

Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra di Diritto Internazionale

Lo *status* giuridico del Kosovo

Prof.ssa Flavia Lattanzi

RELATORE

Tommaso Cincotta

MATR.082992

CANDIDATO

Anno Accademico 2018/2019

*Alla professoressa Lattanzi,
per la pazienza e la dedizione con cui mi ha guidato nella fine di questo percorso.*

*Alla mia famiglia,
per la sua indispensabile e costante presenza.*

*Ad Eolo,
perché non smetta mai di soffiare per noi.*

INDICE

<i>Introduzione</i>	4
<i>Capitolo 1</i>	6
<i>IL KOSOVO DALLA JUGOSLAVIA SOCIALISTA ALLA GUERRA DEL 1996-1999</i>	6
1.1 Il Kosovo jugoslavo attraverso le costituzioni titine	6
1.2 Milošević e la politica di riassimilazione	12
1.3 La Lega democratica del Kosovo LDK e l'Esercito di liberazione kosovaro UCK.....	14
1.4 Le Risoluzioni C.d.S. NU 1160 (1998) e 1199 (1998), l'operazione <i>Allied Force</i>	17
<i>Capitolo 2</i>	23
<i>LA FINE DEL CONFLITTO DEL KOSOVO E IL POST-CONFLITTO</i>	23
2.1 La Risoluzione NU 1244: profilo politico e giuridico.....	23
2.2 La Missione KFOR e il protettorato UNMIK.....	25
2.3 Dal 1999 alla dichiarazione di indipendenza del 2008.....	27
<i>Capitolo 3</i>	35
<i>LO STATUS GIURIDICO DEL KOSOVO</i>	35
3.1 Eventuali effetti della dichiarazione di indipendenza dal punto di vista del diritto internazionale e sulla nascita del Kosovo come Stato sovrano e indipendente, soggetto del diritto internazionale	35
3.2 Gli effetti del riconoscimento internazionale del Kosovo come Stato sovrano e indipendente	39
3.3 Parere della Corte internazionale di giustizia	41
<i>Conclusione</i>	45
<i>Bibliografia</i>	46
<i>Documentazione</i>	47
<i>Sitografia</i>	49
<i>Riassunto in lingua inglese</i>	51

Introduzione

Il Kosovo è situato nella regione balcanica, senza sbocchi sul mare e confinante a nord ed est con la Serbia, a sud con la Macedonia e ad ovest con l'Albania e il Montenegro. Il territorio è prevalentemente montuoso e l'area misura circa 10.900 km², quanto quella dell'Abruzzo. Il numero di abitanti è gradualmente aumentato, dal 1948 a oggi, da 700 mila a 2 milioni, mantenendo una composizione etnica alquanto eterogenea. I principali gruppi etnici del Kosovo sono l'albanese, il serbo, il bosgnacco, il rom, il gorani, il turco e l'ashkali. Il 90% circa della popolazione è distribuito tra l'etnia albanese e l'etnia serba ma, durante il '900, le percentuali di composizione sono variate significativamente. Infatti, nonostante il Kosovo facesse parte della Repubblica Socialista di Serbia, tra il 1948 e il 1991 la popolazione albanese è aumentata dal 68.5% all'81.6%, quella serba è diminuita dal 23.6% al 9.9%. Le etnie minori hanno invece sempre mantenuto una percentuale inferiore al 10%. Ad oggi, gli albanesi rappresentano circa il 93% della popolazione totale. La religione prevalente è l'Islam, praticato da tutte le etnie eccetto quella serba, di fede ortodossa. Nel secondo dopoguerra, il Kosovo rappresentava la peggiore economia della Jugoslavia. Attualmente è il paese dei Balcani Occidentali che cresce più rapidamente ma, nonostante il PIL pro capite sia triplicato tra il 2000 e il 2017, rimane la terza peggiore economia d'Europa.

Sebbene siano passati 11 anni dalla dichiarazione di indipendenza, la situazione politica e giuridica del Kosovo non è ad oggi ancora definita. Le problematiche relative alla determinazione del suo *status* giuridico derivano da un'incertezza giuridica legata alle particolarità del processo di indipendenza, particolarità che, allo stesso tempo, lo rendono un fenomeno di estremo interesse e significato dal punto di vista sia strategico che politico, nonché nel quadro del diritto internazionale.

È per questo che il Kosovo ha concentrato su di sé le attenzioni delle principali potenze mondiali. Questo perché la sua posizione geografica, al confine ideale tra l'orbita europea e l'orbita russa, ha fatto sì che si riproponessero gli schieramenti della Guerra Fredda, con Russia e Stati Uniti a contendersi l'influenza sul Kosovo. Questi schieramenti si ritrovano da subito nel *modus operandi* della NATO e del Consiglio di Sicurezza, quest'ultimo diviso internamente tra Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna da una parte e Russia e Cina dall'altra.

Primo aspetto significativo della vicenda è infatti l'intervento armato della NATO del marzo 1999. Tale intervento è infatti un *unicum* nella storia dell'Alleanza Atlantica, trattandosi del primo attacco effettuato contro un paese sovrano e non autorizzato esplicitamente dal Consiglio di Sicurezza, cui, come sappiamo spetta, ai sensi del Capo VII della Carta delle Nazioni Unite, la "*responsabilità primaria per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*". L'intervento NATO è stato giustificato dal bisogno di agire per contrastare l'imponente emergenza umanitaria in atto nel Kosovo nel 1999, un'emergenza la cui esistenza era stata più volte ribadita dal Consiglio di Sicurezza nelle Risoluzioni 1160

(1998), 1199 (1998), 1203 (1998), ma che non aveva mai condotto ad un'esplicita autorizzazione a procedere con un intervento militare.

Altro aspetto peculiare riguarda l'adozione ad opera del Consiglio di Sicurezza, al termine del conflitto nel giugno 1999, della Risoluzione 1244 (1999). Tale Risoluzione stabilisce una missione internazionale di sicurezza guidata dalla NATO (KFOR) ed una presenza civile internazionale guidata dall'ONU (UNMIK), con i compiti di assicurare pace e stabilità nella regione e di affiancare il Kosovo nello sviluppo di istituzioni democratiche. Nonostante esse siano indicate come missioni provvisorie, la loro durata non è formalmente stabilita e, infatti, sono attualmente ancora parzialmente attive.

La presenza parallela delle missioni internazionali e delle neonate istituzioni kosovare ha generato un ampio dibattito riguardo all'esistenza o meno dell'effettività di governo indipendente da parte del Kosovo, dibattito che quindi problematizza la definizione del suo *status* e che divide la comunità internazionale, condizionando al contempo il riconoscimento da parte degli Stati.

Nonostante la presenza delle suddette missioni, dopo 9 anni di amministrazione provvisoria, il Parlamento del Kosovo approva però una dichiarazione unilaterale di indipendenza. Anche questa innesca una grande discussione a proposito dello *status* giuridico del Kosovo, poiché una grande parte della comunità internazionale ne contesta la legittimità.

L'intento della dichiarazione è naturalmente quello di stabilire unilateralmente la secessione del Kosovo dalla Serbia e si inserisce quindi nella datata problematica del rapporto, nel diritto internazionale, tra principio di integrità territoriale e diritto di autodeterminazione. La questione di legittimità della dichiarazione di indipendenza è stata sottoposta alla competenza consultiva della Corte internazionale di giustizia, la quale nel 2010 ha espresso il parere che la dichiarazione non viola il diritto internazionale. Allo stesso tempo però la Corte non si è pronunciata sugli effetti della dichiarazione sullo *status* giuridico del Kosovo né ha espresso l'opportunità o necessità per la comunità internazionale di riconoscere la sua esistenza come Stato indipendente.

Nei capitoli che seguono intendo occuparmi degli aspetti sinteticamente delineati in questa introduzione. La prima parte dell'elaborato sarà dedicata all'analisi del grado di autonomia concesso al Kosovo dalle varie costituzioni jugoslave susseguitesi nella seconda metà del Novecento, fino all'avvento di Milošević. Successivamente, l'attenzione sarà focalizzata sull'amministrazione provvisoria delle missioni internazionali stabilite nel 1999, dopo la fine del conflitto. La parte finale approfondirà invece gli effetti della dichiarazione di indipendenza a livello del diritto internazionale e le relative conseguenze politiche.

Capitolo 1

IL KOSOVO DALLA JUGOSLAVIA SOCIALISTA ALLA GUERRA DEL 1996-1999

1.1 Il Kosovo jugoslavo attraverso le costituzioni titine

Il 29 novembre 1945, l'Esercito Popolare di Liberazione della Jugoslavia e l'Armata Rossa liberano definitivamente Belgrado dall'occupazione tedesca. Il maresciallo Josip Broz Tito, leader del fronte nazionale, dopo aver vinto le prime elezioni dalla fine della Seconda guerra mondiale, viene nominato Primo ministro e ministro degli esteri della Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia (FNRJ). Nell'agenda della neonata Repubblica sono principalmente due le questioni da risolvere: la definizione istituzionale dell'assetto federale e il rapporto con l'URSS di Stalin.

Nel gennaio del 1946 viene promulgata la prima Costituzione, stilata sul modello della Costituzione sovietica del 1936. Elemento fondamentale è dato dall'istituzione di un sistema federale che, in conformità ai principi propri del diritto costituzionale socialista, si fonda sulle tradizioni del centralismo democratico, dell'unità del potere statale, della supremazia assoluta dell'assemblea rappresentativa federale e del ruolo dirigente del Partito comunista jugoslavo.

Alla base della Costituzione del 1946 ci sono gli accordi presi in seno all'AVNOJ: il Consiglio antifascista di liberazione popolare della Jugoslavia. Due punti fondamentali sono emersi da queste riunioni, riguardanti il primo la necessità di preservare i gruppi etnici jugoslavi, il secondo la proposta di creare due territori autonomi in Serbia. I motivi di questa proposta, a detta dei principali storici serbi, sono tre: risolvere la questione albanese in Kosovo, incoraggiare un eventuale ingresso dell'Albania nella Federazione e soprattutto bilanciare il predominio serbo all'interno della Jugoslavia, strategia di cui è emblematica la visione di Tito: "*weak Serbia, strong Jugoslavia*".¹

A sostegno di questa tesi c'è da riconoscere che, nonostante fossero presenti minoranze in altri territori, come le minoranze albanesi in Montenegro e Macedonia e le minoranze in Croazia, in particolare quella serba, nonché le tre etnie principali – bosniaco-musulmana, serba e croata – tutte presenti in gran numero in Bosnia-Erzegovina, le province autonome vengono istituite solamente in Serbia.

La Costituzione prevede la divisione dello Stato in sei repubbliche socialiste: Bosnia- Erzegovina, Croazia, Macedonia, Montenegro, Slovenia e Serbia, quest'ultima composta anche della provincia autonoma di Vojvodina e della regione autonoma di Kosovo-Metochia. La creazione delle due autonomie,

¹ A. J. Motyl, *Encyclopedia of Nationalism*, Volume II. Academic Press, 2001.

scaturita dalla necessità di limitare il predominio politico serbo nella Jugoslavia, viene bilanciata dall'articolo 103 della Costituzione: *“I diritti e le finalità dell'autonomia delle province e delle regioni autonome sono determinati dalla costituzione della Repubblica di Serbia”*², lasciando dunque alla Serbia l'effettivo controllo delle autonomie. Nel primo articolo la Costituzione afferma l'uguaglianza dei popoli jugoslavi, stabilendo un diritto all'autodeterminazione esercitabile con il ricorso alla secessione. Allo stesso tempo, però, solo cinque sono le nazionalità riconosciute all'interno della Jugoslavia: serba, croata, slovena, montenegrina e macedone. Alle minoranze, albanese e bosniache in particolare, non è dunque esteso il diritto all'autodeterminazione e alla secessione. I diritti delle minoranze sono superficialmente stabiliti dall'articolo 13, secondo il quale *“Le minoranze nazionali nella Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia godono dei diritti e della protezione del proprio sviluppo culturale e del libero uso della propria lingua.”*²

Secondo gli articoli 53 e 54, l'Assemblea nazionale jugoslava è formata da una Camera Federale, composta da un deputato ogni 50mila abitanti, e da una Camera delle Nazionalità, composta da 30 rappresentanti per ciascuna repubblica, 20 rappresentanti per la Vojvodina e 15 per il Kosovo³.

Per quanto riguarda il rapporto con l'URSS, occorre precisare che la Jugoslavia ha le carte in regola per diventare a tutti gli effetti un paese sovietico: amministrazione statalista, regime dittatoriale ed economia pianificata. Inserendo il problema nel contesto della guerra fredda, l'importanza di un rapporto di subordinazione della Jugoslavia nei confronti dell'URSS, auspicato da Stalin, era dovuta alla necessità di controllare una pedina significativa nello scacchiere europeo. Due questioni di politica estera, però, ne impediscono la realizzazione. La prima riguarda l'appoggio di Tito ai combattenti comunisti della guerra civile greca. Durante la Seconda guerra mondiale Stalin e Churchill stabilirono che la Grecia sarebbe rimasta nell'orbita della Gran Bretagna, mossa che avrebbe garantito all'URSS il proseguimento delle relazioni pacifiche con Stati Uniti e Gran Bretagna. La partecipazione jugoslava a fianco dei combattenti comunisti era dunque in totale disallineamento con i piani del leader sovietico. L'altra questione è il progetto riguardante la creazione di una Federazione Balcanica, che avrebbe coinvolto la Bulgaria e l'Albania, entrambi punti cardine della presenza sovietica nell'Europa mediterranea.

Tra il 1946 e il 1948 Tito porta avanti i suoi piani finché il 28 giugno 1948, nel quadro del Comintern riunito a Bucarest, Stalin accusa Tito di deviare dal marxismo-leninismo e di perseguire un approccio trotzkista e bucharinista. Di fronte all'opposizione di Tito, Stalin espelle la Jugoslavia dal Comintern, pronunciando la famosa frase *“Mi basterebbe alzare il dito mignolo e Tito scomparirebbe”*⁴. La rottura con l'Unione Sovietica attira molti riconoscimenti internazionali a Tito, ma crea al tempo stesso un periodo di instabilità per via della massiccia riduzione di scambi economici con l'URSS e della prospettiva di un

² The Constitution of the Federative people's Republic of Yugoslavia, 1946.

³ Ivi.

⁴ Citata in G. Corbi, 1948: *Stalin contro Tito*, «La Repubblica», 21/06/1998.

futuro incerto. La via jugoslava al comunismo viene definita *titoismo* da Mosca, che incoraggia così le purghe contro sospetti titini negli altri paesi del blocco comunista. Nel contesto della spaccatura tra cominformisti e titoisti, Tito dà vita in patria a un clima fortemente repressivo. Oppositori politici, cominformisti o presunti tali, sono rinchiusi in campi di prigionia, tra i quali spicca il campo di Isola Calva (Goli Otok), dopo processi e condanne sommarie.⁵

I contrasti con l'URSS hanno anche delle ripercussioni sulla questione del Kosovo, per la conseguente incrinatura nei rapporti tra Jugoslavia e Albania. Enver Hoxha, leader del Partito Comunista d'Albania, salito al potere nel 1946 e inizialmente in buoni rapporti con Tito, si schiera infatti dalla parte di Stalin, facendo diventare l'Albania il primo paese comunista apertamente ostile alla Jugoslavia ed economicamente dipendente dall'URSS, decretando la fine delle speranze kosovare di un'unificazione con l'Albania. Di conseguenza, le autorità jugoslave danno il via ad una campagna antialbanese che porta all'arresto di migliaia di Albanesi accusati di stalinismo. Sono colpiti soprattutto gli intellettuali, considerati un rischio per l'integrità nazionale.⁶

Alla luce di questi accadimenti vengono approvati nel 1953 alcuni emendamenti alla Costituzione del 1946.

La legge costituzionale del 1953 modifica l'organizzazione dell'Assemblea nazionale: la Camera delle Nazionalità viene abolita lasciando il posto al Consiglio dei produttori, composto da un deputato ogni 70mila lavoratori. La Camera Federale passa da un deputato ogni 50mila abitanti ad un deputato ogni 60mila. All'interno della Camera Federale affluiscono, in numero ridotto, i rappresentanti della vecchia Camera delle Nazionalità: 10 rappresentanti delle repubbliche, 6 della Vojvodina e 4 del Kosovo⁷.

La già bassa rappresentanza concessa al Kosovo dalla Costituzione del 1946 viene quindi ulteriormente ridotta, provocando forti risentimenti.

È in risposta a questi provvedimenti che nel maggio del 1956 divampa il primo focolaio di ribellione della storia del Kosovo: quattro giovani albanesi danno il via a una protesta pacifica esibendo una bandiera albanese a Djakovica, cittadina kosovara, venendo poi imitati da altri giovani albanesi in tutto il territorio jugoslavo. Questi gesti provocano forti repressioni poliziesche che portano alla migrazione di 195mila Albanesi verso la Turchia. Durante gli anni '50 sorgono tensioni anche a causa dell'assetto economico comunista. Croazia e Slovenia, le economie più solide della Federazione⁸, entrano in conflitto con l'amministrazione centrale perché buona parte della loro ricchezza è destinata allo sviluppo delle regioni più povere, suscitando malumori nella maggioranza della popolazione slovena e croata.

⁵ A. Marzo Magno, *La guerra dei dieci anni*, Milano, Il Saggiatore, 2011.

⁶ M. Vickers, *Between Serb and Albanian: a history of Kosovo*. Columbia University Press, New York, 1998.

⁷ Legge costituzionale sulle basi dell'organizzazione sociale e politica della Repubblica popolare federale di Jugoslavia e delle autorità federali, 1953.

⁸ M. Vickers, *op.cit.*

Nel 1963 viene varata una nuova Costituzione e il paese cambia ufficialmente il nome in Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia. La nuova Costituzione rappresenta il primo passo verso un ammorbidimento in senso liberale delle politiche titine. Essa incoraggia infatti le imprese private e riduce le restrizioni alla libertà di parola e religiosa. Ridefinisce inoltre il diritto di esistere originario delle aree autonome: per la prima volta è riconosciuto il diritto di stabilire nuove unità autonome e di eliminare quelle esistenti. In questo modo queste cessano di essere elementi costitutivi della Federazione e la loro stessa esistenza diviene una prerogativa repubblicana. La nuova costituzione introduce il termine di “nazionalità” a sostituzione del termine “minoranza nazionale”, mirando in tal modo a sottolineare il legame del gruppo etnico al territorio in cui vive. Il Kosovo-Metohija, da regione autonoma, diventa provincia autonoma e nello statuto sostituisce il “Consiglio regionale” con l’“Assemblea provinciale”, conformemente allo statuto formale della Provincia Autonoma di Vojvodina.

Allo stesso tempo viene modificata nuovamente la composizione del Consiglio Federale, che passa dai 6 rappresentanti della Vojvodina e i 4 del Kosovo a 5 rappresentanti per ciascuna provincia⁹. Nella sostanza, però, non vi è un significativo aumento di autonomia. La modifica alla Costituzione del 1946, trasferendo del tutto alle singole repubbliche il potere di creare e smantellare province autonome, introduce un sistema policentrista dannoso per alcune minoranze soprattutto. La discrezionalità delle repubbliche e lo statuto delle province autonome escludeva così la possibilità di creare una legislazione unica più forte delle dinamiche interne alle repubbliche.

Nel 1966 Tito firma un accordo con il Vaticano garantendo speciali libertà alla Chiesa cattolica romana di Jugoslavia; nel 1967 la Jugoslavia diviene il primo paese comunista ad aprire le frontiere a tutti i visitatori stranieri e lo stesso anno si schiera contro l’invasione sovietica della Cecoslovacchia nel 1968.

Tale invasione porta a un riavvicinamento dell’Albania con Tito e il Kosovo assume il ruolo di “ponte” tra i due Paesi. Si intensificano i rapporti di collaborazione culturale tra l’università di Pristina e Tirana. L’autonomia dei rapporti tra il Kosovo e Tirana riguarda solo la sfera culturale, mentre l’incremento dell’interscambio economico viene gestito direttamente da Belgrado. Nello stesso momento, in tutte le capitali jugoslave, gli studenti universitari organizzano per la prima volta grandi proteste, la più grande a Belgrado, per esprimere il loro malcontento riguardo alle pessime condizioni di vita e l’enorme distacco dai vicini Paesi europei, che erano invece in pieno sviluppo. Sulla scia di queste manifestazioni vengono organizzate a Pristina, capitale della Provincia Autonoma del Kosovo, imponenti manifestazioni con lo scopo di ottenere maggiore autonomia. La maggior parte di queste è violentemente repressa dalle forze di sicurezza. Durante il nono congresso della LCJ la richiesta di una Repubblica del Kosovo viene

⁹ The Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, 1963.

definitivamente respinta, ma Tito pone l'accento sull'importanza di una maggiore autonomia, non solo delle repubbliche ma anche delle province autonome.¹⁰

Nel 1971 Tito è rieletto presidente della Jugoslavia per la sesta volta. La rielezione coincide con una nuova ondata di proteste in Croazia, dove le spinte liberali della dirigenza del partito comunista croato provocano una forte repressione da parte di Tito ai danni dei membri del partito e soprattutto degli studenti croati protagonisti della Primavera croata, un movimento di protesta organizzato. Alla fine del 1973 circa duemila persone vengono perseguite per la partecipazione a tali eventi della Primavera croata.¹¹

Le numerose proteste all'inizio del decennio vedono un parziale esaudimento delle loro richieste con la promulgazione, nel 1974, di una nuova Costituzione. Tale, elaborata dallo sloveno Edvard Kardelj, prevede un assetto federale, basato su un'ampia sovranità interna delle Repubbliche, cui si riconosce perfino un esplicito diritto alla secessione dalla federazione jugoslava.

L'organizzazione dell'Assemblea nazionale viene nuovamente modificata. Viene istituita la Camera delle Repubbliche e delle Province, composta da 12 deputati per ciascuna repubblica e 8 per ciascuna provincia, mentre nella Camera Federale si arriva addirittura a 30 deputati per ciascuna repubblica e 20 per ciascuna provincia.

Questo apparato istituzionale rappresenta il tentativo di bilanciare le esigenze federali con le pressioni secessioniste che crescevano nelle repubbliche.¹²

A seguito delle modifiche costituzionali, il Kosovo inizia a essere rappresentato nel Parlamento jugoslavo e, come le altre repubbliche, acquisisce il potere di proporre leggi nella Camera delle Repubbliche e delle Province. Ottiene anche una rappresentanza nella Corte costituzionale.

Le province autonome acquisiscono quindi un potere di veto su tutte le materie che le riguardano, indebolendo di fatto il controllo di Belgrado: alla Repubblica di Serbia viene vietato di intervenire negli affari delle entità autonome non repubblicane contro il volere delle Assemblee di Novi Sad (capitale della Vojvodina) e di Pristina.¹³

L'aumento dell'autonomia della provincia porta a guardare con larga tolleranza alle istanze nazionalistiche albanesi in Kosovo. Solo un posto di lavoro su cinque è occupato da Serbi e Montenegrini, le informazioni vengono diffuse in albanese e per favorire lo studio della lingua e cultura albanese all'Università di Pristina viene istituita la Facoltà di albanologia. Allo stesso tempo i Serbi kosovari si trovano ad essere una minoranza etnica all'interno di un'entità a maggioranza albanese, cominciando a sviluppare una mentalità vittimistica.¹⁴ La Costituzione del 1974 rappresenta la realizzazione del progetto

¹⁰ M. Roux, *Le Kosovo: développement régional et intégration nationale en Yougoslavie*, in «Hérodote», n. 25/1982, edizioni Maspéro.

¹¹ T. Cipek, *Disidenti, opozicija i otpor – Hrvatska i Jugoslavija 1945-1990* [Dissidenti, opposizione e resistenza in Croazia e Jugoslavia 1945-1990], «Časopis za suvremenu povijest», 2/2007.

¹² V. Filippi, *Quarant'anni fa la Jugoslavia varava la sua ultima costituzione. Dopo di che, il diluvio*, in «East Journal», 3/12/2014.

¹³ The Constitution of Federal Republic of Yugoslavia, 1974.

¹⁴ M. Vickers, *op.cit.*

politico di Tito: il suo intento è infatti quello di tenere uniti i popoli jugoslavi puntando sulla limitazione delle spinte autonomiste e concedendo gradualmente sempre più poteri alle repubbliche. Da un lato riesce ad assicurare ai popoli jugoslavi una convivenza semi-pacifica, dall'altro però alimenta un sentimento di antagonismo tra le repubbliche jugoslave che si manifesta in modo cruciale nel decennio successivo alla sua morte, avvenuta nel maggio del 1980.

Dopo la morte di Tito, l'intero Paese è attanagliato da un senso di disorientamento. Soprattutto in Kosovo, gli Albanesi sentono di aver perso il loro protettore. Tito aveva pianificato la sua successione nella forma di una leadership collettiva composta di una presidenza rotante di otto membri, eletti sulla base di un'eguale rappresentanza delle sei repubbliche e delle due province autonome: egli sperava così che la sua composizione multi-etnica non avrebbe causato la disintegrazione della Jugoslavia. Per una definitiva risoluzione dei conflitti, però, mancava la forza necessaria, la volontà, le capacità politiche e, soprattutto, il necessario consenso sociale e politico.¹⁵

Nel 1981 il 77% della popolazione kosovara è di etnia albanese e solo il 13% di origine serba¹⁶: tra il 1971 e il 1981 circa 100 mila Serbi kosovari lasciano il Kosovo diretti verso le zone più ricche della Serbia e allo stesso tempo circa 45 mila Albanesi jugoslavi emigrano in Kosovo. Con 67 mila disoccupati, il Kosovo rappresenta la regione con il più alto tasso di disoccupazione dell'intera Jugoslavia.¹⁷

La pessima condizione economica e le spinte indipendentiste, dovute alla stragrande maggioranza albanese del Kosovo, pongono le basi per la più grande protesta della storia del Kosovo, esplosa la sera dell'11 marzo 1981 su iniziativa di un gruppo di studenti dell'Università di Pristina, che lamentavano gli scadenti servizi dell'Università. A seguito dell'arresto di alcuni studenti, il malcontento si sposta nelle strade di Pristina e nel giro di poche ore assume una dimensione più ampia, portando in piazza migliaia di persone, successivamente disperse dalle forze dell'ordine.¹⁸

Se all'inizio si tratta di una manifestazione studentesca, il 26 marzo 1981 migliaia di persone scendono nelle strade intonando canti nazionalisti albanesi, bruciando case e negozi di Serbi e Montenegrini ed invocando una riunificazione di Albania e Kosovo, finché vengono dispersi dalla polizia. Il 2 aprile la presidenza jugoslava dichiara lo stato di emergenza e trasferisce in Kosovo migliaia di truppe speciali, finché nel giro di pochi giorni tutte le rivolte vengono sedate, con un bilancio incerto di morti, tra 9 e 40.¹⁹

La primavera di Pristina, questo il nome dato alle proteste del 1981, aumenta esponenzialmente la diffusione del nazionalismo serbo all'interno della società e dell'opinione pubblica. Se da un lato le Repubbliche perseguono una politica indipendentista, Slovenia e Croazia su tutte, la Serbia considera ogni concessione come un affronto alla propria storia e al proprio ruolo-guida dei paesi jugoslavi. Emblematico

¹⁵ Ivi.

¹⁶ S. P. Ramet, *Central and Southeast European Politics since 1989*, Cambridge University Press, 2010.

¹⁷ M. Vickers, *op.cit.*

¹⁸ D. Jović, *Yugoslavia. A State that Withered Away*. Purdue University Press, 2009

¹⁹ Z. Antic, *Kosovo, one year after the riots*, Radio Free Europe, *Report/65*, 17/03/1982.

del sentimento nazionalista, propagatosi successivamente alla Costituzione del 1974, è un documento, a carattere confidenziale e non destinato alla pubblicazione, redatto tra il 1985 e il 1986 da alcuni membri dell'Accademia serba delle scienze e delle arti, noto come *Memorandum SANU*. Nel memorandum vengono esaminati i problemi del Paese e si propongono alcune vie d'uscita da una situazione ritenuta fallimentare. Nucleo del documento è l'idea che la Serbia si sia storicamente sempre sacrificata per il bene dell'intera Jugoslavia senza mai essere ripagata, anzi, ricevendo un trattamento di affossamento della propria identità culturale e spirituale, paragonabile a un genocidio. Per migliorare la condizione serba, il Memorandum chiede il ripristino della piena sovranità di Belgrado sulle province autonome del Kosovo e della Vojvodina.²⁰ Questa mentalità nazionalistica, basata sul detto vittimismo e fomentata dal Memorandum, contagia gran parte della società serba che si organizza, nella seconda metà degli anni '80, in massicce manifestazioni d'insofferenza nei confronti della situazione.²¹ In questa cornice di mobilitazione sociale si inquadrano i cambiamenti nella classe dirigente serba.

1.2 Milošević e la politica di riassimilazione

Nel 1986, a dimostrazione del crescente nazionalismo serbo, viene eletto presidente della Lega dei Comunisti di Serbia Slobodan Milošević, abile funzionario statale, pupillo del Presidente della Serbia Ivan Stambolić. La politica di Milošević si palesa da subito di matrice fortemente nazionalista e perfettamente rappresentante dell'opinione pubblica. Infatti, nell'aprile del 1987, Milošević si reca in Kosovo per monitorare il livello di tensione nella regione. Durante un intervento in pubblico, reagendo alla denuncia di un cittadino serbo vittima di violenze da parte di cittadini albanesi e sollecitato a gran voce da una folla di Serbi, dice: "*Nessuno avrà il permesso di toccarvi*"²².

È dunque subito evidente quale sia la sua posizione in merito alla questione del Kosovo. Grazie alla capacità di incarnare i sentimenti dell'opinione pubblica serba, nel giro di pochi anni compie una vera e propria scalata politica. Nel marzo del 1989 è infatti eletto presidente della Repubblica Socialista di Serbia, decretando, di fatto, l'inizio del processo di dissoluzione della Repubblica federale di Jugoslavia: a fronte del crescente serbocentrismo promosso da Milošević dall'inizio del suo mandato, le forti Repubbliche del nord, Slovenia e Croazia, iniziano a delineare i loro progetti indipendentisti.

Il 28 marzo 1989 vengono approvati, unilateralmente, degli emendamenti alla costituzione serba diretti a sopprimere l'autonomia del Kosovo stabilita dalla costituzione titina del 1974. Viene revocato, allo

²⁰ L. Sell, *Slobodan Milosevic and the destruction of Yugoslavia*. Duke University Press, 2002.

²¹ J. Pirjevec, *Le guerre jugoslave, 1991-1999*, Torino, Einaudi, 2001.

²² BBC video documentary, "*The Death of Yugoslavia*", 1995.

stesso modo, lo *status* goduto dalla lingua albanese-kosovara (lingua co-ufficiale nel Kosovo insieme al serbo-croato). La decisione viene presa univocamente dalla Lega dei Comunisti di Serbia, di cui Milošević è segretario generale, e appoggiata da quasi tutta l'opinione pubblica serba, che guarda al Kosovo attraverso il prisma dei propri miti nazionalistici che vedono il Kosovo terra sacra serba usurpata dagli Albanesi.²³

La provincia perde dunque la sua qualifica di entità sociopolitica e viene privata del proprio peso specifico nell'organizzazione statale raggiunta con la Costituzione del 1974. Il processo di ridefinizione dello *status* costituzionale e legale del Kosovo è accompagnato da una forte repressione da parte della Serbia di qualsiasi resistenza e opposizione albanese. La nuova costituzione definisce lo *status* delle province come una forma di "autonomia territoriale", concedendo loro il diritto di creare dei propri statuti, solo dopo aver ottenuto l'assenso dell'Assemblea Nazionale Jugoslava²⁴.

Nella primavera del 1989, dopo la revoca dell'autonomia, esplode nel Kosovo una grande ondata di manifestazioni, anch'esse represses indiscriminatamente con violenza dalle autorità (le stime albanesi parlano di 200 morti solamente tra gennaio e febbraio). Nel 1990 migliaia di bambini vengono ricoverati in ospedale a causa di dolori e nausea: risultò, in seguito a delle indagini tossicologiche condotte dalle Nazioni Unite, che si trattava di avvelenamento da sostanze tossiche, sviluppate dall'esercito jugoslavo per attacchi chimici.²⁵

La politica di riassimilazione di Milošević si concretizza, tra il 1989 e il 1991, nella produzione di una legislazione pesantemente discriminatoria nei confronti degli Albanesi: istituzione di premi per l'emigrazione e misure di pianificazione familiare per gli Albanesi, chiusura del quotidiano albanese *Rilindja*, soppressione dell'Accademia delle arti e scienze del Kosovo, licenziamenti di Albanesi nelle varie branche dell'amministrazione, dichiarazione di nullità retroattiva delle vendite ad Albanesi di proprietà di Serbi emigrati. I Serbi beneficiano invece di sostegni finanziari, di case e terre a titolo gratuito. Viene inoltre deciso che ogni assunzione di un lavoratore albanese debba essere seguita dall'assunzione di un lavoratore serbo. Tra il 1989 e il 1992 vengono licenziati 1855 medici e 1550 giornalisti, sospesi gli stipendi ai professori albanesi e all'Università di Pristina assume la guida un rettore serbo, che dichiara come il nuovo corso "*si pone il traguardo di restaurare il pensiero serbo in Kosovo*".²⁶

Unica sacca di resistenza istituzionale rappresentante della provincia kosovara è l'Assemblea del Parlamento del Kosovo, composta da 114 rappresentanti albanesi. Il 2 luglio 1990 lo svolgimento della riunione dell'Assemblea viene impedita dalle porte sbarrate ai parlamentari. I rappresentanti albanesi, rivendicando il diritto all'autodeterminazione, proclamano, in segno di protesta, l'indipendenza del Kosovo, formalizzandone la decisione con una legge che rescinde ogni legame con la Serbia. Il 28 settembre 1990 come risposta alla dichiarazione kosovara di indipendenza, Belgrado elabora una nuova Costituzione

²³ J. Pirjevec, *op.cit.*

²⁴ M. Vickers, *op.cit.*

²⁵ N. Malcolm, *Kosovo: A Short History*. New York University Press, 1998.

²⁶ A. Marzo Magno, *op.cit.*

con cui viene abolito, formalmente, il carattere particolare del Kosovo e della Vojvodina nell'ordinamento federale jugoslavo. Un anno dopo, a seguito della brutale politica persecutoria messa in atto da Milošević, i leader kosovari, sull'esempio della Slovenia e della Croazia (che dichiarano l'indipendenza tramite referendum rispettivamente nel 1990 e nel 1991), indicano un referendum clandestino, a cui partecipano l'87% degli aventi diritto. Più del 99% degli elettori votano in favore dell'indipendenza, proclamata dall'Assemblea del Parlamento del Kosovo il 19 ottobre 1991, ma che viene riconosciuta solamente dall'Albania²⁷.

1.3 La Lega democratica del Kosovo LDK e l'Esercito di liberazione kosovaro UCK

Nel 1989 Ibrahim Rugova, professore e scrittore albanese, fonda la Lega democratica del Kosovo (LDK). Noto per la sua visione non violenta della lotta di liberazione,²⁸ Rugova professa una lotta non provocatoria, basata sul pacifismo e sull'internazionalizzazione della questione, sperando in una presa di posizione della comunità internazionale, auspicabile tramite la pubblicazione delle documentazioni sulle evidenti violazioni di diritti perpetrate ai danni della comunità albanese del Kosovo. La linea di condotta dettata da Rugova prevede il boicottaggio sistematico delle elezioni serbe, tattica che provoca due conseguenze sfavorevoli alla posizione kosovara. Da una parte, non prendendo una posizione netta all'interno dei processi istituzionali, Milošević è lasciato libero di concentrare le proprie attenzioni su quanto succede in Croazia e in Bosnia-Erzegovina; dall'altra, la mancata risonanza internazionale provocata dall'assenza di una compatta protesta in Kosovo, porta la stessa comunità internazionale a credere che la questione kosovara fosse meno importante delle questioni croate e bosniache. Rugova viene quindi tollerato dal regime e visto come il male minore, nella convinzione che la sua scomparsa avrebbe compromesso una situazione tutto sommato controllabile. Conseguentemente riemerge nella provincia una qualche attività editoriale e una modesta economia che approfitta della "coesistenza ostile" con le autorità serbe, le quali rinunciano a chiedere il pagamento delle tasse e delle bollette di acqua, luce e gas, e ad arruolare giovani albanesi nell'esercito.²⁹

I kosovari, dunque, creano una sorta di "Stato ombra", una realtà parallela finanziata tramite una tassa del 3% sul reddito dei circa 500 mila connazionali emigrati. Vengono istituite le essenziali strutture politiche, culturali, sociali, mediche e di informazione, sfruttando il personale licenziato dai Serbi. Ovviamente si trattava di strutture con ridotte capacità, essendo costrette ad operare in semiclandestinità e

²⁷ Statement of Prime Minister of Albania Mr. Sali Berisha on Recognition of Independence of Kosova, 18/02/1998.

²⁸ J. Pirjevec, *op.cit.*

²⁹ Ivi.

in condizioni precarie.³⁰ Insistendo nella resistenza passiva, però, i kosovari condannano sé stessi ad una situazione in cui la comunità internazionale, soddisfatta dell'apparente tranquillità che regnava nel Kosovo, non sente il bisogno di affrontare in modo serio la condizione anomala in cui i kosovari si trovano. In tutto ciò, l'Albania, che avrebbe potuto svolgere un'importante funzione all'interno della comunità internazionale, si limita ad effettuare solamente un riconoscimento formale del Kosovo, essendo occupata a risolvere le pessime condizioni interne causate dai cinquanta anni di dominio comunista e dalle turbolenze interne successive (crisi delle "piramidi finanziarie" ecc.).

Nonostante il malcontento diffuso in tutta la Jugoslavia rappresenti il terreno adatto per un sovvertimento dello status quo, i politici albanesi, sulla base della convinzione di poter sconfiggere i Serbi senza combattere, non prendono in considerazione la proposta della Croazia di creare un fronte antiserbo,³¹ poiché essi perseguono piuttosto l'indipendenza del Kosovo secondo le aspirazioni di Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Macedonia, cui la CE, nel 1991, sembrava favorevole. Tale decisione si rivela, però, sbagliata.

Il 27 agosto 1991, la Comunità Europea convoca una riunione ministeriale a Bruxelles dove viene decisa l'istituzione di una Conferenza europea per la pace in Jugoslavia, nel cui ambito viene creata una Commissione di Arbitrato di 5 membri, scelti tra i presidenti delle corti costituzionali dei 12 paesi della CE. Il compito della *Commissione Badinter* è piuttosto vago (Pellet) : se in principio essa avrebbe dovuto emanare decisioni vincolanti su richiesta delle autorità jugoslave, in seguito, vista la mancata istituzione di ufficiali procedure consultive, la Commissione si limita ad emanare pareri su richiesta del Presidente della Conferenza di pace, della Serbia e della CE.

Nel parere numero 1, la Commissione prende atto del processo di dissoluzione della Jugoslavia e stabilisce che il processo di successione debba essere conforme ai principi e alle norme del diritto internazionale, con particolare riguardo ai diritti umani e ai diritti delle minoranze. Infatti, nel parere numero 2, la Commissione delibera che solamente la Repubblica di Macedonia e la Repubblica di Slovenia rispettano i principi del diritto internazionale, formulando riserve sulla Croazia in relazione ai diritti delle minoranze e rifiutando la richiesta della Bosnia-Erzegovina. Nello stesso parere, la Commissione aggiunge un'importante considerazione, fondamentale anche per prevedere l'esito di una possibile richiesta d'indipendenza kosovara:

*"whatever the circumstances, the right to self-determination must not involve changes to existing frontiers at the time of independence (uti possidetis juris) except where the states concerned agree otherwise."*³²

³⁰ A. Marzo Magno, *op.cit.*

³¹ S. Troebst, *Conflict in Kosovo: Failure of Prevention?*, ECMI Working Paper #1, 05/1998.

³² A. Pellet, *"The opinions of the Badinter Arbitration Committee. A Second Breath for the Self-Determination of Peoples"*, 2009.

La tensione tra diritto eventuale all'autodeterminazione esterna e principio di inviolabilità delle frontiere viene dunque risolto in favore di quest'ultimo.

C'era poi anche la consapevolezza politica che il riconoscimento dell'indipendenza kosovara avrebbe destabilizzato l'ordine dell'intera regione.

Il 24 maggio 1992, nonostante il fallimento del tentato appoggio ad opera dell'Unione Europea, la leadership politica kosovara organizza, tramite la Lega democratica del Kosovo (LDK), elezioni clandestine e le vince in maniera plebiscitaria.

L'unico intervento specifico della comunità internazionale nella questione kosovara fu poi l'istituzione ad opera del CSCE, a seguito della Dichiarazione sulla crisi jugoslava dei capi di Stato e di Governo al summit di Helsinki del 10 luglio del 1992³³, di una "missione di osservatori di lunga durata", incaricata di monitorare la situazione in Kosovo, Sandjak e Vojvodina³⁴, conclusasi nel giro di pochi mesi.

Questa situazione di stallo entra in crisi dopo gli accordi di Dayton del 1995 e la decisione dell'Unione europea di riconoscere, nel 1996, la Repubblica federale jugoslava, ormai ridotta alle due Repubbliche di Serbia e Montenegro. A seguito del suo contributo alla cessazione del conflitto serbo-bosniaco, Milošević appare agli occhi dell'Unione Europea come un pacificatore, tanto che, riguardo alla questione kosovara, Bruxelles si limita a dire che un atteggiamento costruttivo avrebbe nettamente favorito un miglioramento delle relazioni internazionali della nuova Jugoslavia. In questo modo, la "disobbedienza civile" e la "resistenza passiva" teorizzate da Rugova finiscono gradualmente per perdere il consenso della popolazione kosovara-albanese. Nel 1996, durante il funerale di un professore albanese ucciso da un poliziotto serbo, alcuni guerriglieri mascherati annunciano la nascita dell'Esercito di liberazione nazionale, divenuto ben presto famoso sotto l'acronimo UCK (*Ushtria Çlirimtare es Kosoves*).

Tra il 1996 e il 1997, l'UCK realizza un gran numero di operazioni militari, colpendo indiscriminatamente sia Serbi che Albanesi accusati di favoreggiamento della Serbia. Solo nel 1997 si contano 14 attentati, grazie ai quali aumenta in larga misura il controllo del territorio kosovaro da parte dell'UCK. Il vortice di violenze rende necessaria, su indicazione degli Stati Uniti, la riattivazione del Gruppo di contatto, un organismo formato da rappresentanti di Stati Uniti, Russia, Germania, Francia, Gran Bretagna e Italia, già in funzione nel conflitto di Bosnia-Erzegovina, con il compito di formulare proposte di pace per la risoluzione del conflitto kosovaro. Alle azioni dell'Esercito di liberazione nazionale il regime serbo risponde, tra febbraio e marzo 1998, con una dura offensiva contro alcuni villaggi della regione di Drenica, territorio in mano all'UCK. Il bilancio delle vittime porta, il 9 marzo 1998, alla formulazione da parte del Gruppo di contatto di un Piano d'azione, che per la prima volta fa riferimento, oltre che alla cessazione delle ostilità e alla ripresa dei dialoghi con le autorità albanesi, all'ipotesi di un'amministrazione internazionale del Kosovo.

³³ CSCE, *Helsinki document 1992: The challenges of change*, 9-10/07/1992.

³⁴ CSCE, *Fifteenth meeting of the Committee of senior officials*, Journal No.2, 1992.

Il Piano d'azione stabilì anche il 25 marzo come termine ultimo per il ritiro delle truppe serbe dal Kosovo. Vista l'inerzia di Milošević, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite arriva alla formulazione della Risoluzione 1160/1998.

1.4 L Le Risoluzioni C.d.S. NU 1160 (1998) e 1199 (1998), l'operazione *Allied Force*

La Risoluzione 1160/1998 condanna l'uso eccessivo della forza sia della polizia serba che dell'UCK; essa sollecita entrambe le parti a ricercare una soluzione politica della crisi e a negoziare uno *status* amministrativo del Kosovo, offrendo la disponibilità mediatrice del Gruppo di contatto. La Risoluzione invita inoltre il presidente Milošević a ritirare le forze speciali dal Kosovo e a garantire l'ingresso delle organizzazioni umanitarie e dei rappresentanti di OSCE ed ONU.³⁵

Il contenuto della Risoluzione è stato ritenuto da vari Stati il frutto di un atteggiamento troppo debole nei confronti della Serbia. Il motivo della mano leggera è stato dovuto all'opposizione della Russia, in Consiglio di Sicurezza, ad accettare misure più severe contro la Serbia.

Oltre allo storico legame che unisce i due Stati, un eventuale sostegno della Russia alla causa kosovara avrebbe creato un precedente per il quale la Russia avrebbe dovuto garantire la stessa sorte ai propri, numerosi, territori interni in cerca di autonomia. In effetti, come affermato successivamente da Vladimir Putin: "*Se si può garantire la piena indipendenza alla popolazione del Kosovo, perché dovremmo negarla all'Abkhazia e all'Ossezia del Sud?*"³⁶

Il compromesso con la Russia raggiunto in Consiglio di Sicurezza sulle misure concernenti la Serbia, porterà successivamente l'Unione Europea, gli Stati Uniti, il Canada e il Giappone ad adottare individualmente sanzioni di carattere economico nei confronti della Serbia per i suoi comportamenti sulla questione kosovara e in particolare sul non rispetto della già debole Risoluzione 1160/1998. La non ottemperanza da parte della Serbia alle disposizioni della Risoluzione porterà inoltre, l'11 giugno dello stesso anno, il Consiglio dell'Alleanza della NATO a organizzare un'esercitazione aerea negli spazi aerei albanesi e macedoni, denominata "Determined Falcon"³⁷ e a decidere di prendere in considerazione tutte le operazioni militari appropriate per risolvere la questione kosovara.³⁸

Questa presa di posizione della NATO fa emergere un importante punto di frizione, riguardante la sua relazione con il Consiglio di Sicurezza, in cui la presenza e il conseguente potere di veto di Russia e Cina ostacolano l'adozione di una linea unica e condivisa rispetto alla crisi. Se si assume infatti che secondo

³⁵ UN Security Council, Security Council resolution 1160 (1998) 31 March 1998, S/RES/1160.

³⁶ T. Judah, *Kosovo: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

³⁷ NATO newsroom: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_25839.htm?selectedLocale=en, 15/07/1998.

³⁸ North Atlantic Council in Defense Ministers session, M-NAC-D-1(98)77, 11/07/1998.

l'articolo 7 del Trattato della NATO esso *“non pregiudica e non dovrà essere considerato in alcun modo lesivo dei diritti e degli obblighi derivanti dallo Statuto alle parti che sono membri delle Nazioni Unite o della responsabilità primaria del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.”*³⁹, è chiaro che ogni azione militare ad opera della NATO debba essere soggetta a un'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, secondo la prassi che ormai era seguita in quel periodo nell'attività del Consiglio di Sicurezza. Ma la posizione degli Stati Uniti nel quadro della NATO avrà la meglio. Come infatti sarà affermato dal Segretario di Stato americano Madeleine Albright, *“We should also recognize that NATO must be better equipped to respond to non-Article V crises as well. For if these threats are not addressed early and effectively, they could grow into Article V threats. We must be prepared because we know that events beyond NATO's immediate borders can affect vital Alliance interests. This is why we acted in Bosnia. This is why we have come together to prevent renewed violence in Kosovo. Common sense tells us that it is sometimes better to deal with instability when it is still at arm's length than to wait until it is at our doorstep.”*⁴⁰

Ad ulteriore testimonianza dell'importanza cruciale di questa affermazione come spartiacque nell'atteggiamento delle Nazioni Unite, viene approvata dal Consiglio di Sicurezza una nuova Risoluzione, la numero 1199 del 23 settembre 1998, che anzitutto condanna l'uso indiscriminato ed eccessivo della violenza ad opera delle forze armate serbe. Poiché, inoltre, le stime del mese di settembre di quell'anno mostrano che circa 700mila persone erano state colpite, direttamente o indirettamente, dalla crisi in atto in Kosovo, la Risoluzione accerta una grave catastrofe umanitaria e continue e sistematiche violazioni dei diritti umani. La Risoluzione definisce quindi la situazione kosovara come una minaccia alla pace e alla sicurezza della regione, invitando nuovamente le parti a un immediato cessate-il-fuoco e a intraprendere negoziati per una soluzione pacifica. Se da una parte nella risoluzione non si fa riferimento alla possibilità di un intervento armato, vista l'opposizione di Russia e Cina, dall'altra, il 24 settembre, il Segretario Generale della NATO Javier Solana, autorizza l'Activation Warning (ACTWARN)⁴¹. Tramutato nell'ottobre nell'Activation Order, tale atto prevede che tutti gli Stati membri deleghino allo stesso Segretario generale la facoltà di decidere un intervento militare. L'8 ottobre, la leadership dell'UCK dichiara un cessate il fuoco, ritenendo che una mossa del genere avrebbe accresciuto la pressione internazionale su Milošević, favorendo la decisione della Nato di passare agli attacchi aerei⁴².

In risposta a ciò, il Ministro degli Esteri russo Igor Ivanov annuncia che, in sede di Consiglio di Sicurezza, la Russia avrebbe esercitato il proprio diritto di veto in caso di discussione riguardo a un intervento armato della NATO. La stessa linea viene adottata dalla Cina.

³⁹ North Atlantic Treaty Organization, *North Atlantic Treaty Charter*, Washington D.C., 1949.

⁴⁰ Secretary of State Madeleine K. Albright, *Statement to the North Atlantic Council*: <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981208.html>, 08/12/1998.

⁴¹ NATO newsroom: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_25809.htm?selectedLocale=en, 24/09/1998.

⁴² T. Youngs, *Kosovo: The Diplomatic and Military Options*, 27/10/1998.

Negli stessi giorni il Consiglio di Sicurezza prende atto che le misure decise con la Risoluzione 1199/1998 - su tutte il ritiro delle truppe speciali serbe dal Kosovo - non sono state eseguite. L'impossibilità di giungere a una posizione condivisa da tutti i 5 Membri permanenti in Consiglio di Sicurezza è sfruttata da Javier Solana che minaccia un raid aereo se la Serbia non avesse rispettato la Risoluzione.⁴³

Sentendosi alle strette, Milošević acconsente all'incontro con Richard Holbrooke, un diplomatico americano inviato speciale nei Balcani e accetta una lista di sei punti formulata dal Gruppo di contatto. In questi sei punti vengono sostanzialmente ribadite le richieste formulate precedentemente nelle risoluzioni: la fine dell'offensiva in Kosovo e il ritiro delle truppe serbe, la libertà di accesso agli osservatori internazionali e il ritorno dei profughi nelle proprie case. Inoltre, i ministri del Gruppo di contatto affermano che qualora Milošević non si adegua alle disposizioni, si passerebbe ad ulteriori misure *"including those which may require the authorization of a U.N. Security Council resolution"*⁴⁴, riferendosi implicitamente alla possibilità di un intervento militare.

Poco tempo dopo viene adottata dal Consiglio di Sicurezza la Risoluzione 1203/1998. In essa vengono richiamate ed enfatizzate le disposizioni delle precedenti Risoluzioni. Per la prima volta, però, viene affermato che *"in the event of an emergency, action may be needed to ensure their safety and freedom of movement as envisaged in the agreements"*⁴⁵, facendo intendere la volontà, da parte del Consiglio di Sicurezza, di valutare qualsiasi opzione possibile per la stabilizzazione della questione.

Ciò induce Milošević, il 27 ottobre, a ritirare 4000 soldati dal Kosovo. Nei mesi seguenti, i primi osservatori dell'OSCE arrivano nel Kosovo, nonostante le difficoltà fraposte dalla burocrazia serba e dalle difficili condizioni di intervento, tanto che la NATO stabilisce in Macedonia una *Extraction Force* di 1800 uomini pronti ad assistere gli osservatori in caso di pericolo. Nonostante questi passi in avanti, la trattativa diplomatica tra Milošević e il Gruppo di contatto rimane in una fase di stallo, a causa della scarsa collaborazione serba.

Gli ultimi mesi del 1998 vedono una forte ripresa degli scontri tra Serbia e UCK. Il culmine delle violenze viene raggiunto il 15 gennaio 1999, giorno in cui, nel villaggio di Račak, le truppe speciali serbe compiono uno sterminio di massa provocando la morte di 45 persone per vendicare l'uccisione di tre soldati serbi ad opera di combattenti kosovari. In seguito al rapporto degli osservatori internazionali giunti sul luogo, il massacro di Račak ottiene una grande risonanza mediatica nella comunità internazionale: essendosi trattato di un brutale massacro della popolazione civile a fini di pulizia etnica, si rende lampante la necessità di intervenire per fermare una ulteriore catastrofe umanitaria di maggiori dimensioni.

⁴³ N.A., *Kosovo: l'OTAN prête à frapper les Serbes*, «Le Monde», 08/10/1998.

⁴⁴ N.A., *Contact group: Serbia must end crackdown in Kosovo*, «CNN» 12/06/1998.

⁴⁵ UN Security Council, *Security Council resolution 1203 (1998) 24 October 1998*, S/RES/1203.

Nell'estremo tentativo di una risoluzione diplomatica, la NATO emette un solenne avvertimento: entrambe le parti devono rispondere alla convocazione a Rambouillet da parte del gruppo di contatto, fermare la violenza e rispettare l'accordo di ottobre, pena l'attacco NATO.⁴⁶

Il 6 febbraio si apre la riunione di Rambouillet, che vede la presenza, oltre che dei rappresentanti del Gruppo di contatto, delle delegazioni serba e albanese. In aggiunta ai punti di Holbrooke, si pianificano elezioni in Kosovo entro nove mesi dalla firma dell'Accordo al fine di dare a quel territorio istituzioni autonome che sarebbero state garantite dalla presenza di una forza multinazionale di mantenimento della pace sotto la guida della NATO, la KFOR.⁴⁷

Dall'inizio, però, è chiara la mancata predisposizione al dialogo della delegazione serba. Mentre la delegazione albanese è rappresentativa di tutti i più importanti gruppi dell'opinione pubblica kosovara, inclusi cinque rappresentanti dell'UCK, la delegazione serba è composta solamente da politici di basso rango, privi di vero potere decisionale, ai quali è stato ordinato dall'unico uomo con vero potere contrattuale, Milošević, di seguire una linea di condotta integralista, non disposta a concessioni. Nonostante una iniziale opposizione della delegazione albanese, Madeleine Albright riesce ad avere l'accordo dei kosovari albanesi grazie all'aggiunta nell'accordo di discussione di una clausola, abbastanza ambigua – e quindi aperta a una libera interpretazione – secondo la quale alla fine dei tre anni di amministrazione provvisoria, avrebbe avuto luogo una verifica della “volontà del popolo”.⁴⁸ Ma, dopo vari giorni di trattative, la delegazione serba rimane ferma nel rifiutare una presenza NATO sul proprio territorio.

Dopo l'ennesimo rifiuto di Milošević, alla fine di febbraio appare evidente come solo una vera minaccia militare avrebbe potuto intaccare la volontà del leader serbo. La fase finale della negoziazione risulta un passaggio molto controverso, poichè, come sostenuto dal Parlamento britannico, “*whatever the actual impact of the Military Annex of the Rambouillet proposals on the negotiations, NATO was guilty of a serious blunder in allowing a Status of Forces Agreement into the package which would never have been acceptable to the Yugoslav side, since it was a significant infringement of its sovereignty.*”⁴⁹

L'8 marzo Milošević conferma definitivamente di non essere disposto ad accettare la presenza di truppe straniere nel Kosovo; il successivo schieramento di ulteriori truppe nel Kosovo sancisce definitivamente la conclusione di qualsiasi trattativa diplomatica. Ultima campanella d'allarme è la decisione del 19 marzo da parte dell'OSCE di ritirare tutti gli osservatori internazionali che rischiavano di essere presi in ostaggio dai Serbi. Il 22 marzo, dopo un'ulteriore chiusura in un incontro tra Milošević e Holbrooke, quest'ultimo, di ritorno a Bruxelles, informò sconsolatamente Javier Solana che ormai si trattava solamente di un problema della NATO.

⁴⁶ Foreign Affairs Committee, House of Commons, *Kosovo, fourth report*, London, 2000.

⁴⁷ N. Canestrini, *L'accordo di Rambouillet*, Centro studi per la pace, 12/05/1999.

⁴⁸ Foreign Affairs Committee, House of Commons, *Kosovo, fourth report*, London, 2000.

⁴⁹ Ivi.

Il 23 marzo 1999, Javier Solana autorizza l'operazione "Allied Force", garantendo, in caso di minaccia jugoslava, la copertura ai governi degli Stati vicini. La sera del 24 marzo iniziano i primi raid aerei: si tratta della prima azione offensiva della NATO in tutta la sua storia, condotta in contrasto con il proprio Statuto e quello delle Nazioni Unite. Nel quadro NATO, l'opinione degli Stati membri non è però omogenea. Dall'inizio dei bombardamenti i governi di Grecia e Italia spingono, invano, per un ritorno a una soluzione diplomatica. È per questo che Belgrado interrompe le relazioni diplomatiche con gli Stati Uniti, la Gran Bretagna, la Francia e la Germania, ma non con la Grecia e l'Italia.

In generale, le maggiori potenze europee sono allineate al pensiero americano. La Gran Bretagna avrebbe riaffermato le sue relazioni speciali con gli Stati Uniti, la Francia sarebbe tornata in una posizione di rilievo dopo la violazione delle relazioni con la NATO provocata da De Gaulle e la Germania avrebbe partecipato per la prima volta a una guerra non contro ma al fianco delle Potenze europee. Gli obiettivi dichiarati dell'operazione erano assicurare la fine di tutte le azioni militari e degli scontri in Kosovo, far sì che le truppe serbe abbandonassero il Kosovo, raggiungere un accordo sulla presenza militare internazionale e favorire il ritorno dei rifugiati alle loro case, garantendo al contempo l'accesso agli aiuti umanitari.

Per quanto riguarda la partecipazione militare, l'uso delle forze della NATO non è omogeneo. Alcuni Stati restano esclusi dal conflitto: Islanda e Lussemburgo, prive di forze aeree, Grecia, non disposta a partecipare per motivi politici, e Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria, recentemente entrate nella NATO e prive di un adeguato arsenale. La forza militare della NATO è guidata principalmente dagli Stati Uniti: più della metà della forza aerea e la gestione delle operazioni sono affidate a una guida americana.

L'operazione militare prevede tre fasi: acquisizione da parte della NATO della superiorità aerea attraverso la distruzione dei radar e del sistema antiaereo serbo; attacco a installazioni militari e linee di rifornimento a sud del 44° parallelo; intervento sul supporto infrastrutturale dell'esercito serbo, telecomunicazioni, ponti, raffinerie e centrali elettriche dell'intera Serbia. In base ai piani, doveva aver luogo l'utilizzo delle sole forze aeree, evitando il più possibile il coinvolgimento delle truppe di terra al fine di limitare le perdite, come affermato da Bill Clinton: *"I don't intend to put our troops in Kosovo to fight a war"*.⁵⁰

Secondo i piani del generale Wesley Clark, una volta iniziati i bombardamenti, la Serbia sarebbe capitolata entro pochi giorni, come successo in Bosnia, rendendo inutile l'attivazione della seconda e terza fase.

Ai bombardamenti iniziali segue un'imponente crisi umanitaria: colonne di rifugiati albanesi sono spinte verso l'Albania e la Macedonia, decretando il più grande esodo europeo dalla Seconda guerra mondiale.

⁵⁰ F. Clines, *NATO Opens Broad Barrage Against Serbs as Clinton Denounces 'Brutal Repression'*, «The New York Times», 25/03/1999.

Le previsioni ottimistiche dell'operazione sono però disattese. Infatti, il 28 marzo Solana annuncia l'inizio della seconda fase, ampliando gli obiettivi con lo scopo di colpire tutte le infrastrutture militari sul territorio serbo. La discrepanza tra i piani della NATO e l'andamento dell'intervento è fonte di ampio dibattito, soprattutto dopo che in aprile viene aperta la terza fase e operato un massiccio rinforzo delle truppe NATO. Dai programmati turni di bombardamenti di 8 ore si passa a turni di 24 ore, espandendo ulteriormente gli obiettivi.

I bombardamenti a tappeto proseguono per i mesi di aprile e maggio. Durante questo periodo, il conflitto è fermo in una fase di stallo in cui alla graduale erosione delle infrastrutture e delle risorse militari serbe, corrisponde un aumento dell'esodo albanese. Inoltre, l'aumento dei bombardamenti NATO è direttamente proporzionale all'aumento di perdite civili, a causa dei numerosi errori dell'aviazione atlantica, dichiarati involontari dagli Stati Uniti.

È solo alla fine di maggio che le negoziazioni diplomatiche assumono un ruolo di primo piano. Dal 24 maggio, quasi tutta Belgrado rimane senza acqua e senza elettricità, sancendo un inesorabile indebolimento della resistenza serba. È così che, dopo una lunga mediazione tra Milošević e la delegazione internazionale, il leader serbo accetta il piano di pace per il Kosovo.

In seguito alla verifica dell'inizio del ritiro delle truppe serbe dal Kosovo, il 10 giugno 1999, dopo 77 giorni di bombardamenti, Javier Solana annuncia la sospensione della campagna militare. L'approvazione della Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza sancisce infine la cessazione del conflitto in Kosovo.

Capitolo 2

LA FINE DEL CONFLITTO DEL KOSOVO E IL POST-CONFLITTO

2.1 La Risoluzione NU 1244: profilo politico e giuridico

Il 10 giugno 1999, a seguito della resa jugoslava, il Consiglio di Sicurezza – composto, oltre che dai Membri permanenti, da Argentina, Bahrein, Brasile, Canada, Gabon, Gambia, Malesia, Namibia, Paesi Bassi e Slovenia – agendo ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, approva la Risoluzione 1244/1999 con il voto favorevole di 14 Stati e l’astensione della Cina. La condotta cinese, peraltro contraria sin dall’inizio all’intervento militare della NATO, è ora motivata anche da quanto purtroppo avvenuto a Belgrado il 7 maggio 1999: durante un bombardamento notturno ad opera della NATO, tre ordigni colpiscono l’ambasciata della Cina, provocando la morte di tre giornalisti cinesi e il ferimento di venti persone tra cui alcuni diplomatici⁵¹. Nonostante ciò, grazie all’accettazione delle condizioni di pace da parte della Repubblica Federale di Jugoslavia, la Cina rinuncia all’utilizzo del c.d. potere di veto, e ciò ai fini di una soluzione definitiva della questione kosovara.

Obiettivo primario delle Nazioni Unite è infatti quello di risolvere la grave situazione umanitaria in Kosovo e provvedere al libero e sicuro ritorno nelle proprie abitazioni di tutti i rifugiati in Albania e Macedonia, che, secondo il rapporto dell’UNHCR, supera, al termine della guerra, le 750 mila unità⁵².

Nel preambolo della Risoluzione viene ribadita la responsabilità primaria del Consiglio di Sicurezza nel mantenimento della pace internazionale e la mancata ottemperanza della Serbia alle disposizioni delle risoluzioni 1160, 1199, 1203 e 1239 viene considerata come giustificazione di una nuova presa di posizione. Il Consiglio di Sicurezza accoglie la dichiarazione dei principi generali sulla soluzione politica della crisi del Kosovo, elaborata il 6 maggio 1999 nella riunione dei Ministri degli esteri del G8. Nella dichiarazione, inserita nell’allegato numero 1 della risoluzione, è riportato che i capi di Stato e di Governo degli Stati del G8 sono stati istruiti alla preparazione di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza: *“In order to implement these principles, the G8 Foreign Ministers instructed their Political Directors to prepare elements of a United Nations Security Council resolution”*. Tutti i principi elaborati nella dichiarazione sono presenti nel testo della Risoluzione, che inoltre richiama e ribadisce gli obiettivi già stabiliti dalle risoluzioni precedenti: viene riaffermato il diritto dei rifugiati di tornare in sicurezza nelle proprie case, viene ribadita la giurisdizione del Tribunale Penale Internazionale per i crimini dell’Ex Jugoslavia, viene riaffermato l’impegno degli Stati membri a preservare la sovranità e l’integrità territoriale della Jugoslavia, e viene riaffermata la necessità di sostanziale autonomia e autogoverno per il Kosovo.

⁵¹ K. Ponniah, *“The night the US bombed a Chinese embassy”*, «BBC News», 07/05/1999.

⁵² UNHCR, *The Kosovo refugee crisis*, 02/2000.

È richiesta a tali fini la piena collaborazione della Repubblica Federale di Jugoslavia e l'immediata e verificabile cessazione della violenza in Kosovo; viene deciso il ritiro in tempi rapidi di tutte le forze militari, paramilitari e di polizia e che un numero concordato di militari serbi e jugoslavi avrebbero avuto il permesso di ritornare in Kosovo per svolgere le funzioni decise in conformità dell'allegato numero 2.

Inoltre, la Risoluzione autorizza gli Stati membri e le principali organizzazioni internazionali a istituire e inviare in Kosovo una forza internazionale di sicurezza, che avrebbe avuto la competenza di impedire il ritorno alle ostilità, di demilitarizzare l'UCK e gli altri gruppi armati kosovari, stabilire le condizioni per il ritorno in sicurezza dei rifugiati, di monitorare, insieme a un contingente civile internazionale, le frontiere e assicurare la libertà di movimento.

Si decide quindi l'istituzione di una presenza civile internazionale con il compito di provvedere a un'amministrazione *ad interim* del Kosovo e assistere così il popolo kosovaro nella transizione verso l'autonomia dalla Jugoslavia e verso lo sviluppo di istituzioni democratiche. I compiti della presenza civile riguardano l'esecuzione delle funzioni amministrative basilari, l'organizzazione e la supervisione delle istituzioni democratiche e la facilitazione del processo politico di definizione del futuro *status* del Kosovo. Inoltre, fondamentali per la rinascita del paese sarebbero stati il supporto alla ricostruzione delle infrastrutture e agli aiuti umanitari, il mantenimento dell'ordine legale e la protezione e promozione dei diritti umani.

L'ultima parte della Risoluzione sollecita gli Stati membri delle Nazioni Unite a contribuire alla ricostruzione economica e sociale del paese, facilitare il ritorno dei profughi e in modo più generale a dare la piena cooperazione. Inoltre viene annullato l'embargo deciso con la Risoluzione 1160/1998 con riguardo a tutti i materiali necessari per lo svolgimento delle funzioni delle forze internazionali⁵³.

Infine, l'allegato numero 2 enuncia i principi da applicare per la soluzione della crisi, asserendo esplicitamente che la forza internazionale di sicurezza sarebbe stata principalmente trainata dalla NATO. Stabilisce poi le condizioni per il rientro delle forze militari jugoslave: collaborazione con le missioni internazionali, collaborazione alla bonifica dei campi minati, stanziamento di truppe nei siti del patrimonio serbo e alle frontiere più importanti. Decide infine la supervisione dell'UNHCR per il ritorno dei profughi e le modalità di ritiro e smantellamento delle forze armate serbe in Kosovo⁵⁴.

⁵³ UN Security Council, *Security Council resolution 1244 (1999) 10 June 1999*, S/RES/1244.

⁵⁴ UN Security Council, *Annex 2 Security Council resolution 1244 (1999) 10 June 1999*, S/RES/1244.

2.2 La Missione KFOR e il protettorato UNMIK

Subito dopo l'adozione della Risoluzione 1244/1999 il generale britannico Michael Jackson, in base alle disposizioni del Patto atlantico, avvia la preparazione dell'impiego di forze di sicurezza in Kosovo e realizza poi la programmata missione internazionale. Gli obiettivi della missione, espressi nella Risoluzione, sono i seguenti: “*Establish and maintain a secure environment in Kosovo, including public safety and order.*”

Le prime 20 mila truppe NATO entrano in Kosovo all'alba del 12 giugno e alla fine del mese arriveranno alle 50 mila unità⁵⁵. L'afflusso dei militari atlantici avviene in contemporanea con il ritiro delle truppe serbe, terminato il 20 giugno. La missione KFOR si compone di cinque contingenti multinazionali, ciascuno guidato da uno Stato designato a tal fine. Sebbene ogni contingente sia responsabile di una specifica area, tutti rientrano sotto l'autorità del comandante KFOR. Gli Stati Uniti sono responsabili dell'area est, la Francia dell'area nord, l'Italia dell'area ovest, la Germania dell'area sud e il Regno Unito dell'area centrale. Oltre ai membri della NATO, partecipano alla missione altri Stati anzitutto la Russia e l'Austria. Inoltre, sull'esempio del successo ottenuto in Bosnia-Erzegovina, viene creata un'unità speciale (*Multinational Specialized Unit – MSU*) composta da un reggimento di carabinieri italiani, specializzati nella lotta al crimine organizzato e al terrorismo, e da un plotone di soldati estoni⁵⁶. Compito del MSU è di fornire risorse investigative e di intelligence per facilitare il lavoro sul campo dei soldati KFOR. Dopo soli tre mesi in Kosovo, le truppe KFOR arrestano centinaia di sospetti criminali, confiscano armi e munizioni e ristabiliscono la stabilità in gran parte della provincia. Anche il delicato lavoro di demilitarizzazione del KLA e dei gruppi terroristici, indicato dalla Risoluzione 1244/1999 come uno dei compiti principali, viene portato a termine a fine settembre 1999, grazie a un'opera di trasformazione del gruppo armato in forze di polizia ufficiali⁵⁷.

La sfida più ardua è senza dubbio quella di coordinare in modo efficace l'impiego di così tante truppe provenienti da decine di paesi diversi, in un paese in via di formazione in cui la stragrande maggioranza della popolazione vive in condizioni di povertà e analfabetismo, senza un sistema scolastico e priva di coscienza civile e politica⁵⁸. Nonostante le difficoltà, nel giro di pochi anni le unità della KFOR vengono ridotte a 39 mila nel 2002 fino ad arrivare a 17 mila alla fine del 2003⁵⁹.

Per quanto riguarda la presenza civile internazionale, il 10 giugno 1999 viene istituita la *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK), incaricata di “*aiutare ad assicurare le*

⁵⁵ NATO, KFOR Chronicle Archive. 13/03/2007.

⁵⁶ SFOR Fact Sheet, <https://www.nato.int/sfor/factsheet/msu/t040809a.htm>, 08/2004.

⁵⁷ L. Wentz, *Lessons from Kosovo. The KFOR Experience*. CCRP, 2002.

⁵⁸ Foreign Affairs Committee, House of Commons, *Kosovo, fourth report*, London, 2000.

⁵⁹ NATO, *Kosovo Force (KFOR): how did it evolve?* 20/02/2008.

condizioni per una pacifica e normale vita per tutti gli abitanti del Kosovo e per una avanzata stabilità nella regione dei Balcani occidentali”

L’UNMIK detiene l’autorità sul territorio e sulle persone del Kosovo, compresi tutti i poteri legislativi ed esecutivi e l’amministrazione del sistema giudiziario. Il comando della missione spetta al Rappresentante Speciale del Segretario Generale, il francese Bernard Kouchner, che gestisce tutti gli aspetti delle operazioni.

La missione UNMIK è divisa in quattro pilastri, ognuno dei quali è affidato a un organo differente. Sotto le Nazioni Unite ricade il primo, riguardante l’amministrazione civile, e il secondo, destinato specificatamente all’UNHCR, riguarda l’assistenza umanitaria. Il terzo pilastro è dedicato alla democratizzazione e alla costruzione delle istituzioni ed è affidato all’OSCE. L’ultimo pilastro riguarda la ricostruzione e lo sviluppo dell’economia, della cui direzione è incaricata l’Unione Europea⁶⁰.

La strategia d’azione dell’UNMIK è enunciata la prima volta nel Rapporto del Segretario Generale dell’UNMIK al Consiglio di Sicurezza del 12 luglio 1999. In tale rapporto si enuncia che l’azione della missione sarà ripartita in cinque fasi.

La prima fase consiste nello stabilimento e nel consolidamento dell’autorità dell’UNMIK tramite la creazione di proprie strutture amministrative. Per incentivare la partecipazione della popolazione vengono creati dei corpi di consultazione locali. Parallelamente, il dispiegamento dei corpi di polizia in dotazione all’UNMIK è utilizzato per risolvere la questione di maggiore priorità: il ritorno dei rifugiati e la restaurazione dei servizi pubblici. Infine, si comincia a stilare un piano di ripresa dell’economia finalizzato alla stabilizzazione di un’economia autosufficiente.

Qualora le condizioni basiche di stabilità venissero raggiunte, si passerebbe alla seconda fase, nella quale la missione si focalizzerebbe sull’amministrazione dei servizi sociali e sul consolidamento dello stato di diritto, informando la popolazione sul concetto della rappresentanza politica e assistendola nella creazione di partiti politici. Dovrebbe essere inoltre incoraggiata la creazione di organi di informazione con l’obiettivo di promuovere la riconciliazione dei gruppi etnici. Nella parte finale della seconda fase, in caso di raggiungimento dei risultati attesi, l’amministrazione dei settori della sanità e dell’educazione sarebbe passata alle autorità locali e possibilmente alle autorità regionali.

Una volta soddisfatti tutti i requisiti stabiliti, l’apertura della terza fase concentrerebbe tutta l’attenzione sulla promozione e tenuta di libere elezioni, il cui svolgimento verrebbe affidato alla *Kosovo Transitional Authority*. Ciò richiederebbe che l’UNMIK assicuri le necessarie precondizioni per una totale libertà di espressione e di assemblea e che tutti i partiti godano delle stesse possibilità di condurre delle campagne elettorali. Durante questa fase si procederebbe altresì all’elaborazione di progetti di determinazione dello *status* futuro del Kosovo, secondo le previsioni dell’accordo di Rambouillet.

⁶⁰ Report of the Secretary-General pursuant to par.10 of UNSCR 1244, 12/06/1999, S/1999/672.

Nella quarta fase, l'UNMIK dovrebbe assistere i vincitori delle elezioni nei loro sforzi di creare e organizzare autonome istituzioni democratiche. Una volta stabilite le istituzioni, l'UNMIK trasferirebbe ad esse le responsabilità amministrative, mantenendo il ruolo di supervisione e di sostegno al consolidamento di tali istituzioni provvisorie. Terminato il processo di definizione delle autonome istituzioni del Kosovo, la quinta fase dipenderebbe da un accordo finale sullo *status* del Kosovo. In caso di esito positivo, l'UNMIK provvederebbe a un finale e definitivo trasferimento dell'autorità delle istituzioni provvisorie a quelle ufficiali kosovare⁶¹.

2.3 Dal 1999 alla dichiarazione di indipendenza del 2008

Durante il primo anno di amministrazione internazionale, come emerge dal rapporto del Segretario Generale dell'UNMIK, la missione delle Nazioni Unite consolida tutte le strutture, centrali e locali, attraverso le quali la popolazione kosovara partecipa all'amministrazione provvisoria della provincia. Tramite l'adesione di tutte le minoranze presenti, le strutture assumono una composizione che riflette fedelmente la composizione etnica della popolazione. Nonostante ciò, la situazione della sicurezza rimane molto fragile e ripetutamente soggetta a focolai di violenza nei confronti delle comunità non albanesi⁶².

Da subito viene affrontata una delle principali problematiche in cima all'agenda dell'UNMIK: la demilitarizzazione dell'UCK. Durante il mese di settembre 1999, il Generale Michael Jackson e il Comandante Generale dell'UCK Hashim Taçi, al tempo stesso Primo Ministro del Governo provvisorio del Kosovo, firmano un accordo sulla demilitarizzazione e trasformazione dell'Esercito ribelle. Il 20 settembre il Rappresentante Speciale del Segretario Generale Bernard Kouchner firma il Regolamento n. 1998/8 sancendo la nascita del *Kosovo Protection Corps* KPC e il trasferimento in esso della maggior parte dei guerriglieri dell'UCK. Il KPC viene istituito come un servizio di emergenza civile, senza nessun potere e ruolo nel mantenimento dell'ordine. Il KPC ha il compito di fornire servizi di risposta alle emergenze, eseguire azioni di ricerca e salvataggio, offrire assistenza umanitaria nelle aree isolate, assistere nello sminamento e contribuire alla ricostruzione delle infrastrutture e delle strutture cardine per lo sviluppo delle comunità cittadine, come librerie, parchi e centri ricreativi⁶³.

Il 28 ottobre 1999 hanno luogo le prime elezioni municipali patrocinate dall'UNMIK. Da inquadrare nella funzione di supervisione del processo di transizione democratica, le prime elezioni del Kosovo sotto amministrazione provvisoria sono, come riportato nel rapporto del Segretario Generale, un vero e proprio

⁶¹ Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 12/07/1999, S/1999/779.

⁶² Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 06/06/2000, S/2000/538.

⁶³ UNMIK, Regulation on the establishment of the Kosovo Protection Corps, 20/09/1999, UNMIK/REG/1999/8.

successo. Il corpo elettorale del Kosovo è composto da circa 913 mila persone, chiamate a esprimere la propria preferenza su 5500 candidati per 920 seggi distribuiti in 30 assemblee municipali. Le votazioni vedono la partecipazione di più di 720 mila elettori, rappresentanti il 79% del corpo elettorale, e la defezione della stragrande maggioranza delle comunità serbe. I risultati delle elezioni sono distribuiti principalmente tra la Lega Democratica del Kosovo di Rugova (LDK – 58%), il Partito Democratico del Kosovo (PDK – 27%) e l’Alleanza per il Futuro del Kosovo (AAK – 8%). La Lega Democratica vince in 24 municipalità su 27, il Partito Democratico vince nelle restanti 3⁶⁴.

Nei mesi seguenti, nonostante le ancora numerose problematiche di carattere politico, economico e relative alla sicurezza, l’UNMIK riscontra dei progressi considerevoli, tali da comportare la chiusura della fase di emergenza. L’attenzione viene adesso focalizzata sul *capacity building* e sul rafforzamento delle competenze, dal momento che i progressi fatti nello sviluppo delle amministrazioni municipali pongono le basi per un autogoverno a livello provinciale⁶⁵.

Il 17 novembre si tengono le prime elezioni parlamentari del Kosovo, sotto la supervisione dell’OSCE, che vedono la partecipazione del 64.30% degli aventi diritto. I risultati rispecchiano più o meno quelli delle elezioni municipali: l’LDK si conferma primo partito con il 45.6% dei voti e il PDK segue con il 25.7%. La novità è rappresentata dalla *Koalicija Povrata*, partito composto esclusivamente da Serbi, che si aggiudica l’11% dei voti⁶⁶. Dopo tre mesi di consultazioni, il 28 febbraio viene raggiunto un definitivo accordo di governo tra i maggiori partiti kosovari. Ibrahim Rugova, leader dell’LDK, viene eletto Presidente del Kosovo. Bajram Rexhepi, PDK, viene invece nominato Primo Ministro. Quattro ministri sono nominati dalla Lega Democratica, due dal Partito Democratico, due dall’Alleanza per il Futuro, un ministro assegnato alla minoranza serba e uno alla minoranza bosniaca/Gorani. L’accordo di governo viene accettato dal Parlamento e apre così la strada al trasferimento di responsabilità dall’UNMIK alla nuova formazione di governo nelle aree previste dal quadro statutario. Infatti, i Dipartimenti di Transizione istituiti dall’UNMIK vengono trasformati in 10 Ministeri all’interno del quadro programmato di costruzione delle istituzioni di autogoverno⁶⁷.

Sebbene dopo la formazione del governo vengano raggiunti vari obiettivi in linea con il programma della missione internazionale, i Rapporti dell’UNMIK sottolineano la necessità di sostenere ancora i valori di multietnicità, tolleranza e pari diritti per ciascuna comunità. Come cartina tornasole delle preoccupazioni sopra menzionate, durante il mese di marzo 2004 ha luogo il più grande episodio di violenza inter-etnica dalla fine della guerra: il 15 marzo un giovane serbo viene ucciso durante una sparatoria a Caglavica, nella regione di Pristina. Il giorno seguente vari ex membri dell’UCK organizzano una manifestazione, che coinvolge 18 mila persone, per protestare contro gli arresti eseguiti dall’UNMIK ai danni di ex guerriglieri

⁶⁴ Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 15/12/2000, S/2000/1196.

⁶⁵ Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 13/03/2001, S/2001/218.

⁶⁶ OSCE Report, Kosovo Assembly Elections 2001 – Certified results, 24/11/2001.

⁶⁷ Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 22/04/2002, S/2002/436.

dell'UCK. Lo stesso giorno, nella regione di Mitrovica, vicina alla Serbia, dove vivono alcune comunità serbe, due bambini albanesi muoiono annegati in un fiume. Anche a causa della fervente tensione registrata in quei giorni, ma in assenza di prove attendibili, secondo l'opinione pubblica kosovara, l'accaduto appare come una vendetta dei Serbi per l'uccisione del ragazzo serbo avvenuta il giorno precedente, nonostante mancassero delle prove attendibili.

Tra il 17 e il 18 marzo si registrano violentissimi scontri in tutto il territorio kosovaro tra Albanesi e Serbi. Gli scontri sono particolarmente cruenti e vedono la morte di circa 20 persone, il ferimento di quasi 1000 persone e di circa 200 appartenenti alle forze di polizia. Vengono distrutte o danneggiate centinaia di case serbe e decine di chiese ortodosse, come monasteri e siti culturali serbi. Le autorità kosovare si schierano con la comunità internazionale nel condannare gli episodi e nelle strade della Serbia hanno luogo dure manifestazioni di protesta, appoggiate dalle istituzioni serbe, che accusano i Kosovari di genocidio⁶⁸.

Nei mesi seguenti l'UNMIK riporta miglioramenti in tutti i settori sotto osservazione: il funzionamento delle istituzioni democratiche, lo stato di diritto, la libertà di movimento, il ritorno sostenibile degli sfollati e i diritti delle comunità, l'economia, i diritti di proprietà e il patrimonio culturale. Il Segretario Generale nota inoltre come anche il Kosovo Protection Corps abbia raggiunto un adeguato grado di "professionalità" ed abbia progredito nel reclutamento di personale tra le minoranze del Kosovo, compito affidatogli dal Regolamento n.1998/8.

È per questo che Kofi Annan, Segretario generale delle Nazioni Unite, presenta in Consiglio di Sicurezza la proposta di dar via ad una nuova fase finalizzata alla definizione dello *status* del Kosovo. Egli propone cioè la nomina di un inviato speciale che guidi il processo di definizione dello *status* del Kosovo⁶⁹.

Il 10 novembre 2005 viene nominato dal Gruppo di contatto e dal Consiglio di Sicurezza l'Inviato Speciale, candidato proposto da Kofi Annan, Martti Ahtisaari, diplomatico ed ex presidente della Finlandia. Il Gruppo di contatto elabora una guida dei principi-guisa secondo i quali Ahtisaari deve condurre il processo di definizione del suddetto *status*. Questo dovrà essere compatibile con gli standard internazionali di diritti umani, democrazia e diritto internazionale, e contribuire alla stabilità regionale. L'esito del futuro accordo dovrà essere conforme ai valori democratici europei e finalizzato a una piena integrazione della regione nelle istituzioni euro-atlantiche. Esso dovrà inoltre assicurare la multietnicità, garantire i diritti umani di tutti i cittadini, la partecipazione politica a qualsiasi livello, ed essere generalmente in linea con tutti gli obiettivi enunciati nella Risoluzione 1244/1999, che anche in questo caso rappresenterà la base giuridica dei negoziati⁷⁰.

⁶⁸ Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 30/04/2004, S/2004/348.

⁶⁹ Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 07/10/2005, S/2005/635.

⁷⁰ Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 10/11/2005, S/2005/709.

In risposta all'apertura della fase di definizione dello *status*, l'Assemblea del Kosovo elabora una dichiarazione con cui esprimere la volontà di rendersi uno Stato sovrano e indipendente⁷¹.

A seguito della morte di Rugova, il 21 gennaio 2006, la classe politica kosovara opera un forte rinnovamento. Il 10 febbraio Fatmir Sejdiu, segretario dell'LDK, viene eletto Presidente, il capo dei KPC Agim Çeku viene nominato Primo Ministro ed il vicesegretario dell'LDK, Kolë Berisha, viene eletto Presidente dell'Assemblea.

La nuova classe dirigente esprime immediatamente la volontà di accelerare il processo di raggiungimento degli *standard* necessari all'indipendenza e di creare una più costruttiva e solida relazione con i Serbi del Kosovo. Si cominciano dunque a organizzare incontri con le numerose minoranze, invitando tutti a considerare il Kosovo la propria patria ed a collaborare nella creazione di istituzioni per il bene comune.

Tra febbraio ed aprile dello stesso anno hanno luogo a Vienna vari incontri tra i rappresentanti di Belgrado e Pristina promossi da Ahtisaari, incentrati su questioni pratiche come la decentralizzazione delle funzioni governative e amministrative del Kosovo e la gestione dei patrimoni religiosi e culturali. Se da un lato gli sforzi della delegazione kosovara si fanno sempre più intensi con la partecipazione in prima persona perfino di Sejdiu, Çeku e Berisha, la delegazione serba non dà segni di cedimento e rimane ferma nella volontà di non scendere a compromessi. A luglio nessun progresso rilevante è raggiunto⁷².

A ottobre si tiene in Serbia un referendum costituzionale, resosi necessario per via della proclamazione d'indipendenza del Montenegro. La conferma dell'inaffidabilità serba riguardo alla questione kosovara è rinvenibile negli unici due articoli che menzionano il Kosovo e la Metohija. Nell'articolo 114, che disciplina l'elezione del Presidente della Repubblica serba, è riportato il giuramento che questi deve proferire prima dell'insediamento: *"I do solemnly swear that I will devote all my efforts to preserve the sovereignty and integrity of the territory of the Republic of Serbia, including Kosovo and Metohija as its constituent part."*⁷³

Nell'articolo 182, riguardante l'organizzazione territoriale delle province autonome, la Costituzione definisce ambiguamente la questione dell'amministrazione della provincia kosovara:

*"Autonomous provinces shall be autonomous territorial communities established by the Constitution, in which citizens exercise the right to the provincial autonomy. In the Republic of Serbia, there are the Autonomous Province of Vojvodina and the Autonomous Province of Kosovo and Metohija. The substantial autonomy of the Autonomous province of Kosovo and Metohija shall be regulated by the special law which shall be adopted in accordance with the proceedings envisaged for amending the Constitution."*⁷⁴

⁷¹ Assembly of Kosovo, *Resolution on reconfirmation of political will of Kosova people for Kosova an independent and sovereign state*, 17/11/2005.

⁷² Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 05/06/2006, S/2006/361.

⁷³ The Constitution of The Republic of Serbia, 2006.

⁷⁴ Ivi.

La Costituzione definisce dunque la provincia del Kosovo e Metohija come dotata di sostanziale autonomia. Tale autonomia però, come risulta dall'esame della Costituzione eseguito dalla Commissione europea per la Democrazia, non è garantita a livello costituzionale, visto che la Costituzione ne delega l'interpretazione e l'organizzazione alla "*special law*", quindi ad atti legali di rango inferiore⁷⁵.

Dopo un'iniziale proposta riguardante il futuro *status* del Kosovo, rifiutata da entrambe le parti il 2 febbraio 2007⁷⁶, il 26 marzo Martti Ahtisaari presenta al Consiglio di Sicurezza il documento definitivo, conosciuto come Piano Ahtisaari, elaborato dopo due anni di negoziati. Il documento è diviso in due parti: una prima parte, contenente il rapporto di Ahtisaari, e una seconda parte, dedicata alla proposta globale per l'accordo sullo *status* del Kosovo.

L'Inviato speciale palese, già nel primo paragrafo del rapporto, un'evidente impossibilità di raggiungere un accordo in sede di negoziato. Durante il processo di mediazione, entrambe le parti hanno riaffermato le loro posizioni categoriche, diametralmente opposte: Belgrado ammette solamente lo *status* di provincia autonoma, Pristina non accetta nulla se non l'indipendenza. Dunque, la potenzialità dei negoziati di produrre risultati reciprocamente accettabili sullo *status* del Kosovo viene definitivamente esaurita.

La conclusione di Ahtisaari è che l'unica strada percorribile per risolvere l'*impasse* è l'indipendenza totale del Kosovo, supervisionata per un iniziale periodo dalla comunità internazionale. L'instaurazione dell'UNMIK ha fatto sì che per otto anni la Serbia non ha esercitato alcuna autorità di governo sul Kosovo e quindi tale realtà è irreversibile: un ritorno del governo serbo non verrebbe mai accettato dalla maggior parte della popolazione kosovara.

Allo stesso modo, l'amministrazione internazionale non può continuare: il processo dinamico di costruzione delle istituzioni ha fatto sì che si ingrandissero sempre di più le legittime aspettative di raggiungimento dell'autosufficienza. Inoltre, l'UNMIK non è stato capace di far sviluppare un'economia stabile: l'incertezza sullo *status* del Kosovo lo ha costretto a un'impossibilità di accesso alle istituzioni finanziarie internazionali, di integrarsi nei processi economici regionali e di attrarre capitali stranieri. Al Kosovo rimane anche preclusa qualsiasi possibilità di una partecipazione di rilievo nei processi economici dell'Unione Europea. Una riabilitazione del sistema economico, aggiunge Ahtisaari, è irraggiungibile mantenendo lo *status quo* di amministrazione internazionale.

È necessario però che le istituzioni del Kosovo ricevano assistenza e supervisione internazionale, soprattutto per rafforzare la protezione delle popolazioni più vulnerabili e per coinvolgere il più possibile la partecipazione alla vita pubblica⁷⁷.

⁷⁵ European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the Constitution of Serbia*, 19/03/2007, Opinion No. 405/2007.

⁷⁶ Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 09/03/2007, S/2007/134.

⁷⁷ Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status, 26/03/2007, S/2007/168.

Nella seconda parte del documento sono enunciate le articolazioni principali della proposta globale per il Kosovo, le quali hanno precedenza assoluta su tutte le questioni giuridiche. Esse riguardano la creazione di una società multietnica, il rispetto dello stato di diritto, il riconoscimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la competenza di concludere accordi internazionali e la possibilità di entrare nelle organizzazioni internazionali. I diritti delle comunità minori si esplicano nella tutela delle diverse culture e lingue e dei sistemi educativi e nella rappresentanza di ciascuna comunità nell'Assemblea del Kosovo. Per la minoranza serba è previsto il riconoscimento del serbo come seconda lingua ufficiale e la decentralizzazione di varie funzioni esercitabili direttamente dalle comunità serbe.

Il sistema giudiziario deve mantenersi indipendente, professionale, imparziale e accessibile a chiunque, e il patrimonio culturale e religioso deve essere promosso e protetto tramite l'instaurazione di aree protette.

Anche in questa occasione, i compiti di supervisione sono distribuiti tra un'*International Civilian Representative* (ICR), di formazione mista, una *European Security and Defence Policy Mission* (ESDP Mission), a carico dell'Unione Europea e una *International Military Presence* (IMP), gestita dalla NATO sulla scia della KFOR⁷⁸.

Il Piano Ahtisaari menziona esplicitamente l'Unione Europea come l'organizzazione che avrebbe dovuto sovrintendere all'applicazione dello stato di diritto. Infatti, tramite un comunicato stampa al termine della riunione del Consiglio dell'Unione Europea del 12 febbraio 2007, viene reso noto che *"l'UE è disposta a svolgere un ruolo significativo nell'attuazione della soluzione relativa allo status, il Consiglio ha deciso di intensificare i preparativi per la futura presenza UE e internazionale in Kosovo, in coordinamento con altri soggetti internazionali."*⁷⁹

A luglio Belgio, Francia, Germania, Italia, Regno Unito e USA presentano al Consiglio di Sicurezza un progetto di risoluzione. Essi esprimono approvazione per il Piano Ahtisaari e propongono di dare 120 giorni di tempo per la conclusione dei negoziati e per l'istituzione dell'*International Civilian Representative* (ICR), dell'*European Security and Defence Policy Mission* (ESDP Mission) e dell'*International Military Presence* (IMP), le istituzioni provvisorie previste dal Piano Ahtisaari⁸⁰. Il progetto di risoluzione si rivela subito un fallimento poiché la Russia dichiara di voler esercitare il "potere di veto", e riporta così di nuovo la discussione nel Gruppo di contatto⁸¹.

Ad agosto il Gruppo di contatto annuncia, dopo l'approvazione del Consiglio di Sicurezza, la creazione di una "Troika", formata da rappresentanti di Unione Europea, Russia e Stati Uniti, finalizzata a

⁷⁸ Annex of the Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status, 26/03/2007, S/2007/168.

⁷⁹ Consiglio dell'Unione Europea, *Comunicato stampa 2780^a Sessione del Consiglio, Affari generali e relazioni esterne*, 12/02/2007, 6039/07.

⁸⁰ UN Security Council, *Draft resolution 17 July 2007*, S/2007/437.

⁸¹ Security Council Report: <https://www.8securitycouncilreport.org/chronology/kosovo.php>, 02/07/2019.

condurre le negoziazioni⁸². Tra settembre e dicembre si tengono dieci colloqui, sei dei quali faccia a faccia tra la delegazione serba e quella kosovara.

Nella conduzione dei negoziati, la Troika non ha intenzione d'imporre una soluzione dall'alto ma piuttosto di identificare le aree di possibile compromesso fra le diverse posizioni delle parti. Durante le riunioni si discute di un ampio ventaglio di possibili scenari: piena indipendenza, indipendenza supervisionata, ripartizione territoriale, autonomia sostanziale, accordo confederale o accordo di essere in disaccordo. Nessuno di questi modelli rappresenta la base per un compromesso, come non accettati saranno i 14 punti presentati dalla Troika per il superamento della situazione.

Dopo 120 giorni di intensi negoziati, nessuna parte si dimostra disposta a scendere a compromessi, e dunque il processo negoziale si conclude con un nulla di fatto.

In base a quanto si legge nel Rapporto finale, grazie allo sforzo della Troika, Serbia e Kosovo hanno ingaggiato il più intenso e costruttivo dialogo dalla fine delle ostilità nel 1999. Merita rilievo che entrambi gli Stati hanno dimostrato come la prospettiva europea sia il loro obiettivo principale per il futuro, spianando la strada per un ruolo strategico dell'Unione Europea nella soluzione della questione kosovara⁸³. Infatti, il 14 dicembre, il Consiglio dell'Unione Europea si dichiara pronto a stabilire una missione europea di assistenza al Kosovo nel quadro della politica di sicurezza e difesa comune⁸⁴ e il 4 febbraio dà via alla *European Union Rule of Law Mission in Kosovo*, EULEX Kosovo⁸⁵, la più larga missione civile sotto il controllo della Politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione Europea.

Il Consiglio Europeo motiva la creazione dell'EULEX con il bisogno di prevenire, per motivi umanitari, possibili escalation di violenza, nonché atti di persecuzione e intimidazione⁸⁶. La creazione della missione trova fondamento nella volontà di dare esecuzione alle disposizioni della Risoluzione n. 1674/2006 del Consiglio di Sicurezza. Tale Risoluzione riconosce il ruolo fondamentale delle organizzazioni regionali e le incoraggia a adoperarsi, in caso di necessità, in operazioni di protezione dei diritti umani⁸⁷.

L'EULEX ha l'obiettivo di assistere le istituzioni, le autorità giudiziarie e le forze di polizia del Kosovo, nel loro sviluppo e consolidamento. Essa deve inoltre garantire un sistema giudiziario e di polizia multietnico, indipendente da interferenze politiche e conforme agli *standard* internazionalmente riconosciuti. I principali compiti della missione riguardano il monitoraggio delle istituzioni kosovare, nonché la promozione, l'attuazione e il mantenimento dello stato di diritto, inclusi l'ordine pubblico e la sicurezza, anche tramite la revisione e l'annullamento delle decisioni prese dalle autorità competenti nazionali. L'EULEX deve assicurarsi che tutti i casi di terrorismo, criminalità organizzata, corruzione e

⁸² Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 28/09/2007, S/2007/582.

⁸³ Report of the European Union/United States/Russian Federation Troika on Kosovo, 10/12/2007, S/2007/723.

⁸⁴ Council Decision (EU) 2016/2053.

⁸⁵ Council Joint Action on the EULEX Kosovo, 2008/124/CFSP, 04/02/2008.

⁸⁶ Council Joint Action on the EULEX KOSOVO 2008/124/CFSP, 04/02/2008.

⁸⁷ UN Security Council, *Security Council resolution 1674 (2006) 28 April 2006*, S/RES/1674.

altri crimini vengano propriamente investigati, servendosi degli investigatori e dei giudici forniti dalle organizzazioni internazionali⁸⁸.

Sul versante interno, a novembre si tengono in Kosovo le elezioni, con un'affluenza del 45% ma boicottate dal 99% della comunità serba e l'esito decreta la vittoria del PDK di Hashim Thaçi, ex leader dell'UCK.⁸⁹

Le elezioni portano alla formazione di una coalizione di governo, formata dal PDK e dall'LDK, e guidata da Thaçi. Terminato a dicembre il periodo stabilito per i negoziati, Thaçi comincia a preparare, come prevedibile, un passaggio unilaterale all'indipendenza⁹⁰.

Il 12 febbraio, Il Primo Ministro serbo Vojislav Kostunica avverte che un'eventuale dichiarazione d'indipendenza sarebbe stata dichiarata nulla dalla Serbia e la definisce come un atto terroristico atto a instaurare uno Stato fittizio. Lo stesso giorno il Rappresentante permanente della Serbia presso le Nazioni Unite recapita una lettera al Presidente del Consiglio di Sicurezza nella quale viene richiesta la convocazione del Consiglio sulla intenzione dei Kosovari albanesi di dichiarare unilateralmente l'indipendenza del Kosovo e così violare dell'integrità territoriale della Serbia⁹¹. Segue immediatamente una lettera del Rappresentante russo a sostegno della richiesta serba⁹².

Qualche giorno dopo, il 17 febbraio, l'Assemblea del Kosovo adotta, durante una sessione straordinaria alla quale non partecipano i 10 deputati serbo kosovari, una dichiarazione d'indipendenza, approvata all'unanimità dai 109 deputati presenti⁹³.

Come si legge nella dichiarazione, il Kosovo si pone come una Repubblica democratica, laica e multietnica, guidata dai principi di non discriminazione e di uguaglianza davanti alla legge.

Il 18 febbraio, il Consiglio di Sicurezza si riunisce alla presenza dell'invitato Presidente della Repubblica di Serbia Boris Tadić. Al termine della riunione, che vede gli interventi di tutti i presenti, viene ribadito che la priorità del Consiglio consiste nel garantire la pace e la sicurezza in tutta la regione, lasciando la questione lungi dall'essere risolta⁹⁴.

La Dichiarazione viene accolta da reazioni molto differenti. Nel giro di pochi giorni, tra gli altri Stati, Stati Uniti, Francia, Regno Unito, Germania, Italia. Turchia e Australia riconoscono ufficialmente il Kosovo indipendente. La reazione della Serbia è immediata: sostiene l'illegalità della dichiarazione e richiama il proprio ambasciatore dagli Stati Uniti⁹⁵.

⁸⁸ Council Joint Action on the EULEX KOSOVO 2008/124/CFSP, 04/02/2008.

⁸⁹ N.A., *Kosovo, vincono gli ex guerriglieri*, «Corriere della Sera», 17/11/2007.

⁹⁰ N.A., *Thaci: "Ora pronti per l'indipendenza" Il Kosovo verso un governo di coalizione*, «La Repubblica», 18/11/2007.

⁹¹ Letter from the Permanent Representative of Serbia to the UN addressed to the President of the Security Council, 12/02/2008, S/2008/92.

⁹² Letter from the Permanent Representative of the Russian Federation to the UN addressed to the President of the Security Council, 12/02/2008, S/2008/93.

⁹³ Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 28/03/2008, S/2008/211.

⁹⁴ UNSC, 5839th meeting, 18/02/2008, S/PV.5839.

⁹⁵ N.A., *Serbia recalls ambassador from US*, «BBC News», 19/02/2008.

Capitolo 3

LO STATUS GIURIDICO DEL KOSOVO

3.1 Eventuali effetti della dichiarazione di indipendenza dal punto di vista del diritto internazionale e sulla nascita del Kosovo come Stato sovrano e indipendente, soggetto del diritto internazionale

Con la Dichiarazione di indipendenza, suddivisa in 12 punti, la classe politica kosovara accetta completamente gli obblighi derivanti dal Piano Ahtisaari, annuncia l'adozione di una Costituzione in linea con il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali definite nella Convenzione Europea e accetta il supporto ad opera della missione NU istituita con la Risoluzione 1244/1999.

Invita inoltre, da una parte, l'Unione Europea a istituire una missione per l'implementazione dello stato di diritto e, dall'altra, la NATO a mantenere la presenza militare⁹⁶.

L'adozione della dichiarazione di indipendenza innesca subito un ampio dibattito riguardo alla sua conformità al diritto internazionale: il principale problema è rappresentato dal rapporto tra il principio di autodeterminazione e quello di sovranità territoriale, due principi fondamentali del diritto internazionale.

Il rapporto fra questi due principi è strettamente connesso alla questione dell'esistenza o meno nel diritto internazionale del diritto alla secessione, se del caso, entro quali limiti.

Il rispetto dell'autodeterminazione dei popoli è sancito dall'articolo 2 della Carta delle Nazioni Unite che enuncia, tra gli scopi dell'Organizzazione, quello di *“sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale.”*⁹⁷ Tale principio è contemplato, secondo la prassi e dottrina prevalenti, a norma di *jus cogens*. Infatti, La Corte Internazionale nei casi *East Timor* e nel parere consultivo sul *Palestinian Wall*, ne ha affermato il carattere *erga omnes*: *“The Court has referred to this principle on a number of occasions in its jurisprudence. [...] The Court indeed made it clear that the right of peoples to self-determination is today a right erga omnes (see East Timor [Portugal v. Australia], Judgment, I. C. J. Reports 1995, p. 102, para. 29)”*⁹⁸

L'autodeterminazione dei popoli viene definita dalla Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati, adottata dall'Assemblea Generale tramite la Risoluzione 2625/1970, come il *“diritto dei popoli di determinare il proprio assetto*

⁹⁶ Kosovo Declaration of Independence, 17/02/2008.

⁹⁷ Charter of the United Nations, 1945.

⁹⁸ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, ICJ Reports 136, 2004.

*politico, in piena libertà e senza ingerenze esterne e di perseguire il proprio sviluppo economico, sociale e culturale”, che “ogni Stato ha il dovere di rispettare in conformità con le disposizioni della Carta.”*⁹⁹

Il rispetto dell'autodeterminazione dei popoli è, in base all'articolo 55 della Carta delle Nazioni Unite, necessario per la creazione di *“condizioni di stabilità e di benessere necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli tra le nazioni”*¹⁰⁰.

Il principio di autodeterminazione non è solamente un principio procedurale né solamente un principio politico: esso, in quanto stabilito da norme internazionali, impone un obbligo giuridico nei rapporti interstatali¹⁰¹. Inoltre, la libertà per lo Stato di poter scegliere i mezzi per l'attuazione di un obbligo internazionale non significa che lo Stato sia libero di non realizzarlo o di giudicare unilateralmente di averlo adempiuto o meno. Inoltre, nonostante la difficoltà dell'accertamento imparziale, a livello internazionale, dell'adempimento o meno di tale obbligo, ciò non significa che non si imponga giuridicamente.

Bisogna adesso chiarire l'aspetto relativo alla titolarità del diritto di autodeterminazione. Il diritto internazionale disciplina i rapporti tra entità di fatto indipendenti e quindi esso non costituisce il diritto di una società umana universale organizzata. Se così non fosse *“dovrebbero operare non già norme meramente internazionali, ossia inter-statali, bensì norme interindividuali ascrivibili a una qualche sorta di diritto pubblico (interindividuale) universale o regionale che svolgesse una diretta funzione di legittimazione/delegittimazione comparabile a quella svolta dalle norme in qualunque ordinamento giuridico nazionale”*¹⁰². Le norme internazionali sono dunque destinate a delle entità diverse dagli individui e dai popoli. Del resto, durante il processo di decolonizzazione, i vari movimenti di liberazione, enti che operavano in modo indipendente a livello internazionale, ed erano quindi destinatari delle norme internazionali, si sono fatti carico delle istanze di autodeterminazione dei popoli che essi rappresentavano. Nel caso in cui, proprio a causa dell'oppressione a cui sono sottoposti, i popoli non riescono a organizzarsi sul piano internazionale e a costituire un ente di fatto indipendente, il diritto di autodeterminazione, in quanto stabilito dai trattati o comunque norma di diritto internazionale generale, deve essere garantito al proprio popolo da qualsiasi Stato¹⁰³.

Originariamente, le Nazioni Unite hanno trattato dell'autodeterminazione in termini generali, non distinguendo tra autodeterminazione coloniale, autodeterminazione esterna ed autodeterminazione interna e questo perché, all'inizio della seconda metà del Novecento, gli sforzi delle Nazioni Unite erano concentrati sul processo di colonizzazione. Emblematica sul punto è la Dichiarazione sulla concessione dell'indipendenza ai popoli coloniali adottata dall'Assemblea Generale con la Risoluzione 1514/1960. In essa l'autodeterminazione è destinata ai *“territori in amministrazione fiduciaria e ai territori non*

⁹⁹ Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, A/RES/25/2625.

¹⁰⁰ Charter of the United Nations, 1945.

¹⁰¹ F. Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, UTET, Torino, 1987.

¹⁰² G. Arangio Ruiz, *La persona internazionale dello Stato*, UTET Giuridica, Milano, 2014.

¹⁰³ F. Lattanzi, *op. cit.*

autonomi”¹⁰⁴ e agli Stati è richiesto di porre fine al ricorso alla forza armata e a qualsiasi misura coercitiva per contrastare il diritto dei suddetti popoli ad autodeterminarsi e quindi liberarsi del giogo coloniale. Inoltre, le uniche relazioni territoriali alterabili erano quelle con il paese colonizzatore, in modo tale che il raggiungimento dell’indipendenza non avvenisse ai danni del territorio di un altro stato sovrano o di un’altra colonia.¹⁰⁵ Il diritto all’autodeterminazione esterna era peraltro in *re ipsa* nello stesso diritto di ogni Stato alla propria integrità territoriale, contro la quale era vietato espressamente dall’art.2 della Carta dell’ONU l’uso o la minaccia dell’uso della forza. L’autodeterminazione dell’oppressione razzista era del resto spesso evocata negli atti delle NU con la condanna dei regimi razzisti, in particolare quello sudafricano, e con le sanzioni che il C.d.S. decideva contro tali regimi.

Con il passare del tempo, la prassi di applicazione del principio si estende però anche a situazioni diverse dalla dominazione coloniale, razzista e straniera, in ispecie alla situazione di oppressione a danno di un popolo ad opera del suo stesso governo: e ciò già nel dibattito intervenuto nel corso dell’elaborazione della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli. Risulta evidente che, pur tra molti contrasti e opposizioni, è uscita vincente la linea tendente a interpretare in chiave universale il contenuto del principio sancito nella Carta e a sottolinearne il contenuto sia politico che economico, sociale e culturale, sia esterno che interno¹⁰⁶.

Nella Dichiarazione sulle relazioni amichevoli è infatti contenuta una definizione generale di autodeterminazione, nei suoi diversi aspetti: “*the establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State or the emergence into any other political status freely determined by a people constitute modes of implementing the right of self-determination by that people.*”¹⁰⁷

Alla luce della Dichiarazione è quindi chiara la tensione fra il principio di autodeterminazione e quello dell’integrità territoriale di uno Stato. Di qui la questione di sapere se “*the free association or integration with an independent State or the emergence into any other political status freely determined by a people*” comporti anche la possibilità di un gruppo minoritario di secedere dal proprio Stato per unirsi a un altro Stato o per crearsi un proprio Stato sovrano e indipendente. C’è chi sostiene, anche basandosi sulla stessa Dichiarazione sulle relazioni amichevoli, la preminenza del principio di integrità territoriale ritenendo che il diritto all’autodeterminazione non possa comportare una rottura della pace né una minaccia alla integrità territoriale di stati esistenti o alla stabilità delle loro relazioni. È così che anche l’ex Segretario Generale dell’ONU U Thant ebbe a sostenere che “*As an international organization, the United Nations has never accepted and does not accept, and I do not believe it will ever accept the principle of secession of a part of its Member State.*”¹⁰⁸ e James Crawford ebbe a osservare che “*no new State formed since 1945*

¹⁰⁴ Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, A/RES/15/1514.

¹⁰⁵ G. H. Fox, *Self-determination in the Post-Cold War Era. A new internal focus?*, New York University School of Law, 1995.

¹⁰⁶ F. Lattanzi, *op. cit.*

¹⁰⁷ Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, A/RES/25/2625.

¹⁰⁸ UN Secretary General Press Conference, Dakar, 04/01/1970.

outside the colonial context has been admitted to the United Nations over the opposition of the predecessor State”¹⁰⁹.

La Dichiarazione sulle relazioni amichevoli proclama in effetti che: *“Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States...”,* ma questo brano continua riferendosi soltanto all’integrità territoriale e all’unità politica di Stati *“conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or color.”*¹¹⁰

E dunque non si ha diritto a rompere l’integrità territoriale di uno Stato se questo rispetta il principio di autodeterminazione interna, rappresentando così tutto il popolo ad esso appartenente senza discriminazione di sorta.

Allo stesso modo, nell’atto finale di Helsinki della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa, viene stabilito che *“all peoples always have the right, in full freedom, to determine, when and as they wish, their internal and external political status”* ma sempre *“in conformity with the purposes and principles of the Charter of the United Nations and with the relevant norms of international law, including those relating to territorial integrity of States.”*¹¹¹ I due principi sono dunque complementari e nessuno può essere violato a danno dell’altro. Se l’autodeterminazione interna è rispettata non si ha diritto a secedere.

Questo approccio è seguito anche da alcuni tribunali statali. È così che nel parere relativo alla secessione del Quebec, la Corte Suprema del Canada stabilisce che *“The recognized sources of international law establish that the right to self-determination of a people is normally fulfilled through internal self-determination. [...] A right to external self-determination arises in only the most extreme of cases and, even then, under carefully defined circumstances.”*¹¹²

Il diritto internazionale non stabilisce però espressamente il diritto di secedere. Esso viene soltanto implicitamente evocato come diritto all’autodeterminazione esterna se quella interna è violata, anche se, secondo il Professor Antonio Cassese, il diritto internazionale non vieta la secessione se essa è il risultato di un processo storico politico di fatto¹¹³.

Inoltre, rispetto alla legittimità dello Stato kosovaro, il diritto internazionale non ha la titolarità per esprimersi. Secondo Arangio-Ruiz infatti, *“la formazione di uno Stato nel senso del diritto internazionale è un fatto giuridicamente rilevante, l’unico evento (o effetto) giuridico ad esso fatto riconnesso dal diritto*

¹⁰⁹ J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford: Clarendon press, 2006.

¹¹⁰ Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, A/RES/25/2625.

¹¹¹ Conference on security and co-operation in Europe. Final Act., Helsinki 1975.

¹¹² Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217, 1998.

¹¹³ Radio Radicale, *Intervista ad Antonio Cassese sull’indipendenza del Kosovo*, 19/02/2008.

<http://www.radioradicale.it/scheda/247760/intervista-ad-antonio-cassese-sullindipendenza-del-kosovo-e-il-diritto-internazionale>

internazionale è l'attribuzione (all'ente fattuale) della capacità giuridica di diritti e obblighi, ovvero della titolarità di questi."¹¹⁴ La nascita di uno Stato è dunque un evento *di fatto* del quale il diritto internazionale può solo prendere atto.

La Dichiarazione di indipendenza non ha però avuto la forza di creare uno Stato totalmente indipendente, come testimoniano le ancora attuali pretese della Serbia ed il fatto che solo una parte di Stati ha riconosciuto il Kosovo.

3.2 Gli effetti del riconoscimento internazionale del Kosovo come Stato sovrano e indipendente

“La reconnaissance d'un Etat nouveau est l'acte libre par lequel un ou plusieurs Etats constatent l'existence sur un territoire déterminé d'une société humaine politiquement organisée, indépendante de tout autre Etat existant, capable d'observer les prescriptions du droit international et manifestent en conséquence leur volonté de la considérer comme membre de la Communauté internationale.

La reconnaissance a un effet déclaratif.

*L'existence de l'Etat nouveau avec tous les effets juridiques qui s'attachent à cette existence n'est pas affectée par le refus de reconnaissance d'un ou plusieurs Etats.”*¹¹⁵

Questa è la definizione di riconoscimento elaborata dall'Institut de Droit International durante la sessione di Bruxelles nel 1936, fatta propria dalla prassi e dalla dottrina prevalente. È da subito manifesto il carattere dichiarativo del riconoscimento, visto come un atto discrezionale, dunque politico, non giuridicamente vincolante.

Il riconoscimento non ha dunque valore costitutivo della personalità internazionale: *“la qualità di soggetto è acquisita dallo Stato per effetto diretto della sua storica esistenza come ente sovrano”*¹¹⁶. Come riportato nella Carta dell'Organizzazione degli Stati Americani *“The political existence of the State is independent of recognition by other States.”*¹¹⁷. Anche la Commissione Badinter, nel parere numero 1 sulla dissoluzione della Jugoslavia, stabilisce che *“the effects of recognition by other states are purely declaratory”*¹¹⁸.

¹¹⁴ G. Arangio Ruiz, *La persona internazionale dello Stato*, UTET Giuridica, Milano, 2014.

¹¹⁵ Institut de Droit international, *La reconnaissance des nouveaux Etats et des nouveaux gouvernements*, 23/04/1936.

¹¹⁶ G. Arangio Ruiz, *La persona internazionale dello Stato*, UTET Giuridica, Milano, 2014.

¹¹⁷ Charter of the Organization of American States, 1948.

¹¹⁸ A. Pellet, *“The opinions of the Badinter Arbitration Committee. A Second Breath for the Self-Determination of Peoples”*, 2009.

Il riconoscimento può essere di due tipi. Si tratta di riconoscimento *de jure* quando lo stato che vi precede ritiene che la situazione del nuovo Stato sia caratterizzata da completa stabilità e dunque si possa procedere all'instaurazione di normali relazioni con esso. Si tratta di riconoscimento *de facto* quando lo Stato preesistente, pur prendendo atto dell'esistenza di un'autorità indipendente che esercita effettivamente il potere di governo su un territorio, nutra riserve circa la stabilità della situazione del nuovo Stato e perciò intende instaurare relazioni di "basso profilo" con esso.¹¹⁹

Allo stesso modo, se il riconoscimento non rappresenta un atto costitutivo della personalità internazionale, il non riconoscimento non comporta conseguenze giuridiche. Differentemente dal riconoscimento, però, il non riconoscimento viene considerato obbligatorio dalla Commissione del diritto internazionale in riferimento a "*situations created by breaches, such as, for example, attempted acquisition of sovereignty over territory through the denial of the right of self-determination of peoples.*"¹²⁰

Può in proposito ritenersi che la ritirata delle forze serbe a seguito dell'intervento militare della NATO abbia portato alla secessione del Kosovo dalla Serbia e alla sua nascita come Stato che si governa da sé in modo indipendente, situazione che si sarebbe però creata per via di una violazione del divieto dell'uso della forza, tale da necessitare l'applicazione del non riconoscimento della situazione stessa. È un fatto però che, invece, la Dichiarazione di indipendenza, espressione della volontà del popolo kosovaro-albanese di autodeterminarsi, è frutto della decisione del Parlamento del Kosovo, istituzione legittimata dalla Risoluzione 1244/1999.

Sappiamo però che l'indipendenza del Kosovo è fortemente ostacolata da un gran numero di Stati, motivati dalla presenza di spinte indipendentiste nel proprio territorio o da legami politici e di amicizia con la Serbia. È così che in Europa, la Russia è il principale oppositore del riconoscimento kosovaro e, in quanto Membro Permanente del Consiglio di Sicurezza, la contrarietà del Cremlino ostacola un'eventuale presa di posizione del Consiglio stesso. Le ragioni del non riconoscimento russo risiedono in primis nello storico legame di amicizia tra i due Stati, alleati dal 18esimo secolo nella resistenza all'espansione ottomana nei Balcani, ed entrambi di fede ortodossa¹²¹. Inoltre, un eventuale riconoscimento del Kosovo creerebbe un precedente tale da spingere le numerose regioni russe in cerca di indipendenza – Cecenia, Dagestan e Tatarstan – a secedere dalla Russia, poichè legittimate dal precedente kosovaro. La stessa posizione è condivisa dalla Cina, anch'essa con potere di veto in Consiglio di Sicurezza. La Cina non condivide un forte legame storico e culturale come quello tra Serbia e Russia ma è il principale partner commerciale extraeuropeo della Serbia¹²². Inoltre, come per il caso russo, il riconoscimento potrebbe portare a un

¹¹⁹ N. Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016.

¹²⁰ Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, 2001.

¹²¹ R. Monaco, "*Russia e Serbia: una fratellanza condivisa*", *Il caffè geopolitico*, 20/04/2017.

¹²² Observatory of Economic Complexity OEC, <https://oec.world/en/profile/country/srb/>.

incoraggiamento delle spinte indipendentiste di Tibet, Sinkiang e, soprattutto, Taiwan (che ha riconosciuto il Kosovo il giorno stesso della dichiarazione unilaterale¹²³).

Per quanto riguarda l'Unione Europea, 23 dei 28 membri hanno riconosciuto il Kosovo entro la fine del 2008, mentre Spagna, Cipro, Romania, Grecia e Slovacchia sono tutt'oggi contrari. Spagna e Cipro sono i principali Stati che rifiutano il riconoscimento, entrambi non essendo disposti a scendere a compromessi. La Spagna teme che il Kosovo possa favorire le istanze indipendentiste dei Paesi Baschi e della Catalogna, mentre il governo di Cipro, anche se ha motivato il no affermando che l'indipendenza del Kosovo rappresenta un fattore di tensione nei rapporti internazionali¹²⁴, teme per lo sviluppo della situazione della Repubblica Turca di Cipro del Nord, autoproclamatasi repubblica nel 1983 e riconosciuta solamente dalla Turchia. Allo stesso modo, anche in Romania e Slovacchia sono presenti spinte indipendentiste dalle minoranze ungheresi, mentre la Grecia motiva il non riconoscimento con la necessità di mantenere gli equilibri regionali.

Nell'America del Sud, non riconoscono il Kosovo l'Argentina e il Brasile, per ragioni di politica interna, e il Venezuela, che accusa gli Stati Uniti di agire nel territorio balcanico per indebolire la Russia¹²⁵.

3.3 Parere della Corte internazionale di giustizia

La Corte internazionale di giustizia è il principale organo giuridico delle Nazioni Unite. La Corte ha una competenza contenziosa nella soluzione di controversie interstatali, e una competenza consultiva con la formulazione di pareri su richiesta dell'Assemblea Generale o del Consiglio di Sicurezza¹²⁶. Se i singoli Stati non possono richiedere direttamente un parere consultivo alla Corte, essi sono però legittimati a proporre all'Assemblea Generale che essa richieda un parere¹²⁷. Se le formulazioni della Corte al termine del processo consultivo non sono vincolanti, esse hanno però una forte autorevolezza in quanto emanati dal maggior organo giudiziario internazionale.

L'8 ottobre 2008, la Serbia presenta all'Assemblea Generale un progetto di risoluzione contenente la richiesta di un parere consultivo della Corte internazionale riguardo alla legalità della dichiarazione di indipendenza del Kosovo. Il progetto di risoluzione viene approvato dall'Assemblea Generale con 77 voti favorevoli, 74 astensioni e 6 voti contrari, tra cui quello di Stati Uniti e Albania, che non ritengono

¹²³ K. Bradsher, "In Asian reaction to Kosovo declaration, fears of secession", New York Times, 19/02/2008.

¹²⁴ R. Bastianelli, *Informazioni della Difesa n.2*, 2009.

¹²⁵ Ivi.

¹²⁶ Statuto della Corte internazionale di giustizia.

¹²⁷ N. Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016.

necessario un esame da parte della Corte¹²⁸. Nella risoluzione, l'Assemblea Generale, riferendosi alla Dichiarazione di indipendenza, affermando la propria consapevolezza che *“this act has been received with varied reactions by the Members of the United Nations as to its compatibility with the existing international legal order”*, richiede alla Corte internazionale di giustizia un parere in risposta alla domanda *“Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?”*¹²⁹

Il 17 ottobre 2008, la Corte sollecita le Nazioni Unite e tutti gli Stati membri a fornire informazioni utili e invita gli autori della dichiarazione di indipendenza a redigere un documento scritto, fissando il 17 aprile 2009 come termine ultimo per la presentazione¹³⁰. Il 30 gennaio 2009, il Segretario generale delle Nazioni Unite invia alla Corte un documento sulla questione.

Entro il 17 aprile vengono ricevute le dichiarazioni scritte del Kosovo e di 35 Stati, tra i quali tutti i principali sostenitori della causa kosovara (Francia, Albania, Germania, Regno Unito, Stati Uniti e Irlanda) ed i principali contrari (Serbia, Spagna, Cina, Cipro, Romania e Slovacchia)¹³¹. Il 30 luglio, il Cancelliere invia a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite i documenti presentati dai 35 Stati informatori e trasmette il calendario degli incontri agli Stati che hanno espresso la volontà di avere udienza orale.

Il parere definitivo della Corte, emanato il 22 luglio 2010, risolve anzitutto in modo positivo tanto la questione della propria competenza a emanare il parere richiesto quanto quella dell'opportunità di emanarlo.

La competenza era stata contestata da alcuni Stati con l'argomento che l'articolo 65 dello Statuto – *“The Court may give an advisory opinion on any legal question”*¹³² – attribuisca alla Corte il potere di esprimersi su questioni giuridiche e non su una dichiarazione di indipendenza, considerata un atto politico, e quindi di competenza delle Corti nazionali. La Corte stabilisce però che il fatto che un caso possieda carattere politico non esclude il suo carattere giuridico, come nel caso di specie in cui la questione sottoposta alla Corte non riguarda la conformità della dichiarazione a una qualche costituzione nazionale, bensì al diritto internazionale.

Riguardo alla opportunità della Corte di ricevere la richiesta di parere, la Serbia dichiara nella nota informativa che il parere consultivo della Corte avrebbe un forte carattere politico in quanto asseconderebbe gli interessi degli Stati che aspirano a un'indipendenza. Secondo la Corte, in primo luogo, il parere non è destinato a uno Stato specifico ma all'organo richiedente, cioè l'Assemblea Generale. In secondo luogo, la Corte sostiene che nella pronuncia non tiene conto del contesto politico né delle votazioni in seno

¹²⁸ UN Press Release, <https://www.un.org/press/en/2008/ga10764.doc.htm>, 08/10/2008.

¹²⁹ 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, UNGA, A/RES/63/3, 08/10/2008.

¹³⁰ International Court of Justice, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Advisory opinion of 22 July 2010.

¹³¹ Ivi.

¹³² Statuto della Corte internazionale di giustizia.

all'Assemblea Generale delle NU. Dunque, la Corte ritiene che non sussistano motivazioni tali da indurla a rifiutare l'esercizio della propria competenza¹³³.

La Corte procede dunque a un'analisi del contesto storico – affrontata in questa sede nei capitoli precedenti – e successivamente si dedica all'elaborazione del parere. Nel farlo, la Corte esamina la conformità della dichiarazione rispetto al diritto internazionale generale, al quadro costituzionale dell'UNMIK e infine alla Risoluzione 1244/1999.

Secondo la Corte, lo scopo del parere non è risolvere questioni quali l'entità del diritto di autodeterminazione e l'esistenza di un qualche diritto alla “*remedial secession*”, in quanto ciò esulerebbe dallo scopo della questione posta dall'Assemblea Generale. La Corte si limita perciò a determinare se la dichiarazione di indipendenza abbia o meno violato il diritto internazionale generale o la *lex specialis* creata dalla Risoluzione 1244/1999.

Segue l'analisi secondo il quadro costituzionale dell'UNMIK, in quanto instaurato dalla Risoluzione 1244/1999, e dotato dunque di un carattere giuridico internazionale. In virtù del fatto che l'Inviato Speciale del Segretario generale continua ad esercitare le sue funzioni, che né il quadro costituzionale dell'UNMIK né la Risoluzione stabiliscono una data di estinzione della stessa, e che il Consiglio di Sicurezza non ha intrapreso nessuna misura correttiva in seguito alla dichiarazione, secondo la Corte questa non viola il diritto internazionale.

Per quanto concerne la Risoluzione 1240/1999, la Corte sostiene che essa instaura un regime transitorio, non permanente, finalizzato alla stabilizzazione del Kosovo e ad una soluzione della questione dello status da attribuire al Kosovo. Ma essa non contiene nessuna disposizione sullo status finale né sulle condizioni per il suo raggiungimento, diversamente da quanto invece previsto, ad esempio, dalla Risoluzione 1251/1999, secondo la quale “*a Cyprus settlement must be based on a State of Cyprus with a single sovereignty and international personality and a single citizenship, with its independence and territorial integrity safeguarded*”¹³⁴. La Dichiarazione di indipendenza opera quindi su un livello diverso da quello della Risoluzione 1244/1999: è un tentativo di determinare lo *status* del Kosovo in maniera definitiva.

Infine, la Corte nota che, a differenza delle precedenti Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sulla questione kosovara, nelle quali si trovano richieste dirette ai leader del Kosovo o a componenti dell'UCK, la Risoluzione 1244/1999 non pone nessun obbligo a carico di precisi attori. Ciò comporta che la Corte non possa dire che le disposizioni del Consiglio di Sicurezza di cui alla Risoluzione 1244/1999 contengano un divieto con effetti obbligatori per gli autori della dichiarazione.

¹³³ International Court of Justice, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Advisory opinion of 22 July 2010.

¹³⁴ UN Security Council, *Security Council resolution 1251 (1999) 29 June 1999*, S/RES/1251.

Nelle conclusioni generali del parere consultivo, la Corte determina, con 10 voti favorevoli e 4 contrari, che *“the adoption of the declaration of independence of 17 February 2008 did not violate general international law, Security Council resolution 1244 (1999) or the Constitutional Framework. Consequently, the adoption of that declaration did not violate any applicable rule of international law.”*¹³⁵

¹³⁵ International Court of Justice, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Advisory opinion of 22 July 2010.

Conclusione

Trarre delle conclusioni riguardo allo *status* giuridico del Kosovo è un compito molto difficile, che neanche la Corte internazionale di giustizia è riuscita ad effettuare. Il parere della Corte non ha infatti né risolto l'intricata controversia giuridica sulla indipendenza o meno del Kosovo, né fornito delle linee guida di carattere politico per la comunità internazionale. Infatti, senza una presa di posizione della Corte, è alquanto improbabile che gli Stati che rifiutano il riconoscimento del Kosovo possano tornare sui propri passi e procedere al riconoscimento.

Le posizioni di Kosovo e Serbia sono inamovibili e fortemente contrapposte, ed è impossibile dare giudizi di valore: come non si può biasimare il Kosovo per la sua aspirazione all'indipendenza, allo stesso modo non si può biasimare la volontà della Serbia di non perdere una parte del proprio territorio.

Il limbo in cui si trova il Kosovo è però una condizione estremamente dannosa per la popolazione kosovara, impossibilitata a sfruttare i vantaggi, soprattutto economici, che deriverebbero da un'eventuale entrata del Kosovo nelle organizzazioni internazionali e dal conseguente riconoscimento internazionale.

Infatti, la situazione che emerge oggi è, seppure in via di miglioramento, drammatica. Il PIL pro capite kosovaro è il secondo più basso d'Europa, la disoccupazione giovanile è vicina al 60%, gli standard di vita sono significativamente inferiori alla media europea e la principale risorsa economica, la produzione di minerali e metalli, è in forte calo. Inoltre, il Kosovo detiene un alto tasso di corruzione ed è spesso crocevia di traffici illegali e criminalità organizzata.¹³⁶

Il ruolo più importante nel raggiungimento di significativi progressi economici e sociali deve essere occupato dalla cooperazione internazionale, una cooperazione che riesca però a interessarsi delle vere problematiche del Paese transcendendo dagli interessi economici e politici legati alla questione kosovara.

Ciò che è di più grande interesse per la comunità internazionale riguarda questioni che esulano da quello che dovrebbe essere il primario punto d'interesse, ovvero la solidarietà e l'appoggio a una popolazione vittima di una politica palesemente discriminatoria perpetrata dalla classe dirigente serba negli anni '90 del secolo scorso, fattori decisivi e impossibili da cancellare dalla memoria del popolo kosovaro.

¹³⁶ Central Intelligence Agency of USA, *Kosovo Outlook*, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print_kv.html .

Bibliografia

- A. J. Motyl, *Encyclopedia of Nationalism*, Volume II. Academic Press, 2001.
- A. Marzo Magno, *La guerra dei dieci anni*, Milano, Il Saggiatore, 2011.
- A. Pellet, “*The opinions of the Badinter Arbitration Committee. A Second Breath for the Self-Determination of Peoples*”, 2009.
- D. Jović, *Yugoslavia. A State that Withered Away*, Purdue University Press, 2009.
- F. Lattanzi, *Autodeterminazione dei popoli*, UTET, Torino, 1987.
- G. Arangio Ruiz, *La persona internazionale dello Stato*, UTET Giuridica, Milano, 2014.
- G. H. Fox, *Self-determination in the Post-Cold War Era. A new internal focus?*, New York University School of Law, 1995.
- Institut de Droit international, *La reconnaissance des nouveaux États et des nouveaux gouvernements*, 23/04/1936.
- J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford: Clarendon press, 2006.
- J. Pirjevec, *Le guerre jugoslave, 1991-1999*, Torino, Einaudi, 2001.
- L. Sell, *Slobodan Milosevic and the destruction of Yugoslavia*. Duke University Press, 2002.
- L. Wentz, *Lessons from Kosovo. The KFOR Experience*. CCRP, 2002.
- M. Vickers, *Between Serb and Albanian: a history of Kosovo*. Columbia University Press, New York, 1998.
- N. Malcolm, *Kosovo: A Short History*. New York University Press, 1998.
- N. Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016.
- S. P. Ramet, *Central and Southeast European Politics since 1989*, Cambridge University Press, 2010.
- S. Troebst, *Conflict in Kosovo: Failure of Prevention?*, ECMI Working Paper #1, 05/1998.
- T. Judah, *Kosovo: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- T. Youngs, *Kosovo: The Diplomatic and Military Options*, 27/10/1998.

Documentazione

Annex of the Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status, 26/03/2007, S/2007/168.

Assembly of Kosovo, *Resolution on reconfirmation of political will of Kosova people for Kosova an independent and sovereign state*, 17/11/2005.

Charter of the Organization of American States, 1948.

Charter of the United Nations, 1945.

Conference on security and co-operation in Europe. Final Act., Helsinki 1975.

Council Decision (EU) 2016/2053.

Council Joint Action on the EULEX KOSOVO 2008/124/CFSP, 04/02/2008.

CSCE, *Fifteenth meeting of the Committee of senior officials*, Journal No.2, 1992.

CSCE, *Helsinki document 1992: The challenges of change*, 9-10/07/1992.

Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, A/RES/25/2625.

Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, A/RES/15/1514.

European Commission for Democracy through Law, *Opinion on the Constitution of Serbia*, 19/03/2007, Opinion No. 405/2007.

International Court of Justice, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Advisory opinion of 22 July 2010.

Kosovo Declaration of Independence, 17/02/2008.

Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, ICJ Reports 136, 2004.

Legge costituzionale sulle basi dell'organizzazione sociale e politica della Repubblica popolare federale di Jugoslavia e delle autorità federali, 1953.

Letter from the Permanent Representative of Serbia to the UN addressed to the President of the Security Council, 12/02/2008, S/2008/92.

Letter from the Permanent Representative of the Russian Federation to the UN addressed to the President of the Security Council, 12/02/2008, S/2008/93.

North Atlantic Council in Defense Ministers session, M-NAC-D-1(98)77, 11/07/1998.

North Atlantic Treaty Organization, *North Atlantic Treaty Charter*, Washington D.C., 1949.

OSCE Report, Kosovo Assembly Elections 2001 – Certified results, 24/11/2001.

Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 SCR 217, 1998.

Report of the European Union/United States/Russian Federation Troika on Kosovo, 10/12/2007, S/2007/723.

Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, 2001.

Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 12/07/1999, S/1999/779.

Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 06/06/2000, S/2000/538.

Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 15/12/2000, S/2000/1196.

Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 13/03/2001, S/2001/218.

Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 22/04/2002, S/2002/436.

Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 30/04/2004, S/2004/348.

Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 07/10/2005, S/2005/635.

Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 10/11/2005, S/2005/709.

Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 05/06/2006, S/2006/361.

Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 09/03/2007, S/2007/134.

Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 28/09/2007, S/2007/582.

Report of the Secretary-General on the UNMIK to the Security Council, 28/03/2008, S/2008/211.

Report of the Secretary-General pursuant to par.10 of UNSCR 1244, 12/06/1999, S/1999/672.

Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status, 26/03/2007, S/2007/168.

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, UNGA, A/RES/63/3, 08/10/2008.

Statement of Prime Minister of Albania Mr. Sali Berisha on Recognition of Independence of Kosova, 18/02/1998.

Statuto della Corte internazionale di giustizia, 26/06/1945.

The Constitution of Federal Republic of Yugoslavia, 1974.

The Constitution of the Federative people's Republic of Yugoslavia, 1946.

The Constitution of The Republic of Serbia, 2006.

The Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, 1963.

UN Secretary General Press Conference, Dakar, 04/01/1970.

UN Security Council, *Annex 2 Security Council resolution 1244 (1999) 10 June 1999*, S/RES/1244.

UN Security Council, *Draft resolution 17 July 2007*, S/2007/437.

UN Security Council, *Security Council resolution 1160 (1998) 31 March 1998*, S/RES/1160.

UN Security Council, *Security Council resolution 1203 (1998) 24 October 1998*, S/RES/1203.

UN Security Council, *Security Council resolution 1244 (1999) 10 June 1999*, S/RES/1244.

UN Security Council, *Security Council resolution 1251 (1999) 29 June 1999*, S/RES/1251.

UN Security Council, *Security Council resolution 1674 (2006) 28 April 2006*, S/RES/1674.

UNHCR, *The Kosovo refugee crisis*, 02/2000.

UNMIK, Regulation on the establishment of the Kosovo Protection Corps, 20/09/1999UNMIK/REG/1999/8.

UNSC, 5839th meeting, 18/02/2008, S/PV.5839.

Sitografia

BBC video documentary, “*The Death of Yugoslavia*”, 1995.

Consiglio dell’Unione Europea, *Comunicato stampa 2780^a Sessione del Consiglio, Affari generali e relazioni esterne*, 12/02/2007, 6039/07.

F. Clines, *NATO Opens Broad Barrage Against Serbs as Clinton Denounces ‘Brutal Repression’*, «The New York Times», 25/03/1999.

G. Corbi, *1948: Stalin contro Tito*, «La Repubblica», 21/06/1998.

K. Bradsher, “*In Asian reaction to Kosovo declaration, fears of secession*”, New York Times, 19/02/2008.

K. Ponniah, “*The night the US bombed a Chinese embassy*”, «BBC News», 07/05/1999.

M. Roux, *Le Kosovo: développement régional et intégration nationale en Yougoslavie*, in «Hérodote», n. 25/1982, édition Maspéro.

N. Canestrini, *L’accordo di Rambouillet*, Centro studi per la pace, 12/05/1999.

N.A., *Contact group: Serbia must end crackdown in Kosovo*, «CNN» 12/06/1998.

N.A., *Kosovo, vincono gli ex guerriglieri*, «Corriere della Sera», 17/11/2007.

N.A., *Kosovo: l'OTAN prête à frapper les Serbes*, «Le Monde», 08/10/1998.

N.A., *Serbia recalls ambassador from US*, «BBC News», 19/02/2008.

N.A., *Thaci: "Ora pronti per l'indipendenza" Il Kosovo verso un governo di coalizione*, «La Repubblica», 18/11/2007.

NATO newsroom: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_25809.htm?selectedLocale=en, 24/09/1998.

NATO newsroom: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_25839.htm?selectedLocale=en, 15/07/1998.

NATO, KFOR Chronicle Archive. 13/03/2007.

NATO, *Kosovo Force (KFOR): how did it evolve?* 20/02/2008.

Observatory of Economic Complexity OEC, <https://oec.world/en/profile/country/srb/>.

Radio Radicale, *Intervista ad Antonio Cassese sull'indipendenza del Kosovo*, 19/02/2008.
<http://www.radioradicale.it/scheda/247760/intervista-ad-antonio-cassese-sullindipendenza-del-kosovo-e-il-diritto-internazionale>

R. Bastianelli, *Informazioni della Difesa n.2*, 2009.

R. Monaco, "*Russia e Serbia: una fratellanza condivisa*", *Il caffè geopolitico*, 20/04/2017.

Security Council Report: <https://www.8securitycouncilreport.org/chronology/kosovo.php> , 02/07/2019.

SFOR Fact Sheet, <https://www.nato.int/sfor/factsheet/msu/t040809a.htm>, 08/2004.

T. Cipek, *Disidenti, opozicija i otpor – Hrvatska i Jugoslavija 1945-1990* [Dissidenti, opposizione e resistenza in Croazia e Jugoslavia 1945-1990], «Časopis za suvremenu povijest», 2/2007.

The World Bank, *Kosovo overview*, <https://www.worldbank.org/en/country/kosovo/overview#3>, 11/10/2018.

UN Press Release, <https://www.un.org/press/en/2008/ga10764.doc.htm>, 08/10/2008.

UN Secretary General Press Conference, Dakar, 04/01/1970.

V. Filippi, *Quarant'anni fa la Jugoslavia varava la sua ultima costituzione. Dopo di che, il diluvio*, in «East Journal», 3/12/2014.

Z. Antic, *Kosovo, one year after the riots*, *Radio Free Europe, Report/65*, 17/03/1982.

Riassunto in lingua inglese

After the liberation of Belgrade from the German occupation, Marshal Tito, Prime Minister of the People's Federal Republic of Yugoslavia, launched the first Yugoslav Constitution in 1946. The Constitution provides for the division of the state into six socialist republics: Bosnia and Herzegovina, Croatia, Macedonia, Montenegro, Slovenia and Serbia are also composed of the autonomous province of Vojvodina and the autonomous region of Kosovo-Metohija. The 1946 Constitution delegates the rights and aims of the autonomous regions to the Republic of Serbia.

In the first article, the Constitution affirms the equality of the Yugoslav peoples, establishing a right to self-determination which can be exercised by recourse to secession. However, only five nationalities are recognized within Yugoslavia: Serbian, Croatian, Slovenian, Montenegrin and Macedonian. The right to self-determination and secession is therefore not extended to minorities in Albania and Bosnia in particular.

In 1953 are adopted some amendments to the 1946 Constitution, further reducing the already low level of representation for Kosovo.

It is in response to these measures that in May 1956 breaks out the first rebellion in the history of Kosovo, which led in 1963 to the launching of a new Constitution. and the country officially changes its name to the Socialist Republic Federal of Yugoslavia. The new Constitution represents the first step towards a softening in a liberal sense of Tito's policies, but despite the changes about the composition of the Chambers, there is not a significant increase in autonomy.

In 1971, Tito is re-elected president of Yugoslavia for the sixth time. The re-election coincides with a new wave of protests in Croatia, where the liberal thrusts of the leadership of the Croatian communist party provoke a strong repression of the central authority. The numerous protests at the beginning of the decade see a partial fulfillment of their demands with the promulgation, in 1974, of a new Constitution. This provides for a federal structure, based on a wide internal sovereignty of the Republics, which is even recognized as having an explicit right to secession from the Yugoslav federation. Following the constitutional changes, Kosovo begins to be represented in the Yugoslav Parliament and, like the other republics, acquires the power to propose laws in the Chamber of Republics and Provinces. He also gets representation in the Constitutional Court.

The increased autonomy of the province leads to a broad tolerance of the Albanian nationalist requests in Kosovo, so much so that the Kosovar Serbs find themselves to be an ethnic minority within an entity with an Albanian majority, beginning to develop a victimized mentality.

In 1981, 77% of the Kosovar population are ethnic Albanians and only 13% of ethnic Serbia.

With 67,000 unemployed, Kosovo is the region with the highest unemployment rate in the whole of Yugoslavia. The poor economic situation and the pressure of independence, due to the overwhelming Albanian majority in Kosovo, lay the foundations for the biggest protest in the history of Kosovo, the

“Pristina’s spring”, which causes an exponential increase of nationalistic sentiments within the Serbian society and the Serbian public opinion. While the Republics pursue a policy of independence, Slovenia and Croatia above all, Serbia regards any concessions as an affront to its history and to its leading role in the Yugoslav countries.

In 1986, as a demonstration of Serbian nationalism, Slobodan Milošević is elected president of the League of Communists of Serbia, and his policy is immediately revealed strongly nationalistic. In March 1989 he is elected President of the Socialist Republic of Serbia, decreeing, in fact, the beginning of the process of dissolution of the Federal Republic of Yugoslavia: in the face of the growing Serbocentrism promoted by Milošević since the beginning of his mandate, the strong Republics of the north, Slovenia and Croatia, begin to outline their plans for independence.

On 28 March 1989, amendments to the Serbian constitution are adopted unilaterally, aimed at abolishing the autonomy of Kosovo established by the Constitution of 1974. The status enjoyed by the Albanian-Kosovar language is likewise revoked and the province loses its status as a socio-political entity and is deprived of its specific weight in the state organization achieved by the 1974 Constitution.

The new constitution defines the status of the provinces as a form of "territorial autonomy", granting them the right to create their own statutes, only after obtaining the assent of the Yugoslav National Assembly. Milošević's policy of re-assimilation materializes, between 1989 and 1991, in the production of legislation that is heavily discriminatory against the Albanians. On September 28, 1990, Belgrade develops a new constitution which formally abolishes the particular character of Kosovo and Vojvodina in the Yugoslav federal order.

In 1989 Ibrahim Rugova, an Albanian professor and writer, founds the Democratic League of Kosovo (LDK). Known for his non-violent vision of the liberation struggle, Rugova professes a non-provocative struggle based on pacifism and on the internationalization of the issue, hoping for a position of the international community. Rugova is therefore tolerated by the regime and seen as the lesser evil, in the belief that his disappearance would have compromised an altogether controllable situation.

This stalemate comes into crisis after the 1995 Dayton agreements and the European Union's decision to recognize, in 1996, the now reduced Yugoslav Federal Republic, after the independence of Croatia, Slovenia and Macedonia, to the two Republics of Serbia and Montenegro. In the same year, during the funeral of an Albanian professor killed by a Serbian policeman, some masked guerrillas announce the birth of the National Liberation Army, which soon became famous under the acronym UCK (Ushtria Çlirimtare e Kosovës).

Between 1996 and 1997, the KLA carries out a large number of military operations, striking indiscriminately both Serbs and Albanians accused of aiding Serbia. Only in 1997 there are 14 attacks, thanks to which the control of the Kosovar territory by the KLA largely increases. The whirlwind of violence makes it necessary, on indication of the United States, the reactivation of the Contact Group, a

body formed by representatives of the United States, Russia, Germany, France, Great Britain and Italy, already operative in the conflict of Bosnia and Herzegovina, which elaborates a peace proposal for the resolution of the Kosovar conflict, and for the first time a proposal about Kosovo refers to the hypothesis of an international administration of Kosovo.

The Action Plan also establishes March 25 as the deadline for the withdrawal of Serbian troops from Kosovo but, given to Milošević's inaction, the UN Security Council arrives at the formulation of Resolution 1160/1998, which condemns the excessive use of force by both the Serbian police and the KLA; it urges both parties to seek a political solution to the crisis and to negotiate an administrative status of Kosovo. The content of the Resolution was considered by several states to be the result of an overly weak attitude towards Serbia. The reason for the light hand is due to the opposition of Russia and China, in the Security Council, to accept stricter measures against Serbia. A new Resolution is approved by the Security Council, the number 1199 of September 23, 1998, which verifies a serious humanitarian catastrophe and continuous and systematic violations of human rights and defines the Kosovo situation as a threat to peace and security in the region, inviting again the parties to an immediate ceasefire and to undertake negotiations for a peaceful solution. On October 8, the KLA leadership declares a ceasefire, believing that such a move would increase international pressure on Milošević, favoring NATO's decision to switch to air strikes.

At the same time, the Security Council acknowledges that the measures decided by Resolution 1199/1998 on all the withdrawal of Serbian special troops from Kosovo are not carried out. The impossibility of reaching a position shared by all 5 permanent members of the Security Council is exploited by Javier Solana who threatens an air raid if Serbia will not respect the Resolution.

Feeling cornered, Milošević agrees to meet Richard Holbrooke, a special diplomat sent to the Balkans and accepts a list of six points formulated by the Contact Group. In these six points the requests previously formulated in the resolutions are substantially reiterated. Shortly afterwards, Resolution 1203/1998 is adopted by the Security Council. Inside it, the provisions of the previous Resolutions are recalled and emphasized. For the first time, however, it is stated that in the event of an emergency, it may be necessary to ensure their safety and freedom of movement as envisaged in the agreements, suggesting the possibility of taking any action. This leads Milošević, on 27 October, to withdraw 4,000 soldiers from Kosovo.

The last months of 1998 see a strong resumption of clashes between Serbia and the KLA, whose culmination is reached on January 15, 1999, when in the village of Račak, Serbian special troops carry out a mass extermination causing the death of 45 people to avenge the killing of three Serbian soldiers by Kosovar fighters. In the extreme attempt of a diplomatic resolution, NATO issues a solemn warning: both sides must respond to the call-up in Rambouillet by the contact group, stop the violence and respect the October agreement, under penalty of the NATO attack. On February 6, the Rambouillet meeting opens. It sees the presence, as well as representatives of the Contact Group, of the Serbian and Albanian delegations. In addition to Holbrooke's points, elections are planned in Kosovo within nine months of signing the

Agreement in order to give to the territory autonomous institutions that would be guaranteed by the presence of a multinational peacekeeping force led by NATO, the KFOR.

After several days of negotiations, the Serbian delegation remains firm in refusing a NATO presence on its territory and on 8 March Milošević decides the deployment of additional troops in Kosovo which definitively establishes the conclusion of any diplomatic negotiation. On March 23, 1999, Javier Solana authorizes the "Allied Force" operation and on the evening of March 24 the first air raids begin: it is the first offensive action of NATO in all its history, conducted in contrast with its own Statute and that of the United Nations. However, within the NATO framework, the opinion of the Member States is not homogeneous but, in general, the major European powers are aligned with American interventionist thinking. The bombing is followed by a massive humanitarian crisis: Albanian refugees are pushed towards Albania and Macedonia, decreeing the largest European exodus since the Second World War. It is only at the end of May that diplomatic negotiations take a leading role: after a long mediation between Milošević and the international delegation, the Serbian leader accepts the peace plan for Kosovo and, on 10 June 1999, after 77 days of bombings, Javier Solana announces the suspension of the military campaign. Finally, the approval of Security Council Resolution 1244 sanctions the cessation of the conflict in Kosovo.

Resolution 1244 (1999) is approved with the favorable vote of 14 states and the abstention of China, which has been against NATO's military intervention since the outset.

The Resolution reaffirms the need for substantial autonomy and self-government for Kosovo. It also authorizes Member States and major international organizations to establish and send an international security force and an international civil presence to Kosovo to provide an interim administration of Kosovo.

The security mission (KFOR), led by NATO, consists of five multinational contingents, each led by a state designated for this purpose. The main task of demilitarizing the KLA and the terrorist groups is completed at the end of September 1999, thanks to a work of transformation of the armed group into official police forces.

The tasks of civil presence concern the execution of basic administrative functions, the organization and supervision of democratic institutions and the facilitation of the political process of defining the future status of Kosovo. On 10 June 1999, the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) is established and charged of helping to ensure the conditions for peaceful and normal life for all the inhabitants of Kosovo and for advanced stability in the Western Balkan region.

UNMIK holds the authority over the territory and the people of Kosovo, including all legislative and executive powers and the administration of the judicial system. It is divided into four pillars, each of which is entrusted to a different body. Under the United Nations falls the first, concerning civil administration, and the second, specifically intended for UNHCR, concerning humanitarian assistance. The third pillar is dedicated to democratization and institution building and is entrusted to the OSCE. The last pillar concerns the reconstruction and development of the economy, for which the European Union is responsible.

EULEX's goal is to assist Kosovo's institutions, judicial authorities and police forces in their development and consolidation. It must also guarantee a multi-ethnic judicial and police system, independent of political interference and compliant with internationally recognized standards. The main tasks of the mission concern the monitoring of Kosovo institutions, as well as the promotion, implementation and maintenance of the rule of law, including public order and security, including through the review and cancellation of decisions taken by the competent authorities national.

In a few years, UNMIK consolidates all the central and local structures through which the Kosovar population participates in the temporary administration of the province. Despite this, the security situation remains very fragile and repeatedly subjected to outbreaks of violence against non-Albanian communities.

In the following months, UNMIK makes considerable progress, leading to the closure of the emergency phase. Kosovo's first parliamentary elections are held on 17 November, under the supervision of the OSCE, with 64.30% of those eligible participating and ending with the election of Rugova as President of Kosovo. The government agreement is accepted by Parliament and thus opens the way for the transfer of responsibility from UNMIK to the new government formation in the areas provided for by the statutory framework. In the following months, UNMIK reports improvements in all sectors under observation: the functioning of democratic institutions, the rule of law, freedom of movement, the sustainable return of displaced persons and the rights of communities, the economy, property rights and the cultural heritage.

This is why Kofi Annan, Secretary General of the United Nations, presents to the Security Council the proposal to start to a new phase aimed at the definition of the status of Kosovo. He proposes the appointment of a special envoy to guide the process of defining the status of Kosovo.

Thus, on 10 November 2005, is appointed by the Contact Group and the Security Council the Special Envoy, candidate proposed by Kofi Annan, Martti Ahtisaari, diplomat and former president of Finland. The Contact Group elaborates guiding principles according to which Ahtisaari must conduct the process of defining the aforementioned status. This must be compatible with international standards of human rights, democracy and international law, and contribute to regional stability.

In response to the opening of the status definition phase, the Kosovo Assembly elaborates a declaration expressing the will to make itself a sovereign and independent state. The Kosovar ruling class immediately expresses its desire to accelerate the process of achieving the standards necessary for independence.

In October a constitutional referendum is held in Serbia, necessary due to the proclamation of independence of Montenegro. The confirmation of the Serbian immovability regarding the Kosovo issue can be found in the only two articles that mention Kosovo and Metohija: the Constitution defines the province of Kosovo and Metohija as having substantial autonomy. However, this autonomy is not

guaranteed at the constitutional level, given that the Constitution delegates its interpretation and organization to "special law", therefore to legal acts of lower rank.

After an initial proposal concerning the future status of Kosovo, rejected by both parties on 2 February 2007, on 26 March Martti Ahtisaari presents the definitive Report to the Security Council, known as the Ahtisaari Plan, drawn up after two years of negotiations. During this mediation process, both sides reaffirm their categorical, diametrically opposed positions: Belgrade only admits the status of an autonomous province, Pristina accepts nothing except independence.

Ahtisaari's conclusion is that the only way to resolve the impasse is the total independence of Kosovo, supervised for an initial period by the international community. The main elements of the global proposal for Kosovo concern the creation of a multi-ethnic society, respect for the rule of law, recognition of human rights and fundamental freedoms, the competence to conclude international agreements and the possibility of entering international organizations. The judicial system must remain independent, professional, impartial and accessible to anyone, and the cultural and religious heritage must be promoted and safeguarded through the establishment of protected areas.

In August, the Contact Group announces, after approval by the Security Council, the creation of a "Troika", made up of representatives of the European Union, Russia and the United States. The task of the Troika is to conduct the negotiations, but despite the fact that during the meetings a wide range of possible scenarios is discussed, nothing seems to represent the basis for a possible compromise.

After 120 days of intense negotiations, no party is willing to compromise, and the negotiation process ends with nothing.

On 17 February, the Kosovo Assembly adopts, during an extraordinary session in which 10 Kosovo Serb deputies do not participate, a declaration of independence, unanimously approved by the 109 deputies present. The next day, at the request of Serbia and Russia, the Security Council meets to discuss the issue but at the end of it, it is reiterated that the Council's priority is to guarantee peace and security throughout the region, leaving the issue far away from being resolved.

The adoption of the declaration of independence immediately triggers a wide debate regarding its compliance with international law: the main problem is the relationship between the principle of self-determination and that of territorial sovereignty, two fundamental principles of international law.

The relationship between these two principles is closely connected to the question of the existence or not in international law of the right to secession, where appropriate, within what limits.

Respect for the self-determination of peoples is enshrined in Article 2 of the United Nations Charter.

This principle is contemplated, according to the prevailing practice and doctrine, as a norm of *jus cogens*, and the International Court in East Timor cases and in the advisory opinion on the Palestinian Wall, affirmed its character *erga omnes*.

The self-determination of peoples is defined by the Declaration on the principles of international law concerning friendly relations and cooperation between States, adopted by the General Assembly through Resolution 2625/1970, as the "*right of peoples to determine their own political order , in full freedom and without external interference and to pursue its own economic, social and cultural development*".

The principle of self-determination is not only a procedural principle nor merely a political principle: it, as established by international norms, imposes a legal obligation in inter-state relations.

International law regulates the relations between independent entities and therefore it does not constitute the right of an organized universal human society.

Therefore, international standards are intended for entities other than individuals and peoples.

Originally, the United Nations dealt with self-determination in general terms, not distinguishing between colonial self-determination, external self-determination and internal self-determination, and this because, at the beginning of the second half of the twentieth century, the efforts of the United Nations were concentrated on the process of colonization.

Over time, however, the practice of applying the principle also extends to situations different from colonial, racist and foreign domination, especially the situation of oppression against a people by its own government.

The Declaration on friendly relations contains a general definition of self-determination, in its various aspects: "*the establishment of a sovereign State and the independent association of an independent State or the emergence into any other political status freely determined by a people form modes of implementing the right of self-determination by that people*"

In the light of the Declaration, the tension between the principle of self-determination and that of the territorial integrity of a State, often favorable to a pre-eminence of territorial integrity, is clear.

Thus, the two principles are complementary, and no one can be violated to the detriment of the other. If internal self-determination is respected, there is no right to secede.

However, international law does not explicitly establish the right to secede. It is only implicitly referred to as the right to external self-determination if the internal one is violated, even if, according to Professor Antonio Cassese, international law does not prohibit secession if it is the result of a *de facto* historical political process

Moreover, with respect to the legitimacy of the Kosovar State, international law does not have the right to express itself: the birth of a State is a factual event of which international law can only take note.

However, the Declaration of Independence did not have the strength to create a totally independent State, as evidenced by the still current claims of Serbia and the fact that only a part of States recognized Kosovo. The recognition does not therefore have a constitutive value for the international personality: the quality of subject is acquired by the State as a direct effect of its historical existence as a sovereign entity.

Similarly, if the recognition does not represent a constitutive act of the international personality, the non-recognition does not involve legal consequences. Differently from the recognition, however, the non-recognition is considered mandatory by the Commission of international law in reference to "*situations created by breaches, such as, for example, attempted acquisition of sovereignty over territory through the denial of the right*".

The independence of Kosovo is strongly hampered by a large number of states, motivated by the presence of independence forces in their own territory or by political ties and friendship with Serbia. As for the European Union, 23 of the 28 members recognized Kosovo by the end of 2008, while Spain, Cyprus, Romania, Greece and Slovakia are still opposed.

On 8 October 2008, Serbia presented to the General Assembly a draft resolution containing the request for an advisory opinion of the International Court regarding the legality of the declaration of independence of Kosovo. The draft resolution is approved by the General Assembly which elaborates the question "*Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?*"

The final opinion of the Court, issued July 22, 2010, resolves firstly both the question of its competence to issue the opinion requested as well as that of the opportunity to issue it, and that there are no reasons to induce it to refuse the exercise of the own competence. According to the constitutional framework of UNMIK. By virtue of the fact that the Special Secretary of the Secretary General continues to perform his duties, that neither the constitutional framework of UNMIK nor the Resolution establish a date for its extinction, and that the Security Council has not undertaken any corrective measures following the declaration, according to the Court this does not violate international law.

With regard to Resolution 1240/1999, the Court maintains that it establishes a transitional, non-permanent regime, aimed at stabilizing Kosovo and at solving the status issue to be attributed to Kosovo. But it does not contain any provision on the final status nor on the conditions for achieving it.

The Declaration of Independence thus operates on a different level from that of Resolution 1244/1999: it is an attempt to determine the status of Kosovo in a definitive manner.

Finally, the Court notes that, unlike the previous Security Council Resolutions on the Kosovo issue, in which there are direct requests to Kosovo leaders or members of the KLA, Resolution 1244/1999 does not place any obligation on specific actors. This means that the Court cannot say that the provisions of the Security Council referred to in Resolution 1244/1999 contain a prohibition with mandatory effects for the authors of the declaration.

In the general conclusions of the advisory opinion, the Court determines, by 10 votes in favor and 4 against, that "*The adoption of the declaration of independence of 17 February 2008 did not violate general international law, Security Council resolution 1244 (1999) or the Constitutional Framework. Consequently, the adoption of that declaration of violated not any applicable rule of international law.*"