competenza, definibile come "straordinaria", in tutte quelle materie che possono essere ritenute necessarie per preservare la sovranità, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica e la personalità internazionale della Bosnia ed Erzegovina.

Questa rigida lettura del testo costituzionale ha portato i giudici della Corte a concludere che le materie contestate dall'Assemblea nazionale sono da ritenersi di competenza esclusiva delle istituzioni dello Stato centrale, perché queste sono previste dall'articolo III, quinto paragrafo. (par. 86). Con la differenza, che le materie cedute sono state definite dalle entità stesse. Inoltre, la Corte – sempre seguendo un approccio letterale – ha ricordato che le entità sulla base dell'articolo III, paragrafo terzo, sono obbligate a rispettare non solo la Costituzione statale, ma anche le leggi statali in quelle materie di competenza esclusiva delle istituzioni centrali. Questo significa che le "materie aggiuntive", le quali sono appunto disciplinate da una legge dello Stato centrale, devono essere rispettate dalle entità. Inoltre, i giudici ricordano che il passaggio di competenze è avvenuto nel rispetto delle previsioni della Costituzione (par. 87).

6. – Il caso in esame permette, inoltre, di accennare brevemente ad alcuni interessanti profili emersi dal ragionamento dei giudici.

In primo luogo, questa sentenza ha posto l'accento sull'importanza e l'attualità che i conflitti interorganici ricoprono ancora negli ordinamenti federali. Nella sua fase genetica, grosso modo tra XIX e XX secolo, la giustizia costituzionale è stata sviluppata su due binari (L. Mazzetti, *et al.*, *La giustizia costituzionale*, Padova, 2007, 493 ss.). Da una parte, la funzione principale delle Corti era quella di esercitare il controllo di costituzionalità, quale sindacato necessario per garantire la rigidità del testo costituzionale. Tuttavia, soprattutto nell'ambito delle forme di stato federali e, poi, regionali, la funzione arbitrale della Corte, quale organo preposto alla salvaguardia del riparto di competenze fissato dalla Costituzione, è venuta sempre più ad assumere un certo rilievo (sul punto si rimanda a: A. Vidaschi, *La giustizia costituzionale*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, 2014, 1121). L'attualità del tema dei conflitti interorganici negli ordinamenti di natura federale è recentemente emersa anche dalla sopra citata sentenza della Corte suprema degli Stati Uniti. Infatti, con il caso *Dobbs* – tra le altre questioni affrontate – i giudici hanno toccato anche il tema del riparto delle competenze tra Stati federati e Stato federale, affermando che il tema dell'aborto rientra tra le competenze dei singoli Stati, sancendo così la legittimità costituzionale della più stringente legge del Mississippi in materia di interruzione della gravidanza (per il testo completo della sentenza si rimanda al seguente *link*: www.supremecourt.gov/opinions/21pdf/19-1392_6j37.pdf).

Inoltre, la centralità dei conflitti interorganici negli ordinamenti federali contemporanei emerge dalla loro ampia diffusione, come nel caso della Germania, dell'Austria, del Belgio, della Svizzera e, appunto, degli stessi Stati Uniti d'America. Anche la Costituzione della Bosnia ed Erzegovina, stabilendo un ordinamento federale, ha optato per l'introduzione di un giudizio volto alla risoluzione dei conflitti tra Stato federale ed entità, al fine di salvaguardarne il riparto di competenze.

Un secondo profilo degno di nota, riguarda il tema delle *political questions* nei giudizi di costituzionalità. L'Assemblea nazionale della *Republika Srpska* ha contestato il potere della Corte costituzionale di giudicare su questioni da essa ritenute di natura eminentemente politica. L'argomento sembra riecheggiare la *political question doctrine*, elaborata dalla Corte suprema statunitense, a partire dalla sentenza *Luther v. Borden* del 1849, e secondo la quale vi sono ambiti insindacabili, che variano in relazione alla natura del diritto e alle circostanze di fatto in cui si manifestano le esigenze di tutela, privilegiando una lettura della Costituzione che garantisca le prerogative delle istituzioni politiche (sul punto: P. Zicchittu, *La Corte costituzionale di fronte alle "zone franche"*, in forumcostituzionale.it, www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2018/06/pzicchittu.pdf), creando, allo stesso tempo, delle "zone franche" dal controllo costituzionale.

D'altronde, nel caso di specie, la questione del mutamento del riparto di competenze, avviata dall'Assemblea nazionale della *Republika Srpska*, non rappresentava una questione politica, ma una questione di natura meramente costituzionale. In quanto, come hanno evidenziato i giudici nel loro ragionamento, la Corte non ha messo in discussione il potere dell'Assemblea di discutere sulla modifica del riparto di competenze e sulle misure idonee a raggiungere tale fine, ma ha sindacato l'illegittimità costituzionale degli atti adottati da tale Assemblea, poiché in contrasto con quanto stabilito nella Carta stessa, con riferimento ai principi dello stato di diritto e della certezza del diritto (par. 93).

Un terzo aspetto che giova evidenziare attiene a quel tipo di approccio interpretativo cui si è già fatto cenno sopra. Alla luce della peculiare storia della

Costituzione bosniaco-erzegovese, contenuta nell'IV allegato all'accordo internazionale di Dayton, potrebbe forse apparire più sensato un approccio letterale nell'interpretazione del documento, non espressione di un *acquis* di valori sostanziali contrattati e condivisi tra i popoli che va a regolare. Un approccio "originalista" potrebbe infatti sopperire a tutte quelle problematiche connesse con la difficoltà di raggiungere un accordo circa l'assetto statale e territoriale tra le parti in lotta e la difficoltà nel creare le condizioni istituzionali adatte per la ricostruzione dello Stato. Tuttavia, la Corte costituzionale sin dalla sua prima pronuncia rilevante in tema di interpretazione della Carta costituzionale ha sempre prediletto un approccio più "estensivo" rispetto al mero dato testuale (sul punto: N. Kulenović, *Court as a Policy-Maker?*, op. cit., 23). Proprio per sopperire a quelle carenze derivanti dal fatto che la Carta è stata adottata come allegato dell'accordo di pace. Tuttavia, – e in questo specifico caso, come s'è accennato, emerge con una certa chiarezza – i giudici non si spingono mai in maniera eccessivamente spregiudicata nell'interpretazione della Carta, garantendo al dato testuale una posizione di assoluta centralità nella motivazione della Corte.

Peraltro, adottare un mero approccio letterale nell'interpretazione della Carta bosniaco-erzegovese potrebbe risultare eccessivamente limitante, in quanto il testo risulta già di per sé laconico su alcuni profili essenziali. All'inverso, un'interpretazione estensiva ha permesso, nel corso della storia costituzionale del Paese balcanico, di far fronte ad importanti questioni rimaste irrisolte in sede di trattative di pace, venendo così talvolta ad aggregare essa stessa un *acquis* su alcuni di questi vuoti: come nel caso dei diritti dei "popoli costitutivi", risolto con la celebre sentenza *U-5/98* del 1° luglio 2000 (sul punto: L. Montanari, *La complessa soluzione istituzionale adottata in Bosnia ed Erzegovina: finalità ed effetti nel passare del tempo*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, n. 2, 2019, 11-12).

La sentenza in commento, infine, ha posto l'accento su alcune questioni cruciali per l'ordinamento della Bosnia ed Erzegovina. Prima tra tutte, appunto, l'assetto federale ivi istaurato ed i poteri dello Stato. Argomenti ancora dibattuti e su cui non è stata raggiunta una visione condivisa.

In primo luogo, il sistema federale qui introdotto non ha portato ad una tranquilla convivenza tra i diversi gruppi etnici, ma ne ha, forse, esacerbato ancora di più le differenze. Infatti, porre in rapporto così stretto il fattore etnico con quello territoriale ha condotto a quella che può essere definita una sorta di "territorializzazione degli interessi dei gruppi etnici" (K. Trnka, *Specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovina*, in *Ustavno pravo Zahodnega Balkana*, 11, 2009, 49). Così, oggi, si riscontra una forte identificazione dei serbo-bosniaci con la *Republika Srpska* e dei croato-bosniaci e dei bosgnacchi con determinati territori della Federazione di Bosnia ed Erzegovina: precisamente rispetto a quelle aree geografiche dove questi costituiscono la maggioranza della popolazione. Le ragioni più remote dell'odierna situazione sembrano da ricercare proprio nell'accordo di Dayton del 1995 (A. Little, L. Silber, *The Death of Yugoslavia*, London, 1995, 256-257; G. Misha, *The Fall of Yugoslavia: The Third Balkan War*, London, 1992, 212; A. Little, L. Silber, *Yugoslavia: Death of a Nation*, London, 1997, 279; P.S. Shoup, S.L. Burg, *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention*, Armonk, 1999, 199-201). Infatti, il trattato di pace, in generale, e la Costituzione del Paese, in particolare, hanno legittimato le posizioni nazionaliste delle *élite* etniche. In quanto, gli atteggiamenti estremisti sorti durante la guerra hanno trovato uno spazio istituzionale dove potersi confrontare e perpetrare lo scontro iniziato nei primi anni Novanta e, al contempo, hanno trovato legittimazione nell'odierno assetto territoriale (K. Trnka, *Specifičnosti ustavnog uređenja Bosne i Hercegovina*, cit., 49, 44).

L'altro aspetto che discende direttamente dall'Accordo di Dayton è che la Costituzione riconosce formalmente e giuridicamente una situazione creatasi con

la forza e la violenza delle armi. Infatti, i territori che oggi costituiscono le entità coincidono, in buona parte, con le linee del cessate il fuoco e sono il risultato di gravi violazioni dei diritti umani e del diritto bellico (sul punto: T. Sekulic, *Violenza etnica. I Balcani tra etnonazionalismo e democrazia*, Roma, 2002), nonché di una politica di “pulizia etnica” (T. Kivimäki, M. Kramer, P. Pasch, *The Dynamics of Conflict in the Multi-ethnic State of Bosnia and Herzegovina. Country Conflict-Analysis Study*, Sarajevo, 2012, 18-38; M. Mulalic, *Ethnic Cleansing, Genocide and Demographic Changes in Bosnia and Herzegovina*, in *Journal of Balkan and Black Sea Studies*, 2(2), 2019, 57-81), il cui apice è stato raggiunto con il genocidio di Srebrenica (L. J. Nettelield, S. E. Wagner, *Srebrenica in the Aftermath of Genocide*, Cambridge, 2013, 1-30).

L'attuale tentativo dell'Assemblea nazionale di rivedere in maniera unilaterale il riparto di competenze trae le proprie origini proprio da quello che può essere definito il “peccato originale” delle soluzioni raggiunte a Dayton: cioè l'aver ricostruito un ordinamento senza tenere in debito conto le cause che hanno scatenato il conflitto. Inoltre, la divisione della cittadinanza in “popoli costitutivi” – serbi, bosgnacchi e croati – non ha avuto come esito quello di garantire l'eguaglianza delle tre principali etnie che compongono il Paese, ma ha ulteriormente aumentato la distanza tra i cittadini bosniaco-erzegovesi, che si sono arroccati su posizioni etniche sempre più marcate.

Inoltre, con il progressivo consolidamento dell'ordinamento del Paese, il federalismo qui sviluppato non si è neanche dimostrato un comodo compromesso tra coloro che rivendicavano una maggiore autonomia dei gruppi e coloro che auspicavano la formazione di una “visione comune” dello Stato (R. Watts, *Federalism, Federal Political System, and Federation*, in *Annual Review of Political Science*, 1(1), 1998, 128).

In ultima battuta, si può affermare che questa situazione di persistente tensione trae le proprie origini da una questione irrisolta: quella intorno alla “natura dello stato” (S. Keil, *Federalism as a Tool of Conflict-Resolution: The Case of Bosnia and Herzegovina*, in *L'Europe en Formation*, 1(363), 2012, 217). In Bosnia ed Erzegovina il federalismo è stato imposto dalla comunità internazionale in sede di trattative come strumento per la risoluzione del conflitto e per creare – descritto in maniera semplicistica – un ordinamento che potesse conciliare le aperte spinte secessioniste di una fazione (serbo-bosniaca) e quelle più velate dei croato-bosniaci, da una parte, e quelle unitariste dei bosgnacchi, dall'altra. In realtà, a distanza di oltre un quarto di secolo, i rappresentanti dei tre principali gruppi etnici non si sono scostati di molto dalle loro posizioni originarie. Per questo, fin tanto che non verrà raggiunto un reale consenso sulla natura dello Stato bosniaco-erzegovese anche lo stato di diritto sarà costantemente soggetto a forti sollecitazioni e il ruolo delle autonomie locali non sarà quello di assicurare i principi del costituzionalismo, ma uno strumento di cui poter abusare per fini politici.