



EZIO BENEDETTI\*

### IL PRINCIPIO DI “CONDIZIONALITÀ” NEI PROCESSI DI ALLARGAMENTO DELL’UE: LA BOSNIA-ERZEGOVINA ED IL CASO *SEJDIC-FINCI*

SOMMARIO: 1. Premessa ed inquadramento della questione. – 2. La sentenza *Sejdic-Finci v. Bosnia-Erzegovina* e le sue ripercussioni sulle relazioni tra Bosnia-Erzegovina e UE. – 3. La “condizionalità” dell’UE tra politica e diritto: il caso bosniaco. – 4. Considerazioni conclusive: la “condizionalità” tra coercizione e collaborazione.

#### 1. Premessa ed inquadramento della questione

Nel dicembre 2009 la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU) emise una sentenza relativamente al caso *Sejdic e Finci vs. Bosnia-Erzegovina*<sup>1</sup> che stabilì

---

\* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale, *curriculum* Ordine internazionale e diritti umani – Sapienza Università di Roma.

<sup>1</sup> Sentenza della Corte EDU del 22 dicembre 2009, ricorsi n. 27996/06 e n. 34836/06, *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, in [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96491#{\"itemid\":\[\"001-96491\"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96491#{\). Tutte le sentenze e le decisioni della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, così come gli atti del Consiglio d’Europa, sono disponibili sul sito <http://www.echr.coe.int>.

I ricorrenti, il Sig. Sejdic, appartenente alla minoranza rom, ed il Sig. Finci, di etnia ebraica, sono cittadini bosniaci. Essi hanno ricoperto importanti cariche pubbliche, rispettivamente come osservatore della condizione dei Rom in Bosnia-Erzegovina per conto della Missione OSCE e come ambasciatore della Bosnia-Erzegovina in Svizzera. Le doglianze sollevate dagli istanti attenevano alla compatibilità di alcune norme della Carta Costituzionale della Bosnia-Erzegovina con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Come vedremo anche più oltre, la Costituzione della Bosnia-Erzegovina è stata introdotta nel 1995 come allegato all’Accordo di pace per la Bosnia-Erzegovina siglato a Dayton. Orbene, il preambolo alla Costituzione distingue i cittadini in due categorie: da un lato, la carta costituzionale fa riferimento al c.d. “popolo costituente”, a cui appartengono i bosniaci, i croati ed i serbi, dall’altro parla di “altri”, ovverosia colloca in questa seconda macrocategoria i membri di minoranze etniche e/o coloro che non hanno dichiarato l’affiliazione ad alcuna etnia. La Costituzione prevede, altresì, che solo gli appartenenti al “popolo costituente” possano essere eletti alla Camera dei Popoli (uno dei due rami del Parlamento, equivalente al Bundesrat tedesco) ed alla Presidenza della federazione. Nel luglio 2009 i ricorrenti hanno adito la CEDU, lamentando la violazione del combinato disposto tra l’art. 14 della Cedu (divieto di discriminazione) e l’art. 3 del Protocollo 1 della Cedu (diritto a libere elezioni), nonché dell’art. 1 del

inequivocabilmente che la Costituzione e la legge elettorale della Bosnia-Erzegovina violavano l'art. 14 in combinato disposto con l'art. 3 Prot. I, nonché l'art. 1 prot. XII della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu)<sup>2</sup>. La Costituzione e la normativa in vigore nello Stato balcanico<sup>3</sup> stabiliscono, infatti, che per potersi candidare alle elezioni presidenziali o per poter concorrere alle elezioni della Camera alta del Parlamento confederale<sup>4</sup> i candidati debbano necessariamente auto-identificarsi come "Bosniaci", "Croati" o "Serbi". In altre parole, per poter partecipare all'agone politico ed ambire alle più alte cariche dello Stato i candidati debbono necessariamente dichiarare la loro appartenenza ad una delle tre principali nazionalità costituenti lo Stato bosniaco-erzegovese, e ciò nonostante il fatto che la Bosnia-Erzegovina presenti al proprio interno una situazione etnica estremamente complessa e ramificata, con oltre 17 minoranze etniche, religiose e nazionali sparse a macchia di leopardo su tutto il territorio della federazione.

Accanto agli evidenti interessi internazionali ed ai profili critici sollevati da questa pronunzia della Corte, sui quali ci soffermeremo più oltre nel corso di questo nostro

Protocollo 12 della Cedu (divieto di discriminazione nel godimento dei diritti previsti dalla legge). Il disposto della sentenza verrà analizzato in dettaglio in seguito.

<sup>2</sup> Per una trattazione approfondita circa l'evoluzione del Consiglio d'Europa e della Convenzione di Roma v.: C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti umani*, 3ª ed., Torino, 2013; A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, 7ª ed., Bari, 2002; D. SHELTON, *Regional Protection of Human Rights*, Oxford, 2010; S. GREER, *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge, 2006.

<sup>3</sup> La guerra in Bosnia-Erzegovina si è svolta tra il 6 aprile 1992 e il 14 dicembre 1995, quando fu siglato definitivamente l'Accordo di Dayton che pose fine al conflitto e definì la struttura del futuro Stato bosniaco-erzegovese. Il conflitto si inserisce all'interno delle guerre jugoslave svoltesi tra il 1991 e il 1995 all'indomani della dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia. Per una trattazione esaustiva delle vicende belliche e degli Accordi di Dayton v.: E. COUSENS, C. CATER, *Implementing the Dayton Accords*, London, 2001; A. TRBOVICH, *A Legal Geography of Yugoslavia's Disintegration*, Oxford, 2008, United States Institute of Peace, *Dayton Implementation: The Train and Equip Program*, September 1997, Special Report No. 25; D. BETHLEHEM, M. WELLER, *The 'Yugoslav' Crisis in International Law*, Cambridge, 1997; F. BIEBER, *The Challenge of Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkans: Managing Change in Deeply Divided Societies*, in *Eur. YB Min. Iss.*, vol. 3, 2003-2004, pp. 89-107.

<sup>4</sup> La Bosnia-Erzegovina è uno Stato federale costituito da due distinte entità politico-amministrative, la Federazione di Bosnia ed Erzegovina (che include le aree a maggioranza bosniaco-musulmana e croata del Paese) e la Repubblica Srpska a maggioranza serba. La Bosnia-Erzegovina è una repubblica semipresidenziale. La Presidenza della Repubblica è esercitata a rotazione da tre Presidenti, ciascuno rappresentativo di una delle tre etnie definite come "popolo costituente" (v. nota 1). I tre presidenti sono eletti direttamente dal corpo elettorale ogni quattro anni e ciascun presidente, nell'esercizio del suo mandato, resta in carica otto mesi. La costituzione della Bosnia-Erzegovina, che risulta essere allegata agli Accordi di Dayton (Annex 4), recita all'art. V quanto segue: *The Presidency of Bosnia and Herzegovina shall consist of three Members: one Bosniak and one Croat, each directly elected from the territory of the Federation, and one Serb directly elected from the territory of the Republika Srpska*. (Il testo completo della Costituzione è disponibile sul sito ufficiale dell'Alto Rappresentante delle Nazioni Unite per la Bosnia-Erzegovina al seguente indirizzo: [http://www.ohr.int/dpa/?content\\_id=372](http://www.ohr.int/dpa/?content_id=372)). Il Presidente nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri Presidente del Consiglio dei Ministri, che deve ottenere la fiducia del Parlamento. Il Parlamento presenta una struttura bicamerale e si articola in una Camera dei Rappresentanti e in una Camera dei Popoli. La Camera bassa, o Camera dei Rappresentanti, è costituita da 42 membri, eletti a suffragio universale diretto ogni quattro anni con un sistema proporzionale. La Camera Alta, o Camera dei Popoli, annovera invece 15 membri, eletti dalle assemblee legislative della Federazione di Bosnia ed Erzegovina (dieci deputati, di cui cinque croati e cinque bosniaci) e della Repubblica Serba di Bosnia ed Erzegovina (5 deputati). L'iniziativa legislativa è collettivamente esercitata dai due rami del Parlamento, secondo il principio del bicameralismo perfetto. Per una trattazione approfondita di questi temi e per un'analisi critica degli Accordi di Dayton v.: N. MALCOLM, *Storia della Bosnia*, Milano, 2000; F. BIEBER, cit.; M. PARISH, *The demise of the Dayton Protectorate*, in *Jour. Interv. St-B.*, vol. 11, December 2007; pp. 111-148.

contributo, la prima considerazione che risulta evidente è la seguente: in questo caso ci siamo trovati di fronte ad un forte senso di indignazione morale. Come può un Paese nell’Europa di oggi impedire ad un rom o ad un ebreo di divenire capo di Stato solo in base alla sua origine etnica o religiosa? Non è forse questa una costituzione razzista e profondamente lesiva dei diritti delle minoranze?

Sono passati quasi 5 anni dalla Sentenza della *Grande Chambre* della Corte di Strasburgo e, tuttavia, né la Costituzione né la legge elettorale sono state modificate. Sin dal dicembre 2010, alla luce dei ritardi e dell’immobilismo delle autorità bosniache, il Consiglio UE<sup>5</sup> ha espresso la propria preoccupazione per la situazione, affermando che l’esecuzione della sentenza veniva considerata come una condizione imprescindibile per una domanda di adesione credibile all’Unione. Da allora l’Unione Europea ha insistito sulla propria posizione avvertendo a più riprese il governo bosniaco che se la questione non fosse stata risolta al più presto, questa situazione avrebbe non solo rallentato ma, addirittura, bloccato il cammino europeo della Bosnia-Erzegovina.

Il 1° ottobre 2013 i più influenti politici bosniaci si sono recati a Bruxelles ed hanno trovato un’intesa con la Commissione sui principi da seguire per trovare un accordo<sup>6</sup>. Nonostante in tale occasione abbiano stabilito una nuova scadenza entro la quale definire tale accordo – il 10 ottobre 2013 – anche questo passaggio si è rivelato improduttivo, tant’è che recentemente la Commissione Europea e, in particolar modo, il Commissario per l’allargamento Stefan Füle hanno ribadito la loro dura posizione nei confronti della Bosnia-Erzegovina minacciando non solo un rallentamento nel processo di adesione, ma decidendo anche un blocco (una sorta di vera e propria sanzione economica vista la disastrosa situazione dell’economia bosniaca) nell’erogazione dei fondi comunitari destinati al Paese balcanico<sup>7</sup>.

Alla luce di queste considerazioni e della situazione maturata sul terreno, pare opportuno chiedersi quali saranno i passi successivi e quale sarà la posizione che assumerà in merito alla questione la nuova Commissione Europea che a breve si instaurerà a Bruxelles. In questa nostra analisi sosterremo come tesi di fondo che l’attuale posizione dell’UE nei confronti della Bosnia-Erzegovina risulta non solo ingiusta ma anche controproducente. Gli stessi principi che guidano il processo di allargamento sono largamente ispirati all’applicazione del principio di “condizionalità” che, sotto diversi aspetti come vedremo, risulta profondamente antidemocratico<sup>8</sup>, ed in tal senso il caso bosniaco appare emblematico.

<sup>5</sup> *Conclusions of the European Council*, 16-17 December 2010. In: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/118578.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/118578.pdf).

<sup>6</sup> *Principles for finding an agreement*, in [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-840\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-840_en.htm).

<sup>7</sup> A tal proposito si veda il comunicato stampa pubblicato il 18 febbraio 2014 da cui emerge chiaramente il disappunto della Commissione europea per la situazione che si è venuta a creare a seguito della mancata implementazione della sentenza da parte delle autorità bosniache: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-117\\_en.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-117_en.htm?locale=FR).

<sup>8</sup> Per una trattazione critica del concetto di “condizionalità” e dell’utilizzo che ne è stato fatto nel corso degli ultimi anni in Europa centro-orientale v.: F. SCHIMMELFENNIG, U. SEDELMEIER, *Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe*, in *Jour. Eur. Pub. Pol.*, vol. 11, n. 4, 2011, pp. 661-679; M. BRUSIS, *The instrumental use of European Union conditionality: regionalisation in Czech Republic and Slovakia*, in *East Eur. Pol. Soc.*, 19(2), 2003, pp. 291-316; D. KOSTOVICOVA, V. BOJICIC-DZELILOVIC (eds), *Transnationalism in the Balkans*. London-New York, pp. 7-27; P. DIAMANDOUROUS, F. LARRABEE, *Democratisation in South-Eastern Europe: theoretical considerations and evolving trends*, in G. PRIDHAM, T. GALLAGHER (eds), *Experimenting with Democracy: Regime Change in the Balkans*. London, 2000, pp. 24-65; H. GRABBE, *Europeanization goes east: power and uncertainty in the EU accession process*, in K. FEATHERSTONE, C. RADAELLI

I motivi per cui riteniamo che la posizione dell'Unione sia controproducente e finanche dannosa sono essenzialmente quattro, tre di questi sono ripresi da un rapporto pubblicato da un *think tank* europeo molto influente che ha causato non poche reazioni e polemiche e sul quale torneremo anche nel terzo paragrafo di questa nostra analisi<sup>9</sup>.

In primo luogo, non ci pare che si possa inquadrare il problema come una questione di “razzismo istituzionalizzato”. A differenza di quanto accadeva nel sistema dell'apartheid sudafricano, ad esempio, dove il sistema politico ed elettorale erano dichiaratamente razzisti, nel caso della Bosnia-Erzegovina la legge elettorale non nega alcun diritto fondamentale di rappresentanza e di voto ai cittadini. Il sistema bosniaco appare, infatti, più vicino a quello belga o sud-tirolese, ove parimenti la legge richiede ai cittadini di dichiarare la propria appartenenza o affiliazione ad una delle comunità nazionali presenti sul territorio<sup>10</sup>. Paradossalmente, il sistema bosniaco (forse anche a causa del conflitto armato degli anni '90) appare essere più liberale e flessibile sia di quello belga che di quello tirolese, laddove, non solo non impone ai cittadini la definizione della propria appartenenza nazionale e/o etnica in nessun documento ufficiale, ma addirittura lascia la massima libertà agli individui di decidere come auto-identificarsi permettendo, anche, di modificare questa auto-identificazione in futuro. Inoltre, a differenza ad esempio di quanto accade a Cipro, tale processo di auto-identificazione non viene in alcun modo correlato a nessun criterio oggettivo di tipo religioso o parentale<sup>11</sup>.

In secondo luogo, siamo d'accordo con ESI quando afferma che la Bosnia-Erzegovina non sta violando alcun diritto umano fondamentale. La questione dell'elezione della presidenza bosniaca – l'aspetto più complicato da risolvere – non è inquadrabile come violazione di nessun articolo della Cedu, laddove la Carta non fa alcun riferimento a situazioni simili. Semmai si tratta di una violazione del Protocollo n. 12 della Convenzione che estende l'ambito di applicazione del principio di non-discriminazione dai «diritti e libertà esposti nella Convenzione» ad «ogni diritto stabilito dalla legge»<sup>12</sup>. Non va, peraltro, dimenticato, che questo protocollo è stato al momento ratificato solo da 18 Stati membri del Consiglio d'Europa su 47<sup>13</sup> e solo da 8 membri dell'UE su 28 (Cipro, Croazia, Finlandia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Romania, Slovenia e Spagna).

In terzo luogo, va rilevato che gli Accordi di Dayton avrebbero dovuto avere un carattere provvisorio con una scadenza prevista per il 2010. Nonostante tale previsione, alla

(eds), *The Politics of Europeanization*, New York, 2003, pp. 303–331; W. JACOBY, *Inspiration, Coalition and Substitution – External Influences on Post-communist Transformations*, in *World Pol.*, n. 58, 2006, pp. 623–51; P. KUBICEK (ed.), *The European Union and Democratization*. London, 2003; G. NOUTCHEVA, *European Foreign Policy and the Challenges of Balkan Accession: Conditionality, Legitimacy and Compliance*. London, 2012; A. ELBASANI, *European Integration and Transformation in the Western Balkans. Europeanization or business as usual*. London, 2013.

<sup>9</sup> *European Stability Initiative, Lost in the Bosnian Labyrinth: why the Sejdic-Finci case should not block an EU application*, ESI Discussion Paper, Berlin, 7 October 2013.

<sup>10</sup> J. MARKUSSE, *German Speaking in Belgium and Italy: Two Different Autonomy Arrangements*, in *Acta Un. Car. Geogr.*, 1999, pp. 59–73.

<sup>11</sup> È significativo a tale proposito che nel 2004 l'Unione europea abbia elogiato il voto cipriota basato sul Piano Annan e sul sistema delle comunità che in larga misura ricalca il modello bosniaco. Per una trattazione esaustiva del sistema elettorale e politico cipriota v.: D. WIPPMAN, *International Law and Ethnic Conflict on Cyprus*, in *Texas Int. Law Jour.*, n. 31, 1996, pp. 141–184; A. SINAGRA, C. ZANGHÌ (a cura di), *La questione cipriota: la storia ed il diritto*, Milano, 1999.

<sup>12</sup> Art. 1, Protocollo n. 12 alla Cedu, STCE n. 177.

In: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=177&CM=8&DF=21/06/2014&CL=ENG>.

<sup>13</sup> Per lo stato delle firme e delle ratifiche del Protocollo n. 12 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo v.: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=&DF=&CL=ITA>.

scadenza gli Accordi sono stati prorogati a tempo indefinito e nessuna delle parti in causa è stata in grado di formulare delle proposte alternative ed accettabili per superare quello che sicuramente è stato un accordo che ha portato alla fine del conflitto ed all’uso delle armi, ma che presenta anche notevoli profili di problematicità, prevedendo «un sistema barocco» ed eccessivamente complesso per garantire un equilibrio duraturo nel tormentato Paese balcanico, evitando, al contempo, il riemergere delle istanze nazionaliste che tanta sofferenza hanno portato alle popolazioni locali<sup>14</sup>.

Infine, riteniamo che non sia corretto affermare che la Bosnia-Erzegovina violi sistematicamente gli obblighi internazionalmente contratti come sostenuto da alcuni studiosi<sup>15</sup>. Va, infatti, rilevato che la Bosnia vanta una percentuale nell’esecuzione sentenze della Corte di Strasburgo nettamente migliore rispetto a quella della maggior parte dei membri attuali dell’Unione Europea<sup>16</sup>.

Per tutti questi motivi, la mancata implementazione della sentenza *Sejdic-Finci* da parte delle autorità bosniache non può giustificare il blocco dei negoziati per l’adesione della Bosnia-Erzegovina all’UE. Inoltre, le riforme che l’Unione Europea si aspetta dalla Bosnia non sono state imposte agli altri Paesi candidati, e tanto meno ai suoi Stati membri.

Alla luce di queste considerazioni preliminari riteniamo opportuno proseguire questo nostro contributo analizzando in dettaglio il disposto della sentenza che la Corte di Strasburgo ha formulato in relazione al caso *Sejdic-Finci*, per poi proseguire e concludere il lavoro proponendo un’analisi critica che sottolinei i limiti del principio di “condizionalità” che guida l’azione dell’Unione Europea nei processi di allargamento soprattutto nei “Balcani occidentali”<sup>17</sup>. Tale impostazione risulterà, peraltro, supportata dal richiamo ai quattro motivi per cui riteniamo la posizione dell’UE erronea e fuorviante in questo contesto.

## 2. La sentenza *Sejdic-Finci v. Bosnia-Erzegovina e le sue ripercussioni sulle relazioni tra Bosnia-Erzegovina e UE*

Il primo dei due ricorrenti è nato nel 1956, laureato in una scuola superiore di polizia nella Jugoslavia socialista, membro della polizia speciale a Sarajevo durante l’assedio della città, attivista per i diritti dei Rom negli anni successivi, Dervo Sejdic è diventato un simbolo della lotta contro la discriminazione in Bosnia-Erzegovina. Nel luglio 2006 il sig. Sejdic ha presentato ricorso, per i motivi precedentemente esposti, alla Corte di Strasburgo.

<sup>14</sup> Per una trattazione critica degli Accordi di Dayton v: E. COUSENS, C. CATER, cit.; P. CANNON, *The Third Balkan War and Political Disunity: Creating A Cantonal Constitutional System for Bosnia-Herzegovina*, in *Jour. Trans. Law Pol.*, Vol. 5-2, 2010, pp. 322-341; W. PETRITSCH, *My lessons learnt in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo, 2006.

<sup>15</sup> VASILJEVI, *Dali Bosna-Herzegovina stalno krši svoje međunarodne obaveze?*, in *Med. pol.*, Vol. 15, 2011, pp. 145-174.

<sup>16</sup> Ad esempio, nel 2013 la Corte ha esaminato 1.045 istanze riguardanti la Bosnia-Erzegovina, di cui ben 1019 sono state dichiarate inammissibili. Le 7 sentenze emesse nel 2013 riguardanti il Paese balcanico (riguardanti 26 ricorsi), hanno individuato almeno una violazione dei diritti garantiti della Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Va, peraltro, rilevato che dal 1996 ad oggi la Corte ha rilevato che ben il 96% delle sentenze hanno trovato applicazione. V.: [http://www.echr.coe.int/Documents/CP\\_Bosnia\\_and\\_Herzegovina\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Bosnia_and_Herzegovina_ENG.pdf).

<sup>17</sup> Utilizzeremo la dicitura “Balcani occidentali” con il virgolettato per sottolineare il fatto che si tratta non solo di un neologismo geopolitico voluto dall’Unione europea, ma anche di un’invenzione dal punto di vista strettamente geografico, laddove nessun atlante o mappa riporta tale dicitura.

Il secondo ricorrente, Jakob Finci, nato nel 1948, è un ebreo sefardita di Sarajevo, già presidente del Consiglio Interreligioso della Bosnia-Erzegovina ed ambasciatore per il suo Paese in Svizzera. Egli ha presentato a sua volta ricorso con le stesse motivazioni un paio di settimane più tardi.

I due istanti nel proporre il ricorso alla Corte di Strasburgo hanno invocato la violazione del combinato disposto tra l'art. 14 e l'art. 3 del Protocollo n. 1 della Cedu, nonché dell'art. 1 del Protocollo n. 12 della Cedu, contestando al contempo la legittimità della disposizione costituzionale, che, come abbiamo già rilevato nel paragrafo precedente, prevede quale causa ostativa di eleggibilità alla Casa del Popolo ed alla Presidenza la non appartenenza al c.d. "popolo costituente". Essi sostennero, infatti, che per effetto di tale norma gli veniva preclusa la possibilità di candidarsi alle elezioni degli organi costituzionali nazionali a causa delle proprie origini etniche. I ricorsi vennero assegnati alla quarta sezione della Corte, che ai sensi dell'art. 30 Cedu rinunciò alla propria competenza in favore della Grande Camera. Preliminarmente la Grande Camera valutò *ex officio* l'ammissibilità dei ricorsi. *In primis*, essa osservò che i ricorrenti potevano considerarsi "vittime" della discriminazione, secondo l'impostazione della Convenzione in quanto, attesa la loro partecipazione attiva alla vita pubblica, era coerente ritenere che i medesimi avrebbero voluto effettivamente candidarsi alla Casa dei Popoli e/o alla Presidenza. In secondo luogo, i giudici osservarono che lo Stato bosniaco può essere ritenuto responsabile di non aver modificato quella parte della costituzione incompatibile con i diritti della Cedu. Infatti, sebbene la Costituzione della Bosnia-Erzegovina sia un allegato ad un trattato internazionale, il potere di modificarla è riservato alla Casa del Popolo, ovvero ad un organo nazionale. Alla luce di tali considerazioni la Grande Camera dichiarò, quindi, ricevibili i ricorsi.

In merito alla lamentata violazione dell'articolo 14, congiuntamente all'art. 3 del Protocollo n. 1 della Cedu, la Corte Europea ricordò che il contenuto dell'articolo 14 non ha carattere sostanziale, trovando applicazione unicamente in combinato agli altri diritti sanciti nella Convenzione. Essa evidenzia poi come l'elezione alla Casa del Popolo rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 3 Protocollo n. 1 della Cedu, in quanto tale organo partecipa nel sistema costituzionale dello Stato all'esercizio del potere legislativo. Conformemente alla propria giurisprudenza, i giudici di Strasburgo rilevarono che uno Stato pone in essere un comportamento discriminatorio in tutti i casi in cui la legislazione interna regola in modo diverso, senza una giustificazione oggettiva e ragionevole, persone in situazioni significativamente simili<sup>18</sup>. Un comportamento discriminatorio è privo di «giustificazione oggettiva e ragionevole» qualora non persegua un «obiettivo legittimo» o non sussista un «ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito». A giudizio della Corte, la fattispecie *de qua* integrava un'ipotesi di discriminazione etnica, che è una forma di discriminazione razziale. Essa è considerata, a causa delle sue pericolose conseguenze, la forma peggiore di discriminazione ed impone un coinvolgimento attivo ed una forte reazione da parte delle autorità statali.

La Corte, pur ammettendo che l'introduzione di siffatta norma ha avuto lo scopo di mettere fine alla guerra civile e di ristabilire la pace all'interno del Paese, osservò che vista la situazione tale previsione non aveva più ragion d'essere, come dimostrato dall'adesione della Bosnia-Erzegovina all'ONU e, in particolare, al Consiglio d'Europa con la conseguente ratifica della Cedu. Pertanto, la Grande Camera concluse affermando che

<sup>18</sup> Sul punto v. anche: sentenza della Corte EDU del 13 novembre 2007, ricorso n. 57325/00, *DH e altri c. Repubblica Ceca*, sentenza della Corte EDU del 13 ottobre 1993, ricorso n. 36042/97, *Willis c. Regno Unito*.

effettivamente sussisteva la violazione dell’art. 14 in combinato disposto con l’art. 3 Protocollo n. 1. Quanto all’equa soddisfazione, la Corte ha ritenuto che la constatazione della violazione fosse sufficiente a compensare i danni morali subiti dai ricorrenti ma ha, tuttavia, riconosciuto ai due ricorrenti rispettivamente la somma di 1.000 € e 20.000 € per le spese giudiziarie sostenute.

La decisione a favore di Sejdic e Finci venne presa con 16 voti favorevoli a 1 per la questione dell’ineleggibilità alla presidenza e di 14 voti favorevoli e 3 contrari per la questione dell’ineleggibilità alla Camera alta. Fu così che dal dicembre 2009 la sentenza in questione è diventata uno dei temi dominanti nella politica bosniaca.

Incontro dopo incontro, i politici bosniaci hanno discusso come applicare la sentenza modificando la Costituzione bosniaca. Angela Merkel ha invitato i politici bosniaci a Berlino per cercare di trovare una soluzione; Catherine Ashton, Hillary Clinton, Jose Manuel Barroso, ministri degli esteri, commissari europei, direttori generali, inviati speciali e ambasciatori hanno tutti speso ore e ore cercando di trovare un compromesso – accettabile sia per il parlamento della Bosnia che per l’UE – che permettesse a Sejdic ed a Finci di correre per la presidenza e per le elezioni alla Camera Alta<sup>19</sup>. Il dato di fatto, tuttavia, è che, finora, tutti questi incontri e negoziati sono stati pressoché inutili.

In sostanza la Costituzione approvata a Dayton prevede tre competizioni elettorali distinte e separate. Per partecipare alla tornata elettorale per il seggio serbo, un candidato deve essere residente nella *Republika Srpska* e dichiarare la sua appartenenza all’etnia “serba” presso l’ufficio elettorale territorialmente competente. Nella seconda entità che compone la Bosnia-Erzegovina, la Federazione croato-bosniaca, i candidati invece devono obbligatoriamente registrarsi come “croati” o “bosniaci” per potersi candidare<sup>20</sup>. A complicare ulteriormente la situazione, come abbiamo già ricordato in precedenza, gli elettori sono liberi di cambiare idea circa la loro auto-definizione etnica. Come risultato di ciò, il numero dei votanti registrati nella Federazione per il membro croato della presidenza ha oscillato ampiamente nel corso degli anni, passando da 293.000 elettori registrati come croati nel 2006 a 556.000 nel 2010<sup>21</sup>.

Alla luce dell’analisi svolta e delle considerazioni fin qui fatte, è di fondamentale importanza sottolineare che ogni candidato può decidere di registrarsi come serbo, croato o

<sup>19</sup> Frankfurter Rundschau, *Merkel im bosnischen Schamassel*, 1 febbraio 2011 (<http://www.fr-online.de/politik/balkan-merkel-im-bosnischen-schlamassel,1472596,7143490.html>); Delegation of the EU to Bosnia and Herzegovina, *Catherine Ashton and Stefan Füle sent a letter to Bosnia and Herzegovina CoM Chair Bevanda*, 17 febbraio 2012 (<http://www.delbih.ec.europa.eu/News.aspx?newsid=84&lang=EN>); Delegation of the EU to Bosnia and Herzegovina, *Press statement following the meeting of Bosnia and Herzegovina party leaders on 22 March 2013 in Brussels*, 22 marzo 2013 (<http://europa.ba/News.aspx?newsid=5625&lang=EN>); US Embassy to Bosnia and Herzegovina, *Ambassador Moon Delivers Remarks on Bosnia and Herzegovina’s Euro-Atlantic Integration*, 23 ottobre 2012 ([http://sarajevo.usembassy.gov/speech\\_20121023.html](http://sarajevo.usembassy.gov/speech_20121023.html)); U.S. State Department, *Clinton, EU Representative Ashton in Sarajevo for speech with Izetbegovic*, 30 ottobre 2012 (<http://translations.state.gov/st/english/texttrans/2012/10/20121030138054.html#axzz2gW1i7GtI>); J. BARROSO, *Bosnia and Herzegovina ce u Evropu kada uzme sudbinu u svoje ruke*, 8 aprile 2011 (<http://protest.ba/v2/bih-ce-u-evropu-kad-svoju-sudbinu-uzme-u-svoje-ruke/>).

<sup>20</sup> Central Election Commission Bosnia and Herzegovina, *2001 Election Law of Bosnia and Herzegovina*, 2001 (<http://www.izbori.ba/Documents/documents/English/Laws/BIHElectionlaw.pdf>).

<sup>21</sup> I dati sono stati tratti dal sito ufficiale della Commissione elettorale centrale della Bosnia-Erzegovina, per il 2006 v. Central Election Commission of Bosnia and Herzegovina, *General Election Results 2006* ([http://www.izbori.ba/rezultati/konacni/predsjednistvo\\_bih/Predsjednistvo.asp?nivo=702&nivo1=701](http://www.izbori.ba/rezultati/konacni/predsjednistvo_bih/Predsjednistvo.asp?nivo=702&nivo1=701)). Per i dati relativi al 2010 v. Central Election Commission of Bosnia and Herzegovina, *General Election Results 2010* (<http://www.izbori.ba/Finalni2010/Finalni/SkupstineKantone/Default.aspx>).

bosniaco se lo desidera. Questo significa che il sig. Sejdic o il sig. Finci potrebbero anche autodefinirsi come cittadini di etnia croata o bosniaca (entrambi vivono nella parte bosniaco-croata della federazione) e concorrere per la sede croata o bosniaca nelle elezioni presidenziali del 2014.

Ma i due ricorrenti sostengono che questo *escamotage* nulla toglierebbe al fatto che il disposto costituzionale viola i loro diritti umani costringendoli, se desiderano partecipare all'agone elettorale, ad autodefinirsi come bosniaci o croati. La Corte di Strasburgo, come visto, ha condiviso questa posizione, ma la vera domanda per l'UE è quanto grave risulti essere questa violazione dei diritti umani alla luce delle aspirazioni di adesione della Bosnia-Erzegovina all'Unione. Il dato di fatto, a nostro parere, è che la c.d. "condizionalità democratica" venga ancora una volta utilizzata da Bruxelles con finalità politiche, senza una reale volontà e capacità di imporre delle riforme durature che aiutino il Paese a superare l'*impasse* rappresentato dall'Accordo di Dayton e la gravissima crisi economica che attanaglia la società bosniaca<sup>22</sup>.

Come già sottolineato, nella sua sentenza la Corte ha rilevato che i ricorrenti erano da considerarsi discriminati a causa delle restrizioni che la Costituzione e la legge elettorale della Bosnia-Erzegovina impongono relativamente ai diritti delle minoranze elettorali. In tal senso, la Corte ha sostenuto che la Bosnia-Erzegovina ha violato anche il Protocollo n. 12 della Cedu, che prevede il diritto alla parità di trattamento e la non discriminazione. Come richiesto dai ricorrenti nella loro istanza, la Corte ha inoltre rilevato una violazione dell'art. 14 della Cedu, relativo al diritto di non discriminazione, in combinato disposto con l'art. 3 del Protocollo n. 1, relativo al diritto ad elezioni libere ed imparziali. Tuttavia, la Corte non ha riscontrato violazioni dell'art. 13 – come, invece, richiesto dagli istanti – in relazione ad entrambi i ricorrenti, o dell'art. 3, in relazione al ricorso presentato dal sig. Sejdic. Va rilevato, peraltro, che questo è il primo caso su cui si sia pronunciata la Corte di Strasburgo dove sia stata considerata l'applicazione del Protocollo n. 12.

Il dato di fatto innegabile è che la Corte ha stabilito un punto di riferimento fondamentale per quanto riguarda la discriminazione razziale. Facendo riferimento alla giurisprudenza precedente, i giudici di Strasburgo hanno affermato che: «*racial discrimination is a particularly egregious kind of discrimination which requires ... special vigilance and a vigorous reaction*»<sup>23</sup>. Pertanto, se la differenza nel trattamento si basa sulla razza o su considerazioni di tipo etnico: «*the notion of objective and reasonable justification must be interpreted as strictly as possible*»<sup>24</sup>. La Corte ha inoltre precisato che: «*no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a person's ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society built on the principles of pluralism and respect for different cultures*»<sup>25</sup>. Tuttavia, la Corte ha riconosciuto che gli Stati parte della Cedu possono trattare i gruppi in modo diverso al fine di correggere "disparità di fatto" eventualmente esistenti.

---

<sup>22</sup> Le recenti (febbraio-aprile 2014) proteste e manifestazioni in città come Tuzla, Jajce e Bihac hanno avuto origine proprio dalla crisi economica e dalla disoccupazione endemica che colpisce circa il 40% della popolazione attiva, unitamente alla rabbia per il malgoverno e la corruzione. Per una trattazione approfondita di questo movimento di protesta e delle ragioni che lo animano v.: <http://www.euronews.com/2014/02/28/bosnia-s-early-spring/>. Alcuni di questi aspetti erano già stati rilevati quasi quindici anni fa in un'accurata analisi dello Stato bosniaco post-Dayton, v. D. CHANDLER, *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, London, 2000.

<sup>23</sup> *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, cit., § 42.

<sup>24</sup> *Ibid.*, § 43

<sup>25</sup> *Ibid.*, § 44



La denuncia di discriminazione ai sensi dell'art. 14, è stata subordinata al diritto tutelato dall'art. 3 del protocollo n. 1, il diritto a libere elezioni. Elezioni libere ed eque garantiscono che gli individui siano in grado di partecipare alla vita politica dello Stato e quindi possano scegliere la classe politica che li rappresenterà ed influenzare le politiche del loro governo. Il diritto ad impegnarsi nella vita politica di un Paese è alla base dell'efficacia del godimento dei diritti umani in quanto, come la Corte ha riconosciuto, la democrazia è una caratteristica fondamentale del c.d. "ordine pubblico europeo". Tuttavia, come già accennato, gli Stati sono autorizzati a una certa discrezionalità nel determinare le condizioni per esercitare questo diritto.

Nel determinare la misura in cui la Bosnia avrebbe potuto avvalersi di questa discrezionalità, la Corte si è trovata nella difficile posizione di esaminare i termini dell'accordo di pace. Come la Corte ha riconosciuto, quando la Costituzione è stata formulata: «*a very fragile cease-fire was in effect on the ground. The provisions were designed to end a brutal conflict marked by genocide and "ethnic cleansing". The nature of the conflict was such that the approval of the "constituent peoples" ... was necessary to ensure peace. This could explain, without necessarily justifying, the absence of representatives of other communities ... at the peace negotiations and the participants' preoccupation with effective equality between the "constituent peoples" in the post-conflict society*»<sup>26</sup>. Tuttavia, la Corte ha rilevato anche che, sebbene «*the time may still not be ripe for a political system which would be a simple reflection of majority rule*», esistono altri metodi di condivisione del potere che non comportano automaticamente l'esclusione totale dei rappresentanti delle altre comunità presenti nel Paese<sup>27</sup>. Questa possibilità di trovare mezzi alternativi per conseguire il medesimo fine fu definito dai giudici come un fattore di estrema importanza per trovare una soluzione alla questione<sup>28</sup>. Inoltre, atteso che la Bosnia aveva già precedentemente concordato con la Commissione Europea di modificare la propria legge elettorale, la Corte ha concluso che non vi può essere una ragionevole o oggettiva giustificazione in relazione all'esclusione degli "altri" dal diritto di eleggibilità alla Camera dei Popoli.

Il risultato principale di questa sentenza è che il governo bosniaco dovrebbe ora consentire a tutti i cittadini la piena partecipazione al processo elettorale. La CEDU ribadisce in sostanza che il diritto alla partecipazione effettiva alle elezioni è un diritto umano fondamentale, affermato peraltro in un certo numero di atti internazionali. La partecipazione effettiva consente ai cittadini di esprimere o proteggere la propria identità, favorendo la loro partecipazione nella società e garantendo la sopravvivenza e la dignità delle minoranze. Le misure adottate per garantire la l'effettiva partecipazione delle minoranze contribuiscono, inoltre, alla riduzione delle tensioni e alla prevenzione dei conflitti. Tant'è che gli Stati che favoriscono la partecipazione e l'integrazione delle minoranze tendono ad essere non solo più stabili, ma anche più prosperi<sup>29</sup>.

Inoltre, la sentenza ha fornito un contributo prezioso relativamente alla comprensione dei parametri interpretativi della Corte in relazione al Protocollo n. 12 in materia di divieto di discriminazione. Il giudizio della Corte di Strasburgo ha anche confermato che la discriminazione razziale non può mai essere giustificata<sup>30</sup>, enfatizzando

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, § 45

<sup>27</sup> *Ibid.*, § 48.

<sup>28</sup> *Ibid.*, § 48.

<sup>29</sup> Minority Rights Group, *Public Participation and Minorities*, Minority Rights Group Papers, London, 2003.

<sup>30</sup> *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, cit., § 44.

L'importanza del principio di non discriminazione nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani.

La sentenza della CEDU riflette anche il parere prevalente in materia a livello internazionale. Nel 2006, un *think tank* molto influente, *Minority Rights Group*<sup>31</sup> (MRG), ha presentato una relazione sulla discriminazione in Bosnia-Erzegovina per il Comitato delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione razziale (CERD)<sup>32</sup> richiedendo diversi chiarimenti alla Bosnia-Erzegovina, che dovrebbe garantire che tutti i cittadini, compresi i c.d. "altri", sono in grado di partecipare alla vita politica. Successivamente a questo rapporto il Comitato dell'ONU raccomandò alle autorità bosniache di assicurare che «*all rights provided by law are granted, both in law and in fact, to every person within the territory of the State Party, irrespective of race or ethnicity*, e che «*the State Party review and remove all discriminatory language from the State and Entity Constitutions, and from all legislative and other domestic law texts, including especially, but not limited to, distinctions between so-called "constituent peoples" and "Others"*»<sup>33</sup>.

Il dato di fatto è che la Bosnia-Erzegovina per ottemperare alla sentenza avrebbe già dovuto provvedere a modificare la sua Costituzione e la legge elettorale al fine di garantire la parità di trattamento di tutti i suoi cittadini, ma la realtà è che, per diversi motivi come vedremo, a tutt'oggi la sentenza non ha trovato applicazione causando il disappunto e la preoccupazione della Commissione Europea che ha utilizzato questo argomento per bloccare qualsiasi progresso nel processo di allargamento dell'Unione al Paese balcanico.

La nostra analisi mette in dubbio l'opportunità da parte delle istituzioni UE di condizionare il cammino dell'integrazione europea della Bosnia-Erzegovina (ovvero l'entrata in vigore dell'Accordo di Stabilizzazione ed Associazione) all'attuazione della decisione della CEDU nel caso *Sejdic e Finci*. Riteniamo difatti che condizionare il cammino europeo della Bosnia all'attuazione della sentenza di Strasburgo sia sbagliato e controproducente come affermato anche da un recente rapporto che abbiamo citato in precedenza e che ha sollevato numerose polemiche e contribuito a sviluppare ulteriormente il dibattito su questa spinosa questione<sup>34</sup>.

### 3. La "condizionalità" dell'UE tra politica e diritto: il caso bosniaco

La c.d. "condizionalità" è uno degli strumenti più potenti a disposizione dell'UE per guidare il processo di allargamento con i Paesi candidati e potenziali candidati. Dalla fine del 1990, il notevole aumento nell'uso della "condizionalità" da parte dell'Unione Europea è stato accompagnato da un gran numero di studi e ricerche che affrontano la questione dell'impatto che questa strategia ha sui Paesi candidati all'adesione<sup>35</sup>. Nei "Balcani

<sup>31</sup> Va notato che nel 2009 MRG si accollerà i costi processuali e curerà l'istanza per conto del sig. FINCI affidandola all'avv. CLIVE BALDWIN (poi passato a Human Rights Watch) e all'avv. della Cardozo Law School SHERI ROSENBERG, mentre il sig. Sejdic verrà rappresentato da un famoso avvocato spagnolo difensore dei diritti umani, F. JAVIER LEON DIAZ.

<sup>32</sup> CERD's Concluding Observations on Bosnia and Herzegovina, 68th session, 20 February–10 March 2006. In: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/72b2390667c6f922c1257180004b369a/\\$FILE/G0641237.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/72b2390667c6f922c1257180004b369a/$FILE/G0641237.pdf).

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>34</sup> *European Stability Initiative*, cit.

<sup>35</sup> La letteratura scientifica che si occupa del concetto di "condizionalità" è sterminata, riportiamo qui di seguito alcuni dei contributi a nostro avviso più rilevanti in ambito politico-giuridico: H. GRABBE, *A Partnership for Accession? The Implications for Conditionality for the Central and Eastern European Applicants*, in EUI

occidentali”, la condizionalità dell’UE è stata concepita come uno strumento multidimensionale orientato alla riconciliazione, alla ricostruzione e alla riforma dello Stato di diritto. La letteratura scientifica che analizza la politica di “condizionalità” dell’UE nei Balcani è pressoché concorde nel definire questo meccanismo secondo alcune linee guida definite. In primo luogo, la “condizionalità” è definibile come un processo giuridico-politico promosso dall’Unione per spingere o costringere questi Paesi a cambiare le loro strutture interne anche attraverso una serie di aiuti condizionati all’adozione di specifiche riforme. In secondo luogo, la politica di “condizionalità” dell’UE nei Balcani occidentali non si qualifica unicamente come un processo negoziale per sua stessa natura compromissorio, ma anche e soprattutto come una strategia per promuovere una pace duratura. Le domande che in questo senso dobbiamo porci sono le seguenti: in quali condizioni la “condizionalità” dell’UE potrebbe condurre a risultati fruttuosi e duraturi, e in quali casi, invece, può causare danni anche molto gravi ai Paesi interessati? Quali sono i diversi tipi di “condizionalità” che vengono utilizzati? Come è gestita la condizionalità e, infine ma non meno importante, quali effetti può avere l’utilizzo della “condizionalità” sui Paesi dei “Balcani occidentali”?

Dal 1990, l’UE ha promosso una serie di riforme istituzionali nei Paesi dell’area. Il metodo principale utilizzato dall’Unione è stato quello di concedere allo Stato richiedente lo *status* di potenziale candidato, richiedendo al contempo l’attuazione di tutti i tipi di “condizionalità” previsti dai criteri di Copenaghen<sup>36</sup>, per poi lasciare che questi Paesi

---

RSC WP, RSC 99/12, European University Institute, Firenze, 1999; L. APPICCIAFUOCO, *Integrazione dei Balcani occidentali nell’Unione europea e principio di condizionalità*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2, 2007, p. 547 ss.; MATTLI, PLÜMPER, *The demand-side politics of EU enlargement: Democracy and the application for EU membership*, in *Jour. Eur. Pub. Pol.*, 9, 2002, pp. 550-574; K. SMITH, *The use of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Countries: How Effective?*, in *Eur. For. Aff. Rev.*, vol.3, 1998, pp. 164-183; A. MORAVCSIK, M.A. VACHUDOVA, *National interests, state power and EU enlargement*, in *Perspectives*, 19, 2003, pp. 21-31; F. SCHIMMELFENNIG, U. SEDELMEIER, *cit.*; F. SCHIMMELFENNIG, S. ENGERT, H. KNOBEL, *Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality in Latvia, Slovakia and Turkey*, in *Jour. Comm. Mar. St.*, 41, 2003, pp. 495-518; G. NOUTCHEVA, *EU Conditionality and Balkan Compliance: Does Sovereignty Matter?*, Doctoral dissertation, University of Pittsburgh, 2006.

<sup>36</sup> I criteri di Copenaghen sono tre criteri che stabiliscono i parametri che uno Stato candidato all’Unione Europea deve rispettare. I criteri vennero per la prima volta definiti nel corso del Consiglio europeo di Copenaghen tenutosi nel 1993 (Consiglio europeo di Copenaghen, *Conclusioni della Presidenza*, SN/180/1/93, Copenaghen 21-22 giugno 1993, in [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/72929.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/72929.pdf)), con in mente, all’epoca, l’idea di regolamentare l’allargamento dell’Unione Europea verso i Paesi dell’Europa Centro Orientale (PECO) già appartenenti all’ex blocco socialista. Tali criteri, in linea con quanto statuito dagli articoli 6 e 49 del Trattato di Maastricht (come successivamente rivisto e modificato), e in seguito alla revisione avvenuta nel Consiglio Europeo tenutosi nel dicembre 1995 a Madrid, che ha previsto che gli Stati candidati debbano adattare la propria struttura amministrativa e giuridica per fare in modo che la legislazione europea possa essere efficacemente adottata nella legislazione nazionale (CONSIGLIO EUROPEO DI MADRID, *Conclusioni della Presidenza*, SN/195/2/95, Madrid 15-16 dicembre 1995, in [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/it/ec/00400-C.I5.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00400-C.I5.htm)), sono i seguenti: a) il criterio “politico” prevede la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell’uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela; b) il criterio “economico” si incentra, invece, sull’esistenza di un’economia di mercato affidabile e sulla capacità delle istituzioni statali di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all’interno dell’Unione Europea; c) il terzo criterio prevede, infine, l’adesione dello Stato candidato all’“*acquis communautaire*”, accettando, di tal guisa, gli obblighi derivanti dall’adesione e, in particolare, gli obiettivi dell’unione politica, economica e monetaria. Va rilevato che per l’apertura formale dei negoziati di adesione di uno Stato è necessario che perlomeno il “criterio politico” sia rispettato. Per approfondire v.: F. SCHIMMELFENNIG, U. SEDELMEIER (eds.), *The politics of European Union enlargement: theoretical approaches*, New York, 2005; A. MORAVCSIK, M.A. VACHUDOVA, *cit.*

conducano una serie di riforme politiche, economiche e giuridiche sulle quali vegliano le diverse delegazioni della Commissione Europea operanti nei Paesi candidati o potenziali candidati.

In questo modo l'UE ha definito un contesto piuttosto rigido in cui questi Stati devono condurre le riforme, obbligando le istituzioni statali ad ottemperare alle istruzioni ricevute dalla Commissione seguendo una strategia autonoma solo sulla carta e favorendo una sorta di «*paternalistic approach which favours the creation of look-like protectorates in the area*»<sup>37</sup> fino a quando non ottengono l'adesione all'UE. In questo senso, siamo d'accordo con chi afferma che sono tre i modelli rappresentativi della "condizionalità" dell'UE nei "Balcani occidentali"<sup>38</sup>. Va rilevato, peraltro, che questi tre modelli a nostro avviso convivono ed hanno trovato applicazione anche nel caso bosniaco. In primo luogo, è possibile richiamare un modello di "condizionalità positiva e negativa", secondariamente rileva il modello della c.d. "condizionalità di conformità" (*compliance conditionality*) ed, infine, risulta utile richiamare anche il modello della "condizionalità tecnica".

Il primo modello proposto, quello della "condizionalità negativa o positiva", è sicuramente il più utilizzato anche nel caso bosniaco e vedremo tra breve quali conseguenze concrete ha avuto in relazione alla mancata attuazione della sentenza *Sejdic-Finci* da parte delle autorità bosniache. Questo modello prevede l'offerta di incentivi e premi in cambio di progressi sul fronte della democrazia e dei diritti umani, e, di converso, la minaccia o l'effettivo ricorso alla punizione in caso di deterioramento di quei principi.

Il secondo modello, quello della "condizionalità di conformità" (*compliance conditionality*), nella sua logica di funzionamento è relativamente simile al modello di condizionalità positiva e negativa. L'approccio consiste, cioè, nel concedere allo Stato richiedente la potenziale candidatura all'UE, per poi successivamente imporre la condizionalità per condurre le riforme politiche, economiche e giuridiche richieste. Tuttavia, questo secondo approccio si è distinto dal primo laddove esistevano alcune caratteristiche comuni nei paesi dei "Balcani occidentali", soprattutto in relazione al fatto che la maggior parte di questi erano Stati deboli da un punto di vista funzionale. Ad esempio, in Bosnia-Erzegovina, lo Stato è controllato congiuntamente dalla componente serba, bosniaca e croata, ed ogni gruppo etnico ha svolto le proprie scelte politiche ed economiche in modo relativamente indipendente portando ad una vera e propria privatizzazione delle principali strutture amministrative e ad una lottizzazione degli incarichi pubblici che ha favorito la corruzione ed il malgoverno. L'errore dell'UE nel caso bosniaco, ma anche in altre realtà, è stato quello di favorire questo processo di lottizzazione stabilendo un quadro funzionale solo in base a considerazioni di tipo etnico, soffermandosi sull'applicazione della condizionalità solo a livello centrale, senza monitorare in alcun modo la sua effettiva applicazione all'interno delle diverse comunità presenti sul territorio e tantomeno soffermandosi sull'implementazione dei criteri a livello di autorità locali. Il dato di fatto è che, a seguito di questo modello, se i benefici a lungo termine che l'adesione all'UE comporta vengono percepiti come inferiori rispetto ai costi<sup>39</sup> della condizionalità, i

---

<sup>37</sup> A. MORAVSČIK, M.A. VACHUDOVA, *cit.*, p. 26.

<sup>38</sup> L. ZUOKUI, *EU's Conditionality and the Western Balkans' Accession Roads*, in *Eur. Persp. – Jour. Eur. Persp. West. Balkans*, Vol. 2, No. 1, April 2010, pp. 79-98.

<sup>39</sup> Quando utilizziamo il concetto di costi/benefici applicati alla condizionalità ci riferiamo non solo alla dimensione materiale, ma soprattutto a quella immateriale e irrazionale tipica di realtà politico-istituzionali dove il discorso nazionalistico e il rifiuto dell'altro continuano ad avere forte presa sull'elettorato e vengono utilizzati con finalità strumentali dalle *élites* politiche dello Stato.

diversi gruppi etnici preferiscono non accettare il modello istituzionale proposto dall'UE. Il paradosso, riscontrabile proprio in Bosnia-Erzegovina, è che questa situazione conduce a una *compliance* della condizionalità finta e superficiale<sup>40</sup>.

Infine, il terzo modello proposto, quello della condizionalità tecnica, parte dalle ipotesi teoriche del funzionalismo applicate alla teoria dell'integrazione europea secondo il principio "la forma segue la funzione"<sup>41</sup>. La natura tecnica della condizionalità dell'UE fa soprattutto riferimento agli obblighi incorporati nell'adozione da parte degli Stati candidati dell'*acquis* comunitario. L'Unione Europea sottolinea l'oggettività della condizionalità che dovrebbe essere applicata indistintamente a tutti i candidati in qualsiasi momento, ed è proprio alla Commissione Europea, che è spesso considerata come la tecnocrazia dell'UE, che è affidato il compito di attuare le condizionalità in termini oggettivi ed apolitici<sup>42</sup>. Il vero problema è che spesso l'azione della Commissione è tutto tranne che oggettiva ed apolitica, causando non pochi problemi nella percezione del suo ruolo negli Stati candidati. La composizione della Commissione è, infatti, indissolubilmente legata anche a considerazioni di tipo politico ed a scelte, spesso diverse sia in termini di strategia che di tattica, fatti dagli Stati membri (la posizione della Grecia sui Balcani non è quella francese che a sua volta differisce ad esempio da quella tedesca)<sup>43</sup>.

Considerando i tre modelli proposti ci troviamo d'accordo con chi<sup>44</sup>, dopo aver svolto un'attenta analisi comparata delle tre ipotesi, conclude affermando che l'utilizzo di un approccio formalista e rigidamente razionale (condizionalità tecnica e condizionalità *by compliance*) non sono di per sé sufficienti per risolvere i complessi conflitti e le contraddizioni interne che caratterizzano questi Paesi e la Bosnia-Erzegovina in particolare. L'Unione Europea dovrebbe, invece, adottare delle misure più a lungo termine, sicuramente di tipo positivo e normativo, ma che tengano conto delle differenze e delle peculiarità che caratterizzano ciascuna di queste realtà., evitando al contempo di applicare sempre la stessa ricetta in tutti i contesti, valorizzando anche la dimensione sociale e coinvolgendo maggiormente i cittadini che in ultima analisi sono i principali destinatari di queste riforme. Le trasformazioni e le riforme dovrebbero essere gradualì, flessibili e a lungo termine, salvaguardando i valori profondi cui si ispira l'azione dell'UE (diritti umani, Stato di diritto, democrazia e libero mercato) ma adattandoli ai diversi contesti in cui ci si trova ad operare. Ciò permetterebbe a nostro avviso di togliere fiato alle trombe del nazionalismo e dell'anti-europeismo in molti di questi Paesi, favorendo una maggiore inclusione della cittadinanza in un processo che viene percepito come lontano e male gestito, nell'interesse unicamente delle *élites* politiche dominanti.

In secondo luogo, le istituzioni *sui generis* che gestiscono le politiche di risoluzione dei conflitti dell'UE<sup>45</sup>, unitamente all'insostenibilità e all'ingiustizia che spesso caratterizzano le

<sup>40</sup> G. NOUTCHEVA, *cit.*, 2012.

<sup>41</sup> B. ROSAMOND, *Theories of European Integration*, New York: 2000, p. 34.

<sup>42</sup> V. anche: N. TOCCI, *Unpacking European Discourses: Conditionality, Impact and Prejudice in EU-Turkey Relations*, in *LAI-Tepav Report*, July 2007.

<sup>43</sup> Un tema quest'ultimo che esula dagli obiettivi di questa nostra analisi ed attiene piuttosto alla natura giuridica dell'Unione ed alla sua problematica evoluzione da organizzazione internazionale (che tuttora è) a Stato federale. Per tutti v. G.L. CECCHINI, *Trattato v. Costituzione. Le aporie giuridiche del Trattato che adotta una 'Costituzione' per l'Europa e del Trattato di Lisbona: un vulnus per il futuro dell'Unione Europea*, Padova, 2009.

<sup>44</sup> L. ZUOKUI, *cit.*, pp. 97-98.

<sup>45</sup> Anche questo è un tema che esula dagli scopi della nostra analisi ed attiene alla creazione di una Politica Estera e di Sicurezza Comune efficace. V.: C. GEGOUT, *European Foreign and Security Policy. States, Powers, Institutions and American Hegemony*, Toronto, 2010.

misure di “condizionalità”, hanno influenzato e continuano largamente ad influenzare l’efficacia delle condizioni, che spesso colpiscono solo i cittadini invece della classe politica, reale responsabile dei ritardi e dell’incapacità nell’adottare le misure richieste da Bruxelles. L’UE dovrebbe cercare di stabilire un meccanismo di risoluzione dei conflitti e, nel frattempo, dovrebbe anche puntare ad una maggiore sostenibilità ed equità della “condizionalità”. Ovviamente, per poter agire in questi termini, l’Unione dovrebbe anche conoscere le diverse situazioni e le caratteristiche dei conflitti interni a questi Paesi e adottare le corrispondenti politiche di risoluzione dei conflitti. In poche parole, l’UE dovrebbe cambiare le politiche di condizionalità da un modello essenzialmente coercitivo ad un modello partecipativo che valorizzi realmente il partenariato tra Unione e Paesi candidati.

Queste considerazioni ci conducono a richiamare una recente decisione della Commissione che ha sollevato non poche perplessità e critiche. Attingendo al modello della condizionalità negativa e non tenendo in alcun conto le raccomandazioni dianzi richiamate, nel dicembre 2013 la Commissione Europea ha deciso di congelare circa 45 milioni di fondi europei dello Strumento di Aiuto per la Pre-adesione (IPA) destinati alla pre-adesione della Bosnia-Erzegovina per “punire” il Paese balcanico per la mancata adozione delle riforme previste dalla sentenza *Sejdic-Finci*. È la prima volta che la Commissione prende una decisione di tale gravità e ciò denota, se ve ne fosse ancora bisogno, che l’Unione non ha alcuna intenzione di abbandonare la politica di “condizionalità” negativa nei confronti della Bosnia-Erzegovina nonostante questa non abbia assolutamente prodotto i risultati sperati. La Commissione Europea – nella figura del Direttore generale aggiunto per l’allargamento, Joost Korte – ha dichiarato<sup>46</sup> che la classe politica bosniaca si è rivelata incapace di trovare alcun tipo di accordo per modificare la Costituzione ed implementare di conseguenza le decisioni della CEDU in merito al caso *Sejdic-Finci*. Il paradosso è che i 45 milioni di euro di aiuti persi sarebbero dovuti servire proprio per avviare una serie di riforme istituzionali fondamentali per il futuro del Paese (lotta alla corruzione, riforma della magistratura, sostegno sociale ed educazione, sostegno alle piccole e medie imprese). Il rischio reale è che questo precedente possa essere richiamato nuovamente per tagliare ulteriormente i fondi destinati alla Bosnia-Erzegovina nel nuovo periodo di programmazione 2014-2020<sup>47</sup>. Considerando quanto sostenuto precedentemente, risulta evidente che questa decisione non avrà degli effetti immediati convincendo la classe politica ad avviare quelle riforme costituzionali che finora non è stata in grado o non ha voluto far partire, chi pagherà il costo reale di questa decisione saranno i cittadini della Bosnia-Erzegovina già duramente provati dalla crisi economica e dalla disoccupazione, che ancora una volta vedranno dilazionarsi nel tempo altre riforme egualmente se non più importanti rispetto all’implementazione della sentenza della Corte di Strasburgo sul caso *Sejdic-Finci*. È innegabile che il caso della mancata applicazione della sentenza abbia ormai assunto una rilevanza politica fondamentale che non corrisponde però al suo reale peso e impatto sulla società bosniaca; sembrerebbe quasi un braccio di ferro tra Bruxelles e Sarajevo di cui a farne le spese sono solo i cittadini della Bosnia-Erzegovina.

---

<sup>46</sup> Courier des Balkans, *Bosnie-Herzégovine: l’UE bloque 45 millions d’aide de préadhésion*, 11 dicembre 2013 ([www.courierdesbalkans.org](http://www.courierdesbalkans.org)).

<sup>47</sup> In totale i fondi IPA approvati per la Bosnia nel periodo 2014-2020 sono pari 655,5 milioni di euro.

#### 4. Considerazioni conclusive: la “condizionalità” tra coercizione e partecipazione

Alla luce delle considerazioni testé svolte sull’applicazione dei diversi modelli di condizionalità nei “Balcani occidentali”, la posizione dell’UE nei confronti della mancata implementazione da parte delle autorità bosniache della sentenza *Sejdic-Finci* non risulta condivisibile. Anche se va rilevato che al rapporto ESI – che abbiamo già richiamato in precedenza e che analizzeremo nuovamente anche in queste conclusioni – ed alla posizione da questo espressa e da noi condivisa, ha recentemente ribattuto un altro *think tank*, in questo caso americano, *Democratization Policy Council* (DPC), che risponde in maniera molto critica alle conclusioni formulate dal centro studi europeo.

Molte delle argomentazione espresse da ESI sono già state richiamate nei paragrafi precedenti, tuttavia riteniamo opportuno soffermarci nuovamente su alcuni passaggi di questo rapporto e metterli in relazione con la serrata critica che ne ha fatto DPC. In primo luogo, ESI afferma che altri Paesi o regioni d’Europa hanno sistemi costituzionali ancora più etnicamente rigidi rispetto alla Bosnia-Erzegovina. Si citano gli esempi dell’Alto Adige, del Belgio e di Cipro. Particolarmente emblematico è a tal proposito l’articolo 2.7. della costituzione cipriota<sup>48</sup>, secondo il quale una donna sposata automaticamente fa parte del gruppo (etnico/religioso) al quale appartiene suo marito. L’appartenenza al gruppo, come in tutti i Paesi succitati, non è solo un fatto privato, ma ha una forte rilevanza politica (“proporzionale etnica” nell’amministrazione pubblica e/o in termini di rappresentanza politica). Alla luce di ciò (e si tratta di Stati o regioni parte integrante dell’UE), secondo l’ESI sanzionare la Bosnia non sarebbe giustificato. Connessa al primo punto è poi la questione dei c.d. *double standards*. L’Unione Europea, infatti, vuole bloccare il cammino europeo della Bosnia per via della non attuazione della decisione dei giudici di Strasburgo. Ma, statistiche alla mano<sup>49</sup>, la Bosnia è uno dei paesi più virtuosi a seguire i dettami della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo. Soltanto 17 casi non sono stati applicati, mentre in Italia, il paese meno virtuoso, questo numero sale a 2.522 (entrambi i dati sono del 2011). Peraltro, la Bosnia è stata condannata per violazione del dodicesimo protocollo alla Convenzione. Come abbiamo già rilevato in precedenza, questo protocollo, che vieta ogni forma di discriminazione ha avuto scarso successo ed è stato ratificato soltanto da 8 Stati dell’Unione Europea su 28.

In tal senso, ci troviamo in totale sintonia con il rapporto ESI ove ritiene che perseverare nella richiesta dell’attuazione della sentenza come preconditione per l’integrazione europea della Bosnia sia addirittura controproducente. A questo proposito ESI nota che la Bosnia nei quattro anni da quando la sentenza è passata in giudicato non è riuscita a trovare una formula per metterla in atto. I politici in Bosnia sono d’accordo che la sentenza vada rispettata, ma sono divisi sul come tradurre la sentenza in cambiamenti costituzionali concreti. Visto che l’attuazione di decisioni che modificano la rappresentanza politica dei gruppi etnici è difficile (si citano gli esempi di Cipro e del Belgio, in particolare l’attuazione della decisione della Corte Costituzionale belga nel caso del distretto elettorale di *Bruxelles-Halle-Vilvorde*), anche la condizionalità UE, che vuole condizionare gli aiuti finanziari dell’Unione all’attuazione della sentenza *Sejdic-Finci*, non

<sup>48</sup> Il testo completo della Costituzione cipriota è disponibile in lingua inglese sul sito ufficiale della presidenza di Cipro: [http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/\\$file/CY\\_Constitution.pdf](http://www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/$file/CY_Constitution.pdf).

<sup>49</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/Stats/Statistiques\\_2011\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/Stats/Statistiques_2011_en.pdf).

avrà successo ed a farne le spese saranno solamente i cittadini bosniaci già duramente provati dalla crisi economica e dalla disoccupazione che ha raggiunto livelli altissimi.

La soluzione che ESI propone è che coloro che non appartengono ai c.d. “popoli costituenti” utilizzino la flessibilità che caratterizza il sistema bosniaco rispetto a quello di altre realtà europee. Ovvero, il candidato che appartiene alla minoranza rom, Dervo Sejdic, e quello della comunità ebraica, Jakob Finci, dovrebbero semplicemente dichiararsi appartenenti ad uno dei tre “popoli costituenti”. In questo caso, potrebbero essere eletti e la fattispecie non sarebbe poi così tanto diversa dalla situazione nella regione di Bruxelles. Per il parlamento di Bruxelles, infatti, i candidati devono dichiarare se intendono competere per seggi riservati ai francofoni o per quelli riservati ai fiamminghi. Anche se a Bruxelles il numero di candidati di origine straniera è molto alto, nessuno sembra voler aggiungere altre categorie all’attuale sistema. A questo proposito un nuovo rapporto ESI, intitolato *Houdini in Bosnia – come sbloccare il processo di integrazione europea*<sup>50</sup>, specifica che la situazione di stallo in merito all’implementazione di Sejdic e Finci ha evidenti costi economici per i cittadini bosniaci.

In totale disaccordo con la posizione di ESI è una *policy note* del *think tank* americano *Democratization Policy Council* (DPC)<sup>51</sup>. *In primis*, DPC accusa il rapporto ESI di non contestualizzare i sistemi di discriminazione etnica dell’Alto Adige, del Belgio e della Bosnia-Erzegovina. Il ragionamento è che mentre in Alto Adige e in Belgio l’intenzione di questi sistemi è di tutelare le minoranze, questo non è il caso della Bosnia. In aggiunta, questi sistemi sarebbero più flessibili, in pratica anche se non in teoria, rispetto a quello bosniaco. A testimonianza di ciò, il rapporto cita i casi del primo ministro belga (ELIO DI RUPO, appartenente alla minoranza francofona) e di un senatore italiano (FRANCESCO PALERMO, eletto sulla lista Pd-SVP con un importante contributo di voti della maggioranza tedesca in Alto Adige). In secondo luogo, DPC accusa ESI di foraggiare false speranze. In poche parole, senza la “condizionalità” dell’UE, la sentenza di Strasburgo non verrà mai attuata. Accettare la Bosnia-Erzegovina come Paese candidato senza aver attuato la sentenza avrebbe come effetto politico quello di indebolire i politici che si sono battuti per l’attuazione della pronuncia della CEDU sul caso *Sejdic-Finci* a tutti i livelli e di premiare coloro che hanno ostacolato ogni accordo. Per questo, secondo DPC, qualora l’UE seguisse le raccomandazioni dell’ESI, essa manderebbe un segnale politicamente sbagliato. In terzo luogo, DPC sostiene che il rapporto ESI ignora la realtà politica della Bosnia. In sostanza, i politici rispondono in maniera totalmente razionale al sistema perverso di incentivi creato dalla Costituzione di Dayton. Per questo motivo, si dovrebbe cambiare il sistema. Questo può avvenire sia attraverso una partecipazione più diretta dei cittadini (DPC cita i casi di Irlanda e Islanda), sia attraverso la politica di “condizionalità” dell’Unione Europea. Dato che l’UE non è un attore sufficientemente forte per spostare gli equilibri politici in Bosnia senza l’appoggio degli Stati Uniti, quello che Bruxelles può fare è condizionare aiuti economici ai suoi obiettivi tecnici e politici nonché rafforzare lo Stato di diritto in Bosnia. Infine, il rapporto ESI viene accusato di fornire la struttura ideologica a Bruxelles per giustificare i fallimenti dell’Unione Europea in Bosnia-Erzegovina.

<sup>50</sup> European Stability Initiative, *Houdini in Bosnia: How to Unlock the EU Accession Process?*, ESI Discussion Paper, Berlin, 17 October 2013 ([http://www.esiweb.org/pdf/esi\\_document\\_id\\_144.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_144.pdf)).

<sup>51</sup> Democratization Policy Council, *Legal Misunderstandings, False normative Hopes and the Ignorance of Political Reality . A Commentary on the recent ESI Report “Lost in the Bosnian Labyrinth”*, Canterbury, November 2013.



L’argomentazione di DPC sembra convincente alla luce della realtà politica bosniaca, tuttavia è innegabile che il merito del rapporto ESI sta nel fatto di aver suscitato un dibattito su un problema che effettivamente c’è – ovvero la necessità per l’UE di avere un piano B se la sentenza *Sejdić e Finci* continuasse a non trovare attuazione.

Dato che più di quattro anni sono passati da quando i giudici di Strasburgo hanno deciso il caso, è chiaro che l’UE si trova davanti ad una scelta. Da un lato, perseverare nella richiesta della sua attuazione, alzando la posta in gioco, ovvero riducendo drasticamente i fondi europei in caso di un progresso mancato, o minacciando di non riconoscere i risultati delle elezioni del 2014<sup>52</sup>. Oppure, abbassare i requisiti necessari al proseguimento del cammino europeo della Bosnia, rimandando *sine die* la richiesta di cambiamenti costituzionali, come successo con la Repubblica di Cipro<sup>53</sup>, che fu ammessa all’UE senza che in cambio si fosse arrivati alla riunificazione dell’isola prevista dal piano Annan. L’UE sembra più orientata verso la prima strada, mantenendo fede agli impegni assunti, anche se eventuali ripensamenti non sono da escludere qualora questa strategia continuasse a rivelarsi avara di risultati.

Va rilevato, peraltro, che nel mese di gennaio 2014 la Procura di Sarajevo ha avviato un’indagine contro ignoti per la mancata attuazione della sentenza. Dopo una serie di incontri infruttuosi dei capi politici bosniaci con i leader europei sull’attuazione delle sentenze *Sejdić-Finci*, anche la magistratura è stata coinvolta nella vicenda complicando ulteriormente lo scenario. Tra i testimoni, per ora, sono stati chiamati a deporre diversi politici locali. La parlamentare Dušanka Majkić del Parlamento, che ha risposto all’invito a deporre formulato dalla Procura, ha tuttavia espresso i dubbi che molti nutrono circa il metodo utilizzato: “L’azione legale è stata decisa per fare pressione sul Parlamento affinché prenda una decisione”<sup>54</sup>. Queste dichiarazioni, tuttavia, sono rimaste senza effetto. L’accusa ha già chiamato a testimoniare il Ministro Bariša Čolak ed il parlamentare Sefik Džaferović, rispettivamente presidente e membro della Commissione parlamentare che dovrebbe trovare una soluzione per il caso *Sejdić-Finci*. La Procura della Repubblica ha fatto intendere che potrebbero essere chiamate a testimoniare circa 70 persone, tra le quali ci sarà sicuramente una parte significativa dei politici bosniaci. Il passo recentemente deciso dalla Procura di Sarajevo si inserisce in un quadro già di per sé preoccupante che sta costando molto sia in termini politici che economici alla Bosnia-Erzegovina.

Come ricordato nel paragrafo precedente, Bruxelles ha già deciso delle sanzioni nello spirito della “condizionalità” che ne anima l’azione e queste sanzioni vanno a colpire proprio l’erogazione di quei fondi IPA che dovrebbero guidare il processo di pre-adesione delle Bosnia all’Unione. È il popolo bosniaco che sta pagando il prezzo più alto per l’inanità dei suoi politici e per la rigidità di Bruxelles.

La combinazione tra dispute interne, mai sopiti nazionalismi, rigidità burocratica della Commissione Europea e debolezze dei sistemi amministrativi ha chiaramente dimostrato tutti i limiti della politica di “condizionalità” non solo in Bosnia-Erzegovina ma anche in tutti gli altri Paesi dei “Balcani occidentali”. Nonostante i timidi segnali di avanzamento, molte sono le sfide e le difficoltà che i paesi dell’area si trovano ad affrontare, a partire dai livori che esistono tra alcuni di essi e che hanno le proprie radici nelle guerre balcaniche degli anni ’90 del secolo scorso.

<sup>52</sup> <http://www.eastjournal.net/bosnia-lunione-europea-non-riconoscera-le-elezioni-del-2014/30451>.

<sup>53</sup> <http://www.eastjournal.net/cipro-viene-prima-lunificazione-o-lintegrazione>.

<sup>54</sup> Le notizie riportate sono tratte dal sito online di Al-Jazeera: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/istraga-od-fijasku-odluke-sejdic-finci>.

In tal senso, sempre più numerose sono le voci critiche che si sollevano contro il principio di “condizionalità” e la sua applicazione nei confronti della Bosnia-Erzegovina e degli altri Paesi potenziali candidati (Albania e Kosovo)<sup>55</sup>. Da più parti viene sottolineata l'inopportunità del principio di condizionalità imposto dalle istituzioni europee nello stimolo di riforme politiche, economiche e sociali dei paesi “candidati” all'entrata nell'Unione. La critica continua con la proposta di una maggiore “sensibilizzazione” delle istituzioni europee alle realtà locali, alla luce anche di quelle che sono le condizioni di sviluppo iniziali di tali Paesi, e di una serie di target che siano maggiormente realistici e raggiungibili.

Caso emblematico del fallimento del principio di condizionalità è proprio quello della Bosnia-Erzegovina, dove le riforme richieste dall'UE sono oggettivamente troppo ambiziose per un Paese che non aveva e continua, in larga misura anche oggi, a non avere gli strumenti adatti per implementarle. Il processo di integrazione si è di fatto rivelato inefficace. In seguito alle proteste scoppiate all'inizio del 2014, il dibattito pubblico si è focalizzato sul cambiamento di rotta da imprimere alla politica del Paese, messa in difficoltà dalla inefficacia delle politiche di condizionalità dell'UE.

Un aspetto sicuramente positivo a nostro avviso è che se reazioni ci sono state, queste si sono avute più da parte delle popolazioni locali che hanno cercato di porre all'attenzione del dibattito pubblico le riforme economiche e sociali necessarie per far ripartire il paese, mettendo da parte la retorica etnica e nazionalista posta in essere dai governanti locali. La sfida per la Bosnia-Erzegovina è di incanalare tali istanze politiche verso un processo di trasformazione che riesca a rompere il sistema clientelare presente ancora nel paese.

Questo ci conduce ad un'ultima considerazione di fondamentale importanza: per la buona riuscita dell'integrazione europea è essenziale il coinvolgimento delle opinioni pubbliche locali. Ciò è possibile soltanto attraverso due strumenti. Il primo è quello di rendere consapevoli i cittadini delle riforme che devono essere implementate per la buona riuscita del processo di integrazione. Il secondo riguarda la strategia di comunicazione della Commissione Europea: vista la complessità dei meccanismi istituzionali europei e soprattutto la complessità delle regolamentazioni, la Commissione dovrebbe rendere maggiormente leggibili, misurabili e comparabili i documenti che approva con sempre maggiore frequenza, permettendo, da un lato, ai governi locali di implementarli correttamente e, dall'altro, di divulgarli da parte dei mass media e stimolare così un dibattito pubblico costruttivo e non distruttivo come, invece, spesso avviene.

Sembra quasi che esista una regia occulta o una strategia che mira a tenere fuori dall'Unione Europea la Bosnia-Erzegovina. Come recentemente affermato dalla stessa UE<sup>56</sup>, è evidente che il livello di corruzione è ormai esteso ad ogni livello dell'amministrazione, e che nessuno riesce a controllarla. Se la Bosnia-Erzegovina entrerà mai nell'Unione, tutti dovranno rispettare le regole del gioco. È un dato di fatto che l'implementazione della sentenza *Sejdić-Finci* potrebbe innescare un più generale cambiamento nella società bosniaca. È chiaro, tuttavia, che ciò non risolverebbe tutti i problemi aperti, ma sarebbe una spinta reale alla democratizzazione di questo Paese; bisogna vedere come e se verrà messa in pratica.

<sup>55</sup> A. ELBASANI, *European Integration in the Western Balkans: Revising the Transformative Power of the EU*, 2013, in: <http://www.e-ir.info/2013/05/30/european-integration-travels-to-the-western-balkans-revising-the-transformative-power-of-the-eu/>.

<sup>56</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-840\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-840_en.htm).

Va anche rilevato che la comunità internazionale dovrebbe intervenire più decisamente per tentare di risolvere lo stallo politico attuale. In questo momento la Bosnia Erzegovina non è al centro dell'attenzione della comunità internazionale, e nemmeno dell'Unione Europea. Negli ultimi 5-6 anni lo sforzo della comunità internazionale è stato diretto a come trovare un modo per chiudere la questione e andarsene dalla Bosnia Erzegovina. Il lavoro però non è finito.

Qualcuno paventa che ci siano seri rischi di una ripetizione degli anni '90<sup>57</sup>. Tutto si può ripetere, sicuramente oggi la situazione in Bosnia è calma, ma solo in superficie, ne sono dimostrazione le proteste di febbraio e marzo contro la corruzione e la disoccupazione dilagante.

---

<sup>57</sup> R. BIERMANN, *Secessionism, Irredentism and EU Enlargement to the Western Balkans – Squaring the Circle?*, in A. ELBASANI (ed), *cit.*, pp 157–171; T.A. BÖRZEL, T. RISSE, *The Transformative Power of Europe: The European Union and the Diffusion of Ideas*, Berlin, 2009.