

**La Corte europea dei diritti dell'uomo dichiara nuovamente il sistema elettorale della Bosnia-Erzegovina in contrasto con la CEDU.
Quali prospettive per l'adesione all'Unione Europea? ***

di Marco Maria Bruno – Dottore in Giurisprudenza, presso l'Università degli Studi di Bari "A. Moro"

ABSTRACT: This paper focuses on the most recent judgment issued by the European Court of Human Right about the electoral system of Bosnia and Herzegovina. According to the Court the ethnic and territorial principle, on which this system is based, is inconsistent with the principle of non-discrimination set by the Article 1 of Protocol no. 12 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The decision comes after the *Sejdić and Finci* and the *Zornić* case, which already stated the inconsistency of the electoral system with the abovementioned principle. After a comparison among the sentences, the article closes with some musings on the trajectory of the country towards the accession into the European Union and its recent developments.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Bosnia-Erzegovina: la dimensione etnocentrica. – 3. *Sejdić e Finci c. Bosnia Erzegovina*: la prima storica condanna dei giudici di Strasburgo. – 4. *Zornić c. Bosnia Erzegovina*: violato anche l'art.46 CEDU. – 5. *Pilav c. Bosnia Erzegovina*: il requisito della residenza non può comprimere il diritto al voto. – 6. Adesione all'UE: il principio di condizionalità e la necessità di ampie riforme costituzionali.

1. Introduzione

Il diritto di partecipazione politica, che costituisce uno degli elementi essenziali della cittadinanza negli Stati democratici, assume un ruolo del tutto peculiare negli ordinamenti che si connotano per una forte componente minoritaria.

In molti Stati multietnici, infatti, allo scopo di porre in essere forme di bilanciamento tra l'uguaglianza del diritto di voto, da una parte, e i diritti delle minoranze, dall'altra, si prevedono strumenti di rappresentanza di carattere speciale a favore dei gruppi minoritari. Tali strumenti - che

*Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

includono soprattutto, sebbene non esclusivamente, speciali meccanismi elettorali - per essere ammissibili sul piano del diritto costituzionale devono necessariamente rispettare il carattere nella temporaneità ed eccezionalità¹. Tuttavia, l'esperienza di alcuni Stati mostra come il bilanciamento tra uguaglianza e diritti delle minoranze, nel rispetto delle condizioni appena menzionate, è molto delicato.

È questo il caso della Bosnia Erzegovina, un Paese che fa dell'appartenenza etnica e territoriale il principio attorno al quale si struttura un meccanismo di rappresentanza politica spesso molto discusso. Infatti, a oltre vent'anni dall'adozione degli Accordi di Dayton e dell'Annesso 4 il sistema elettorale della Bosnia Erzegovina torna ad essere messo in discussione da una nuova pronuncia del Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. È questo il caso della Bosnia Erzegovina, un Paese che fa dell'appartenenza etnica e territoriale il principio attorno al quale struttura un sistema di rappresentanza politica spesso molto discusso. Lo scorso 9 giugno la quinta sezione dell'organo giudicante di Strasburgo, pronunciandosi nel caso *Pilav c. Bosnia Erzegovina*, ha emesso sentenza di condanna nei confronti dello Stato balcanico, aggiungendo un ulteriore capitolo a quanto già previsto nelle precedenti pronunce nei casi *Sejdić e Finci* e *Zornić c. Bosnia Erzegovina*. Il contenuto della più recente pronuncia non varia rispetto a quanto già evidenziato in passato: le modalità di elezione del Parlamento e della Presidenza della Bosnia ed Erzegovina sono in contrasto con il divieto di discriminazione previsto dall'articolo 1 del Protocollo n.12 alla Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo.

La sentenza si intreccia strettamente con i più recenti sviluppi in materia di politica internazionale. Infatti il 15 febbraio 2016, a meno di un anno dall'entrata in vigore dell'Accordo di Associazione e Stabilizzazione, avvenuta il 1 giugno 2015, la Bosnia Erzegovina ha ufficialmente presentato la propria richiesta di adesione all'Unione Europea. Nell'ottica di ingresso nell'Unione la recente pronuncia della Corte deve inevitabilmente conciliarsi con il ben noto principio di condizionalità ai Criteri di Copenaghen. La prassi consolidata per gli aspiranti paesi UE dispone, infatti, il rispetto obbligatorio dei tre criteri relativi all'economia di mercato, alla consolidamento istituzionale e alla capacità di applicare l'*acquis* comunitario. I maggiori interrogativi emergono in riferimento al rispetto del principio democratico e alla capacità di garantire eguali diritti per i cittadini. In particolare, il riconoscimento di eguali condizioni di accesso al diritto di voto risulta ancora sotto l'esame della comunità internazionale. Quali sono i progressi effettivi compiuti in questi ambiti? La Bosnia Erzegovina necessita ancora di riforme? O alla luce dei più recenti sviluppi politici questa esigenza è stata, almeno in parte, superata? In questo elaborato, dopo un inquadramento generale dell'assetto istituzionale bosniaco, si intende offrire uno spunto di analisi sulla più recente pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo, ponendola in relazione con i noti precedenti giurisprudenziali e gli ultimi sviluppi politici in tema di adesione alle istituzioni europee.

¹ Sui diritti di rappresentanza politica delle minoranze si veda per tutti F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008, 1^a ed. in part. 105-138; U. HAIDER QUERCIA, *La rappresentanza elettorale delle minoranze nazionali in Europa*, Padova, Cedam, 2014.

2. Bosnia-Erzegovina: la dimensione etnocentrica

La Carta fondamentale della Bosnia Erzegovina, contenuta nell'Annesso 4 del complesso Accordo di Dayton, rappresenta un raro e controverso esempio di Costituzione eterodiretta che organizza lo Stato in due Entità²: La Federazione di Bosnia ed Erzegovina (abbr. FBiH, a maggioranza bosgnacca e croata e corrispondente al 51% del territorio) e la Repubblica Srpska (abbr. RS, a maggioranza serba e corrispondente al 49% del territorio), cui si aggiunge il distretto di Brčko nell'area nordorientale del Paese³.

La Bosnia Erzegovina articola la propria struttura istituzionale secondo una forma di stato federale⁴, permeata del principio etnico-territoriale (c.d. etnofederalismo)⁵. Attori protagonisti dell'ordinamento bosniaco sono i tre popoli costitutivi, espressamente individuati dalla Costituzione: bosgnacchi, serbi e croati. Attorno a queste tre etnie⁶ si organizza un sistema di *power sharing* fondato sul principio di eguale dignità tra popoli⁷.

Il principio di uguaglianza tra i tre gruppi fu desunto in via interpretativa dalla Corte Costituzionale della Bosnia Erzegovina nel luglio 2000⁸ e oggi configura ancora un sistema di rappresentanza politica basato sul principio etnico e su quello territoriale. Le fonti legislative di riferimento sono la Costituzione (artt. IV e V) e la legge elettorale n.21/2001, peraltro più volte modificata su impulso della Commissione di Venezia⁹.

² Per un inquadramento del fenomeno delle transizioni costituzionali, si veda: G. DE VERGOTTINI, *Le Transizioni Costituzionali. Sviluppi e Crisi del Costituzionalismo alla Fine del XX Secolo*, il Mulino, Bologna, 1998. Con particolare riguardo all'area balcanica: G. DE VERGOTTINI, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI (a cura di), *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 3-14; J. MARKO, *Post-conflict Reconstruction through State-and Nation-building: The case of Bosnia-Herzegovina*, in *European Diversity and Autonomy Papers*, (EDAP) 4/2005.

³ Questo distretto "cerniera" è sotto la stretta supervisione della comunità internazionale, costituendo un vero e proprio raccordo tra la Federazione, la Repubblica Srpska e la Croazia.

⁴ Per un approfondimento sulla dialettica istituzionale tra Stato bosniaco e livelli di governo inferiori si segnala: J. WOELK, *Bosnia-Herzegovina: Trying to Build a Federal State on Paradoxes* (Chapter 4), in M. BURGESS, A. TARR (eds.), *Constitutional Dynamics in Federal Systems: SubNational Perspectives*. McGill-Queen's University Press, 2011, 109-129.

⁵ J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo stato multinazionale sostenibile?*, Cedam, Padova, 2008.

⁶ Sulla classificazione della Bosnia Erzegovina come stato multi-etnico o multinazionale e sulla politica di tutela delle minoranze: J. MARKO, *Bosnia and Herzegovina – Multi-Ethnic or Multinational?*, in *Council of Europe, Societies in Conflict: The Contribution of Law and Democracy to Conflict Resolution*. Council of Europe, Strasburgo, 2000, 92-118.

⁷ F. BIEBER, *Governing Post-War Bosnia and Herzegovina*, in K. Gàl (a cura di), *Minority Governance in Europe*, (2002), Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute 328 ss.

⁸ Si tratta della famosa "sentenza sui popoli costitutivi" U 5/98, del 1/7/2000. Per approfondimenti: F. PALERMO, *Bosnia Erzegovina: la Corte Costituzionale fissa i confini della (nuova) società multi-etnica*, in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, 2000, n. 4, 1479-1489.

⁹ L'ultima revisione risale all'Aprile 2010 e ha ridotto il termine per presentare appello contro i risultati elettorali da 48 a 24 ore.

Il potere legislativo è affidato ad un Parlamento bicamerale in cui entrambi i rami hanno pari potere di iniziativa legislativa¹⁰. La Camera alta, detta Camera dei Popoli, è composta da 10 membri bosgnacchi e croati - eletti dalla Camera dei Popoli della FBiH - e da cinque serbi, eletti dalla Assemblea Nazionale della RS. La camera bassa, chiamata Camera dei Rappresentanti, è composta da 28 membri bosgnacchi e croati eletti solo dai cittadini residenti nella Federacija e da 15 serbi, eletti solo dai cittadini residenti nella Republika. La Presidenza, che detiene il potere esecutivo, è collegiale ed è composta da tre membri: uno bosgnacco, uno croato ed uno serbo. Anche qui si rispetta un rigido criterio di separazione territoriale: i membri bosgnacco e croato sono eletti in via diretta dai cittadini residenti nella Federazione della Bosnia ed Erzegovina, mentre il membro serbo dai cittadini residenti nella Repubblica Srpska¹¹.

La combinazione del principio etnico e territoriale, se da un lato è servita - tramite una solida rappresentanza dei tre popoli costitutivi all'interno dei rispettivi territori di appartenenza - a garantire una rapida pacificazione al termine del conflitto degli anni '90, dall'altro ha mortificato i diritti di voto attivo e passivo di molte categorie di cittadini residenti nel Paese.

Riflessioni di carattere generale inducono a considerare come gli strumenti della rappresentanza politica, in ordinamenti multinazionali paritari, possano in linea teorica prevedere una deroga al

¹⁰ In capo ai gruppi politici è assegnato un diritto di veto sospensivo nella procedura legislativa in entrambe le diramazioni del Parlamento centrale. Sia nella Camera dei Rappresentanti che in quella dei Popoli l'approvazione di una legge è subordinata al raggiungimento della maggioranza semplice. In entrambe le Camere sono previsti dei quorum: nella Camera dei Rappresentanti è richiesta la presenza della maggioranza dei deputati. Nella Camera dei Popoli devono essere presenti almeno 9 componenti, di cui almeno tre per ogni popolo. Se nell'approvazione di un disegno di legge non si riscontra il voto positivo di almeno 1/3 dei componenti per ogni Entità, i Presidenti di entrambe le Camere devono riunirsi e presentare una nuova proposta di legge entro tre giorni. Se anche questa proposta non venisse approvata con le modalità appena descritte, sarà sufficiente una maggioranza semplice. Tuttavia se in quest'ultima fase si esprime contro la proposta di legge un numero di membri pari a 2/3 per una sola Entità, il veto diventa assoluto e il procedimento legislativo si arena definitivamente. In aggiunta al diritto di veto vi è poi un vero e proprio diritto di "blocco" presso la Camera dei Popoli. Qui ognuno dei tre gruppi costitutivi può arrestare il processo decisionale se ritiene che venga toccato un "interesse vitale" della comunità. Se la maggioranza relativa ad un altro gruppo si oppone a tale blocco, viene convocata una commissione ad hoc composta da un membro per popolo, con l'incarico di trovare un compromesso entro cinque giorni. In caso di esito negativo, sarà la Corte Costituzionale a decidere se effettivamente la proposta di legge è, o no, lesiva di "interessi vitali".

¹¹ A livello decentrato, il bicameralismo contraddistingue solo la Federacija (FBiH), la quale si articola in una Camera dei Rappresentanti, composta da 98 membri eletti direttamente, ed una Camera dei Popoli composta da 58 membri eletti dalla camera dei Rappresentanti. La Republika Srpska è invece dotata di un Parlamento monocamerale composto dalla sola Assemblea Nazionale, la quale si compone di 83 membri eletti direttamente.

Anche le stesse Entità fanno riferimento ad un sistema di rappresentanza politica fondato sul principio dell'uguaglianza tra i popoli costitutivi. Nella Camera dei Rappresentanti della Federacija e nella Assemblea Nazionale della RS deve essere garantita la presenza di almeno quattro deputati per popolo costitutivo. Nella Camera dei Popoli della Federazione l'art. IV (A. 2.6) prescrive l'equa rappresentanza per ogni popolo costitutivo ("The House of Peoples of the Federation Parliament shall be composed on a parity basis so that each constituent people shall have the same number of representative"). La Presidenza di entrambe le Entità vede un Vicepresidente obbligatoriamente appartenente ad un gruppo diverso da quello cui appartiene il Presidente. La differenza la fa solo il metodo di voto: maggioritario nella nazione serba, proporzionale in quella croato-musulmana.

criterio della uguaglianza¹². Tuttavia il tema del rispetto e della tutela delle minoranze incontra non poche difficoltà attuative in un sistema così rigidamente incardinato sull'appartenenza etnica e sul criterio territoriale¹³. Se da un lato una limitazione dei gruppi che hanno accesso ad un sistema preferenziale può avere radici ideologiche non aprioristicamente censurabili, dall'altro appaiono discutibili le modalità attuative di tale scelta¹⁴. In Bosnia Erzegovina a subirne le conseguenze negative non sono solamente coloro i quali risiedono in una Entità nella quale il popolo costitutivo di appartenenza risulti in minoranza ma anche i cosiddetti "Altri"¹⁵, cioè quei cittadini che non si identificano in nessuno dei tre popoli costitutivi¹⁶. Per questo motivo il sistema elettorale della Bosnia Erzegovina ha, a più riprese, esposto il fianco a profili di illegittimità rilevabili in materia di diritti fondamentali, come il principio di non discriminazione ed il diritto al voto¹⁷.

3. *Sejdić e Finci c. Bosnia Erzegovina, la prima storica condanna dei giudici di Strasburgo*

Come evidenziato in apertura, nelle questioni concernenti la rappresentanza politica e il diritto al voto, ha ricoperto un ruolo non secondario la Corte europea dei diritti dell'uomo. Con la pronuncia *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* (2009) la Corte di Strasburgo rilevò per la prima volta la violazione delle norme CEDU in materia¹⁸. I giudici – chiamati a pronunciarsi sull'esclusione del diritto di voto passivo alla Camera dei Popoli e alla Presidenza di un cittadino di etnia Rom ed uno di etnia ebraica¹⁹ – riscontrarono la violazione del principio di non discriminazione così come statuito dall'art.14 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo in combinato disposto con l'art.3 del Protocollo n.1. La Corte, nel condannare la Bosnia Erzegovina per la violazione di detto principio, pose l'accento sul potere di revisione costituzionale spettante al Parlamento: il Paese, pur non avendo nei fatti adottato autonomamente la sua Carta Costituzionale, risultava comunque responsabile di una sua mancata modifica in un secondo momento.

¹² Sui modelli di rappresentanza elettorale delle minoranze: C. CASONATO, *Minoranze etniche e rappresentanza politica: i modelli statunitensi e canadese*, Trento, 1998; *La tutela delle minoranze etnico-linguistiche in relazione alla rappresentazione politica: un'analisi comparata*, Seminario – Trento, 17 novembre 1997.

¹³ M. DICOSOLA, *Stati, Nazioni e Minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Giuffrè, Milano, 2010, 75-87

¹⁴ Il principio della "legittima esclusione" di alcuni gruppi nella rappresentanza politica delle minoranze può essere chiamato in causa in relazione al caso bosniaco. Pur tuttavia per la Bosnia-Erzegovina non sarebbe corretto parlare di una tutela asimmetrica delle minoranze quanto piuttosto di una esclusione in blocco di tutti i gruppi non classificabili come popoli costitutivi dal godimento di alcuni diritti fondamentali. Sul punto F. PALERMO, J. WOELK, op. cit., 135-137.

¹⁵ Sulle minoranze in Bosnia Erzegovina e sui diritti di rappresentanza previsti: M. DICOSOLA, op. cit., 202-208.

¹⁶ Per approfondimenti sulla transizione costituzionale in tema di legge elettorale si segnala il prezioso contributo della Commissione di Venezia, *Opinion on the Implementation of Decision U 5/98 ("Constituent Peoples") of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina by the Amendments to the Constitution of the Republika Srpska*, n. 203/2002, CDL-AD (2002) 24.

¹⁷ F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto Costituzionale Comparato dei Gruppi e delle Minoranze*, Cedam, Padova, 2^a ed., 2011, 316-342

¹⁸ Grand Chamber, *Case of Sejdić et Finci v. Bosnia and Herzegovina*, Applications n. 27996/06, 22-12-2009.

¹⁹ Due azioni distinte poi riunite

Lo stesso organo giudicante non mancò di notare la delicatezza della questione etnica della Bosnia Erzegovina: *“There is no requirement under the Convention to abandon totally the power-sharing mechanisms peculiar to Bosnia and Herzegovina and that the time may still not be ripe for a political system which would be a simple reflection of majority rule”*. Tuttavia al tempo stesso non poté ignorare il tanto tempo trascorso dalla ratifica degli Accordi di Dayton: *“Significant positive developments in Bosnia and Herzegovina since the Dayton Peace Agreement”*²⁰. Fu evidenziato l’obbligo di procedere ad una revisione della legge elettorale entro un anno dalla ratifica della Convenzione e dei Protocolli annessi, con l’assistenza della Commissione di Venezia, obbligo di importanza prioritaria in considerazione della partecipazione della Bosnia Erzegovina come membro del Consiglio d’Europa²¹: *“By becoming a member of the Council of Europe in 2002 and by ratifying the Convention and the Protocols thereto without reservations, the respondent State has voluntarily agreed to meet the relevant standards. It has specifically undertaken to “review within one year, with the assistance of the [Venice Commission], the electoral legislation in the light of Council of Europe standards, and to revise it where necessary”*²².

La pronuncia della Corte assunse un’importanza notevole non solo per quanto concerneva la dialettica tra i giudici di Strasburgo e i Paesi rientranti a far parte del Consiglio d’Europa²³ ma, più nello specifico, anche per quanto riguardava l’obbligatorietà delle sue statuizioni nei confronti della Bosnia Erzegovina. Quest’ultima risultava più strettamente tenuta ad adeguare la propria legge elettorale di quanto non lo fosse stata in precedenza²⁴.

Più in generale emergeva una incompatibilità di fondo tra un sistema federale a base etnico-territoriale e la garanzia di eguale accesso al diritto di voto attivo e passivo. Le esigenze di conservazione di un siffatto assetto emergenziale incontravano un limite dato dall’illegittimità di escludere *tout court* tutti i gruppi etnici, al di fuori di quelli costitutivi, nell’esercizio di detto diritto.

4. Zornić c. Bosnia Erzegovina: violato anche l’art. 46 CEDU

Nonostante l’intervento di una storica pronuncia come quella del *caso Sejdić and Finci*, la Bosnia Erzegovina risultò riluttante ad eseguire la sentenza della Corte europea. A dire il vero, nel corso dello scorso decennio sono stati numerosi i progetti di riforma costituzionale discussi dalle autorità bosniache (tra questi si ricorda il c.d. *“April Package”* del 2006), cui seguirono ulteriori tentativi in seguito alla suindicata pronuncia dei giudici di Strasburgo. Nessuno di questi ha però

²⁰ Ibid. Par. 47-48.

²¹ La cui partecipazione implica l’accettazione della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo

²² Ibid. Par. 49

²³ Sotto questo punto di vista si sottolinea la straordinarietà della sentenza: si tratta della prima applicazione dell’art.1 del Protocollo n.12 alla Convenzione.

²⁴ M. MILANOVIC, *Discrimination on the basis of ethnicity—elections in post conflict situations—Dayton Peace Accords—Protocol 12 to the European Convention on Human Rights* (September 6, 2010), in *American Journal of International Law*, Vol. 104, 2010, 1-12

portato a risultati concreti. Questa situazione ha portato la Commissione Europea a stabilire il nuovo termine del 31 Agosto 2012 entro il quale la Bosnia Erzegovina avrebbe dovuto adottare una nuova Costituzione. Tale scadenza non è stata però rispettata²⁵.

Permanendo così in vigore una legge elettorale sbilanciata ad esclusivo favore dei tre gruppi etnici, sarebbe stata solo questione di tempo affinché si presentasse sulle scrivanie della Corte Europea un nuovo ricorso contro la Bosnia Erzegovina.

Nel 2014 una nuova controversia nacque dal ricorso della signora Azra Zornić la quale - esattamente come per i signori Sejdić e Finci - lamentò la violazione del suo diritto di voto passivo alla Camera dei Popoli e alla Presidenza della Bosnia Erzegovina. La ricorrente dichiarava l'appartenenza al "popolo bosniaco" senza identificarsi in nessuno dei tre gruppi etnici costitutivi. Paradossalmente in *nessuno* dei documenti costituzionali è riconosciuta l'esistenza di un popolo bosniaco in senso ampio, ma la frequenza dei matrimoni misti – normalità nella Jugoslavia di Tito, specialmente in realtà multiculturali come quella di Sarajevo o Mostar – aveva già da anni creato una categoria di cittadini perfettamente indigena ma che sfuggiva alla rigida classificazione tripartita della costituzione.

Nel pronunciarsi sul ricorso, la Corte europea richiamò quanto già espresso cinque anni addietro, rilevando la violazione del divieto di discriminazione e del diritto a libere elezioni ai sensi dell'art.3 del Protocollo n.1 e art.1 del Protocollo n.12 della CEDU.

In aggiunta considerò violata anche la disposizione relativa all'art.46 della CEDU, secondo la quale gli Stati contraenti sono tenuti ad un obbligo di esecuzione delle decisioni della Corte in tutti i casi in cui essi siano parti. Secondo una giurisprudenza consolidata, infatti, sussiste un vero e proprio obbligo giuridico nel conformarsi alle statuizioni dell'organo giudicante tramite l'adozione di misure a garanzia del diritto del ricorrente ritenuto violato²⁶. Secondo quanto espresso nella sentenza, la violazione del divieto di discriminazione e del diritto a libere elezioni costituiva la conseguenza diretta del fallimento delle autorità dello Stato convenuto nell'introdurre le misure volte ad eseguire la sentenza Sejdić and Finci: *"The finding of a violation in Ms Zornić's case had been the direct result of the national authorities' failure to introduce constitutional and legislative measures to ensure compliance with the judgment in the Sejdić and Finci case"*²⁷.

²⁵ Nel 2009, durante il periodo di presidenza svedese dell'UE, il commissario europeo per l'allargamento dell'Unione Oli Rehn e il segretario di Stato degli Stati Uniti Jim Steinberg organizzarono un meeting con i leader dei maggiori partiti politici bosniaci per formulare un percorso di riforme condiviso. L'incontro, che si tenne a Butmir (a pochi km da Sarajevo), fu coraggiosamente rinominato "Dayton II" ma non sortì alcun effetto concreto. Per approfondimenti: B. BRLJAVAC, *Assessing the European Criteria in Bosnia and Herzegovina: a Litmus Test for the European Union*, in *Journal of Comparative Politics*, Vol. 5, 2011.

²⁶ Art. 46 c. 1 e 2 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

²⁷ Grand Chamber, *Case of Zornić v. Bosnia and Herzegovina*, Applications n. 3681/06, 15-7-2009, par. 40.

5. *Pilav c. Bosnia Erzegovina: il requisito della residenza non può comprimere il diritto al voto*

L'ultimo ricorso sottoposto ai giudici di Strasburgo risale al 2006, quando il signor Ilijaz Pilav vide rigettare la propria candidatura per la Presidenza della Bosnia Erzegovina dalla Commissione Centrale per le Elezioni. Secondo l'articolo 8 della succitata legge elettorale l'aspirante candidato, in quanto cittadino di etnia bosgnacca residente nella Republika Srpska (precisamente a Srebrenica²⁸), non ha diritto di voto passivo per la Presidenza, né può votare un membro bosgnacco alla stessa carica. Secondo il ricorrente questo trattamento discriminatorio comporta la violazione dell'art.1 del Protocollo 12 alla CEDU. Il caso è passato prima per la Corte costituzionale bosniaca²⁹. Successivamente - dopo un ulteriore tentativo di candidatura del signor Pilav nuovamente rigettato (nel 2010) - si presenta alla Corte di Strasburgo, la quale riconosce la violazione lamentata e condanna per la terza volta la Bosnia Erzegovina secondo quanto già evidenziato nelle precedenti sentenze. La Corte, nel ribadire il concetto di discriminazione come *“un trattamento differente di soggetti in situazioni simili, senza una oggettiva e motivata giustificazione”*³⁰, motiva la sentenza concentrandosi in particolare sul requisito della residenza del ricorrente. La difesa, infatti, adduce a supporto delle proprie tesi come il ricorrente non venga completamente privato del diritto di elettorato attivo e passivo, diversamente da quanto riconosciuto nella sentenza *Sejdić e Finci c. Bosnia Erzegovina*.

Effettivamente, stando a quanto stabilito dalla legge elettorale, se il ricorrente avesse voluto esercitare il proprio diritto di voto attivo e passivo avrebbe dovuto spostare la propria residenza nella Federazione di Bosnia ed Erzegovina. Sul punto la Corte effettua un ampio ragionamento, richiamando alcuni precedenti giurisprudenziali sul tema (*Hilbe c. Lichtenstein, Ali Erel e Mustafa Damdelen c. Cipro*)³¹. Viene evidenziato che il requisito della residenza nel Paese in cui si candida - da intendersi come condizione per poter accedere al diritto di elettorato attivo e passivo - non sia assolutamente inconciliabile con il principio di libere elezioni e le eventuali restrizioni poste dal Paese non sono da ritenersi arbitrarie e quindi in violazione dell'art. 3 Protocollo n.1 della CEDU. Secondo la Corte il godimento del diritto in parola potrebbe essere legittimamente condizionato dall'effettivo legame intercorrente tra il cittadino e la legislazione del Paese. Un legame che, nelle due pronunce della Corte succitate, si esprime secondo parametri ben delineati: *“[...] The residence requirement which prompted the application is justified on account of the*

²⁸ La città è tristemente ricordata per il “Massacro di Srebrenica”, un genocidio avvenuto nel Luglio 1995 in cui furono uccisi 8.372 bosniaci musulmani da parte delle truppe serbo-bosniache.

²⁹ In questa occasione, nonostante fosse accolto per la prima volta il controllo di conformità alla CEDU della legge elettorale, la stessa non fu dichiarata incostituzionale alla luce del potere di discrezionalità che gli Stati hanno nell'imporre determinate restrizioni in tema di diritti individuali. Per approfondimenti: M. DICOSOLA, *La Rappresentanza dei Popoli Costitutivi in Bosnia ed Erzegovina tra Identità Culturali e Standard Europei*, in Rassegna Parlamentare, 2011, 740.

³⁰ Sulla definizione si veda: Grand Chamber, *Case of Andrejeva v. Latvia*, Applications n. 55707/00, 18-2-2009

³¹ European Court of Human Rights, *Case of Hilbe v. Lichtenstein* n. 31981/96 – Decision No. 10; *Case of Erel Damdelen v. Cyprus* n.39973/07, 14-12-2010.

following factors: firstly, the assumption that a non-resident citizen is less directly or less continually concerned with his country's day-to-day problems and has less knowledge of them; secondly, the fact that it is impracticable for the parliamentary candidates to present the different electoral issues to citizens abroad and that non-resident citizens have no influence on the selection of candidates or on the formulation of their electoral programs; thirdly, the close connection between the right to vote in parliamentary elections and the fact of being directly affected by the acts of the political bodies so elected; and, fourthly, the legitimate concern the legislature may have to limit the influence of citizens living abroad in elections on issues which, while admittedly fundamental, primarily affect persons living in the country”.

Pur tuttavia, diversamente dai precedenti richiamati dalla Corte³², il signor Pilav era ed è tuttora un residente sul territorio della Bosnia Erzegovina ed in quanto tale è soggetto agli atti e alle decisioni di un organo di rango statale come la Presidenza. È quindi indubbio il nesso “territoriale” che intercorre tra il ricorrente e le competenze della Presidenza e, di conseguenza, l’interesse sotteso all’impugnazione davanti alla Corte europea. Il requisito della residenza, quindi, non può essere invocato a giustificazione di un trattamento restrittivo di questo tipo.

La Corte torna poi sul delicato punto relativo alle particolari condizioni entro le quali furono adottati gli Accordi di Dayton. Ribatte agli argomenti a difesa della Bosnia Erzegovina citando entrambe le note sentenze *Sejdić e Finci e Zornić c. Bosnia Erzegovina*. Viene fatto notare come già nel 2009 gli stessi giudici, nell’evidenziare la mancanza dei presupposti utili all’abbandono di un regime etnocentrico, avevano comunque posto l’accento sulle proposte della Commissione di Venezia. Queste dimostravano l’esistenza di soluzioni alternative che garantissero un meccanismo di *power-sharing* senza però comportare la totale esclusione degli altri gruppi etnici nella rappresentanza politica. Inoltre - come messo in luce nel caso *Zornić* - già nel 2014 non vi era più alcuna ragione per mantenere in vigore tali disposizioni. Veniva invece sottolineata la stringente necessità di adottare tutte le misure idonee a configurare un sistema che consentisse il libero esercizio del diritto di elettorato non solo in capo ai tre popoli costitutivi ma a tutti i cittadini della Bosnia Erzegovina, minoranze comprese.

6. Adesione all’UE: il principio di condizionalità e la necessità di ampie riforme costituzionali

La pronuncia della Corte europea pone un grosso punto interrogativo sui recenti avanzamenti della Bosnia Erzegovina nelle trattative di ingresso nell’Unione Europea. Come ricordato in apertura, nell’ultimo anno il Paese balcanico ha dato attuazione all’Accordo di Stabilizzazione e Associazione (Giugno 2015) e presentato quindi la propria candidatura ufficiale (Febbraio 2016). La prassi consolidata per gli aspiranti paesi UE vede l’obbligatorietà del rispetto dei c.d. Criteri di Copenaghen, criteri che riguardano l’economia di mercato, la stabilità della democrazia, lo stato di

³² I ricorrenti contro Lichtenstein e Cipro non risiedevano nei rispettivi paesi citati a giudizio.

diritto, la garanzia dei diritti fondamentali e della tutela delle minoranze, l'adozione della legislazione europea nonché dell'euro³³. Il rispetto di tali parametri costituisce una vera e propria strategia premiale, che porta la stessa UE a fornire ulteriori incentivi al Paese che dimostra di sapere rispettare le condizioni poste. Ebbene, alla luce di quanto emerge dalla sentenza Pilav, sembra che poco o nulla sia stato fatto dalla Bosnia Erzegovina per attuare quelle riforme costituzionali utili a garantire eguali diritti di cittadinanza a tutti i gruppi presenti sul territorio nazionale.

L'apparenza delle ufficializzazioni nasconde quindi una situazione ancora ben lungi dal consentire al Paese di concludere positivamente il proprio percorso verso l'ingresso tra gli Stati membri dell'Unione. A conferma di ciò si consideri come l'entrata in vigore dell'ASA sia stata possibile solo grazie ad una rinegoziazione dell'accordo tra le parti contraenti nel Marzo 2015 (su iniziativa di Germania e Regno Unito)³⁴. Così rivisto, l'accordo ha consentito alla Bosnia di avanzare nelle trattative senza l'implementazione necessaria di quanto stabilito nella sentenza *Sejdić e Finci* ma piuttosto impegnandosi nella realizzazione di un pacchetto di riforme senza una data scadenza³⁵. L'attenzione della comunità internazionale si è quindi spostata sugli aspetti economici e finanziari ma il tema delle riforme costituzionali non potrà essere procrastinato ancora per molto³⁶. Ad oggi è del tutto impossibile immaginare un avanzamento del processo di adeguamento ai parametri europei senza l'attuazione delle misure auspiccate in tema di diritti fondamentali. Non basta, in effetti, la candidatura ufficiale per risolvere i problemi della Bosnia Erzegovina ma è necessario, piuttosto, un netto cambio di rotta della classe politica locale nel rispetto delle indicazioni fornite in questi anni dalla Commissione di Venezia, dalla Corte europea e dalle numerose organizzazioni non governative.

³³ Sul punto è lo stesso Accordo di Stabilizzazione e Associazione a stabilire all'art.70 co.1 che "Le Parti riconoscono l'importanza del ravvicinamento dell'attuale legislazione della Bosnia Erzegovina a quella della Comunità e della sua effettiva applicazione. La Bosnia Erzegovina si adopera per rendere progressivamente la propria legislazione presente e futura compatibile con l'acquis comunitario[...]"

³⁴ E. M. JUKIC, *UK, Germany Launch Joint Initiative on Bosnia*, in *Balkan Insight*, 5 nov. 2014.

³⁵ V. PERRY: *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina: Does the Road to Confederation go through the EU?*, in *International Peacekeeping*, 2015, 1-21.

³⁶ In tema di riforme costituzionali si segnalano due posizioni diametralmente opposte: Z. BEGIĆ, *Legal Capacities of the Dayton Constitution in the Process of Accession of Bosnia and Herzegovina to European Union*, in *Journal of Politics and Law*, Vol. 9, 2016, 11-20; S. GAVRIĆ, *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina. A Unicameral Parliamentary Political System as a Solution for the Implementation of the Ruling in the Case "Sejdić and Finci vs. Bosnia and Herzegovina"?*, in *South-East European Journal of Political Science*, Vol. 1, n.2, 2013, 75-92.