



GABRIELE ASTA*

IL PROCESSO DI *STATE-BUILDING* IN KOSOVO: UNA RILETTURA A VENTI ANNI DAL SUO AVVIO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il processo di *state-building* in Kosovo: l'azione delle Nazioni Unite. – 3. *Segue*: e dell'Unione europea. – 4. Dinamiche di *state-building* e recenti sviluppi della situazione riguardante il Kosovo.

1. Introduzione

Il processo di *state-building* relativo al Kosovo è diffusamente considerato in dottrina come uno degli esempi più radicali ed emblematici di “costruzione” di uno Stato, nei cui confronti l'intervento degli attori internazionali ha inciso in maniera determinante¹. Tale processo, caratterizzato dal susseguirsi di più fasi², ha avuto avvio con l'adozione della risoluzione 1244 (1999)³ da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite all'indomani della conclusione dell'attacco aereo “*Allied Force*” condotto dalla *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) – *rectius*, da alcuni suoi Stati membri⁴ – contro l'allora Repubblica

* Dottore di ricerca in “Ordine internazionale e diritti umani”, Sapienza Università di Roma.

¹ In tal senso, tra gli altri, v. E. MILANO, *Formazione dello Stato e processi di State-building nel diritto internazionale. Kosovo 1999-2013*, Napoli, 2013, p. vii; D. DOLI, *The International Element, Statehood and Democratic Nation-building. Exploring the Role of the EU and International Community in Kosovo's State-formation and State-building*, Cham, 2019, pp. 3-4. Con l'espressione “*state-building*” si intende in questa sede l'insieme eterogeneo delle politiche di sviluppo e consolidamento della capacità istituzionale di governo di un territorio (in senso analogo si esprime, ad esempio, E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., p. 79). Per un inquadramento teorico dello *state-building* si rinvia, inoltre, a S. CHESTERMAN, *You, the People. The United Nations Transitional Administration, and State-Building*, 2004; A. VON BOGDANDY, S. HÄUBLER, F. HANSCHMANN, R. UTZ, *State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches*, in *Max P. YB. Un. Nat. Law*, 2005, p. 579 ss.

² Su tale processo “polifasico”, v., ampiamente, E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., p. 6 *et passim*.

³ Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, UN doc. S/RES/1244 (1999), 10 giugno 1999.

⁴ In tal senso, v. P. PICONE, *La «guerra del Kosovo» e il diritto internazionale generale*, in *Riv. dir. int.*, 2000, p. 309 ss., p. 321.

Federale Jugoslava (RFI) governata da Milošević⁵. L'adozione della suddetta risoluzione ha comportato, come noto, il dispiegamento di un'amministrazione territoriale in Kosovo. A tale fase ne ha fatto seguito una seconda, che ha preso le mosse dalla Dichiarazione di indipendenza del 17 febbraio 2008, in cui si è verificata, *inter alia*, una rimodulazione dei poteri e delle funzioni della *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) a favore della *European Union Rule of Law Mission in Kosovo* (EULEX) e il contemporaneo ingresso sulla scena dell'*International Steering Group* (ISG), un gruppo informale di Stati e organizzazioni internazionali sostenitori dell'indipendenza kosovara, che ha esercitato le sue funzioni fino al 10 settembre 2012. Dopo tale data si è aperta quella che pare essere la terza fase del processo di *state-building*, tuttora in corso, volta al consolidamento di una *governance* kosovara secondo gli standard internazionali in materia di *rule of law* e alla normalizzazione dei rapporti con la Serbia, nel quadro del c.d. *EU-facilitated dialogue*.

Eppure, di recente si è assistito al riacutizzarsi delle tensioni, invero mai del tutto sopite, tra il Kosovo e la Serbia, che si è tradotto, *inter alia*, nell'imposizione da parte del primo di notevoli dazi all'importazione di merci dalla seconda⁶, nella campagna diplomatica serba volta a incentivare la revoca del riconoscimento del Kosovo da parte degli Stati che in precedenza lo avevano effettuato⁷ e quindi in una prolungata paralisi del dialogo mediato dall'Unione europea⁸. Peraltro, profonde spaccature a livello tanto internazionale quanto interno erano già in parte emerse a seguito del dialogo occorso tra i Presidenti di Kosovo e Serbia in merito alla ridefinizione dei confini⁹. La situazione di tensione è stata ulteriormente aggravata dall'arresto, lo scorso 25 maggio, di due membri del personale dell'UNMIK, cui ha fatto seguito un periodo di detenzione durante il quale gli arrestati hanno subito gravi lesioni; su queste vicende è pendente un'inchiesta internazionale¹⁰. Tale episodio si innesta, d'altro

⁵ Invero, secondo E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., p. 6, il processo di *state-building* sarebbe in realtà iniziato già nel 1998, con i primi interventi volti a definire un piano di soluzione della questione kosovara. In effetti, già nella risoluzione 1160 (1998), il Consiglio di sicurezza faceva riferimento alla necessità di garantire un «enhanced status for Kosovo which would include a substantially greater degree of autonomy and meaningful self-administration», pur nel rispetto della sovranità e integrità territoriale della RFI (cfr. UN doc. S/RES/1160, 31 marzo 1998, par. 5). Tuttavia, le prime politiche di sviluppo della capacità istituzionale kosovara sarebbero iniziate soltanto a seguito del dispiegamento dell'amministrazione territoriale delle Nazioni Unite.

⁶ Nello specifico, i dazi, imposti alle merci provenienti da Serbia e Bosnia, ammontano al 100% del loro valore, e sono stati introdotti in risposta alla bocciatura della candidatura del Kosovo come membro dell'Interpol, attribuita dal Governo di Pristina alla campagna politica condotta dalla Serbia a tal fine (v. B. KOLEKA, *Kosovo Hits Serbia, Bosnia with 100 Percent Customs Fees after Interpol Snub*, in *Reuters*, www.reuters.com, 21 novembre 2018).

⁷ Tale campagna avrebbe condotto a sedici casi di revoca, secondo il Governo serbo, dei quali l'ultimo, in termini cronologici, sarebbe quello del Ghana, che nella nota inviata a Belgrado avrebbe tra l'altro definito come «premature» il suo riconoscimento (cfr. la comunicazione pubblicata *online* sul sito del Ministero degli affari esteri serbo, www.mfa.gov.rs, in data 11 novembre 2019).

⁸ Da quanto emerge dal sito internet del Servizio europeo per l'azione esterna (www.eeas.europa.eu), l'ultima riunione ufficiale risale all'8 novembre 2018.

⁹ Tale ipotesi fu ventilata da Hashim Thaçi e Aleksandar Vučić nel contesto di un incontro avvenuto ad Alpbach, in Austria, il 25 agosto 2018 (v. A. GRAY, R. HEATH, *Serbia, Kosovo Presidents Broach Border Changes for Historic Deal*, in *Politico*, www.politico.eu, 25 agosto 2018). Al riguardo, una netta posizione contraria è stata espressa, in particolare, da Germania e Regno Unito, per il timore che ciò possa costituire un precedente a favore della ridefinizione territoriale su base etnica in altri Paesi dei Balcani occidentali (v. B. PANCEVSKI, D. HINSHAW, *U.S. and EU – but Not Germany – Support Land Swap in Balkans*, in *The Wall Street Journal*, www.wsj.com, 29 settembre 2018), ma voci altrettanto critiche si sono levate anche in Serbia e Kosovo, tra le quali spicca quella del Primo ministro kosovaro Haradinaj (v. B. SURK, *Push for Deal Between Kosovo and Serbia Puts National Divisions on Display*, in *The New York Times*, www.nytimes.com, 29 aprile 2019).

¹⁰ Tale arresto fu eseguito durante un'operazione volta a reprimere casi di corruzione e crimine organizzato nel nord del Kosovo che coinvolgevano esponenti della polizia locale, in spregio delle immunità applicabili al

canto, nella più generale situazione di instabilità che continua a caratterizzare la regione di Mitrovica¹¹. In effetti, come recentemente riconosciuto dalla Commissione europea, nonostante i progressi compiuti, il Kosovo risulta ancora contraddistinto da una situazione istituzionale critica, nonché da alti tassi di criminalità organizzata e corruzione¹². In sintesi, non pare che il percorso di *state-building* presenti prospettive di conclusione nel breve termine ma, anzi, sembra probabile che la fase di stallo in cui esso attualmente versa sia destinata a protrarsi.

Il presente contributo si propone, pertanto, di ripercorrere sinteticamente le principali tappe del processo di *state-building* del Kosovo¹³, al fine di metterne in rilievo i tratti maggiormente caratterizzanti, nonché le principali criticità. Innanzitutto, come si dirà, tale processo è stato portato avanti nonostante rimanesse indefinita la questione dello *status* definitivo del Kosovo, nei confronti della quale gli attori internazionali hanno mantenuto una posizione di *formale* neutralità. Anzi, soprattutto durante la terza fase del processo di *state-building*, il rafforzamento della *governance* kosovara è stato inteso come un possibile strumento di soluzione dei complessi rapporti politici tra il Kosovo e la Serbia. Eppure, le recenti vicende parrebbero dimostrare piuttosto il contrario: l'incerto *status* del Kosovo impedisce il pieno consolidamento della capacità di governo delle Istituzioni kosovare.

Inoltre, un significativo aspetto sembra ricorrere nel *modus operandi* delle presenze internazionali in Kosovo, che per certi versi assume addirittura i tratti di un paradosso: lo scollamento tra quanto richiesto dai diversi attori internazionali alle autorità locali con riguardo agli standard in materia di rispetto dei principi democratici, dello stato di diritto e dei diritti fondamentali e quanto invece garantito dagli stessi attori.

2. Il processo di state-building in Kosovo: l'azione delle Nazioni Unite

Come noto, con la risoluzione 1244 (1999), il Consiglio di sicurezza istituì in Kosovo un sistema di amministrazione territoriale di carattere “composito”, in quanto articolato in una componente civile, l'UNMIK, al cui vertice fu posto un Rappresentante speciale nominato dal Segretario generale, e in una militare, la *Kosovo Force* (KFOR), chiamate a

personale dell'UNMIK (sulla vicenda, cfr. il Rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite, *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UN Doc. S/2019/797 del 4 ottobre 2019, pp. 3-4).

¹¹ Come si legge nel recente rapporto redatto dalla Commissione europea, la situazione nel Kosovo settentrionale risulta particolarmente problematica non soltanto in materia di corruzione (cfr. *2019 Kosovo* 2019 Report*, SWD(2019) 216 final, del 29 maggio 2019, p. 20 – d'ora in avanti: Rapporto della Commissione europea) ma anche per quanto attiene al rispetto della libertà di espressione (ivi, p. 25). Su tale questione v., altresì, il *paper* redatto da M. RUSSELL, *Serbia-Kosovo Relations Confrontation or Normalisation?*, ad uso del Parlamento europeo, spec. pp. 4-6.

¹² Cfr. il Rapporto della Commissione europea, p. 3 *et passim*. Al riguardo, è altresì indicativo come, secondo il *Corruption Index* redatto da *Transparency International*, indice che misura il grado di corruzione del settore pubblico percepito dalla popolazione, nel 2019 il Kosovo avrebbe perso otto posizioni rispetto al 2018, scendendo dalla 93a alla 101a posizione a livello globale (cfr. www.transparency.com – sul punto, v. *Kosovo Falls in the Ranks of Transparency International's Corruption Index*, in *Prishtina Insight*, www.prishtinainsight.com, 23 gennaio 2020).

¹³ L'esame delle vicende relative al processo di *state-building* in Kosovo ha già formato oggetto di importanti contributi in dottrina, che hanno seguito differenti prospettive. Tra le opere recenti, v. E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit.; A. L. CAPUSSELA, *State-Building in Kosovo: Democracy, Corruption and the EU in the Balkans*, London, 2015; G. VISOKA, *Shaping Peace in Kosovo. The Politics of Peacebuilding and Statehood*, Basingstoke, 2017; D. DOLI, *The International Element*, cit.

operare in maniera coordinata¹⁴. Invero, sembra possibile riconoscere tanto una continuità giuridica dell'amministrazione territoriale rispetto all'intervento militare della NATO¹⁵, la cui illiceità è stata riconosciuta – benché con accenti differenti – da larga parte della dottrina¹⁶, quanto un legame fattuale, posto che tale amministrazione fu attuata anche per rimediare alla grave situazione umanitaria che caratterizzava il Kosovo nella primavera del 1999¹⁷, sensibilmente aggravata dall'intervento aereo della NATO¹⁸. È infatti fuor di dubbio che

¹⁴ Ciò emerge chiaramente dal combinato disposto dei paragrafi 6 e 9, lett. *f*, della risoluzione 1244 (1999). Nonostante il notevole grado di interconnessione esistente tra le due componenti, alcuni autori hanno tuttavia criticato l'autonomia comunque garantita alla KFOR: in tal senso, v. A. ZIMMERMANN, C. STAHN, *Yugoslav Territory, United Nations Trusteeship or Sovereign State? Reflections on the Current and Future Legal Status of Kosovo*, in *Nord. Jour. Int. Law*, 2001, p. 423 ss., spec. p. 442 ss.; I. INGRAVALLO, *Il Consiglio di Sicurezza e l'amministrazione diretta di territori*, Napoli, 2008, pp. 56-57. Per quanto attiene alle rispettive funzioni, la risoluzione 1244 (1999), da un lato, dava mandato al Segretario generale delle Nazioni Unite di organizzare una presenza civile internazionale, l'UNMIK, finalizzata a promuovere l'autogoverno della popolazione kosovara, nonché a facilitare un processo politico di definizione dello *status* futuro del Kosovo; dall'altro, essa autorizzava il dispiegamento di una missione militare, la *Kosovo Force* (KFOR), composta in gran parte di contingenti militari appartenenti a Paesi membri della NATO, con il compito di garantire la sicurezza in territorio kosovaro, potendo a tal fine far uso di «all necessary means» (cfr. la risoluzione 1244 (1999), par. 7). Nello specifico, alla KFOR furono attribuiti numerosi compiti, elencati al par. 9 della stessa risoluzione, tra cui difendere il cessate-il-fuoco e impedire il ritorno delle forze militari, paramilitari e di polizia iugoslave, demilitarizzare i gruppi armati albanesi (e in particolare la *Kosovo Liberation Army*), creare un ambiente sicuro per il ritorno dei rifugiati e per la più generale attività dell'amministrazione transitoria, assicurare l'ordine e la sicurezza pubblica (funzione in seguito esercitata dall'UNMIK).

¹⁵ Nello specifico, il dispiegamento della KFOR troverebbe il suo fondamento non soltanto nella risoluzione 1244 (1999), bensì anche nell'accordo tecnico-militare stipulato il 2 giugno 1999 tra la KFOR e i Governi della RFI e della Repubblica serba (c.d. Accordo di Kumanovo): cfr. E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., p. 125 ss. Come osserva l'A., tale Accordo rientrava nel regime giuridico della risoluzione 1244 dalla «porta di servizio», in quanto richiamato al punto 10 dell'Accordo firmato dalla RFI il 2 giugno 1999, il quale ne rappresenta l'allegato n. 2. *Inter alia*, l'Accordo di Kumanovo prevedeva il ritiro delle forze di sicurezza iugoslave dal territorio del Kosovo e ne vietava il nuovo dispiegamento in assenza del consenso da parte del comandante della KFOR. Una conferma di tale complementarità parrebbe inoltre desumersi dal sito internet della missione KFOR, in cui si legge che essa «derives its mandate from UNSCR 1244 of June 1999 and the Military-Technical Agreement (MTA) between NATO and the Federal Republic of Yugoslavia and Serbia» (cfr. la pagina *KFOR Objectives* al sito www.jfcnaples.nato.int/kfor).

¹⁶ V. A. CASSESE, *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 1999, p. 23 ss.; N. KRISCH, *Unilateral Enforcement of Collective Will: Kosovo, Iraq and the Security Council*, in *Max P. YB. Un. Nat. Law*, 1999, p. 59 ss.; U. VILLANI, *La guerra del Kosovo: una guerra umanitaria o un crimine internazionale?*, in *Volontari e terzo mondo*, 1999, n. 1-2, p. 26 ss.; P. PICONE, *La «guerra del Kosovo»*, cit.; N. RONZITTI, *Uso della forza e intervento di umanità*, in N. RONZITTI (a cura di), *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Milano, 2000, p. 1 ss.; L. PANELLA, *Il Kosovo e il diritto internazionale*, in P. ORTECA, M. SAIJA (a cura di), *La guerra del Kosovo e la Questione balcanica*, Soveria Mannelli, 2001, p. 49 ss.; E. MILANO, *Security Council Action in the Balkans: Reviewing the Legality of Kosovo's Territorial Status*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2003, p. 999 ss.; G. PALMISANO, *L'ammisibilità del ricorso alla forza armata a fini umanitari e la guerra del Kosovo*, in *Com. int.*, 2003, p. 17 ss. Per converso, a favore della legittimità – o giustificabilità – dell'intervento si sono espressi, tra gli altri, C. ZANGHÌ, *Il Kosovo fra Nazioni Unite e diritto internazionale*, in *Dir. uomo*, 1998, n. 3, p. 57 ss.; L. CONDORELLI, *La risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di Sicurezza e l'intervento NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia*, in N. RONZITTI (a cura di), *NATO*, cit., p. 31 ss.

¹⁷ Cfr. il quarto considerando della risoluzione 1244 (1999).

¹⁸ In tal senso, osserva P. PICONE, *La «guerra del Kosovo»*, cit., p. 348, come tale intervento abbia «profondamente aggravato la precedente situazione umanitaria, producendo proprio la «catastrofe» che avrebbe dovuto scongiurare». Per delle considerazioni analoghe, v. C. CHINKIN, *Kosovo*, cit., pp. 844-845.

L'operazione militare, e il conseguente ritiro della presenza iugoslava dal territorio, comportarono la creazione di un "vuoto di potere" in Kosovo¹⁹.

Proprio al fine di colmare il vuoto lasciato dalle autorità iugoslave, benché la risoluzione prevedesse, tra i principali compiti dell'amministrazione civile internazionale, quello di svolgere «basic civilian administrative functions», laddove e finché necessario, e di organizzare e supervisionare la creazione di istituzioni democratiche di autogoverno alle quali trasferire gradualmente le funzioni amministrative²⁰, il Segretario generale riconobbe all'amministrazione civile poteri di governo estremamente vasti, e segnatamente «[a]ll legislative and executive powers, including the administration of the judiciary»²¹. Di fatto, l'amministrazione territoriale ha esercitato sul territorio del Kosovo – a eccezione della regione a nord del fiume Ibar²² – l'intero ventaglio di attività tipicamente demandate ad uno Stato²³, tanto da far parlare di «surrogate State»²⁴. Tale amministrazione territoriale, prevista per un iniziale periodo di dodici mesi, di carattere quindi *provvisorio*²⁵, si sarebbe comunque protratta fino a quando il Consiglio di sicurezza non avesse deciso diversamente²⁶. Come noto, in ragione del disaccordo esistente tra i suoi membri permanenti, il Consiglio di sicurezza è poi entrato in una fase di prolungata «afasia»²⁷, che ha pertanto impedito l'adozione di ulteriori risoluzioni al riguardo.

¹⁹ Vuoto istituzionale riconosciuto anche dal Segretario generale delle Nazioni Unite (cfr. *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration in Kosovo*, UN doc. S/1999/779, 12 luglio 1999, par. 6 ss.), e, in seguito, dal suo Inviato speciale Kai Eide (*Letter Dated 7 October 2005 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council*, UN doc. S/2005/635, *Annex*, p. 9 – in seguito: Rapporto Eide).

²⁰ Cfr. il par. 11, lettere *b*) e *c*), della risoluzione 1244 (1999).

²¹ Cfr. il *Report of the Secretary-General*, cit., par. 35. V., inoltre, *Regulation No. 1999/1 on the Authority of the Interim Administration in Kosovo*, UNMIK/REG/1999/1, 25 luglio 1999, sezione 1.1. Nell'esercizio del proprio mandato, il Rappresentante speciale adottò numerosi regolamenti e direttive amministrative, *inter alia*, in materia di tassazione, valuta, diritto privato, proprietà privata, privatizzazione delle imprese a capitale sociale (in particolare, con riguardo a quest'ultimo profilo, è stato osservato come l'UNMIK avrebbe esorbitato dal proprio mandato ai sensi della risoluzione 1244 (1999) – sul punto, v. E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., pp. 152-153, nota 126).

²² In tale regione, abitata in prevalenza da una popolazione di etnia serba, il Governo di Belgrado sostenne e foraggiò per lungo tempo il mantenimento di strutture parallele di autogoverno.

²³ Per delle osservazioni di analogo tenore, v., tra gli altri, P. PICONE, *Le autorizzazioni all'uso della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale*, in *Riv. dir. int.*, 2005, p. 5 ss., spec. p. 47 ss.; C. STAHN, *Constitution Without a State? Kosovo Under the United Nations Constitutional Framework for Self-Government*, in *Leid. Jour. Int. Law*, 2001, p. 531 ss., p. 540; C. CHINKIN, *The Security Council and Statehood*, in C. CHINKIN, F. BAETENS (eds.), *Sovereignty, Statehood and State Responsibility. Essays in Honour of James Crawford*, Cambridge, 2015, p. 155 ss., p. 163.

²⁴ In tal senso, per esempio, v. *Human Rights Advisory Panel, The Human Rights Advisory Panel. History and Legacy (Kosovo, 2007-2016)*, 30 giugno 2016, consultabile online al sito www.unmikonline.org, p. 3. In dottrina, v. J. NILSSON, *UNMIK and the Ombudsperson Institution in Kosovo: Human Rights Protection in a United Nations "Surrogate State"*, in *Netherlands Human Rights Quarterly*, 2004, p. 389 ss.; M. HEINREKSDÓTTIR, *Legal and Judicial Shortcomings of the Surrogate State of "UNMIKSTAN"*, in A. EIDE, J. T. MÖLLER, I. ZIEMELE (eds.), *Making Peoples Heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*, Leiden-Boston, p. 179 ss.

²⁵ Il carattere provvisorio è espressamente riconosciuto dalla risoluzione 1244 (1999) (cfr. par. 10).

²⁶ Ivi, par. 19. La risoluzione 1244 (1999) stabilì pertanto quello che è stato definito un mandato "open-ended", caratterizzato da una rinnovabilità tacita a carattere potenzialmente illimitato (per delle riflessioni critiche al riguardo, v. B. KNOLL, *From Benchmarking to Final Status? Kosovo and The Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2005, pp. 637-660).

²⁷ L'espressione è di P. PALCHETTI, "A Strictly Status-Neutral Posture": *la risoluzione del Consiglio di sicurezza 1244 (1999), la dichiarazione di indipendenza e la funzione interpretativa del Segretario generale delle Nazioni Unite*, in L. PINESCHI, A. DUCE (a cura di), *La questione del Kosovo nella sua dimensione internazionale. Profili storici, economici, politici e giuridici*, Parma, 2010, p. 191 ss., p. 192.

È stato altresì osservato in dottrina come l'amministrazione territoriale delle Nazioni Unite non fosse stata attuata al solo scopo di supplire al vuoto di potere esistente, bensì anche per imprimere alla nuova entità statale in formazione delle caratteristiche in larga misura diverse rispetto a quelle del precedente Stato iugoslavo²⁸. A tal proposito, un aspetto dell'esercizio del mandato da parte dell'UNMIK che risulta particolarmente rilevante, e che provocò le iniziali proteste della Serbia²⁹, nonché di Russia e Cina³⁰, è rappresentato dalla totale estromissione di Belgrado dal governo del Kosovo. Se si eccettuano, infatti, alcune limitate funzioni demandate a ufficiali serbi in materia di controllo delle frontiere e l'istituzione del *Coordination Centre for Kosovo and Metohija*, la politica seguita dall'UNMIK ha comportato la completa rescissione di ogni legame con la Serbia e il suo esautoramento rispetto a ogni decisione relativa all'amministrazione del territorio kosovaro³¹.

A prescindere dalle valutazioni circa la correttezza di una simile interpretazione del mandato da parte dell'UNMIK³², le modalità mediante cui l'amministrazione territoriale si è protratta, in concomitanza con la natura "open-ended" del mandato, hanno comportato una sottrazione prolungata del territorio kosovaro all'effettivo governo da parte della Serbia, e di fatto contribuito in maniera decisiva al processo di secessione del Kosovo³³. In effetti, nonostante la stessa risoluzione 1244 (1999) richiamasse nel suo preambolo l'impegno degli

²⁸ In tal senso, v. R. WILDE, *Representing International Territorial Administration: A Critique of Some Approaches*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2004, p. 71 ss., spec. p. 85; P. PICONE, *Le autorizzazioni*, cit., p. 53.

²⁹ Si veda, ad esempio, l'intervento del rappresentante della RFI, Mr. Jovanović (UN doc. S/PV.4011, p. 5), posizione mantenuta anche in seguito (per ulteriori riferimenti, v. I. INGRAVALLO, *Il Consiglio di Sicurezza*, cit., p. 74, nota 85).

³⁰ V., in tal senso, le dichiarazioni del rappresentante cinese, Mr. Shen Guofang, e di quello russo, Mr. Lavrov, in seno al Consiglio di sicurezza (UN doc. S/PV.4153, 9 giugno 2000, p. 13 ss.).

³¹ Come osserva C. TOMUSCHAT, *Yugoslavia's Damaged Sovereignty over the Province of Kosovo*, in G. KREIJEN (ed.), *State, Sovereignty, and International Governance*, Oxford, 2002, p. 323 ss., p. 325, «[...] for a transitional period, the FRY was totally pushed aside as a decision-making actor not only in, but also with respect to Kosovo». A tal proposito, due profili risultano particolarmente significativi. Innanzitutto, la netta rottura si è realizzata con riguardo al diritto applicabile sul territorio kosovaro: con il regolamento 1999/24 fu riconosciuta l'applicabilità delle leggi in vigore sul territorio kosovaro prima del 22 marzo 1989, data della rinuncia coatta da parte del Parlamento di Pristina all'autonomia in precedenza goduta dal Kosovo (cfr. *Regulation No. 1999/24 on the Law Applicable in Kosovo*, UNMIK/REG/1999/24, 12 dicembre 1999, sezione 1.1), mentre quelle successive a tale data lo sarebbero state soltanto in via residuale, ossia soltanto laddove una fattispecie non fosse stata disciplinata né dai regolamenti UNMIK né dalle leggi precedenti al 22 marzo 1989, e solo nella misura in cui non fossero risultate discriminatorie o contrarie agli standard internazionali in materia di diritti umani (cfr. ivi, sezione 1.2). Tale scelta sarebbe stata influenzata dalle proteste dei giuristi di etnia albanese presenti nel *Joint Advisory Council on Legislative Matters* (su tali aspetti, v. J. FRIEDRICH, *UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty*, in *Max P. YB. Un. Nat. Law*, 2005, p. 225 ss., spec. p. 239-241; A. TANCREDI, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova, 2001, pp. 514-515; M. C. VITUCCI, *Sovranità e amministrazioni territoriali. Limiti al potere di governo delle amministrazioni "non sovrane" in diritto internazionale*, Napoli, 2012, pp. 102-103). In secondo luogo, l'assenza serba fu la conseguenza della mancata attuazione di quanto previsto dalla risoluzione 1244 (1999), che invece consentiva il ritorno di un limitato numero di militari e personale di polizia serbo (cfr. il par. 4 della risoluzione e il par. 6 dell'*Annex* n. 2). Nello specifico, tale personale avrebbe dovuto mantenere i legami con gli attori internazionali, provvedere allo sminamento, garantire una presenza ai principali posti di frontiera e nei siti legati al patrimonio culturale serbo. Il suddetto rientro, benché alquanto simbolico (in tal senso, v. J. VIDMAR, *International Legal Responses to Kosovo's Declaration of Independence*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2009, p. 779 ss., p. 796), avrebbe nondimeno garantito il mantenimento di una presenza effettiva, seppur tenue, sul territorio kosovaro.

³² Nel senso che l'UNMIK non avrebbe complessivamente ecceduto i limiti previsti dal mandato, v. E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., pp. 151-152; per dei rilievi critici v., per esempio, A. GITTI, *L'indipendenza del Kosovo tra realtà e finzione*, in *Il Politico*, 2009, p. 115 ss., spec. p. 130 ss.; I. INGRAVALLO, *Il Kosovo tra l'amministrazione delle Nazioni Unite e le prospettive di ammissione all'Unione europea*, in *St. integr. eur.*, 2010, p. 528 ss., pp. 538-539.

³³ Sul punto, v. A. TANCREDI, *La secessione*, cit., p. 516 ss.; E. MILANO, *op. loc. ult. cit.*

Stati membri delle Nazioni Unite al rispetto della sovranità territoriale della RFI³⁴, il *modus operandi* dell'UNMIK ha comportato delle rilevanti limitazioni all'esercizio della sovranità serba³⁵, tassello determinante di un processo di graduale "erosione" della stessa³⁶.

In effetti, l'UNMIK iniziò ben presto il processo volto a promuovere la creazione di Istituzioni provvisorie di autogoverno, di cui l'adozione del *Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo* con il regolamento 2001/9 costituisce un momento cruciale³⁷. Al fine di promuovere l'autogoverno da parte delle Istituzioni kosovare, venne adottato, a partire dal 2002³⁸, un approccio caratterizzato dalla previsione di obiettivi da raggiungere in determinati settori³⁹, e da indicatori e parametri da utilizzare al fine di verificarne i progressi. Tale strategia, meglio nota come "*standards before status*", subordinava la discussione sullo *status* finale del Kosovo al raggiungimento dei summenzionati obiettivi minimi. D'altro canto, le potenzialità di tale approccio risultavano compromesse dall'assenza di reali incentivi, dovuta alla mancata definizione di una chiara prospettiva per il Kosovo⁴⁰.

Inoltre, un aspetto problematico dell'intervento di *state-building* promosso dall'UNMIK è rappresentato dalla distanza esistente tra quanto richiesto – o imposto – alle Istituzioni

³⁴ Cfr. il considerando 10 della risoluzione 1244 (1999).

³⁵ In virtù dei rilevanti poteri di governo esercitati dall'amministrazione delle Nazioni Unite sul territorio kosovaro, in dottrina alcuni autori parlano di sovranità "sospesa" (in argomento, tra gli altri, si rinvia a J. FRIEDRICH, *UNMIK in Kosovo*, cit., p. 242; A. YANNIS, *The Concept of Suspended Sovereignty in International Law and Its Implications in International Politics*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2002, p. 1037 ss.), mentre altri distinguono tra una sovranità "formale", che permane in capo allo Stato territoriale, e una "sostanziale", detenuta, invece, dall'amministrazione territoriale, o, in altri termini, tra *ius nudum* ed *exercitium iuris* (in tal senso, ad esempio, G. DISTEFANO, *Territorio (dir. int.)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, vol. VI, 2006, p. 5901 ss., p. 5905 ss.; G. SERRA, *The International Civil Administration in Kosovo: A Commentary on Some Major Legal Issues*, in *It. Y.B. Int. Law*, vol. XVIII, 2009, p. 63 ss., p. 71; M. C. VITUCCI, *Sovranità e amministrazioni territoriali*, cit., p. 109 ss.). Non si tratterebbe, invece, di sovranità piena, in quanto mancherebbe nella disponibilità dell'amministrazione territoriale una delle caratteristiche distintive principali della sovranità, ossia il diritto di disporre del territorio, determinandone autonomamente il destino (sul punto, v. I. INGRAVALLO, *Il Consiglio di Sicurezza*, cit., pp. 114-115).

³⁶ In tal senso si esprime E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., p. 114.

³⁷ V. *Regulation No. 2001/9 on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo*, UNMIK/REG/2001/9, 15 maggio 2001. Nondimeno, il Rappresentante speciale continuò a mantenere rilevanti poteri di controllo e di intervento, tra cui quello di annullare atti delle Istituzioni provvisorie in contrasto con la risoluzione 1244 (1999) o con lo stesso Quadro costituzionale (cfr. il capitolo 12 del Regolamento 2001/9), potere che, quantomeno negli anni immediatamente successivi, il Rappresentante speciale esercitò in maniera reiterata. Come è stato sostenuto da C. STAHN, *Constitution*, cit., p. 561, egli continuò a rimanere «*de jure* the holder of an almost unlimited public authority». Sul punto si rinvia, inoltre, a E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., p. 152.

³⁸ Si vedano, al riguardo, i rapporti del Segretario generale delle Nazioni Unite sull'UNMIK (UN docc. S/2002/436, 22 aprile 2002, e S/2003/113, 29 gennaio 2003), e il successivo avallo da parte del Consiglio di Sicurezza, sebbene intervenuto mediante una dichiarazione presidenziale (cfr. UN doc. S/PRST/2003/1, 6 febbraio 2003).

³⁹ Tali risultati riguardavano otto aree: il funzionamento delle istituzioni democratiche, lo stato di diritto, la libertà di movimento, il ritorno degli sfollati, lo sviluppo del sistema economico, la disciplina dei diritti di proprietà, il dialogo con Belgrado e la questione dei *Kosovo Protection Corps*.

⁴⁰ Come osserva, al riguardo, B. KNOLL, *From Benchmarking to Final Status*, cit., p. 640, «[t]he roadmap drawn up for Kosovo indicated mile markers, but no directions». Nello specifico, tale strategia non riconnetteva al raggiungimento di tali risultati uno specifico *status* per il Kosovo, bensì semplicemente la necessaria condizione per dare avvio alle discussioni relative alla definizione di tale *status* finale. Inoltre, alcuni degli *standards* di cui si richiedeva l'adempimento non risultavano sotto il controllo esclusivo delle Istituzioni kosovare.

kosovare e quanto da essa garantito in materia di democrazia, stato di diritto e tutela dei diritti fondamentali⁴¹.

Innanzitutto, diversi autori hanno posto l'accento sull'accentramento dei poteri in capo al Rappresentante speciale, organo monocratico non elettivo⁴², e alla conseguenziale mancanza di un adeguato sistema di *checks and balances*, in evidente violazione dei principi di democrazia e stato di diritto⁴³. Sebbene la decisione di accentrare i poteri nelle mani del Rappresentante speciale possa ricondursi, tra l'altro, alla situazione emergenziale che, soprattutto negli stadi iniziali, le Nazioni Unite si trovarono a fronteggiare in Kosovo, e possa in principio accogliere la posizione di quanti sostengono come l'operato dell'amministrazione territoriale non sia valutabile alla luce dei medesimi parametri che di norma si utilizzano in ambito statale, essendo in particolare il principio della separazione dei poteri una caratteristica propria degli ordinamenti nazionali⁴⁴, permane l'oggettiva inconciliabilità della suddetta decisione con gli obiettivi – e i valori – perseguiti dalle Nazioni Unite⁴⁵.

Anche in materia di diritti fondamentali si assiste a un analogo paradosso. Sin dagli albori, la tutela e la promozione dei diritti umani ha infatti assunto rilievo, quantomeno formalmente⁴⁶. Ciò si è in primo luogo tradotto nella recezione materiale nell'ordinamento kosovaro, mediante dei regolamenti adottati dal Rappresentante speciale, di diversi strumenti internazionali in materia⁴⁷. In particolare, il regolamento 1999/24 prevedeva l'obbligo, per tutti coloro che esercitassero pubbliche funzioni, di rispettare gli standard internazionali sui

⁴¹ Tale situazione è significativamente definita da S. CHESTERMAN, *You, The People. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford, 2004, p. 150 ss., con l'espressione «Do as I Say, Not as I Do». Con diversi accenti, tale discrasia è messa in rilievo, tra gli altri, da C. STAHN, *International Territorial Administration in the Former Yugoslavia: Origins, Developments, and Challenges Ahead*, in *ZaöRV*, p. 107 ss., p. 114 *et passim*; E. DE WET, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford-Portland, 2004, p. 320; J. FRIEDRICH, *UNMIK in Kosovo*, cit., p. 284 ss. (che rileva, in particolare, come l'aderenza ai principi di cui si richiede il rispetto rappresenti un importante fattore che influenza la legittimità e la credibilità dell'amministrazione territoriale stessa); I. INGRAVALLO, *Il Consiglio di Sicurezza*, cit., p. 175; E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., p. 102.; E. U. TSCHOEPKE, *The UN Administration of Territories: The Mission in Kosovo and the Rule of Law*, in C. A. FEINÄUGLE (ed.), *The Rule of Law and Its Application to the United Nations*, Baden-Baden, 2016, p. 149 ss., spec. pp. 151-153.

⁴² In dottrina è stato addirittura definito come un «véritable chef de gouvernement»: così Y. DAUDET, *L'action des Nations Unies en matière d'administration territoriale*, in *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. VI, 2002, p. 459 ss., p. 521.

⁴³ Come affermato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (altresi nota come Commissione di Venezia), l'UNMIK avrebbe agito «like a government» senza tuttavia che esistesse un sistema di pesi e contrappesi «that hold governments to account» (*Opinion on Human Rights in Kosovo: Possible Establishment of Review Mechanism*, parere 280/2004, CDL-AD (2004)033, 11 ottobre 2004). In dottrina, v., per tutti, C. CHINKIN, *The Security Council*, cit., p. 163.

⁴⁴ *Inter alios*, v. J.-C. CADY, N. BOOTH, *Internationalized Courts in Kosovo: an UNMIK Perspective*, in C. ROMANO, A. NOLLKAEMPER, J. KLEFFNER (eds.), *Internationalized Criminal Courts: Sierra Leone, East Timor, Kosovo, and Cambodia*, Oxford, 2004, p. 59 ss., p. 74.

⁴⁵ In tal senso v. I. INGRAVALLO, *Il Consiglio di Sicurezza*, cit., pp. 117-118. Inoltre, è stato sostenuto come si sarebbero verificate violazioni della *rule of law* particolarmente significative nell'ambito della giustizia penale (v. G. SERRA, *The International Civil Administration*, cit., p. 72).

⁴⁶ Nello specifico, tale compito figurava tra quelli attribuiti all'UNMIK dalla risoluzione 1244 (1999) (cfr. il punto 11 (f)). Come osserva E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., p. 106, l'adozione di standard normativi in materia di diritti umani rappresenterebbe un importante fattore di legittimazione ai fini dell'adozione di politiche di *state-building*.

⁴⁷ Così I. INGRAVALLO, *La tutela dei diritti umani nel Kosovo sotto amministrazione diretta dell'ONU*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, 2008, Napoli, vol. I, p. 447 ss., p. 459.

diritti umani, rinviando a un'elencazione non esaustiva di strumenti internazionali⁴⁸. Un'analoga previsione, volta a garantire il rispetto dei diritti umani da parte delle Istituzioni provvisorie di autogoverno, era poi contenuta nel Quadro costituzionale del 2001⁴⁹. In aggiunta, gli standard in materia di diritti umani hanno costituito un *parametro* alla luce del quale valutare la possibile applicabilità del diritto precedentemente in vigore⁵⁰.

Sebbene, dunque, la tutela dei diritti umani rappresenti un *leitmotiv* nell'attività dell'UNMIK, quest'ultima non soltanto ha manifestato una certa ritrosia ad assoggettarsi alle norme sui diritti umani di cui aveva promosso l'osservanza⁵¹, ma si è inoltre resa responsabile di violazioni, anche rilevanti, di detti diritti⁵². Tale situazione è stata ulteriormente aggravata

⁴⁸ Cfr. Regolamento 1999/24, par. 1.3 (un'analoga disposizione era contenuta anche nel precedente regolamento 1999/1). Nello specifico, gli atti elencati erano: la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 4 novembre 1950 e i relativi protocolli; i Patti ONU del 16 dicembre 1966 sui diritti civili e politici (e i relativi protocolli) e sui diritti economici, sociali e culturali; la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965; la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne del 17 dicembre 1979; la Convenzione contro la tortura e altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 17 dicembre 1984 e la Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989.

⁴⁹ Cfr. il Regolamento 2001/9, capitolo 3, paragrafo 2. L'elenco era solo parzialmente corrispondente a quello contenuto nel Regolamento 1999/24 (in particolare, vengono introdotte la Carta europea per le minoranze regionali o linguistiche del 5 novembre 1992 e la Convenzione-quadro del Consiglio d'Europa per la protezione delle minoranze nazionali del 1° novembre 1995), anche se tale discrasia risultava di scarso significato, posto il carattere meramente esemplificativo di tale elencazione. Tra l'altro, si osservi come dette norme erano direttamente applicabili nell'ambito dell'ordinamento "costituzionale" creato dalla risoluzione 1244 (1999) (cfr. capitolo 3, paragrafo 3). Secondo E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., p. 153, tale rinvio avrebbe contribuito all'internazionalizzazione dell'ordinamento giuridico kosovaro anche dal punto di vista del "contenuto materiale".

⁵⁰ *Rectius*, del diritto applicabile dopo il 22 marzo 1989 (cfr. *supra*, nota 31).

⁵¹ In tal senso, ad esempio, l'UNMIK affermò di non sentirsi automaticamente vincolata ai trattati internazionali in materia di diritti umani di cui era allora parte la Confederazione di Serbia e Montenegro (cfr. *Report Submitted by the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo to the Human Rights Committee on the Human Rights Situation in Kosovo since June 1999*, UN Doc. CCPR/C/UNK/1 del 13 marzo 2006, p. 28, par. 124). Sul punto v., tra gli altri, E. ABRAHAM, *The Sins of the Savior: Hold the United Nations Accountable to International Human Rights Standards for Executive Order Detentions in its Mission in Kosovo*, in *Am. Un. Law Rev.*, 2003, p. 1291 ss.; E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., p. 102; I. INGRAVALLO, *Amministrazione internazionale di territori*, in *Enc. dir. Annali*, 2011, vol. IV, p. 58 ss., p. 81.

⁵² Ciò è stato riconosciuto da più voci, e in maniera reiterata. Si vedano, al riguardo, il rapporto del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa (*Kosovo: The Human Rights Situation and the Fate of Persons Displaced from Their Homes*, 1 ottobre 2002), i – decisamente critici – rapporti redatti dall'*Ombudsperson* a partire dal 2001 (consultabili al sito www.ombudspersonkosovo.org), il già citato parere del 2004 reso dalla Commissione di Venezia (cfr. *supra*, nota 43), i pareri e i rapporti adottati dallo *Human Rights Advisory Panel* (su cui v. *infra*), nonché i numerosi rapporti pubblicati da organizzazioni non governative quali *Human Rights Watch* o *Amnesty International*. In dottrina, si vedano, tra gli altri, G. NOLTE, *Human Rights Protection Against International Institutions in Kosovo: The Proposals of the Venice Commission of the Council of Europe and Their Implementation*, in P. M. DUPUY E AL. (eds.), *Völkerrecht als Wertordnung. Festschrift für Christian Tomuschat*, Kehl, 2006, p. 245 ss.; M. HEINREKSDÓTTIR, *Legal and Judicial Shortcomings*, cit.; M. NOWAK, *Enforced Disappearance in Kosovo: Human Rights Advisory Panel Holds UNMIK Accountable*, in *Eur. Hum. Rights Law Rev.*, 2013, p. 275 ss. Di conseguenza, nonostante in dottrina sia stato dimostrato in maniera convincente come gli obblighi internazionali in materia di diritti umani, tanto consuetudinari quanto pattizi, vincolino le missioni internazionali presenti sul territorio kosovaro (UNMIK e KFOR), ciò non pare aver tuttavia rappresentato un reale fattore di limitazione nella conduzione della loro attività (sull'ampio dibattito dottrinario che si è avuto al riguardo, si rinvia, diffusamente, a I. INGRAVALLO, *La tutela dei diritti umani*, cit.; E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., p. 154 ss.).

dall'assenza di meccanismi effettivi di garanzia⁵³. Ciò risulta legato, innanzitutto, all'inesistenza di rimedi giurisdizionali, tanto interni quanto internazionali, a disposizione delle eventuali vittime di violazioni dei diritti fondamentali, a causa del regime di immunità dalla giurisdizione riconosciuto sia all'UNMIK sia alla KFOR⁵⁴ e all'atteggiamento di netta chiusura dimostrato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella nota decisione nei casi *Behrami* e *Saramati*⁵⁵. Inoltre, benché negli anni siano stati istituiti diversi meccanismi di controllo a carattere non giurisdizionale o quasi-giurisdizionale⁵⁶, tra cui rilevano, per la condotta dell'UNMIK, l'*Ombudsperson* e lo *Human Rights Advisory Panel*⁵⁷, essi si sono rivelati scarsamente efficaci. L'insufficienza di tali meccanismi emerge da un esame della loro efficacia *in concreto*. Nello specifico, oltre alle rilevanti carenze "strutturali" che li caratterizzano⁵⁸, è evidente l'atteggiamento di ostracismo, neanche troppo velato, dimostrato

⁵³ Sulla più generale questione dell'*accountability* delle organizzazioni internazionali v. A. PETERS, *International Organizations: Effectiveness and Accountability*, in *MPIL Research Paper Series*, no. 2016/01, consultabile online al sito www.mpil.de.

⁵⁴ Tali immunità erano state inizialmente previste dal Regolamento 2000/47 (*On the Status, Privileges and Immunities of KFOR and UNMIK and Their Personnel in Kosovo*, UNMIK/REG/2000/47, 18 agosto 2000). La previsione di un regime di immunità per l'UNMIK è stata tuttavia criticata dall'*Ombudsman*. Secondo quest'ultimo, infatti, «[t]he rationale for classical grants of immunity [...] [did] not apply to the circumstances prevailing in Kosovo», posto che UNMIK agiva di fatto «as a surrogate state» (cfr. *On the Compatibility with Recognized International Standards of UNMIK Regulation 2000/47 on the Status, Privileges and Immunities of KFOR and UNMIK and Their Personnel in Kosovo*, Special Report no. 1 del 26 aprile 2001, p. 8). In dottrina, per delle analoghe osservazioni, v., tra gli altri, Y. DAUDET, *L'action des Nations Unies*, cit., p. 536; I. INGRAVALLO, *Il Consiglio di Sicurezza*, cit., pp. 182-183; in senso differente, v., invece, E. DE BRABANDERE, *Immunity of International Organizations in Post-Conflict International Administration*, in *Int. Org. Law Rev.*, 2010, p. 79 ss. Un analogo regime di immunità ha poi riguardato anche le attività del Rappresentante civile internazionale (cfr. gli articoli 146, paragrafo 1, e 147 della Costituzione kosovara del 2008) e della missione EULEX (v. l'art. 146 della Costituzione kosovara, regime in seguito esteso in virtù dello scambio di note del settembre del 2012 tra Unione europea e Kosovo – sul punto, v. E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., p. 202).

⁵⁵ Decisione che, come noto, ha attirato non poche critiche in dottrina, che hanno inoltre riguardato profili differenti della pronuncia (*inter alios*, v. P. KLEIN, *Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme: quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati*, in *Ann. fr. droit int.*, 2007, p. 43 ss.; P. PALCHETTI, *Azioni di forza istituite o autorizzate dalla Nazioni Unite davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: i casi Behrami e Saramati*, in *Riv. dir. int.*, 2007, p. 681 ss.; P. DE SENA, M. C. VITUCCI, *The European Courts and the Security Council: Between Dédoulement Fonctionnel and Balancing of Values*, in *Eur. Jour. Int. Law*, 2009, p. 193 ss.; M. I. PAPA, *Le autorizzazioni del Consiglio di sicurezza davanti alla Corte europea dei diritti umani: dalla decisione sui casi Behrami e Saramati alla sentenza Al-Jedda*, in *Dir. um. dir. int.*, 2012, p. 229 ss.).

⁵⁶ Sul punto si rinvia, per tutti, a I. INGRAVALLO, *UN Territorial Administrations: Between International Humanitarian Law and Human Rights Law*, in R. KOLB, G. GAGGIOLI (eds.), *Research Handbook on Human Rights and Humanitarian Law*, Cheltenham-Northampton, 2013, p. 391 ss., spec. p. 402 ss.

⁵⁷ Rispettivamente, v. *Regulation No. 2000/38 on the Establishment of the Ombudsperson Institution in Kosovo*, UNMIK/REG/2000/38, 30 giugno 2000 (in seguito emendato dal *Regulation No. 2006/06 On the Ombudsperson Institution in Kosovo*, UNMIK/REG/2006/6, 16 febbraio 2006) e *Regulation No. 2006/12 on the Establishment of the Human Rights Advisory Panel*, UNMIK/REG/2006/12, 23 marzo 2006.

⁵⁸ In particolare, l'attività dello *Human Rights Advisory Panel*, che ha cessato le sue funzioni il 1° luglio 2016, è stata caratterizzata da evidenti limiti (ma un analogo discorso può essere condotto anche con riguardo all'*Ombudsperson*). Il Panel non poteva adottare decisioni vincolanti né accordare un risarcimento per i danni non materiali, e la sua competenza era caratterizzata da rilevanti limitazioni tanto *ratione personae* (l'attività della KFOR era esclusa dal suo mandato) quanto *ratione temporis* (la sua competenza era limitata ai fatti verificatisi tra il 23 aprile 2005 e il 9 dicembre 2008). Tra l'altro, il Panel ha iniziato a funzionare in maniera effettiva soltanto dal novembre 2007. In argomento, v. P. KLEIN, *Le panel consultatif des droits de l'homme (Human Rights Advisory Panel) de la MINUK: une étape dans le processus de responsabilisation des Nations Unies?*, M. KOHEN, R. KOLB, D. TEHINDRAZANARIVELO (eds.), *Perspectives of International Law in the 21st Century. Liber Amicorum Professor Christian*

nel corso degli anni dalle Nazioni Unite, e segnatamente dal Rappresentante speciale del Segretario generale, nei confronti del loro operato⁵⁹. Tale condotta ha nei fatti reso inefficace la loro attività per le vittime di violazioni dei diritti umani⁶⁰ e ha rafforzato la percezione che l'impegno nella tutela dei diritti umani rivestisse carattere più retorico che reale⁶¹.

Le contraddizioni relative all'attività dell'amministrazione territoriale in Kosovo non tardarono ad alimentare nella popolazione di etnia albanese uno stato di insofferenza e frustrazione, nonché le critiche nei confronti dell'operato dell'UNMIK. Tale situazione, intrecciata con l'acuirsi delle tensioni interetniche tra la maggioranza albanese e la minoranza serba, degenerò infine in una spirale di violenza nel marzo del 2004. In seguito a tali avvenimenti, accogliendo la proposta dell'inviato speciale Kai Eide, nonostante i modesti progressi in alcuni settori della *governance*⁶², le Nazioni Unite diedero avvio al dialogo volto a definire lo *status* futuro del Kosovo. A tal fine, il Segretario generale nominò come suo Inviato speciale il finlandese Martti Ahtisaari, il quale condusse diversi *round* negoziali tra le parti interessate, le quali non riuscirono tuttavia a convergere verso una soluzione concordata. Com'è noto, il lavoro diplomatico dell'Inviato speciale confluì in un rapporto (cui era inoltre allegato il c.d. Piano Ahtisaari), presentato il 15 marzo 2007 al Segretario generale, che lo trasmise, con «full support», al Consiglio di sicurezza⁶³. Il Piano individuava come unica soluzione percorribile l'indipendenza del Kosovo⁶⁴, che avrebbe dovuto tuttavia essere

Dominicé in Honour of His 80th Birthday, Leiden-Boston, 2012, p. 225 ss.; B. KNOLL, R. J. UHL, *Too Little, Too Late: The Human Rights Advisory Panel in Kosovo*, in *Eur. Hum. Rights Law Rev.*, 2007, p. 534 ss.; E. DE WET, *Lip-service to the Rule of Law in the Administration of Kosovo: The Limited Accountability of UNMIK for Human Rights Violations. A Comment on Ernst Tschoepke*, in C. A. FEINÄUGLE (ed.), *The Rule of Law*, cit.

⁵⁹ Emblematica, in tal senso, è stata l'adozione, il 17 ottobre 2009, della *Administrative Direction No. 2009/1*, che restrinse significativamente l'azione del *Panel*. *Inter alia*, essa introdusse la possibilità che le questioni di ammissibilità potessero essere esaminate a ogni stadio della procedura, causando pertanto ritardi nella trattazione dei casi, modificò le modalità di conduzione delle udienze pubbliche (intervenendo, in particolare, sul carattere contraddittorio) e fissò la data limite del 31 marzo 2010 per la presentazione delle pronunce. Ma più in generale, come emerge dal Rapporto conclusivo del *Panel*, il Rappresentante speciale ha costantemente agito al fine di eliminare anche solo la *percezione* che esso potesse agire analogamente a un meccanismo giurisdizionale (v. il Rapporto finale dell'*Advisory Panel*, spec. pp. 50 e 57).

⁶⁰ Come si apprende dal Rapporto finale del *Panel*, «[b]y far, the biggest limitation of the entire HRAP [Human Rights Advisory Panel] experience was the fact that UNMIK did not follow any of the Panel's recommendations». In altri termini, «essentially nothing tangible came from this activity» (ivi, p. 17).

⁶¹ In effetti, è diffusa la percezione che l'introduzione di tali meccanismi di *accountability* rappresenti nient'altro che il risultato di pressioni esterne. Come riconosciuto dallo stesso *Panel*, «[t]he early history of the HRAP makes very clear that it was unwanted by many inside the UN» (ivi, p. 90). Una conferma pare d'altronde potersi desumere anche dagli sviluppi legati alle vicende relative all'avvelenamento da piombo patito da numerosi profughi ospitati nei campi gestiti dall'UNMIK nel Kosovo settentrionale. Nonostante, infatti, lo *Human Rights Advisory Panel* avesse riconosciuto l'UNMIK responsabile di diverse violazioni dei diritti umani, e avesse dunque raccomandato l'adozione di misure appropriate al fine di risarcire il danno materiale subito da tali vittime (cfr. *Human Rights Advisory Panel, N.M. and Others v. UNMIK*, parere del 26 febbraio 2016, punto 349), le Nazioni Unite si sono di fatto limitate a prevedere la creazione di un fondo fiduciario facoltativo volto a finanziare progetti di assistenza destinati alle comunità colpite (rom, askali e egiziane).

⁶² L'Inviato speciale Eide riconosceva, infatti, come i risultati fossero «uneven» (cfr. il Rapporto Eide, p. 2) e osservava, inoltre, come mancasse sovente un impegno concreto di Pristina al raggiungimento degli standard fissati (ivi, p. 8).

⁶³ Il Piano Ahtisaari (*Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*) era allegato alla *Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council*, UN doc. S/2007/168, 26 marzo 2007.

⁶⁴ Cfr. ivi, p. 2, par. 5. L'Inviato speciale pareva riconoscere, inoltre, come tale soluzione rappresentasse la conseguenza del *modus operandi* dell'UNMIK («For the past eight years, Kosovo and Serbia have been governed in complete separation. The establishment of the United Nations Mission in Kosovo (UNMIK) pursuant to resolution 1244 (1999), and its assumption of all legislative, executive and judicial authority throughout Kosovo,

inizialmente supervisionata da nuove presenze internazionali civili e militari, in quanto venivano riscontrate diverse fragilità in settori cruciali della *governance*, quali la protezione delle minoranze, la riconciliazione sociale, lo sviluppo democratico e lo stato di diritto⁶⁵. Secondo Ahtisaari, lo *status* di indeterminatezza che caratterizzava il Kosovo – definito “limbo” – costituiva un ostacolo per la prosecuzione del percorso di *state-building* e in particolare per lo sviluppo di una solida economia⁶⁶.

3. Segue: e dell'Unione europea

È altresì noto come il Piano Ahtisaari non fu né accettato dalla Serbia né adottato dal Consiglio di sicurezza in ragione delle divergenze tra i membri permanenti. Tale *impasse* fu superata mediante un'azione a carattere unilaterale condotta dalle Istituzioni kosovare. Il 17 febbraio 2008, queste ultime⁶⁷ adottarono la Dichiarazione di indipendenza con cui il Kosovo si vincolò agli obblighi previsti dal piano Ahtisaari e “invitò” alcuni attori internazionali a supervisionare l'implementazione di tale Piano. Nello specifico, oltre ad avallare la permanenza della NATO, la Dichiarazione faceva riferimento ad una «international civilian presence», che sarebbe stata in seguito costituita dal Rappresentante civile internazionale designato dall'ISG⁶⁸, e a una «rule of law mission» guidata dall'Unione europea, ossia EULEX, istituita pochi giorni prima⁶⁹.

Esistono chiari elementi che inducono a ritenere come l'adozione della Dichiarazione di indipendenza abbia costituito l'esito di un'azione concertata, in particolare con gli Stati Uniti e alcuni Stati membri dell'Unione europea, nonché accuratamente pianificata a livello temporale⁷⁰. Alla Dichiarazione di indipendenza fece infatti seguito, il 9 aprile 2008,

has created a situation in which Serbia has not exercised any governing authority over Kosovo. This is a reality one cannot deny; it is irreversible» – *ivi*, p. 3, par. 7).

⁶⁵ Cfr. *ivi*, p. 4, paragrafi 10-14.

⁶⁶ *Ivi*, p. 2, par. 4. Nello specifico, si riconoscevano le responsabilità in tal senso dell'UNMIK, e pertanto la necessità di porvi fine («[...] while UNMIK has facilitated local institutions of self-government, it has not been able to develop a viable economy. Kosovo's uncertain political status has left it unable to access international financial institutions, fully integrate into the regional economy or attract the foreign capital it needs to invest in basic infrastructure and redress widespread poverty and unemployment» – *ivi*, p. 3, paragrafi 8-9). Osserva, al riguardo, C. CHINKIN, *The Security Council*, cit., p. 164, il ragionamento condotto dall'Inviato speciale rappresenterebbe una «instrumentalist view of statehood in contemporary international law».

⁶⁷ O, come ritenne invece la Corte internazionale di giustizia, i rappresentanti del popolo kosovaro nella loro capacità personale (cfr. Corte internazionale di giustizia che ha condotto al noto parere *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, del 22 luglio 2010, in *I.C.J. Reports* 2010, p. 403 ss., pp. 447-448, par. 109).

⁶⁸ La riunione inaugurale dell'ISG si tenne il 28 febbraio 2008. Per quanto attiene, invece, alla natura giuridica del Rappresentante civile internazionale, esso è stato qualificato da E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., pp. 194-195, quale organo di fatto comune agli Stati membri dell'ISG.

⁶⁹ Cfr. Azione comune 2008/124/PESC del Consiglio del 4 febbraio 2008 relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO), in GUUE del 16 febbraio 2008, L 42/92.

⁷⁰ Nello specifico, ciò emergerebbe da un Protocollo redatto dal ministro degli esteri sloveno il 24 dicembre 2007 dopo un incontro con dei rappresentanti del dipartimento di Stato statunitense (la Slovenia esercitò la presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione europea nella prima metà del 2008), che trapelò sui media internazionali. In particolare, i summenzionati Stati avrebbero garantito al Kosovo il loro riconoscimento a seguito della Dichiarazione di indipendenza, di modo da rafforzarne la statualità. Sul punto, v. J. VIDMAR, *Kosovo: Unilateral Secession and Multilateral State-Making*, in J. SUMMERS (ed.), *Kosovo: A Precedent? The Declaration of Independence, the Advisory Opinion and Implications for Statehood, Self-Determination and Minority Rights*, The Hague-

L'adozione della Costituzione del Kosovo, che, oltre a confermare i suddetti impegni, privava l'UNMIK della maggior parte dei propri poteri. A completare il quadro si aggiunse, infine, la comunicazione della Commissione europea al Segretario generale delle Nazioni Unite, in cui si annunciava la decisione di sospendere, a partire dal 1° luglio 2008, l'erogazione dei fondi sino ad allora stanziati per la ricostruzione economica.

Dinanzi a tali *faits accomplis*, il Segretario generale riconobbe pertanto la necessità di rimodulare la presenza dell'UNMIK in Kosovo e di trasferire progressivamente i poteri in materia di *rule of law* all'Unione europea⁷¹. L'iniziale opposizione di Serbia e Russia fu infine superata grazie all'intenso lavoro diplomatico del Segretario generale, suggellato dall'implicito *endorsement* politico del Consiglio di sicurezza, intervenuto con la Dichiarazione presidenziale del 26 novembre 2008⁷². Così, il 9 dicembre 2008, poté essere ufficialmente dispiegata EULEX, la quale rappresenta tuttora la missione di politica di sicurezza e di difesa comune più importante in termini finanziari e di personale varata dall'Unione europea.

L'accelerazione unilaterale del processo di *state-building* ha comportato una serie di problematiche. In particolare, oltre ai ritardi nel dispiegamento di EULEX, la stratificazione delle presenze internazionali ha senz'altro complicato la conduzione di un'azione organica da parte di queste ultime⁷³, gravate inoltre dell'obbligo di mantenere, quantomeno formalmente, una posizione di neutralità nei confronti dello *status* finale del Kosovo⁷⁴, che rimaneva infatti indefinito. In ogni caso, dopo gli avvenimenti relativi alla Dichiarazione di indipendenza kosovara, l'azione internazionale è stata caratterizzata da una progressiva focalizzazione delle aree di intervento, nonché dalla riduzione dell'intensità dei poteri esercitati dagli attori internazionali⁷⁵.

In tale dinamica, il ruolo di guida nel percorso di *state-building* è stato assunto dall'Unione europea, soprattutto dopo l'uscita di scena del Rappresentante civile internazionale in seguito alla decisione dell'ISG di porre fine al suo mandato⁷⁶. In particolare,

Boston-London, 2011, p. 143 ss., p. 151, spec. nota 70, e ID., *Explaining the Legal Effects of Recognition*, in *Int. Comp. Law Quart.*, 2012, p. 361 ss., pp. 378-379.

⁷¹ Si vedano i due successivi rapporti del Segretario generale delle Nazioni Unite: *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UN doc. S/2008/354, 12 giugno 2008; *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UN doc. S/2008/692, 24 novembre 2008. In quest'ultimo Rapporto, il Segretario generale riconobbe, *inter alia*, come l'Unione europea agisse nel quadro della risoluzione 1244 (1999), sotto l'egida delle Nazioni Unite, e nel rispetto della posizione di neutralità di queste ultime rispetto alla definizione dello *status* finale del Kosovo (ivi, par. 50). Sul punto e, più ampiamente, sulla questione del fondamento giuridico della presenza della missione EULEX, v. E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., p. 180 ss.

⁷² Cfr. UN doc. S/PRST/2008/44, 26 novembre 2008. Per converso, priva di un chiaro fondamento giuridico rimase invece la presenza del Rappresentante civile internazionale in territorio kosovaro. Sul punto, si rinvia a E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., pp. 195-197.

⁷³ Stante l'impossibilità del Consiglio di sicurezza di adottare una nuova risoluzione che modifichi il regime giuridico creato con la risoluzione 1244 (1999), sul territorio del Kosovo si trovano oggi a operare, benché con mansioni e contingenti rimodulati nel tempo, l'UNMIK, l'OSCE, la KFOR e EULEX.

⁷⁴ Con riguardo all'attività di EULEX, è stato tuttavia opportunamente messo in rilievo come, di fatto, l'azione dell'Unione europea si sia mossa lungo il percorso tracciato dal Piano Ahtisaari (v. I. INGRAVALLO, *Il Kosovo*, cit., p. 536). Una conferma di ciò potrebbe, per esempio, desumersi dalla circostanza che, contestualmente all'istituzione di EULEX, il Consiglio dell'Unione europea abbia istituito la figura del Rappresentante speciale dell'UE in Kosovo (carica attualmente detenuta dalla bulgara Nataliya Apostolova), che inizialmente coincide con la figura del Rappresentante civile internazionale (Polandese Peter Feith).

⁷⁵ In senso analogo, v. E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., p. 205.

⁷⁶ Nello specifico, tale scelta fu motivata alla luce del fatto che «the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement (CSP) had been substantially implemented» (cfr. *Communiqué, Sixteenth and final meeting of the International Steering Group for Kosovo*, Pristina, 10 settembre 2012, disponibile all'indirizzo www.icokos.org).

l’Azione comune che ha istituito EULEX ne ha circoscritto il mandato al settore della *rule of law*, attribuendole in particolare il compito di assistere le autorità giudiziarie e di pubblica sicurezza kosovare nello sviluppo e rafforzamento di un sistema giudiziario, di polizia e doganale multietnico e libero da ingerenze politiche, nonché conforme alle norme internazionali e alle *best practices* europee. A tal fine, il mandato ha previsto che la missione esercitasse attività di monitoraggio e assistenza, mantenendo, al contempo, «alcune responsabilità esecutive»⁷⁷. La tendenza a un progressivo *downgrading* della missione è confermata dalle decisioni che ne hanno prorogato la vigenza sul territorio kosovaro. Negli anni si è infatti assistito a una graduale riduzione dell’impegno economico e di personale e a un’ulteriore focalizzazione delle mansioni, con particolare riguardo al rafforzamento del sistema giudiziario. Da ultimo, la decisione adottata l’8 giugno 2018 dal Consiglio dell’Unione europea, nel prorogarne il mandato fino al 14 giugno 2020, ne ha ulteriormente ridotto le funzioni e i poteri⁷⁸. D’altro canto, diverse sono le voci critiche quanto all’effettivo conseguimento, da parte di EULEX, degli obiettivi prefissati⁷⁹.

Ad ogni modo, non può non riconoscersi come l’azione dell’Unione europea abbia inciso in maniera pervasiva sul quadro istituzionale kosovaro. In tal senso, un chiaro esempio è rappresentato dall’istituzione, nell’agosto del 2015, delle *Specialist Chambers* e dello *Specialist Prosecutor’s Office*. Tali organi, che risultano integrati nel sistema giudiziario kosovaro, benché fisicamente localizzati all’Aja, hanno il compito di indagare e, eventualmente, giudicare su gravi crimini transnazionali e internazionali commessi in Kosovo tra il 1° gennaio 1998 e il 31 dicembre 2000⁸⁰. La loro creazione, qualificata in dottrina come una misura di «(late) state-building»⁸¹, è stata fortemente incentivata dall’Unione europea e dal Consiglio d’Europa⁸², in

⁷⁷ Cfr. l’Azione comune 2008/124/PESC, del 4 febbraio 2008, relativa alla missione dell’Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO), in GU del 16 febbraio 2008 L. 42/92, spec. articoli 2 (“Mandato della Missione”) e 3 (“Compiti”). Tra i compiti attribuiti a EULEX, una particolare rilevanza ha assunto la promozione di un efficiente sistema di giustizia, con particolare riguardo ai crimini di guerra, terrorismo, criminalità organizzata, corruzione, crimini etnici e reati finanziari.

⁷⁸ Cfr. la Decisione (PESC) 2018/856 del Consiglio, dell’8 giugno 2018, che modifica l’azione comune 2008/124/PESC relativa alla missione dell’Unione europea sullo stato di diritto in Kosovo* in GU del 15 giugno 2016, L. 157/26 (sul significato dell’asterisco si veda *ultra*, nota 85).

⁷⁹ In particolare, è stato sostenuto come la missione abbia dimostrato un atteggiamento passivo, se non addirittura connivente, nei confronti della situazione di diffusa corruzione che tuttora caratterizza l’*élite* politica kosovara, tale condotta rappresentando una sorta di *trade-off* volto a favorire una stabilità nel breve periodo. Tra le voci maggiormente critiche, v. A. L. CAPUSSELA, *State-Building in Kosovo*, cit. Di recente, v., sul punto, N. RASHITI, *Ten Years after EULEX. Key Principles for Future EU Flagship Initiatives on the Rule of Law*, maggio 2019, consultabile *online* al sito www.ceps.eu.

⁸⁰ Si veda la Legge n. 05/L-053, *On the Specialist Chambers and Specialist Prosecutor’s Office*, 3 agosto 2015, consultabile *online* – insieme alle altre leggi kosovare – sul sito www.kuvendikosoves.org.

⁸¹ Così E. CIMIOTTA, *The Specialist Chambers and the Specialist Prosecutor’s Office in Kosovo. The ‘Regionalization’ of International Criminal Justice in Context*, in *Jour. Crim. Just.*, 2016, p. 53 ss., p. 72.

⁸² In particolare, la loro creazione affonda le radici nelle criticità individuate dal Relatore speciale Marty nel suo Rapporto pubblicato il 12 dicembre 2010 dal Comitato per gli affari giuridici e i diritti umani dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa, *Inhuman Treatment of People and Illicit Trafficking in Human Organs in Kosovo**, e approvato dalla stessa Assemblea parlamentare il 7 gennaio 2011. La loro istituzione è stata poi perfezionata a seguito dello scambio di note avvenuto nell’aprile del 2014 tra Kosovo e Unione europea (in seguito ratificato con Legge n. 04/L-274, *On Ratification of the International Agreement between the Republic of Kosovo and the European Union on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo*, 23 aprile 2014), e dell’adozione della Decisione 2014/685/PESC del Consiglio del 29 settembre 2014 che modifica l’azione comune 2008/124/PESC relativa alla missione dell’Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo, in GU del 30 settembre 2014, L. 284/51. Sul punto, v. E. CIMIOTTA, *The Specialist Chambers*, cit., pp. 55-57; F. BATTAGLIA, *I recenti interventi dell’Unione europea*

primis quale strumento volto al rafforzamento della legittimità e credibilità delle Istituzioni kosovare⁸³.

Il ruolo dell'Unione europea ha anche oltrepassato la sfera della *rule of law*. In tale direzione si collocano, per esempio, gli sforzi diplomatici volti alla normalizzazione delle relazioni con la Serbia, tassello della più generale politica europea di stabilizzazione dell'area balcanica. In particolare, il ruolo dell'Unione europea ha subito un'accelerazione a seguito dell'adozione della risoluzione 64/298 con cui l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, oltre a sollecitare il ben noto parere consultivo della Corte internazionale di giustizia, ha promosso e avallato l'*EU-facilitated dialogue*⁸⁴. Tale dialogo, benché prevalentemente incentrato su questioni tecniche, come la gestione dei valichi di frontiera tra Kosovo e Serbia, l'energia e le telecomunicazioni, riveste tuttavia importanza anche da un punto di vista politico. In particolare, esso ha condotto alla conclusione di una serie di accordi tra Serbia e Kosovo, soprattutto in seguito alla stipulazione del c.d. *asterisk agreement*⁸⁵, tra cui assume rilievo il *First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations*, firmato a Bruxelles il 19 aprile del 2013 per regolare l'amministrazione dei territori a nord del fiume Ibar⁸⁶. Laddove pienamente applicato, il *First Agreement* condurrebbe alla graduale integrazione delle municipalità a maggioranza serba nell'ordinamento giuridico kosovaro. D'altro canto, l'Accordo non è esente da alcune criticità, tra cui la scelta, alquanto ambigua, del termine "*Association/Community of Serb municipalities*" per qualificare l'istituenda struttura di governo⁸⁷.

Al fine di incentivare tanto il processo di attuazione delle riforme da parte del Kosovo quanto la normalizzazione dei rapporti con la Serbia, l'Unione europea ha adottato, come noto, la politica della condizionalità, che d'altronde ha più ampiamente riguardato, a partire dal Consiglio europeo di Vienna del 1998, le relazioni con l'intera area balcanica⁸⁸. Nel

per favorire l'affermazione della soggettività internazionale del Kosovo, in G. GUARINO (a cura di), *Il diritto internazionale alla prova del caos: alla ricerca di una logica giuridica*, Napoli, 2016, p. 315 ss., spec. p. 338 ss.

⁸³ Inoltre, è interessante rilevare come tale azione di *state-building* sia stata adottata – o accolta – in virtù di una differente *percezione* del suo impatto sul processo di consolidamento della statualità. In particolare, le Istituzioni kosovare avrebbero accordato il loro consenso, *inter alia*, al fine di ottenere un maggior numero di riconoscimenti internazionali (sul punto, cfr. G. NESI, *Statehood, Self-determination and International Criminal Justice – A Few Remarks*, in P. HILPOLD (Hrsg.), *Autonomie und Selbstbestimmung in Europa und im internationalen Vergleich*, Vienna, 2016, p. 322 ss., p. 332).

⁸⁴ Cfr. Assemblea generale delle Nazioni Unite, *Request for an Advisory Opinion of the International Court of Justice on whether the Unilateral Declaration of Independence of Kosovo is in Accordance with International Law*, UN doc. A/RES/64/298, 13 ottobre 2010.

⁸⁵ Accordo intitolato *Arrangements Regarding Regional Representation and Cooperation*, firmato il 24 febbraio 2012 a Bruxelles (consultabile *online* al sito www.kryeministri-ks.net). Con tale Accordo, le parti convenirono infatti in merito alla denominazione che il Kosovo avrebbe utilizzato in ambito di cooperazione regionale, ovvero "Kosovo*", con l'asterisco che avrebbe riportato in nota la seguente dicitura: «This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSC 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence».

⁸⁶ Il testo dell'Accordo è consultabile *online* al sito www.kryeministri-ks.net.

⁸⁷ Per un'ampia analisi, v. E. MILANO, *The Intractable Case of Northern Kosovo in the Light of the 2013 Brussels Agreement*, in M. NICOLINI, F. PALERMO, E. MILANO (eds.), *Law, Territory and Conflict Resolution. Law as a Problem and Law as a Solution*, Leiden, 2016, p. 270 ss.

⁸⁸ Sul punto, v. I. INGRAVALLO, *Osservazioni sulle prospettive di allargamento dell'Unione europea ai Balcani occidentali*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, tomo I, p. 567 ss., p. 570. In argomento, più in generale, v. L. APPICCIAFUOCO, *Integrazione dei Balcani occidentali nell'Unione europea e il principio di condizionalità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2007, p. 547 ss.; ID., *L'Unione europea e la condizionalità democratica nelle relazioni con i Paesi dei Balcani occidentali*, in *St. integr. eur.*, 2010, p. 492 ss.; A. RIZZO, *L'Unione europea e i Paesi dei Balcani occidentali nella prospettiva dell'allargamento*, in *Dir. Un. eur.*, 2011, p. 445 ss., spec. p. 450 ss.

riconoscere la comune proiezione europea di Pristina e Belgrado, l'Unione europea ha più volte ribadito come i progressi nel percorso di avvicinamento, tanto del Kosovo quanto della Serbia, vadano di pari passo con la normalizzazione delle loro relazioni⁸⁹. In tal senso, la prospettiva dell'adesione rappresenta un potente sprono⁹⁰ e, d'altro canto, proprio nel lasso di tempo che precede l'ottenimento della *membership* il "potere normativo" dell'Unione risulta particolarmente incisivo⁹¹. Con specifico riguardo al Kosovo, il 27 ottobre 2015 è stato firmato a Strasburgo l'Accordo di stabilizzazione e associazione⁹², entrato in vigore il 1° aprile 2016. Tale Accordo, che costituisce il quadro giuridico per la prosecuzione del percorso di riforma politica ed economica, poi ulteriormente scandito e specificato nella c.d. *European Reform Agenda*, adottata nel novembre del 2016⁹³, contiene una – peculiare – clausola di condizionalità che prevede la possibilità per l'Unione europea di adottare le misure che ritenga appropriate, compresa la sua sospensione, integrale o parziale, anche con effetto immediato, laddove il Kosovo non dovesse tener fede al proprio impegno finalizzato a raggiungere un miglioramento visibile e duraturo nelle relazioni con Belgrado e ad assicurare una cooperazione effettiva con EULEX⁹⁴. D'altro canto, in virtù del mancato riconoscimento internazionale del Kosovo da parte di cinque Stati membri (Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia, Spagna), l'Accordo, che per espressa menzione non implica tale riconoscimento né da parte dell'Unione né dei suoi Stati membri *uti singuli*⁹⁵, presenta alcune

⁸⁹ D'altro canto, la Commissione europea avrebbe riconosciuto la posizione di "frontrunners" di Serbia e Montenegro tra i Paesi balcanici coinvolti nel processo di adesione, situazione che ha causato le proteste kosovare (su cui, v. H. COOPER, *Brussels Is Back into the Balkans, if Selectively*, in *Politico*, www.politico.eu, 11 dicembre 2017). Quello che parrebbe essere un parziale *revirement* nella politica di adesione dei Paesi della regione balcanica, e nelle relative tempistiche, sarebbe stato confermato dalla Commissione europea, che a seguito delle proteste, *in primis*, della Spagna, ha adottato una comunicazione in cui si riconosce, tra le altre cose, che il percorso europeo del Kosovo proseguirà «once objective circumstances allow», senza indicare, pertanto, precise scadenze temporali (*A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*, COM(2018) 65 final, 6 febbraio 2018, p. 2; sul punto, v. A. RETTMAN, *EU Downgrades Kosovo Enlargement Status*, in *EUobserver*, 6 febbraio 2018).

⁹⁰ Come sostenuto dalla Commissione europea, «[t]he prospect of EU membership has a powerful transformative effect on the countries concerned, embedding positive democratic, political, economic and societal change» (cfr. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy*, COM(2015) 611 final, 10 novembre 2015, p. 2). Sul punto, si vedano anche le riflessioni di T. PAPIĆ, *The Political Aftermath of the ICJ's Kosovo Opinion*, in M. MILANOVIĆ, M. WOOD (eds.), *The Law and Politics*, cit., p. 240 ss., spec. p. 254 ss.

⁹¹ Il ruolo dell'Unione europea quale "potenza normativa" è stato autorevolmente riconosciuto – non senza esprimere, al riguardo, alcune riflessioni critiche – da U. VILLANI, *Le responsabilità dell'Unione europea nell'area mediterranea*, in *St. integr. eur.*, 2009, p. 551 ss. In virtù di tale potere, l'Unione europea subordina la concessione di determinati vantaggi, tanto economici quanto politici (tra cui l'avanzamento nel processo di integrazione), al rispetto e all'attuazione di determinati principi da parte degli Stati terzi (*in primis*, principi di democrazia e rispetto dei diritti umani).

⁹² Accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da un lato, e il Kosovo*, dall'altro (approvato con la Decisione (UE) 201/342 del Consiglio del 12 febbraio 2016, pubblicata in GUUE del 16 marzo 2016, L 71/1 (in seguito: Accordo di stabilizzazione e associazione).

⁹³ Il Documento è consultabile *online* al sito www.mei-ks.net.

⁹⁴ Segnatamente, cfr. l'art. 140, che qualifica, inoltre, come "essenziali" i principi di cui agli articoli 5 e 13 dell'Accordo di stabilizzazione e associazione. D'altro canto, osservano R. CAPLAN, S. WOLFF, *Some Implications of the Advisory Opinion for Resolution of the Serbia-Kosovo Conflict*, in M. MILANOVIĆ, M. WOOD (eds.), *The Law and Politics*, cit., p. 317 ss., p. 323, come non sia pienamente chiaro cosa debba intendersi per "miglioramento visibile e sostenibile delle relazioni".

⁹⁵ Cfr. l'art. 2 dell'Accordo di stabilizzazione e associazione.

rilevanti peculiarità, tanto da essere stato definito quale esempio di “creatività” giuridica⁹⁶. In particolare, esso non ha carattere misto. Ciò ha inoltre comportato alcune importanti conseguenze, *inter alia*, in materia di ingresso e circolazione dei cittadini kosovari nell’Unione europea⁹⁷.

Si osservi, infine, come, pur nella diversità di contenuto e intensità delle funzioni esercitate, i profili critici emersi con riguardo all’operato dell’UNMIK sembrano riguardare, in una certa misura, anche il *modus operandi* dell’Unione europea. Sebbene, per un verso, la promozione dei diritti umani abbia da sempre rappresentato uno dei *volet* dell’azione di EULEX e gli impegni del Kosovo in materia di diritti fondamentali costituiscano uno dei cardini dell’Accordo di stabilizzazione e associazione⁹⁸, per altro verso, manca soprattutto un meccanismo di garanzia con poteri incisivi, non essendo tale lo *Human Rights Review Panel*, istituito in relazione all’attività svolta da EULEX nel quadro delle sue funzioni esecutive⁹⁹. Tra l’altro, EULEX è stata oggetto, negli anni, di accuse di cattiva amministrazione e corruzione¹⁰⁰.

4. Dinamiche di state-building e recenti sviluppi della situazione riguardante il Kosovo

Come visto, il lungo e complesso processo di *state-building* in Kosovo, che ha ricostruito dalle fondamenta il sistema di *governance*¹⁰¹, è stato caratterizzato, sin dagli albori, dalla predilezione degli attori internazionali per un approccio cadenzato e proceduralizzato. In tal senso, se inizialmente il raggiungimento di determinati obiettivi settoriali costituiva il *presupposto* per dare avvio ai dialoghi in merito alla definizione dello *status* finale del Kosovo¹⁰², in seguito alla “fuga in avanti” di quest’ultimo la prosecuzione nel percorso delle riforme,

⁹⁶ Così P. VAN ELSUWEGE, *Legal Creativity in EU External Relations: The Stabilization and Association Agreement Between the EU and Kosovo*, in *Eur. For. Aff. Rev.*, 2017, p. 393 ss.

⁹⁷ Sul punto, cfr. ampiamente P. VAN ELSUWEGE, *Legal Creativity*, cit., spec. p. 405 ss. Per alcune riflessioni critiche, v. anche F. BATTAGLIA, *I recenti interventi*, cit., spec. p. 332 ss.

⁹⁸ Cfr. gli articoli 3 e 4 dell’Accordo di stabilizzazione e associazione.

⁹⁹ Sui limiti “strutturali” che caratterizzano tale meccanismo di *accountability*, v. E. MILANO, *Formazione dello Stato*, cit., p. 203. D’altro canto, è stato significativamente osservato dalla Commissione di Venezia come la creazione di un *Panel* senza poteri vincolanti potesse rappresentare una misura giustificabile nella situazione di emergenza che si trovava a fronteggiare l’UNMIK, mentre nel mutato contesto di azione di EULEX ciò potrebbe invece dimostrarsi insufficiente (v. *Opinion on the Existing Mechanisms to Review the Compatibility with Human Rights Standards of Acts by UNMIK and EULEX in Kosovo*, parere n. 545/2009, CDL-AD(2010)051 del 21 dicembre 2010, par. 58). Tale insufficienza è emersa, ad esempio, nel contesto del caso *Tomanović e altri c. Unione europea e altri* risolto dall’Alta Corte di giustizia inglese (*Queen’s bench Division*) il 13 febbraio 2019 (su cui, v. S. Ø. JOHANSEN, *Suing the European Union in the UK: Tomanović et. al. v. the European Union et. al.*, in *European Papers*, 2019, p. 435 ss.).

¹⁰⁰ Nel novembre 2014 fu dato mandato al giurista francese Jacqué, in qualità di esperto indipendente, di indagare sulle accuse promosse dal procuratore inglese Maria Bamieh; egli produsse infine un rapporto, pubblicato il 31 marzo 2015 (*Review of the Eulex Kosovo Mission’s Implementation of the Mandate with a Particular Focus on the Handling of the Recent Allegations*, consultabile online al sito www.ecas.europa.eu). Tale Rapporto, se da un lato scagionò la missione EULEX dalle accuse di corruzione, dall’altro ne mise in luce le diffuse carenze strutturali. In seguito, nuove accuse di corruzione sono state avanzate, questa volta da parte del giudice britannico Simmons, sul quale parrebbero tuttavia essere egualmente in corso delle indagini per analoghe questioni (sulla vicenda, v. V. HOPKINS, *EU Courts Trouble with Kosovo Scandal*, in *Politico*, www.politico.eu, 17 novembre 2017).

¹⁰¹ Cfr. *supra*, paragrafo 2.

¹⁰² Cfr. *supra*, le note 38-40, e il relativo testo.

condotto anche tramite un dialogo con Belgrado su questioni tecniche, è stata intesa, piuttosto, come la possibile *soluzione* per risolvere la complessa questione esistente a livello politico¹⁰³. Quantomeno negli stadi iniziali del suo intervento, l'Unione europea ha impresso una spinta importante a tale processo, utilizzando lo strumento dell'integrazione condizionata, secondo quanto previsto dall'Accordo di stabilizzazione e associazione e dall'*European Reform Agenda*. Del pari, l'Unione europea ha esercitato una significativa influenza anche nei riguardi del c.d. *parent State*, la Serbia, al fine di incoraggiare – o imporre – la normalizzazione dei rapporti con il Kosovo. Ciò risulta evidente ancora una volta nel contesto del percorso di adesione condizionata all'Unione¹⁰⁴. Come in precedenza osservato, tali sollecitazioni hanno condotto all'adozione di numerosi accordi nel quadro dell'*EU-Facilitated Dialogue*.

D'altro canto, il percorso di consolidamento delle Istituzioni democratiche e, più ampiamente, della *governance* kosovara non può ancora dirsi compiuto, in considerazione delle diffuse fragilità che tuttora connotano il Kosovo¹⁰⁵ (e specialmente il Kosovo settentrionale)¹⁰⁶. Sulla complessa situazione della regione a nord del fiume Ibar non ha inoltre sortito gli effetti sperati l'Accordo di Bruxelles del 2013, relativo all'amministrazione delle municipalità del Kosovo settentrionale a maggioranza serba, che rimane ad oggi inapplicato. In particolare, sulla mancata applicazione avrebbe influito la sua ambiguità terminologica¹⁰⁷. Così, l'Accordo di Bruxelles, invece di rappresentare uno strumento di pacificazione, si sarebbe trasformato in un ulteriore elemento di discordia.

Inoltre, come emerge dal rapporto della Commissione europea, non soltanto si sarebbe recentemente assistito a un rallentamento nell'attuazione da parte del Kosovo delle riforme previste dall'Accordo di stabilizzazione e associazione¹⁰⁸, ma il Governo kosovaro avrebbe altresì adottato una serie di misure in contrasto con gli obiettivi dichiarati¹⁰⁹. Tutto ciò lascia

¹⁰³ Sul punto, v. F. BIEBER, *The Serbia-Kosovo Agreements: An EU Success Story?*, in *Review of Central and East European Law*, 2015, p. 285 ss.; M. RUSSELL, *Serbia-Kosovo Relations*, cit., p. 8.

¹⁰⁴ In tal senso, si veda, ad esempio, quanto previsto dal Quadro negoziale relativo al processo di adesione della Serbia («Serbia shall in particular ensure that adopted legislation, including its geographical scope, does not run counter to the comprehensive normalization of relations with Kosovo» – v. *Ministerial Meeting Opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Serbia to the European Union (General EU Position)*, 21 gennaio 2014, par. 38, accessibile *online* al sito www.consilium.europa.eu). Ancora, si veda la recente comunicazione della Commissione europea, in cui si riconosce espressamente come, al fine di chiudere i negoziati relativi all'adesione, sia necessaria, da parte della Serbia, l'«irreversible implementation of [a] comprehensive, legally-binding agreement with Kosovo reflecting the consolidation of the full normalisation of relations» (*A Credible Enlargement Perspective*, cit., p. 8).

¹⁰⁵ La Commissione europea ha messo in luce, tra l'altro, le debolezze relative al funzionamento dell'Assemblea parlamentare kosovara (Rapporto della Commissione europea, pp. 6-7).

¹⁰⁶ Cfr. *supra*, nota 11.

¹⁰⁷ In particolare, la Corte costituzionale kosovara, in una sentenza del 23 dicembre 2015, ha sollevato diversi profili di possibile incostituzionalità dell'Accordo relativo all'implementazione dell'Accordo di Bruxelles, concluso il 25 agosto 2015, in parte risolvibili tramite un'interpretazione «costituzionalmente orientata» dello stesso. Tale pronuncia ha tuttavia sinora impedito la redazione dello Statuto dell'«Associazione» delle municipalità a maggioranza serba. Più in generale, sulla questione, anche per un'analisi di carattere politologico, v. C. BEYSOYLU, *Implementing Brussels Agreements: the EU's facilitating strategy and contrasting local perceptions of peace in Kosovo*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, 2018, p. 203 ss.; M. TRONCOTĂ, *'The association that dissociates' – narratives of local political resistance in Kosovo and the delayed implementation of the Brussels Agreement*, *ivi*, 2018, p. 219 ss.

¹⁰⁸ Cfr. il Rapporto della Commissione europea, p. 8.

¹⁰⁹ La Commissione europea rileva, in particolare, come l'immagine del Governo kosovaro, che ha assunto formalmente l'impegno di combattere la corruzione e l'impunità a tutti i livelli, risulti compromessa dalle reiterate assunzioni prive di merito e dalle scelte influenzate da interessi speciali, tra le quali spicca la nomina di

intendere come le intenzioni delle *élites* politiche kosovare, quando assumono certi impegni, siano sovente più apparenti che reali. Ad ogni modo, anche laddove il Governo kosovaro ha dimostrato di aver posto in essere le necessarie riforme, ciò non ha tuttavia condotto agli auspicati risultati nel percorso di integrazione europea, come dimostrano le vicende relative alla mancata liberalizzazione dei visti per i kosovari. Nonostante, infatti, la Commissione europea abbia riconosciuto, nel luglio 2018, che il Kosovo ha soddisfatto tutte le condizioni previste a tal fine, tra cui la ratifica dell'Accordo sulla demarcazione delle frontiere con il Montenegro e il miglioramento nella casistica relativa alla lotta al crimine organizzato e alla corruzione, e il Parlamento europeo abbia reiteratamente manifestato il suo assenso alla liberalizzazione dei visti¹¹⁰, il Consiglio non si è ad oggi pronunciato al riguardo¹¹¹. Tale inerzia è stata ovviamente accolta con toni critici dal presidente kosovaro Thaçi, che ha tacciato l'Unione europea di adottare due pesi e due misure nei confronti di Kosovo e Serbia¹¹², contribuendo altresì ad alimentare il crescente sentimento di sfiducia dell'opinione pubblica kosovara nei confronti di Bruxelles¹¹³, che d'altronde parrebbe radicarsi nel più generale *deficit* di coerenza che, come visto, ha connotato, sin dagli albori, il *modus operandi* degli attori internazionali¹¹⁴.

In tale situazione di complessiva *impasse*, e in assenza di prospettive credibili nel quadro del dialogo mediato dall'Unione e del processo di integrazione europea, il Kosovo e la Serbia avrebbero allora fatto ricorso a misure che non soltanto si situano *fuori* dal percorso sinora tracciato dagli attori internazionali, ma che non paiono inoltre sostenibili, per ragioni tanto giuridiche quanto politiche. Nello specifico, se l'imposizione ad opera del Kosovo di dazi alle merci provenienti dalla Serbia costituisce un'evidente violazione dell'Accordo centroeuropeo di libero scambio e dello spirito dell'Accordo di stabilizzazione e associazione¹¹⁵, la revoca del riconoscimento del Kosovo da parte degli Stati che in precedenza lo avevano operato, obiettivo della campagna diplomatica serba, pur potenzialmente assumendo un rilevante peso politico, non poggia su solide basi giuridiche¹¹⁶. Tra l'altro, la conseguente interruzione nel percorso di normalizzazione delle relazioni tra Kosovo e Serbia ha un impatto decisivo,

un criminale di guerra a consigliere di governo e ambasciatore e di alcuni ministri incriminati per reati che coinvolgono corruzione e abuso d'ufficio (*ibid.*).

¹¹⁰ Il Parlamento europeo si è pronunciato favorevolmente il 13 settembre 2018 e, in seguito, il 28 marzo 2019.

¹¹¹ Benché non siano ufficialmente note le motivazioni di tale paralisi del Consiglio, sembra tuttavia che quest'ultima sia stata dovuta, *inter alia*, all'elevata politicizzazione di ogni decisione relativa al Kosovo, in virtù delle differenti posizioni tenute dagli Stati membri al riguardo, nonché ai dubbi manifestati da alcuni Governi in merito all'effettivo rispetto delle condizioni fissate per la liberalizzazione dei visti, soprattutto in materia di lotta alla corruzione (sul punto, cfr. *What Stands in the Way of the Council's Approval of Visa Liberalisation for Kosovo?*, in *European Western Balkans*, www.europeanwesternbalkans.com, 15 marzo 2019).

¹¹² Cfr. la dichiarazione Presidenziale del 6 dicembre 2019 consultabile *online* al sito www.president-ksgov.net.

¹¹³ Sul punto, v. RASHITI, *Ten Years*, cit. Su tale questione, v. altresì D. MUTLUER, D. TSAROUHAS, *EU foreign policy and 'perceived coherence': the case of Kosovo*, in *Southeast European and Black Sea Studies*, 2018, p. 419 ss.

¹¹⁴ Sul punto, cfr. *supra*, paragrafi 2 e 3.

¹¹⁵ Violazione da più parti riconosciuta (cfr., ad esempio, il Rapporto della Commissione europea, p. 3).

¹¹⁶ È appena il caso di ricordare come la revocabilità del riconoscimento in precedenza accordato sia generalmente esclusa dalla dottrina, salvo nel caso in cui si verifichi un mutamento nella situazione fattuale riconosciuta (in argomento, v. U. VILLANI, *Riconoscimento (diritto internazionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XL, 1989, p. 633 ss., pp. 638-640; ECKART, *Promises of States under International Law*, Oxford-Portland, 2012, p. 31). D'altro canto, in riferimento al caso kosovaro, diversi autori hanno posto l'accento sul singolare *contenuto* di alcuni atti di riconoscimento. Emblematico è il riconoscimento a suo tempo operato dalla Svezia, che avrebbe riconosciuto, in realtà, uno «Stato da costruire» (l'espressione è di A. TANCREDI, *Lo Stato nel diritto internazionale tra effettività e legalità/legittimità*, in *Ars interpretandi*, 2011, vol. XVI, p. 131 ss., p. 140; sulla questione, v. altresì C. WARBRICK, *Kosovo: The Declaration of Independence*, in *Int. Comp. Law Quart.*, 2008, p. 675 ss., pp. 684-685).

in prospettiva, anche sul processo di adesione di quest'ultima all'Unione, in ragione della condizionalità che, come detto, lo caratterizza¹¹⁷.

Per quanto specificamente attiene all'adozione delle pesanti misure commerciali da parte del Kosovo nei confronti della Serbia, pare inoltre significativo come il loro mantenimento si protragga oramai da più di un anno, nonostante le reiterate proteste dei principali attori internazionali¹¹⁸. Dal canto suo, l'Unione europea non soltanto non ha adottato alcuna misura in applicazione della clausola di condizionalità prevista nell'Accordo di stabilizzazione e associazione, ma non ha neanche espressamente ventilato la possibilità di farlo, limitandosi a dichiarare come le misure adottate dal Governo di Pristina compromettano la cooperazione regionale e vadano revocate immediatamente¹¹⁹. L'Unione europea sembra pertanto aver rinunciato, almeno per il momento, a far ricorso agli strumenti di pressione a sua disposizione.

Da quanto precede, emerge come l'unica soluzione concretamente percorribile nella prosecuzione del delicato processo di *state-building* relativo al Kosovo – e, invero, per la stabilità dell'intera area balcanica – sia rappresentata dalla ripresa del dialogo tra Serbia e Kosovo allo scopo di raggiungere un accordo vincolante che normalizzi le loro relazioni, come d'altronde da più parti sostenuto¹²⁰. Nonostante tale evenienza risulti al momento difficilmente pronosticabile, in ragione dell'attuale irrigidimento delle posizioni politiche, un incentivo potrebbe certamente venire da un cambio di passo dell'Unione europea, mediante una politica di allargamento e di integrazione che le consenta di riacquisire coerenza e credibilità nei confronti degli Stati dei Balcani occidentali e, con esse, il suo pieno potere d'intervento politico-giuridico nell'area¹²¹. In caso contrario, il processo di *state-building* del Kosovo sarà inevitabilmente destinato a rimanere lungamente incompiuto.

¹¹⁷ Cfr. *supra*, la nota 104, e il relativo testo.

¹¹⁸ Cfr., ad esempio, le Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea su “Allargamento e processo di stabilizzazione e di associazione” del 18 giugno 2019, consultabili *online* al sito www.consilium.europa.eu, punto 42, e la dichiarazione congiunta degli Stati che compongono il c.d. *Quint* (Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Stati Uniti) del 13 agosto 2019, consultabile *online* al sito www.xk.usembassy.gov.

¹¹⁹ Cfr. le Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, cit., punto 42.

¹²⁰ Cfr., ancora, le Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, cit., punto 52. L'importanza della normalizzazione dei rapporti tra Serbia e Kosovo nel quadro del più ampio impegno dell'Unione nei confronti dei Balcani occidentali è stata riconosciuta anche dal nuovo Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Josep Borrell (cfr. il comunicato-stampa *High Representative/Vice-President Josep Borrell travels to Kosovo and Serbia for his first visit to the Western Balkans*, del 29 gennaio 2020, consultabile *online* al sito www.eeas.europa.eu).

¹²¹ La necessità di porre in essere una «credible European Union perspective for the Western Balkans» è stata d'altronde ribadita dalla nuova Presidentessa della Commissione, Ursula von der Leyen (cfr. la sua lettera di incarico al Commissario Olivér Várhelyi, competente in materia di vicinato e allargamento, consultabile *online* al sito www.ec.europa.eu). Sulle prospettive di allargamento dell'Unione europea v., tuttavia, i rilievi parzialmente critici di I. INGRAVALLO, *Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea*, in *Com. int.*, 2019, p. 279 ss.