

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
Archivio istituzionale della ricerca

Molto rumore per nulla? Dieci anni dalla sentenza Sejdić-Finci

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:

Bonifati, L. (2020). Molto rumore per nulla? Dieci anni dalla sentenza Sejdić-Finci. FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI RASSEGNA, 1, 60-70.

Availability:

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/717096> since: 2022-12-01

Published:

DOI: <http://doi.org/>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

This is the final peer-reviewed accepted manuscript of:

L.BONIFATI, ***Molto rumore per nulla? Dieci anni dalla sentenza Sejdić-Finci***, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020.

The final published version is available online at: www.forumcostituzionale.it

Rights / License:

The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>)

When citing, please refer to the published version.

Molto rumore per nulla? Dieci anni dalla sentenza *Sejdić-Finci*

di Lidia Bonifati

Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche
Università di Bologna e Università di Anversa

Introduzione

Il 22 dicembre 2009, la Grande Camera della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha emesso una sentenza che ha fatto la storia, o almeno avrebbe dovuto. Infatti, sia prima che dopo la decisione della Corte di Strasburgo, il caso *Sejdić e Finci c. Bosnia ed Erzegovina*¹ aveva generato grandi aspettative da parte della comunità internazionale e degli studiosi, poiché era in discussione una delle critiche fondanti delle democrazie consociative: la propria compatibilità con i diritti umani.

Il caso *Sejdić-Finci* non può essere compreso senza una breve introduzione sull'architettura costituzionale della Bosnia-Erzegovina. A tal fine, è importante premettere che l'attuale costituzione bosniaca non gode di una forte legittimazione democratica². Innanzitutto, va ricordato che essa è l'allegato di un trattato internazionale, ossia l'allegato IV degli Accordi di Dayton, i quali posero fine alla guerra di Bosnia nel novembre del 1995; inoltre, la carta costituzionale è stata originariamente scritta in inglese e solo successivamente tradotta nella lingua locale³. A ciò si aggiunge che le fazioni in guerra dal 1992 al 1995, ossia le comunità di etnia serba, croata e bosgnacca⁴, non furono direttamente coinvolte nelle negoziazioni che portarono a Dayton, pertanto la costituzione non fu adottata attraverso un processo costituente di tipo interno ma internazionalmente guidato⁵.

Preservando il carattere unitario dello Stato, il testo costituzionale delineò una complessa struttura multilivello, fondata su meccanismi consociativi (o di *power sharing*)⁶, e identificò tre "popoli costituenti" aventi diritto a condividere il potere in ogni livello politico-istituzionale. I popoli costituenti sono stati individuati nelle tre comunità precedentemente in conflitto: i bosgnacchi (prevalentemente musulmani), i serbo-bosniaci (principalmente ortodossi), i

¹ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Grande Camera), 22 dicembre 2009, *Sejdić e Finci c. Bosnia ed Erzegovina*, istanze n. 27996/06 e 34836/06.

² G. GOZZI, *Democrazia e nazionalismi*, in G. GOZZI – F. MARTELLI (eds.), *Guerre e minoranze. Diritti delle minoranze, conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell'Europa centro-orientale*, Bologna, 2004, p. 168.

³ Oltre a evidenti conseguenze sul piano simbolico-identitario, ciò ha generato anche notevoli ambiguità linguistiche. Per esempio, la parola "legge" può essere tradotta da più termini in serbo-croato (*zakon, pravo, pravilo, uredba*), tutti con accezioni diverse fra loro.

⁴ Il termine "bosgnacco" (*Bosniak* o *Bosniac*, in inglese) indica la comunità di religione musulmana ed è utilizzato per evitare di sovrapporre il concetto di etnia e di fede religiosa.

⁵ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, pp. 251-252.

⁶ L. BONIFATI, *Democrazie consociative e trattati di pace: un'analisi comparati di Bosnia-Erzegovina, Irlanda del Nord e Macedonia del Nord*, in *Federalismi* 18/2019 (ottobre 2019), pp. 4-8.

croato-bosniaci (in maggioranza cattolici). Tutte le altre minoranze nazionali⁷ ricadono nella categoria residuale “altri”, così come definita dal Preambolo⁸.

Il caso

Nello specifico, il caso coinvolge Dervo Sejdić e Jakob Finci, rispettivamente di origine ebraica e rom, e quindi non appartenenti a nessun popolo costituente, bensì alla categoria “altri”. Entrambi erano parti attive della vita politica, occupando cariche pubbliche a livello locale, e intendevano candidarsi alle elezioni per la Camera dei Popoli⁹ (la camera alta dell’Assemblea parlamentare nazionale) e per la Presidenza collettiva della Bosnia-Erzegovina¹⁰. Poiché l’Election Act 2001 prevede che i candidati debbano dichiarare la propria affiliazione a uno dei popoli costituenti per essere candidabili, la Commissione Elettorale Centrale considerò incandidabili sia Sejdić che Finci, in quanto si rifiutarono di rinnegare la propria origine affiliandosi a uno dei popoli costituenti. Sostenendo di essere stati discriminati in ragione della propria origine etnica, i ricorrenti portarono il proprio caso fino alla Corte di Strasburgo, dopo aver visto rigettate le proprie istanze anche dalla Corte costituzionale.

Da parte sua, la Corte EDU¹¹ ritenne la discriminazione su base etnica una forma di discriminazione razziale; pertanto, il trattamento differenziato dei due ricorrenti era praticamente impossibile da giustificare, poiché non perseguiva uno scopo legittimo e non sussisteva una ragionevole relazione di proporzionalità. Su tali basi, la Corte concluse che l’ineleggibilità dei due ricorrenti per l’elezione della Camera dei Popoli mancava di una oggettiva e ragionevole giustificazione, violando l’art. 14 della CEDU (divieto di discriminazione), in combinato disposto con l’art. 3 Protocollo n. 1 (diritto a libere elezioni). Per quanto riguarda la Presidenza collettiva, la Corte trasse una conclusione simile, individuando una violazione dell’art. 1 Protocollo n. 12 (divieto generale di discriminazione).

⁷ Gli “altri” sono per esempio coloro che appartengono a minoranze etniche o religiose, come gli ebrei e i rom, coloro che provengono da famiglie miste (in cui i genitori appartengono a due popoli costituenti diversi), oppure ancora chi non desidera identificarsi con nessuno dei popoli costituenti ma solo come “bosniaco”. È interessante osservare come, nel caso bosniaco, le “altre” minoranze nazionali non siano state citate esplicitamente nel Preambolo della costituzione, ma semplicemente raccolte in una categoria residuale. Al contrario, in altri contesti simili, come in Macedonia del Nord, si è scelto di elencare nella costituzione tutte le minoranze nazionali, accanto alle etnie principali. Per un’analisi più approfondita sul punto, si veda U. BRUNNBAUER, *The Implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments*, in *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol. 3, no. 1, 2002, p. 4.

⁸ Costituzione della Bosnia-Erzegovina, Preambolo: “[...] *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*”.

⁹ La costituzione delinea una struttura di *governance* multilivello: lo Stato centrale, due entità (la Federazione della Bosnia-Erzegovina, a maggioranza musulmana e croata, e la Republika Srpska, a maggioranza serba), dieci cantoni all’interno della Federazione, un distretto autonomo (il distretto di Brčko). Ciascun livello è dotato del proprio apparato legislativo, esecutivo, giudiziario. Nel presente caso, si fa riferimento al livello statale, in cui l’Assemblea parlamentare è bicamerale (Camera dei Rappresentanti e Camera dei Popoli).

¹⁰ La Presidenza collettiva è composta da tre membri (uno bosgnacco, uno serbo, uno croato). Essi sono eletti direttamente su base territoriale: i membri bosgnacchi e croati sono eletti dai territori della Federazione della Bosnia-Erzegovina, mentre il membro serbo è eletto dai territori della Republika Srpska.

¹¹ Per un approfondimento sulle argomentazioni della Corte, si veda C. MCCRUDDEN – B. O’LEARY, *Courts and consociations, or how Human Rights Courts may destabilize power-sharing settlements*, in *European Journal of International Law*, vol. 24, no. 2, 2013, pp. 490-493.

Un aspetto che esemplifica la distanza tra la posizione della Corte di Strasburgo e quella del governo bosniaco riguarda il margine di apprezzamento. Infatti, secondo la Corte, lo Stato aveva un margine molto ristretto, proprio in ragione del carattere etnico (e quindi razziale) della discriminazione. Al contrario, il governo di Sarajevo sosteneva di avere diritto ad un ampio margine di apprezzamento, dato che la struttura costituzionale fu stabilita sulle ceneri di un violento conflitto. Secondo lo Stato convenuto, i tempi non erano ancora maturi per un cambiamento dell'ordinamento verso un sistema che rispecchiasse un modello puramente maggioritario. Tuttavia, la Corte non fu della stessa opinione e sostenne che era possibile introdurre alcuni correttivi¹² nel sistema politico bosniaco, senza abbandonare integralmente il modello consociativo e causare il collasso dell'ordinamento.

La conclusione della Corte fu accolta molto favorevolmente dalla comunità internazionale, dalle organizzazioni internazionali, e ovviamente dalle minoranze nazionali presenti in Bosnia. Eppure, ciò non significa che non siano mancate critiche, in particolare riguardo alla legittimità della Corte nel voler intervenire in modo sostanziale in un processo di riforma di uno Stato membro del Consiglio d'Europa. Ciò emerge chiaramente dall'opinione dissenziente del Giudice Bonello, il quale osserva che una corte sovranazionale non può arrogarsi il diritto di produrre un cambiamento in un ordinamento costituzionale nato da uno dei conflitti più violenti che il continente europeo abbia mai conosciuto, senza considerare gli effetti destabilizzanti che tali mutamenti potrebbero generare¹³.

L'eredità di *Sejdić-Finci*

In questi ultimi dieci anni, la sentenza è stata al centro di un vivace dibattito scientifico, in cui sono stati analizzati criticamente la sentenza¹⁴ e il rapporto tra la Corte di Strasburgo e casi riguardanti democrazie consociative¹⁵.

Volendo ricordare alcuni aspetti più significativi, è innanzitutto necessario considerare il rapporto tra diritti umani e *power sharing*¹⁶, poiché risultano evidenti alcune contraddizioni. Per esempio, uno dei pilastri del modello consociativo è prevedere un trattamento differenziato per alcuni gruppi rispetto ad altri (sulla base della razza, etnia, lingua, religione). Ciò risulta in netta contrapposizione con il principio di non discriminazione, che al contrario proibisce le differenziazioni sulla base delle stesse ragioni¹⁷. A ciò si aggiunge che le democrazie consociative si fondano sull'identità del gruppo, e quindi sui diritti collettivi, mentre i diritti umani ruotano attorno all'individuo, e quindi ai diritti individuali.

Inoltre, è interessante notare il ruolo svolto dalle corti nazionali e sovranazionali nei casi che riguardano delle democrazie consociative. Secondo Issacharoff¹⁸ e Pildes¹⁹, le corti nazionali

¹² In particolare, la Corte fa riferimenti alle proposte elaborate dalla Commissione di Venezia, ossia l'elezione indiretta della Presidenza da parte della Camera dei Rappresentanti (la camera bassa dell'Assemblea parlamentare nazionale).

¹³ Opinione dissenziente del Giudice Bonello, *Sejdić e Finci c. Bosnia ed Erzegovina*.

¹⁴ C. MCCRUDDEN – B. O'LEARY, *Courts and consociations. Human rights v. power sharing*, Oxford, 2013.

¹⁵ S. GRAZIADEI, *Democracy v. human rights? The Strasbourg Court and the challenge of power sharing*, in *European Constitutional Law Review* 12/2016, pp. 54-84.

¹⁶ C. BELL, *Power sharing and human rights*, in *The International Journal of Human Rights*, 17/2013, pp. 204-237.

¹⁷ D. WIPPMAN, *Practical and legal constraints on internal power-sharing*, in D. WIPPMAN (ed.), *International Law and Ethnic Conflict*, Ithaca, 1998, p. 231-232.

¹⁸ S. ISSACHAROFF, *Democracy and collective decision making*, in *International Journal of Constitutional Law*, 6/2008, pp. 231-266.

¹⁹ R. Pildes, *Ethnic identity and democratic institutions: a dynamic perspective*, in S. Choudhry, *Constitutional design for divided societies*, Oxford, 2008, pp. 173-201.

sono restie a giudicare le misure consociative incompatibili con i diritti umani e nella maggior parte dei casi esse prudentemente “difendono” i meccanismi consociativi o ne espandono addirittura la logica. Anche la Corte EDU si era inizialmente conformata a tale ipotesi, come dimostrato da quanto concluso nei casi *Belgian Linguistics* (1968) e *Mathieu-Mohin and Carfayt* (1987)²⁰. Tuttavia, *Sejdić-Finci* ha aperto un nuovo corso, dichiarando il modello consociativo in violazione dei diritti umani.

Una spiegazione convincente del cambiamento nel comportamento della Corte è offerta da McCrudden e O’Leary²¹, i quali hanno identificato quattro evoluzioni principali avvenute tra i due casi belgi e il caso bosniaco: un approccio più strutturato riguardo alla discriminazione delle minoranze da parte del Consiglio d’Europa e della Corte EDU; un’evoluzione dell’approccio della Corte nell’interpretazione dei diritti alla partecipazione politica; una crescente critica alle democrazie consociative da parte di organizzazioni internazionali per i diritti umani, come la Commissione di Venezia; una specifica interpretazione del conflitto bosniaco e degli impegni assunti dalla Bosnia verso il Consiglio d’Europa e l’Unione Europea. Tutti questi fattori hanno creato le condizioni per cui la Corte potesse distanziarsi da quanto precedentemente affermato nei casi belgi ed “osare” assumere una posizione diversa. Inoltre, come osservato da Céline Tran²², la Corte di Strasburgo ha fatto un sostanziale affidamento ad organismi internazionali per i diritti umani per la raccolta di informazioni e, di conseguenza, nella decisione del caso è stata fortemente influenzata da un approccio liberale ai diritti umani.

Non solo Sejdić e Finci

Successivamente a *Sejdić-Finci*, altri quattro casi sono stati giudicati dalla Corte EDU: *Zornić*²³ nel 2014, *Pilav*²⁴ e *Šlaku*²⁵ nel 2016, *Baralija*²⁶ nel 2019; inoltre, un altro ricorso²⁷ è tutt’ora pendente. In tutti e quattro i casi, la Corte fa fedele riferimento al precedente posto da *Sejdić-Finci* e giunge alla medesima conclusione: la costituzione e la legislazione elettorale violano la Convenzione. Eppure, è ugualmente interessante prendere in considerazione le tante “varianti” di esclusione delle minoranze, sulla base della propria (non) affiliazione o del proprio luogo di residenza.

Zornić

Nel primo caso, è possibile apprezzare un’altra declinazione dell’appartenenza alla categoria “altri” prevista dal Preambolo della costituzione. Infatti, la ricorrente si vedeva negata la possibilità di candidarsi alla Presidenza della Bosnia-Erzegovina e alla Camera dei Popoli, in

²⁰ Nei due casi menzionati, la Corte di Strasburgo aveva sostenuto le motivazioni dello Stato convenuto, senza intaccare i principi del *power sharing* rispetto alla conformità del modello consociativo con il diritto alla partecipazione politica. Per approfondire l’analisi dei “casi belgi”, si rimanda alle indicazioni bibliografiche riportate alle note 11 e 12.

²¹ C. MCCRUDDEN – B. O’LEARY, *Courts and consociations*, op. cit., pp. 66-84.

²² C. TRAN, *Striking balance between human rights and peace and stability: a review of the European Court of Human Rights decision on Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, in *Human Rights Brief*, 18/2011, pp. 3-8.

²³ Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, 15 luglio 2014, *Zornić c. Bosnia ed Erzegovina*, istanza n. 3681/06.

²⁴ Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, 9 giugno 2016, *Pilav c. Bosnia ed Erzegovina*, istanza n. 41939/07.

²⁵ Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, 26 maggio 2016, *Šlaku c. Bosnia ed Erzegovina*, istanza n. 56666/12.

²⁶ Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, 29 ottobre 2019, *Baralija c. Bosnia ed Erzegovina*, istanza n. 30100/18.

²⁷ Nel 2018, è stato presentato un ricorso da parte di Svetozar Pudaric, il quale è ancora in attesa di sapere se la Corte considererà il proprio caso contro la Bosnia. La sua candidatura al seggio bosgnacco della Presidenza collettiva è stata rifiutata alle ultime elezioni dell’ottobre del 2018, in quanto Pudaric è un cittadino serbo residente nella Federazione, ossia l’entità a maggioranza bosgnacca e croata. Come vedremo, si tratta di un caso speculare rispetto a *Pilav*.

quanto, desiderando definirsi semplicemente “bosniaca”, si rifiutò di dichiarare la propria affiliazione a uno dei popoli costituenti. Zornić intendeva quindi identificarsi con un termine che richiama unicamente l’essere cittadini della Bosnia-Erzegovina, ossia di una nazione capace di esistere oltre le proprie componenti etniche. Non essendo prevista la possibilità che un candidato si identifichi semplicemente come cittadino bosniaco e non come anche appartenente a una etnia, la ricorrente fu esclusa dalla competizione elettorale.

La posizione del governo, anche in questo caso, sosteneva che l’incandidabilità di Zornić era legittimata da quanto previsto dalla costituzione e il governo non poteva essere ritenuto responsabile di quanto contenuto nel testo costituzionale emerso da una negoziazione internazionale²⁸. In particolare, i rappresentanti di Sarajevo osservano che la ricorrente non appartiene a nessuna minoranza rientrante nella categoria “altri”, e quindi potrebbe liberamente scegliere in qualsiasi momento un’etnia a cui affiliarsi per soddisfare il requisito. La Corte di Strasburgo si esprime anche su questa argomentazione e, come in *Sejdić-Finci*, essa ricorda come non siano previsti criteri oggettivi per dimostrare la propria appartenenza a una determinata etnia e come l’affiliazione sia basata sull’auto-classificazione. Pertanto, secondo la Corte, ci possono essere diverse ragioni per scegliere di non affiliarsi (per esempio l’avere i genitori di due etnie diverse). Nonostante non siano note le ragioni specifiche per cui la ricorrente ha scelto di dichiararsi unicamente come cittadina bosniaca, tali motivazioni sarebbero in ogni caso irrilevanti, poiché Zornić non avrebbe dovuto vedersi negare il diritto di partecipare alla competizione elettorale in ragione della propria auto-classificazione.

Pertanto, il caso del 2014 dimostra come l’incandidabilità possa derivare da un’altra declinazione della non affiliazione, ossia dal rifiuto stesso dell’auto-classificazione secondo categorie etnicamente definite. Le conclusioni della Corte sono le medesime di *Sejdić-Finci*, dichiarando l’incompatibilità delle disposizioni costituzionali con l’articolo 14 della Convenzione, in combinato disposto con l’articolo 3 del Protocollo n. 1 per quanto riguarda la Camera dei Popoli, e dell’articolo 1 del Protocollo n. 12 per quanto riguarda la Presidenza.

Šlaku e Pilav

Nel 2016, la Corte di Strasburgo si è pronunciata su altri due casi, a poche settimane di distanza. In *Šlaku*, si trattava di un ricorrente appartenente alla minoranza albanese che, per le stesse motivazioni di Sejdić e Finci (cioè appartenente agli “altri”), si è visto negato il diritto di candidarsi alla Presidenza collettiva e alla Camera dei Popoli. Nonostante il caso non aggiunga particolari innovazioni rispetto a *Sejdić-Finci*, vale la pena osservare che la Corte ritiene appropriato valutare il caso alla luce dell’articolo 46 della Convenzione, secondo cui “le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti”²⁹. In particolare, i giudici di Strasburgo precisano che il fallimento da parte della Bosnia-Erzegovina di implementare *Sejdić-Finci* non è solo un fattore aggravante per quanto riguarda la responsabilità dello Stato ai sensi della Convenzione, ma rappresenta anche una minaccia alla futura efficacia dei meccanismi di protezione previsti dalla CEDU³⁰. Pertanto, non solo si rimarca l’obbligo da parte dello Stato contraente di agire per dare implementazione al giudizio raggiunto con *Sejdić-Finci* già cinque anni prima, ma si sottolinea anche l’urgenza dell’adozione di nuove riforme che pongano rimedio alla discriminazione delle minoranze nel processo elettorale.

²⁸ Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, 15 luglio 2014, *Zornić c. Bosnia ed Erzegovina*, par. 14.

²⁹ Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo – Art. 46, par. 1.

³⁰ Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, 26 maggio 2016, *Šlaku*, par. 37-38.

Il caso di Pilav, invece, mette in luce un altro aspetto della rigidità dell'ordinamento bosniaco. Infatti, la questione non ha origine nella mancata affiliazione del ricorrente a uno dei popoli costituenti, ma dal conflitto tra luogo di residenza e carica elettiva. Infatti, il ricorrente vive a Srebrenica, in Republika Srpska (l'entità a maggioranza serba), e si dichiara bosgnacco (e quindi appartenente a uno dei popoli costituenti). Nel 2006, Pilav presenta la propria candidatura alla Presidenza collettiva, ma vede rigettata la propria richiesta dalla Commissione Elettorale Centrale, poiché i territori della Republika Srpska possono eleggere solo il membro serbo della Presidenza; in quanto bosgnacco, Pilav risultava incandidabile per il seggio serbo della Presidenza. Secondo lo stesso meccanismo, se, ipoteticamente, Pilav fosse stato residente nei territori della Federazione (l'entità a maggioranza bosgnacca e croata), sarebbe stato invece candidabile al seggio bosgnacco. Il ricorrente lamentava quindi la violazione dell'articolo 1 del protocollo n. 12 della Convenzione, poiché gli era impedito da un lato di candidarsi in ragione della propria origine etnica, e dall'altro di votare un candidato appartenente alla propria comunità.

In *Pilav*, il governo bosniaco aggiunge alle argomentazioni avanzate nei casi precedenti, anche l'impossibilità di qualificare il trattamento riservato al ricorrente come discriminazione, poiché le restrizioni territoriali si sarebbero egualmente applicate ai cittadini serbi nella Federazione e a quelli croati nella Republika Srpska, e viene a mancare pertanto la differenziazione nel trattamento. A tale obiezione, Pilav risponde sostenendo che sia legittimo aspettarsi che il carattere multi-etnico della società bosniaca sia rispecchiato anche dalle istituzioni dello Stato centrale. Il problema si pone, però, dalla combinazione del principio territoriale e di quello etnico, che rendono impossibile una piena partecipazione politica a tutti i cittadini della Bosnia. Non vi è quindi differenza, secondo il ricorrente, tra la propria condizione e quella di Sejdić e Finci. Il governo di Sarajevo, al contrario, sostiene che Pilav non era stato integralmente privato del proprio diritto di voto, poiché era libero di votare e candidarsi a livello locale. Infine, il governo conclude che il ricorrente era libero di cambiare residenza, in virtù della libertà di movimento garantita dalla costituzione, e di candidarsi alla Presidenza dai territori della Federazione.

Nonostante il problema non sia posto dalla non affiliazione a uno dei popoli costituenti ma dal luogo di residenza del ricorrente, nel proprio giudizio la Corte sostanzialmente assimila il caso *Pilav* a *Sejdić-Finci*, poiché il ricorrente risulta egualmente escluso dalla competizione elettorale in ragione delle stesse disposizioni costituzionali e della legislazione elettorale vigente (e mai rivista dopo il giudizio del 2009). Eppure, la Corte riconosce che “teoricamente” Pilav sarebbe candidabile per la Presidenza, se scegliesse di lasciare la Republika Sprska per trasferire la propria residenza nei territori della Federazione. Nei fatti, fino a quando ciò non avverrà, il ricorrente risulterà incandidabile. Riguardo al requisito della residenza, i giudici di Strasburgo inizialmente richiamano alcuni casi giudicati in precedenza, in cui tale requisito non era stato ritenuto sproporzionato o irrinconciliabile con il diritto a libere elezioni³¹, eppure data la natura dell'ordinamento bosniaco era ragionevole immaginare che il ricorrente, pur essendo residente nella Republika Sprska, fosse interessato alle attività politiche della Presidenza collettiva. Inoltre, la Corte EDU sottolinea come il ricorrente non lamenti un diverso trattamento rispetto agli altri popoli costituenti, ma rispetto ai propri concittadini serbi. Tale differenziazione viene giustificata dal governo, ancora una volta, sostenendo che era necessaria per il mantenimento della pace nell'ordinamento, argomentazione però contestata più volte dalla Corte da *Sejdić-Finci* in poi. La Corte pertanto

³¹ La Corte richiama in particolare *Hilbe c. Liechtenstein* (1999) e *Ali Erel and Mustafa Damdelen c. Cipro* (2010).

conclude che, anche in questo caso, vi è stata una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 12 della Convenzione.

Baralija

Il caso più recentemente giudicato dalla Corte di Strasburgo risale a ottobre del 2019, e questa volta riguarda l'impossibilità di partecipare alle elezioni a livello locale, non più statale. In *Baralija*, la ricorrente era nata e residente a Mostar, la più importante città della Erzegovina (il territorio della Federazione a maggioranza croata). In seguito a una decisione della Corte costituzionale del 2010 in cui si dichiaravano incostituzionali alcuni articoli dell'Election Act 2001 e dello Statuto della città di Mostar, il Parlamento bosniaco era chiamato a emendare la legislazione elettorale entro sei mesi dalla pubblicazione della sentenza, per dare piena e adeguata rappresentanza a tutti i popoli costituenti e alle minoranze nell'amministrazione comunale; lo Statuto di Mostar doveva essere modificato entro tre mesi gli emendamenti compiuti dal legislatore. A causa della mancata adozione delle modifiche richieste dalla Corte costituzionale bosniaca, a Mostar fu impossibile tenere le elezioni sia nel 2012 sia nel 2016. Pertanto, l'attuale sindaco di Mostar rimane quello eletto nel 2009 e dal 2012 egli ha assunto un "mandato tecnico", proprio a causa dell'impossibilità di tenere elezioni locali.

È proprio l'impossibilità di votare e di essere eletta nella città di Mostar ciò che viene contestato Baralija davanti la Corte EDU, lamentando la violazione dell'articolo 1 del protocollo n. 12 della Convenzione sulla base del proprio luogo di residenza. Rispetto agli altri casi precedentemente riportati, in *Baralija* la ricorrente avanza un'argomentazione originale, sostenendo che la mancata implementazione della sentenza della Corte costituzionale da parte del governo bosniaco era incompatibile con i principi dello Stato di diritto, poiché significava minare la credibilità del potere giudiziario. Da parte sua, il governo pare anche questa volta non allontanarsi dal consueto argomento secondo cui la propria inazione era dovuta alla necessità di trovare un adeguato e sostenibile meccanismo di *power sharing* che assicurasse una piena rappresentanza di tutte le componenti della città, per assicurare pace e stabilità a Mostar, e ciò si trattava ragionevolmente di un processo complicato, poiché significava ridisegnare i collegi elettorali dell'area urbana e toccare delicati equilibri sociali e politici. La Corte EDU conclude ancora una volta che un trattamento differenziato non è giustificabile se non vi è una oggettiva e ragionevole motivazione e che le argomentazioni avanzate dal governo per giustificare il ritardo nell'implementazione della sentenza della Corte costituzionale del 2010 non sono giustificabili, così come accaduto anche nei casi precedenti. Inoltre, la Corte osserva che la mancanza di elezioni libere e regolari dal 2008 e l'assenza di un'amministrazione comunale democraticamente legittima sono incompatibili con i concetti di "democrazia politicamente efficace" e di "Stato di diritto", entrambi richiamati dal preambolo della Convenzione. Pertanto, i giudici concludono che vi è stata una violazione dell'articolo 1 del protocollo n. 12 della Convenzione.

Ai fini dell'analisi, è utile evidenziare che la Corte richiama anche in questo caso l'articolo 46 della Convenzione e, a differenza degli altri casi già riportati, essa precisa che non è suo compito determinare quali rimedi possano costituire rimedi appropriati per soddisfare gli obblighi imposti allo Stato. Tuttavia, la Corte osserva che questo caso risulta dalla mancata implementazione di una sentenza della Corte costituzionale, minando un principio dello Stato di diritto, pertanto indica un termine di sei mesi entro cui lo Stato convenuto deve emendare la legislazione elettorale del 2001 affinché sia possibile svolgere regolari elezioni nella città di Mostar. Infine, se lo Stato dovesse fallire nel portare a termine tale richiesta, la

i giudici di Strasburgo aggiungono che la Corte costituzionale ha i poteri di tracciare delle soluzioni *ad interim* come misure transitorie.

Conclusione

Sotto alcuni punti di vista, la sentenza *Sejdić-Finci* è stata percepita come rivoluzionaria, soprattutto dalla comunità internazionale. Infatti, per la prima volta, una corte sovranazionale riteneva la costituzione di una democrazia consociativa incompatibile con i diritti umani, poiché in violazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Eppure, quanto è stata efficace questa sentenza nel generare un effettivo cambiamento nell'ordinamento bosniaco? Come è possibile osservare nell'analisi dei casi successivi a *Sejdić-Finci*, dal 2009 ad oggi, altri quattro casi sono stati giudicati dalla Corte di Strasburgo, in cui il precedente posto da *Sejdić-Finci* costituisce il cardine delle argomentazioni della Corte a sostegno della propria decisione. Tuttavia, se da un punto di vista strettamente giuridico il caso sembra aver costituito un precedente significativo nella giurisprudenza della Corte, da un punto di vista politico, in Bosnia, l'*impasse* riguardante le riforme istituzionali da attuare per dare seguito alla sentenza è ancora molto lontano dall'essere superato³².

A dieci anni dalla sentenza, i vari ricorrenti hanno pubblicato una lettera aperta³³ rivolta alle istituzioni statali e internazionali, chiedendo con urgenza di intervenire per far sì che sia data implementazione a *Sejdić-Finci* in tempo per le elezioni amministrative di Mostar nel corso del 2020 e per le elezioni presidenziali del 2022. In particolare, i firmatari chiedono: che l'eliminazione della discriminazione nel processo elettorale sia resa immune dalle manipolazioni politiche; che l'implementazione delle sentenze sia portato avanti secondo le procedure previste all'articolo 10³⁴ della costituzione senza essere trasformata in una questione politica; che la costituzione della Bosnia-Erzegovina sia emendata per porre rimedio alla discriminazione sulla base dell'origine etnica, della propria affiliazione o del luogo di residenza. Della stessa opinione, seppur non così articolata, è la comunità internazionale. Infatti, Johann Sattler, capo della delegazione dell'UE e Rappresentante speciale dell'UE in Bosnia, ha espresso forte decisione del voler vedere realizzate gli emendamenti necessari per dare implementazione alle sentenze di Strasburgo, funzionale anche al proseguimento del percorso di integrazione europea del Paese³⁵.

In conclusione, esistono diversi elementi che ci fanno interrogare su quanto sia possibile considerare tale sentenza straordinaria come pareva dieci anni fa, poiché gli effetti concreti si sono rivelati pressoché inesistenti e la portata della sentenza piuttosto deludente. Infatti, sebbene la Corte sia parsa coraggiosa nel volersi allontanare dal percorso tracciato dalla propria giurisprudenza e da quella delle corti nazionali, essa non è riuscita comunque a osare abbastanza, fallendo nell'individuare chiaramente gli attori, i processi e le tempistiche per implementare le modifiche all'ordinamento costituzionale bosniaco, lasciando tali aspetti in

³² Allo stato attuale, tutti i tentativi di riforma sono stati bloccati dal diritto di veto esercitato dalle diverse comunità presenti nell'Assemblea parlamentare. Infatti, la costituzione prevede che qualora una decisione sia lesivo degli interessi vitali di una comunità, essa ha il diritto di porre il veto e di bloccare tale decisione.

³³ *Open letter: Until when?*, disponibile all'indirizzo: <https://bit.ly/2TyARjw>

³⁴ Costituzione della Bosnia-Erzegovina – art. 10: “(1). *Amendment Procedure. This Constitution may be amended by a decision of the Parliamentary Assembly, including a two-thirds majority of those present and voting in the House of Representatives.* (2). *Human Rights and Fundamental Freedoms. No amendment to this Constitution may eliminate or diminish any of the rights and freedoms referred to in Article II of this Constitution or alter the present paragraph*”.

³⁵ J. SATTLER, *Change is never easy, but necessary*, 2019, disponibile all'indirizzo: europa.ba/?p=67257

una pericolosa ambiguità e nell'incertezza³⁶. Ed è stata esattamente questa ambiguità ad aver permesso alle forze politiche bosniache di ignorare la sentenza della Corte (e tutte le successive), perpetuando un sistema politico in grado di auto-preservarsi e lasciando il Paese in uno stato di paralisi istituzionale che pare ancora molto lontana dall'essere risolta.

³⁶ C. MCCRUDDEN – B. O'LEARY, *Courts and Consociations, or How Human Rights Courts May De-stabilize Power-sharing Settlements*, in *European Journal of International Law*, 24/2013, p. 31.