Una crisi senza fine? Due sentenze per raccontare la Bosnia-Erzegovina a trent'anni da Dayton

LIDIA BONIFATI*

Nota a: Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, caso U-2/25, 12 febbraio 2025, disponibile all'indirizzo <https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/en/U-2-25-1465978.pdf>, e a Corte della Bosnia ed Erzegovina, S1 2 K 046070 23 Ko Milorad Dodik et al., 26 febbraio 2025, disponibile all'indirizzo <https://sudbih.gov.ba/Court/Case/2648>.

Abstract: *Through the analysis of two recent rulings, this case note reflects on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina, thirty years after the signing of the Dayton Peace Agreement in 1995. The first decision analysed is the one on the case U-2/25, in which the Constitutional Court temporarily suspended the law of the Republika Srpska on national symbols, while the second is the ruling in which the Court of Bosnia and Herzegovina sentenced Milorad Dodik to one year in prison and banned him from holding the presidency of the Serb entity for six years for the non-compliance with the High Representative's decisions.*

Parole chiave: Accordi di Dayton, Alto Rappresentante, Corte Costituzionale, Corte della Bosnia-Erzegovina, Republika Srpska.

Sommario

1. Introduzione. – 2. La decisione della Corte Costituzionale sui simboli nazionali. – 3. La decisione della Corte della Bosnia-Erzegovina sull'arresto di Dodik. – 4. Riflessioni conclusive.

Data della pubblicazione sul sito: 16 giugno 2025

Suggerimento di citazione

L. BONIFATI, *Una crisi senza fine? Due sentenze per raccontare la Bosnia-Erzegovina a trent'anni da Dayton*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2025. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato presso l'Università Commerciale "Luigi Bocconi" di Milano. Indirizzo mail: lidia.bonifati2@unibo.it.

1. Introduzione

Per quanto la Bosnia ed Erzegovina non sia estranea a periodi di instabilità¹, negli ultimi mesi le tensioni politiche paiono aver raggiunto nuovi apici. Il 14 marzo del 2025, infatti, l'Assemblea nazionale dell'entità a maggioranza serba (la Republika Srpska)² ha adottato con procedura d'urgenza i testi provvisori di una nuova

¹ Sulla Bosnia ed Erzegovina e sulla transizione costituzionale successiva al conflitto degli anni Novanta, si rimanda a J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, CEDAM, Padova, 2008; R. BELLONI, *State Building and International Intervention in Bosnia*, Routledge, London, 2008; L. BENEDIZIONE, V.R. SCOTTI (eds.), *Twenty Years after Dayton. The Constitutional Transition of Bosnia and Herzegovina*, LUISS University Press, Rome, 2016; D. BANOVIĆ, et al., *The Political System of Bosnia and Herzegovina*, Springer, Cham, 2021; L. MONTANARI, *La complessa soluzione istituzionale adottata in Bosnia ed Erzegovina: finalità ed effetti nel passare del tempo*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, 2, 2019, pp. 6-27; L. BONIFATI, *Constitutional Design and the Seeds of Degradation in Divided Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina*, in *European Constitutional Law Review* 19(2), 2023, pp. 223-248; M. SAHADŽIĆ et al. (eds.), *Citizens, Constitution, Europe. Glossary of Essential Constitutional Concepts in BiH*, Pravni fakultet Univerziteta, Sarajevo, 2023.

² L'attuale assetto costituzionale della Bosnia ed Erzegovina deriva dagli Accordi di Dayton firmati nel novembre del 1995 per porre fine alla guerra scoppiata nel 1992 a seguito della dissoluzione della Jugoslavia. Oltre a dettare i termini della fine delle ostilità, gli Accordi hanno introdotto nuova Costituzione democratica, fondata su principi consociativi e federali. In breve, la Costituzione di Dayton definisce due entità sub-statali: la Federazione della Bosnia-Erzegovina, a maggioranza bosgnacca/musulmana e croata, e la Republika Srpska, a maggioranza serba. Le due entità differiscono non solo dal punto di vista della composizione etnica, ma anche istituzionale. Infatti, l'entità bosgnacco-croata si configura come una federazione suddivisa ulteriormente in dieci cantoni, mentre la Republika Srpska è un'entità altamente centralizzata. A queste due entità principali si aggiunge il distretto autonomo di Brčko; ciascun livello di governo (Stato centrale, entità, cantoni della Federazione, distretto di Brčko) è dotato di un proprio esecutivo, assemblea legislativa e sistema giudiziario, creando un sistema altamente frammentato. L'Art. III della Costituzione attribuisce allo Stato limitate competenze esclusive, mentre alle entità ampie competenze residuali. La struttura federale delineata originariamente da Dayton si fonda quindi su un livello centrale debole e su due entità sub-statali molto forti, con ampi poteri ed autonomia. Per maggiori dettagli sugli Accordi di Dayton e sull'assetto politico e territoriale della Bosnia-Erzegovina, si rimanda a S. KEIL, *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*, Ashgate, Wey Court East, 2013; J. WOELK, *Bosnia-Herzegovina: Trying to Build a Federal State on Paradoxes*, in M. BURGESS, A. TARR (eds.), *Constitutional Dynamics in Federal Systems*, McGill-Queen's University Press, Montréal, 2011, pp. 109-139; L. BONIFATI, *Democrazie consociative e trattati di pace: un'analisi comparata di Bosnia-Erzegovina, Irlanda del Nord e Macedonia del Nord*, in *Federalismi.it*, 18, 2019, pp. 2-20; E.

Costituzione dell'entità e di una «Legge sulla protezione dell'ordine costituzionale della Republika Srpska»³. L'obiettivo politico è diretto all'affermazione di una maggiore autonomia per la Republika Srpska, stabilendo nuove istituzioni indipendenti dal livello statale, tra cui un esercito dell'entità e un sistema giudiziario che risponda al Parlamento dell'entità serba. Entrambi i testi contengono anche alcune disposizioni relative al diritto di autodeterminazione e di formare confederazioni con altri Paesi, rinforzando ulteriormente le intenzioni secessioniste portate avanti dalla leadership serbo-bosniaca negli ultimi anni⁴.

Le decisioni dell'Assemblea nazionale si inseriscono in un quadro più ampio che ha visto uno scontro sempre più frequente tra l'entità serba e le istituzioni statali, soprattutto negli ultimi quattro anni. Gli attori principali di tali dispute sono, da un lato, il presidente della Republika Srpska Milorad Dodik⁵, mentre dall'altro le due istituzioni centrali garanti dell'ordine costituzionale bosniaco-erzegovese, ossia la Corte Costituzionale della Bosnia-Erzegovina e l'Alto Rappresentante⁶. Già nel 2021, l'Assemblea nazionale della Republika Srpska aveva adottato alcune decisioni che prevedevano il trasferimento unilaterale di una serie di competenze dallo Stato centrale all'entità, tra cui quelle relative alle forze armate, al sistema di tassazione, alla Corte della Bosnia-Erzegovina e all'High Judicial and Prosecutorial Council (HJPC)⁷. Tali competenze erano state

SKREBO, *Il federalismo etnico alla prova dei tempi: il caso della Bosnia ed Erzegovina*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 2021, pp. 725-758.

³ A. KURTIC, *Bosnian Serbs Adopt New Draft Constitution Despite Condemnation*, in *Balkan Insight*, 14 marzo 2025, disponibile all'indirizzo <https://balkaninsight.com/2025/03/14/bosnian-serbs-adopt-new-draft-constitution-despite-condemnation/>.

⁴ M. SAHADŽIĆ, *Bosnia and Herzegovina's Constitutional Crisis: Is This Time Different?*, in *Centre on Constitutional Change*, 27 novembre 2021, disponibile all'indirizzo <https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/news-and-opinion/bosnia-and-herzegovinas-constitutional-crisis-time-different>.

⁵ Il leader serbo-bosniaco Milorad Dodik ha ricoperto la carica di presidente della Republika Srpska dal 2010 al 2018 e di nuovo dal 2022, mentre dal 2018 al 2022 è stato uno dei tre membri della presidenza tripartita della Bosnia-Erzegovina.

⁶ L'Alto Rappresentante per la Bosnia-Erzegovina è la figura internazionale prevista dagli Accordi di Dayton per supervisionare l'implementazione degli accordi di pace, anche attraverso l'imposizione di leggi o di emendamenti alla legislazione vigente (*infra* § 3).

⁷ Si veda sul punto E. SKREBO, *La Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina fissa i limiti alla modifica del riparto di competenze tra Stato centrale e entità federali*, in *DPCE Online*, 4, 2022, pp. 2353-2365; J. WOELK, *Bosnia-Herzegovina: On Federal Systems, Competencies, and Transfer Agreements*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 21 dicembre 2021, disponibile all'indirizzo <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Bosnia->

precedentemente trasferite allo Stato centrale nei primi anni Duemila secondo un accordo tra livello centrale ed entità, opzione prevista dalla Costituzione della Bosnia-Erzegovina⁸. Le decisioni erano state subito impugnate davanti alla Corte Costituzionale che ne aveva dichiarato l'incostituzionalità nel maggio del 2022, confermando che le entità non possono unilateralmente revocare il proprio consenso da un accordo sul trasferimento di specifiche competenze allo Stato centrale⁹.

Un altro esempio riguarda l'adozione, nel febbraio del 2023, di una legge sulla registrazione degli immobili nella Republika Srpska, sospesa dall'Alto Rappresentante e dichiarata incostituzionale dalla Corte Costituzionale per ben due volte¹⁰. In entrambe le decisioni, la Corte aveva confermato che la proprietà pubblica ricade sotto le competenze esclusive dello Stato centrale e non delle entità. Già in quell'occasione, quando la legge era stata impugnata, le autorità della Republika Srpska avevano immediatamente dichiarato che non avrebbero rispettato la decisione della Corte Costituzionale¹¹. Ciò è effettivamente successo quando, dopo la prima decisione della Corte, la legge era stata ugualmente pubblicata nella gazzetta ufficiale dell'entità, portando quindi a una seconda impugnazione e successivamente a una nuova sentenza di incostituzionalità nel marzo del 2023. Dopo pochi mesi, nel giugno del 2023, l'Assemblea nazionale dell'entità serba aveva adottato una nuova legge, in cui si dichiarava apertamente di non riconoscere l'autorità della Corte Costituzionale all'interno della Republika

[Herzegovina/Bosnia-Herzegovina-on-federal-systems-competencies-and-transfer-agreements-214628](#).

⁸ Costituzione della Bosnia ed Erzegovina – art. III, par. 5, lett. a.

⁹ Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, caso U-2/22, 26 maggio 2022.

¹⁰ Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, caso U-10/22, 22 settembre 2022; Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, caso U-5/23, 02 marzo 2023.

¹¹ A. KURTIC, *Bosnian Serb Leader Vows to Defy International Envoy Over Property Law*, in *Balkan Insight*, 28 febbraio 2023, disponibile all'indirizzo <https://balkaninsight.com/2023/02/28/bosnian-serb-leader-vows-to-defy-international-envoy-over-property-law/>.

Srpska per via della presenza dei giudici stranieri¹², che renderebbe la Corte illegittima¹³.

Anche la recente decisione del parlamento dell'entità serba di adottare una nuova Costituzione è avvenuta "in reazione" ad alcune decisioni giudiziarie, che hanno ulteriormente aggravato la dialettica tra istituzioni centrali e sub-statali, così come tra corti e potere politico. Attraverso l'analisi di due sentenze emesse negli ultimi mesi, il presente contributo intende riflettere sull'attuale situazione costituzionale della Bosnia-Erzegovina a trent'anni dalla firma degli Accordi di Dayton. La prima decisione analizzata è la U-2/25 con cui la Corte Costituzionale ha temporaneamente sospeso la legge della Republika Srpska sui simboli nazionali, mentre la seconda è la sentenza con cui la Corte della Bosnia-Erzegovina ha condannato Milorad Dodik a un anno di carcere e all'interdizione per sei anni dalla presidenza dell'entità serba per non aver rispettato le decisioni dell'Alto Rappresentante. Si tratta di due decisioni particolarmente significative in quanto restituiscono un'immagine complessa del contesto politico-costituzionale in Bosnia-Erzegovina, in cui la tenuta delle istituzioni e dell'ordinamento stesso pare sempre più fragile.

2. La decisione della Corte Costituzionale sui simboli nazionali

Il primo caso preso in esame riguarda una questione estremamente delicata in un contesto come quello bosniaco-erzegovese, ossia i simboli nazionali¹⁴. La creazione di un'identità nazionale comune ai tre gruppi maggioritari

¹² Sulla presenza dei giudici stranieri nella Corte Costituzionale bosniaco-erzegovese e nel diritto comparato, si rimanda a L. MONTANARI, *La composizione della Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina tra influenza del fattore etnico e garanzie internazionali*, in M. CALAMO SPECCHIA (ed.), *Le Corti costituzionali: composizione, indipendenza, legittimazione*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 113-135; A. SCHWARTZ, *International Judges on Constitutional Courts: Cautionary Evidence from Post-Conflict Bosnia*, in *Law & Social Inquiry*, 44(1), 2019, pp. 1-30; L. BONIFATI, *Le "corti ibride" negli ordinamenti multinazionali: una prospettiva comparata*, in *DPCE Online*, SP-2/2024, 2025 (in corso di pubblicazione).

¹³ A. KURTIC, *Bosnia's Serb Entity Passes Law Rejecting Constitutional Court's Authority*, in *Balkan Insight*, 28 giugno 2023, disponibile all'indirizzo <https://balkaninsight.com/2023/06/28/bosnias-serb-entity-passes-law-rejecting-constitutional-courts-authority/>.

¹⁴ Sul ruolo dei simboli nazionale nella costruzione di un'identità politica comune, si vedano P. KOLSTØ, *National Symbols as Signs of Unity and Division*, in *Ethnic and Racial Studies*, 6, 2006, pp. 676-701; S. MØNNESLAND, *National Symbols in Multinational States: The Yugoslavian Case*, Syress Forlag, Lysaker, 2013.

(bosgnacchi/musulmani, serbi, croati) è stata al centro della transizione democratica successiva alla firma degli accordi di pace nel 1995. La difficile eredità del conflitto in Bosnia-Erzegovina e il complesso sistema politico-istituzionale introdotto dagli Accordi di Dayton rese impossibile raggiungere un accordo su dei simboli nazionali condivisi da parte delle istituzioni centrali. L'introduzione di tali simboli per la Bosnia-Erzegovina che emergeva dal conflitto deriva dall'imposizione di alcune leggi da parte dell'Alto Rappresentante. Nel 1998, Carlos Westendorp impose una legge sulla bandiera¹⁵ e adottò una decisione sulla forma e sul motivo dello stemma ufficiale della Bosnia-Erzegovina¹⁶, mentre nel 1999 introdusse una legge sull'inno nazionale¹⁷. Tuttavia, l'imposizione dei simboli nazionali da parte di una figura internazionale non contribuì a consolidare un'identità nazionale che fosse condivisa dai tre gruppi¹⁸.

Nel 2006, si espresse sul punto anche la Corte Costituzionale, riaffermando il principio multietnico che aveva già guidato la sentenza del 2000 sui c.d. «popoli costitutivi»¹⁹. Se nella decisione del 2000 la Corte aveva stabilito che i tre popoli

¹⁵ Office of the High Representative, *Decision Imposing the Law on the Flag of BiH*, 4 febbraio 1998, disponibile all'indirizzo <https://www.ohr.int/decision-imposing-the-law-on-the-flag-of-bih/>.

¹⁶ Office of the High Representative, *Decision on the Shape and Design of the Coat-of-Arms of BiH*, 18 maggio 1998, disponibile all'indirizzo <https://www.ohr.int/decision-on-the-shape-and-design-of-the-coat-of-arms-of-bih/>.

¹⁷ Office of the High Representative, *Decision Imposing the Law on the National Anthem of BiH*, 25 giugno 1999, disponibile all'indirizzo <https://www.ohr.int/decision-imposing-the-law-on-the-national-anthem-of-bih/>.

¹⁸ Il ruolo dell'Alto Rappresentante, così come l'alto coinvolgimento della comunità internazionale nel processo costituente, sono stati oggetto di ampio dibattito in dottrina. A titolo esemplificativo, si rimanda a B. KNOLL, *Bosnia: Reclaiming Local Power from International Authority*, in *European Constitutional Law Review*, 3(3), 2007, pp. 357-366; V. PIERGIGLI, *Diritto costituzionale e diritto internazionale: dalla esperienza dei procedimenti costituenti eterodiretti alla UN Policy Framework Assistance*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, pp. 1-20; C. SAUNDERS, *International Involvement in Constitution Making*, in D. LANDAU, H. LERNER (eds.), *Comparative Constitution Making*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, 2019, pp. 69-89.

¹⁹ L'ordinamento costituzionale bosniaco-erzegovese post-Dayton si fonda sul riconoscimento, nel Preambolo della Costituzione, di tre «popoli costitutivi» (bosgnacchi/musulmani, croati, serbi), distinti dai cosiddetti «altri», ossia le minoranze nazionali e chi non si identifica con i tre popoli costitutivi. Si tratta di una distinzione estremamente rilevante in termini giuridici, in quanto la Costituzione prevede che solo i tre popoli costitutivi siano titolari di diritti collettivi e possano condividere il potere nelle istituzioni politiche dello Stato centrale, dando vita a una presidenza tripartita e un'assemblea parlamentare bicamerale elette su base etnica e territoriale. Gli «altri» sono

costitutivi, ossia i tre gruppi maggioritari, dovevano godere dello stesso status in tutto il territorio nazionale e non solo nell'entità in cui erano in maggioranza, allo stesso modo nel 2006 i giudici costituzionali decisero che i simboli delle entità dovevano rappresentare tutti e tre i popoli costitutivi²⁰. Al tempo, infatti, l'emblema dell'entità a maggioranza bosgnacco-croata non raffigurava l'identità serbo-bosniaca, mentre quello dell'entità serba era interamente monoetnico. Scaduti i sei mesi previsti dalla sentenza per modificare i simboli, nel 2007 la Corte procedette ad abrogare le disposizioni legislative relative ai simboli delle due entità. La questione si è nuovamente posta nel 2015, quando la Corte aveva dichiarato incostituzionale una legge della Republika Srpska che istituiva il "giorno della repubblica" per il 9 gennaio, richiamando il giorno in cui nel 1992 l'Assemblea del popolo serbo della Bosnia-Erzegovina adottò una dichiarazione unilaterale di indipendenza dal resto del Paese²¹. In quell'occasione, la Corte aveva richiamato la sentenza del 2006 e aveva concluso che la legge era da ritenere incostituzionale dal momento che il 9 gennaio non era una data rappresentativa di tutte le identità della Bosnia-Erzegovina ma solo di quella serba, per altro in ricordo di un momento drammatico per molti cittadini bosniaco-erzegovesi²².

Il 12 febbraio 2025, la Corte Costituzionale è intervenuta nuovamente sul tema accogliendo il ricorso presentato da un membro della presidenza tripartita della Bosnia-Erzegovina e sospendendo i controversi emendamenti alla legge sull'uso della bandiera, dello stemma e dell'inno nazionale dell'entità serba²³. Adottati il 1°

attualmente rappresentati solo in una delle due camere (la camera dei rappresentanti), eletta su base territoriale e non etnica (come invece la seconda camera - la camera dei popoli - e la presidenza tripartita). Sulla sentenza U-5/98 III del 1° luglio 2000 si vedano F. PALERMO, *Bosnia-Erzegovina: la Corte costituzionale fissa i confini della (nuova) società multi-etnica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4, 2000, pp. 1479-1489; J. MARKO, *Five Years of Constitutional Jurisprudence in Bosnia and Herzegovina: A First Balance*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, 7, 2004, pp. 5-39; L. BONIFATI, *The Constituent Peoples' Case and its Impact on the Multinational Nature of Bosnia and Herzegovina*, in *STALS – Sant'Anna Legal Studies*, 1, 2025, pp. 1-23.

²⁰ Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, caso U-4/04, 31 marzo 2006.

²¹ D. KURIĆ, *Il Giorno della Republika Srpska, tra continuità e incostituzionalità*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso*, 14 gennaio 2025, disponibile all'indirizzo <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Il-Giorno-della-Republika-Srpska-tra-continuita-e-incostituzionalita-235542>.

²² Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, caso U-3/13, 26 novembre 2015.

²³ Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, caso U-2/25, 12 febbraio 2025. Per un commento si veda anche C. PISTAN, *Symbols that Keep Us Apart*, in *Verfassungsblog*, 19 marzo 2025, disponibile all'indirizzo <https://verfassungsblog.de/emblem-law-bih-symbols-that-keep-us-apart/>.

febbraio 2025 dall'Assemblea nazionale della Republika Srpska, tali emendamenti consentivano di esporre simboli nazionali di altri Stati accanto ai simboli dell'entità serba in contesti ufficiali, su edifici governativi, istituzioni e spazi pubblici, oltre che in documenti ufficiali della Republika Srpska²⁴. La base giuridica della nuova legge sui simboli nazionali era in particolare l'Art. III, par. 2, lett. a della Costituzione bosniaco-erzegovese che consente alle entità di stringere «relazioni parallele speciali» con gli Stati confinanti che condividono la medesima cultura²⁵. Tuttavia, l'unico Paese con cui la l'entità serba ha stretto delle *special parallel relationships* è la Serbia²⁶, per cui la legge, di fatto, pare allineare la Republika Srpska simbolicamente e politicamente sempre di più alla Serbia e sempre meno alla Bosnia ed Erzegovina²⁷. Così facendo, le autorità della Republika Srpska hanno tentato di aggirare la sentenza della Corte Costituzionale del 2006, imponendo dei simboli legati a un passato segnato dalla dominazione serba sulle popolazioni non-serbe. Inizialmente, alcuni delegati bosgnacchi del Consiglio del Popoli, la camera alta del parlamento serbo-bosniaco, avevano rigettato la legge e presentato un primo ricorso davanti la Corte Costituzionale della Republika Srpska, che però aveva passivamente confermato la costituzionalità degli emendamenti poiché non violavano gli «interessi vitali» del popolo bosgnacco²⁸. La legge è stata poi impugnata davanti la Corte Costituzionale statale dal membro bosgnacco della presidenza tripartita della Bosnia-Erzegovina, Denis Becirovic, chiedendo una misura *ad interim* che sospendesse gli effetti della legge.

Nella sentenza U-2/25, la Corte Costituzionale ha accolto la richiesta di Becirovic sospendendo temporaneamente la legge, in attesa della decisione finale. Innanzitutto, secondo la Corte, gli emendamenti approvati dalla Republika Srpska potrebbero essere interpretati come un attacco alla sovranità della Bosnia ed Erzegovina²⁹ e quindi sarebbero contrari a quanto stabilito dal Preambolo della

²⁴ *Law Amending the Law on the Use of the Flag, Coat of Arms and Anthem* (Official Gazette of the Republika Srpska, 4/25).

²⁵ Costituzione della Bosnia ed Erzegovina – Art. III, par. 2, lett. a): «The Entities shall have the right to establish special parallel relationships with neighboring states consistent with the sovereignty and territorial integrity of Bosnia and Herzegovina».

²⁶ *Agreement on Establishment of Special Parallel Relations Between the Republic of Serbia and the Republika Srpska* (signed in Banja Luka, Bosnia-Herzegovina, on 26 September 2006).

²⁷ C. PISTAN, *Symbols that Keep Us Apart*, cit.

²⁸ Il Consiglio dei Popoli si occupa in particolare di verificare che la legislazione della Republika Srpska non sia contraria agli interessi vitali delle comunità non-serbe, garantendo ai delegati la possibilità di porre il veto sulle decisioni e impugnare le leggi davanti la Corte Costituzionale dell'entità serba.

²⁹ Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, U-2/25, para. 19.

Costituzione, in cui si afferma l'impegno del Paese nel preservare la propria sovranità, integrità territoriale e indipendenza politica³⁰. Inoltre, permettendo l'uso di simboli nazionali di altri Stati all'interno di contesti pubblici e istituzionali, la legge creerebbe la percezione (errata) di un grado di autonomia della Republika Srpska più alto di quanto sia effettivamente previsto dalla Costituzione³¹. In secondo luogo, la Corte osserva come questa legge sub-statale potrebbe facilitare lo sviluppo di una politica estera parallela a quella della Bosnia ed Erzegovina e ciò andrebbe quindi al di là delle competenze delineate dalla Costituzione³², che attribuisce allo Stato centrale competenza esclusiva in materia di politica estera³³. I giudici costituzionali ci tengono a sottolineare che la storia recente della Bosnia ed Erzegovina, legata a un conflitto particolarmente violento, rende la questione dei simboli nazionali estremamente sensibile. In quanto tale, una legge che consente l'uso di simboli nazionali di altri Paesi potrebbe esacerbare le tensioni esistenti tra le istituzioni dello Stato centrale e quelle delle entità³⁴. Infine, un'ulteriore motivazione per sostenere la sospensione della legge deriva dall'esigenza di garantire la certezza del diritto. La Corte ritiene che in questo modo si eviterebbe uno scenario in cui le autorità della Republika Srpska dovrebbero porre rimedio alle proprie decisioni qualora la legge fosse dichiarata incostituzionale, per esempio modificando nuovamente eventuali documenti ufficiali contenenti simboli di altri Stati³⁵.

Per quanto sia evidente la portata simbolica di tale sentenza, con cui la Corte Costituzionale ribadisce con forza la sovranità della Bosnia ed Erzegovina e il carattere multietnico del Paese, non è ancora chiaro se la Republika Srpska rispetterà la decisione, soprattutto alla luce della legge del giugno 2023 con cui si impedisce esplicitamente l'implementazione delle decisioni della Corte Costituzionale bosniaco-erzegovese all'interno dell'entità serba, in aperta violazione dei principi dello Stato di diritto³⁶.

³⁰ Costituzione della Bosnia ed Erzegovina – Preambolo: «[...] Committed to the sovereignty, territorial integrity, and political independence of Bosnia and Herzegovina in accordance with international law [...] Bosniacs, Croats, and Serbs, as constituent peoples (along with Others), and citizens of Bosnia and Herzegovina hereby determine that the Constitution of Bosnia and Herzegovina is as follows: [...]».

³¹ Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, U-2/25, para. 19.

³² Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, U-2/25, para. 20.

³³ Costituzione della Bosnia ed Erzegovina – Art. III, par. 1, lett. a).

³⁴ Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, U-2/25, para. 20.

³⁵ Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, U-2/25, para. 21.

³⁶ C. PISTAN, *Symbols that Keep Us Apart*, cit.

3. La decisione della Corte della Bosnia-Erzegovina sull'arresto di Dodik

Due settimane dopo la decisione della Corte Costituzionale, il 26 febbraio 2025, la Corte della Bosnia ed Erzegovina («Corte BiH») ha condannato Milorad Dodik, il presidente della Republika Srpska, a un anno di carcere e a sei anni di interdizione dalla presidenza dell'entità per non aver rispettato le decisioni dell'Alto Rappresentante. La sentenza della Corte BiH ha scosso profondamente l'opinione pubblica e il mondo politico bosniaco-erzegovese, in quanto si tratta della prima volta in cui il presidente di una delle due entità viene condannato. Prima di ricostruire i fatti che hanno portato alla condanna di Dodik, è opportuno chiarire la natura dell'organo giurisdizionale che ha emesso la sentenza, poiché la Corte della Bosnia-Erzegovina, istituita nel 2002, ha rappresentato un importante sviluppo del sistema giudiziario bosniaco-erzegovese³⁷. Infatti, la Corte ha giurisdizione a livello statale e si occupa in particolare di assicurare un'effettiva implementazione delle competenze dello Stato centrale e di tutelare i diritti fondamentali e i principi dello Stato di diritto su tutto il territorio nazionale³⁸. Dal punto di vista organizzativo, la Corte dispone di quattro dipartimenti in materia amministrativa, civile e penale, a cui si aggiunge un dipartimento di appello in cui possono essere presentati ricorsi contro le decisioni degli altri dipartimenti³⁹. In un ordinamento frammentato quanto quello della Bosnia-Erzegovina, la creazione della Corte BiH ha costituito un passo importante verso la costruzione di un sistema giudiziario consolidato e in grado di assicurare un esercizio della giustizia indipendente a livello statale⁴⁰.

Passando al caso in oggetto, se nelle vicende che hanno portato alla sentenza precedente Dodik intendeva minare l'autorità della Corte Costituzionale, in questa seconda circostanza l'oggetto dell'attacco è l'Alto Rappresentante, Christian Schmidt. Infatti, nel giugno del 2023, parallelamente alla legge che disconosceva

³⁷ Cfr. J. MARKO, *Bosnia-Herzegovina: The Role of the Judiciary in a Divided Society*, in *Constitutional Review* 5(2), 2019, pp. 194-221; R. TONIATTI, *The Principle of Reflective Judiciary in Divided Societies: Challenges and Opportunities in the Western Balkans*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 3, 2023, pp. 163-206.

³⁸ *Law on Court of Bosnia and Herzegovina* (Official Gazette of Bosnia and Herzegovina, 49/09).

³⁹ D. BANOVIĆ, et al., *The Political System of Bosnia and Herzegovina*, cit., p. 43 ss.

⁴⁰ Alcuni autori osservano che, per il pieno compimento di questo processo, sarebbe necessaria l'introduzione di una Corte Suprema statale come ultimo grado di appello. Tuttavia, su questa ulteriore evoluzione del sistema giudiziario statale non è ancora stato raggiunto alcun consenso politico (si veda D. BANOVIĆ, et al., *The Political System of Bosnia and Herzegovina*, cit., p. 44).

l'autorità della Corte Costituzionale nella Republika Srpska, l'Assemblea nazionale ha adottato una legge che bloccava la pubblicazione delle decisioni dell'Alto Rappresentante nella Gazzetta Ufficiale dell'entità serba⁴¹. Da diversi anni, infatti, Dodik contesta la legittimità del mandato dell'Alto Rappresentante considerandola un'ingerenza straniera, nonostante il ruolo dell'Alto Rappresentante sia chiaramente previsto dagli Accordi di Dayton⁴² e riaffermato in diverse risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU⁴³. Tuttavia, facendo uso dei c.d. «poteri di Bonn»⁴⁴, Schmidt è intervenuto prima che la legge della Republika Srpska entrasse in vigore, non solo annullando la legge ma anche modificando il codice penale della Bosnia-Erzegovina per rendere il mancato rispetto delle decisioni dell'Alto

⁴¹ RFE/RL'S BALKAN SERVICE, *Republika Srpska Assembly Votes to No Longer Publish Decisions of Bosnia High Representative*, in *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 21 giugno 2023, disponibile all'indirizzo <https://www.rferl.org/a/bosnia-srpska-high-representative-schmidt-decisions-/32469653.html>.

⁴² Le competenze inizialmente attribuite all'Alto Rappresentante sono elencate nell'Art. II, par. 26 dell'Allegato n. 10 degli Accordi, mentre all'Art. V del medesimo Allegato si stabilisce che «The High Representative is the final authority in theatre regarding interpretation of this Agreement on the civilian implementation of the peace settlement».

⁴³ Si veda per esempio la Risoluzione n. 2549 del 2020, adottata dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU l'11 maggio 2020, in cui si ribadiscono «[...] the provisions concerning the High Representative as set out in its previous resolutions, and further reaffirming Article V of Annex 10 of the Peace Agreement regarding the High Representative's final authority in theatre in the interpretation of the civilian implementation of the Agreement, [...]».

⁴⁴ I «poteri di Bonn» sono gli ampi poteri conferiti all'Alto Rappresentante nel 1997 in occasione del *Main Meeting* di Bonn dal Peace Implementation Council (PIC), ossia l'organizzazione internazionale creata per sostenere l'implementazione degli Accordi di Dayton. Tali poteri consentono all'Alto Rappresentante di destituire funzionari pubblici che agiscono in contrasto agli accordi di pace e di imporre la legislazione necessaria per lo sviluppo politico e democratico della Bosnia-Erzegovina quando le istituzioni centrali o delle entità non siano in grado di deliberare in tal senso. Si tratta di poteri molto contestati, perché se da un lato hanno permesso, soprattutto all'inizio della transizione costituzionale, di risolvere *impasse* politici e istituzionali, dall'altro vengono esercitati da una figura che non è eletta dai cittadini o dai loro rappresentanti e in quanto tale non gode di una legittimazione democratica. Sul ruolo dell'Alto Rappresentante e sugli effetti che ha avuto sul sistema costituzionale bosniaco-erzegovese, si rimanda a T. BANNING, *The "Bonn Powers" of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment*, in *Goettingen Journal of International Law*, 6(2), 2014, pp. 259-302; L. BONIFATI, *Constitutional Design and the Seeds of Degradation in Divided Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina*, cit., pp. 235-238. Le conclusioni del PIC *Main Meeting* di Bonn sono disponibili all'indirizzo <https://www.ohr.int/pic-bonn-conclusions/>.

Rappresentante un reato⁴⁵. Nei mesi successivi, il “duello” tra Dodik e Schmidt si è intensificato ulteriormente, con minacce di espulsione dell’Alto Rappresentante da parte del leader serbo-bosniaco e nuovi emendamenti da parte di Schmidt, questa volta alla legge elettorale, permettendo la cessazione del mandato in caso di condanna in via definitiva all’interdizione dai pubblici uffici⁴⁶. Così facendo, Schmidt ha di fatto creato le condizioni per rimuovere Dodik dal suo mandato in via indiretta attraverso gli organi giudiziari, e senza quindi ricorrere ai poteri di Bonn che gli permetterebbero di rimuovere direttamente dalla propria carica i pubblici ufficiali che agiscono contro l’ordine costituzionale e gli Accordi di Dayton.

Sulla base di questi sviluppi politici e legislativi, è ora possibile comprendere la sentenza della Corte della Bosnia ed Erzegovina, con cui Milorad Dodik è stato condannato a un anno di carcere e a sei mesi di interdizione dalla presidenza della Republika Srpska per inadempienza delle decisioni dell’Alto Rappresentante, secondo quanto previsto dall’Art. 203.a(1) del Codice Penale. Le decisioni in questione sono le due leggi adottate dall’entità serba del 2023 già richiamate nelle pagine precedenti, ossia quella sulla mancata applicazione delle sentenze della Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina e quella sulla mancata pubblicazione delle decisioni dell’Alto Rappresentante nella Gazzetta Ufficiale dell’entità serba. Confermando quanto sostenuto dall’accusa, la Corte BiH ha stabilito che l’inadempienza è avvenuta nell’arco temporale tra il 1° e il 9 luglio 2023, durante il quale le autorità della Republika Srpska hanno deliberatamente ignorato le decisioni dell’Alto Rappresentante che impedivano l’entrata in vigore di entrambe le leggi, decidendo di far proseguire regolarmente il processo legislativo⁴⁷.

Come prevedibile, la reazione di Dodik alla condanna è stata immediata. Il giorno stesso della pronuncia, il governo dell’entità serba ha adottato una serie di

⁴⁵ Per gli emendamenti introdotti da Schmidt, si rimanda al testo della decisione pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Bosnia ed Erzegovina, n. 47/23, disponibile all’indirizzo https://www.ohr.int/ohr-dept/legal/laws-of-bih/pdf/2023/HRD_47-23.pdf.

⁴⁶ M. SAHADŽIĆ, M. DAVIDOVIĆ, *The Tipping Point in BiH’s Constitutional Struggle*, in *Verfassungsblog*, 8 aprile 2025, disponibile all’indirizzo <https://verfassungsblog.de/bih-constitutional-struggle-dodik/>.

⁴⁷ Corte della Bosnia ed Erzegovina, S1 2 K 046070 23 Ko Milorad Dodik et al., 26 febbraio 2025, disponibile all’indirizzo <https://sudbih.gov.ba/Court/Case/2648>. All’udienza preliminare del 16 ottobre 2023, i due imputati, Milorad Dodik e Miloš Lukić, si erano dichiarati non colpevoli e al termine del processo Lukić è stato prosciolto. Lukić era stato accusato in quanto direttore dell’istituto della Gazzetta Ufficiale della Republika Srpska e quindi pubblico ufficiale responsabile della pubblicazione delle leggi.

leggi con procedura d'urgenza, tra cui alcuni emendamenti al codice penale dell'entità e una legge che di fatto annulla la giurisdizione delle autorità giudiziarie statali nella Republika Srpska. Tra queste compaiono la Corte della Bosnia ed Erzegovina e l'Ufficio del Pubblico Ministero⁴⁸, due istituzioni imposte proprio dall'Alto Rappresentante nei primi anni Duemila⁴⁹. Anche in questo caso, le leggi sono state sospese poche settimane dopo dalla Corte Costituzionale bosniaco-erzegovese⁵⁰.

4. Riflessioni conclusive

Come emerge chiaramente dalle pagine precedenti, la situazione costituzionale in Bosnia ed Erzegovina a trent'anni dalla firma degli Accordi di Dayton è molto meno stabile di quanto ci si potesse augurare, soprattutto considerando la drammaticità del conflitto degli anni Novanta⁵¹. Negli ultimi anni, Dodik ha impostato la propria agenda politica sull'attacco frontale istituzioni centrali simbolo di Dayton, come l'Alto Rappresentante, la Corte Costituzionale e le autorità giudiziarie statali. Tuttavia, se da un lato è innegabile che queste azioni abbiano alimentato instabilità politica e una crisi costituzionale che pare ormai endemica, dall'altro è importante osservare come proprio le istituzioni che Dodik intende delegittimare paiono determinate nel continuare a difendere l'ordine costituzionale bosniaco-erzegovese. A tal proposito, è utile fare una distinzione tra l'operato della Corte Costituzionale e quello dell'Alto Rappresentante. La Corte, infatti, ha svolto il proprio ruolo di garante in modo complessivamente coerente nel corso degli ultimi trent'anni, confermandosi un attore fondamentale per lo sviluppo democratico della Bosnia-Erzegovina, soprattutto in prospettiva di integrazione europea. Non va dimenticato, infatti, che il percorso verso l'adesione della Bosnia-Erzegovina all'Unione europea è iniziato nei primi anni Duemila e vede la Bosnia-Erzegovina come Paese candidato dal dicembre 2022. Eppure, il

⁴⁸ M. SAHADŽIĆ, M. DAVIDOVIĆ, *The Tipping Point in BiH's Constitutional Struggle*, cit.

⁴⁹ Nel 2000, l'Alto Rappresentante Wolfgang Petritsch adottò la decisione relativa alla promulgazione della legge sulla Corte della Bosnia ed Erzegovina (Decisione n. 50/00), mentre nel 2002 Paddy Ashdown quella relativa alla promulgazione della legge sull'ufficio del pubblico ministero della Bosnia ed Erzegovina (Decisione n. 14/02), oltre che alcuni emendamenti alla legge sulla Corte BiH (Decisione n. 13/02).

⁵⁰ Corte Costituzionale della Bosnia ed Erzegovina, caso U-7/25, 7 marzo 2025.

⁵¹ M. SAHADŽIĆ, *Constitutional Standoff in Bosnia and Herzegovina: Drama in Four Acts (So Far)*, in *ConstitutionNet*, 28 aprile 2025, disponibile all'indirizzo <https://constitutionnet.org/news/voices/constitutional-standoff-bosnia-and-herzegovina-drama-four-acts-so-far>.

Paese pare ancora lontano dal soddisfare le priorità identificate dalla Commissione europea nel 2019 per poter proseguire nel processo di integrazione⁵², in particolar modo per quanto riguarda il funzionamento del sistema giudiziario, il contrasto alla corruzione e la tutela dei diritti fondamentali e delle minoranze⁵³. Per quanto riguarda l'Alto Rappresentante, il suo ruolo è stato molto più controverso, soprattutto in riferimento all'esercizio dei poteri di Bonn⁵⁴. Per esempio, Schmidt è stato molto criticato in occasione delle elezioni politiche del 2022 per aver imposto degli emendamenti alla Costituzione dell'entità bosgnacco-croata e alla legge elettorale della medesima entità a urne ormai chiuse⁵⁵. Per quanto il suo ruolo sia tanto dibattuto quanto (a volte) necessario, è bene osservare che l'Alto Rappresentante è principalmente contestato dalla leadership serbo-bosniaca (in particolare dal partito di Dodik) e non in modo trasversale, oltre ad essere ampiamente sostenuto dalla comunità internazionale.

Da quanto dichiarato da un comunicato congiunto dell'Alto Rappresentante e dal Peace Implementation Council (PIC), la risoluzione della crisi costituzionale in Bosnia ed Erzegovina è affidata alle istituzioni bosniaco-erzegovesi⁵⁶. Allo stato attuale, le reazioni istituzionali continuano a provenire dagli organi giudiziari, attraverso le già citate sentenze di sospensione da parte della Corte Costituzionale e l'operato dell'Ufficio del Pubblico Ministero. Quest'ultimo ha recentemente aperto un'indagine contro Milorad Dodik, Radovan Višković (il primo ministro

⁵² Commissione europea, COM(2019)261, 29 maggio 2019.

⁵³ Si pensi per esempio alla continua mancata applicazione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'elezioni delle alte cariche politiche a livello statale. Sul punto si vedano L. BONIFATI, *Molto rumore per nulla? Dieci anni dalla sentenza Sejdić-Finci*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020, pp. 60-70, oltre che il report del 2024 della Commissione europea sullo stato di avanzamento della Bosnia Erzegovina nel processo di allargamento (Commissione europea, SWD(2024)691, 30 ottobre 2024).

⁵⁴ D. KALAN, *Bosnia's Peace Envoy is Caught in a Political Tug of War*, in *Foreign Policy*, 24 febbraio 2023, disponibile all'indirizzo <https://foreignpolicy.com/2023/02/24/bosnia-christian-schmidt-peace-envoyconstitution-changes/>; M. SAHADŽIĆ, *The Bonn Powers in Bosnia and Herzegovina: Between a Rock and a Hard Place*, in *ConstitutionNet*, 29 novembre 2022, disponibile all'indirizzo <https://constitutionnet.org/news/bonn-powers-bosnia-and-herzegovina-between-rock-and-hard-place>.

⁵⁵ Cfr. A. BREZAR, *Bosnia's Peace Envoy Changed Laws Mid-Election*, in *Euronews*, 7 ottobre 2022, disponibile all'indirizzo <https://www.euronews.com/my-europe/2022/10/07/bosnias-peace-envoy-changed-laws-midelection-but-what-does-it-mean>.

⁵⁶ *Statement by the High Representative/Chair of the PIC Steering Board*, 15 aprile 2025, disponibile all'indirizzo <https://www.ohr.int/statement-by-the-high-representative-chair-of-the-pic-steering-board/>.

dell'entità serba) e Nenad Stevandić (il presidente dell'Assemblea nazionale), sospettati di aver agito contro l'ordine costituzionale della Bosnia-Erzegovina⁵⁷. Nonostante le indagini siano ancora in corso, Dodik ha lasciato il Paese per andare in alcune visite ufficiali (tra cui in Russia e Israele)⁵⁸, decisione a cui la Corte della Bosnia-Erzegovina ha risposto con una richiesta all'Interpol di emettere una *red notice* per l'arresto di Milorad Dodik⁵⁹. La scelta dell'Interpol di non approvare la *red notice* e la generale riluttanza della polizia locale nell'arrestare Dodik sono state per ora giustificate dalla necessità di evitare potenziali scontri e di contenere le proteste in un contesto già molto teso, per quanto ancora sotto controllo.

L'invito dell'Alto Rappresentante e del PIC rivolto alle istituzioni si muove nella direzione di ridurre l'intervento internazionale e facilitare una *local ownership* politica, una tendenza faticosamente messa in atto negli ultimi anni in Bosnia-Erzegovina⁶⁰. Se le istituzioni politiche, e non solo quelle giudiziarie, raccoglieranno l'invito rimane ancora da valutare. Quel che è certo è che le Corti bosniaco-erzegovesi hanno nuovamente dimostrato il loro impegno nel voler riaffermare il quadro giuridico emerso dalla transizione costituzionale, fondato innanzitutto sullo Stato di diritto e il rispetto della natura multietnica della Bosnia ed Erzegovina. Infatti, con le due sentenze analizzate, la Corte Costituzionale e la Corte BiH intendono difendere la sovranità e integrità territoriale della Bosnia-Erzegovina dagli attacchi della Republika Srpska, che essi avvengano attraverso l'uso strumentale dei simboli nazionali o il mancato rispetto dei principi dello Stato di diritto. Ciò che le entrambe le Corti paiono ribadire con forza è che i principi che reggono l'ordine costituzionale bosniaco-erzegovese, di cui esse sono garanti, non possono essere ignorati o superati dalle leadership politiche.

⁵⁷ *Bosnia's Prosecutors Investigate Serb Leader for Attacking Constitution*, in *Reuters*, 6 marzo 2025, disponibile all'indirizzo <https://www.reuters.com/world/europe/bosnias-prosecutors-investigate-serb-leader-attacking-constitution-2025-03-06/>.

⁵⁸ U. HAJDARI, *Bosnian Serb Leader Appears in Moscow as Authorities Step Up in Pursuit*, in *Politico.eu*, 1 aprile 2025, disponibile all'indirizzo <https://www.politico.eu/article/milorad-dodik-bosnian-serb-leader-flees-to-moscow-amid-looming-arrest-warrant/>.

⁵⁹ A. KURTIC, *Bosnia's Top Court Calls on Interpol to Issue Warrant for Serb Leader Dodik*, in *Balkan Insight*, 27 marzo 2025, disponibile all'indirizzo <https://balkaninsight.com/2025/03/27/bosnias-top-court-calls-on-interpol-to-issue-warrant-for-serb-leader-dodik/>.

⁶⁰ Sul punto si rimanda a J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, cit., p. 233 ss.; C. SOLIOZ, S. DIZDAREVIC (eds.), *Ownership Process in Bosnia and Herzegovina*, Nomos, Baden-Baden, 2003.