

2 OTTOBRE 2019

Democrazie consociative e trattati di
pace: un'analisi comparata di Bosnia-
Erzegovina, Irlanda del Nord e
Macedonia del Nord

di Lidia Bonifati

Dottoranda in Scienze Giuridiche
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Democrazie consociative e trattati di pace: un'analisi comparata di Bosnia-Erzegovina, Irlanda del Nord e Macedonia del Nord*

di Lidia Bonifati

Dottoranda in Scienze Giuridiche
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Sommario: 1. Introduzione. 2. Caratteri fondamentali del modello consociativo: considerazioni politiche e giuridiche. 3. *Power sharing* e accordi di pace: istituzionalizzare la pace o il conflitto? 3.1 Dayton e il labirinto consociativo. 3.2 Belfast e il fragile equilibrio. 3.3 Ohrid e la gestione dell'emergenza. 4. Democrazie consociative e diritti umani: il caso *Sejdić-Finci*. 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Dalla fine della Seconda guerra mondiale, il modello consociativo è stato adottato in molti ordinamenti europei, tra i quali Belgio, Paesi Bassi, Svizzera (che combina elementi consociativi e federali), Cipro, Macedonia del Nord, Bosnia-Erzegovina, Irlanda del Nord, e Alto Adige. Tale modello ha trovato applicazione anche al di là dei confini dell'Europa, in Libano, Sudafrica (dal 1993 al 1996) e Iraq. Tutti questi esempi hanno qualcosa in comune: sono ordinamenti che hanno adottato soluzioni consociative o in seguito a (o per evitare) conflitti interni, di natura linguistica, etnica, o religiosa.¹ Il modello consociativo (o *power sharing*) è stato spesso suggerito come *best practice* da organizzazioni internazionali, sia intergovernative che non-governative, e nel 2000 anche la Commissione di Venezia ha incluso il *power sharing* tra le linee guida per facilitare la risoluzione di conflitti etnici.²

Questo articolo si pone l'obiettivo di analizzare l'applicazione concreta del *power sharing* in tre ordinamenti particolari, ossia Bosnia-Erzegovina, Irlanda del Nord e Macedonia del Nord. La scelta di questi casi è motivata dal fatto che i meccanismi di *power sharing* sono stati introdotti da storici trattati di pace, ponendo fine a conflitti civili e violenze che hanno segnato il punto più acuto della frammentazione sociale. Gli accordi di Dayton furono firmati nel 1995, a conclusione del conflitto civile che consumava la Bosnia-Erzegovina dal 1992, nel quadro più ampio della dissoluzione dell'ex-Jugoslavia. Oltre a introdurre il modello consociativo, essi andarono a ridefinire l'intero assetto politico-istituzionale dello Stato e

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr. C. MCCRUDDEN, B. O'LEARY, *Courts and consociations: power sharing versus human rights*, Oxford, 2013, pp. 3-4.

² V. Commissione di Venezia, 13-14 ottobre 2000, CLD-INF(2000)016, *A general legal framework to facilitate the settlement of ethno-political conflicts in Europe*.

l'equilibrio tra le tre componenti etniche che erano state in guerra fino a quel momento. Pochi anni dopo Dayton, nel 1998 furono faticosamente conclusi gli accordi di Belfast (anche chiamati “accordi del Venerdì Santo”), ponendo così fine ai cosiddetti “Troubles”, il conflitto trentennale in Irlanda del Nord tra la comunità unionista (protestante, di origine britannica) e quella nazionalista (cattolica, di origine irlandese). I due gruppi sostenevano visioni opposte dello *status* costituzionale della piccola nazione britannica, come parte integrante del Regno Unito (secondo gli unionisti) o come parte di un'Irlanda unita (secondo i nazionalisti). Infine, gli accordi di Ohrid, nel 2001, posero fine al conflitto in Macedonia del Nord tra la maggioranza macedone e la minoranza albanese, dopo un breve ma intenso periodo di guerra civile all'interno dell'ex-repubblica federale jugoslava.

I tre ordinamenti in esame, oltre a essere stati caratterizzati da trattati di pace che, nell'arco di sei anni, hanno introdotto accordi di *power sharing*, sono accumulati anche da un altro aspetto fondamentale, ossia l'essere tutte e tre società frammentate. Secondo la definizione di Choudhry, una società frammentata (*divided society*) è una società divisa lungo linee etniche, linguistiche, culturali, o religiose, in cui tali differenze diventano tratti essenziali delle identità politiche e fonte di mobilitazione da parte delle diverse comunità.³ Tali società pongono sfide cruciali, dal punto di vista sociale, politico e costituzionale, e il modello consociativo è uno degli strumenti utilizzati per rispondere a queste sfide.

Pertanto, partendo dal concetto di società frammentata, saranno brevemente presi in considerazione due dibattiti cruciali tra teorici della politica: da un lato quello tra Lijphart e Horowitz, e dall'altro quello più ampio tra gli “*accommodationists*” (come Lijphart e Horowitz) e gli “*integrationists*”, in cui si riconoscono McGarry, O'Leary e Simeon. Una volta delineato il quadro teorico, si passerà all'analisi delle caratteristiche del modello consociativo in contrapposizione a quello della democrazia maggioritaria, così come proposto da Lijphart, e si prenderanno in considerazione le principali critiche mosse contro il *power sharing*. Successivamente, si proseguirà con un'analisi comparata dell'applicazione concreta del modello consociativo nei tre ordinamenti oggetto dell'indagine, mettendone in risalto le similitudini e le fondamentali differenze. Si potranno così evidenziare efficacemente le contraddizioni insite nelle democrazie consociative, specialmente in riferimento alla sua compatibilità con un regime pacifico e pienamente democratico. L'ultima parte dell'articolo si concentrerà, invece, sul rapporto tra i meccanismi di *power sharing* e la tutela dei diritti umani, uno dei punti più sensibili e contestati del modello consociativo, attraverso l'analisi del ruolo del diritto transnazionale e della giurisprudenza della Corte Europea. Nelle conclusioni, si volgerà lo sguardo al contesto attuale, valutando gli effetti che i meccanismi di *power sharing*

³ Cfr. S. CHOUDHRY, *Bridging comparative politics and comparative constitutional law: constitutional design in divided societies*, in S. CHOUDHRY (ed.), *Constitutional Design in Divided Societies: Integration or Accommodation?*, Oxford, 2008, pp. 4-5.

hanno avuto sulla vita politica e democratica dei tre ordinamenti. In particolare, ci si soffermerà sulle sfide poste in particolare dall'Unione Europea, dal momento che l'Irlanda del Nord, in quanto parte del Regno Unito, si appresta a recedere all'Unione, mentre Bosnia-Erzegovina e Macedonia del Nord intendono aderire e hanno dunque intrapreso un percorso di progressiva integrazione degli standard europei.

2. I caratteri fondamentali del modello consociativo: considerazioni politiche e giuridiche

In un contesto come quello delle società frammentate, il testo costituzionale assume un ruolo centrale, in quanto esso definisce non solo le istituzioni di governo, ma anche il vero e proprio *demos* sottoposto alle norme del regime costituzionale. Pertanto, attraverso la creazione di istituzioni in cui le diverse comunità etno-culturali assumono decisioni in modo condiviso, la costituzione rappresenta un elemento essenziale nel processo di formazione di una identità politica comune, presupposto fondamentale per il mantenimento dell'ordinamento costituzionale.⁴

Le radici del dibattito sul *design* costituzionale delle società frammentate affondano nel dibattito teorico tra Arend Lijphart e Donald Horowitz. Entrambi concordano che una concezione puramente procedurale della democrazia (basata sul modello maggioritario competitivo) non sia adeguata alle società frammentate, poiché un'applicazione corretta della procedura può comunque portare all'esclusione permanente di determinate componenti della società.⁵ Ciò su cui i due autori non concordano sono le soluzioni da adottare per correggere tale anomalia. Lijphart propone l'adozione del modello consociativo, mentre Horowitz il cosiddetto "approccio degli incentivi". Il modello di Lijphart si basa su tre assunti fondamentali: il potere è condiviso tra i membri delle diverse componenti comunitarie; il sistema elettorale è proporzionale per garantire un'adeguata rappresentanza di tutti i gruppi etnici (comprese le sub-minoranze); l'esecutivo è costituito da un consiglio che includa i rappresentanti dei maggiori gruppi etnici (*power-sharing cabinet*)⁶. In risposta a Lijphart, Horowitz propone una soluzione che preveda maggiori incentivi alla cooperazione tra gruppi etno-culturali, secondo un sistema elettorale con voto alternativo, il quale assicura la maggioranza ai candidati vincenti, e un esecutivo con una singola presidenza (*single*

⁴ Cfr. S. CHOUDHRY, *Bridging comparative politics*, *op. cit.*, pp. 5-6.

⁵ Cfr. S. CHOUDHRY, *Bridging comparative politics*, *op. cit.*, p. 18.

⁶ Per ulteriori dettagli, si vedano A. LIJPHART, *Democracies in plural societies: a comparative exploration*, New Haven, 1977, p. 25-103; A. LIJPHART, *Consociation and federation: conceptual and empirical links*, in *Canadian Journal of Political Science*, 3/1979, pp. 499-515; A. LIJPHART, *Non-majoritarian democracy: a comparison of federal and consociational theories*, in *Publius: The journal of federalism*, 2/1985, pp. 3-15; A. LIJPHART, *Constitutional design for divided societies*, in *Journal of democracy*, 2/2004, pp. 96-109; A. LIJPHART, *The wave of power-sharing democracy*, in A. REYNOLDS (ed.), *The architecture of democracy: constitutional design, conflict management and democracy*, Oxford, 2002, pp. 37-54.

presidency) che vada oltre le divisioni etniche.⁷ Volendo allargare ulteriormente l'analisi del dibattito teorico, alcuni studiosi hanno individuato due approcci contrapposti, ossia quello dell'integrazione (*integration*) e della conciliazione (*accommodation*)⁸. Sia Lijphart che Horowitz condividono il primo approccio, e ritengono che le fratture nazionali, etniche, religiose, e linguistiche costituiscano identità resilienti, rigide e durevoli, e che lo Stato debba riconoscere la pluralità delle identità politiche dei gruppi etnici.⁹ Il secondo approccio è, invece, sostenuto da studiosi come John McGarry, Brendan O'Leary e Richard Simeon, per i quali esiste la possibilità per cui le fratture etniche non si debbano necessariamente tradurre in differenze politiche, e quindi che lo Stato debba promuovere un'identità politica comune, integrando le diverse comunità, seppure evitando di sfociare nell'assimilazione.¹⁰ Entrambi i dibattiti ci aiutano a cogliere l'estrema rilevanza pratica che riveste l'individuazione del modello costituzionale da adottare nelle società frammentate, dato che l'esito del conflitto tra comunità può essere sia violento (dando origine a guerre civili, genocidi, discriminazioni sistematiche) o, seppure non violento, in grado di corrodere la vita politica e democratica del paese.¹¹

Dato l'oggetto del presente articolo, si dovrà limitare l'analisi all'elaborazione teorica di Lijphart, delineando l'evoluzione del modello consociativo e le sue caratteristiche. In *Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries* (1984)¹², lo scienziato politico olandese contrappone al classico modello maggioritario (o conflittuale) il cosiddetto modello consociativo (o consensuale), sulla base di otto variabili fondamentali: concentrazione/ripartizione del potere; asimmetria/equilibrio tra poteri; bicameralismo asimmetrico/equilibrato; sistema bipartitico/multipartitico; sistema partitico unidimensionale/multidimensionale; sistema elettorale maggioritario/proporzionale; governo unitario/federale e centralizzato/decentrato; costituzione non scritta e prevalenza del parlamento/costituzione scritta e veto delle minoranze. Calando tali variabili nella realtà dei due modelli, per il modello maggioritario Lijphart assume come riferimento il Regno Unito, mentre per quello consociativo la Svizzera e il Belgio. Nel primo caso, l'ordinamento è caratterizzato dalla concentrazione del potere esecutivo in un governo composto da esponenti di un unico partito, che

⁷ Per ulteriori dettagli, si vedano D. HOROWITZ, *Constitutional design: proposals versus processes*, in A. REYNOLDS (ed.), *The architecture of democracy: constitutional design, conflict management and democracy*, Oxford, 2002, pp. 15-36; D. HOROWITZ, *Constitutional design: an oxymoron?*, in I. SHAPIRO, S. MACEDO (eds.), *Designing democratic institutions*, New York, 2000, pp. 253-284; D. HOROWITZ, *Ethnic groups in conflict*, Berkeley, 2001, pp. 3-55.

⁸ Cfr. J. MCGARRY, B. O'LEARY, R. SIMEON, *Integration or accommodation? The enduring debate in conflict regulation*, in S. CHOUDHRY (ed.), *Constitutional design for divided societies*, Oxford, 2008, pp. 41-90.

⁹ Cfr. S. CHOUDHRY, *Bridging comparative politics, op. cit.*, p. 26.

¹⁰ Cfr. S. CHOUDHRY, *Bridging comparative politics, op. cit.*, pp. 27-32.

¹¹ *Ibidem*, p. 5.

¹² In questo articolo si farà riferimento alla traduzione italiana: A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988.

detiene una maggioranza risicata in parlamento, escludendo quindi una larga minoranza; vi è la prevalenza del governo, legato al legislativo da un rapporto di fiducia; il parlamento segue un modello bicamerale asimmetrico, in cui la camera bassa prevale su quella alta; vi è un sistema bipartitico unidimensionale, in cui la discriminante principale è la dimensione socio-economica; il sistema elettorale è maggioritario; la forma di governo è unitaria e centralizzata¹³; la costituzione è non scritta e vi è una prevalenza della sovranità parlamentare nella modifica delle leggi fondamentali tramite procedura ordinaria.¹⁴ Lo schema del modello maggioritario è pertanto competitivo e conflittuale tra maggioranza e opposizione, le quali generalmente si alternano al governo. Eppure, Lijphart osserva che in società poco omogenee è impossibile una competizione tale da portare a una reale alternanza, con il rischio che si verifichi una perenne esclusione delle minoranze dal potere esecutivo.¹⁵ Pertanto, per queste società Lijphart propone il modello consociativo o consensuale, in cui il potere è condiviso e non concentrato nelle mani della maggioranza; vi è un equilibrio tra potere esecutivo e legislativo, il sistema segue un modello bicamerale equilibrato, in cui vengono rappresentate le minoranze; il sistema politico è multipartitico e multidimensionale, in cui vi sono più dimensioni rilevanti oltre quella socio-economica, come quella religiosa, etnica, linguistica, culturale; il sistema elettorale è proporzionale, come precedentemente accennato; vi è un decentramento di potere su base federale territoriale o non territoriale (per esempio su base linguistica); la costituzione è scritta e le minoranze hanno potere di porre il veto su qualsiasi provvedimento potenzialmente lesivo dei propri interessi.¹⁶

Lijphart individua quattro ulteriori caratteristiche fondamentali per definire una democrazia consociativa: parità; sistema elettorale proporzionale; autonomia; potere di veto.¹⁷ Molto brevemente, per parità si intende la posizione paritaria tra i vari gruppi etnici all'interno delle istituzioni di governo, nelle quali le comunità sono equamente rappresentate ed esse devono assumere decisioni collettivamente attraverso meccanismi *cross-community* (per esempio, con maggioranze qualificate oppure con l'obbligo di una certa quota di voti per ciascuna comunità¹⁸). Dal punto di vista del *design* istituzionale, la parità può tradursi in soluzioni che promuovano l'inclusione di tutti i gruppi rilevanti all'interno dell'ordinamento, come accade con le presidenze collettive oppure con i governi multipartitici (e quindi multi-etnici). La seconda caratteristica, ossia il sistema elettorale proporzionale, è un aspetto essenziale della democrazia

¹³ È utile notare che al tempo non era ancora in corso la cosiddetta *devolution*, il processo di progressivo decentramento che ha caratterizzato il Regno Unito negli ultimi 20 anni.

¹⁴ Cfr. A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988, pp. 14-28.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 31-32.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 33-44.

¹⁷ Cfr. A. LIJPHART, *Thinking about democracy*, Londra e New York, 2008, pp. 75-76.

¹⁸ Cfr. C. MCCRUDDEN, B. O'LEARY, *Courts and consociation*, *op. cit.*, pp. 6-7.

consociativa, poiché, come già detto, permette di includere anche le minoranze negli organi decisionali.¹⁹ Per quanto riguarda, invece, l'autonomia, essa può tradursi sia in termini territoriali²⁰ che non territoriali, e in quest'ultimo caso è bene sottolineare gli effetti che tale caratteristica può avere sull'assetto sociale. Infatti, essa permette a ciascun gruppo un certo grado di autonomia in determinati settori della vita politica, sociale, e culturale dell'ordinamento. In particolare, gli effetti più rilevanti si registrano in ambito educativo, in quanto l'autonomia si traduce spesso nell'istituzione di scuole separate su base etnica, linguistica, o religiosa, andando a rinforzare le divisioni invece di promuovere l'integrazione pacifica tra comunità. Infine, anche il potere di veto risulta essere la caratteristica che probabilmente incide di più sul sistema politico degli ordinamenti consociativi, facendo sì che ogni gruppo detenga il potere di porre il veto su qualsiasi provvedimento sia lesivo dei propri "interessi vitali".²¹ È facile immaginare come ciò possa comportare situazioni di stallo nelle istituzioni politiche, come vedremo tra breve nell'analisi dei casi oggetto del nostro studio.

Lo stesso Lijphart suggerisce che il modello consociativo non costituisca uno specifico insieme di norme e istituzioni, piuttosto uno schema generale definito dalle quattro caratteristiche sopramenzionate, che possono essere applicate in una varietà di modi.²² Il grado di intensità dei vari elementi determina la differenza tra una *full consociation* e una *semi-consociation*, una distinzione, questa, molto importante per il suo impatto sulla durata temporale della forma consociativa. Infatti, una *semi-consociation* è immaginata per essere una misura temporanea, mentre una *full consociation* ha l'obiettivo di ricostruire delle relazioni sostenibili tra le comunità del paese sul lungo periodo. La distinzione è comunque problematica, perché, come nota del resto lo stesso Lijphart, imporre un limite temporale può finire con lo sminuire l'obiettivo principale della democrazia consociativa, ossia ristabilire un rinnovato senso di sicurezza e stabilità in una società frammentata.²³

Dopo aver analizzato i casi oggetto del nostro studio, verrà naturale chiedersi se il modello che Lijphart individua come il più appropriato per le società frammentate sia effettivamente quello più adeguato ed efficace a fronteggiare le sfide che esse pongono. Il modello consociativo è accusato da molti teorici della politica di spostare eccessivamente il baricentro nel senso della tutela dei diritti collettivi, a scapito di quelli individuali, e di "congelare" e istituzionalizzare i privilegi dei gruppi, invece di promuovere la progressiva integrazione tra i membri delle diverse comunità.²⁴ A fronte di queste critiche, Lijphart

¹⁹ *Ibidem*, p. 7.

²⁰ Nel caso di un'autonomia territoriale, l'ordinamento assume generalmente una forma federale in cui i confini degli Stati corrispondono ai confini etnici delle comunità.

²¹ Cfr. C. MCCRUDDEN, B. O'LEARY, *Courts and consociation*, *op. cit.*, p. 7.

²² Cfr. A. LIJPHART, *Thinking about democracy*, *op. cit.*, p. 67.

²³ Cfr. C. MCCRUDDEN, B. O'LEARY, *Courts and consociation*, *op. cit.*, pp. 9-10.

²⁴ Cfr. C. MCCRUDDEN, B. O'LEARY, *Courts and consociations*, *op. cit.*, pp. 7-8.

difende fermamente il modello del *power sharing*, sostenendo che il fallimento delle democrazie consociative in molti casi è dipeso da scelte costituzionali sbagliate o comunque non adeguate al caso concreto. In quest'ottica, nell'opera *Constitutional design for divided societies*, lo studioso olandese raggruppa in nove aree una serie di indicazioni relative alle scelte costituzionali da attuare, intese ad aumentare il grado di successo per il futuro del *power sharing*.²⁵

Non mancano poi studiosi che si pongono in una posizione intermedia tra Lijphart e i suoi critici più radicali, come ad esempio McGarry e O'Leary, che, muovendo dall'impianto teorico di Lijphart, osservano che sarebbe però opportuno distinguere le società divise lungo linee etniche, linguistiche o religiose, e che tali società necessitano soluzioni che vadano oltre la creazione di istituzioni consociative. McGarry e O'Leary concludono che la teoria consociativa è una ricerca progressiva, che richiede una continua opera di revisione, espansione, miglioramento, e che deve rimanere propensa alla falsificazione empirica.²⁶

3. *Power sharing* e accordi di pace: istituzionalizzare la pace o il conflitto?

Dopo queste necessariamente brevi premesse teoriche, passiamo ora all'analisi dei tre casi oggetti del nostro studio: la Bosnia-Erzegovina, l'Irlanda del Nord, e la Macedonia del Nord. Un primo aspetto interessante degli accordi di pace che hanno interessato i tre ordinamenti è che essi sono stati conclusi nell'arco di sei anni (Dayton nel 1995, Belfast nel 1998, Ohrid nel 2001), il che parrebbe il sintomo di una tendenza che va consolidandosi a livello transnazionale a prediligere meccanismi di *power sharing* in contesti di conflitti civili di elevata intensità e complessità. A ciò è legato un altro fattore particolarmente rilevante, relativo ai soggetti coinvolti nella negoziazione degli accordi, che hanno tutti visto l'attiva partecipazione di attori internazionali quali NATO e ONU, sotto l'egida degli Stati Uniti. In tutti e tre i casi, le fratture erano di tipo etnico-religioso: in Bosnia-Erzegovina tra serbo-bosniaci (ortodossi), croato-bosniaci (cattolici), e bosgnacchi²⁷ (musulmani); in Irlanda del Nord tra unionisti (britannici, protestanti) e nazionalisti (irlandesi, cattolici); in Macedonia del Nord tra macedoni (ortodossi) e albanesi

²⁵ Le nove aree sono: sistema elettorale proporzionale, forma di governo parlamentare, predeterminazione dei gruppi, individuazione di una quota minima per gruppo nell'esecutivo su base proporzionale, rapporto di fiducia tra governo e parlamento, presidente della repubblica eletto dalle camere e ruolo meramente simbolico, introduzione di un sistema di decentramento federale, estensione del *power sharing* anche ad altre istituzioni (per esempio sistema giudiziario e forze militari), maggioranza parlamentare dei 2/3 per emendare la costituzione. Per ulteriori dettagli, si veda: A. LIJPHART, *Constitutional design for divided societies*, in *Journal of democracy*, 2/2004, pp. 99-106.

²⁶ Cfr. J. MCGARRY, B. O'LEARY, *Introduction: consociational theory in Northern Ireland*, in J. MCGARRY, B. O'LEARY (eds.), *The Northern Ireland conflict: consociational engagement*, Oxford Scholarship Online, 2004.

²⁷ Il termine "bosgnacco" (*bosniak*) è stato coniato per riferirsi ai cittadini appartenenti alla comunità musulmana, per evitare di sovrapporre etnia e religione.

(musulmani). Eppure, il grado di intensità di applicazione delle caratteristiche del modello consociativo è diverso nei tre casi di studio, che potremmo posizionare lungo una scala: alta intensità (Bosnia-Erzegovina); media intensità (Irlanda del Nord); bassa intensità (Macedonia del Nord). Nelle pagine che seguono emergeranno gli elementi che giustificano l'utilizzo di questa gradazione.

3.1 Dayton e il labirinto consociativo

Come accennato nelle pagine precedenti, gli accordi di Dayton posero fine alla guerra in Bosnia-Erzegovina, iniziata nel 1992 dopo che il paese dichiarò l'indipendenza nel contesto della dissoluzione della Repubblica Federale Socialista Jugoslavia. Il conflitto che ha consumato la Bosnia alla metà degli anni Novanta è diventato l'emblema del fallimento della voce europea nel processo di negoziazione, poiché l'Unione Europea non riuscì a individuare una chiara strategia di azione né a raggiungere un consenso tra gli Stati membri, divisi da persistenti orientamenti storico-politici. Anche a livello internazionale, la risposta dell'ONU alle atrocità che si stavano compiendo sul suolo bosniaco non fu adeguata all'intensità delle operazioni di pulizia etnica, e spesso si è rivelata incapace di proteggere i civili, come testimoniato da quanto avvenuto a Srebrenica.²⁸ Solo nel 1994, gli Stati Uniti assunsero la guida del processo di negoziazione e nel novembre del 1995, a Dayton in Ohio, fu concluso il *General Framework Agreement for Peace*, poi firmato a Parigi il successivo 14 dicembre. Oltre a stabilire i termini della conclusione delle ostilità e della transizione post-conflitto, gli accordi prevedevano l'adozione di una nuova costituzione, la quale delineava un assetto politico e costituzionale secondo il modello consociativo. Si tratta quindi di un ordinamento in cui la costituzione è un allegato di un accordo internazionale, frutto di un processo internazionalmente guidato e non interno²⁹, con profonde conseguenze sul complessivo funzionamento dell'ordinamento. Inoltre, è bene sottolineare che le parti attivamente in guerra non furono direttamente coinvolte nelle negoziazioni, ma furono presenti al tavolo attraverso le proprie controparti "statali". Infatti, i serbo-bosniaci erano rappresentati dalla Serbia (al tempo ancora Repubblica Federale di Jugoslavia), i croato-bosniaci dalla Croazia (indipendente dal 1991), e i bosgnacchi dalla presidenza della Repubblica di Bosnia-Erzegovina (il soggetto statale dichiaratosi indipendente nel 1992). L'obiettivo era certamente quello di ridurre le voci presenti al tavolo delle negoziazioni, ma il risultato fu quello di escludere i soggetti direttamente interessati dall'accordo.³⁰

²⁸ Srebrenica era una cittadina bosniaca vicina al confine con la Serbia, dichiarata "zona sicura" dall'ONU, divenuto luogo del brutale massacro di più di 8000 uomini e ragazzi musulmani da parte delle milizie serbe e serbo-bosniache.

²⁹ La categorizzazione dei processi di formazione della costituzione si rifà a quella formulata da Giuseppe de Vergottini in G. DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, CEDAM, Padova, 2013, pp. 247-256.

³⁰ Cfr. C. MCCRUDDEN, B. O'LEARY, *Courts and consociation*, *op. cit.*, pp. 23-24.

Il contenuto della costituzione bosniaca è complesso e articolato, giacché combina principi consociativi e federali secondo una dimensione territoriale oltre che politica. Il primo aspetto da prendere in considerazione è l'ultima parte del preambolo, che recita quanto segue: “[...] *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 Pertanto, la Costituzione stabilisce fin dal principio quali siano i gruppi aventi diritto a condividere il potere, ciò che Lijphart definisce *pre-determination*,³² andando a differenziare i popoli costituenti (bosgnacchi, serbo-bosniaci, croato-bosniaci) dagli “altri”, una categoria residuale costituita da tutti coloro che appartengono ad altre minoranze (per esempio ebrei e rom), coloro che provengono da famiglie etnicamente miste, o semplicemente coloro che non desiderano affiliarsi a nessuna delle tre etnie principali. Sin dal preambolo, la divisione etnica viene posta come rigido presupposto. Gli articoli successivi individuano l'organizzazione politica e territoriale dello Stato³³, il quale consiste in due “entità”: la Federazione della Bosnia-Erzegovina (a maggioranza bosgnacca e croata) e la Repubblica Srpska (a maggioranza serba). È interessante osservare che i diplomatici, per evitare di definire lo Stato come federale o unitario, decisero di definire gli assetti territoriali emersi dal conflitto non come Stati federati o come regioni, ma semplicemente come “entità”, lasciando così spazio ad ampia ambiguità.³⁴ Pertanto, al livello statale e a quello delle entità, si aggiungono i dieci cantoni che compongono la Federazione, e Brčko, un distretto autonomo. La complessità della dimensione territoriale si interseca con quella della dimensione politica, poiché a ciascun livello territoriale (Stato, entità, cantone, distretto) corrisponde un'articolazione politica, con un proprio apparato esecutivo, legislativo e giudiziario. A titolo esemplificativo dell'applicazione del *power sharing*, saranno considerate le istituzioni politiche del livello statale. L'assemblea parlamentare³⁵ è bicamerale: la camera bassa (la Camera dei Rappresentanti, 42 membri) è eletta direttamente su base territoriale³⁶, mentre la camera alta (la Camera dei Popoli, 15 membri) è eletta indirettamente³⁷. È qui possibile vedere in azione le caratteristiche del modello consociativo, poiché in entrambe le camere i tre popoli costituenti sono rappresentati

³¹ Costituzione della Bosnia-Erzegovina, Preambolo.

³² Lijphart contrappone il concetto di *pre-determination* a quello di *self-determination*, ossia una situazione in cui sono i gruppi stessi ad auto-manifestarsi, indipendentemente dal testo costituzionale; a tal proposito si veda A. LIJPHART, *Thinking about democracy, op. cit.*, p. 66.

³³ Costituzione della Bosnia-Erzegovina, art. I(4).

³⁴ Cfr. C. MCCRUDDEN, B. O'LEARY, *Courts and consociations, op. cit.* p. 26.

³⁵ Costituzione della Bosnia-Erzegovina, art. IV.

³⁶ La costituzione prevede che 2/3 della Camera dei Rappresentanti siano eletti dal territorio della Federazione, e 1/3 dal territorio della Repubblica Srpska. È importante sottolineare che la base è territoriale e non etnica, pertanto anche gli “altri” possono essere eletti nella Camera bassa.

³⁷ La seconda camera è la camera in cui sono rappresentate solo le etnie dei popoli costituenti, quindi è composta da 5 croati e 5 bosgnacchi (eletti dalla camera alta della Federazione) e da 5 serbi (eletti dalla camera alta della Repubblica Srpska).

proporzionalmente, secondo i requisiti di proporzionalità e parità. Inoltre, anche il procedimento legislativo risente profondamente del principio della parità tra etnie, in quanto le decisioni devono essere adottate da una maggioranza composta da almeno 1/3 dei voti di ciascun gruppo. Inoltre, i parlamentari godono di potere di veto, potendo bloccare i lavori qualora la maggioranza dei delegati di una delle etnie ritenga un provvedimento lesivo degli interessi vitali della propria comunità, rafforzando ulteriormente il legame tra eletto ed elettore³⁸. Allo stesso modo, la Presidenza³⁹ è collettiva e composta in modo paritario da tre membri: un bosgnacco e un croato, eletti direttamente dai territori della Federazione, e un serbo, eletto dai territori della Repubblica Srpska. Anche i membri della Presidenza godono di potere di veto, potendo bloccare decisioni avverse alla propria comunità etnica. Infine, a ciascuna etnia è garantita una certa autonomia nel settore educativo e culturale, che si è tradotta nell'istituzione di scuole separate su base etnica. Queste complesse strutture ci permettono di osservare la concreta applicazione delle quattro caratteristiche elaborate da Lijphart e di metterne in luce alcune criticità. In particolare, è interessante notare che nonostante i gruppi siano pre-determinati dal preambolo della Costituzione, non sia presente alcuna disposizione riguardo a come determinare lo *status* etno-nazionale dei cittadini. Il parametro dell'auto-classificazione sembra un criterio sufficiente, anche se non oggettivo e non verificabile, come invece potrebbe essere la richiesta di provare la propria discendenza familiare; allo stesso modo, non è richiesto che il popolo costituente a cui ci si dichiara affiliati confermi tale affiliazione.⁴⁰ Si tratta di un aspetto non trascurabile, poiché l'Electoral Act 2001 prevede che la dichiarazione di affiliazione etnica sia necessaria per candidarsi alle elezioni⁴¹. Emerge in questo tutta la rigidità del sistema consociativo, in quanto l'etnicità, pur svuotata di significato e ridotta a mera convenzione sociale, rimane un requisito essenziale per il funzionamento del sistema basato sul riconoscimento dei tre popoli costituenti. Questo aspetto sarà ulteriormente approfondito nel successivo paragrafo, poiché costituisce il cuore della decisione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Sejdić-Finci*⁴², a cui sarà dedicata una specifica

³⁸ Come accade anche in Belgio con la *sonnette d'alarme*, o come vedremo anche in Irlanda del Nord con la *petition of concern*, questo strumento rimanda a un legame forte tra i rappresentanti eletti nei confronti dei propri elettori, da cui i primi dipenderanno per una eventuale rielezione e a cui devono dare conto in quanto rappresentanti degli interessi della stessa comunità che li hanno eletti. Il legame tra eletto ed elettore, al di là dei fini elettorali, è fondata sulla condivisione della medesima identità, che sia etnica, linguistica o religiosa, e non tanto su una dimensione socio-economica o meramente politica. Ciò si rivela particolarmente importante nelle democrazie consociative, in quanto le competizioni elettorali tendono a concentrarsi non tanto su questioni politiche ed economiche, quanto identitarie.

³⁹ Costituzione della Bosnia-Erzegovina, art. V.

⁴⁰ Su tale punto si rimanda anche al giudizio della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in *Sejdić-Finci*, parr. 11-12.

⁴¹ Election Act 2001 (Legge elettorale della Bosnia-Erzegovina), art. 4.19(4)-(6).

⁴² Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 22 dicembre 2009, casi numero 27996/06 e 34863/06, *Sejdić-Finci c. Bosnia-Erzegovina*.

sezione. Data l'estrema complessità del sistema costituzionale, possiamo comunque intanto concludere che nel caso della Bosnia-Erzegovina l'intensità dei meccanismi di *power sharing* è alta e pervasiva.

3.2 Belfast e il fragile equilibrio

A differenza degli accordi di Dayton, gli accordi di Belfast agirono solo a livello politico e non anche territoriale, formalizzando tre filoni (*strands*): il primo interno (per le relazioni interne all'Irlanda del Nord); il secondo Nord-Sud (per le relazioni tra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda); il terzo Est-Ovest (per le relazioni tra Repubblica d'Irlanda e Regno Unito). Dopo trent'anni di conflitto, discontinuo, ma con picchi di altissima intensità, i rappresentanti della comunità unionista e di quella nazionalista, sostenuti, rispettivamente, dal governo britannico e da quello irlandese, furono coinvolti direttamente in un processo negoziale guidato dal senatore americano George Mitchell, nominato dal Presidente Bill Clinton. Le trattative portano le parti a concordare la creazione di nuove istituzioni in cui condividere il potere decisionale ed essere parimenti rappresentanti. Infatti, gli accordi di Belfast prevedono l'istituzione in Irlanda del Nord di una nuova assemblea legislativa eletta proporzionalmente e di un esecutivo composto da due membri (uno unionista e uno nazionalista). I parlamentari, una volta eletti, devono necessariamente aderire a un gruppo: unionista, nazionalista, "altro".⁴³ Così come in Bosnia, vale il criterio dell'auto-classificazione e nella categoria residuale "altro" ricadono tutti coloro che non intendono identificarsi in nessuna delle due categorie, così come per l'approvazione delle decisioni più importanti è necessaria una maggioranza qualificata con una determinata quota di voti di entrambe le comunità.⁴⁴ Per quanto riguarda l'esecutivo, invece, si riscontra una differenza fondamentale rispetto alla presidenza bosniaca. Infatti, gli accordi di Belfast prevedono che se uno dei due membri dell'esecutivo nordirlandese si dimette, l'intero esecutivo decade fino a che non viene trovato un nuovo accordo tra le due parti.⁴⁵ Ciò è indice non solo del carattere paritario tipico del modello consociativo, ma anche dei meccanismi *cross-community* dell'istituzione, poiché vi deve sempre essere il consenso di entrambe le parti affinché l'esecutivo funzioni. Tale caratteristica peculiare ha creato molta instabilità nel governo, provocandone la caduta più volte negli ultimi 20 anni⁴⁶. Infine, anche in Irlanda del Nord è possibile ritrovare le caratteristiche di autonomia e potere di veto, poiché sono molto diffuse le scuole separate su base religiosa e i parlamentari possono presentare una *petition of concern*⁴⁷, per bloccare una decisione contraria agli

⁴³ Accordi di Belfast, Strand 1, art. 6.

⁴⁴ Accordi di Belfast, Strand 1, art. 5(d).

⁴⁵ Cfr. B. O'LEARY, *The Belfast Agreement and the British-Irish Agreement*, in A. REYNOLDS (ed.), *The architecture of democracy*, Oxford, 2002, pp. 293-356.

⁴⁶ Si sono registrati in 20 anni quattro interruzioni dell'esecutivo: nel 2000, nel 2001, nel 2002-2007, nel 2017. Allo stato attuale (marzo 2019), l'esecutivo non è ancora stato formato dalla sua caduta nel gennaio del 2017.

⁴⁷ Accordi di Belfast, Strand 1, art. 5(d).

interessi della propria comunità. Dato che i meccanismi di *power sharing* introdotti dagli accordi di Belfast sono limitati unicamente alle istituzioni politiche e non sono articolati e pervasivi anche a livello territoriale come in Bosnia, possiamo concludere che in questo caso l'intensità dell'applicazione del modello consociativo sia media.

3.3 Ohrid e la gestione dell'emergenza

In Macedonia del Nord, infine, il modello consociativo è stato introdotto nel 2001 a seguito di alcuni mesi di intenso conflitto civile tra la maggioranza macedone (ortodossa) e la minoranza albanese (musulmana), innescato dall'ingente flusso di profughi albanesi provenienti dal Kosovo a seguito dell'intervento militare della NATO nel 1999. Le vicende della crisi kosovara sono strettamente legate al conflitto in Macedonia del Nord, poiché la creazione dell'Esercito di Liberazione Nazionale (*National Liberation Army*, NLA) albanese in Kosovo determinò anche lo scontro tra le forze governative macedoni e l'NLA. Il 13 agosto 2001, i due maggiori partiti macedoni e i due maggiori partiti albanesi firmarono gli accordi di Ohrid, per porre fine alle ostilità. Nei Principi Fondamentali dell'accordo, l'etnia costituisce l'elemento centrale. In particolare, si stabilisce che “non vi è una soluzione territoriale alle questioni etniche”⁴⁸ (a differenza di quanto accade invece in Bosnia con la suddivisione territoriale in entità) e “il carattere multi-etnico della società della Macedonia deve essere preservata e riflessa nella vita pubblica”⁴⁹. Inoltre, l'accordo prevede il miglioramento dell'accesso delle minoranze (nello specifico quella albanese) alle istituzioni statali, attraverso misure che prevedano pari rappresentanza⁵⁰, oltre che nuove procedure parlamentari di adozioni di leggi con maggioranze qualificate (anche chiamate “doppie maggioranze”⁵¹). È interessante notare come, a differenza dei due casi studio precedenti, in Macedonia del Nord anche le “altre” minoranze, oltre quella albanese, abbiano beneficiato del processo di pace dettato da Ohrid. Infatti, l'accordo ha riconosciuto lo *status* costituzionale anche di gruppi minori quali la comunità turca, serba, bosniaca, valacca, rom⁵². Nella costituzione del 1991, l'etnia macedone era posta in una posizione di netta dominanza rispetto al resto delle minoranze; al contrario, il testo del 2001 prevedeva l'adozione di una costituzione liberale ed “eticamente neutra”⁵³. In questo modo, l'ordinamento macedone passò

⁴⁸ Accordi di Ohrid, art. 1.2.

⁴⁹ Accordi di Ohrid, art. 1.3.

⁵⁰ Accordi di Ohrid, art. 4.

⁵¹ Accordi di Ohrid, art. 5.

⁵² Cfr. A. REKA, *The Ohrid Agreement: the travails of inter-ethnic relations in Macedonia*, in *Human Rights Review*, 9/2008, p. 56.

⁵³ Il Preambolo della costituzione del 2001 non menzionava più l'etnia macedone in quanto dominante, ma faceva riferimento a un generico “cittadini della Repubblica di Macedonia”. In seguito alle proteste della maggioranza macedone, il testo fu emendato come segue: “*The citizens of the Republic of Macedonia, the Macedonian people, as well as citizens living within its borders who are part of the Albanian people, the Turkish people, the Vlach people, the Serbian people, the*

da mono-etnico, in cui l'etnia macedone era gerarchicamente al vertice, a multi-etnico, in cui si riconosceva la coesistenza di più etnie, più o meno numerose. Quindi, in questo caso, i gruppi sono sì pre-determinati dal testo costituzionale, ma essi includono esplicitamente anche le componenti minoritarie, e non solo le etnie principali. Una dimostrazione concreta di questa ampia inclusione riguarda la disciplina della lingua ufficiale, che stabilisce che qualora un gruppo etnico costituisca il 20% di una municipalità, la propria lingua e il relativo alfabeto diventano automaticamente ufficiali⁵⁴.

Inoltre, vale la pena osservare che i meccanismi consociativi introdotti in Macedonia del Nord risultino più flessibili rispetto al caso bosniaco o nordirlandese. A titolo di esempio, si può prendere in considerazione la limitazione del potere di veto da parte delle minoranze a determinati casi, quali l'elezione di un terzo dei membri della Corte Costituzionale, dei membri del Consiglio Giudiziario Repubblicano, e dell'Ombudsman⁵⁵. Non prevedendo nuove istituzioni o cambiamenti radicali nell'ordinamento, ma solo dei "correttivi consociativi" della costituzione del 1991, è possibile concludere che in questo caso l'intensità del *power sharing* è bassa.

Al di là delle differenze in termini di intensità dell'applicazione della logica consociativa, può affermarsi che essa abbia comunque colto il bersaglio, ristabilendo la pace e instaurando un sistema democratico e garantista nei tre ordinamenti? Per rispondere a questa domanda è bene valutare separatamente la compatibilità tra *power sharing* e pace e tra *power sharing* e democrazia, benché si tratti di concetti strettamente collegati. Nel primo caso, è innegabile che l'introduzione del modello consociativo abbia riportato la pace in ordinamenti sconvolti da conflitti civili di altissima intensità. In questi ordinamenti, il mantenimento della pace è diventato un obiettivo che ha costituito per i diversi gruppi un terreno comune su cui costruire una nuova vita politica. Eppure, anche in questo caso, è possibile riscontrare una contraddizione di fondo. Rimarcando le differenze e la separazione tra comunità, gli accordi di *power sharing* hanno sì contribuito a mantenere un regime pacifico, ma sono stati incapaci di offrire un reale percorso di integrazione tra comunità, rallentando una piena transizione democratica.⁵⁶ Infatti, come si vedrà nell'analisi del caso *Sejdić-Finci*, le classi politiche si rifiutano di mettere in discussione il modello consociativo invocando la difesa della pace, che solo il *power sharing* sarebbe in grado di mantenere. In questi termini, la pace è mantenuta al costo di frenare la promozione della democrazia, poiché la rigidità

Roma people, the Bosniak people and others?. In questo modo, tutte le etnie venivano esplicitamente riconosciute. Si veda A. REKA, *The Ohrid Agreement*, op. cit., pp. 58-59.

⁵⁴ Cfr. A. REKA, *The Ohrid Agreement*, op. cit., p. 59.

⁵⁵ Cfr. U. BRUNNBAUER, *The Implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1/2002, p. 5.

⁵⁶ Cfr. C. HARTZELL, M. HODDIE, *The art of the possible: power sharing and post-civil war democracy*, in *World Politics*, 1/2015, pp. 39-43.

del modello consociativo finisce con istituzionalizzare, insieme alla pace, anche il conflitto, limitando notevolmente lo sviluppo e l'evoluzione della democrazia in ordinamenti segnati da conflitti etnici.⁵⁷

4. Democrazie consociative e diritti umani: il caso *Sejdić-Finci*

Un ulteriore aspetto particolarmente interessante è lo spazio occupato dalla tutela dei diritti umani negli accordi di pace appena analizzati. È prevedibile immaginare come, dopo conflitti così violenti e logoranti per il tessuto politico e sociale, sia stata posta un'attenzione particolare sui diritti umani e sulla loro protezione. A differenza di Ohrid, che non introduce nuovi strumenti di tutela, già previsti dalla Costituzione macedone del 1991, Dayton e Belfast fanno esplicito riferimento agli obblighi internazionali in materia di tutela dei diritti umani e alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo⁵⁸, posta in posizione superiore rispetto alla legislazione ordinaria⁵⁹. Entrambi gli accordi elencano i diritti da tutelare, la memoria della guerra è immediatamente individuabile, poiché si richiama il diritto di residenza, a non essere soggetti a trattamenti degradanti o inumani, a non essere sottoposti a schiavitù o lavoro forzato, i diritti di libertà e sicurezza personale, al giusto processo, alla vita privata e familiare, al pensiero, alla coscienza e alla religione, le libertà di associazione, di espressione⁶⁰, tutti diritti che erano stati violati durante il periodo di conflitto. In particolare, nell'ordinamento nordirlandese e bosniaco, si fa esplicito riferimento al principio di non-discriminazione⁶¹, all'uguaglianza a prescindere dalla classe sociale, le convinzioni politiche, la disabilità, il genere e l'appartenenza etnica. Eppure, come abbiamo precedentemente osservato, i gruppi non aventi diritto a condividere il potere sono permanentemente esclusi dalle cariche politiche più alte come la presidenza bosniaca e l'esecutivo nord-irlandese, il che ovviamente costituisce una discriminazione pesantissima nei confronti di coloro che non appartengono ai gruppi pre-determinati. Ciò è ben esemplificato dal caso *Sejdić-Finci c. Bosnia-Erzegovina*⁶², giunto davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel 2009. I ricorrenti, Sejdić e Finci, erano rispettivamente appartenenti alla comunità ebraica e rom della Bosnia-Erzegovina, e quindi ricadevano nella categoria "altri" così come definita dal preambolo della costituzione. Entrambi erano parte attiva della vita politica del Paese, e avevano anche ricoperto cariche politiche di una certa rilevanza, ma si rifiutavano di dichiarare

⁵⁷ Ciò è particolarmente vero se si pensa alla natura inclusiva del *power sharing* in contrasto con quella competitiva della democrazia maggioritaria, per ulteriori dettagli si veda: C. HARTZELL, M. HODDIE, *The art of the possible*, *op. cit.*, p. 43.

⁵⁸ Accordi di Belfast, Strand 3, art. 2; Costituzione della Bosnia-Erzegovina, art. II(2).

⁵⁹ Nel caso bosniaco, la costituzione prevede esplicitamente il livello paritario tra CEDU e la costituzione stessa; nel caso nord-irlandese, la Convenzione è stata recepita nello Human Rights Act 1998, un atto parlamentare di Westminster che si applica nell'intero Regno Unito.

⁶⁰ Accordi di Belfast, Strand 3, art. 1; Costituzione della Bosnia-Erzegovina, art. II(3).

⁶¹ Accordi di Belfast, Constitutional issues, art. 1(v); Costituzione della Bosnia-Erzegovina, art. II(4).

⁶² Si rimanda alla nota 42.

la propria affiliazione a qualsiasi dei popoli costituenti, e pertanto si trovarono esclusi dalla competizione per la Camera dei Popoli e per la Presidenza della Bosnia-Erzegovina. Dopo aver esaurito i gradi di giudizio interni, Sejdīć e Finci ricorsero alla Corte Europea, lamentando una violazione dell'art. 3 (proibizione della tortura), 13 (diritto a un ricorso effettivo) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione, dell'art. 3 del protocollo n. 1 (diritto a libere elezioni) e dell'art. 1 del protocollo n. 12 (divieto generale di discriminazione). Nella sua decisione, la Corte fa riferimento all'art. 4 della Costituzione bosniaca sull'assemblea parlamentare e all'art. 4 sulla Presidenza, oltre che all'Election Act 2001 (sezioni 1.4(1), 4.8, 4.19(5-7), 8.1, 9.12a, 9.12c, 9.12e), il quale regola le procedure elettorali, la Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici. Inoltre, la Corte riprende le opinioni della Commissione sull'eliminazione delle discriminazioni razziali, della Commissione ONU sui diritti umani, e della Commissione di Venezia, le quali si esprimono sulla situazione costituzionale in Bosnia e si soffermano sugli aspetti critici della legislazione nazionale che risultano dall'esclusione delle minoranze da alcune cariche politiche.⁶³ Prima di entrare nel dettaglio delle argomentazioni della Corte, è interessante riportare brevemente la posizione del governo bosniaco. Infatti, secondo Sarajevo, il trattamento differenziato per chi si rifiuta di affiliarsi a uno dei popoli costituenti è giustificato in quanto l'ordinamento costituzionale è stato fondato in circostanze particolari ed estremamente delicate. Di conseguenza, sconvolgerlo per passare a un modello puramente maggioritario significherebbe creare uno strappo irreparabile nel sistema politico, che potrebbe portare a nuove violenze⁶⁴. Tale argomentazione è interessante perché è sintomo delle contraddizioni intrinseche del modello consociativo. Da un lato, si rende palese che chi detiene il potere ha tutto l'interesse a mantenerlo, soprattutto dati i vantaggi derivanti dal potere di veto, dall'altro è possibile osservare una reale difficoltà nel gestire la transizione democratica di un Paese che ha vissuto un conflitto tale da mettere a repentaglio la propria integrità territoriale e costituzionale.

La Corte, nelle sue argomentazioni, procede a definire qualsiasi trattamento differenziato sulla base dell'origine etnica come una forma di discriminazione razziale e osserva che la giustificazione di tale trattamento differenziato, basata esclusivamente sull'origine etnica, non costituisce una giustificazione oggettiva e ragionevole, soprattutto in una società contemporanea e democratica basata sul pluralismo. Tuttavia, la Corte nota che la Convenzione riconosce la possibilità di stabilire un differente trattamento per determinati gruppi sociali in caso di circostanze eccezionali, per correggere disuguaglianze di fatto tra gruppi. Allo stesso tempo, però, la Corte di Strasburgo riconosce che la Bosnia-Erzegovina ha compiuto dei significativi passi avanti in termini di democraticità e inclusione dalla conclusione dell'Accordo di

⁶³ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 22 dicembre 2009, *Sejdīć-Finci*, parr. 21-23.

⁶⁴ *Ibidem*, par. 34.

Dayton, nonostante le molte sfide che rimangono ancora aperte.⁶⁵ Pertanto, la Corte osserva che il modello consociativo non debba necessariamente essere abbandonato in favore di quello maggioritario, ma quantomeno possa essere corretto, come suggerito dalla Commissione di Venezia, la quale segnalava la possibilità di eleggere indirettamente il Presidente, in modo tale che le minoranze presenti nella Camera dei Rappresentanti fossero incluse nel processo elettorale.⁶⁶ Inoltre, in quanto membro del Consiglio d'Europa, la Bosnia è vincolata a rivedere la propria legislazione elettorale, in modo tale da raggiungere gli standard stabiliti dal Consiglio, obbligo che deriva anche dalla firma del Patto di stabilizzazione e associazione firmato con l'Unione Europea nel 2008⁶⁷. Sulla base di queste motivazioni, la Corte riconosce che la permanente ineleggibilità dei ricorrenti per la Camera dei Popoli e la mancanza di una oggettiva e ragionevole giustificazione costituiscono una violazione dell'art. 14 della Convenzione, in combinato disposto con l'art. 3 del protocollo n. 1.⁶⁸ La stessa conclusione è stata raggiunta riguardo l'esclusione dalla Presidenza, in violazione dell'art. 1 del protocollo n. 12⁶⁹. Gli altri due motivi del ricorso, in base agli artt. 3 e 13 della Convenzione, sono stati invece dichiarati inammissibili⁷⁰.

La decisione della Corte di Strasburgo ha provocato numerose reazioni e ha aperto un acceso dibattito riguardo alla relazione tra *power sharing* e tutela dei diritti umani. McCrudden e O'Leary, ad esempio, ritengono che le conclusioni della Corte siano poco convincenti, in quanto non individuano chiaramente le tempistiche e gli attori coinvolti nel processo di revisione costituzionale necessario per liberalizzare alcuni aspetti della democrazia consociativa bosniaca.⁷¹ Tra le altre critiche, vale la pena citare l'opinione dissenziente del Giudice Bonello, il quale osserva che la Corte sembra dimenticare il drammatico passato della Bosnia e si prende la responsabilità di riaprire il processo iniziato da Dayton senza considerare gli effetti destabilizzanti che ciò potrebbe avere sull'intero ordinamento⁷². In generale, la sentenza della Corte è giunta in un contesto in cui le aspettative interne e internazionali erano molto alte, e in molti speravano che la decisione costituisse un primo passo verso il rinnovamento dell'ordinamento bosniaco⁷³. Purtroppo, da allora non solo molti altri ricorsi simili⁷⁴ sono stati presentati alla Corte di Strasburgo, ma

⁶⁵ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 22 dicembre 2009, *Sejdić-Finci*, par. 42-44.

⁶⁶ *Ibidem*, par. 21-23.

⁶⁷ *Ibidem*, par. 48.

⁶⁸ *Ibidem*, par. 50.

⁶⁹ *Ibidem*, par. 56.

⁷⁰ *Ibidem*, par. 58-60.

⁷¹ Cfr. C. MCCRUDDEN, B. O'LEARY, *Courts and consociation*, *op. cit.*, p. 31.

⁷² Cfr. Opinione dissenziente del Giudice Bonello, *Sejdić-Finci*.

⁷³ Cfr. Opinione in parte concorrente e in parte dissenziente dei Giudici Mijović e Hajiyev, *Sejdić-Finci*.

⁷⁴ Si vedano i casi *Zornić c. Bosnia-Erzegovina* (sentenza numero 3681/06 del 15 dicembre 2014) e *Pilav c. Bosnia-Erzegovina* (sentenza numero 41939/07 del 9 giugno 2016).

nessun passo è stato compiuto nel senso di una reale discussione sui correttivi da introdurre per implementare le decisioni della Corte.

Tutto ciò dimostra chiaramente il potenziale lesivo dei diritti umani insito nel modello consociativo. McCrudden e O'Leary sostengono che il *power sharing* sembra far emergere la tensione tra due diritti, in particolare: il diritto di non essere trattati diversamente sulla base di una particolare caratteristica (come la razza e l'etnia); il diritto alla partecipazione politica. Altri commentatori, come Wippmann e Steiner, invece, individuano delle radici ancora più profonde del conflitto tra diritti umani e *power sharing*, che affondano nelle fondamenta teoriche dei diritti umani. Nonostante questa tendenza, Choudhry osserva che quando si adotta una costituzione che include principi consociativi, si è ben consapevoli del fatto che il modello consociativo non è sufficiente da solo a tutelare i diritti umani, e per tale motivi gli accordi di pace che introducono il *power sharing* sono sempre accompagnati da meccanismi di protezione dei diritti⁷⁵ (come dimostrato anche dagli accordi di Dayton e di Belfast).

5. Conclusioni

Come è stato possibile notare nel corso di questo lavoro, il modello consociativo porta con sé numerose contraddizioni e contrapposizioni: quella tra pace e democrazia, tra democrazia e diritti umani, tra inclusione e discriminazione. Un aspetto particolarmente rilevante che vale la pena sottolineare è la prospettiva europea e il legame tra l'introduzione di meccanismi di *power sharing* e l'Unione Europea. In tutti e tre i casi analizzati, il ruolo dell'Unione Europea è stato fondamentale, anche se a volte controverso. La guerra in Bosnia-Erzegovina, così come la stessa dissoluzione della Jugoslavia, era stato inizialmente considerata (in particolare dagli Stati Uniti) come un problema unicamente europeo, data la prossimità geografica e politica tra i paesi coinvolti nel conflitto e gli Stati membri dell'Unione. Eppure, come accennato nelle pagine precedenti, l'Unione Europea non fu capace di ricoprire un ruolo di primo piano nelle negoziazioni, lasciandone sostanzialmente la guida all'alleato americano. Il processo negoziale di Belfast, invece, si è svolto in un contesto in cui Repubblica d'Irlanda e Regno Unito agivano come parti di una stessa comunità, l'Unione Europea, che ha offerto la possibilità di evitare un confine rigido nell'Isola irlandese (fino agli interrogativi posti da Brexit⁷⁶). Gli accordi di Ohrid, infine, hanno l'obiettivo di promuovere "lo sviluppo di una relazione più stretta e integrata tra la Repubblica di Macedonia e la comunità euro-atlantica"⁷⁷, facendo quindi esplicito riferimento alla prospettiva di adesione all'Unione

⁷⁵ Cfr. C. MCCRUDDEN, B. O'LEARY, *Courts and consociations*, op. cit., pp. 9-11.

⁷⁶ Per una più approfondita analisi, si rimanda a L. BONIFATI, *The impact of Brexit on the constitutional status of Northern Ireland*, in *Percorsi costituzionali*, n.1/2018, pp. 209-224.

⁷⁷ Accordi di Ohrid, Introduzione.

Europea. Nel corso degli ultimi 20 anni, la dimensione europea è stata messa duramente alla prova in tutti e tre gli ordinamenti, ed è sufficiente ripercorrere gli ultimi anni per comprenderne i motivi. In Bosnia-Erzegovina, le riforme istituzionali necessarie per correggere le anomalie emerse in *Sejdić-Finci*, così come quelle economiche e sociali, sono tutte fallite sotto il veto delle comunità, rallentando notevolmente il processo di adesione⁷⁸. In Irlanda del Nord, la caduta del governo nel 2017 è stata ulteriormente aggravata dalle tensioni interne⁷⁹ tra unionisti e nazionalisti create da Brexit, in particolare dalla questione del confine, ostacolando l'istituzione di un nuovo esecutivo di *power sharing*. La Macedonia del Nord, invece, potrebbe costituire un caso di successo nelle avversità. Infatti, nonostante il referendum consultivo sul nuovo nome dello Stato, mirato a risolvere la ventennale disputa con la Grecia, sia fallito a causa del boicottaggio delle opposizioni e dell'astensionismo albanese, il governo è riuscito a portare a termine l'iter costituzionale necessario per la ratifica dell'accordo di Prespa con la Grecia, e l'adozione del nuovo nome "Macedonia del Nord". In questo caso, la prospettiva europea è stato un elemento propulsore del processo negoziale ed è stato al centro del dibattito politico, tanto è vero che il testo del quesito referendario non faceva espresso riferimento al nome (e quindi all'elemento divisivo), ma agli effetti che l'accordo di Prespa avrebbe avuto: "Sei favorevole all'adesione all'Unione Europea e alla NATO accettando l'accordo tra Macedonia e Grecia?".

In conclusione, dall'analisi offerta in questo lavoro emerge che gli ordinamenti in cui il modello consociativo assume un'intensità medio-alta presentano criticità non trascurabili in termini di stabilità politica, effettiva inclusione delle minoranze e godimento indifferenziato dei diritti. È dubbio, quindi, che esso costituisca il modello più adeguato ad affrontare le sfide poste dalle società frammentate che emergono da conflitti etnici. Probabilmente esso costituisce una soluzione vincente nel breve periodo, poiché impone delle norme tali per cui si regola in modo rigido e inequivocabile la convivenza tra comunità. Sul medio-lungo periodo, però, la cristallizzazione di tale rigidità tende a tradursi in esclusione e instabilità, poiché il conflitto tra gruppi rischia di venire "istituzionalizzato" senza che sia affiancato da politiche sociali volte all'integrazione e alla riconciliazione. Pertanto, si potrebbe sostenere che l'esperienza consociativa possa essere ottimale se immaginata come soluzione transitoria, nel cammino verso la realizzazione di una piena democrazia di tipo competitivo. Eppure, questa alternativa non è di facile applicazione per due motivi. Innanzitutto, ci si richiama alle parole di Lijphart già menzionate nelle pagine precedenti, le quali mettono in guardia dai rischi derivanti dall'imposizione di un limite temporale

⁷⁸ Al momento, la Bosnia-Erzegovina è un paese potenzialmente candidato dal febbraio del 2016.

⁷⁹ Non va dimenticato che la questione relativa al confine tra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda ha costituito il principale fattore di stallo delle negoziazioni e di probabile recesso del Regno Unito dall'Unione Europea senza un accordo.

al modello consociativo, ossia rischi di crescente instabilità e scarsa lealtà verso l'ordinamento. In secondo luogo, sarebbero le comunità stesse a dover promuovere un cambiamento dell'ordinamento costituzionale, al costo di abbandonare il potere e i privilegi discendenti dagli accordi di *power sharing*, il che è difficilmente immaginabile se si guarda all'esperienza reale, soprattutto in Bosnia. Probabilmente, un'architettura costituzionale che preveda un bilanciamento tra decentramento territoriale e non territoriale potrebbe costituire la soluzione ottimale per raggiungere la piena uguaglianza tra maggioranza e minoranze. Eppure, come ci insegna l'esperienza successiva all'accordo di Ohrid⁸⁰, non bisogna trascurare che una inefficace ripartizione delle competenze tra livelli potrebbe alimentare un potenziale senso di frustrazione tra le minoranze per le decisioni prese dalla maggioranza a livello centrale, e quindi ulteriore instabilità politica.

Ciò che sicuramente è chiaro è che il *design* costituzionale delle società frammentate necessita di continui studi e di un approccio interdisciplinare, che supplementi e arricchisca il diritto costituzionale comparato della dimensione della politica comparata, degli studi storici e sociologici, che sono necessari per rispondere alle complessità che inevitabilmente solleva la convivenza tra popoli diversi all'interno dei confini statali, in un contesto che si vuole pienamente inclusivo e democratico.

⁸⁰ Cfr. A. REKA, *The Ohrid Agreement*, *op. cit.*, p. 61.