

Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra Diritto Internazionale

IL KOSOVO VENT'ANNI DOPO L'INTERVENTO.

Prof.ssa Elena Sciso

RELATORE

Matr. 086162 Andrea Russo

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

INDICE

<i>INTRODUZIONE</i>	4
 <i>CAPITOLO I: GENESI E SVILUPPI DELL'INDIPENDENZA KOSOVARA.</i>	
<i>1. IL KOSOVO DALL'IMPERO OTTOMANO AL REGNO DI SERBIA.</i>	
<i>1.1 Il Kosovo nell'Impero Ottomano</i>	8
<i>1.2 La Prima Guerra Balcanica e le differenze tra serbi e kosovari</i>	10
 <i>2. IL SECONDO CONFLITTO MONDIALE E IL GOVERNO DI TITO.</i>	
<i>2.1 L'occupazione italiana dell'Albania</i>	12
<i>2.2 Lo status del Kosovo sotto il governo di Tito</i>	14
 <i>3. L'ASCESA DI SLOBODAN MILOŠEVIĆ E LA DISSOLUZIONE DELLA JUGOSLAVIA.</i>	
<i>3.1 L'avvento di Milošević e la fine dell'autonomia</i>	17
<i>3.2 La fine della Jugoslavia e la situazione in Kosovo</i>	19
 <i>4.LA GUERRA DEL KOSOVO.</i>	
<i>4.1 Gli scontri armati</i>	22
<i>4.2 La mediazione della comunità internazionale e l'intervento della NATO</i>	23
 <i>CAPITOLO II: DALLA FINE DEL CONFLITTO ALL'INDIPENDENZA: IL RUOLO DELLE NAZIONI UNITE</i>	
<i>1. LA FINE DEL CONFLITTO E L'AMMINISTRAZIONE AD INTERIM DELLE NAZIONI UNITE</i>	
<i>1.1 Il Kosovo al termine del conflitto.</i>	28
<i>1.2 La risoluzione 1244/99 del Consiglio di Sicurezza e l'istituzione della KFOR e della UNMIK</i>	30
<i>1.3 Le attività di UNMIK</i>	35
<i>1.4 Altre iniziative delle Nazioni Unite in Kosovo</i>	41
 <i>2. L'INDIPENDENZA E IL PARERE DELLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA.</i>	
<i>2.1 Dai negoziati del 2005 alla dichiarazione unilaterale d'indipendenza</i>	46
<i>2.2 Il parere della CIG sulla dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo</i>	50

CAPITOLO III: IL RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI

1. LA NATO IN KOSOVO.

<i>1.1 Un'analisi giuridica dell'intervento della NATO.....</i>	<i>55</i>
<i>1.2 La presenza dell'Alleanza sul territorio.....</i>	<i>58</i>
<i>1.3 Il ruolo della NATO nella formazione della Kosovo Security Force.....</i>	<i>61</i>

2. IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA.

<i>2.1 La costruzione dello stato di diritto: l'istituzione di EULEX.....</i>	<i>64</i>
<i>2.2 La posizione dei Paesi membri sull'indipendenza del Kosovo.....</i>	<i>71</i>

3. IL CONSIGLIO D'EUROPA E LA NASCITA DEL NUOVO TRIBUNALE PER IL KOSOVO.

<i>3.1 Il "Rapporto Marty".....</i>	<i>73</i>
<i>3.2 L'istituzione del nuovo tribunale.....</i>	<i>75</i>
<i>3.3 I lavori fino ad oggi.....</i>	<i>80</i>

<i>CONCLUSIONI.....</i>	<i>82</i>
-------------------------	-----------

<i>BIBLIOGRAFIA.....</i>	<i>87</i>
--------------------------	-----------

<i>RIASSUNTO IN LINGUA INGLESE.....</i>	<i>97</i>
---	-----------

INTRODUZIONE

“The Registrar hereby informs of the arrest of Mr Hashim Thaçi (‘Mr Thaçi’) in Kosovo by the Specialist Prosecutor’s Office (‘SPO’)”¹.

Con queste parole l’ufficio della Cancelleria delle Corti Speciali per il Kosovo comunicava ufficialmente l’arresto del Presidente della Repubblica del Kosovo, Hashim Thaçi, avvenuto il 5 novembre 2020 ad opera dell’Ufficio del Procuratore Speciale per il Kosovo. Il Capo di Stato kosovaro veniva posto sotto la custodia delle Corti Speciali dell’Aia, affinché rispondesse delle accuse di crimini di guerra e crimini contro l’umanità che erano state formulate contro di lui².

Questi recenti sviluppi di natura politico-giudiziaria che hanno imposto sostanziali mutamenti in seno alla classe dirigente politica kosovara hanno riaperto le luci della cronaca sulla questione del Kosovo, piccolo territorio incastonato tra i monti della penisola balcanica³.

Com’è noto, infatti, il Kosovo rappresenta un luogo di incontro e di scontro tra due culture completamente diverse: da un lato lo spirito tellurico dei popoli slavi originari delle steppe russe, dall’altro la natura costiera e latina del popolo albanese. Le differenze tra tali popolazioni non si limitano ad una semplice questione di provenienza geografica: parlano lingue diverse⁴, praticano religioni diverse e seguono costumi e tradizioni sociali molto differenti gli uni dagli altri. I rapporti tra le comunità serbe e albanesi del Kosovo sono stati piuttosto tormentati e hanno condotto nel 1999 alla ben nota Guerra del Kosovo, che può considerarsi, per certi versi, quale ultimo atto della violenta dissoluzione della Repubblica Jugoslava. Come verrà illustrato nel corso del primo capitolo di questa tesi, inoltre, è proprio dalla piccola e turbolenta regione kosovara che il Presidente serbo Slobodan Milošević, indissolubilmente legato nell’immaginario collettivo alle sanguinose guerre jugoslave, iniziò a propugnare la sua idea nazionalista della “Grande Serbia”. Il conflitto balcanico nel suo insieme, quindi, assume una prospettiva storica circolare: è iniziato in Kosovo ed è finito in Kosovo.

Da un punto di vista strettamente giuridico, gli eventi che sconvolsero il Kosovo alla fine del secolo scorso sono stati motivo di ampio dibattito negli ambienti accademici: l’intervento della NATO che pose fine al conflitto kosovaro del 1999, infatti, ha riaperto la discussione sull’antinomia che contrappone il rispetto della sovranità territoriale al rispetto dei diritti umani, che, peraltro, fu anche al centro delle terribili vicende accadute in Ruanda e in Bosnia solo pochi anni prima. Allo stesso modo, la secessione della regione kosovara

¹ Kosovo Specialist Chambers Registrar, *Notification of Arrest of Hashim Thaçi Pursuant to Rule 55(4)*, 5 novembre 2020.

² Le origini, la natura giuridica e i lavori delle *Kosovo Specialist Chambers* saranno analizzati nel terzo capitolo dell’elaborato.

³ Il territorio del Kosovo è approssimativamente di 11000 chilometri quadrati, mentre la popolazione residente conta circa due milioni di individui.

⁴ Come verrà illustrato nel corso dell’elaborato, la grande maggioranza della popolazione kosovara parla la lingua albanese; la lingua serba è comunque considerata lingua ufficiale nella regione. Sussistono infine alcune minoranze etniche che parlano lingue diverse.

ha riportato l'attenzione sulla competizione che si innesca tra il principio dell'integrità territoriale degli Stati e il diritto di autodeterminazione dei popoli, questione che non ha trovato soluzione neppure nel parere della Corte Internazionale di Giustizia reso nel 2010 sulla questione kosovara.

Le vicende del Kosovo, dunque, se da un lato hanno riaperto i riflettori su alcuni temi classici del diritto internazionale come quelli appena citati, dall'altro hanno offerto nuovi spunti di valutazione tutt'ora oggetto di studio da parte dei più autorevoli accademici della materia. Si pensi solo all'enorme influenza che il tema dell'intervento d'umanità ha avuto sullo sviluppo della dottrina nota come *Responsibility To Protect*, elaborata due anni dopo l'intervento della NATO in Kosovo da un'apposita commissione istituita dal governo canadese (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*, ICISS) e posta al centro del progetto di riforma delle Nazioni Unite naufragato nel *World Summit Outcome* del 2005⁵. Il Kosovo costituisce un caso piuttosto raro nella storia del diritto internazionale: oltre ad essere uno dei pochissimi territori ad aver dichiarato la propria indipendenza tramite secessione nel XX secolo (i Paesi sorti a seguito della decolonizzazione e della caduta dei regimi federali socialisti non possono essere considerati secessionisti), la regione kosovara è stata il primo territorio a sperimentare innovative forme di *post conflict state building* delle Nazioni Unite. Il Kosovo è stato, infatti, il primo territorio ad essere posto sotto il completo controllo dell'ONU, che ha istituito all'uopo una complessa missione internazionale (pochi mesi dopo fu la volta di Timor Est, anch'esso posto sotto amministrazione ONU) finalizzata alla ricostruzione di una regione poverissima e sconvolta dalla guerra come quella kosovara. Tale missione ha visto la partecipazione delle maggiori organizzazioni internazionali e regionali, tra cui ONU, NATO e UE che hanno collaborato non sempre in modo sinergico.

L'interesse scientifico per la questione kosovara nasce proprio dalla curiosità di approfondire l'operato della comunità internazionale in Kosovo: ad oltre vent'anni di distanza dalla fine del conflitto, infatti, le missioni internazionali dell'ONU (UNMIK), dell'UE (EULEX) e della NATO (KFOR) istituite con il preciso mandato di fare del Kosovo un'entità territoriale moderna, democratica e multietnica sopravvivono ancora e continuano ad incidere sulla vita politica e sociale della regione. La persistenza e l'impegno della comunità internazionale nel territorio indicano che la questione kosovara non ha ancora raggiunto un epilogo, nonostante la dichiarazione unilaterale d'indipendenza proclamata da Pristina nel 2008. Lo scopo di questo elaborato, pertanto, è effettuare un'analisi della cooperazione internazionale in Kosovo e dei risultati che essa ha prodotto nel corso di questo ventennio. Nel primo capitolo proporrò un'indagine storica che ci consentirà di comprendere al meglio le cause del conflitto kosovaro del 1998-1999 e, attraverso un'analisi di lungo periodo

⁵ Fortemente sostenuto dal Segretario Generale Kofi Annan, il progetto prevedeva meccanismi volti a modificare le procedure di voto ai sensi dell'art. 27 della Carta ONU. Secondo tale progetto, all'Assemblea Generale (organo meno soggetto a influenze politiche) sarebbe spettato un compito di accertamento delle gravi violazioni dei diritti umani, mentre in sede di votazione in Consiglio di Sicurezza gli Stati avrebbero dovuto astenersi dal ricorrere al potere di veto circa la delibera di un intervento d'umanità. Il *World Summit Outcome* ha tuttavia ricondotto la *Responsibility to Protect* al Capitolo VII della Carta, ponendola così sempre sotto la discrezione del Consiglio di Sicurezza e alle sue abituali procedure di voto.

della storia di questo territorio, arriveremo ad esaminare, nel secondo capitolo, la peculiare struttura di amministrazione creata dal Consiglio di Sicurezza e dal Segretario Generale per garantire la ricostruzione della regione. I compiti e l'organizzazione della missione civile delle Nazioni Unite saranno illustrati tramite un'analisi puntuale dei documenti ufficiali che ne costituiscono il fondamento giuridico: si esaminerà il ruolo svolto dall'amministrazione delle Nazioni Unite in Kosovo, il suo contributo alla costruzione delle istituzioni nazionali kosovare e le sue trasformazioni alla luce delle evoluzioni politiche della regione; anche il parere della Corte Internazionale di Giustizia e l'operato in Kosovo del Tribunale Penale per la ex Jugoslavia saranno oggetto di indagine nel capitolo dedicato all'azione delle Nazioni Unite.

Nel terzo ed ultimo capitolo, verrà analizzato il contributo apportato al processo di *state building* da parte delle principali organizzazioni regionali che hanno operato nel territorio kosovaro: la NATO, che ha giocato un ruolo determinante nel garantire la pace della regione; l'Unione Europea, che ha svolto importanti funzioni nel campo della ricostruzione economica e del sostegno allo stato di diritto; e il Consiglio d'Europa, che, a distanza di più di dieci anni dalla conclusione del conflitto del 1999, ha riportato l'attenzione sui crimini di guerra rimasti impuniti. Seppur in misura diversa, tutte queste istituzioni internazionali hanno contribuito alla nascita dello Stato kosovaro, il cui status giuridico, però, rimane controverso. Non è chiaro, infatti, se le Organizzazioni internazionali e regionali oggi presenti in Kosovo svolgono ancora funzioni e compiti tali da compromettere l'autonomia delle Istituzioni politiche del Kosovo. Parimenti, è necessario verificare se, allo stato attuale, lo Stato kosovaro è in grado di controllare effettivamente il suo territorio, partecipare a pieno titolo alle relazioni internazionali ed esplicitare completamente la propria soggettività internazionale che, a dodici anni dalla dichiarazione di indipendenza, sembra tutt'altro che scontata.

IL KOSOVO VENT'ANNI DOPO L'INTERVENTO

CAPITOLO I

GENESI E SVILUPPI DELL'INDIPENDENZA KOSOVARA

1. IL KOSOVO DALL'IMPERO OTTOMANO AL REGNO DI SERBIA.

1.1 Il Kosovo nell'Impero Ottomano

Per comprendere le ragioni socioculturali che hanno innescato le rivendicazioni autonomiste del Kosovo, è necessario ripercorrere brevemente le tappe storiche fondamentali della regione kosovara e le vicissitudini principali che ne hanno segnato l'evoluzione nel corso dei secoli.

Il Kosovo, esile lembo di terra collocato tra Serbia e Albania, è stato largamente conteso nel corso della storia, e sovente ha condiviso l'irrequietezza sociale e politica degli altri popoli dei Balcani. È necessario infatti concepire la penisola balcanica, di cui la regione kosovara è il cuore, come il crocevia degli interessi di tre imperi storici: l'Impero Ottomano, che mantenne una presenza preponderante nella regione fino al 1912; l'Impero Austriaco, dal 1867 Impero Austro-Ungarico, e l'Impero Zarista. Ciascuno di questi recava istanze d'influenza sulla regione balcanica per motivi diversi: i turchi portavano avanti l'espansione teorizzata dalla religione musulmana e codificata nell'istituto religioso della Guerra Santa, gli Asburgo intendevano invece controllare più territori adiacenti possibili al fine di proteggersi dagli ottomani; la Russia, infine, mirava ad espandere la sua influenza nella penisola adducendo come scusa la tutela delle popolazioni di lingua slava e religione ortodossa, considerate minoranze etniche all'interno dei territori amministrati dall'Impero Ottomano. Le tensioni tra questi imperi hanno creato un crogiolo di popoli etnicamente eterogenei segnati da una marcata tendenza all'instabilità, con le conseguenze politiche ed umanitarie ormai tristemente note. Appare chiaro, dunque, che l'evoluzione storica e politica del Kosovo, come peraltro quella della regione balcanica, fosse strettamente correlata alla vita di questi tre imperi che, com'è noto, si sono dissolti con l'avvento della Prima Guerra Mondiale⁶.

Guardando specificatamente alla regione kosovara, è bene rammentare che il destino dell'attuale Kosovo è stato per lungo tempo legato a quello della Serbia: intorno alla metà del 1300, infatti, il Principato di Serbia, entità geopolitica dominante nella penisola balcanica, entrò in contrasto con il Regno della Sublime Porta d'Oriente, il quale, in osservanza dei precetti islamici, insisteva nella costante espansione di tradizione

⁶ I tre imperi, tutti di stampo assolutistico, iniziarono a mostrare evidenti cenni di cedimento sin dalla metà del XIX secolo: l'impero austriaco era costantemente lacerato dai conflitti interetnici, principalmente a causa della spinta autonomista della minoranza magiara; l'Impero Ottomano attraversava un periodo di profonda stagnazione economica e cedeva enormi porzioni di terreno sotto l'assalto delle potenze coloniali (la prima fu l'Algeria, occupata dalla Francia nel 1830); la Russia degli Zar era caratterizzata da una marcata arretratezza socioeconomica e tecnologica, che l'avrebbe resa terreno fertile per i movimenti rivoluzionari e anarchici.

califfale della Terra di Maometto. La situazione volse rapidamente al peggio per i serbi, e, nel 1389, l'esercito del regno guidato dal principe reggente Lazar Hrebeljanović venne sconfitto dalle truppe del Sultano nella Battaglia della Piana dei Merli, anche conosciuta come Battaglia di Kosovo Polje, avvenuta a pochi chilometri dall'attuale Pristina⁷. La battaglia, e i valori di coraggio, eroismo e sacrificio ad essa correlati, rappresentavano un mito fondante dell'etica nazionale serba, nonché un evento di particolare significato storico: la sconfitta segnò la fine dell'indipendenza del regno serbo, che nei successivi cinque secoli rimase sotto dominio turco⁸. Trascorsi meno di cento anni dalla battaglia, infatti, il Principato di Serbia venne definitivamente inglobato nell'Impero Ottomano; anche il Principato d'Albania, dopo aver opposto una tenace resistenza all'invasore turco, venne completamente sopraffatto all'inizio del Cinquecento⁹. Dal XVI secolo in poi, quindi, l'area dell'attuale Kosovo fu dominata dall'amministrazione turca, che suddivise i suoi domini nella penisola balcanica in regioni, dette *vilayet*, a loro volta ripartite in province, i sangiaccati. Nel corso dei secoli, la regione kosovara, come buona parte del resto della penisola balcanica, fu teatro di serrati scontri tra i dominatori turchi e l'Impero asburgico, impegnato a difendersi dall'espansione musulmana, che arrivò più volte a minacciare la stessa Vienna. Questi costanti sconvolgimenti geopolitici e militari furono accompagnati da altrettanti rimescolamenti etnici e culturali: la popolazione del Kosovo era infatti costituita in parte da popolazione di etnia albanese e in parte da popolazione di etnia serba, trovandosi la regione al confine tra i due antichi principati. Se i rapporti tra gli ottomani e i serbi del Kosovo furono spesso conflittuali, con questi ultimi sovente impegnati a prestare soccorso all'Impero Austriaco nelle sue guerre contro la Sublime Porta, le relazioni tra i turchi e la popolazione di etnia albanese fu più complessa: la struttura tribale della società albanese rese più facile la penetrazione degli usi e costumi della civiltà ottomana (l'uso del fez e del velo per le donne ne era un chiaro esempio), ma nonostante ciò il territorio non fu mai controllato completamente dai turchi; nella seconda metà del Settecento, infatti, il territorio albanese era solo nominalmente sotto il dominio del sultano, i veri padroni dell'area erano i capi tribù e i signori locali d'impronta feudale¹⁰. Se da un lato questa primitiva struttura sociale aveva reso difficile per i funzionari del sultano esercitare il loro potere, dall'altro aveva ostacolato la formazione di una coscienza nazionale compiuta e moderna come quella del popolo serbo. Tuttavia, i rapporti con il sultano ottomano furono piuttosto altalenanti: a vaghe e indefinite pretese d'indipendenza si sostituiva periodicamente un'intesa istituita in funzione antiserba, poiché sia i kosovari albanesi sia le autorità turche avevano interesse a contenere le spinte autonomiste ed espansionistiche dei popoli slavi¹¹. Le istanze nazionali del popolo albanese si risvegliarono negli anni Settanta del XIX secolo, quando il fragile equilibrio politico dei domini turchi nella penisola balcanica fu definitivamente

⁷ Calic, Marie-Janine, *A History of Yugoslavia*, West LaFayette (Indiana), Purdue University Press, 2018, p. 36.

⁸ È fondamentale comprendere l'importanza attribuita dal popolo serbo a questo evento pivotale della sua storia, poiché sarà alla base della politica centralista e nazionalista adottata dal governo di Belgrado alla fine degli anni Ottanta del XX secolo.

⁹ Hösch, Edgar, *Storia dei Paesi Balcanici*, Torino, Einaudi, 2005, p.85.

¹⁰ Hosch, *op. cit.*, p. 154.

¹¹ Bataković, Dusan, *The Kosovo Chronicles*, Belgrado, Plato, 1992, p.124.

compromesso dallo scontro interetnico: nel 1875 la sollevazione del principato di Serbia aveva condotto ad una sanguinosa guerra civile, risolta poi con l'intervento della Russia nel 1877 (guerra russo-turca)¹². A margine del conflitto, mentre i delegati delle potenze europee si riunivano a Berlino per ridisegnare i confini della penisola balcanica, i membri più eminenti della comunità albanese si incontrarono a Prizren, nel Kosovo meridionale, dando vita ad una lega finalizzata a difendere gli interessi del popolo albanese¹³. Le istanze politiche dei deputati della Lega, raccolti in un documento nominato *Kararname* ("Libro delle decisioni"), prevedevano l'unificazione dei quattro *vilayet* abitati da albanesi (il *vilayet* del Kosovo, di Monastir, di Scutari e di Giannina), l'obbligo di indigenato per i funzionari locali, il potenziamento dell'istruzione in lingua albanese e una maggiore rappresentanza a livello nazionale¹⁴. Il carattere autonomista della Lega spaventò i turchi, che, nel 1881, ne arrestarono i capi. Nel frattempo, il Trattato di Berlino¹⁵ aveva ufficializzato la piena indipendenza dei Regni di Serbia e Montenegro dall'Impero Ottomano, ma aveva completamente trascurato la questione dell'Albania e, con essa, del Kosovo. Il territorio rimase nelle mani del Sultano.

1.2 La Prima Guerra Balcanica e le differenze tra serbi e kosovari.

Nonostante il fallimento della Lega di Prizren nel 1881 avesse lasciato immutato il dominio ottomano sulla regione, le velleità independentiste della popolazione albanese continuavano a covare sotto la cenere. Le speranze di raggiungere una maggiore autonomia rimanendo nella cornice istituzionale dell'Impero della Sublime Porta furono definitivamente superate con l'affermarsi del movimento dei Giovani Turchi¹⁶, il cui progetto di riforma politica prevedeva uno Stato fortemente centralizzato. Nel 1909, violenti tumulti contro l'amministrazione turca scoppiarono nel *vilayet* del Kosovo, sfociando, l'anno successivo, in una vera rivolta contro le autorità ottomane. La sollevazione della popolazione albanese diede il giusto pretesto agli Stati slavi per agire ed estromettere definitivamente i turchi dai loro domini nei Balcani. Nell'autunno del 1912 i regni di Serbia, Montenegro, Bulgaria e Grecia si riunirono nella cosiddetta Lega Balcanica e dichiararono guerra alla Turchia¹⁷; attaccate da più fronti, le truppe della Sublime Porta offrirono una scarsa resistenza e nel giro di pochissimi mesi furono travolte dalle forze della Lega dei Paesi ortodossi. La spartizione dei territori ottomani nei Balcani fu elaborata al tavolo dei vincitori durante una conferenza tenutasi a Londra nell'estate

¹²Per un approfondimento su questo aspetto si veda Sabatucci, Giovanni, Vidotto, Vittorio, *Storia Contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 2008. Volume I, *L'Ottocento*, p. 230.

¹³ Hosch, *op. cit.*, p. 155.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Trattato tra l'Austria - Ungheria, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Russia e Impero Ottomano per la risoluzione degli affari in oriente*, Berlino, 1878.

¹⁶ Il Movimento dei Giovani Turchi era un movimento rivoluzionario progressista nato in seno all'esercito ottomano nella seconda metà del XIX secolo. Lo scopo di questa organizzazione politica era riformare l'Impero, trasformandolo da una teocrazia ad una monarchia costituzionale moderna, anche per arrestarne l'inesorabile declino. Dopo la Prima Guerra Mondiale, i vertici del movimento saranno alla guida della rivoluzione Repubblicana che diede vita all'attuale Turchia.

¹⁷ Hosch, *op. cit.*, p. 185.

del 1913; la Serbia, che aveva sostenuto la maggior parte del peso del conflitto, avanzava pretese consistenti, dichiarando la sua intenzione di anettere tanto il Kosovo quanto l'Albania settentrionale, al fine di ottenere l'agognato accesso al Mar Adriatico. Soltanto una decisa opposizione degli ambasciatori di Austria e Italia consentì all'Albania di diventare indipendente¹⁸, precludendo alla Serbia il controllo del litorale. La popolazione serba, però, vedeva riconosciute le sue rivendicazioni sulla regione kosovara: il territorio del moderno Kosovo, la cui popolazione aveva lottato duramente contro l'amministrazione ottomana negli anni precedenti, venne spartito tra Serbia e Montenegro, che ottennero rispettivamente il controllo del centro-nord e del sud della regione¹⁹. La spartizione del territorio albanese decisa nel Trattato di Londra²⁰ presentava alcune forti contraddizioni: la Serbia usciva insoddisfatta dai negoziati per via del mancato accesso al mare, mentre l'Albania si vedeva privata di un territorio, il Kosovo, dove di fatto le sue aspirazioni nazionali avevano preso vita e la cui popolazione era in maggioranza albanese. Se la sua condizione di *land-locked state* ridimensionava fortemente le sue capacità politico-militari, lo Stato serbo era rientrato in possesso di quell'area che considerava come la sua "culla" storica nazionale, ossia il sito della battaglia di Kosovo Polje: dopo oltre 500 anni, il terreno bagnato dal sangue dei principi della Serbia medievale tornava sotto il controllo di una Serbia forte e indipendente. Tuttavia, la natura etnica e culturale del Kosovo era profondamente cambiata da quando i serbi lo avevano abbandonato, oltre cinque secoli prima: le tradizioni locali, risalenti ai popoli illirici presenti nel territorio albanese prima della dominazione turca, si erano mescolati ai costumi ottomani, la cui penetrazione era stata facilitata dalla struttura essenzialmente clanica della società. Un simile crogiolo culturale non aveva però sopito quegli elementi culturali arcaici che costituivano le basi di una rudimentale coscienza nazionale: il popolo albanese esisteva prima degli ottomani, ha seguito ad esistere durante la dominazione turca ed è divenuto Stato nazionale al tramonto dell'amministrazione della Sublime Porta. La testimonianza principale dell'esistenza di questa coscienza nazionale, non sempre predominante nella storia degli albanesi, è la sopravvivenza di una lingua completamente autoctona che, sebbene abbia assorbito elementi sia dal turco che dal serbo, risulta un idioma integralmente diverso dalla lingua serbo-croata di ceppo slavo e ancor più differente dal turco. Le radici di questo linguaggio affondano nella storia dei popoli illirici che dominarono la penisola balcanica all'indomani della caduta dell'Impero Romano d'Occidente, in particolare nel popolo dei Dardani, che aveva abitato la regione del Kosovo sin dal III secolo a.C.²¹. Soltanto nel VII secolo d. C. i popoli slavi, originari delle steppe euroasiatiche, avevano guadagnato il controllo del territorio kosovaro. Un'altra visibile differenza tra serbi e albanesi era costituita dalla religione: nel corso del dominio ottomano una larga percentuale della popolazione albanese si era convertita all'Islam, mentre i serbi avevano rigidamente mantenuto le loro convinzioni ortodosse, al prezzo di una maggiore tassazione da parte

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Roux, Michel, *Di chi è il Kosovo? Cento anni di conflitti.*, in *Limes*, vol. 3, 1998.

²⁰ *Trattato di pace tra Grecia, Bulgaria, Serbia, Montenegro e Impero Ottomano*, Londra, 1913.

²¹ Falaschi, Renzo, *Il Kosovo, patria dei Dardani.*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 60, n. 3, 1993.

delle autorità turche. In realtà, circa l'80% della popolazione del principato albanese si convertì effettivamente alla religione musulmana²², e i matrimoni misti con cattolici e ortodossi erano piuttosto frequenti. Sebbene quindi la religione costituisse una differenza rilevante, è importante non definire l'attrito tra albanesi e serbi in Kosovo come uno scontro religioso: esso è uno scontro etnico e nazionale, tra popoli radicalmente diversi per cultura e società che per decenni si sono contesi il dominio su un territorio di confine. La regione del Kosovo è uno dei territori più multietnici del continente europeo, ma, a differenza della maggioranza dei casi simili in Europa, i popoli del Kosovo non sono riusciti a convivere pacificamente in uno Stato multietnico (come ad esempio la Svizzera) né sono riusciti a raggiungere una forma di scissione consensuale dando vita a due Stati distinti (come successe, ad esempio, per i popoli della Cecoslovacchia). Divenuta *de facto* un feudo della Serbia con il Trattato di Londra nel 1913, la regione kosovara rimase del tutto estranea alle idee panslaviste e ai progetti di federalismo che furono alla base della nascita dello Stato jugoslavo nel 1918. La resistenza degli albanesi all'assimilazione non si sostanziò esclusivamente in una reticenza culturale e sociale, ma fu anche armata: al termine del primo conflitto mondiale nacque in Albania il "Comitato per la Difesa Nazionale del Kosovo", che intraprese un'aspra campagna di guerriglia contro le autorità serbe nella regione, soffocata soltanto nei primi anni Venti²³. Nel corso dei successivi vent'anni, il governo di Belgrado rafforzò sempre di più il proprio controllo sulla regione kosovara, intraprendendo opere di slavizzazione volte ad alterarne l'equilibrio etnico (tra il 1920 e il 1940 più di 15 000 famiglie di coloni serbi si stabilirono in Kosovo)²⁴, grazie anche all'intesa con il nuovo Re d'Albania Zog I, alleato fidato del Regno jugoslavo²⁵.

2. IL SECONDO CONFLITTO MONDIALE E IL GOVERNO DI TITO

2.1 L'occupazione italiana dell'Albania.

Il 6 aprile 1939, nel più completo disinteresse della comunità internazionale, 30 000 truppe del Regno d'Italia sbarcavano sulle coste dell'Albania e nel giro di una settimana occupavano il Paese. L'Italia fascista, galvanizzata dalla politica di revisione e annessione intrapresa dall'alleato germanico, aveva deciso di seguire le orme dell'espansionismo di Hitler. Nel corso dei due decenni precedenti i rapporti tra il re Zog I e il governo di Mussolini erano stati piuttosto altalenanti, alternando forme di intesa a battute di arresto: la firma di diversi accordi e patti di amicizia tra i due stati non aveva sopito le aspirazioni imperialistiche dell'Italia, e nella primavera del 1939, su pressione del ministro degli esteri Ciano, Mussolini ruppe gli indugi e procedette con l'annessione del territorio albanese. La resistenza locale fu pressoché nulla e venne rapidamente contenuta

²² Babuna, Aydin, *The albanians of Kosovo and Macedonia: Ethnic Identity superseding religion.*, in *Nationalist Papers*, vol. 28, n. 1, 2000.

²³ Motta, Giuseppe, *Le minoranze nel XX secolo*, Milano, Franco Angeli, 2005, p. 41.

²⁴ Calic, *op. cit.*

²⁵ Roux, *op. cit.*

dalle truppe italiane, che registrarono perdite minime; il monarca albanese, considerando inutile qualsiasi ulteriore lotta, riparava in Grecia, abbandonando definitivamente la nazione, mentre un'apposita assemblea costituente convocata dal governo italiano attribuì la corona del Regno delle aquile a Vittorio Emanuele III²⁶. L'anno successivo, proprio dal territorio albanese, le truppe italiane sferrarono il maldestro assalto alla Grecia. Proprio per soccorrere l'alleato rimasto impantanato sui monti dell'Ellade, nell'aprile del 1941, le truppe della Germania nazista occuparono la Jugoslavia con una micidiale guerra lampo di appena dieci giorni²⁷, ponendo brutalmente fine alla politica di neutralità mantenuta dal governo di Belgrado nei primi due anni del secondo conflitto mondiale. Il Regno di Jugoslavia venne smembrato in una serie di territori occupati e Stati fantoccio dipendenti dalle potenze dell'Asse: la Germania assunse il controllo diretto del territorio serbo, mentre la Slovenia e il Montenegro passarono sotto il controllo italiano. Anche il Kosovo venne suddiviso: il nord, ricco di giacimenti minerari (specialmente di zinco e di piombo, elementi assai rilevanti per l'industria bellica), venne accorpato all'amministrazione tedesca della Serbia, mentre il centro-sud divenne parte della provincia italiana dell'Albania²⁸. Per la prima volta dalla fine del dominio ottomano sulla regione, Albania e Kosovo erano di nuovo unite sotto controllo italiano²⁹. Questa politica basata sulla creazione di una "Grande Albania" sedusse e convinse l'ala nazionalista della popolazione albanese, che entrò in maggiore sintonia con gli occupanti italiani³⁰. Nel territorio kosovaro la popolazione albanese, tornata padrona della regione, intraprese una serie di rappresaglie e vendette ai danni dei serbi e dei montenegrini: la popolazione slava nella zona fu scacciata e deportata, i loro villaggi furono dati alle fiamme e i monasteri ortodossi furono distrutti³¹. Anche nella vicina Macedonia furono attuate politiche di "albanesizzazione". Tuttavia, non tutti gli albanesi si allinearono alla linea del governo italiano: il partito comunista albanese, guidato da un giovane di estrazione borghese di nome Enver Hoxa, organizzò una forma di resistenza armata in cui confluirono anche i sostenitori liberali che si opponevano al fascismo. I nazionalisti albanesi non parteciparono all'iniziativa e fondarono una propria formazione partigiana, nominata *Balli Kombëtar*. Tale formazione perseguì una strategia politica diametralmente antitetica rispetto a quella dei comunisti di Hoxa: la loro ideologia era basata su un mix di anticomunismo e nazionalismo che li spinse a cooperare in maniera sostanziale con le forze occupanti prima italiane e poi, dopo l'8 settembre, tedesche. Lo scontro tra le truppe dell'Asse, assistite dai miliziani ballisti, e i partigiani comunisti si fece estremamente duro nell'inverno tra il 1943 e il 1944, quando il comando regionale della Wehrmacht lanciò una serie di offensive contro i partigiani in Jugoslavia ed Albania, senza però ottenere risultati significativi³². La ritirata dei nazifascisti, lenta e inesorabile, lasciò i miliziani del *Balli Kombëtar* soli

²⁶ Biagini, Antonello, *Storia dell'Albania contemporanea*, Milano, Bompiani, 2007, p.128.

²⁷ Hosch, *op. cit.*, p. 227.

²⁸ Calic, *op. cit.* p. 125.

²⁹ Roux, *op. cit.*

³⁰ Biagini, *op.cit.*, p.130.

³¹ Calic, *op. cit.* p. 149.

³² Biagini, *op. cit.*, p.135.

nel fronteggiare l'inarrestabile avanzata dei partigiani guidati da Hoxa, che già nel novembre del 1944 ottennero il controllo della capitale Tirana. L'ultima resistenza dei nazionalisti albanesi si esaurì proprio in Kosovo, dove soltanto un'operazione congiunta tra partigiani albanesi e titini riuscì a restituire alla Jugoslavia il controllo della regione nell'estate del 1945 (sporadici scontri continuarono fino al 1948)³³. Al termine del secondo conflitto mondiale, dopo una breve esperienza di riunificazione con l'Albania, il Kosovo tornava sotto il controllo della nuova Jugoslavia federale guidata da Tito.

2.2 *Lo status del Kosovo sotto il governo di Tito.*

Dalle macerie della guerra e dalla sanguinosa lotta della resistenza era sorta una nuova Jugoslavia, una Repubblica federale basata sul consenso dei popoli slavi a vivere in una patria multietnica; l'artefice di questo nuovo e audace esperimento sociopolitico era un fabbro di Vukovar, ex soldato austroungarico e rivoluzionario in Russia durante la Prima Guerra Mondiale e comandante della resistenza comunista in Jugoslavia: Josip Broz, detto Tito. Il carisma del Maresciallo era riuscito a compattare il coacervo di popoli slavi sotto la bandiera rossa durante l'occupazione nazista e la sua marcia vittoriosa aveva spianato la strada alla nascita del nuovo Stato jugoslavo. L'evoluzione costituzionale dello Stato jugoslavo è alquanto complessa e tortuosa: è sufficiente rammentare come tra il 1946 e il 1974 siano state varate ben quattro carte costituzionali. Una tale proliferazione dell'attività costituente tramite emendamenti e nuove costituzioni è spiegabile alla luce della particolare natura della Jugoslavia, come Stato federale e multietnico e della particolare posizione assunta dallo stesso in campo internazionale, come elemento di spicco del Movimento dei Paesi non Allineati. Molti emendamenti furono infatti apportati al fine di introdurre la particolare declinazione dell'ideologia socialista che fu ideata da Tito, al punto di essere chiamata "Titoismo". La via jugoslava al socialismo venne infatti codificata gradualmente nella struttura costituzionale del Paese a partire dalla Carta del 1953, per poi essere implementata mediante emendamenti e carte successive. Quel che rileva ai fini di questo elaborato, però, è l'ordinamento federale dello Stato Jugoslavo e in particolare il ruolo che fu attribuito alla regione del Kosovo nel dopoguerra. Nonostante il continuo avvicendamento di disposizioni costituzionali, l'assetto federale della Costituzione cambiò solo leggermente fino alla morte di Tito, mostrando una tendenza costante verso il decentramento. La Costituzione federale promulgata il 31 gennaio 1946 disegnò una Repubblica federale presidenziale a partito unico dotata di un'Assemblea parlamentare bicamerale composta da sei Repubbliche federate: Serbia, Croazia, Bosnia ed Erzegovina, Slovenia, Macedonia e Montenegro. Tale Costituzione riconosceva poi cinque gruppi etnici nazionali come componenti dello Stato federale multinazionale: i serbi, i croati, i macedoni, gli sloveni e i montenegrini; il gruppo nazionale bosniaco non venne riconosciuto fino al 1963 a causa della frammentazione etnica della Repubblica federata di Bosnia, dove croati, serbi e musulmani

³³ Calic, *op. cit.* p. 167.

convivevano in proporzioni sostanzialmente uguali. Il Kosovo all'indomani della guerra si trovava in una posizione scomoda: nel corso del conflitto aveva salutato con favore l'annessione al protettorato italiano d'Albania, la popolazione aveva largamente cooperato con le forze occupanti e aveva condotto violenze su larga scala contro gli abitanti di etnia serba. Ciò nonostante, l'atteggiamento di Tito verso la popolazione albanese della regione fu inizialmente accondiscendente, tanto da impedire ai serbi scacciati durante il conflitto di ritornare alle loro case nella regione kosovara. Nel settembre del 1945 il parlamento della Repubblica federata di Serbia approvò una legge che qualificava la Voivodina³⁴, altra regione animata da tendenze separatiste, "provincia autonoma", mentre attribuiva al Kosovo il generico status di "Territorio autonomo"³⁵. L'insegnamento della lingua e la diffusione della lingua albanese inoltre furono proibite e i leader delle comunità locali erano costantemente oggetto di interrogatori o detenzioni³⁶. La situazione rimase sostanzialmente immutata con l'entrata in vigore della seconda Costituzione approvata nel 1953, poiché tale Carta si limitava ad introdurre modifiche in materia di diritti sociali della popolazione jugoslava, ma non modificava l'ordinamento federale del Paese. Nel corso dei primi due decenni di esistenza dello Stato jugoslavo la situazione socioeconomica del Kosovo fu segnata da un sostanziale miglioramento: gli investimenti strutturali nel campo delle infrastrutture e delle comunicazioni portarono un aumento del benessere e della qualità della vita, oltre ad un cospicuo aumento dell'offerta di lavoro³⁷. Tuttavia, le tensioni interetniche rimanevano forti: gli albanesi kosovari confluirono in massa nei posti di lavoro prodotti dallo sviluppo industriale, ma le posizioni dirigenziali, tanto nell'industria quanto nell'amministrazione pubblica, rimanevano appannaggio dei cittadini serbi³⁸. Il risentimento della popolazione nei confronti dei serbi, percepiti come dominatori stranieri, aumentava. La situazione restò essenzialmente immutata fino al 1963, quando venne approvata la terza Costituzione della Jugoslavia: la nuova Carta costituzionale, oltre a ristrutturare in maniera decisiva l'assemblea parlamentare federale articolandola in una peculiare struttura pentacamere, attribuiva al Kosovo lo status di Provincia Autonoma, al pari della Voivodina, sotto il nome di "Provincia Autonoma di Kosovo e Metohija". L'attribuzione di tale status, oltre ad equiparare la regione kosovara a quella abitata dalla minoranza etnica magiara, garantiva un'adeguata rappresentanza in seno alle istituzioni federali: le province autonome, infatti, eleggevano cinque deputati ciascuna alla Camera delle Nazionalità del Parlamento federale, nella quale tutte le Repubbliche godevano di pari rappresentatività. La situazione migliorò ulteriormente nel corso degli anni Sessanta: nel 1966 Tito esautorò Aleksander Ranković,

³⁴ La Voivodina è una regione della Serbia settentrionale. Abitata da popolazione prevalentemente di etnia magiara, nel corso della storia ha saltuariamente espresso il desiderio di unirsi all'Ungheria. A causa delle sue peculiarità etniche, oggi è Provincia Autonoma della Repubblica di Serbia.

³⁵ Dogo, Marco, *Kosovo*, Cosenza, Marco, 1999, p. 121.

³⁶ Perritt, Henry Jr., *The road to Independence for Kosovo: a Chronicle of the Ahtisaari Plan*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 20.

³⁷ *Ivi*, p. 21.

³⁸ *Ibidem*.

titolare del ministero dell'interno e degli apparati polizieschi, poiché accusato di cospirazione. L'allontanamento di Ranković allentò notevolmente la pressione delle forze dell'ordine sulla popolazione kosovara, e migliorò il rapporto tra albanesi e serbi. Tito, in seguito a costanti manifestazioni e disordini dovuti a rivendicazioni di carattere nazionalista, decise di adottare ulteriori misure: tra il 1968 e il 1969 il leader jugoslavo autorizzò, in Kosovo, l'educazione in lingua albanese, fino ad allora vietata, l'esposizione dei simboli nazionali albanesi e fondò l'Università di Pristina, rendendo indipendenti alcune facoltà distaccate dell'Università di Belgrado presenti nel capoluogo kosovaro³⁹. Tuttavia, le ambizioni della popolazione locale non si fermarono qui: l'aspirazione della maggioranza albanese era trasformare il Kosovo nella settima Repubblica della Jugoslavia. Il grido "Kosovo Repubblica!" avrebbe animato le proteste che agitarono la regione a cavallo degli anni Sessanta e Settanta, rendendo impellente un nuovo aggiornamento costituzionale. La motivazione che spingeva i kosovari a chiedere con tanta insistenza lo status di settima Repubblica era racchiusa in un diritto fondamentale di cui godevano gli Stati federati jugoslavi sin dall'approvazione della prima Carta costituzionale dello Stato federale: il diritto delle Repubbliche di secedere. Tale istituto giuridico, enunciato nel primo articolo della Costituzione del 1946 e mantenuto in quelle successive, garantiva ai vari Stati slavi di poter uscire dall'unione federale, almeno in teoria, in virtù del principio di autodeterminazione dei popoli⁴⁰. Attribuire una simile prerogativa alla regione che più di tutte aveva mostrato velleità independentiste nel corso della storia jugoslava sarebbe stato quantomeno un azzardo e più probabilmente una concreta minaccia alla stabilità e all'integrità territoriale dello Stato federale. Tuttavia, nel 1974 venne adottata una nuova Costituzione: il presidente Broz promulgò la quarta Carta costituzionale della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, che sarebbe rimasta in vigore per i successivi vent'anni: tale Carta, basata sulle idee autonomiste e di autogestione del politico sloveno Edvard Kardelj, riformava profondamente l'ordinamento delle province autonome: per cominciare, riconosceva la loro pari dignità con le Repubbliche, definendole, all'articolo I come componenti fondanti dello Stato jugoslavo e dell'unione dei popoli da esso rappresentato. I poteri attribuiti alle province autonome erano in sostanza gli stessi di cui disponevano le Repubbliche federate: esse eleggevano una loro assemblea parlamentare, disponevano di un governo locale dotato di podestà legislativa autonoma rispetto allo Stato serbo, si dotarono di una propria Costituzione in conformità a quella della Repubblica di Serbia. La revisione dei confini territoriali non poteva essere compiuta senza il loro consenso, ed esse godevano della piena libertà di pianificazione del loro sviluppo socioeconomico. Secondo l'articolo 321, inoltre, le province autonome avevano diritto ad un proprio rappresentante nella Presidenza dello Stato, l'organo direttoriale esecutivo della Jugoslavia composto dal Presidente (nella stessa Costituzione Tito veniva nominato presidente a vita) e da un rappresentante per ciascuna Repubblica⁴¹. La Costituzione del

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ *Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia*, art. 1, 1974.

⁴¹ *Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia*, art. 321.

'74, se risultò efficace nel breve periodo quietando le continue richieste kosovare di maggiore autonomia, alla lunga si rivelò controproducente: il potere della Repubblica di gran lunga più potente in termini militari, economici e demografici, la Serbia, risultò ridimensionato in confronto a quello accresciuto delle altre Repubbliche. Già nel 1968 l'intellettuale serbo Dobrica Ćosić nel corso di un congresso del partito comunista pronunciò una dura invettiva contro il processo di decentralizzazione in corso, denunciando attentati alla dignità della Serbia e forme di discriminazioni nei confronti della sua popolazione⁴². Ćosić venne subito allontanato dal comitato centrale del partito, ma le sue idee nazionaliste giocarono un ruolo cruciale nel processo di acquisizione di maggiori autonomie da parte delle Repubbliche. Se i risultati della crescita latente di questi nazionalismi diverranno palesi solo con la fine della guerra fredda, è possibile affermare che le loro origini sono rintracciabili nell'ultimo decennio della presidenza di Tito.

3. L'ASCESA DI SLOBODAN MILOŠEVIĆ E LA DISSOLUZIONE DELLA JUGOSLAVIA

3.1 L'avvento di Milošević e la fine dell'autonomia

Il 4 maggio 1980 Josip Broz si spegneva a Lubiana, all'età di ottantotto anni, dopo una breve malattia. Sebbene negli ultimi anni la sua figura fosse scomparsa gradualmente dall'attività politica a causa dell'età avanzata, la popolazione della Jugoslavia era completamente all'oscuro del suo stato di salute, e per l'intera nazione la sua dipartita fu uno shock. Il Paese si ritrovò privo della sua figura più carismatica nonché guida politica per eccellenza, condizione aggravata dall'isolamento causato dalla sua appartenenza al Movimento dei paesi non Allineati, peraltro ormai in piena crisi. Anche sul fronte della politica interna la situazione appariva delicata: il Maresciallo non aveva designato alcun erede politico e il prepotente ritorno dei nazionalismi in tutta la Jugoslavia minacciava concretamente la stabilità del Paese. Con la morte di Tito, tanto il panslavismo quanto il socialismo, collanti fondamentali della frammentata società jugoslava, iniziarono a venire rapidamente meno. Mentre la lotta politica per la successione infuriava a Belgrado, la situazione in Kosovo tornava di nuovo tesa: nella primavera del 1981, un banale incidente avvenuto nella caffetteria dell'Università di Pristina fu il pretesto per scatenare proteste massive in tutta la provincia, che degenerarono rapidamente in scontri di guerriglia urbana tra popolazione albanese e polizia serba della durata di diversi giorni. Le istanze dei manifestanti (o rivoltosi) erano sempre inerenti lo status della regione, che chiedeva il rango di Repubblica. Il bilancio delle violenze fu pesante: nove morti e oltre duecento i feriti, con più di 1600 arresti e altrettanti kosovari costretti ad espatriare e a migrare nelle già nutrite comunità presenti in Germania,

⁴² Calic, *op. cit.*, p.234.

Svizzera e Stati Uniti⁴³. Apparve chiaro come né l'ideologia socialista né le continue riforme del federalismo in senso autonomista avessero risolto il problema etnico della regione; nonostante i miglioramenti degli anni precedenti, infatti, tra le comunità serbe e albanesi persistevano differenze significative: il tasso di analfabetismo in Kosovo era significativamente più alto della media, la regione era ancora la più povera e arretrata della Jugoslavia e il tasso di natalità della comunità albanese era circa tre volte più alto di quello della comunità serba, facendo percepire a quest'ultima un'imminente minaccia demografica. Nel settembre 1986, il giornale *Večernje Novosti* pubblicò la bozza di un memorandum segreto elaborato dall'Accademia Serba per le Arti e per le Scienze, noto in seguito come Memorandum SANU; tale documento, ispirato indirettamente dal pensiero di Dobrica Ćosić, introduceva un'immagine estremamente vittimizzata della Serbia, dipinta come succube delle altre Repubbliche e gettava ombre sull'operato politico di Tito, in virtù della sua nazionalità croata. Riguardo al problema del Kosovo, il memorandum asseriva convintamente che la popolazione serba nella regione avesse subito “una guerra aperta e totale ... e un genocidio politico, sociale e culturale”⁴⁴. È in questo clima politico avvelenato dagli odî nazionalistici che inizia l'ascesa al potere di Slobodan Milošević; il contesto di attrito interetnico rappresentò il vero punto di svolta per la carriera politica di quello che era, fino a quel momento, un oscuro funzionario quarantaquattrenne della Lega dei Comunisti di Serbia. Milošević, infatti, sposò la sua innata abilità retorica con la causa nazionalista serba e, grazie alla sua intima amicizia con l'allora presidente della Serbia Ivan Stambolić, riuscì a raggiungere la carica di Presidente della Lega dei Comunisti di Serbia nel 1986. Una volta giunto ai vertici del partito, Milošević legò indissolubilmente la sua politica ad una sorta di socialismo nazionalista, visitando spesso le minoranze serbe ortodosse che vivevano al di fuori dei confini della Serbia. Il Kosovo fu una delle prime mete di Milošević: nella speranza di pacificare i rapporti tra la popolazione di etnia albanese e quella di etnia serba, il presidente Stambolić inviò il neoeletto presidente del partito nella regione all'inizio della primavera del 1987. La visita, però, non diede i risultati sperati: Milošević incontrò quasi esclusivamente le comunità serbe e arringò la folla con discorsi ricchi di fervore patriottico e dialettica nazionalista. È significativo e rivelatorio che Milošević abbia scelto proprio la turbolenta regione kosovara per iniziare il suo operato di nuovo capo di partito: egli era a conoscenza dell'importanza culturale e storica del Kosovo per il popolo serbo ed era perfettamente conscio che il tema della minoranza serba presente nella zona, e il trattamento riservatole, fosse un aspetto sul quale insistere per costruire la sua carriera; Milošević sapeva che, per conquistare il cuore dei serbi, doveva cominciare dal Kosovo. Una sua frase iconica pronunciata durante il viaggio dell'87, “nessuno ha il diritto di picchiarvi”, divenne il grido di battaglia dei serbi kosovari che lamentavano costanti abusi da parte della polizia. Forte del consenso che cominciava a raccogliere, Milošević si adoperò per una ri-centralizzazione

⁴³Perritt, Henry Jr., *The road to Independence for Kosovo: a Chronicle of the Ahtisaari Plan*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 23. Vedi anche Calic, *op. cit.* p. 258-260.

⁴⁴ *Memorandum SANU*, in *Večernje Novosti*, 24 settembre 1986. Il documento venne poi pubblicato integralmente nel 1989.

della Jugoslavia, predicando la centralità della Repubblica di Serbia; il primo passo da compiere in questa direzione era la revoca delle prerogative delle province autonome. Già nel 1988 Milošević sostituì i funzionari di partito della Voivodina con uomini di sua fiducia e nel novembre dello stesso anno la medesima sorte toccò ai più eminenti leader della comunità kosovara. Con il pretesto di ridurre il peso dell'enorme apparato burocratico che coordinava l'amministrazione della regione, il presidente della Lega dei Comunisti sostituì gli uomini chiave nell'industria e nell'amministrazione pubblica con personale strettamente dipendente da Belgrado e sospese inoltre gli insegnamenti in lingua albanese all'Università di Pristina. Il leader del partito comunista locale, Azem Vllasi, venne rimosso quando osò protestare contro simili manovre. Ormai la revoca delle forme di autonomia previste dalla Costituzione del 1974 era solo questione di tempo: il consenso di Milošević in Serbia e la retorica populista e nazionalista gli stavano spianando la strada verso la carica più alta dello Stato. Il 23 marzo 1989, in una Pristina brulicante di forze di polizia serbe, il parlamento locale, anch'esso presidiato dalle forze dell'ordine, abdicava all'autonomia della regione sancita dalla quarta Carta costituzionale della Jugoslavia, nonostante il tentativo di boicottaggio dei deputati albanesi⁴⁵. La ricompensa per aver riportato la "culla del popolo serbo" in seno alla nazione non si fece attendere: l'8 maggio 1989 Milošević diventava presidente della Repubblica di Serbia. Il 28 giugno successivo, per il seicentesimo anniversario della Battaglia della Piana dei Merli, evento fondatore del mito del Kosovo, oltre un milione di serbi si riversarono nella regione kosovara per celebrare l'evento; il neoeletto presidente Milošević si rivolse alla folla in tripudio con un discorso carico di patriottismo invocando il ritorno di una "Grande Serbia", che il pubblico accolse con un lungo applauso.

3.2 La fine della Jugoslavia e la situazione in Kosovo.

Gli anni successivi videro l'inesorabile dissoluzione dello Stato jugoslavo: un drammatico mix di nazionalismo e revisionismo storico portava le varie etnie a questionare gli eventi storici del passato sulla base dei quali la Jugoslavia era stata costruita. Tra il 1991 e il 1995, tre distinti conflitti devastarono le Repubbliche jugoslave: la prima a dichiararsi indipendente fu la Slovenia, che, dopo un breve conflitto ("Guerra dei Dieci Giorni"), concordò un cessate il fuoco con le autorità jugoslave, ottenendo di fatto l'autonomia dalla Repubblica federale. Le vicende diventarono assai più complesse prima in Croazia e poi in Bosnia: le minoranze serbe in queste due Repubbliche diedero vita ad entità statali non riconosciute attraverso guerre civili estremamente sanguinose, caratterizzate da diffuse campagne di pulizia etnica e macabre prove di genocidio (l'episodio più celebre è sicuramente il massacro di Srebrenica⁴⁶). I tentativi delle Nazioni Unite di

⁴⁵ Perritt, Henry Jr., *The road to Independence for Kosovo: a Chronicle of the Ahtisaari Plan*, p. 27.

⁴⁶ Nel luglio del 1995, le truppe paramilitari della Repubblica dei Serbi di Bosnia (Repubblica Srpska) conquistarono la città musulmana di Srebrenica e uccisero circa 8000 bosniaci, in grandissima parte civili. La Corte Internazionale di Giustizia ha

arginare l'escalation delle ostilità si risolsero in un nulla di fatto e soltanto l'intervento armato della NATO, che intraprese una campagna di bombardamenti sulle posizioni dei Serbi di Bosnia, determinò la fine del conflitto. Dopo quattro anni di guerra civile, nel 1995 i leader delle Repubbliche jugoslave si riunirono a Dayton, in Ohio, per negoziare la fine delle ostilità⁴⁷: veniva ufficializzata l'indipendenza di Croazia, Slovenia, Macedonia e Bosnia-Erzegovina, mentre nella Repubblica Federale di Jugoslavia rimanevano solamente Serbia e Montenegro. Nonostante le importanti mutilazioni territoriali subite, il governo di Milošević rimaneva saldo e il consenso di cui il presidente serbo godeva era rimasto essenzialmente immutato. Se conflitti e atrocità diffuse sconvolgevano il resto della Jugoslavia, la situazione del Kosovo nel periodo compreso tra il 1990 e il 1995 era rimasta relativamente tranquilla: alla revoca delle autonomie della provincia nel 1989 aveva fatto seguito un'opposizione decisa e indignata, che però era rimasta in buona parte pacifica. L'élite intellettuale albanese scelse di perseguire una politica di resistenza non violenta avviando al contempo importanti riforme dell'establishment politico locale: il partito comunista cambiò nome in Lega Democratica del Kosovo (LDK) e elesse presidente dello stesso partito uno scrittore di etnia albanese, Ibrahim Rugova. Convinto sostenitore della linea pacifista, Rugova rifiutò di prendere le armi contro le forze serbe nella regione, e preferì intraprendere vie più o meno istituzionali: attraverso una riunione informale del parlamento kosovaro prima e un referendum popolare poi, la Lega dichiarò l'indipendenza della regione dalla Repubblica di Serbia (1991). La Comunità Internazionale, distratta dalla violenza che andava montando in Croazia, prestò poca attenzione alla dichiarazione e l'unico Stato ad operare riconoscimento formale fu la vicina Albania⁴⁸. Rugova non si perse d'animo e organizzò una rete di assistenza sociale parallela per compensare la chiusura dei servizi esistenti operata dai serbi: il presidente della Lega Democratica del Kosovo (LDK), inoltre, nominò un governo in esilio, composto da immigrati kosovari che risiedevano in Germania. Le comunità di immigrati di etnia albanese sparse per l'Europa si rivelarono decisive per il finanziamento dell'indipendenza: approfittando delle recenti liberalizzazioni in materia di movimento di capitali, il governo in esilio stabilì un fondo contributivo volontario al quale i sostenitori della causa kosovara erano chiamati a contribuire con il 3% delle loro entrate ("*Three Percent Fund*"). Se l'approccio pacifista di Rugova si dimostrò poco efficace dal punto di vista pratico nel percorso verso l'indipendenza, la sua capacità nel disinnescare le tensioni è stata probabilmente decisiva per impedire al Kosovo di diventare l'ennesimo bagno di sangue nella penisola balcanica⁴⁹. Tale approccio però, non incontrava consensi unanimi: tra la popolazione più giovane proveniente dalle zone rurali si andava diffondendo l'idea che la non violenza non avrebbe portato a risultati apprezzabili nel breve periodo, e che fosse necessario imbracciare le armi e lottare per la propria indipendenza. Tra questi gruppi scarsamente

riconosciuto il tentativo di genocidio, affermando però l'estraneità del governo di Belgrado ai fatti, colpevole solo di "mancata prevenzione". International Court of Justice, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, 26 febbraio 2007.

⁴⁷ *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina ("Dayton Agreements")* Dayton (Ohio), 21 novembre 1995.

⁴⁸ Perritt, Henry Jr., *The road to Independence for Kosovo: a Chronicle of the Ahtisaari Plan*, p. 26.

⁴⁹ Perritt, Henry Jr., *Kosovo Liberation Army: the inside story of an insurgency*. Urbana, University of Illinois Press, 2008, p. 14.

organizzati figuravano giovani combattenti che, in seguito, sarebbero divenuti figure di primo piano nel panorama politico del Kosovo: Adem Jashari, Hashim Thaçi e Ramush Haradinaj erano solo alcuni dei leader più promettenti e carismatici di queste embrionali formazioni paramilitari. Tra il 1991 e il 1992, questi nuclei di ragazzi albanesi imbevuti di nazionalismo e desiderosi di insorgere contro il governo di Belgrado fondarono l'Esercito di Liberazione del Kosovo, meglio noto con la sua sigla albanese UÇK. Questi militanti scarsamente armati e ancor meno addestrati costruirono rudimentali campi di addestramento nell'impervia zona montuosa sita al confine tra Kosovo e Albania, ma, nell'autunno del 1992, la polizia serba individuò buona parte dei siti e arrestò le reclute dell'organizzazione⁵⁰. Braccati dalle forze di Milošević e contrastati in maniera veemente da Rugova, i militanti dell'UÇK furono costretti a mantenere un basso profilo durante gli anni successivi. La linea pacifista promossa dall'LDK godeva ancora di una vasta popolarità tra la popolazione kosovara, che riproponeva grande fiducia nell'operato di Rugova, apertamente ostile alle formazioni paramilitari che si andavano aggregando in quel periodo. Tuttavia, la situazione volse decisamente a favore dell'UÇK a partire dal 1996: gli esiti dei negoziati di Dayton rappresentarono una grave umiliazione per la popolazione kosovara, che nel documento finale degli accordi non venne nemmeno nominata. Anche se Rugova presenziava alle trattative, la sua posizione rimase essenzialmente isolata, nonostante godesse formalmente dell'appoggio degli Stati Uniti: altre questioni premevano ai diplomatici e le guerre civili in Bosnia e Croazia necessitavano una definitiva conclusione. Per i "dimenticati di Dayton"⁵¹ fu una sconfitta pesante: la popolazione albanese si sentì abbandonata dalla Comunità Internazionale. Anche il consenso di Rugova ne risentì di conseguenza: la linea della protesta pacifica era finalizzata proprio ad attirare l'attenzione del resto del mondo, ma gli orrori dei massacri in Bosnia e Croazia erano Stati molto più efficaci; tra la popolazione della regione prendeva sempre più piede l'idea che una rivolta armata fosse inevitabile. Nel 1997, il sistema politico-economico dell'Albania collassò in seguito al crollo degli schemi finanziari piramidali in cui erano investiti buona parte dei risparmi privati dei cittadini, e nel Paese scoppiò il caos. Per l'UÇK si aprì un vero vaso di Pandora: i miliziani erano liberi di passare il confine albanese ormai non più sorvegliato e impadronirsi delle armi leggere rimaste nei depositi sguarniti⁵². Questi due fattori fecero affluire al movimento di liberazione i due elementi indispensabili per condurre un'insurrezione dignitosa: reclute ed armi; già nell'autunno del 1996 gli scontri tra i guerriglieri e la polizia serba iniziarono ad intensificarsi, e l'opinione pubblica internazionale cominciò ad interessarsi all'argomento.

⁵⁰ Perritt, Henry Jr., *The road to Independence for Kosovo: a Chronicle of the Ahtisaari Plan*, p. 29.

⁵¹ Calic, *op.cit.*, p. 315.

⁵² Si veda Henry Perritt Jr., *Kosovo Liberation Army: the inside story of an insurgency.*, p. 118.

4. LA GUERRA DEL KOSOVO

4.1 Gli scontri armati.

La frustrazione di Dayton spinse migliaia di giovani kosovari ad unirsi alle fila dell'UÇK, il quale iniziò progressivamente ad uscire dalla clandestinità: nell'ottobre del 1997, diversi miliziani in uniforme e passamontagna presenziavano ai funerali dei simpatizzanti kosovari uccisi negli scontri con la polizia⁵³. Nell'inverno tra il 1997 e il 1998, l'Esercito di liberazione nazionale proclamò l'insurrezione nella regione orientale di Drenica, intraprendendo una serie di attacchi contro le pattuglie di polizia e gli edifici delle istituzioni federali. La base dell'UÇK era il piccolo villaggio di Prekaz, nel cuore della zona montuosa a sud-est di Pristina: il piccolo paese era il quartier generale della famiglia Jashari e dal suo *compound* familiare il comandante Adem Jashari, miliziano di lunga data addestrato in Albania, dirigeva le operazioni dei suoi uomini nelle valli circostanti⁵⁴. Il conflitto esplose nei primi mesi del 1998: le unità speciali antiterrorismo e la polizia serba lanciarono una serie di operazioni di controguerriglia nella valle di Drenica, costringendo i miliziani albanesi a ritirarsi e a disperdersi. La controffensiva serba raggiunse il culmine nel marzo del 1998, quando le squadre paramilitari della polizia, supportate da un intenso fuoco di artiglieria e da unità di blindati leggeri, assaltarono Prekaz uccidendo 58 persone tra miliziani e civili, tra i quali lo stesso Jashari⁵⁵. In seguito agli scontri avvenuti nel corso dell'inverno, l'intensità del conflitto aumentò ulteriormente⁵⁶; nonostante l'UÇK rivendicasse tutte le azioni compiute ai danni delle truppe di Belgrado, l'organizzazione del movimento paramilitare era scarsamente gerarchizzata e risultava piuttosto composta da bande armate semi-autonome e poco coordinate che eseguivano attacchi sommariamente pianificati. Se, per certi versi, tale conformazione ne pregiudicò l'efficacia operativa, al contempo costituì un punto di forza delle squadre paramilitari albanesi: le operazioni di rastrellamento intraprese dai serbi spesso fallivano nell'individuare i componenti della guerriglia, che si confondevano facilmente tra la popolazione civile o si rifugiavano nei boschi dell'impervia zona montuosa a ridosso del confine albanese. Non di rado i guerriglieri riparavano oltre confine, dove non potevano essere seguiti dalle truppe di Belgrado (anche se in diversi casi l'Albania lamentò violazioni della sua sovranità territoriale causate dall'ingresso non autorizzato di soldati jugoslavi in territorio albanese⁵⁷). Nel corso dell'estate del 1998, i combattimenti tra l'esercito jugoslavo ormai regolarmente impiegato nella regione e l'UÇK assunsero dimensioni ragguardevoli: l'esercito federale assaltava i villaggi, poneva imboscate alla catena logistica dei guerriglieri e disseminava mine lungo i sentieri nei boschi, nella speranza di sfolire le

⁵³ Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 67.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Judah, Tim, *Kosovo: war and revenge*, New Haven, Yale University Press, 2002, p. 38.

⁵⁶ Nel corso dei primi due mesi del 1998 si erano verificate circa 60 schermaglie tra i ribelli albanesi e le forze serbe, a fronte delle 55 avvenute in tutto il 1997.

⁵⁷ Daniszewski, John, *Yugoslav Troops said to cross into Albania*, in *Los Angeles Times*, 14 aprile 1999.

formazioni dei ribelli; i miliziani albanesi rispondevano attaccando postazioni isolate di polizia e uccidendo i funzionari governativi di etnia serba, sia militari che civili. Nonostante il cospicuo impiego di unità altamente specializzate e di moderni mezzi militari, le truppe federali non riuscirono nel loro intento di eliminare i vertici della ribellione (l'uccisione di Jashari fu di fatto il successo più rilevante ottenuto da Belgrado), né riuscirono ad assottigliare a sufficienza le fila dei guerriglieri: questi ultimi infatti, una volta ingaggiati, preferivano ritirarsi per riorganizzarsi altrove, piuttosto che tentare di opporsi alle forze serbe, militarmente superiori. Entrambe le parti si macchiarono di azioni contrarie al diritto internazionale bellico: i soldati jugoslavi fecero spesso un uso spropositato della forza, senza prestare troppa attenzione nel distinguere i civili dagli insorti e non si astenevano dal saccheggiare e bruciare le case dei villaggi; i membri dell' UÇK presero deliberatamente di mira la popolazione civile serba attraverso rapimenti e uccisioni mirate, costringendola ad abbandonare le proprie abitazioni per emigrare nelle zone abitate in maggioranza da slavi. Anche i kosovari albanesi sospettati di collaborare con le autorità federali furono oggetto di ritorsioni da parte dei miliziani. Secondo i dati raccolti dal Comitato Internazionale della Croce Rossa, durante il conflitto sparirono oltre tremila persone, sia di etnia albanese che di etnia serba⁵⁸.

4.2 La mediazione della comunità internazionale e l'intervento armato della NATO.

La violenza crescente degli scontri tra serbi e kosovari spinse i governi di Stati Uniti, Russia, Francia, Germania, Regno Unito e Italia a riattivare un Gruppo di Contatto (in seguito anche Contact Group)⁵⁹, già utilizzato nel corso degli anni precedenti, per esercitare pressione politica e diplomatica sulle autorità jugoslave al fine di sospendere le operazioni di repressione intraprese dalla polizia serba nella regione kosovara. Il Contact Group, che si riunì più volte tra il settembre 1997 e il marzo 1999, mise in evidenza la necessità di intraprendere un dialogo multilaterale con le autorità serbe e i leader kosovari al fine di mitigare le violenze e stemperare le tensioni ; nel documento prodotto nel corso della seconda riunione del gruppo tenutasi a Londra il 9 marzo 1998, nel quale si affermava che “*the Balkans region has seen too much bloodshed in recent years or the international community to stand aside*”⁶⁰, si inoltrava al governo di Milošević un vasto elenco di richieste da soddisfare per scongiurare l'allargamento del conflitto. Tra queste figurava l'accettazione di una serie di missioni operative di varie organizzazioni ed enti internazionali a scopo di assistenza e monitoraggio, quali una *Long-term mission* dell'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (OSCE), una

⁵⁸ N. A., *3000 missing in Kosovo*, in BBC, 7 giugno 2000.

⁵⁹ Il Gruppo di Contatto è stato una sede informale di negoziati tra le maggiori potenze attivata durante i conflitti jugoslavi, in particolare al fine di porre un freno al conflitto bosniaco. Il suo scopo era quello di costituire un tavolo di trattative parallelo a quello delle Nazioni Unite. Era composto dai governi di Francia, Germania, Italia, Stati Uniti, Regno Unito e Russia.

⁶⁰ Contact Group of Foreign Ministers, *Statement on Kosovo*, Londra, 9 marzo 1998 (S/1998/223), p. 2.

missione del Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, la Comunità di Sant'Egidio⁶¹ e il Comitato Internazionale della Croce Rossa. Il Gruppo di Contatto suggeriva inoltre al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di stabilire un embargo totale circa le importazioni di armi ed equipaggiamento militare nei confronti della Repubblica Federale di Jugoslavia. Appare evidente la volontà tanto della comunità internazionale quanto delle Nazioni Unite di agire questa volta in senso preventivo, onde evitare di ripetere gli insuccessi degli anni immediatamente precedenti. Il Contact Group evitava, però, posizioni troppo rigide, puntualizzando nel documento stesso come le sue istanze non fossero interpretabili come un appoggio alle “azioni terroristiche” dell’UÇK e che qualsiasi soluzione allo scontro avrebbe dovuto essere adottata nel pieno rispetto del principio di integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia. Nel contempo, il Consiglio Permanente dell’OSCE riconosceva la crisi del Kosovo “come un affare non esclusivamente di natura interna a causa della violazione dei principi e degli impegni dell’OSCE sui diritti umani (...)” e richiamava l’attenzione della Comunità Internazionale sulla materia⁶². La questione era destinata ormai a finire sul tavolo del Consiglio di Sicurezza; il 31 marzo 1998 il Consiglio, nel condannare gli atti di violenza compiuti da entrambe le parti in lotta, adottava una prima risoluzione vincolante ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite (1160/98)⁶³, nella quale: intimava alla Repubblica Federale di Jugoslavia di raggiungere una soluzione politica alla crisi attenendosi alle linee guida dettate dal Contact Group; raccomandava ai leader del popolo kosovaro-albanese di limitarsi a metodi di protesta esclusivamente pacifici e accoglieva infine la proposta del Gruppo di Contatto, stabilendo un embargo totale circa l’importazione di armi in Jugoslavia e Kosovo. Il Consiglio, inoltre, sollecitava il Procuratore del Tribunale Penale per la Ex Jugoslavia⁶⁴(carica allora ricoperta dal magistrato canadese Louise Arbour) a raccogliere informazioni relative ad eventuali violenze in Kosovo che potessero ricadere sotto la sua giurisdizione. La situazione, anziché produrre miglioramenti apprezzabili, peggiorò ulteriormente nel corso dell’estate seguente: i rapporti periodici inviati dal Segretario Generale delle Nazioni Unite (come previsto dalla ris. 1160/1998⁶⁵) disegnano un quadro progressivamente più fosco del conflitto, soprattutto a causa del vertiginoso aumento del numero dei rifugiati (al settembre 1998 l’UNHCR stimava già in oltre 100 000 il numero di rifugiati e sfollati) e della crescente scarsità di cibo e beni di prima necessità (“*With the increasing number of displaced people and the*

⁶¹ La Comunità di Sant'Egidio aveva già mediato un accordo tra il governo di Milošević e Rugova al fine di garantire l’istruzione ai bambini della comunità kosovaro-albanese, il c.d. *Educational Agreement*(1996).

⁶² OSCE Permanent Council, *Decision 218 on the situation in Kosovo*, 11 marzo 1998 (S/1998/246), p. 2.

⁶³ United Nations Security Council, *Resolution 1160(1998)*, 31 marzo 1998 (S/RES/1160).

⁶⁴ Il Tribunale Penale per la Ex Jugoslavia (ICTY) è Stato un tribunale internazionale ad hoc istituito dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite mediante due risoluzioni (808/1993 e 827/1993). Compito del tribunale era indagare sulla commissione di possibili crimini internazionali e violazioni del diritto internazionale umanitario durante le guerre civili in Jugoslavia, ma con la risoluzione 1160/1998 fu abilitato ad indagare anche sulle ostilità in Kosovo. Il tribunale ha concluso i suoi lavori il 31 dicembre 2001, venendo rimpiazzato da un Meccanismo Residuale per le questioni ancora pendenti.

⁶⁵ “Requests the Secretary-General to keep the Council regularly informed and to report on the situation in Kosovo and the implementation of this resolution no later than 30 days following the adoption of this resolution and every 30 days thereafter”, United Nations Security Council, *Resolution 1160(1998)*, par. 14.

*approaching winter, Kosovo has the potential of becoming an humanitarian disaster*⁶⁶). Il 23 settembre 1998 il Consiglio di Sicurezza, incalzato dai rapporti periodici del Segretario Generale, adottò la risoluzione 1199/1998⁶⁷, sempre ai sensi del capitolo VII della Carta Onu: prendendo atto che la situazione non presentava miglioramenti ma, al contrario, seguitava a deteriorarsi, il Consiglio, oltre a ribadire numerose prescrizioni già enunciate nella risoluzione 1160, richiedeva il raggiungimento di un cessate il fuoco tra le parti in lotta (par. 1), imponeva al governo di Milošević di ritirare le unità di sicurezza speciali (par. 4a) e di punirne i membri che si fossero resi responsabili di violenze nei confronti dei civili (par. 14). Con tale risoluzione, il Consiglio di Sicurezza attivava in maniera effettiva il meccanismo di sicurezza collettiva predisposto dalla Carta delle Nazioni Unite (artt. 39 e ss)⁶⁸; in ultimo, il Consiglio si riservava di adottare ulteriori misure qualora la situazione non avesse presentato sviluppi positivi (par. 16). Quest'ultimo paragrafo lasciava chiaramente intuire come il Consiglio fosse disposto a ricorrere a mezzi più estremi nel caso si fosse rivelato necessario, come le misure coercitive non implicanti l'uso della forza (art. 41 della Carta)⁶⁹ e, in *extrema ratio*, l'intervento armato, ai sensi dell'art. 42 della Carta ONU⁷⁰. Sebbene costituisse un'eventualità piuttosto remota, principalmente a causa del potere di veto della Russia nel Consiglio di Sicurezza, la possibilità del ricorso alle armi da parte della Comunità Internazionale divenne un'eventualità via via più concreta: la cooperazione tra Nazioni Unite e la NATO, che già schierava forze terrestri in Bosnia con la missione *Stabilization Force*⁷¹, venne gradualmente intensificata (per la prima volta nella storia il Consiglio di Sicurezza menzionava espressamente l'Alleanza in una risoluzione). A seguito di una riunione del Consiglio Atlantico tenutasi il 24 settembre 1998 a Vilamoura, in Portogallo, il Segretario Generale della NATO Javier Solana adottò un atto noto come *Activation Warning*: tale documento sottolineava come l'organizzazione fosse pronta a ricorrere alla forza qualora il presidente serbo Milošević non si fosse conformato agli obblighi prescritti dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza⁷². Non incontrando risposta positiva, la NATO ritenne di dover alzare la pressione: in una successiva riunione dei vertici dell'Alleanza (12 ottobre), il Segretario Solana rilasciò l'*Activation Order*: qualora il governo serbo non avesse ottemperato alle richieste entro 96 ore, la NATO avrebbe iniziato le operazioni aeree. I giorni che seguirono furono carichi di apprensione per la Comunità Internazionale, ma alla fine, poco più di due ore prima dell'inizio delle ostilità, Milošević acconsentì a richiamare oltre 4000 unità

⁶⁶ *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Security Council Resolution 1160(1998)*, 5 agosto 1998, p. 3, (S/1998/712).

⁶⁷ United Nations Security Council, *Resolution 1199(1998)*, 23 settembre 1998 (S/RES/1199).

⁶⁸ Nella fattispecie concreta, il richiamo ad un cessate il fuoco va inquadrato tra i provvedimenti provvisori di cui all'art. 40 della Carta

⁶⁹ "Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure non implicanti l'impiego della forza armata debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni e può inviare i Membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure" (segue elenco esemplificativo), Carta delle Nazioni Unite, art. 41.

⁷⁰ L'art. 42 stabilisce che il Consiglio di Sicurezza possa intraprendere ogni azione, ivi compreso il ricorso alla forza armata, che si ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

⁷¹ La missione *Stabilization Force* (SFOR) è stata una missione di peace-keeping condotta dalla NATO tra il 1996 e il 2004 in Bosnia-Erzegovina. La missione, che succedeva alla precedente missione di peace-enforcement *Implementation Force* (IFOR), aveva il compito di sorvegliare il rispetto degli Accordi di Dayton.

⁷² North Atlantic Treaty Organization, *Activation Warning*, 24 settembre 1998.

delle forze speciali di polizia dal Kosovo e l'ordine di attivazione venne annullato. A questo proposito, vale la pena notare che l'ultimatum lanciato dalla NATO allo Stato serbo sembra configurarsi come una concreta minaccia dell'uso della forza, fattispecie vietata dall'art. 2, par. 4 della Carta ONU⁷³. L'atteggiamento intimidatorio dell'Alleanza Atlantica convinse Milošević a scendere a più miti consigli: il 15 ottobre 1998 la Repubblica Federale di Jugoslavia e il Generale Wesley Clark, Comandante Militare Supremo dell'Alleanza, siglarono un accordo per l'istituzione di una missione di sorveglianza aerea nei cieli del Kosovo (c.d. "*NATO Kosovo Verification Mission*") al fine di verificare il rispetto dei divieti imposti dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza⁷⁴. Il giorno successivo, con un ruolo complementare rispetto alla missione della NATO, OSCE e Stato jugoslavo davano vita, mediante accordo, ad una missione di monitoraggio ("*OSCE Kosovo Verification Mission*") composta da 2000 osservatori (soltanto 1400 dei quali vennero effettivamente dispiegati); la struttura capillare della missione, che prevedeva diverse stazioni e uffici di collegamento sparsi tra le varie *opstina* (municipalità/comune) incluse nella zona del conflitto, avrebbe dovuto verificare l'ottemperanza della Jugoslavia alle risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza e garantire il rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario⁷⁵. Nonostante i timidi risultati raggiunti dalla diplomazia, gli scontri nella regione continuarono per tutta la stagione invernale, anche se con un'intensità minore. La situazione però precipitò il 15 gennaio 1999, quando le unità antiterrorismo della polizia serba giustiziarono 45 civili (tra i quali una donna e un bambino di 12 anni) nel villaggio di Raçak, nel Kosovo centrale⁷⁶. Il governo serbo qualificò tutte le vittime come terroristi militanti dell'UÇK, nonostante gli accertamenti delle squadre dell'OSCE e di una squadra investigativa dell'Unione Europea dimostrassero il contrario⁷⁷. A seguito di tali violenze le tensioni tra le comunità kosovaro-albanesi e serbe riesplosero: seguirono diverse rappresaglie dell'UÇK contro le forze di Belgrado presenti nell'area e le forti critiche mosse a Milošević dal comandante della missione OSCE William Walker spinsero il primo a dichiarare quest'ultimo persona non grata e, di fatto, a terminare bruscamente l'operazione di monitoraggio. Un ultimo tentativo di mediazione fu esperito dal Gruppo di Contatto a Rambouillet, in Francia, dove, dall'inizio di febbraio del 1999, furono portati avanti difficili negoziati tra i guerriglieri albanesi e il governo jugoslavo. Le richieste delle due parti apparvero subito difficili da conciliare: il governo di Milošević puntava sostanzialmente al mantenimento dello status quo, mentre al contrario l'unica posizione accettabile da parte degli albanesi guidati da Hashim Taçi (che mise in minoranza la corrente più possibilista guidata da Rugova) era una forma di indipendenza *de facto*. Si giunse

⁷³ Ronzitti, Natalino, *Diritto Internazionale dei conflitti armati*, sesta edizione, Torino, Giappichelli, 2017, p. 29.

⁷⁴ *Kosovo Verification Mission Agreement* between NATO and FRY, 15 October 1998, Belgrade, (S/1998/991).

⁷⁵ *Agreement on the Kosovo Verification Mission of the Organization for Security and Cooperation in Europe* between OSCE and FRY, 16 October 1998, Belgrade, (S/1998/978).

⁷⁶ Perritt, Henry Jr., *The road to Independence for Kosovo: a Chronicle of the Ahtisaari Plan*, p. 46.

⁷⁷ I fatti di Raçak furono investigati da due distinti team di analisi forense, un primo team jugoslavo-bielorusso, che concluse che tutti i soggetti giustiziati fossero membri dell'UÇK, e un secondo team finlandese dell'Unione Europea, che giunse alla conclusione opposta, e lo definì un crimine contro l'umanità. I fatti, ad oggi, non sono stati completamente chiariti. Di seguito le conclusioni del team finlandese.

infine faticosamente ad una bozza di accordo, la quale prevedeva il ritorno della pace, il disarmo delle fazioni in lotta e la concessione di una sostanziale autonomia alla provincia kosovara, che però rimaneva sotto la sovranità dello Stato jugoslavo; l'accordo prevedeva inoltre la Costituzione di una forza multinazionale a guida NATO da dispiegare nell'area con compiti di peace-keeping⁷⁸. Siffatti termini dell'accordo apparivano duri da digerire per entrambe le parti, specialmente per l'UÇK, che rigettava in maniera ostinata qualsiasi forma di disarmo; fu necessaria una speciale pressione dell'allora Segretario di Stato degli Stati Uniti Madeleine Albright per convincere i miliziani ad accettare tali clausole. Tuttavia, le negoziazioni si risolsero in un fallimento allorché la Repubblica Federale di Jugoslavia si ritirò dalle trattative il 18 marzo, sostenendo che tali termini rappresentassero un'indipendenza mascherata per il Kosovo e costituissero un'umiliazione per il Paese. Ormai anche l'ultimo tentativo di mediazione era fallito. Il giorno successivo, i 1400 osservatori dell'OSCE presenti sul territorio furono richiamati. Meno di una settimana dopo, il 24 marzo 1999, su proposta del generale Clark, il Segretario Solana autorizzava l'inizio delle operazioni militari. Nel corso dei successivi tre mesi, le unità aeree dell'Alleanza condussero circa 38 000 sortite, durante le quali sganciarono oltre 23 000 ordigni⁷⁹; le perdite di vite umane in combattimento furono nulle, primo ed unico caso nella storia in cui le forze statunitensi non registravano caduti nel corso delle operazioni militari. Nel giro di poche settimane, l'aviazione serba e i sistemi di difesa aerea furono posti in condizioni di non nuocere agli aerei dell'Alleanza. L'unico inconveniente venne rappresentato dall'abbattimento, da parte della contraerea serba, di un aereo americano, un bombardiere F117 *Nighthawk*: sebbene il pilota fosse stato recuperato da una squadra di soccorso, l'abbattimento del velivolo gettò grande sconcerto nei comandi statunitensi, poiché esso era considerato inintercettabile in virtù della sua tecnologia *stealth*, che lo avrebbe dovuto nascondere ai radar jugoslavi. Incalzate dall'UÇK sul terreno e martellate dai bombardamenti NATO dal cielo, le forze armate serbe non furono in grado di resistere a lungo.

⁷⁸ *Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo (Rambouillet Accords)* between Kosovo (KLA) and FRY, 18 March 1999, Paris, (S/1999/648).

⁷⁹ Laursen, Andreas, *NATO, the war over Kosovo and ICTY investigation*, in *American University International Law Review*, 2002, vol. 17, n. 4.

CAPITOLO II

DALLA FINE DEL CONFLITTO ALL'INDIPENDENZA: IL RUOLO DELLE NAZIONI UNITE.

1. LA FINE DEL CONFLITTO E L'AMMINISTRAZIONE AD INTERIM DELLE NAZIONI UNITE.

1.1 Il Kosovo al termine del conflitto.

I bombardamenti della NATO continuarono incessanti fino ai primi giorni di giugno, quando Milošević si arrese e decise di trattare. Il 9 giugno, a Kumanovo, in Macedonia, le parti in lotta giungevano finalmente ad un accordo⁸⁰: il governo della Repubblica Federale di Jugoslavia, sotto le continue incursioni aeree della NATO, acconsentì ad ogni richiesta della comunità internazionale accettando anche pesanti limitazioni alla sua sovranità. In primo luogo, il governo di Belgrado avrebbe dovuto ritirare gradualmente le sue truppe dal Kosovo e abbandonare entro 11 giorni la regione kosovara, riposizionandosi al di là di una zona smilitarizzata situata oltre il confine con la Serbia profonda 5 km (c.d. *Ground Safety Zone*). I bombardamenti aerei della NATO sarebbero cessati definitivamente solo dopo il completo ritiro delle truppe serbe dal territorio kosovaro. In secondo luogo, le forze serbe avrebbero dovuto astenersi dal compiere ulteriori atti ostili contro la popolazione civile e i militanti dell'UÇK, nonché sminare tutti i siti minati durante il conflitto e marcarli. Infine, alle forze aeree serbe veniva interdetto il sorvolo di un'ampia fascia di spazio aereo (serbo) profonda 25 km e sita al ridosso del confine con il Kosovo (c.d. *Air Safety Zone*). La Serbia inoltre acconsentiva all'istituzione di una forza multinazionale posta sotto comando NATO, nota come *Kosovo Force* (KFOR), che avrebbe avuto il compito di garantire la sicurezza e l'ordine nella regione kosovara e il cui dispiegamento sarebbe stato concertato con il ritiro dei soldati serbi, onde evitare pericolosi vuoti di potere. Gli accordi di Kumanovo, infine, riconoscevano i lavori in corso nel Consiglio di Sicurezza e rimandavano a quest'ultimo il compito di definire la struttura di amministrazione civile internazionale che avrebbe governato di lì in avanti la regione. Il Kosovo, al termine del conflitto, versava in condizioni disastrose: nel corso di circa 18 mesi di intensi scontri tra l'esercito jugoslavo e l'UÇK migliaia di persone erano state uccise, ferite o erano sparite, mentre i villaggi erano stati dati alle fiamme⁸¹; le incursioni della NATO avevano poi danneggiato seriamente le infrastrutture, nel tentativo di interrompere le vie di approvvigionamento delle truppe di Belgrado. La situazione delle centinaia di migliaia di sfollati e rifugiati era disastrosa: in alcuni casi i rifugiati avevano trovato riparo nei paesi limitrofi, che avevano garantito loro condizioni di vita più o meno dignitose, ma gli sfollati (*internally displaced people*) avevano trovato rifugio molto spesso nelle campagne, sopravvivendo

⁸⁰ *Military-Technical Agreement (Kumanovo Accords)* between the International Security Force (KFOR) and FRY and Republic of Serbia, 9 June 1999, Kumanovo, (S/1999/682).

⁸¹ A causa delle numerose sparizioni è stato molto difficile effettuare una stima precisa dei caduti, sia civili che militari, causati dalle ostilità; ad oggi, le fonti più accreditate stimano in circa 10 000 morti le vittime della guerra del Kosovo.

all'aperto e con scarse scorte di cibo⁸². Le condizioni economiche della regione non erano migliori: il settore industriale, già poco sviluppato prima del conflitto, era totalmente paralizzato a causa dei danni subiti e dell'emigrazione della popolazione serba, che ricopriva una discreta percentuale dei ruoli dirigenziali; i raccolti giacevano, per la stragrande maggioranza, incolti nei campi a causa del conflitto, causando un danno considerevole ad una regione che basava la sua economia sulla produzione agricola⁸³. Nel corso degli scontri, inoltre, le unità paramilitari serbe avevano deliberatamente bersagliato luoghi ed edifici di alto valore culturale e simbolico per la comunità kosovaro-albanese: un grande numero di moschee, musei e biblioteche furono danneggiati o distrutti dalle forze serbe, spesso causando la perdita di preziose collezioni di volumi e manoscritti⁸⁴ (nella guerra del 1998-1999, il 30% delle biblioteche in Kosovo venne deliberatamente distrutto o danneggiato, causando la distruzione di quasi un milione di libri⁸⁵). Va ricordato che tali condotte belliche costituiscono una flagrante violazione del diritto internazionale umanitario, che proibisce severamente la distruzione immotivata dei beni culturali e dei luoghi di culto⁸⁶. Lo stato dei servizi pubblici era tutt'altro che ottimale: le due centrali elettriche della regione non erano più operative e il Kosovo, per quanto concerneva l'approvvigionamento di energia, era completamente dipendente dalle infrastrutture serbe e montenegrine, molte delle quali danneggiate nel corso delle incursioni dell'Alleanza Atlantica; la rete idrica locale non era stata adeguatamente mantenuta e le falde acquifere risultavano spesso contaminate o interrotte, causando diversi disagi nella fornitura dei servizi idrici⁸⁷. Le linee telefoniche non funzionavano, le scuole erano chiuse dall'inizio dei bombardamenti e non vi erano trasporti pubblici operativi. Nonostante l'intervento della NATO avesse dato inizio al ritiro delle truppe federali dalla regione, la violenza continuava a far parte dell'esperienza quotidiana: il vuoto di potere profetizzato e temuto dagli accordi di Kumanovo si era effettivamente concretizzato e la violenza settaria aveva fatto seguito a quella bellica. Il ritiro dell'esercito e della polizia serba aveva segnato la fine degli abusi sugli albanesi, ma contemporaneamente aveva lasciato la minoranza serba alla mercé della vendetta kosovara. La popolazione slava fu oggetto di sistematici abusi nei mesi successivi: i miliziani dell'UÇK si prodigarono in saccheggi e devastazioni delle abitazioni dei serbi e degli albanesi "traditori", ma non risparmiarono nemmeno la minoranza di etnia rom e quella bosniaca. Mentre i flussi migratori della popolazione albanese invertivano la loro rotta ritornando in Kosovo, gran parte della popolazione serba abbandonava la regione sotto la pressione degli attacchi o delle minacce dei nazionalisti

⁸² *Report of the Secretary General on the United Nations interim administration mission in Kosovo*, 12 luglio 1999, (S/1999/779), p. 4.

⁸³ *Ivi*, p. 6.

⁸⁴ Herscher, Andrews, *Violence taking place: The architecture of Kosovo conflict*, Stanford, Stanford University Press, 2010.

⁸⁵ Riedlmayer, András, *Crimes of War, Crimes of Peace: destruction of libraries during and after the Balkans war*, in *Library Trends*, 2007.

⁸⁶ *Protocollo (I) sulla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, aggiuntivo alle Convenzioni del 12 agosto 1949*, Ginevra, 8 giugno 1977, art. 53. La materia è stata inoltre disciplinata da un'apposita convenzione nel 1954 (*Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato*, l'Aia, 14 maggio 1954).

⁸⁷ *Report of the Secretary General on the United Nations interim administration mission in Kosovo*, 12 luglio 1999, (S/1999/779), p. 3.

albanesi in cerca di vendetta; dopo il 12 giugno 1999, oltre 200 000 tra serbi e persone di etnia rom emigrarono verso la Serbia e la Romania⁸⁸. Le violenze e le minacce che prendevano di mira non soltanto la minoranza slava sembrano suggerire che tali azioni fossero parte di una strategia più ampia volta a raggiungere l'omogeneità etnica considerata da alcuni quale presupposto dello stato nazionale⁸⁹. Parallelamente alla violenza a sfondo razziale, l'aspra lotta politica per il controllo del potere tra le fazioni della guerriglia fu causa di un consistente numero di omicidi mirati di esponenti politici e membri di partito. Questo stato di semi-anarchia perdurò fino alla fine della stagione estiva del 1999, quando sia l'amministrazione civile delle Nazioni Unite sia il contingente militare della KFOR ultimarono il loro dispiegamento ed assunsero piena capacità operativa.

1.2 La risoluzione 1244/99 del Consiglio di Sicurezza e l'istituzione della KFOR e della UNMIK.

Il 10 giugno 1999 il Consiglio di Sicurezza adottava la risoluzione 1244/99 con quattordici voti favorevoli e un'astensione (quella della Cina) con l'intento di porre un definitivo freno alla violenza e al conflitto in corso nella regione kosovara. L'approvazione della risoluzione fu preceduta e seguita da un dibattito intenso in seno al Consiglio: sebbene quasi tutti gli Stati ritenessero soddisfacenti le disposizioni della risoluzione e considerassero quest'ultima uno strumento adeguato a stabilire la tanto agognata pace nella regione balcanica, molti rappresentanti espressero le loro preoccupazioni circa le modalità con cui un simile e precario equilibrio dovesse essere raggiunto. Molti Stati lamentavano un'erosione dell'autorità del Consiglio in materia di mantenimento della pace⁹⁰ e si dicevano preoccupati dal ricorso unilaterale alla forza armata posto in essere dalla NATO; la Russia, pur sottolineando come fosse impossibile volgere lo sguardo altrove davanti a massive violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, affermava che “*such violations cannot be countered by even greater lawlessness and the wanton use of violence*”⁹¹. La posizione più rigida era quella della Cina, piuttosto irritata dal bombardamento (secondo la NATO involontario) della sua ambasciata a Belgrado⁹² ed esprimeva tutta la sua contrarietà per l'intervento armato intrapreso dall'Alleanza Atlantica. Secondo il rappresentante cinese, le disposizioni della risoluzione in merito all'amministrazione internazionale delle Nazioni Unite costituivano una flagrante violazione poiché incompatibili con il principio di non interferenza negli affari domestici di uno Stato, oggi norma di diritto

⁸⁸ Human Rights Watch, *Under Order: war crimes in Kosovo*, 2001, p. 456.

⁸⁹ *Ivi*, p. 462.

⁹⁰ Secondo l'art. 24 della Carta ONU, “I Membri conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (...)”.

⁹¹ United Nations Security Council, *4011th Meeting Record*, 10 giugno 1999, (S/PV. 4011).

⁹² Williams, Daniel, *Missiles Hit Chinese Embassy*, in *Washington Post*, 8 maggio 1999. L'episodio, oltre a generare una notevole tensione diplomatica, non è mai stato chiarito del tutto: secondo i comandi statunitensi l'errore sarebbe da imputare ad una vecchia mappa usata dagli acquisitori, mentre secondo alcuni storici e giornalisti il raid sarebbe stato deliberatamente programmato. Nel corso del bombardamento 3 persone sono rimaste uccise e 27 ferite.

internazionale generale. Il rappresentante della Repubblica Popolare Cinese concludeva il suo intervento affermando, però, che la Cina non si sarebbe opposta all'adozione della risoluzione poiché la Jugoslavia aveva già accettato il piano di pace e perché l'atto in procinto di essere adottato dal Consiglio riaffermava la primazia dei principi della Carta delle Nazioni Unite e il ruolo primario del Consiglio di Sicurezza in materia di mantenimento della pace⁹³. Anche il rappresentante di Cuba, oltre a pronunciare una dura requisitoria contro l'intervento della NATO (lo definì addirittura "un genocidio"), sosteneva che "*The sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia, which are being solemnly and hypocritically proclaimed, are absolutely unworkable under the conditions that have been imposed, and such a proclamation cannot conceal the disintegration by force of a sovereign State*"⁹⁴ (Cuba, pur non disponendo di un seggio in Consiglio di Sicurezza nel periodo del voto della risoluzione, aveva richiesto di essere invitata a partecipare alla discussione). Ciò nondimeno, quasi tutti i membri del Consiglio ritenevano che i provvedimenti intrapresi con la risoluzione in questione costituissero una soluzione efficace alla questione kosovara.

Analizzando la risoluzione 1244/99 va immediatamente sottolineato come tale strumento giuridico rappresenta un caso piuttosto singolare nella storia del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per due motivi distinti: il primo, che sarà meglio analizzato in seguito, è costituito dalla acquiescenza che il Consiglio sembra prestare nei confronti dei bombardamenti della NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia. Il secondo motivo, invece, si sostanzia nella progettazione di una struttura di amministrazione ad interim della regione kosovara sotto l'egida delle Nazioni Unite: per la prima volta nella sua storia, l'ONU poneva sotto il suo diretto e totale controllo un territorio⁹⁵.

Il preambolo del documento, composto da ben quattordici considerando, riaffermava l'importanza dei principi della Carta delle Nazioni Unite, il ruolo primario del Consiglio in materia di sicurezza internazionale (1° considerando), richiamava in maniera esplicita le risoluzioni precedentemente adottate dall'organo sulla questione del Kosovo (2° considerando) sottolineando la determinazione del Consiglio a porre fine una volta per tutte alla grave crisi umanitaria nella regione kosovara (4° considerando). Dopo aver evidenziato la necessità di contenere i flussi migratori dalla regione e di assicurare il rientro a casa degli sfollati (7° considerando), il Consiglio di Sicurezza ribadiva la giurisdizione del Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia sui crimini perpetrati durante il conflitto kosovaro (8° considerando)⁹⁶. Gli ultimi due considerando sembrano particolarmente rilevanti: il primo, "*Reaffirming the commitment of all Member States*

⁹³ United Nations Security Council, 4011th Meeting Record, 10 giugno 1999, (S/PV. 4011).

⁹⁴ *Ivi*.

⁹⁵ Gow, James, *Kosovo-The final frontier? From transitional administration to transitional statehood*. in *Journal of Intervention and state building*, 2009, vol. 3, n. 2.

⁹⁶ Il lavoro del Tribunale sarà oggetto di un esame più specifico in un paragrafo successivo.

*to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia (...)*⁹⁷, ribadisce l'impegno della comunità internazionale verso il rispetto della sovranità dei suoi Stati membri e nel caso specifico della Jugoslavia, mentre il secondo, "*Reaffirming the call in previous resolutions for substantial autonomy and meaningful self-administration for Kosovo*"⁹⁸ ribadisce come la regione kosovara debba godere di ampie libertà e capacità decisionali autonome rispetto al governo centrale serbo e jugoslavo. Va notato che il Consiglio pur riconoscendo al Kosovo un'autonomia sostanziale che dovrebbe concretizzarsi in autogoverno, manca di qualificare il popolo kosovaro come un popolo che lotta per l'autodeterminazione dei popoli.

Al fine di creare le condizioni politiche ed economiche necessarie per la nascita di un autogoverno locale in Kosovo, il Consiglio di Sicurezza dispone l'istituzione di un regime transitorio di amministrazione internazionale della ex provincia autonoma serba: secondo quanto stabilito dal paragrafo 5 della risoluzione, "[*The Council*] *Decides on the deployment in Kosovo, under United Nations auspices, of international civil and security presences (...)*"⁹⁹. Il Consiglio, dunque, nella risoluzione 1244/99 decide il dispiegamento di una missione internazionale composta tanto da forze civili e quanto da personale militari e di sicurezza. Tale soluzione costituiva il frutto dei lunghi negoziati portati avanti dalla comunità internazionale e il governo jugoslavo nelle settimane immediatamente precedenti; al termine di queste trattative, la Jugoslavia aveva acconsentito di affidare il Kosovo alla gestione delle Nazioni Unite, purché la regione rimanesse formalmente parte della Serbia¹⁰⁰. Un'ulteriore conferma in questo senso era arrivata con la firma degli Accordi di Kumanovo e la conseguente fine delle ostilità. Tramite la risoluzione il Consiglio formalizzava l'istituzione dell'amministrazione internazionale e ne tracciava le linee generali e il mandato: ai sensi del paragrafo 6 la presenza civile internazionale sarebbe stata posta sotto la guida di un organo monocratico, il Rappresentante Speciale del Segretario Generale (SRSG), designato dal Segretario Generale dopo aver consultato il Consiglio di Sicurezza. Al contrario, al fine di implementare il dispiegamento delle forze militari e di sicurezza in Kosovo, il Consiglio, ai sensi del par. 7 della stessa delibera, autorizzava "*Member States and relevant international organizations to establish the international security presence in Kosovo . . . with all necessary means to fulfil its responsibilities under paragraph 9 below;*"¹⁰¹.

Per quanto attiene il dispiegamento della missione civile, il Consiglio di sicurezza, nei paragrafi 10 e 11 della risoluzione, dapprima autorizza il Segretario Generale, con l'assistenza di altre organizzazioni internazionali, a stabilire un'amministrazione ad interim in grado di guidare la popolazione del Kosovo verso una sostanziale

⁹⁷ United Nations Security Council, *Resolution 1244/1999*, (S/RES/1244), 10 giugno 1999, 13° considerando.

⁹⁸ *Ivi*, 14° considerando.

⁹⁹ United Nations Security Council, *Resolution 1244/1999*, (S/RES/1244), 10 giugno 1999, par. 5.

¹⁰⁰ N.A., *Yugoslavia accepts peace deal on Kosovo*, in *CNN*, 3 giugno 1999.

¹⁰¹ United Nations Security Council, *Resolution 1244/1999*, (S/RES/1244), 10 giugno 1999, par. 7.

autonomia all'interno della Repubblica Federale di Jugoslavia¹⁰², poi definisce le competenze e il mandato di tale missione.

Nel par. 11 della risoluzione, il Consiglio individua quali competenze della missione civile internazionale: definire una forma provvisoria di autonomia e autogoverno per la regione; svolgere le funzioni amministrative di base finché sarà necessario; supervisionare lo sviluppo di autorità di governo locale e processi democratici, incluso lo svolgimento di elezioni libere e corrette; garantire assistenza umanitaria ai profughi e agli sfollati causati dal conflitto e assicurare loro il rientro presso le proprie abitazioni. Ai sensi della lett. e) del par. 11, inoltre, l'amministrazione civile delle Nazioni Unite assume il compito di promuovere un negoziato politico per determinare lo status futuro del Kosovo, supervisionando, nell'eventualità, "*the transfer of authority from Kosovo's provisional institutions to institutions established under a political settlement*" (lett. f), par. 11). Va rilevato che, per il Consiglio, lo status finale del territorio è ancora da definire e l'amministrazione civile ad interim designata dalla risoluzione ha carattere meramente transitorio; il suo fine ultimo è garantire il raggiungimento di una soluzione politica della questione. La risoluzione, infine, richiedeva al Segretario Generale di inoltrare periodicamente dei rapporti al Consiglio circa l'implementazione dei compiti assegnati all'amministrazione.

Il Segretario Generale Annan, in un rapporto presentato al Consiglio il 12 giugno 1999, progettava la struttura organica della missione e i ruoli delle organizzazioni che ne avrebbero preso parte¹⁰³: tale documento, oltre a denominare l'amministrazione con il nome di *United Nations interim administration Mission in Kosovo* (UNMIK), suddivideva la missione in quattro pilastri, ciascuno guidato da un'organizzazione internazionale e con specifici compiti da svolgere: l'amministrazione civile ad interim, affidata alle Nazioni Unite, sarebbe stata suddivisa in tre uffici principali, uno per le forze di polizia, uno per gli affari civili e uno per gli affari giudiziari; la competenza in materia umanitaria sarebbe stata affidata all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, che avrebbe dovuto garantire un rientro rapido degli oltre 800 000 profughi e sfollati; l'OSCE avrebbe invece guidato la componente di Institution Building, vigilando sul corretto funzionamento delle istituzioni democratiche, sul rispetto dei diritti umani e sul corretto svolgimento delle elezioni. L'Unione Europea, infine, avrebbe guidato il processo di ricostruzione materiale ed economica della regione, garantendo la ricostruzione delle infrastrutture e la costituzione di un sistema economico efficiente basato sull'economia di mercato. Il Segretario Annan ripartiva temporalmente la strategia d'azione della missione in cinque fasi distinte: la prima sarebbe stata dedicata al completamento dell'avvio dell'amministrazione e al consolidamento

¹⁰² United Nations Security Council, *Resolution 1244/1999*, (S/RES/1244), 10 giugno 1999, par. 10.

¹⁰³ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 10 of Security Council resolution 1244(1999)*, 12 giugno 1999, (S/1999/672).

delle sue strutture; una volta raggiunta una stabilità minima della regione, l'UNMIK avrebbe concentrato i suoi sforzi sulla gestione dei servizi di pubblica utilità e sul rafforzamento dello stato di diritto in Kosovo. La terza fase avrebbe posto l'enfasi sul completamento dei preparativi per le elezioni dell'autorità provvisoria di governo, che, nella quarta fase, avrebbe ricevuto da UNMIK il supporto necessario a costruire istituzioni democratiche. La quinta ed ultima fase, subordinata al raggiungimento di un accordo con la Serbia circa lo status finale della regione, avrebbe segnato il trasferimento definitivo delle funzioni di governo alle istituzioni locali¹⁰⁴.

La governance internazionale stabilita dalla ris. 1244/99 sembra essere distinta dall'istituto giuridico dell'amministrazione fiduciaria (*trusteeship*), erede della formula coloniale del mandato, disciplinato nel capitolo XII della Carta ONU: l'amministrazione fiduciaria prevede, infatti, che una potenza amministratrice (*trustee*) amministri un territorio nell'interesse della popolazione locale per avviarlo all'indipendenza, ed il suo operato è posto sotto il controllo del Consiglio di amministrazione fiduciaria¹⁰⁵; l'amministrazione disegnata dalla risoluzione 1244, invece, fonda la sua legittimità giuridica, non nel capitolo XII della Carta, ma piuttosto nel capitolo VII e prevede un controllo diretto delle Nazioni Unite sul territorio, tramite personale e risorse proprie dell'organizzazione¹⁰⁶.

Al fine di mantenere la sicurezza e la pace precaria della regione, secondo quanto previsto dai paragrafi 5 e 7 della risoluzione il Consiglio di Sicurezza disponeva, altresì, l'istituzione di una presenza militare internazionale affidata agli Stati membri e alle organizzazioni regionali più rilevanti. Il paragrafo 9¹⁰⁷ della risoluzione, che illustra gli scopi e i termini del mandato della missione militare, sembra disegnare una missione di peace keeping che, tra le altre cose, avrebbe avuto il compito di: prevenire lo scoppio di ulteriori ostilità tra le etnie della regione, procedere alla rimozione delle mine terrestri e degli ordigni inesplosi e assicurare il disarmo delle fazioni dei guerriglieri.

A farsi carico delle competenze militari fu la NATO, mediante l'istituzione di una missione di peace-keeping denominata *Kosovo Force* (KFOR)¹⁰⁸. La sfida era più che mai ambiziosa: la comunità internazionale avrebbe dovuto recuperare e ricostruire una regione economicamente primitiva e devastata dalla guerra e, attraverso una perfetta sinergia tra autorità civili e militari (definita come necessaria dallo stesso rapporto del Segretario

¹⁰⁴ *Report of the Secretary General on the United Nations interim administration mission in Kosovo*, 12 luglio 1999, (S/1999/779), p. 21-23.

¹⁰⁵ Le modalità e gli scopi del regime di amministrazione fiduciaria sono descritti dal capitolo XII della Carta ONU, artt. 75-85. La struttura e i poteri del consiglio di amministrazione fiduciaria sono enunciati nel capitolo XIII della Carta delle Nazioni Unite, artt. 86- 91.

¹⁰⁶ Ronzitti, Natalino, *Introduzione al Diritto Internazionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p.82.

¹⁰⁷ Sebbene la presenza militare sembri configurare una forza di interposizione, va notato che il par. 9 (a) della risoluzione, riconosce alle forze militari internazionali il potere di "*enforcing a ceasefire*".

¹⁰⁸ I compiti e l'operato della KFOR saranno oggetto di un'analisi più approfondita nel capitolo successivo.

Generale), ne avrebbe dovuto fare un territorio democratico e multietnico. Considerati gli standard dei rapporti tra serbi e albanesi nella regione alla fine del conflitto, il compito appariva decisamente arduo.

1.3 Le attività di UNMIK.

Nei giorni immediatamente successivi all'adozione della risoluzione, il personale militare e civile multinazionale venne dispiegato in Kosovo. Tuttavia, le strutture dell'amministrazione delle Nazioni Unite non divennero operative prima della fine di luglio, quando l'UNMIK iniziò a legiferare mediante propri atti sotto la guida del primo Rappresentante del Segretario Generale, il diplomatico francese Bernard Kouchner. Tali atti, adottati e firmati dallo stesso Rappresentante, erano al contempo atti legislativi ed esecutivi, sovente accompagnati da regolamenti attuativi di carattere amministrativo. Il primo provvedimento normativo della missione ONU, varato il 25 giugno 1999, definiva l'autorità dell'amministrazione ad interim¹⁰⁹: le funzioni esecutive e legislative rispetto alla regione kosovara erano attribuite all'UNMIK e esercitate dal suo funzionario capo, mentre sarebbe stata ripristinata la validità giuridica delle leggi in vigore in Kosovo prima del 22 marzo 1999 purché esse non fossero in contrasto con gli standard internazionali dei diritti umani o con successive normative adottate dall'autorità amministrativa internazionale¹¹⁰. I poteri attribuiti al Rappresentante del Segretario Generale erano considerevoli, in quanto esercitava sia il potere legislativo che quello esecutivo. L'autunno del 1999 fu un momento cruciale per il futuro della regione kosovara e per i funzionari dell'UNMIK, impegnati a costruire un sistema giudiziario efficiente e a garantire il trasferimento delle competenze in materia di ordine pubblico dai militari della KFOR (che svolgevano il compito piuttosto malvolentieri) a forze di polizia civili. La Regulation N. 5 del 1999 istituiva una Corte di appello finalizzata ad assicurare il terzo grado di giudizio nella regione, con competenze simili ad una Corte di cassazione, e disponeva la nomina di un procuratore¹¹¹. Il primo rapporto periodico del Segretario Generale ai sensi del paragrafo XX della risoluzione, datato 16 settembre 1999, sottolineava i sensibili passi avanti realizzati dalla comunità internazionale in Kosovo, primo tra tutti la creazione di un organo collegiale composto dai capi delle comunità locali e dai partiti più importanti, presieduto dal Rappresentante del Segretario Generale e noto come *Kosovo Transitional Council*, che aveva il compito di coinvolgere la popolazione locale nel processo decisionale¹¹². Nello stesso rapporto, il Segretario Generale prendeva nota dei progressi raggiunti nella demilitarizzazione dei membri dell'UÇK, ma sottolineava come le persistenti violenze ai danni delle

¹⁰⁹ Regulation 1999/1, UNMIK/REG/1999/1, 25 luglio 1999.

¹¹⁰ Tale norma venne emendata successivamente dalla Regulation n. 24, 12 dicembre 1999, secondo la quale in Kosovo sarebbero valse le leggi in vigore nella regione fino al 22 marzo 1989, ossia fino al giorno prima della revoca dell'autonomia del Kosovo voluta dal governo di Milošević. Tale provvedimento si rese necessario a causa delle forti proteste della popolazione, che non intendeva sottostare alle leggi di Milošević.

¹¹¹ Regulation 1999/5, UNMIK/REG/1999/5, 4 settembre 1999.

¹¹² Report of the Secretary General on the United Nations interim administration mission in Kosovo, 16 settembre 1999, (S/1999/987).

minoranze etniche, soprattutto serbe e rumene, rimanessero causa di forte preoccupazione. Al fine di accelerare la demilitarizzazione dei miliziani dell'UÇK, l'UNMIK creò un'unità apposita composta da volontari civili che svolgeva, in definitiva, le funzioni di Protezione Civile kosovara, denominata *Kosovo Protection Corps*¹¹³. In tale unità, composta da 5000 uomini, confluirono buona parte dei guerriglieri ancora da disarmare e il KPF andò ad affiancare la polizia internazionale dell'UNMIK nei compiti di emergenza e soccorso civile. Ancora con riferimento alla costruzione dello Stato di diritto, va ricordato che, l'OSCE, nei giorni immediatamente successivi all'insediamento della UNMIK, aveva istituito un'accademia di polizia, immatricolando la prima classe di 200 cadetti nei primi giorni di settembre; nonostante la classe presentasse diversi elementi provenienti da minoranze etniche, gli allievi serbi continuavano a temere per la loro sicurezza¹¹⁴.

Le attività di UNMIK investirono anche il settore economico e tributario. Agli inizi di novembre, con la Regulation n. 16, venne istituita un'Autorità Centrale in materia fiscale, il cui scopo era di elaborare una strategia fiscale e di tassazione per la regione kosovara. Gli introiti derivanti da questo sistema fiscale avrebbero contribuito al bilancio della missione UNMIK alleggerendo la pressione sul budget dell'ONU.

Alla fine del primo semestre di amministrazione internazionale, l'UNMIK diede vita ad una vera e propria autorità di governo provvisorio, nota come *Joint Interim Administration Structure*: la Regulation n. 1 del 2000¹¹⁵ istituiva una sorta di governo direttoriale (*Interim Administrative Council*) presieduto dal Rappresentante del Segretario Generale e composto da altri otto membri: quattro kosovari (di cui tre albanesi e un serbo) e i quattro vice del Rappresentante posti a capo dei quattro pilastri della missione. Tale organo avrebbe svolto un ruolo consultivo, affiancando il Rappresentante sulle politiche da intraprendere. Un ruolo sostanzialmente rappresentativo avrebbe avuto il *Kosovo Transitional Council*, il cui numero di componenti sarebbe stato aumentato al fine di rappresentare meglio le diverse fazioni politiche della regione. Nonostante l'istituzione di tale organo avesse favorito il coinvolgimento della popolazione kosovara, la partecipazione e la rappresentanza popolare negli apparati legislativi e di governo restavano limitate e l'autorità decisionale rimaneva totalmente in capo al Rappresentante del Segretario Generale. Tuttavia, nei mesi successivi venne stabilita una procedura di registrazione dei partiti e fu istituita una Commissione Elettorale Centrale presieduta dall'OSCE; il momento delle elezioni si avvicinava. Seguendo un approccio territoriale, si decise di cominciare con le elezioni amministrative, nello specifico quelle comunali. La Regulation n. 39¹¹⁶ stabiliva la durata del mandato delle assemblee municipali, designava una formula elettorale proporzionale basata sul

¹¹³ Regulation 1999/8, UNMIK/REG/1999/8, 20 settembre 1999.

¹¹⁴ Report of the Secretary General on the United Nations interim administration mission in Kosovo, 16 settembre 1999, (S/1999/987), p. 8.

¹¹⁵ Regulation 2000/1, UNMIK/REG/2000/1, 14 gennaio 2000.

¹¹⁶ Regulation 2000/39, UNMIK/REG/2000/39, 8 luglio 2000.

metodo dei divisori e attribuiva al Rappresentante del Segretario Generale la facoltà di convocare le elezioni. Le prime elezioni pienamente democratiche della storia del Kosovo si tennero il 28 ottobre del 2000: quasi un milione di votanti (l'80% degli aventi diritto) partecipò al processo elettorale finalizzato ad assegnare 920 seggi in trenta municipalità. Nonostante l'alta partecipazione elettorale, però, la comunità serba boicottò le elezioni, disertando i seggi¹¹⁷. Le votazioni si svolsero senza incidenti o violenze significative: il risultato fu largamente favorevole alla Lega Democratica del Kosovo di Rugova, che ottenne la maggioranza assoluta con il 58% dei voti, seguita a distanza dal Partito Democratico del Kosovo (PDK) di Hashim Taçi con il 27%.¹¹⁸ I risultati furono ufficializzati dal Rappresentante Kouchner il 7 novembre, eccezion fatta per le tre municipalità serbe di Leposavić, Zubin Potok e Zvečan, dove l'affluenza era stata pressoché nulla. Un discreto successo (8%) era stato raggiunto anche dall'Alleanza per il Futuro del Kosovo (AAK) di Ramush Haradinaj, al suo primo test politico, che ora reclamava un ruolo all'interno del *Kosovo Transitional Council*. La scarsa partecipazione della comunità serba alle elezioni e il rifiuto di cooperare con l'UNMIK rappresentava uno dei problemi maggiori: la missione fondamentale delle Nazioni Unite, infatti, era quella di creare una società multietnica, garantendo la partecipazione di tutte le minoranze della regione. Nonostante ciò, il primo test elettorale era stato soddisfacente, e la comunità internazionale salutò con favore tale esito. Forte di questo risultato, il nuovo Rappresentante del Segretario Generale Hans Haekkerup, in conformità con quanto stabilito nel paragrafo 11 della risoluzione 1244/99, provvide a dotare il Kosovo di un'autorità provvisoria di autogoverno: la Regulation n. 9 del 2001 (c.d. *Constitutional Framework*) adottava una vera e propria costituzione provvisoria volta a strutturare l'ordinamento del governo della regione e le competenze dei vari organi dell'amministrazione¹¹⁹. La nuova autorità di governo, *Provisional Institutions of Self Government* (PISG), oltre a sostituire la *Joint Interim Administration Structure*, avrebbe avuto la necessaria autorità in tutti i principali campi amministrativi, dalla tutela dei diritti umani agli affari giudiziari. A differenza della *Joint Interim Administration Structure*, la nuova autorità provvisoria avrebbe goduto di una legittimazione popolare diretta in quanto il Primo Ministro e i Ministri del governo (almeno due dei quali appartenenti alle minoranze) venivano eletti da un'Assemblea monocamerale composta da 120 membri, 100 dei quali eletti a suffragio universale dalle fila dei principali partiti kosovari e 20 seggi riservati alle minoranze etniche del Paese. Tale Assemblea assumeva pienamente la funzione legislativa, assumendo quindi la competenza a legiferare praticamente in qualsiasi materia e campo. Era compito dell'Assemblea, inoltre, eleggere il Presidente del Kosovo. Le elezioni per la Presidenza dovevano avvenire a scrutinio segreto con una maggioranza qualificata di due terzi dell'Assemblea. La durata della legislatura era fissata a tre anni.

¹¹⁷ *Report of the Secretary General on the United Nations interim administration mission in Kosovo*, 15 dicembre 2000, (S/2000/1196), p. 1.

¹¹⁸ *Kosovo Municipal Election results*, NATO NEWS, 7 novembre 2000.

¹¹⁹ *Regulation 2001/9*, UNMIK/REG/2001/9, 15 maggio 2001.

Al Rappresentante del Segretario Generale rimanevano comunque importanti prerogative: oltre a godere di un generale potere di veto circa i provvedimenti dell'Assemblea qualora essi non fossero stati conformi alla ris. 1244/99, il Rappresentante aveva il potere di sciogliere il parlamento e convocare nuove elezioni nel caso si fosse reso necessario. Il Rappresentante manteneva inoltre la sua supervisione in materia di forze dell'ordine e mantenimento dell'ordine pubblico. In ultimo, la Regulation approntava un sistema giudiziario ripartito su tre gradi di giudizio composto dalle Corti municipali, le Corti distrettuali e la Corte Suprema del Kosovo. I giudici e i procuratori sarebbero stati eletti dall'Assemblea su proposta del Rappresentante del Segretario Generale. Con riferimento a quest'ultima disposizione, si dovrebbe notare che l'elezione dei giudici ordinari da parte dell'organo legislativo, peraltro su proposta del vertice del potere esecutivo (il Rappresentante del Segretario Generale) potrebbe sollevare dei dubbi in merito al pieno rispetto del principio della separazione dei poteri proprio di un ordinamento pienamente democratico.

Le prime elezioni politiche della regione si tennero il 17 novembre del 2001 e, sebbene videro un sensibile abbassamento dell'affluenza (64%), i risultati furono in linea con quelli dell'anno precedente: la Lega di Rugova guadagnava la maggioranza relativa dei voti con il 47%, mentre il Partito Democratico del Kosovo (PDK) si confermava principale concorrente con il 27% dei seggi¹²⁰. La popolazione serba, anche su appello di Belgrado, continuava a boicottare le elezioni. Dopo serrate trattative politiche protrattesi per oltre tre mesi, il 28 febbraio 2002 l'Assemblea approvava la fiducia ad un governo di larga coalizione tra LDK, PDK e AAK guidato dall'esponente del Partito Democratico del Kosovo Bajram Rexhepi. La settimana successiva, il 4 marzo, la medesima intesa portava Ibrahim Rugova ad essere eletto primo Presidente del Kosovo, ottenendo la maggioranza assoluta al quarto scrutinio¹²¹. Cominciava una nuova esperienza politica per la regione kosovara. Come stabilito dal *Constitutional Framework*, quindi, le funzioni legislative ed esecutive venivano attribuite agli organi nazionali competenti, ossia il Governo e l'Assemblea; da quel momento in poi, l'UNMIK limitò la sua interferenza con le autorità locali, adottando atti normativi propri con minor frequenza (molte delle Regulation adottate da quel momento in avanti erano votate alla promulgazione delle leggi approvate dall'Assemblea del Kosovo).

Nonostante la promozione del dialogo interetnico tra le comunità svolta dall'amministrazione ONU, i rapporti tra serbi e albanesi non miglioravano: i primi non riponevano fiducia nelle autorità kosovare e si sentivano costantemente minacciati dagli albanesi, che dal canto loro accusavano l'amministrazione civile internazionale di essere filoserba e di ostacolare l'indipendenza del popolo kosovaro. La tensione raggiunse di nuovo il punto

¹²⁰ *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 15 gennaio 2002, (S/2002/62), Annex IV.

¹²¹ *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosov*, 22 aprile 2002, (S/2002/436).

di rottura nella primavera del 2004: il 16 marzo tre ragazzi albanesi affogarono nel fiume Ibar, nella città di Mitrovica (regione settentrionale del Kosovo), in circostanze poco chiare¹²²; la popolazione albanese individuò nella comunità serba i responsabili della morte dei giovani kosovari e una manifestazione di protesta iniziata il giorno successivo degenerò in una vera e propria rivolta popolare che sconvolse la regione per due giorni¹²³: tra il 18 e il 19 marzo migliaia di albanesi innescarono una violenta “caccia al serbo”, assaltando le case della popolazione slava, danneggiando numerosi monasteri ortodossi e minacciando persino le istituzioni di UNMIK. I funzionari dell’amministrazione, spaventati dalla furia degli albanesi, ricorsero immediatamente alle autorità della NATO, che inizialmente banalizzarono i fatti definendoli come semplice “esuberanza primaverile”¹²⁴, per poi cambiare precipitosamente idea davanti al montare delle violenze e richiamare in tutta fretta un battaglione di rinforzo per contenere i disordini. All’alba del 20 marzo, si contavano quasi venti morti (tutti serbi) e oltre mille feriti, tra cui 120 soldati del contingente KFOR¹²⁵. Si trattava dell’episodio di violenza interetnica più significativo dai tempi del conflitto del 1999. Secondo quanto delineato dal Segretario Generale nel suo rapporto periodico del 30 aprile 2004, si trattò di un vero e proprio *pogrom* nei confronti dei serbi: la violenza organizzata, diffusa e mirata posta in essere dalla popolazione albanese aveva distrutto abitazioni, chiese e infrastrutture pubbliche, costringendo la minoranza serba ad un celere esodo o a trovare rifugio presso i militari della NATO¹²⁶. Al termine dei disordini, la zona venne sottoposta al controllo delle forze NATO, che attraverso una presenza costante e pervasiva imposero nella città di Mitrovica un coprifuoco. Gli scontri non furono oggetto di una condanna ferma da parte delle autorità provvisorie di governo: l’establishment politico kosovaro, sebbene critico nei confronti delle modalità della “protesta”, ne condivideva gli obiettivi di fondo e rivendicava una maggiore autonomia.

Le tensioni sociali legate agli scontri tra la popolazione kosovara e quella serba si mescolavano alle rivendicazioni autonomiste di una parte della popolazione che accettava malvolentieri l’ingerenza delle autorità internazionali nella vita politica kosovara. In questo clima di tensione, dopo circa 10 anni di amministrazione internazionale, il 17 febbraio 2008 l’Assemblea nazionale adottava all’unanimità la dichiarazione di indipendenza che sanciva unilateralmente l’autonomia del Kosovo dalla Serbia e dava vita al nuovo Stato kosovaro.

¹²² La vulgata popolare albanese racconta che i tre ragazzi, appena adolescenti, si siano gettati nel fiume per sfuggire ad una banda di coetanei serbi che li stava inseguendo; in realtà, sembra più probabile che i tre siano stati trascinati dalla forte corrente del fiume dopo esservi entrati di loro sponte.

¹²³ N.A., *Kosovo clashes “ethnic cleansing”*, in *BBC*, 20 marzo 2014.

¹²⁴ Perritt, Henry Jr., *The road to Independence for Kosovo: a Chronicle of the Ahtisaari Plan*, p. 9.

¹²⁵ Human Rights Watch, *Failure to protect*, 25 luglio 2004.

¹²⁶ *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 30 aprile 2004, (S/2004/348), p. 1-2.

A seguito dell'indipendenza, nel giugno 2008, l'Assemblea parlamentare kosovara adottava la nuova Costituzione che, se da un lato rappresentava un passo importante nella nascita del nuovo Stato, dall'altro mancava di riconoscere un ruolo alla presenza internazionale nel Paese che non veniva neppure nominata nella nuova Carta fondamentale. L'UNMIK continuò a svolgere le funzioni assegnatele dalla ris. 1244/99 sebbene ciò apparisse sempre più complicato e si rendesse sempre più impellente una revisione del mandato della missione. Di questo ne era ben consapevole il Segretario Generale Ban-Ki-Moon che, nel giugno del 2008, evidenziava come l'adozione della nuova Costituzione rendesse sempre più difficoltoso per l'amministrazione delle Nazioni Unite svolgere il compito assegnatole, e che la scelta della Commissione dell'Unione Europea di ritirare il suo apporto alla missione (pilastro IV: ricostruzione economica) rappresentasse un'ulteriore complicazione in questo senso¹²⁷. Nel contempo, il Segretario Ban-Ki-Moon applaudiva l'offerta dell'UE di ricoprire un nuovo ruolo nella gestione della situazione kosovara e prestava il suo consenso all'istituzione della missione EULEX, approvata dall'Unione e dalle autorità kosovare poco prima dell'indipendenza.

Prendendo atto dei radicali mutamenti avvenuti nel panorama politico del Kosovo, il Segretario Generale sottolineava la necessità di riformare la struttura della missione ONU alla luce delle nuove funzioni assunte dalle istituzioni kosovare e del nuovo ruolo rafforzato giocato dall'Unione Europea; nel rapporto del 12 giugno 2008, Ban-Ki-Moon affermava come da allora in avanti le competenze dell'UNMIK sarebbero state limitate ad un generico compito di monitoraggio, alla facilitazione, ove possibile, della conclusione di accordi internazionali inerenti al territorio kosovaro e alla facilitazione del dialogo tra Belgrado e Pristina¹²⁸. Sebbene il mandato della missione internazionale non fu mai revisionato formalmente dal Consiglio di sicurezza, va notato che le proposte di ristrutturazione della missione avanzate dal Segretario Generale trovarono concreta attuazione. Fu compito del nuovo Rappresentante Speciale del Segretario Generale, l'italiano Lamberto Zannier, dare il via a questa ristrutturazione. Numerosi dipartimenti dell'UNMIK cessarono la loro attività, mentre il quartier generale dell'amministrazione venne spostato in uno stabile di dimensioni contenute alla periferia di Pristina; molti degli uffici e dell'equipaggiamento del personale delle Nazioni Unite furono assegnati ad EULEX con un apposito accordo siglato nell'estate del 2008¹²⁹. Il Consiglio di Sicurezza, ricevuto il rapporto periodico di novembre del Segretario Generale, acconsentiva, attraverso una dichiarazione del suo Presidente, alla riconfigurazione amministrativa di UNMIK ed accoglieva favorevolmente gli sforzi prodotti dall'Unione Europea¹³⁰, nonostante il dispiegamento della missione UE fosse dichiaratamente osteggiato tanto dai serbo-kosovari quanto dal governo di Belgrado. Sebbene quindi il Consiglio non fosse riuscito a trovare

¹²⁷ *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 12 giugno 2008 (S/2008/354).

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 24 novembre 2008, (S/2008/692).

¹³⁰ *Statement by the President of the Security Council*, 26 novembre 2008, (S/PRST/2008/44).

l'accordo necessario ad adottare una nuova risoluzione circa lo status del Kosovo, esso prestava acquiescenza al dispiegamento della nuova missione UE (EULEX). Nel luglio del 2009, il personale di UNMIK era stato ridotto ad appena 510 unità¹³¹ e la maggioranza dei documenti relativi ai procedimenti giudiziari penali e civili era stata trasferita agli uffici della missione dell'Unione Europea. Ad oggi, il personale della missione conta circa 370 membri e svolge principalmente compiti di monitoraggio e supporto civile: in particolare, i funzionari del Rappresentante Speciale del Segretario Generale continuano a supervisionare il rispetto dei diritti umani e delle minoranze etniche, oltre a continuare la ricerca attiva delle 1600 persone ancora non rintracciate dalla fine del conflitto¹³². In occasione della diffusione della pandemia di COVID-19 nel marzo del 2020, gli uffici dell'amministrazione hanno garantito l'afflusso di rifornimenti e assistenza da parte delle Nazioni Unite in campo sanitario¹³³. Tale sostegno si è concentrato principalmente nell'invio di dispositivi di prevenzione quali guanti e mascherine protettive e nella distribuzione di dispositivi elettronici finalizzati a garantire la didattica a distanza.

1.4 Altre iniziative delle Nazioni Unite in Kosovo.

Oltre al processo di state building intrapreso dall'ONU secondo quanto previsto dalla ris. 1244/99, le Nazioni Unite, nel corso degli anni successivi alla guerra del 1999, si sono dedicate alla repressione e alla punizione dei crimini internazionali commessi nella regione kosovara. Negli anni immediatamente seguenti alla fine delle ostilità, il conflitto kosovaro e le violazioni del diritto internazionale umanitario ad esso correlate sono state oggetto di indagine da parte del Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia; il Tribunale era stato istituito dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite attraverso due risoluzioni adottate ai sensi del capitolo VII della Carta Onu nel 1993¹³⁴ al fine di perseguire i soggetti che si erano macchiati di gravi violazioni del diritto internazionale umanitario nel corso delle guerre jugoslave¹³⁵. L'istituzione di un simile organo giudicante, caso fino a quel momento unico nella storia delle Nazioni Unite, trova il suo fondamento giuridico in una lettura combinata dell'art. 41 della Carta (misure coercitive adottabili dal Consiglio di

¹³¹ *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 30 settembre 2009, (S/2009/497).

¹³² UNMIK Statement, *SRSG Tanin reaffirms UNMIK's support to the process of enlightening the fate of missing persons in Kosovo*, UNMIK News, 30 agosto 2020.

¹³³ UNMIK News, *Pahse two completed: UNMIK delivers PPE and tablets across Kosovo to combat COVID 19*, 10 luglio 2020.

¹³⁴ Si vedano le ris. 808/93, con la quale viene istituito l'organo, e la ris 827/93, tramite la quale il Consiglio accetta e ufficializza lo statuto del Tribunale elaborato dal Segretario Generale.

¹³⁵ Per essere più precisi, ai sensi degli articoli da 2 a 5 dello Statuto del Tribunale, l'organo in questione era chiamato a giudicare gli individui responsabili di gravi violazioni delle convenzioni di Ginevra del 1949 (art. 2), delle violazioni delle leggi e delle consuetudini di guerra (art. 3), di genocidio (art. 4) e di crimini contro l'umanità (art. 5).

Sicurezza non comportanti l'uso della forza armata) e dell'art. 29¹³⁶, che autorizza il Consiglio a "istituire gli organi sussidiari che egli ritenga necessari per l'adempimento delle sue funzioni"¹³⁷.

Guardando alla giurisdizione del Tribunale, secondo quanto stabilito dall'art. 8 dello statuto ("competenza *ratione loci* e competenza *ratione temporis*"), l'organo giudiziario aveva competenza sui fatti accaduti nel territorio della ex Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia (inclusi spazio aereo e acque territoriali) a partire dal 1° gennaio 1991¹³⁸; ne consegue che i fatti commessi in Kosovo durante il conflitto del 1998-1999 rientrano nella competenza del Tribunale.

Come già accennato in precedenza, la risoluzione 1160/98 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sollecitava il Procuratore dell'ICTY a iniziare a raccogliere informazioni relative al conflitto in Kosovo che potessero ricadere nella sua giurisdizione e sottolineava l'obbligo in capo agli Stati di dimostrare al Tribunale la loro più completa collaborazione (par.17). In realtà, il Tribunale si era già attivato in maniera autonoma: il 10 marzo del 1998, tre settimane prima che il Consiglio di Sicurezza adottasse la risoluzione, l'ufficio stampa dell'ICTY rilasciava un comunicato nel quale, oltre a ricordare l'estensione della giurisdizione dell'organo ai sensi della ris. 827/93, affermava che le attenzioni dell'allora Procuratrice Capo Louise Arbour si stavano concentrando sulla regione del Kosovo e che le violenze imperanti in quel territorio erano di piena competenza del tribunale, in quanto parte della Jugoslavia¹³⁹. A tale comunicato aveva fatto seguito una lettera del Procuratore direttamente indirizzata a Slobodan Milošević: in questo documento il Procuratore Arbour inoltrava al presidente jugoslavo domanda di piena collaborazione, da sostanziarsi nella comunicazione all'ICTY dei nomi delle persone ferite o uccise in Kosovo nel mese di marzo del 1998 e delle circostanze della loro uccisione e/o ferimento, i nomi delle persone arrestate nello stesso periodo, i motivi della loro detenzione e le loro condizioni. Nonostante Milošević non prestasse attenzione alle richieste, il Procuratore proseguì nella stessa direzione: in una nota indirizzata al Contact Group nel luglio seguente, la Arbour definiva la situazione in Kosovo come un conflitto ricadente sotto la giurisdizione del Tribunale, reiterava la sua richiesta di cooperazione alla Jugoslavia e richiedeva il dispiegamento di osservatori internazionali sul territorio kosovaro. La risoluzione 1199/98 del Consiglio di Sicurezza, adottata il successivo 23 settembre, faceva propri questi suggerimenti e formalizzava le richieste al governo jugoslavo. Sebbene l'intransigenza di Milošević risultasse ammorbidita dalle minacce della NATO, la cooperazione con l'ICTY rimaneva complicata: a metà ottobre

¹³⁶ Schabas, William A., *The UN International Criminal Tribunals*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 22. Schabas sottolinea la particolare interpretazione dell'articolo 41 nella fattispecie in questione: sebbene l'elenco delle misure incluso nella disposizione della Carta non sia tassativo, nessuno degli esempi si avvicina minimamente alla creazione di un organo giudiziario *ad hoc*. Si tratta certamente di una delle interpretazioni più elastiche dell'articolo in esame.

¹³⁷ Carta delle Nazioni Unite, art. 29.

¹³⁸ Statuto del Tribunale per la ex Jugoslavia, art. 8.

¹³⁹ *ICTY's Press Statement*, L'Aia, 10 marzo 1998.

Louise Arbour scrisse nuovamente al presidente jugoslavo, richiedendo il rilascio di visti autorizzativi per una missione di ispezione nei siti della regione che, secondo le informazioni in suo possesso, sarebbero stati teatro di presunti crimini di guerra¹⁴⁰. Lo stesso Consiglio di Sicurezza, nella risoluzione 1203/99, adottata appena dieci giorni dopo la comunicazione della Arbour, ribadiva la necessità di un'“immediata e completa investigazione (...) circa le atrocità commesse” e richiedeva “piena cooperazione con il Tribunale internazionale per la Ex Jugoslavia, ottemperando ai suoi ordini e alle sue richieste di informazioni e investigazioni”¹⁴¹. Nonostante il governo di Belgrado avesse raggiunto alcuni accordi con OSCE e NATO, Milošević continuava a rifiutarsi di collaborare con l'autorità giudiziaria internazionale: il 4 novembre 1998 il Ministro degli Affari Esteri della Jugoslavia Zoran Knežević replicava al Procuratore con una lettera cortese ma ferma, nella quale non solo rifiutava di riconoscere la giurisdizione del Tribunale sulle ostilità in corso, ma asseriva in maniera convinta che non vi fosse alcuna guerra nella regione del Kosovo, ma solo violenze generiche di natura terroristica¹⁴². Se si considera l'intensità degli scontri intercorsi tra UÇK e forze serbe tra la primavera e l'autunno del 1998 appare difficile condividere una simile affermazione¹⁴³. Il Presidente del Tribunale notificò al Consiglio di Sicurezza l'indisponibilità della Jugoslavia a collaborare, sottolineando come un simile atteggiamento violasse le sopraccitate risoluzioni e costituisse pertanto un illecito internazionale¹⁴⁴. L'escalation delle violenze raggiunse il culmine, come già detto, con il massacro di Raçak; quando tuttavia il Procuratore Arbour inoltrò richiesta di accesso all'area, la richiesta fu respinta dal Governo serbo che contestualmente dichiarava tutte le missioni internazionali non gradite. Due giorni dopo l'inizio dei bombardamenti NATO, il 26 marzo 1999, il Procuratore scrisse nuovamente a Milošević e gli comunicò la sua intenzione di perseguire le gravi violazioni del diritto internazionale umanitario avvenute nella regione tra il 1998 e il 1999, invitandolo a prevenire il verificarsi di ulteriori violenze. Il 22 maggio successivo, il Procuratore formalizzò le accuse nei confronti di cinque alti ufficiali dello Stato jugoslavo: il presidente della Repubblica Federale di Jugoslavia Slobodan Milošević, il Presidente della Serbia Milan Milutinović, il Primo Ministro della Repubblica di Serbia Šainović, Vljako Stojiljkovic, ministro degli interni della Serbia e il capo di Stato Maggiore dell'esercito jugoslavo Dragoljub Ojdanic, tutti accusati di violazioni delle leggi e costumi di guerra e di crimini contro l'umanità¹⁴⁵. Negli anni immediatamente successivi al conflitto anche le azioni dei leader dell'UÇK sarebbero finite sotto la lente del tribunale, ma la ricerca della verità si sarebbe spesso scontrata con la natura omertosa della società tribale della comunità albanese. Il Kosovo si rivelò presto un terreno d'azione estremamente difficile per il Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia: gli

¹⁴⁰ Louise Arbour, *Letter to Slobodan Milošević*, 15 ottobre 1998.

¹⁴¹ United Nations Security Council, *Resolution 1203(1998)*, 24 ottobre 1998, (S/RES/1998).

¹⁴² Zoran Knežević, *Letter to Louise Arbour*, 4 novembre 1998.

¹⁴³ Nell'eliminazione di Adem Jashari le forze serbe avevano fatto ricorso all'uso di blindati e ad un intenso fuoco di artiglieria. Nella campagna di controguerriglia che seguì, l'esercito fece spesso uso di carri armati ed elicotteri.

¹⁴⁴ Gabrielle Kirk McDonald, *Letter to the President of the Security Council*, 6 novembre 1998.

¹⁴⁵ *Milošević et al.* (IT-02-54), Initial Indictment “Kosovo”, 22 maggio 1999.

investigatori si trovarono a fronteggiare la struttura sociale dei clan, estremamente chiusa e basata sui concetti di onore e fedeltà, impenetrabile agli ispettori intenzionati ad arrestarne i membri¹⁴⁶. Se quindi i processi ai funzionari serbi responsabili delle violenze sulla popolazione furono estremamente severi e si conclusero con pene anche molto dure per gli imputati, lo stesso non si può dire per i comandanti delle forze dell'UÇK. Va rilevato, infatti, che i processi a carico di imputati serbi, relativamente al conflitto kosovaro, sono stati due: il caso *Šainović et al.*¹⁴⁷ e *Đorđević*¹⁴⁸, quest'ultimo istituito quando il generale Vlastimir Đorđević, comandante delle unità paramilitari di polizia, venne arrestato nel 2007, dopo diversi anni di latitanza. I procedimenti si sono conclusi nel gennaio 2014: ad eccezione del Primo Ministro serbo Milutinović, assolto già in primo grado nel 2009, tutti gli imputati sono stati condannati in via definitiva a pene non inferiori ai 15 anni di carcere. Al contrario, i casi giudiziari riguardanti Slobodan Milošević e il ministro degli interni Stojiljkovic sono stati stralciati dal ruolo in quanto gli imputati sono deceduti mentre erano detenuti in attesa di giudizio. Di 9 funzionari serbi imputati per le violenze commesse in Kosovo, solo uno è stato assolto.

Gli esiti dei procedimenti intentati contro i leader delle formazioni paramilitari kosovaro-albanesi sono stati profondamente diversi: nei due processi istruiti dall'ICTY, *Limaj et al.*¹⁴⁹ e *Haradinaj et al.*¹⁵⁰, solamente due imputati sono stati condannati, per una pena complessiva di 19 anni di carcere. Tale difformità nei giudizi è probabilmente da imputare a due motivazioni: la prima, di carattere politico, potrebbe consistere nel fatto che perseguire in maniera efficiente questi leader potesse risultare politicamente sconveniente; molti di questi ex combattenti avevano guadagnato posti di assoluto prestigio nella società albanese o nella classe politica del Paese e le istituzioni internazionali contavano molto sulle loro capacità sociali e sul loro carisma per portare avanti l'opera di *Nation Building*. Arrestarli avrebbe potuto causare una decisa reazione da parte della popolazione kosovara e compromettere la stabilità della regione. Si spiegherebbe così la scarsa cooperazione mostrata dalle istituzioni dell'amministrazione ONU nei confronti dell'ICTY: per l'amministrazione civile delle Nazioni Unite queste persone costituivano una tappa importante del processo di pacificazione del Kosovo. La seconda spiegazione potrebbe risiedere nella natura tribale della società albanese: gli investigatori del Tribunale raramente trovavano testimoni disposti a raccontare i crimini commessi dai membri del loro stesso clan, sia per una questione di fedeltà familiare sia per il concreto timore di ritorsioni¹⁵¹.

Il caso Haradinaj è particolarmente esemplificativo: durante la guerra, Ramush Haradinaj era stato uno dei più importanti comandanti operativi dell'UÇK e in seguito alla fine del conflitto aveva fatto carriera nella politica

¹⁴⁶ Del Ponte, Carla, *La Caccia*, Milano, Feltrinelli, 2009, p.286.

¹⁴⁷ *Šainović et al.* (IT-05-87), Judgement, 24 gennaio 2014.

¹⁴⁸ *Đorđević*(IT-05-87/1), Judgement, 27 gennaio 2014.

¹⁴⁹ *Limaj et al.* (IT-03-66), Judgement, 30 novembre 2005.

¹⁵⁰ *Haradinaj et al.* (IT-04-84), Judgement, 3 aprile 2008.

¹⁵¹ Del Ponte, *op. cit.*

grazie al suo passato bellico e al suo grande carisma, fino a diventare Primo Ministro nel dicembre del 2004. Il 4 marzo 2005, tuttavia, il Procuratore dell'ICTY Carla del Ponte formalizzò l'incriminazione ai danni di Haradinaj; nonostante la NATO fosse pronta ad arrestarlo, il Primo Ministro rassegnò le dimissioni e si consegnò spontaneamente agli investigatori del Tribunale¹⁵², ricevendo il plauso unanime delle istituzioni dell'UNMIK; l'allora Rappresentante del Segretario Generale Søren Jesse-Petersen definiva "dolorosa" l'iniziativa del Tribunale e si diceva fiducioso riguardo il pronto ritorno di Haradinaj nella scena politica kosovara¹⁵³. Questa circostanza evidenzia come l'ICTY e i vertici dell'Amministrazione UNMIK avessero opinioni diametralmente opposte sull'operato di Haradinaj. Un contrasto netto tra due organi che, per quanto diversi nella loro natura, condividevano quantomeno la finalità di assicurare alla regione del Kosovo pace e giustizia. Il processo ad Haradinaj si concluse nel 2008 con l'assoluzione dell'imputato da tutti i capi d'accusa (ben 37) che gli erano stati comminati. La piena regolarità del processo è stata messa in discussione in diverse occasioni¹⁵⁴, poiché all'imputato furono accordate concessioni senza precedenti nella storia del Tribunale: nel giugno immediatamente successivo la difesa dell'ex Primo Ministro kosovaro presentò istanza di scarcerazione in libertà provvisoria e, grazie anche alle garanzie fornite dall'UNMIK e dalla KFOR, i giudici della *trial chamber* accolsero la domanda¹⁵⁵. Tale inaudita autorizzazione permise ad Haradinaj di continuare indisturbato la sua attività politica, dopo un breve periodo di interdizione di novanta giorni. Questa decisione, di per sé controversa e che non trova precedenti nei procedimenti dell'ICTY, appare ulteriormente dubbia se si considerano le ragioni avanzate dalla pubblica accusa, basate su un concreto rischio di fuga e sulla possibilità che l'imputato avrebbe potuto inquinare le testimonianze¹⁵⁶. Haradinaj era un uomo estremamente potente: capo del suo clan, già noto ai serbi in passato per la sua tendenza alla ribellione, l'ex Primo Ministro aveva stabilito forti legami con altri capi della guerriglia ed esponenti politici, nazionali ed internazionali¹⁵⁷; è facilmente intuibile come coloro che erano stati chiamati a testimoniare potessero non sentirsi al sicuro nel momento in cui all'imputato veniva concesso di rientrare nel suo ambiente ricco di alleanze ed amicizie. Nel corso del processo, furono diversi i testimoni che sparirono, morirono in circostanze poco chiare o ritrattarono le loro dichiarazioni contro Haradinaj. L'incapacità degli organi competenti a proteggere i teste chiave del processo fu motivo di riapertura del procedimento su richiesta del giudice del Tribunale Patrick Robinson, che insistette per una revisione parziale del giudizio di primo grado¹⁵⁸. I procedimenti penali contro Ramush Haradinaj si sono conclusi definitivamente nel 2012, con la piena assoluzione dell'imputato. Nonostante

¹⁵² Si veda Henry Perritt Jr., *The road to Independence for Kosovo: a Chronicle of the Ahtisaari Plan*, p. 84.

¹⁵³ Dichiarazione del SRSJ Jesse-Petersen, in Del Ponte, *op.cit.*, p.308.

¹⁵⁴ N. A., *New War Crimes Trial for former Kosovo PM*, in *BBC*, 21 luglio 2010.

¹⁵⁵ *Haradinaj et al.* (IT-04-84), Decision on Ramush Haradinaj's motion for provisional release, 6 giugno 2008

¹⁵⁶ Del Ponte, *op.cit.*, p. 309-310.

¹⁵⁷ Oltre alla sua stretta amicizia con molti dei funzionari ONU, tra cui lo stesso Jessen-Petersen, Haradinaj raccolse attestati di stima da molti politici americani, tra i quali l'attuale Presidente degli Stati Uniti Joe Biden.

¹⁵⁸ ICTY, *Judgement Summary for Haradinaj et. al.*, 21 luglio 2010.

l'attività dell'ICTY sia andata avanti per quasi quindici anni sulle vicende del Kosovo, la sensazione diffusa è che sui fatti avvenuti nel corso del conflitto, a più di vent'anni di distanza, non si sia fatta ancora piena giustizia; tale sensazione è stata alimentata anche dalle conclusioni di un rapporto circa i crimini commessi dai leader dell'UÇK (c.d. *Marty Report*) redatto dal Consiglio d'Europa¹⁵⁹, che è alla base dell'istituzione del nuovo Tribunale Speciale per il Kosovo (il tema sarà affrontato meglio nel capitolo successivo). L'incapacità delle Nazioni Unite nel perseguire i criminali di guerra kosovari ha favorito lo sviluppo di una cultura dell'impunità altamente lesiva per il procedimento di costruzione dello stato di diritto e le frequenti interferenze politiche nell'operato del potere giudiziario hanno contribuito all'esplosione del fenomeno della corruzione e del clientelismo nel paese balcanico. Haradinaj è tornato a vestire la carica di Primo Ministro del Kosovo nel 2017.

2. L'INDIPENDENZA E IL PARERE DELLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA.

2.1 Dai negoziati del 2005 alla dichiarazione unilaterale di indipendenza.

Gli scontri del 2004 avevano evidenziato la necessità di definire lo *status* finale della regione kosovara: l'amministrazione internazionale non era più ben vista dalla popolazione locale e i rapporti tra funzionari ONU e kosovari si stavano deteriorando rapidamente. Il Segretario Generale, presa coscienza della situazione e riconoscendo i progressi conseguiti dalle istituzioni locali nei due anni precedenti, ritenne che fosse giunto il momento di intraprendere i negoziati. D'altronde era espressamente previsto dalla ris. 1244/99 del Consiglio di Sicurezza che l'amministrazione internazionale facilitasse "un processo politico volto a determinare il futuro *status* del Kosovo (...)"¹⁶⁰. Nel novembre del 2005, dopo aver vagliato la candidatura di Giuliano Amato, il Segretario Kofi Annan nominò l'ex presidente finlandese Martti Ahtisaari come Inviato Speciale per il processo di negoziazioni sul futuro *status* del Kosovo¹⁶¹; Ahtisaari era un uomo di grande esperienza diplomatica, avendo servito per oltre trent'anni nel ministero degli esteri della Finlandia e aveva inoltre giocato un ruolo di rilievo nei negoziati che, nel 1999, avevano determinato la fine del conflitto. La nomina di Ahtisaari incontrò il favore sia del Consiglio di Sicurezza sia dei membri del Contact Group, i quali evidenziarono alcuni punti circa lo *status* giuridico internazionale della regione. In buona sostanza, si affermava che lo status giuridico del Kosovo avrebbe dovuto: rispettare il quadro giuridico delineato dalla ris. 1244/99 e essere conforme agli standard internazionali di democrazia e rispetto dei diritti umani¹⁶². Il compito di Ahtisaari era

¹⁵⁹ Dick Marty, *Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo*. Report to Parliamentary Assembly, doc. 12462, 7 January 2011.

¹⁶⁰ United Nations Security Council, *Resolution 1244/1999*, (S/RES/1244), 10 giugno 1999, par. 11 (e), traduzione di chi scrive.

¹⁶¹ Perritt, Henry Jr., *The road to Independence for Kosovo: a Chronicle of the Ahtisaari Plan*, p. 111.

¹⁶² Contact Group, *Guiding principles of the Contact Group for a settlement of the status of Kosovo*, annesso a *Letter from the President of the Security Council addressed to the Secretary General*, 10 novembre 2005, (S/2005/709).

tutt'altro che semplice: l'ex capo di stato finlandese avrebbe dovuto mediare tra le autorità provvisorie di governo kosovare e la Repubblica Federale di Jugoslavia, che risultavano attestare su posizioni diametralmente opposte. Il 17 novembre 2005, appena una settimana dopo l'annuncio dell'inizio dei negoziati, l'Assemblea del Kosovo adottò una dichiarazione che definiva la volontà d'indipendenza della popolazione della regione come "non negoziabile"¹⁶³; la nuova Costituzione della Repubblica di Serbia, approvata nell'ottobre del 2006 in seguito all'indipendenza del Montenegro nel giugno precedente, formulava in questi termini il giuramento del Capo di Stato serbo: "*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 (...)*"¹⁶⁴. Appariva chiaro sin dall'inizio che il margine della trattativa fosse molto ristretto.

I negoziati cominciarono nel dicembre del 2005, con i buoni uffici dell'Austria che ospitò la delegazione serba e quella kosovara a Vienna. La morte del Presidente del Kosovo Rugova, avvenuta il 21 gennaio 2006 a causa di una malattia, costrinse le parti ad un rinvio degli incontri, che non ricominciarono prima della fine di febbraio; la scomparsa della figura di gran lunga più influente nel panorama politico kosovaro causò grande sconcerto nel governo di Pristina (Rugova aveva tenuto il più possibile segreto il suo stato di salute) e l'elezione del nuovo presidente richiese la conclusione di un nuovo accordo politico tra i principali partiti della regione. Il 10 febbraio 2006, l'Assemblea del Kosovo elesse al terzo scrutinio il presidente della Lega Democratica del Kosovo Fatmir Sejdiu, alleato di lunga data di Rugova, nuovo Capo di Stato. Le trattative tra le due delegazioni ripresero nei giorni successivi; il primo round di negoziati, che durò fino al mese di aprile, vide le parti affrontare il delicato tema del decentramento e delle municipalità. Il tema del governo locale era strettamente legato a quello della protezione delle minoranze etniche e pertanto era estremamente caro alla delegazione serba; al contrario, gli albanesi volevano contenere il più possibile la frammentazione dell'autorità del governo centrale onde evitare la nascita di una sorta di repubblica serba autonoma¹⁶⁵. All'inizio dell'estate, nessun passo avanti concreto era stato conseguito. Le parti erano particolarmente distanti riguardo lo *status* dei siti culturali e religiosi: la delegazione kosovara riteneva fosse sufficiente creare delle zone di interdizione adeguatamente protette al fine di garantire il turismo e la libertà di culto, mentre la delegazione serba insisteva perché fossero poste sotto la sovranità della Chiesa Ortodossa¹⁶⁶.

Nei mesi successivi fu impossibile raggiungere un accordo circa lo *status* finale della regione: la Serbia non offriva nulla di più dell'autonomia sotto la sua sovranità (mantenendo competenze in materia di emissione di

¹⁶³ Assembly of Kosova, *Resolution on riconfirmation of political will of Kosova people for Kosova an independent and sovereign state*, 17 novembre 2005.

¹⁶⁴ Constitution of the Republic of Serbia, art. 114.

¹⁶⁵ Perritt, Henry Jr., *The road to Independence for Kosovo: a Chronicle of the Ahtisaari Plan*, p. 147.

¹⁶⁶ *Ivi*, p. 154.

valuta, relazioni estere e sicurezza dello Stato), mentre la delegazione kosovara non era disposta ad accettare nulla di meno dell'indipendenza; la vittoria netta del Partito Radicale Serbo (decisamente avverso a qualsiasi concessione alle autorità kosovare) alle elezioni politiche serbe del gennaio 2007 non migliorò certo le prospettive delle trattative¹⁶⁷. Dopo oltre un anno di negoziati tra le autorità provvisorie di governo kosovare e il governo di Belgrado, il negoziatore speciale Martti Ahtisaari si dovette arrendere: era stato impossibile ammorbidire posizioni preconcepite così inconciliabili. Le delegazioni dei due governi erano in disaccordo essenzialmente su tutto: dallo status finale alle questioni etniche come i diritti delle comunità e la protezione dei siti culturali e religiosi, i rappresentanti delle due popolazioni faticavano a trovare anche una minima forma di intesa. Ahtisaari aveva presentato una sua bozza di accordo alle parti il 2 febbraio 2007, ma nei successivi incontri tra i rappresentanti non era stato raggiunto alcun progresso circa la definizione dello status finale della regione¹⁶⁸.

Essendo arrivate le trattative ad un punto di stallo, Ahtisaari prendeva atto della situazione e dichiarava esaurito il potenziale dei negoziati, rimettendo il compito di dirimere la questione al Consiglio di Sicurezza. Il 10 marzo 2007, l'ex presidente finlandese trasmetteva la sua bozza di accordo, nota come *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement* (anche conosciuta come "Piano Ahtisaari")¹⁶⁹, al Segretario Generale Ban-Ki-Moon, il quale la inoltrava al Consiglio di Sicurezza il 26 marzo successivo, esprimendo il suo consenso allo status finale progettato da Ahtisaari. Nel documento trasmesso al Segretario Generale, il negoziatore finlandese esprimeva il suo rammarico per il mancato accordo tra le parti e presentava le sue considerazioni riguardo la soluzione definitiva della questione kosovara: secondo Ahtisaari era impossibile ritornare ad una sorta di *status quo ante*, con il ritorno della provincia autonoma kosovara in seno alla Repubblica di Serbia, poiché le violenze avvenute tra le comunità serbe ed albanesi negli anni Novanta rendevano improponibile il ripristino dell'autorità del governo di Belgrado. Nel periodo compreso tra la fine del conflitto e il 2007, inoltre, la regione era rimasta completamente al di fuori del controllo del governo serbo ed era assai improbabile che gli albanesi acconsentissero a ritornare sotto l'amministrazione della Serbia. Allo stesso modo, era impensabile prolungare ulteriormente il governo delle Nazioni Unite sulla regione: la popolazione locale, che aveva acquisito una sempre maggior capacità decisionale nel corso degli anni, mal tollerava le ingerenze dei funzionari ONU negli affari nazionali e avvertiva un desiderio sempre più impellente di autodeterminazione. Questa sorta di limbo giuridico in cui il territorio kosovaro versava (una specie di posizione intermedia tra uno Stato compiuto e una regione con una marcata autonomia), inoltre, ne precludeva l'accesso alle istituzioni economiche internazionali, quali il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale e l'Organizzazione

¹⁶⁷ Traynor, Ian, *Nationalists triumph in Serbian elections*, in *The Guardian*, 22 gennaio 2007.

¹⁶⁸ Henry Perritt Jr., *The road to Independence for Kosovo: a Chronicle of the Ahtisaari Plan*, p.165.

¹⁶⁹ *Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, 26 marzo 2007, (S/2007/168).

Internazionale del Commercio, pregiudicandone di fatto lo sviluppo economico. L'unica alternativa valida secondo Ahtisaari era "l'indipendenza sotto supervisione internazionale"¹⁷⁰: secondo il negoziatore finlandese, il Kosovo sarebbe dovuto diventare uno Stato pienamente indipendente dalla Serbia, con una struttura amministrativa internazionale di dimensioni notevolmente ridotte e con competenze limitate alla protezione dei diritti delle minoranze, al decentramento, alla protezione della chiesa serbo-ortodossa e al supporto dello stato di diritto¹⁷¹. Il ruolo immaginato da Ahtisaari per l'amministrazione civile internazionale sarebbe stato esclusivamente correttivo: il Rappresentante Speciale del Segretario Generale avrebbe avuto solo potere di veto sulle leggi e i provvedimenti delle autorità kosovare e sulla nomina dei funzionari di governo. Al contrario, l'amministrazione militare della regione da parte della KFOR sarebbe rimasta essenzialmente immutata. Tale status di "indipendenza controllata" era progettato per un periodo iniziale, a cui sarebbe seguita la piena indipendenza della nazione kosovara.

Lo stesso giorno in cui il piano Ahtisaari approdò in Consiglio di Sicurezza, una dichiarazione del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti ne giudicò positivamente i contenuti e l'allora presidente della Commissione Esteri del Senato Joe Biden conferì il proprio appoggio alla proposta. Il Regno Unito si allineò immediatamente alla posizione dell'alleato americano. L'opposizione della Russia fu tuttavia intransigente: la Federazione Russa di Vladimir Putin appariva come uno Stato decisamente più potente e risoluto della Russia postsovietica di Yelstin, che otto anni prima non era riuscita ad opporsi all'intervento delle potenze occidentali; il Cremlino, inoltre, era fortemente preoccupato per le spinte indipendentiste della regione caucasica della Cecenia e affermò che avrebbe posto il veto ad un'eventuale bozza di risoluzione. Le posizioni degli altri membri permanenti erano sostanzialmente neutrali: l'Unione Europea, rappresentata dalla Francia, aveva dato un generico assenso al piano di Ahtisaari, nonostante le divergenze interne, mentre la Cina si era essenzialmente disinteressata alla questione, considerandola come un problema esclusivamente europeo. Tra l'aprile del 2007 e il luglio successivo furono discusse cinque bozze di risoluzione, ma nessuna fu sottoposta a votazione in Consiglio¹⁷²; una bozza di risoluzione contenente le disposizioni previste dalla proposta di Ahtisaari fu presentata dagli Stati Uniti, che però la ritirarono quando apparve chiaro che non avrebbe superato lo sbarramento della Russia¹⁷³. Alla fine dell'estate la speranza di adottare un nuovo atto giuridico vincolante ai sensi del capitolo VII della Carta ONU che superasse la ris.1244/99 era definitivamente tramontata. Nell'autunno seguente un negoziato trilaterale (la cosiddetta "troika") portato avanti da Russia, Stati Uniti ed Unione Europea non riuscì a sbloccare le trattative¹⁷⁴ e conseguentemente il nuovo governo kosovaro di

¹⁷⁰ *Ibidem.*

¹⁷¹ *Ibidem.*

¹⁷² Henry Perritt Jr., *The road to Independence for Kosovo: a Chronicle of the Ahtisaari Plan*, p.182.

¹⁷³ *Belgium, France, Germany, Italy, United Kingdom and United States of America: draft resolution*, 17 luglio 2007, (S/2007/437).

¹⁷⁴ *Report of the European Union/United States/Russian Federation Troika on Kosovo*, annesso a *Letter dated 10 December 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council*, 10 dicembre 2007, (S/2007/723).

Hashim Thaçi, eletto nel dicembre del 2007, iniziò i preparativi per una dichiarazione unilaterale di indipendenza¹⁷⁵.

Incuranti dei minacciosi avvertimenti del Primo Ministro serbo Kostuniça, le autorità del Kosovo dichiararono la loro indipendenza dalla Repubblica di Serbia il 17 febbraio del 2008: l'Assemblea del Kosovo, riunita in seduta straordinaria, approvava, con 109 voti favorevoli su 120 (i dieci deputati della minoranza serba non parteciparono alla seduta), la dichiarazione unilaterale di indipendenza¹⁷⁶. Suddiviso in dodici punti, tale documento proclamava il Kosovo uno Stato indipendente e sovrano, definendolo come una repubblica democratica, laica e multietnica, all'interno della quale sarebbe stata assicurata la protezione delle minoranze e il rispetto dei diritti umani. Il Kosovo inoltre accettava gli obblighi derivanti dalla proposta di Ahtisaari: le autorità kosovare accettavano il supporto della presenza civile internazionale stabilita ai sensi della ris. 1244/99 (sebbene il suo ruolo venisse limitato solo alla supervisione dell'implementazione del Piano Ahtisaari da parte delle autorità kosovare), invitavano l'Unione Europea a stabilire una missione finalizzata al supporto dello stato di diritto e infine chiedevano alla NATO di mantenere la sua presenza militare nella regione, al fine di assicurare il mantenimento della pace. Lo Stato kosovaro, in ultimo, prometteva di dotarsi al più presto di una Costituzione votata al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali dei cittadini¹⁷⁷.

All'indomani della dichiarazione di indipendenza, le critiche sferzanti provenienti da Russia e Serbia¹⁷⁸ non smorzarono l'entusiasmo della popolazione e nei due giorni successivi centinaia di migliaia di cittadini kosovari festeggiarono la loro indipendenza per le strade di Pristina.

2.2 Il parere della CIG sulla dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo.

L'8 ottobre 2008, su proposta del ministro degli esteri della Repubblica di Serbia, la 63^o sessione dell'Assemblea Generale adottava la risoluzione 63/3¹⁷⁹, mediante la quale, in base all'art. 96 della Carta delle Nazioni Unite, veniva inoltrata una richiesta di parere consultivo alla Corte Internazionale di Giustizia circa la conformità al diritto internazionale della dichiarazione di indipendenza adottata dalle autorità di governo provvisorie della regione del Kosovo nel febbraio precedente. La Corte accettò la richiesta dell'Assemblea

¹⁷⁵ N.A., Thaçi: "ora pronti per l'indipendenza" Il Kosovo verso un governo di coalizione, in *La Repubblica*, 18/11/2007.

¹⁷⁶ Henry Perritt Jr., *The road to Independence for Kosovo: a Chronicle of the Ahtisaari Plan*, p. 214.

¹⁷⁷ N.A., *Kosovo declaration*, in *BBC*, 17 febbraio 2008.

¹⁷⁸ N.A. *Il Kosovo proclama l'indipendenza. Serbia: "Non lo riconosceremo mai"*, in *La Repubblica*, 17 febbraio 2008.

¹⁷⁹ *General Assembly Resolution 63/3*, 8 ottobre 2008, (A/63/PV.22).

Generale il 17 ottobre successivo, fissando il termine entro il quale sarebbe stato concesso agli Stati di presentare memorie alla Corte in merito alla questione¹⁸⁰. Il responso dell'organo giudiziario delle Nazioni Unite fu emesso il 22 luglio del 2010, quasi due anni dopo.

Il parere della Corte è articolato essenzialmente in tre sezioni: la giurisdizione e la discrezionalità della Corte ad emettere il parere, la definizione del quesito ed il parere nel merito.

Per quanto concerne la prima sezione, la Corte analizza, in primo luogo, la competenza dell'Assemblea Generale a richiedere tale parere: ai sensi dell'articolo 96 della Carta ONU, sono autorizzati a ricorrere alla funzione consultiva della Corte il Consiglio di Sicurezza, l'Assemblea Generale ed altri organi e istituti specializzati delle Nazioni Unite; mentre questi ultimi devono limitarsi a richiedere pareri esclusivamente su materie di loro competenza e necessitano di una preventiva autorizzazione assembleare, tali limiti procedurali non valgono per gli altri due organi dell'ONU, che sono autorizzati a chiedere pareri alla Corte direttamente e su “*any legal question*”¹⁸¹.

Va rilevato, però, che ai sensi dell'art. 12 della Carta, l'Assemblea Generale dovrebbe astenersi dall'adottare raccomandazioni circa una questione pendente davanti al Consiglio di Sicurezza. Sebbene sia discutibile che la questione fosse all'ordine del giorno del Consiglio (i tentativi di adottare una nuova risoluzione erano naufragati nell'estate del 2007), l'Assemblea Generale non si era mai effettivamente occupata dell'amministrazione internazionale del Kosovo al di là dell'approvazione del suo budget; un simile intervento “a gamba tesa” nella questione kosovara ad opera dell'organo assembleare delle Nazioni Unite poteva risultare inopportuno e secondo alcuni non conforme all'art. 12 della Carta¹⁸². La Corte ha tuttavia smentito questa interpretazione, sancendo come la richiesta di parere dell'Assemblea non sia una raccomandazione e pertanto non ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della Carta¹⁸³.

Una volta stabilita la propria competenza sulla materia de quo, la Corte afferma come, ai sensi dell'art. 65 del suo statuto, essa abbia non l'obbligo ma la facoltà di rendere un parere (“The Court *may* give an advisory opinion (...)”¹⁸⁴). La Corte tuttavia appare conscia di come il suo ruolo consultivo rappresenti una delle sue

¹⁸⁰ ICJ-*Opinion Request*, 17 ottobre 2008.

¹⁸¹ Carta delle Nazioni Unite, art. 96, corsivo aggiunto.

¹⁸² Nel corso della discussione precedente il voto della risoluzione, gli Stati Uniti sottolinearono come la questione kosovara fosse sempre stata competenza del Consiglio.

¹⁸³ ICJ, *Accordance With International Law Of The Unilateral Declaration Of Independence In Respect Of Kosovo*, 22 luglio 2010, pag.12, par. 24.

¹⁸⁴ *Statuto della Corte Internazionale di Giustizia*, art. 65, corsivo aggiunto.

forme principali di partecipazione alla vita della comunità internazionale e pertanto acconsente alla richiesta di parere dell'Assemblea.

Con riferimento specifico al quesito posto dall'Assemblea, la Corte ne analizza puntualmente il contenuto: secondo la Corte, l'Assemblea ha chiesto se la dichiarazione di indipendenza fosse conforme al diritto internazionale, non che lo fossero le sue conseguenze¹⁸⁵; la Corte Internazionale di Giustizia ha quindi interpretato la richiesta di parere come riguardante la legittimità internazionale del singolo atto, non della secessione del Kosovo che ne consegue. Tale interpretazione è stata abbondantemente criticata in dottrina: un atto giuridico si caratterizza proprio per gli effetti che esso produce¹⁸⁶ e pertanto è impossibile analizzarne la legalità prescindendo dalla conformità al diritto dei suoi effetti. La Corte mantiene una posizione piuttosto ambigua sulla questione, sostenendo che il termine “*in accordance with international law*” fosse da intendere come “non vietato” dal diritto internazionale, il che non implica che sia espressamente previsto dallo stesso: secondo la Corte infatti “*it is entirely possible for a particular act — such as a unilateral declaration of independence — not to be in violation of international law without necessarily constituting the exercise of a right conferred by it.*”¹⁸⁷. Una simile affermazione appare senza dubbio controversa. La Corte passa quindi ad analizzare la compatibilità della dichiarazione di indipendenza con il diritto internazionale generale: poiché la prassi costituitasi tra il XVII e il XX secolo risultava ricca di precedenti circa le dichiarazioni di indipendenza, l'organo giudiziario dell'ONU non ravvisa alcuna norma consuetudinaria contraria ad un simile atto. La Corte rigetta, inoltre, l'obiezione presentata da alcuni stati secondo i quali una simile dichiarazione d'indipendenza costituirebbe una violazione del principio di integrità territoriale, enunciato anche dall'art. 2, par. 4 della Carta ONU. A questo proposito il parere asserisce che, considerata l'interpretazione attribuita alla suddetta norma negli atti internazionali più rilevanti, “il fine del principio di integrità territoriale è da ritenere confinato alle relazioni tra gli stati”¹⁸⁸. Esso risulterebbe in pratica un corollario del divieto di aggressione e dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, non un impedimento alla secessione. Altri stati obiettarono la legittimità della dichiarazione di indipendenza sulla base di diverse condanne, di natura politica, emesse dal Consiglio di Sicurezza nei confronti di dichiarazioni unilaterali avvenute nel corso dei decenni precedenti (si vedano le ris. 216/1965, 541/1983 e 787/1992)¹⁸⁹. Secondo la Corte, tuttavia, l'illegalità di simili dichiarazioni era stata asserita dal Consiglio in virtù delle gravi violazioni del diritto internazionale (e in particolare del divieto di

¹⁸⁵ *Ivi*, par.51.

¹⁸⁶ Conforti, Benedetto, *La risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza e il parere della Corte internazionale di giustizia sul Kosovo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2010, vol. 93, n.4

¹⁸⁷ ICJ, *Accordance With International Law Of The Unilateral Declaration Of Independence In Respect Of Kosovo*, 22 luglio 2010, par. 56.

¹⁸⁸ *Ivi*, par. 80.

¹⁸⁹ La prima circa l'aggressione del Sudafrica in Rhodesia meridionale, la seconda in merito alla condanna della comunità internazionale dell'invasione turca della regione settentrionale di Cipro e la terza in merito ai fatti che portarono alla nascita della Repubblica Srpska durante la guerra civile bosniaca.

aggressione, norma di diritto cogente) da cui esse derivavano e non a causa della natura intrinseca dell'atto. Una volta accertato il contenuto del quesito proposto dall'Assemblea, la Corte procedeva a verificare la compatibilità della dichiarazione di indipendenza con il diritto internazionale vigente e in particolare con la ris. 1244 del Consiglio di Sicurezza e con la "Costituzione provvisoria" (*Constitutional Framework*, regulation 2001/9) del Kosovo stabilita dalla regulation dell'UNMIK. Dopo aver qualificato il *Constitutional Framework* come un atto di diritto internazionale in quanto la sua forza vincolante deriverebbe dalla ris. 1244/99, ossia una fonte di terzo grado (le cosiddette fonti derivanti da accordo), la Corte stabilì che, nonostante il presidente della camera ed il Primo Ministro del Kosovo si fossero rivolti espressamente all'Assemblea in qualità di Parlamento del Kosovo all'apertura della riunione in cui fu proclamata l'indipendenza, gli autori della dichiarazione non stavano agendo in qualità di membri delle autorità di governo istituite dalla Regulation 2001/9, ma come legittimi ed indipendenti rappresentanti del popolo kosovaro¹⁹⁰. Secondo la Corte una simile interpretazione era suffragata da alcune differenze procedurali (invero minime) tra la dichiarazione di indipendenza votata dall'Assemblea e la normale procedura legislativa del parlamento kosovaro; il silenzio del Rappresentante speciale del Segretario Generale rappresenterebbe un'ulteriore conferma in tal senso. La dichiarazione, secondo la Corte, era quindi stata adottata al di fuori del quadro normativo del *Constitutional Framework*, e pertanto non ne costituiva una violazione. Infine, la Corte affermò la compatibilità dell'atto con la ris.1244/99 in quanto quest'ultima era finalizzata a creare un regime provvisorio e non a definire lo status finale del Kosovo. Il parere è stato largamente criticato: attraverso astrusi *escamotage* interpretativi basati su ambiguità semantiche, la Corte ha interpretato il quesito in maniera restrittiva quel tanto che bastava per non assecondare la tesi della Serbia, non dichiarando illegale la dichiarazione d'indipendenza, senza legittimare la decisione del Kosovo, non avallandone l'indipendenza vera e propria¹⁹¹. Se la Corte avesse espresso un giudizio in merito alla legalità dell'indipendenza del popolo kosovaro non si può escludere che tale giudizio sarebbe stato negativo, non sussistendo i requisiti essenziali per invocare l'applicazione del diritto di autodeterminazione dei popoli (che si riferisce a popolazioni soggette ad un dominio coloniale, razzista o straniero)¹⁹² né la c.d. *remedial secession*, che si riferisce a gruppi apertamente perseguitati dal governo a cui non rimane altra scelta che secedere¹⁹³.

A questo proposito, va rammentato che la ris. 1244/99, nei considerando del preambolo, aveva chiaramente affermato "*the commitment of all member states to the sovereignty and territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia*"¹⁹⁴; è chiaro che l'auto-proclamazione dell'indipendenza del Kosovo fosse

¹⁹⁰ *Ivi*, par. 105.

¹⁹¹ Focarelli, Carlo, *Tanto rumore (quasi) per nulla: lo status del Kosovo e la strategia argomentativa della Corte Internazionale di Giustizia nel parere del 22 luglio 2010.*, in *Il Politico*, 2011, vol. 76, n. 1, p. 70

¹⁹² Greppi, Edoardo, *La proclamazione dell'indipendenza del Kosovo e il diritto internazionale*, ISPI, Roma, 2008

¹⁹³ Focarelli, *op. cit.*, p. 72

¹⁹⁴ United Nations Security Council, *Resolution 1244/1999*, (S/RES/1244), 10 giugno 1999, decimo considerando.

incompatibile con i dettami della risoluzione¹⁹⁵. La Corte si è trovata nella scomoda condizione di dover decidere se legittimare l'indipendenza del Kosovo, creando così un precedente, sebbene non vincolante, estremamente prezioso per le numerose minoranze che lottano per l'autonomia nei vari paesi del mondo, oppure smentire una situazione *de facto* ormai affermata, apertamente supportata da Stati di primo piano nella comunità internazionale¹⁹⁶. L'organo giudiziario, piuttosto che ricorrere ad improbabili argomenti cavillosi, probabilmente avrebbe fatto meglio a declinare la richiesta dell'Assemblea Generale¹⁹⁷, astenendosi dall'aggiungere un'opinione ambigua ad una questione già sufficientemente controversa. In conclusione, la Corte ha statuito la non contrarietà della dichiarazione d'indipendenza del Kosovo al diritto internazionale senza affermarne positivamente la conformità e si è astenuta dall'esprimersi circa la legalità dell'effettiva indipendenza della regione kosovara.

¹⁹⁵ Greppi, *op. cit.*

¹⁹⁶ Focarelli, *op. cit.*, p. 60

¹⁹⁷ Conforti, *op.cit.*

CAPITOLO III IL RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI REGIONALI

1. LA NATO IN KOSOVO.

1.1 Un'analisi giuridica dell'intervento della NATO.

Il coinvolgimento della NATO nei Balcani è cresciuto in maniera proporzionale all'intensità dei conflitti che hanno sconvolto la regione negli anni Novanta: l'Alleanza aveva iniziato ad operare nello spazio aereo jugoslavo nel 1993, garantendo il rispetto delle *no-fly-zone* imposte in Jugoslavia dal Consiglio di Sicurezza¹⁹⁸ e in seguito, a causa della continua escalation di violenze, aveva posto fine alla guerra in Bosnia tramite una breve ma intensa campagna di bombardamenti contro le posizioni dei paramilitari serbi¹⁹⁹. L'intervento in Kosovo, nello specifico, rappresentò un successo militare pressoché assoluto per le forze della NATO: poste davanti al loro primo vero test, le unità militari dell'Alleanza avevano mostrato buone capacità operative e sviluppato strutture efficienti di comando, controllo e comunicazione. La campagna di bombardamenti aerei fu sufficiente ad interdire le operazioni dell'Esercito Federale Jugoslavo, senza rendere necessario un intervento terrestre (fortemente avversato dal Presidente degli Stati Uniti Clinton). La tattica del “*light footprint*”, impronta leggera, divenuta nota per il suo utilizzo durante l'intervento americano in Afghanistan due anni dopo, fu sperimentata la prima volta con successo proprio nella regione kosovara.

Al netto dei successi militari, l'intervento della NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia introdusse un dibattito estremamente acceso circa la sua conformità al diritto internazionale. L'azione militare dell'Alleanza Atlantica era stata infatti intrapresa senza il consenso del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e pertanto, ad opinione della Repubblica Federale di Jugoslavia, si trattava di un'azione illegale e contraria alla Carta delle Nazioni Unite²⁰⁰. Secondo una parte della dottrina, il ricorso all'uso della forza in Kosovo potrebbe configurarsi come un intervento d'umanità, ossia un intervento militare da parte di uno o più Stati terzi volto a prestare soccorso ai cittadini dello stato territoriale sottoposti a trattamenti inumani e degradanti da parte del loro stesso governo²⁰¹. La legalità dell'intervento d'umanità è sempre stata oggetto di dibattito: sorta in relazione alla protezione dei cittadini di religione cristiana che risiedevano nei domini ottomani dei Balcani, questa forma di ricorso alla forza armata non ha mai goduto del consenso unanime della comunità internazionale in quanto considerata un pretesto per intromettersi negli affari domestici di uno Stato. Se la legittimità di simili interventi appariva già dubbia prima dell'entrata in vigore della Carta delle Nazioni Unite,

¹⁹⁸ Si veda la Risoluzione 816/1993 del Consiglio di Sicurezza.

¹⁹⁹ Tale operazione è nota come Operazione *Deliberate Force*.

²⁰⁰ United Nations Security Council Meeting Record, S/PV. 3988, 24 marzo 1999, intervento del Ministro degli Esteri della Repubblica Federale di Jugoslavia.

²⁰¹ Ronzitti, Natalino, *Diritto Internazionale dei Conflitti Armati*, p.51.

le profonde innovazioni dello *ius ad bellum* introdotte da quest'ultima ne hanno ulteriormente questionato la legalità.

Le massive violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario verificatesi in Ruanda e in Jugoslavia nel corso degli anni Novanta hanno riaperto il dibattito intorno all'intervento d'umanità: cosa deve fare la comunità internazionale qualora si verificano gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani e il Consiglio di Sicurezza risulti paralizzato dai veti incrociati? Le violenze su larga scala avvenute nel paese centrafricano nel 1994 chiariscono in maniera inequivocabile come l'inazione del Consiglio possa portare ad immani catastrofi umanitarie.

La giustificazione per l'intervento in Kosovo adottata da molti degli Stati membri dell'Alleanza Atlantica è stata fondata sull'assunto teorico secondo cui, in condizioni di estrema gravità causate da rilevanti violazioni dei diritti umani, sussista un diritto/dovere di ingerenza umanitaria, anche qualora il ricorso alla forza non sia stato espressamente autorizzato dal Consiglio di Sicurezza. Secondo quanto affermato da questi Stati (in particolare dal Regno Unito), il diritto internazionale dei diritti umani, soprattutto in virtù dei numerosi accordi in materia conclusi dal 1945 in poi, ha raggiunto la condizione in cui il trattamento di una popolazione da parte del suo stesso Stato non può essere più considerato come una questione strettamente domestica²⁰². Sarebbe dunque legittimo intervenire militarmente per impedire catastrofi umanitarie imputabili allo Stato territoriale. Occorre accertare tuttavia se si possa qualificare l'intervento di umanità come eccezione legittima al divieto di uso della forza sancito dall'art. 2, par. 4 della Carta delle Nazioni Unite; fatte salve le disposizioni riguardo gli stati ex nemici di cui agli artt. 53, secondo comma e 107 della Carta (da ritenere estinte per *desuetudo*²⁰³), la Carta consente il ricorso alla forza armata all'art. 42 (intervento militare diretto del Consiglio di Sicurezza²⁰⁴), all'art. 51 (legittima difesa individuale e collettiva) e all'art. 53 (ricorso alla forza da parte delle organizzazioni regionali). Eccezione fatta per la legittima difesa, che rappresenta l'unica possibilità per gli Stati di ricorrere unilateralmente alla forza, qualsiasi altro utilizzo della forza armata deve essere appositamente ed espressamente autorizzato dal Consiglio di Sicurezza. Appare evidente, dunque, che la Carta non autorizzi in nessuna delle sue disposizioni l'intervento d'umanità, a meno che esso non sia espressamente autorizzato

²⁰² Greenwood, Christopher, *International Law and the NATO intervention in Kosovo*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2000, vol. 49, n. 4.

²⁰³ Simma, Bruno, *NATO, The UN and the Use of Force: Legal Aspects.*, in *European Journal of International Law*, 1999, vol. 10, n. 1.

²⁰⁴ Tale articolo presupponeva la messa a disposizione del Consiglio di Sicurezza di un congruo numero di forze militari internazionali e la creazione di un apposito Comitato di Stato Maggiore, ai sensi degli artt. da 43 a 48. Tali disposizioni sono state disattese a causa del repentino subentrare della Guerra Fredda e sono oggi da considerare abolite. La prassi ha elaborato un meccanismo suppletivo mediante il quale gli Stati ricorrono all'uso della forza su autorizzazione esplicita del Consiglio e sotto la sua direzione generale.

mediante l'adozione da parte del Consiglio di Sicurezza di una risoluzione ai sensi del Capitolo VII o VIII della Carta.

Il dibattito diviene più controverso riguardo la possibile esistenza di una regola di diritto internazionale consuetudinario che autorizzi l'intervento di umanità: alcuni autori affermano che, in virtù di alcuni eventi avvenuti nella seconda metà del secolo scorso, sia possibile ritenere che ormai sussista una norma di diritto internazionale generale che autorizzi l'intervento di umanità²⁰⁵. Tuttavia, a sostegno di tale tesi viene solitamente richiamata una prassi storica limitata e contestata²⁰⁶, insufficiente a generare una norma di diritto internazionale consuetudinario: solo alcuni Stati (per lo più occidentali²⁰⁷) sostengono l'esistenza di una simile eccezione al divieto generale di uso della forza armata, avversata invece da una sostanziale porzione di membri della comunità internazionale. Pertanto, sembra che non sussistano gli elementi necessari affinché si formi una norma di diritto internazionale consuetudinario che legittimi il ricorso alla forza armata a titolo di intervento d'umanità, in quanto difetterebbe del requisito della generalità²⁰⁸. Risulta quindi difficile affermare che l'intervento dell'Alleanza in Kosovo fosse conforme a diritto; al contrario, esso si classifica piuttosto come una violazione della Carta delle Nazioni Unite e in particolare dell'articolo 2, par. 4²⁰⁹: sebbene infatti il Consiglio avesse posto le basi per un intervento armato definendo la situazione in Kosovo come una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale nelle ris. 1199/98 e 1203/98, l'autorizzazione ad un simile intervento non è ravvisabile in nessuno dei due atti²¹⁰.

Decisamente anomala è la posizione tenuta dal Consiglio di Sicurezza nei confronti dell'intervento: il 26 marzo 1999 la Russia aveva sottoposto a votazione una bozza di risoluzione per dichiarare illegale l'azione intrapresa dalla NATO nei confronti della Repubblica Federale di Jugoslavia, ma tale bozza era stata respinta con ben dodici voti contrari²¹¹. Ancora più ambigua è la trattazione dell'argomento nella ris. 1244/99: la risoluzione del Consiglio non giudica in alcun modo l'intervento della NATO (nonostante la Jugoslavia ne avesse richiesto un'esplicita condanna), ma si limita ad approvare la conclusione degli accordi conclusi tra i membri del Contact Group e la Repubblica Federale di Jugoslavia, finalizzati a risolvere politicamente la crisi del Kosovo.

²⁰⁵ Greenwood, Christopher, *Is there a right of Humanitarian Intervention*, in *The World Today*, 1993, vol. 49, n. 2.

²⁰⁶ I precedenti storici a supporto di una simile posizione sarebbero l'intervento armato operato dalla Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale in Liberia nel 1990 e soprattutto la c.d. operazione *Provide Comfort*, intrapresa dai governi di Francia, Italia, Regno Unito e Stati Uniti per portare soccorso alla popolazione curda in Iraq all'indomani della Prima Guerra del Golfo (1991).

²⁰⁷ Il più convinto sostenitore dell'esistenza di una simile norma è senza dubbio il Regno Unito.

²⁰⁸ Ronzitti, Natalino, *Usa della Forza ed Intervento di Umanità*, in *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, a cura di Natalino Ronzitti, Milano, Giuffrè, 2000, p. 25.

²⁰⁹ Condorelli, Luigi, *La risoluzione 1244 e l'intervento NATO*, in *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, a cura di Natalino Ronzitti, Milano, Giuffrè, 2000, p. 34.

²¹⁰ Simma, Bruno, *op. cit.*

²¹¹ United Nations Security Council, *Security Council rejects demand for cessation of use of force against Federal Republic of Yugoslavia*, Press Release, 26 marzo 1999, (SC/6659).

Ai paragrafi 7 e 9 della risoluzione stessa, inoltre, il Consiglio disciplina il dispiegamento della forza multinazionale a guida NATO nella regione kosovara e ne delinea i compiti. Il Consiglio, quindi, non solo non condanna il ricorso unilaterale alla forza armata da parte della NATO, ma anzi tiene conto dei risultati che esso ha prodotto (gli accordi con il governo di Milošević erano stati siglati nel pieno dei bombardamenti) e accoglie questi ultimi nelle disposizioni della risoluzione, impostando la struttura della missione di peace-keeping incaricata di supervisionare il rispetto degli accordi di pace²¹². Il Consiglio, posto davanti al *fait accompli*, dapprima si è rifiutato di interrompere lo svolgimento delle operazioni militari NATO, per poi prendere atto dei risultati ottenuti e adottare una soluzione definitiva alla crisi kosovara.

1.2 La presenza dell'Alleanza sul territorio.

Il 12 giugno 1999, secondo quanto disposto dagli Accordi di Kumanovo, le forze della NATO iniziarono il loro ingresso in territorio kosovaro, accolte festosamente dalla popolazione locale, mentre le unità jugoslave procedevano al ritiro. Il dispiegamento delle truppe dell'Alleanza non fu privo di incognite: rimasta insoddisfatta da quanto concluso negli accordi di pace, la Russia (che si era vista negare l'approvazione di una missione autonoma rispetto alla KFOR nel corso delle trattative) intraprese un'azione unilaterale: un battaglione di paracadutisti in forza alla missione SFOR stanziato nella vicina Bosnia varcò il confine e prese il controllo dell'aeroporto di Pristina, infrastruttura strategica cruciale per consentire il dispiegamento delle truppe assegnate alla KFOR²¹³. Seguirono alcuni giorni di tensione, mentre i paracadutisti russi e i soldati della NATO si fronteggiavano nervosamente. La crisi fu risolta a livello diplomatico: le truppe russe furono integrate nell'organico della KFOR e poste sotto comando NATO²¹⁴ (la Russia ritirò il suo contingente dalla missione nel 2003)²¹⁵. Gli obiettivi e il mandato della missione militare venivano delineati dal paragrafo 9 della ris. 1244/99²¹⁶, secondo cui sarebbe stato compito delle forze poste sotto comando NATO impedire ulteriori ostilità e: garantire il ritiro delle unità serbe dal Kosovo (a); procedere al disarmo dei guerriglieri dell'UÇK e degli altri gruppi paramilitari albanesi (b); stabilire un ambiente sicuro in cui permettere il ritorno delle centinaia di migliaia di rifugiati e in cui procedere all'istituzione dell'amministrazione civile internazionale (c); mantenere l'ordine pubblico finché l'amministrazione civile non fosse stata in grado di provvedervi (d); procedere allo sminamento dei siti minati durante il conflitto (e); e svolgere pattugliamenti

²¹² Condorelli, Luigi, *op. cit.*, p. 37.

²¹³ Gaspardo, Andrea, *Il capitano-cantautore ed il Generale che evitarono la terza guerra mondiale*, in *Difesa Online*, 19 febbraio 2019.

²¹⁴ L'“incidente di Pristina” fu causa di notevole tensione tra la NATO e la Russia: il Capo di Stato Maggiore dell'Alleanza, Generale Wesley Clark, diede l'ordine alle truppe britanniche che circondavano l'aeroporto (guidate dall'allora capitano James Blunt) di occupare il sito ricorrendo anche alla forza, se fosse stato necessario. Ad opporsi fermamente ad un simile ordine fu il primo comandante della KFOR, il Generale inglese Michael Jackson, che, in un'accesa discussione con Clark, pronunciò una frase divenuta celebre: “Mi rifiuto di iniziare la terza guerra mondiale per voi!”.

²¹⁵ *Agreed Points on Russian Participation to KFOR*, Helsinki, 18 giugno 1999.

²¹⁶ United Nations Security Council, *Resolution 1244/1999*, (S/RES/1244), 10 giugno 1999, par. 9.

lungo i confini della regione kosovara (f). Il contingente avrebbe dovuto cooperare strettamente con gli organi dell'amministrazione delle Nazioni Unite e avrebbe dovuto garantire la piena sicurezza del suo personale. La struttura iniziale della missione KFOR venne articolata in cinque componenti principali, ciascuna delle quali composta da un contingente multinazionale guidato da uno Stato previamente designato: il contingente a guida statunitense venne incaricato di mantenere la pace nella zona orientale della regione, quello guidato dalla Germania nell'area meridionale, il contingente a guida francese venne dispiegato nella delicata regione settentrionale al confine con la Serbia, le truppe inglesi occuparono l'area centrale del Kosovo e al contingente guidato dall'Italia venne affidato il territorio occidentale, lungo il confine albanese. Al fine di assicurare un'intesa costante tra l'amministrazione militare a guida NATO e quella civile, la missione UNMIK avrebbe ospitato un ufficio di collegamento con le istituzioni militari. Data la natura estremamente variegata dei compiti assegnati alla forza multinazionale, nel corso dei primi due mesi della missione furono dispiegate circa 60 000 unità militari²¹⁷. Le truppe sono state fornite da Stati membri dell'Alleanza, da Stati partner e Stati non membri. In totale, 35 Paesi hanno contribuito alla nascita della forza multinazionale (nel corso dei ventuno anni di durata della missione, 47 paesi hanno inviato propri contingenti). Sebbene gli Accordi di Kumanovo prevedessero espressamente che le parti (la NATO e la Repubblica Federale di Jugoslavia) dovessero provvedere al più presto alla definizione dello status giuridico delle truppe NATO stanziate in Kosovo mediante un apposito *Status of Forces Agreement*²¹⁸, tale accordo non venne mai siglato. Il controllo amministrativo dei contingenti era invece posto sotto il controllo dei comandi nazionali tramite il sistema dei *red card holder*²¹⁹, il che è stato spesso fonte di controversie: i contingenti provenivano da oltre trenta paesi diversi, ciascuno dei quali disponeva di un proprio regolamento amministrativo, di proprie regole di ingaggio e di proprie procedure operative²²⁰; coordinare una simile forza multinazionale in un contesto insidioso come quello kosovaro presentava evidenti difficoltà. Nel corso dei primi mesi del dispiegamento, il ruolo della KFOR prevedeva un'ampia serie di competenze: oltre a garantire il mantenimento dell'ordine pubblico, le truppe della NATO gestirono siti di detenzione provvisori, sovrintesero al rientro dei rifugiati e degli sfollati e diressero persino la circolazione del traffico urbano. Man mano che l'amministrazione civile delle Nazioni Unite diventava operativa, l'esecuzione di tali compiti veniva affidata all'UNMIK, mentre le unità dell'Alleanza si sono concentrate sullo sminamento (realizzato in cooperazione con lo *United Nations Mine Action Service*), il peace-keeping e il disarmo delle fazioni combattenti, terminato nell'autunno del 1999.

²¹⁷ KFOR-NATO official site, *History*.

²¹⁸ *Military-Technical Agreement (Kumanovo Accords)* between the International Security Force (KFOR) and FRY and Republic of Serbia, Appendice A, 9 giugno 1999, Kumanovo, (S/1999/682).

²¹⁹ Tale sistema prevede che un ufficiale di ogni contingente nazionale, detto appunto *red card holder*, verifichi che le operazioni intraprese dal comando internazionale unificato siano compatibili con le procedure stabilite dal comando nazionale del contingente e che siano conformi al diritto internazionale. Qualora l'ufficiale ritenga che tali condizioni non sussistano, egli può esonerare il contingente dal prender parte alle operazioni.

²²⁰ Istrefi, Remzije, *International Security Presence in Kosovo and its Human Rights Implications*, in *Croatian International Relations Review*, 2017, vol. 23, n. 80.

La situazione di tranquillità relativa in cui versava la regione dopo la fine delle ostilità e l'apertura di nuovi scenari di guerra in Medio Oriente hanno determinato un ridimensionamento del contingente NATO in Kosovo: già alla fine del 2003, infatti, la KFOR contava appena 17 500 soldati²²¹. Un modesto incremento di unità fu predisposto in occasione dei violenti disordini del mese di marzo del 2004 durante i quali numerosi membri del contingente rimasero feriti, ma tale provvedimento assunse natura meramente temporanea e funzionale agli eventi in corso. Ad oggi, la missione *Kosovo Force* conta 3 419 unità provenienti da 27 Paesi. I compiti della forza multinazionale sono ormai ridotti: oltre a svolgere funzioni di *peace-keeping*, il contingente ha continuato il servizio di protezione dei siti religiosi fino al 2018, quando tale funzione è stata giudicata superflua per via dell'equilibrio pacifico raggiunto dalla regione (solo il monastero ortodosso di Decani è ancora presidiato dai militari della KFOR). Oltre a scoraggiare un eventuale ritorno dell'odio interetnico, i militari della NATO supportano il corpo di polizia locale e i funzionari europei della missione EULEX nella lotta al crimine organizzato, soprattutto attraverso l'azione della *Multinational Specialized Unit* (MSU), un'unità anticrimine costituita da un battaglione di carabinieri specializzati nel contrasto ai traffici illeciti²²². I militari atlantici sono inoltre attivamente impegnati nella promozione del dialogo interetnico tra le principali comunità locali attraverso iniziative di supporto civile come la costruzione e il mantenimento di infrastrutture sanitarie, scolastiche e sportive²²³; nel corso dell'attuale pandemia di COVID-19, le unità della KFOR sono state impiegate per distribuire presidi sanitari essenziali e beni di prima necessità alla popolazione in difficoltà, oltre ad effettuare numerosi interventi di sanificazione delle strutture pubbliche.

Secondo quanto stabilito dagli Accordi di Kumanovo, il comando della missione è affidato ad un comandante generale che è interamente responsabile dell'amministrazione militare della regione; è compito dell'ufficiale in comando garantire l'integrità territoriale del Kosovo attraverso una scrupolosa sorveglianza della zona di interdizione territoriale e di quella aerea, mentre rientra nelle sue facoltà rimodulare o modificare lo schieramento delle truppe sul territorio²²⁴. Il comandante viene nominato dallo Stato Maggiore dell'Alleanza e rimane in carica un anno, nel corso del quale è posto alle dipendenze del Comando Congiunto delle Forze Alleate di Napoli. Dal 2018, il comando operativo è suddiviso in due macro-unità territoriali: il *Regional Command-East*, responsabile del settore orientale della regione, il cui quartier generale è situato nella base americana di Camp Blondsteel; il *Regional Command-West*, incaricato di sovrintendere al mantenimento della pace nell'area occidentale del Kosovo, collocato nella base italiana di Camp Villaggio Italia. Il quartier

²²¹ KFOR-NATO official site, *History*.

²²² Federici, Giusy, *NATO, 20 anni con la missione KFOR*, in *Difesa Online*, 16 giugno 2019.

²²³ *KFOR Chronicles*, 2020, n. 12.

²²⁴ *Military-Technical Agreement (Kumanovo Accords)* between the International Security Force (KFOR) and FRY and Republic of Serbia, articolo III.

generale della missione è invece situato alla periferia di Pristina, presso il sito militare urbano di Camp Film City. Il contributo dell'Italia alla missione della NATO è stato sempre significativo: l'Italia è stata tra i principali Paesi fornitori di truppe, equipaggiamento e supporto logistico necessari allo svolgimento della missione; attualmente, il contingente italiano è il secondo per numero di uomini (465), dietro solo a quello statunitense²²⁵. Inoltre, da diversi anni ormai il comando della forza multinazionale è affidato ad ufficiali italiani: dal 2013 ad oggi, infatti, i comandanti della missione sono stati alti vertici delle forze armate italiane; l'ultimo, il Generale degli Alpini Franco Federici, ha preso servizio nel novembre del 2020, subentrando al Generale Michele Risi²²⁶.

1.3 Il ruolo della NATO nella formazione della Kosovo Security Force.

L'articolo 126 della Costituzione della Repubblica del Kosovo dispone la creazione di una forza paramilitare deputata a garantire la sicurezza nazionale e la protezione dei cittadini; secondo quanto previsto dalla disposizione costituzionale, la forza in questione, nominata *Kosovo Security Force* (KSF), sarebbe dovuta essere un'unità multietnica e professionale, posta sotto la supervisione delle autorità civili e del Presidente della Repubblica²²⁷. La KSF rappresenterebbe di fatto un'evoluzione del *Kosovo Protection Corps*: tale unità, creata nel settembre del 1999 tramite un'apposita Regulation dell'UNMIK e sciolta nel 2009, era destinata a compiti di soccorso civile e *crisis management*, con un focus specifico sulla risposta rapida a disastri naturali o a crisi umanitarie; la KSF avrebbe invece assunto una connotazione militare, essendo competente, ai sensi dell'art.126, a garantire la sicurezza nazionale e a svolgere operazioni anche all'estero. Secondo quanto riportato nel sito della NATO, la *Kosovo Security Force* “*has primary responsibility for security tasks that are not appropriate for the police such as emergency response, explosive ordnance disposal, management of hazardous material, firefighting and civil protection*”²²⁸. Sembra quindi che, sebbene secondo la Costituzione la KSF possa assumere carattere militare, i compiti concretamente assegnati alla KSF, almeno all'inizio, non sono stati dissimili da quelli svolti in precedenza dal *Kosovo Protection Corps*. La NATO assunse l'onere di formare la nuova unità kosovara nel giugno del 2008: sei mesi dopo, il 21 gennaio 2009, il progetto venne ufficialmente dichiarato operativo e nel settembre successivo i consiglieri militari della missione KFOR iniziarono l'addestramento delle prime reclute, molte delle quali provenienti dal *Kosovo*

²²⁵ KFOR-NATO official site, *contributing nations*.

²²⁶ Indelicato, Mauro, *Franco Federici è il nuovo comandante della missione KFOR*, in *Il Giornale*, 13/11/2020.

²²⁷ Constitution of the Republic of Kosovo, art. 126. In particolare, I commi 1 e 2 enunciano “*The Kosovo Security Force shall serve as a national security force for the Republic of Kosovo and may send its members abroad in full conformity with its international responsibilities.*” e “*The Kosovo Security Force shall protect the people and Communities of the Republic of Kosovo based on the competencies provided by law.*”.

²²⁸ NATO-KFOR official site, *NATO's role in Kosovo*.

Protection Corps appena dimesso²²⁹. Meno di tre anni dopo, il 9 luglio 2013, il Consiglio Atlantico dichiarava che la KSF aveva raggiunto la piena capacità operativa secondo gli standard NATO: l'allora Segretario Generale dell'Alleanza Rasmussen espresse le sue congratulazioni ai nuovi membri dell'unità kosovara e ringraziò i militari della KFOR per la consulenza e per l'addestramento fornito²³⁰. Il ruolo dell'Alleanza nello sviluppo dell'unità è stato in realtà duplice: i militari atlantici hanno sia svolto un ruolo tecnico-consultivo attraverso l'addestramento e l'equipaggiamento dei membri delle nuove Forze di Sicurezza del Kosovo sia un ruolo di monitoraggio attraverso la supervisione della creazione di una struttura civile di comando dell'unità paramilitare kosovara²³¹.

Il nuovo corpo paramilitare, composto da 2200 membri attivi e 800 riservisti, divenne definitivamente operativo nel settembre del 2013. Nonostante la Costituzione non definisca espressamente tale unità come una forza armata nazionale definendola ambigualmente “*national security force*”, appena 6 mesi dopo l'entrata in servizio delle KSF il governo kosovaro presieduto dal Primo Ministro Hashim Taçi annunciò di voler trasformare la *Kosovo Security Force* nell'esercito della Repubblica del Kosovo: il 4 marzo 2014, il Ministro delle Forze di Sicurezza del Kosovo Agim Çeku annunciò l'evoluzione del suo dicastero nel Ministero della Difesa kosovaro e affermò che le KSF sarebbero state trasformate in regolari forze armate entro 5 anni²³². Attraverso un programma di riconfigurazione e di implementazione dell'addestramento, le Forze di Sicurezza del Kosovo sarebbero diventate un esercito efficiente composto da 5000 unità di terra e oltre 3000 riservisti. La NATO non ebbe alcuna influenza effettiva sulla decisione delle autorità kosovare e anche in seguito all'annuncio del Ministro Çeku i vertici della KFOR evitarono di esprimersi in merito alla questione, affermando che qualsiasi cambiamento nel mandato della missione dovesse essere discusso nel Consiglio Atlantico²³³. La reazione della Serbia fu immediata: il Presidente serbo Tomislav Nikolić bollò la mossa di Pristina come una macroscopica violazione della risoluzione 1244/99 e aggiunse che essa costituiva una severa minaccia per il dialogo tra i due governi²³⁴. Ciò nonostante, le autorità kosovare hanno perseverato nei loro intenti: il 14 dicembre 2018 l'Assemblea del Kosovo ha approvato con 107 voti favorevoli tre distinti provvedimenti legislativi riguardo l'istituzione delle forze armate, il servizio militare e l'istituzione del Ministero della Difesa; mediante tali atti, la *Kosovo Security Force* veniva ufficialmente convertita nelle forze armate nazionali incaricate di “*defend the sovereignty and territorial integrity, citizens, property and interests*”

²²⁹N. A., *Kosovo's Security Force launched*, in *BBC*, 21 gennaio 2009.

²³⁰NATO, *NATO Secretary-General statement on Kosovo Security Force reaching Full Operational Capabilities*, NATO News, 9 luglio 2013.

²³¹NATO, *The Kosovo Security Force now self-sustainable*, 30 luglio 2013.

²³²Peci, Edona, *Kosovo to have armed forces by 2019*, in *BalkanInsight*, 4 marzo 2014.

²³³*Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 29 aprile 2014, (S/2014/305).

²³⁴N. A., “*Kosovo precedent created new hotspots*”, in *Tanjug*, 28 maggio 2014.

of the Republic of Kosovo”²³⁵. Secondo quanto previsto dalle leggi in questione, oltre ai compiti già evidenziati, i doveri delle nuove forze armate includeranno il supporto militare necessario alle autorità civili e la partecipazione alle operazioni internazionali. Sembra quindi che le nuove KSF si apprestino ad assumere tutte le funzioni proprie di un esercito professionale moderno. Il nome dell’unità non poté essere cambiato in *Kosovo Armed Force* poiché una simile modifica avrebbe richiesto un apposito procedimento di revisione costituzionale (al fine di modificare l’art. 126), da approvare con i due terzi dei voti favorevoli dei parlamentari delle minoranze etniche (che non avevano proprio preso parte alla votazione).

Questa volta le reazioni avverse non sono arrivate solo dalla Serbia: il Segretario Generale delle Nazioni Unite António Guterres si disse “estremamente preoccupato per la decisione di Pristina”²³⁶ e lo stesso Segretario della NATO Jens Stoltenberg sottolineava che, sebbene la questione fosse essenzialmente di natura domestica, l’Alleanza riteneva questa mossa “tempisticamente inopportuna”²³⁷ e che, alla luce dell’evoluzione delle *Kosovo Security Forces* nelle Forze Armate Kosovare, il Consiglio Atlantico avrebbe rivisto il proprio impegno nei confronti delle KSF²³⁸. I provvedimenti sulle forze armate erano stati approvati in un periodo particolarmente difficile per il dialogo tra la Serbia ed il Kosovo: il 21 novembre precedente il governo di Belgrado aveva impedito alla sua ex provincia di ottenere la membership dell’Interpol e in ritorsione il governo di Ramush Haradinaj aveva imposto dazi doganali al 100% sulle merci in arrivo dallo Stato serbo. La posizione dell’Alleanza è rimasta quindi piuttosto critica; soltanto gli Stati Uniti espressero il loro appoggio alla manovra kosovara, attraverso un apposito comunicato della loro ambasciata di Pristina²³⁹. La reazione della Serbia all’istituzione del nuovo esercito kosovaro fu veemente: il Presidente serbo Vucic qualificò i provvedimenti come illegali, sia dal punto di vista domestico sia da quello internazionale, mentre il Primo Ministro Ana Brnabic li definì una minaccia alla stabilità della penisola balcanica e affermò che l’opzione di ricorrere all’esercito serbo per proteggere la minoranza slava nella regione era assolutamente concreta²⁴⁰. Nonostante la decisione del governo kosovaro non abbia incontrato il favore della comunità internazionale, il progetto di riforma delle KSF è stato implementato come previsto: il neonato Ministero della Difesa del Kosovo ha stanziato fondi specificamente destinati allo scopo, aumentando il budget delle nuove Forze Armate di circa

²³⁵ Assembly of Kosovo, *Law on Kosovo Security Force*, 14 dicembre 2018, 06/L-123, art. 4 par. 1.

²³⁶ *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 1 febbraio 2019, (S/2019/102).

²³⁷ NATO, *Statement by the NATO Secretary General on the adoption of the laws on the transition of the Kosovo Security Force*, NATO News, 14 dicembre 2018.

²³⁸ NATO, *Statement by the NATO Spokesperson Oana Lungescu on the Secretary General’s phone call with Mr Haradinaj*, NATO News, 19 dicembre 2018.

²³⁹ U.S. Department of State, *Statement from U.S Embassy Pristina*, U.S. Embassy in Kosovo, 14 dicembre 2018.

²⁴⁰ Surk, Barbara, *Kosovo Parliament votes to create an Army, defying Serbia and NATO*, in *The New York Times*, 14 dicembre 2018.

il 10% per il 2019²⁴¹; la conclusione del processo evolutivo delle *Kosovo Security Forces* è prevista per il 2028.

Sebbene nessuna norma di diritto internazionale consuetudinario proibisca la formazione di forze armate professionali, è difficile affermare che la riforma delle Forze di Sicurezza del Kosovo non costituisca una violazione della ris. 1244/99: la creazione di un esercito regolare è prerogativa di uno stato sovrano quale il Kosovo, secondo molti, ancora non è. La mossa del governo di Pristina è dettata infatti più da motivazioni politiche che securitarie: attraverso l'istituzione di un esercito professionista, il Kosovo mira a ribadire la propria sovranità ed a rendere difficilmente sostenibile la posizione di coloro che ne negano la personalità internazionale²⁴².

2. IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA.

2.1 La costruzione dello stato di diritto: l'istituzione di EULEX.

Nonostante le riforme realizzate dalle istituzioni europee in materia di politica estera e di sicurezza nel corso degli anni Novanta²⁴³, tramite le quali si era dotata di strutture preposte alle relazioni estere, l'Unione Europea aveva assistito in maniera sostanzialmente passiva al tragico precipitare degli eventi in Kosovo²⁴⁴: gli sviluppi politico-diplomatici che avevano portato all'intervento armato dell'Alleanza Atlantica non erano maturati in seno alle istituzioni europee, né le avevano minimamente coinvolte. Nel corso degli anni successivi, tuttavia, il coinvolgimento dell'UE nella regione balcanica è cresciuto: il compito originariamente attribuito all'Unione dal Segretario Generale nel report di giugno del 1999²⁴⁵ fu quello di provvedere alla ricostruzione economica della regione kosovara, attività prevista come quarto pilastro dell'UNMIK. Tale compito venne svolto dall'Unione Europea essenzialmente mediante l'approvazione di una sostanziale quantità di pacchetti di assistenza finanziaria²⁴⁶ e integrando il Kosovo nello *Stabilization and Association Process* (SAP), un programma di partenariato mirato alla realizzazione di riforme di lungo periodo. Tale

²⁴¹ Morina, Die, *Kosovo Hikes Defence Budget to Fund New Army*, in *BalkanInsight*, 9 febbraio 2019.

²⁴² Bacigalupo, Luke, *Kosovo: creating a full army out of its security force*, in *Global Risk Insight*, 14 gennaio 2019.

²⁴³ Particolarmente rilevante in questo senso è stato il Trattato di Amsterdam (1997), con il quale è stata istituita la figura dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza dell'Unione.

²⁴⁴ Amadio Viceré, Maria Giulia, *The High Representative and EU Foreign Policy Integration*, Palgrave Macmillan, Londra, 2018, p. 108.

²⁴⁵ *Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 10 of Security Council resolution 1244(1999)*, 12 giugno 1999, (S/1999/672).

²⁴⁶ Secondo il rapporto della Commissione Europea *Kosovo: an economy on Hold*, realizzato nell'autunno del 2007, gli aiuti economici europei al Kosovo erano stimabili in quasi due miliardi e mezzo di euro fino a quel momento.

iniziativa, adottata nel 1999, permetteva al Kosovo di esportare i suoi prodotti nei Paesi dell'Unione Europea senza dover far fronte alle imposte doganali²⁴⁷; la speranza della Commissione era di innescare un processo di crescita *export-oriented* al fine di migliorare le condizioni economiche della zona più povera della regione balcanica. La costruzione dello stato di diritto in Kosovo era invece prerogativa di UNMIK che, attraverso l'apposito Ufficio Affari Giudiziari, sovrintendeva di concerto con l'OSCE alla creazione del corpo di polizia locale e di strutture giudiziarie efficienti. Oltre al ruolo prospettato per l'UE dalle Nazioni Unite, la questione del Kosovo era attentamente seguita dalle istituzioni europee a causa della nomina del nuovo Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza dell'Unione: nell'ottobre del 1999, infatti, tale posizione era stata assunta dal diplomatico spagnolo Javier Solana, fino a poche settimane prima Segretario Generale NATO e convinto sostenitore della politica interventista che aveva condotto alla campagna di bombardamenti nella primavera precedente. Solana, in qualità di Alto Rappresentante, ha sempre favorito l'impegno europeo nel Kosovo, sostenendo la necessità di un coinvolgimento maggiore delle istituzioni europee.

I violenti disordini del 2004 evidenziarono l'urgenza di un cambiamento radicale nella gestione dell'amministrazione internazionale della regione: i kosovari protestavano contro il congelamento di una situazione che ostacolava il loro cammino verso l'indipendenza e rifiutavano l'idea di un'ulteriore permanenza dell'UNMIK. In questo contesto nuovamente animato dalle tensioni interetniche venne elaborato il progetto di una missione dell'Unione Europea: l'Alto Rappresentante Solana e il Commissario europeo per l'Allargamento, il finlandese Olli Rehn, pianificarono un'ambiziosa operazione finalizzata a ristrutturare radicalmente l'amministrazione internazionale del Kosovo²⁴⁸. In un rapporto intitolato *Future EU Role and Contribution in Kosovo*, i due funzionari europei presentarono la natura e le peculiarità della missione: la struttura operativa sarebbe stata sostanzialmente diversa da quella di UNMIK, assai meno pervasiva e il suo scopo sarebbe stato quello di assistere le autorità locali nelle aree-chiave della costruzione dello stato di diritto e della protezione delle minoranze²⁴⁹. Vista la natura dell'operazione, una simile missione sarebbe dovuta ricadere nell'ambito della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), che, ai sensi dell'articolo J3 del Trattato di Amsterdam²⁵⁰ allora in vigore, rappresentava materia di competenza esclusiva del Consiglio Europeo e del Consiglio dell'Unione. Quest'ultimo espresse il suo consenso all'iniziativa mediante un'Azione Comune approvata il 10 aprile 2006²⁵¹: tale documento, dopo aver richiamato le disposizioni della ris. 1244/99 del Consiglio di Sicurezza, autorizzava la creazione di un *European Union Planning Team* (EUPT) "incaricato

²⁴⁷ Amadio Viceré, Maria Giulia, *op. cit.*, p. 110.

²⁴⁸ Dijkstra, Hylke, *The Planning and Implementation of the Rule of Law Mission of the European Union in Kosovo*, in *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2011, vol. 5, n. 2. P. 192-2010.

²⁴⁹ Solana, Javier, Rehn, Olli, *Summary note on the Joint Report on the future EU role and contribution in Kosovo*, S412/05, 2005.

²⁵⁰ *Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi*, Amsterdam, 2 ottobre 1997.

²⁵¹ Consiglio dell'Unione Europea, *Council Joint Action 2006/304/CFSP*, 10 aprile 2006.

di (...) pianificare una transizione regolare tra le competenze specifiche di UNMIK e una possibile operazione di *crisis management* dell'Unione Europea nel campo dello stato di diritto e in altre aree identificabili dal Consiglio nel quadro del processo di definizione dello *status* finale [del Kosovo]"²⁵². Si trattava dunque di una sorta di missione esplorativa dell'UE volta a studiare l'ambiente giuridico, politico e sociale in cui la struttura di sostegno alle autorità kosovare si sarebbe trovata ad operare. Il linguaggio adottato dall'Azione Comune è particolarmente indicativo di come tale missione dell'UE fosse stata immaginata come elemento sostitutivo di UNMIK, che si pensava ormai destinata a decadere in breve tempo. L'inizio dei negoziati circa lo status finale della regione, seguito alla nomina dell'Inviato Speciale del Segretario Generale avvenuta nel novembre del 2005, era stato un'ulteriore conferma in questo senso.

Alcuni Stati membri e le Istituzioni europee riponevano speranze in una decisione d'autorità del Consiglio di Sicurezza che risolvesse in via definitiva la questione dello status della regione, per poi dispiegare la missione a guida UE. Tale situazione avrebbe presentato un duplice vantaggio: da un lato avrebbe definito con maggior precisione il quadro giuridico all'interno del quale la missione europea sarebbe andata ad operare e dall'altro avrebbe evitato le difficoltà politiche legate alla probabile indipendenza della provincia kosovara. La questione dello status finale risultava infatti fortemente divisiva tra gli Stati membri dell'Unione: se vi era un sostanziale accordo circa l'opportunità di istituire una missione in supporto dello stato di diritto, alcuni Stati europei temevano che una politica di aperto sostegno dell'Unione Europea all'indipendenza del Kosovo avrebbe finito per sobillare altre minoranze etniche in Europa già animate da sentimenti nazionalistici e velleità indipendentiste²⁵³. Compito del team di pianificazione stabilito dall'Azione Comune del 2006 era quindi quello di stabilire un contatto con i funzionari internazionali presenti in Kosovo, favorire il dialogo tra Rappresentante Speciale del Segretario Generale e Alto Rappresentante dell'Unione e "seguire e analizzare attentamente gli sviluppi di UNMIK in considerazione della fine del suo mandato (...)"²⁵⁴. Si trattava, in sintesi, di sovrintendere al "pensionamento" dell'amministrazione ONU e preparare il terreno per lo stabilimento dell'operazione europea.

La mancata definizione dello status finale della regione kosovara rappresentò una brusca battuta d'arresto per la pacificazione della regione balcanica: non solo Serbia e Kosovo non erano giunti ad un accordo, ma anche il dibattito in Consiglio di Sicurezza si era arenato di fronte all'intransigenza della Russia, decisa a porre il veto a qualsiasi soluzione che non soddisfacesse l'alleato serbo. Il dispiegamento della missione dell'Unione Europea non veniva formalmente autorizzato dal Consiglio di Sicurezza e non otteneva, quindi, quella

²⁵² *Ivi*, art. 1.2, testo tra parentesi aggiunto.

²⁵³ Dijkstra, Hylke, *op. cit.*

²⁵⁴ Consiglio dell'Unione Europea, *Council Joint Action 2006/304/CFSP*, 10 aprile 2006, art. 2.2.

legittimazione su cui l'UE faceva affidamento. Va ricordato, infatti, che sebbene il piano Ahtisaari prevedesse espressamente l'istituzione di una missione dell'Unione con compiti di monitoraggio, formazione e supporto delle istituzioni e dello stato di diritto²⁵⁵, non essendo stato tradotto in un documento vincolante, non poteva costituire il fondamento giuridico della missione. L'autunno del 2007 fu un periodo di particolare importanza per il progetto: i negoziati in Consiglio di Sicurezza circa la definizione dello status finale erano naufragati nel luglio precedente e le trattative della Troika non sembravano in grado di sbloccare la situazione. L'Unione Europea approfittò di questo ulteriore slittamento delle negoziazioni per guadagnare tempo: l'*European Union Planning Team* intensificò l'attività di reclutamento del personale e approntò le strutture necessarie all'operatività della missione. Quando nel dicembre del 2007 anche i negoziati della Troika fallirono²⁵⁶, i preparativi vennero ulteriormente accelerati in quanto la missione doveva essere approvata prima della dichiarazione unilaterale di indipendenza, che avrebbe potuto spingere alcuni Paesi membri a non supportare l'iniziativa europea. Il Consiglio Europeo tenutosi il 14 dicembre a Bruxelles, oltre ad esprimere rammarico per il mancato raggiungimento di un accordo nei negoziati trilaterali tra Unione Europea, Stati Uniti e Russia, sottolineò la necessità per l'Unione di assumere un ruolo di primaria importanza nella turbolenta regione balcanica ed espresse il suo consenso all'istituzione della missione²⁵⁷.

Il 4 febbraio 2008, il Consiglio dell'Unione Europea, riunito nella formazione Consiglio Affari Esteri, adottava l'Azione Comune 2008/124/CFSP²⁵⁸, mediante la quale approvava la creazione della *European Rule of Law Mission in Kosovo*, o EULEX. I primi considerando dell'Azione Comune recepiscono le seguenti disposizioni della risoluzione 1244/99 del Consiglio di Sicurezza concernenti l'operato delle organizzazioni regionali in Kosovo: secondo il paragrafo 10 della risoluzione, “[The UN Security Council] *Authorizes the Secretary-General, with the assistance of relevant international organizations, to establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo (...)*”²⁵⁹, mentre al paragrafo 17 “[The Council] *Welcomes the work in hand in the European Union and other international organizations to develop a comprehensive approach to the economic development and stabilization of the region affected by the Kosovo crisis, including the implementation of a Stability Pact for South Eastern Europe with broad international participation in order to further the promotion of democracy, economic prosperity, stability and regional cooperation*”²⁶⁰. L'Azione Comune del Consiglio, dunque, individua i fondamenti giuridici della

²⁵⁵ *Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*, annesso a *Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status*, (S/2007/168).

²⁵⁶ *Report of the European Union/United States/Russian Federation Troika on Kosovo*, annesso a *Letter dated 10 December 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council*, 10 dicembre 2007, (S/2007/723).

²⁵⁷ Consiglio Europeo, Bruxelles, 14 dicembre 2007.

²⁵⁸ Consiglio dell'Unione Europea, *Council Joint Action 2008/124/CFSP*, 4 febbraio 2008.

²⁵⁹ United Nations Security Council, *Resolution 1244/1999*, (S/RES/1244), 10 giugno 1999, par. 10.

²⁶⁰ United Nations Security Council, *Resolution 1244/1999*, (S/RES/1244), 10 giugno 1999, par. 17.

missione europea nella stessa risoluzione 1244, che prevedeva la collaborazione delle organizzazioni regionali e menzionava espressamente l'Unione Europea. Secondo quanto previsto dall'art. 2 del documento europeo ("Mandato della Missione"), tale missione avrebbe assistito "le istituzioni, autorità giudiziarie e servizi di contrasto [al crimine organizzato]²⁶¹ kosovari nella loro evoluzione verso la sostenibilità e la responsabilizzazione e nell'ulteriore sviluppo e rafforzamento dell'indipendenza di un sistema giudiziario multietnico e di forze di polizia e doganali multietniche, assicurando che tali istituzioni non subiscano ingerenze politiche e aderiscano alle norme riconosciute a livello internazionale e alle migliori prassi europee"²⁶². I compiti della missione vengono enunciati all'art. 3 dell'Azione Comune: sarebbe stato scopo di EULEX offrire alle istituzioni kosovare competenti monitoraggio, tutoraggio e consulenza nei settori inerenti allo stato di diritto, mantenendo al contempo alcune responsabilità esecutive²⁶³; la missione assumeva dunque una struttura MMA (*Monitoring, Mentoring and Advising*), promuovendo la sicurezza e l'ordine pubblico sia tramite l'azione diretta dei funzionari di polizia di EULEX sia soprattutto attraverso un processo di supporto e formazione delle istituzioni giudiziarie locali e delle forze dell'ordine. Obiettivo della missione era garantire un'adeguata investigazione e il corretto perseguimento dei crimini di guerra, terrorismo, criminalità organizzata, corruzione e crimini di natura etnica; al fine di raggiungere l'obiettivo, EULEX "mantiene e promuove lo stato di diritto e l'ordine e la sicurezza pubblici, eventualmente anche in consultazione con le pertinenti autorità civili internazionali presenti in Kosovo, ribaltando o annullando decisioni operative assunte dalle competenti autorità kosovare"²⁶⁴. Particolarmente urgente risultava il contrasto alla corruzione e al clientelismo, fenomeni endemici nelle istituzioni kosovare. Secondo quanto previsto dall'art. 6 dell'Azione Comune, lo staff operativo sarebbe stato suddiviso in tre sezioni, ciascuna delle quali con compiti specifici: una componente di polizia, incaricata di affiancare le forze dell'ordine del Kosovo; una componente giudiziaria, posta a sostegno dei ministeri competenti, degli organi giudiziari e del sistema penitenziario locale; la terza ed ultima componente avrebbe avuto competenze in materie doganali, data l'alta rilevanza economica del settore import-export²⁶⁵. Il piano operativo della missione venne approvato dal Consiglio il 16 febbraio 2008; il giorno successivo, il Kosovo dichiarava la propria indipendenza.

Il perimetro giuridico all'interno del quale la missione si muove appare tuttavia confuso: EULEX non è stata autorizzata da un accordo tra le autorità serbe, kosovare e europee né da una risoluzione del Consiglio di Sicurezza; quest'ultimo, inoltre, non aveva posto fine al mandato di UNMIK, rendendo alquanto incerto il passaggio di testimone tra le due missioni. Sia la dichiarazione di indipendenza sia il dispiegamento di EULEX

²⁶¹ Testo tra parentesi aggiunto.

²⁶² Consiglio dell'Unione Europea, *Council Joint Action 2008/124/CFSP*, 4 febbraio 2008, art. 2.

²⁶³ *Ivi*, art. 3 (a).

²⁶⁴ *Ivi*, art. 3 (b), (d).

²⁶⁵ *Ivi*, art. 6, par. 3 (b), (c), (d).

erano stati accolti con vibranti proteste da parte della Serbia, che lamentava violazioni della ris. 1244/99²⁶⁶. Per quanto concerne la dichiarazione di indipendenza, anche diversi Stati UE espressero un chiaro disaccordo: Cipro, la Grecia, la Romania, la Slovacchia e la Spagna non prestarono riconoscimento al nuovo Stato²⁶⁷ e in precedenza si erano assicurati che l’Azione Comune del 4 febbraio non costituisse una forma di riconoscimento; Cipro ricorse addirittura all’istituto dell’astensione costruttiva²⁶⁸ nel voto di approvazione in Consiglio²⁶⁹. Il quadro giuridico di riferimento di EULEX rimaneva poco chiaro: con quale autorità l’Unione Europea dispiegava una simile missione? Quale sarebbe stata la relazione tra la missione europea e l’UNMIK? Quale organizzazione sarebbe stata considerata responsabile in caso di illecito internazionale? Nel silenzio del Consiglio, paralizzato dal veto russo, l’attenzione si spostò sul Segretario Generale, in qualità di soggetto istituzionale deputato alla gestione operativa dell’amministrazione civile delle Nazioni Unite delineata dalla risoluzione 1244/99²⁷⁰.

Il nuovo (e complesso) equilibrio giuridico tra UNMIK, EULEX e autorità kosovare venne progettato dal Segretario Ban-Ki-Moon nel rapporto straordinario presentato il 12 giugno 2008 al Consiglio di Sicurezza²⁷¹: dopo aver evidenziato come gli sviluppi dei mesi precedenti rendessero impellente una rimodulazione della missione ONU, il Segretario affermava che “*the European Union will perform an enhanced operational role in the area of rule of law under the framework of resolution 1244*”, per poi specificare che essa “*will, over a period of time, gradually assume increasing operational responsibilities in the areas of international policing, justice, and customs throughout Kosovo*”²⁷². Il Segretario Generale, dunque, seppure in assenza di una risoluzione autorizzativa del Consiglio di Sicurezza, avallò politicamente il dispiegamento della missione dell’Unione ritenendola inquadrabile nel contesto giuridico disegnato dalla ris. 1244/99. Il fondamento giuridico della presenza di EULEX in Kosovo, secondo il Segretario Generale, andrebbe quindi ricercato proprio nella risoluzione stessa. Nel medesimo rapporto, il Segretario Generale disegna un meccanismo di transizione di alcuni dei poteri e delle competenze di UNMIK ad EULEX, onde evitare una forma di sovrapposizione tra i mandati delle due missioni, garantendo, in questo modo, una forma seppur parziale di coordinamento tra le Nazioni Unite e l’Unione Europea. Dopo intensi negoziati con il Segretario Generale, la Repubblica di Serbia ha espresso il suo consenso alla missione dell’UE, in cambio di maggiori garanzie a

²⁶⁶ Milano, Enrico, *Il trasferimento di funzioni da UNMIK ad EULEX in Kosovo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2008, vol. 41, n. 4.

²⁶⁷ Amadio Viceré, Maria Giulia, *op. cit.*, p. 112.

²⁶⁸ L’astensione costruttiva, o astensione positiva, consiste in una particolare posizione assunta in sede di votazione all’unanimità in Consiglio da un Paese membro: secondo tale meccanismo, il provvedimento sottoposto a votazione viene comunque approvato, ma non vincola il Paese astenuto. L’astensione costruttiva è enunciata nell’art. 31 del Trattato sull’Unione Europea.

²⁶⁹ Dijkstra, Hylke, *op. cit.*

²⁷⁰ Milano, Enrico, *Il trasferimento di funzioni da UNMIK ad EULEX in Kosovo*, cit.

²⁷¹ *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 12 giugno 2008 (S/2008/354).

²⁷² *Ivi*, par.19.

tutela della minoranza slava risiedente nel Kosovo settentrionale (in questa regione sarebbe entrato in vigore un regime amministrativo coordinato e partecipato da UNMIK, EULEX e governo serbo). Venuta meno l'opposizione della Serbia e quindi della Russia, il Consiglio di Sicurezza, per mezzo di una dichiarazione del suo Presidente, salutava con favore la rimodulazione della missione UNMIK e il passaggio di competenze ad EULEX. La missione EULEX, dunque, iniziava il proprio dispiegamento il 9 dicembre del 2008.

Rimangono tuttavia alcuni interrogativi: secondo quanto disposto dal par. 20 della ris. 1244/99, il Segretario Generale, in quanto vertice dell'amministrazione civile internazionale, avrebbe dovuto tenere costantemente aggiornato il Consiglio sulle attività e i progressi di quest'ultima mediante rapporti periodici; in tal modo, il Consiglio avrebbe mantenuto un controllo generale sull'andamento della missione. Si deve considerare, a questo proposito, che il trasferimento di competenze e funzioni da UNMIK ad EULEX, avvenuto senza la previsione di appositi meccanismi di controllo e monitoraggio della missione internazionale su quella regionale, ha di fatto limitato la capacità del Consiglio di Sicurezza di monitorare la missione civile in Kosovo²⁷³. In una simile prospettiva, il compiacimento del Consiglio di Sicurezza prestato alla missione EULEX tramite la dichiarazione del suo Presidente nel novembre del 2008 appare quasi come un'abdicazione d'autorità.

Un altro aspetto rimasto poco chiaro riguarda l'attribuzione della responsabilità internazionale in caso di illecito: secondo quanto stabilito dal rapporto di giugno del Segretario Generale, "*it's understood that the international responsibility of the United Nations would be limited to the extent of its effective operational control*"²⁷⁴. Un'affermazione così limpida è da considerare come una chiara risposta alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale, in due ricorsi particolarmente controversi circa l'operato della KFOR, ne aveva dichiarato l'inammissibilità affermando che gli Stati dei contingenti in esame non fossero imputabili in quanto la responsabilità di quanto accaduto andava attribuita alle Nazioni Unite, poiché l'operato delle truppe NATO era inquadrato in una risoluzione del Consiglio di Sicurezza²⁷⁵ (la Corte aveva infatti statuito che "*The UNSC was to retain ultimate authority and control over the security mission*" e che pertanto "*KFOR was exercising lawfully delegated Chapter VII powers of the UNSC so that the impugned action was, in principle, attributable to the UN*"²⁷⁶). Secondo il Segretario Generale, dunque, gli eventuali illeciti commessi dai funzionari di polizia di EULEX andrebbero imputati agli Stati membri che controllano da una prospettiva amministrativa e

²⁷³ De Wet, Erika, *The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and functioning of Eulex*, in *The American Journal of International Law*, 2009, vol. 103, n. 1.

²⁷⁴ *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 12 giugno 2008 (S/2008/354), par. 16.

²⁷⁵ Si vedano i casi *Behrami & Behrami v. France* e *Saramati v. France, Germany & Norway*.

²⁷⁶ Grand Chambre, *Decision as to the admissibility*, Application no. 71412/01 et no. 78166/01, 2 maggio 2007.

disciplinare il funzionario o i funzionari in questione²⁷⁷. Tuttavia, è possibile affermare che al Segretario delle Nazioni Unite, in quanto soggetto delegante, spetti un obbligo di vigilanza e un eventuale potere di ritiro o modifica della delega nell'eventualità che i funzionari di EULEX oltrepassassero i confini della stessa. Qualora il Segretario dovesse omettere di esercitare simili funzioni correttive, secondo alcuni autori in dottrina, si potrebbe prefigurare una responsabilità concorrente delle Nazioni Unite²⁷⁸.

2.2 La posizione dei Paesi membri sull'indipendenza del Kosovo.

Le reazioni dell'Unione Europea alla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo sono state sensibilmente differenti da Paese a Paese; il giorno successivo all'adozione della dichiarazione da parte delle autorità kosovare, i Ministri degli allora 27 stati membri dell'Unione si riunirono nel Consiglio Affari Esteri per discutere circa la manovra di Pristina del giorno precedente. Nelle conclusioni dell'incontro, il Consiglio riconosceva con approvazione l'impegno annunciato dalle autorità kosovare a garantire il rispetto dei principi democratici, dei diritti umani e dei diritti delle minoranze etniche e annunciava che *“the member States will decide, in accordance with national practice and international law, on their relations with Kosovo”*²⁷⁹. Il Consiglio poi si limitava a ribadire il suo impegno verso la pacificazione della regione e il suo supporto alle prospettive d'integrazione europea dei Paesi balcanici. La questione era rimessa quindi alla discrezionalità dei singoli Stati.

In generale, le posizioni dei singoli Stati membri hanno confermato questa linea di condotta: i “quattro grandi” dell'UE, Regno Unito, Francia, Germania e Italia hanno infatti prestato il loro riconoscimento in tempi molto brevi²⁸⁰ (il nostro Paese ha accordato il riconoscimento il 21 febbraio 2008²⁸¹), mentre nel corso del mese successivo altri sedici Paesi membri hanno riconosciuto il nuovo Stato balcanico. Sussiste, però, una minoranza di Stati europei che non intende riconoscere l'indipendenza kosovara: in questo senso si è espressa la Spagna, che fonda le sue motivazioni ufficiali sull'incompatibilità della dichiarazione unilaterale con la ris. 1244²⁸² ma che, in realtà, è profondamente preoccupata che un simile riconoscimento possa alimentare le

²⁷⁷ Milano, Enrico, *Formazione dello Stato e processi di State Building nel Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, p. 200.

²⁷⁸ Milano, Enrico. *Il trasferimento di funzioni da UNMIK ad EULEX in Kosovo*, cit.

²⁷⁹ Council of the European Union, *General Affairs and External Relations*, Press Release, Bruxelles, 18 febbraio 2008, 6496/08,

²⁸⁰ Il riconoscimento della Francia venne accordato mediante una lettera dell'allora Presidente della Repubblica Francese Nicolas Sarkozy, consultabile sul sito della Presidenza della Repubblica del Kosovo. Il Regno Unito espresse le sue congratulazioni al nuovo Stato in una dichiarazione del Primo Ministro Gordon Brown mentre il governo tedesco eseguì riconoscimento formale il 20 febbraio successivo. Le posizioni di alcuni di questi Stati sono state ulteriormente chiarite nella riunione d'emergenza del Consiglio di Sicurezza del 18 febbraio (S/PV.5839).

²⁸¹ Consiglio dei Ministri n. 93, Comunicato stampa, 21 febbraio 2008.

²⁸² Altare, Guillermo, *El problema del Kosovo es su excepcionalidad*, in *El País*, 4 maggio 2018.

spinte autonomiste della regione catalana e soprattutto dei Paesi Baschi, che nel corso degli ultimi decenni del secolo scorso sono state causa di notevole instabilità nel Paese iberico (i recenti eventi della Catalogna costituiscono un'ulteriore prova in questo senso). Dal 2009 la Spagna ha anche interrotto la sua partecipazione alla missione KFOR, richiamando il proprio contingente. Segue la linea della Spagna anche la Romania, anch'essa fortemente preoccupata dalle velleità autonomiste della minoranza etnica ungherese, storicamente discriminata sotto il governo di Ceausescu; per le medesime motivazioni la Slovacchia ha rifiutato di instaurare relazioni diplomatiche con il Kosovo, visto il rapporto sovente tribolato tra la minoranza magiara e il governo di Bratislava²⁸³. Completano il gruppo dei Paesi non riconoscenti Cipro e la Grecia: il primo perché preoccupato dalle conseguenze che un eventuale riconoscimento potrebbe avere sullo status della Repubblica Turca di Cipro del Nord, la seconda in virtù dei legami storici e culturali con la popolazione serbo-ortodossa. La posizione dell'Unione risulta quindi piuttosto frammentata: cinque dei ventisette Stati membri ancora non riconoscono lo Stato kosovaro e non sembrano intenzionati a farlo. Questa divergenza tra i Paesi europei è stata causa di alcune inefficienze riguardo l'operato dell'UE in Kosovo: le istituzioni europee, considerata anche la mancata attuazione del piano Ahtisaari, hanno dovuto ricalibrare EULEX già prima della sua istituzione al fine di conferirle un'accezione *status-neutral*, presentandola cioè come una fattispecie completamente autonoma rispetto all'indipendenza unilateralmente dichiarata dal governo kosovaro. Tale definizione, oltre a comprometterne le capacità operative, sembra pretestuosa: una missione di assistenza e potenziamento veniva dispiegata a supporto di specifiche istituzioni di governo con la pretesa di non riconoscerne esplicitamente la legittimità e la personalità internazionale.

Le posizioni discordi degli stati membri dell'UE hanno contribuito a pregiudicare l'efficacia di EULEX, che non ha potuto beneficiare del pieno supporto politico e logistico delle istituzioni e dei governi di cui avrebbe avuto bisogno²⁸⁴. In particolare, la missione ha sovente sofferto di mancanza di personale adeguatamente addestrato, essendo gli Stati riluttanti a distaccare funzionari altamente qualificati all'estero. Simili inefficienze hanno condotto a risultati spesso deludenti, soprattutto nella lotta alla corruzione²⁸⁵; la missione europea non ha quindi soddisfatto le alte aspettative del popolo kosovaro, perdendo gradualmente la fiducia sia della popolazione di etnia albanese, che sperava in un sostanziale miglioramento della qualità delle istituzioni locali, sia di quella di etnia serba, che percepiva come indebite le ingerenze di EULEX nella regione settentrionale, da sempre fedele a Belgrado²⁸⁶.

²⁸³ Bastianelli, Rodolfo, *Chi ha detto no all'indipendenza del Kosovo*, in *Informazioni della Difesa*, 2009, n. 2.

²⁸⁴ Skara, Gentjan, *The Bumpy Road of EULEX as an Exporter of Rule of Law in Kosovo*, in *Academicus International Scientific Journal*, 2017, vol. 16.

²⁸⁵ Capussela, Andrea, *EULEX in Kosovo: a shining symbol of incompetence*, in *The Guardian*, 9 aprile 2011.

²⁸⁶ Mahr, Ewa, *Local Contestation against the European Rule of Law Mission in Kosovo*, in *Contemporary Security Policy*, n. 1, vol. 39, 2017.

Già ridimensionata nel 2012, la missione ha cessato l'esercizio delle principali funzioni operative nel 2018 tramite la decisione PESC 2018/856²⁸⁷, mantenendo compiti di monitoraggio dei procedimenti giudiziari e di supporto alla polizia locale in caso di crisi, mentre le competenze esecutive attribuite ad EULEX dall'Azione Comune del 2008 sono state rimesse alle autorità locali competenti (la missione mantiene funzioni esecutive residuali nel campo della medicina legale e del mantenimento dell'ordine pubblico, grazie alle quali può anche annullare le decisioni delle autorità locali competenti²⁸⁸). I compiti aggiornati della missione prevedono, inoltre, monitoraggio e consulenza a beneficio del sistema penitenziario kosovaro e sostegno operativo al dialogo tra istituzioni del Kosovo e Unione Europea²⁸⁹. Sebbene dunque la missione europea abbia intrapreso la sua fase discendente, il personale di EULEX supporta attivamente le indagini del Procuratore Speciale per il Kosovo e garantisce il corretto svolgimento dei procedimenti delle *Kosovo Specialist Chambers*.

3. IL CONSIGLIO D'EUROPA E LA NASCITA DEL NUOVO TRIBUNALE PER IL KOSOVO.

3.1 Il "Rapporto Marty".

I crimini commessi in Kosovo durante e immediatamente dopo il conflitto del 1998-1999 ritornarono improvvisamente sotto gli occhi dell'opinione pubblica nel 2009, quando il magistrato svizzero Carla Del Ponte, procuratore capo del Tribunale Penale per la ex Jugoslavia dal 1999 al 2007, pubblicò un libro di memorie circa il suo operato al servizio del tribunale ad hoc delle Nazioni Unite²⁹⁰. Nel capitolo appositamente dedicato al conflitto del Kosovo, la Del Ponte riportava le grandi difficoltà incontrate nel perseguire i crimini commessi dai miliziani e dai leader dell'UÇK, dovute principalmente all'ostruzionismo delle istituzioni politiche locali, alla società clanica kosovara e alla scarsa cooperazione mostrata dall'amministrazione civile internazionale delle Nazioni Unite. Il giudice Del Ponte richiamava poi l'attenzione sulle misteriose sparizioni avvenute nella regione durante e dopo il conflitto: secondo il magistrato svizzero, persone considerate nemiche dai militari dell'UÇK (principalmente cittadini di etnia serba, ma anche albanesi sospettati di cooperare con le autorità jugoslave) venivano sistematicamente rapite, trasportate oltre il confine albanese e sottoposti all'espianto forzato di organi in cliniche improvvisate dai guerriglieri, per poi essere uccisi. Secondo quanto riportato nel libro, questi crimini non avrebbero avuto la necessaria attenzione da parte delle autorità competenti quali gli investigatori dell'UNMIK e, in misura ancora minore, dalle istituzioni locali; il motivo di

²⁸⁷ Consiglio dell'Unione Europea, *Decisione PESC 2018/856*, 8 giugno 2018.

²⁸⁸ *Ivi*, art. 3(d): "conserva talune responsabilità esecutive limitate nei settori della medicina legale e della polizia, tra cui le operazioni di sicurezza e ancora un programma di protezione dei testimoni e la responsabilità di mantenere e promuovere l'ordine e la sicurezza pubblici, eventualmente anche ribaltando o annullando decisioni operative assunte dalle competenti autorità kosovare;"

²⁸⁹ *Ivi*, art. 3(b) e 3(c).

²⁹⁰ Del Ponte, Carla, *op. cit.*, p. 286-316.

questa lacuna giudiziaria, secondo la Del Ponte, sarebbe da imputare al grande potere politico conquistato dai leader dell'UÇK dopo la guerra.

Le rivelazioni dell'ex Procuratore Capo dell'ICTY furono causa di grande scandalo nella Comunità Internazionale: il Comitato per gli Affari Legali e i Diritti Umani del Consiglio d'Europa ordinò un'inchiesta circa questi crimini non perseguiti, che venne affidata al membro svizzero del comitato Dick Marty, già noto per la sua indagine circa i centri di detenzione segreti della CIA in Europa (i c.d. *Black Sites*)²⁹¹. Il parlamentare elvetico concluse la sua inchiesta nel dicembre del 2010 e il rapporto definitivo venne presentato all'Assemblea Consultiva del Consiglio nel gennaio successivo. Il rapporto, divenuto in seguito noto con il nome di "Rapporto Marty"²⁹², portava alla luce fatti di assoluta gravità: secondo l'inchiesta di Marty, figure eccellenti dell'establishment politico kosovaro erano state alla testa di elaborate reti criminali legate ai guerriglieri dell'UÇK nel corso del conflitto; tali organizzazioni avrebbero beneficiato della situazione di anarchia in Kosovo e in Albania per svolgere traffici illeciti, dal contrabbando di droga e armi alla tratta di esseri umani allo sfruttamento della prostituzione. Secondo quanto emerso dall'inchiesta, il gruppo a capo di questi traffici sarebbe stato composto dai vertici della guerriglia kosovara, quali Hashim Thaçi, Agim Çeku e Ramush Haradinaj (tutti e tre divenuti figure istituzionali di primaria importanza). Il gruppo, noto come "*Drenica Group*", avrebbe beneficiato di contatti con elementi corrotti dei servizi segreti albanesi per stabilire attività criminali estremamente lucrative in territorio albanese. Le conclusioni del rapporto si soffermavano in modo particolare sulle sparizioni legate al presunto traffico di organi: secondo quanto rinvenuto da Dick Marty, circa 500 tra serbi e albanesi "traditori" furono rapiti dopo la fine delle ostilità e consegnati nelle mani degli elementi criminali infiltrati nei ribelli, per poi essere trasportati in centri di detenzione improvvisati in Albania per subire l'espianto di organi. Questi individui sarebbero stati soggetti a trattamenti di riguardo rispetto a quelli riservati ai prigionieri di guerra ordinari: sarebbero state risparmiate loro percosse e abusi e avrebbero beneficiato di razioni alimentari dignitose. Nel corso del loro macabro percorso verso la morte, i prigionieri venivano sottoposti a prelievi di campioni biologici quali sangue o saliva; la destinazione finale era una baracca sita in un piccolo villaggio a nord di Tirana: qui i prigionieri erano uccisi con un colpo alla testa e dai loro corpi venivano prelevati organi vitali che venivano rivenduti a clienti facoltosi in tutto il mondo tramite il mercato nero internazionale. Le indagini precedenti svolte dall'ICTY (che si erano limitate ad una visita superficiale ad uno dei siti sospetti) si erano dovute arenare di fronte alla mancata collaborazione dell'Albania, il cui governo sosteneva in maniera ostinata che non vi fosse alcuna fossa comune sul suo territorio.

²⁹¹ Bilefsky, Dan, *Serbs' Claim of Kosovo Organ Ring is Investigated.*, in *The New York Times*, 3 agosto 2009.

²⁹² Marty, Dick, *Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo*. Report to Parliamentary Assembly, doc. 12462, 7 January 2011.

Il report generò reazioni piuttosto accese nella classe politica kosovara: l'allora presidente ad interim della Repubblica del Kosovo, Jakup Krasniqi, si disse profondamente indignato per le accuse, da lui definite false e artificiosamente fabbricate al fine di screditare l'intero establishment politico kosovaro, compromettendo inoltre il valore storico della resistenza dell'UÇK. Il presidente ad interim arrivò a definire il contenuto del report razzista, in quanto restituiva un'immagine tribale e primitiva della società civile kosovara²⁹³. Anche la reazione del Primo Ministro Thaçi, direttamente interessato dalle conclusioni dell'inchiesta, fu estremamente risentita: il premier del Kosovo minacciò addirittura di pubblicare una lista degli albanesi che avevano collaborato con Marty. Nonostante il report sia stato accolto con una discreta dose di scetticismo a livello internazionale²⁹⁴, l'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa lo approvò con una larga maggioranza²⁹⁵. Le conclusioni del rapporto Marty furono dirimenti per l'istituzione del nuovo Tribunale Speciale per il Kosovo.

3.2 L'istituzione del nuovo Tribunale.

Le inquietanti scoperte riportate nel rapporto di Dick Marty innescarono una serie di indagini supplementari ad opera dell'Unione Europea: sebbene i leader del Kosovo respingessero energicamente ogni accusa, la direzione di EULEX ritenne opportuno stabilire un'apposita unità investigativa, nota come *Special Investigative Task Force* (SITF). Compito di questa squadra speciale sarebbe stato investigare sui crimini di natura etnica commessi in seguito alla fine delle ostilità nella regione kosovara, in maniera particolare nella cruciale estate del 1999, quando l'UÇK controllava direttamente il territorio kosovaro²⁹⁶. Nel 2014, allorché il mandato di EULEX era prossimo a scadere, il Presidente della Repubblica del Kosovo Atifete Jahjaga ebbe uno scambio di note con l'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza dell'Unione Catherine Ashton, nel quale la invitava a rinnovare il mandato della missione europea. Secondo tale scambio di epistole, poi ratificato come un accordo internazionale dall'Assemblea del Kosovo²⁹⁷, il lavoro della *Special Investigative Task Force* sarebbe continuato finché l'Unione Europea lo avesse ritenuto necessario e che, qualora il lavoro degli inquirenti avesse portato ad incriminazioni formali, una corte speciale sarebbe stata approntata per garantire un corretto svolgimento dei procedimenti giudiziari. Al fine di prevenire qualsiasi interferenza nel lavoro dei magistrati, tale corte, sebbene trovasse il suo fondamento giuridico nel sistema

²⁹³ Presidency of the Republic of Kosovo, *Statement*, 20 febbraio 2011.

²⁹⁴ N. A., *Kosovo Organ Trafficking: where is the proof?*, in *BBC*, 16 dicembre 2010.

²⁹⁵ Parliamentary Assembly, *Resolution 1782*, 25 gennaio 2011.

²⁹⁶ Muharremi, Robert, *The Kosovo Specialist Chambers and Specialist Prosecutor's Office*, in *American Journal of International Law*, 2016, vol. 20, n. 11.

²⁹⁷ Assembly of Kosovo, *On Ratification Of The International Agreement Between The Republic Of Kosovo And The European Union On The European Union Rule Of Law Mission In Kosovo*, 04/L-274, 23 aprile 2014.

giudiziario della Repubblica del Kosovo, avrebbe avuto sede in un paese terzo, sarebbe stata composta unicamente da personale internazionale e avrebbe agito secondo un proprio regolamento di procedura. Le istituzioni kosovare avrebbero provveduto agli adempimenti legislativi necessari all'istituzione del tribunale. La replica dell'Alto Rappresentante accolse quanto proposto dal Capo di Stato kosovaro. Il procedimento circa le indagini sui crimini portati alla luce dal Rapporto Marty veniva quindi assunto dall'UE: sarebbero state le istituzioni europee a continuare le indagini e a decidere se attivare o meno la corte speciale prefigurata dal Presidente kosovaro.

Nel luglio del 2014, il Procuratore Capo del SITF, lo statunitense Clint Williamson, annunciò la conclusione delle indagini e asserì che il suo team investigativo sarebbe stato in condizione di presentare accuse formali nei riguardi di alcuni comandanti di alto rango dell'UÇK²⁹⁸. Secondo quanto affermato dal Procuratore Williamson, questi individui si erano resi responsabili di una campagna di persecuzione violenta nei confronti delle minoranze etniche serba e rom e verso connazionali albanesi sospettati di tradimento o semplicemente di diverso colore politico²⁹⁹. Le conclusioni del procuratore ridimensionavano invece le accuse riguardo il traffico di organi, punto centrale del Rapporto Marty: secondo Williamson, soltanto un numero minimo di individui era stato sottoposto a simili pratiche criminose, classificando la fattispecie come un fenomeno trascurabile o quantomeno non apicale. Il Procuratore sottolineò come il mandato temporalmente limitato dell'ICTY avesse impedito al Tribunale di perseguire quei crimini avvenuti dopo la fine delle ostilità in Kosovo e che, pertanto, le indagini della *Special Investigative Task Force* si erano concentrate proprio su quel periodo, nel tentativo di colmare le lacune lasciate dal Tribunale dell'ONU.

Si apriva quindi la fase di istituzione della struttura giudiziaria preposta al perseguimento di tali crimini, secondo quanto previsto dall'accordo dell'aprile precedente. Tale procedimento richiedeva un'apposita revisione della Costituzione del Kosovo al fine di introdurre un articolo mediante il quale si procedeva ad estendere il sistema giudiziario kosovaro per includere anche l'istituzione delle apposite corti. Secondo quanto disposto dall'art. 144 della Costituzione kosovara, disciplinante il meccanismo di revisione, l'emendamento, fosse esso di origine governativa, presidenziale o parlamentare, necessitava di un controllo di costituzionalità preventivo ad opera della Corte Costituzionale del Kosovo prima di essere sottoposto alla votazione in Assemblea³⁰⁰.

²⁹⁸ *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, 1 agosto 2014, (S/2014/558).

²⁹⁹ *Ibidem*.

³⁰⁰ Costituzione della Repubblica del Kosovo, art. 144.

Il percorso legislativo del provvedimento fu piuttosto travagliato: dopo aver ottenuto l'avallo della Corte Costituzionale nell'aprile del 2015, l'emendamento, di iniziativa governativa, passò al vaglio dell'Assemblea del Kosovo. Il disegno di legge si presentava come inemendabile da parte dell'Assemblea, che quindi era chiamata ad adottare o respingere il provvedimento in blocco senza potervi apporre modifiche; un simile approccio "prendere o lasciare" innescò la reazione veemente dell'opposizione e dei nazionalisti: il principale partito di opposizione, il partito della sinistra nazionalista *Vetëvendosje!* dell'ex guerrigliero Albin Kurti, denunciò una sostanziale violazione della sovranità del Kosovo³⁰¹. Anche l'Alleanza per il Futuro del Kosovo, il partito conservatore di Ramush Haradinaj, avanzò dure critiche in merito al modesto coinvolgimento del personale kosovaro nel tribunale. Il risultato fu che il disegno di legge non raggiunse i due terzi dei voti richiesti per approvare l'emendamento costituzionale nella votazione di giugno e fu di conseguenza respinto³⁰². Seguì un periodo di intensa pressione esercitata dall'Unione Europea e dagli Stati Uniti al fine di convincere le autorità kosovare ad approvare il provvedimento; quando si concretizzò il rischio che la questione diventasse competenza del Consiglio di Sicurezza (la Russia era intenzionata a inserirla nell'ordine del giorno), il governo kosovaro ripresentò il provvedimento in aula. Il 3 agosto 2015, l'Assemblea del Kosovo, con 82 voti favorevoli su 120, approvava sia l'emendamento alla Costituzione sia la legge istitutiva del nuovo tribunale.

La revisione costituzionale prevedeva l'aggiunta di un nuovo articolo, l'art. 162, secondo il quale "*To comply with its international obligations in relation to the Council of Europe Parliamentary Assembly Report Doc 12462 of 7 January 2011, the Republic of Kosovo may establish Specialist Chambers and a Specialist Prosecutor's Office within the justice system of Kosovo. The organization, functioning and jurisdiction of the Specialist Chambers and Specialist Prosecutor's Office shall be regulated by this Article and by a specific law*"³⁰³. Secondo quanto disposto dall'articolo, venivano istituite nuove camere speciali incardinate nello stesso sistema giudiziario kosovaro al fine di perseguire i crimini evidenziati dal Rapporto Marty e si rimandava la regolamentazione di tali corti alla legge ordinaria. La legge 05/L-53³⁰⁴, adottata simultaneamente all'emendamento, disciplina in dettaglio la struttura delle *Specialist Chambers*: l'atto legislativo prevede quattro corti distinte aggiunte ad ogni grado di giudizio del sistema giudiziario del Kosovo, dalle corti municipali, a quella d'appello, alla Corte Suprema dello Stato e alla Corte Costituzionale³⁰⁵. Oltre alle corti, viene istituito un giudice monocratico incaricato di svolgere le funzioni di filtro tipiche di una *pre-trial chamber*. I giudici delle corti, tutti di provenienza internazionale, sono selezionati secondo un complesso meccanismo disciplinato dagli artt. da 25 a 28 della legge: un apposito *panel* di selezione composto da tre

³⁰¹ Doli, Dren, Korenica, Fisnik, Zhubi, Argjend, *The EU-engineered hybrid and international specialist court in Kosovo: How 'special' is it?*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, vol. 12, n. 3.

³⁰² Muharremi, Robert, *op. cit.*

³⁰³ Costituzione della Repubblica del Kosovo, art. 162.

³⁰⁴ Assembly of Kosova, *On Specialist Chambers and Specialist Prosecutor's Office*, 3 agosto 2015, 05/L-053.

³⁰⁵ Muharremi, Robert, *op. cit.*

membri internazionali è incaricato di formare una lista di possibili candidati da inoltrare al funzionario in comando della missione EULEX (“*The Appointing Authority*”), il quale sceglierà i giudici da inserire all’interno della rosa (“*roster*”) di magistrati; è compito del Capo di EULEX nominare inoltre il Presidente e il Vice Presidente delle Corti. Il Presidente nomina poi i giudici che compongono i collegi chiamati a giudicare i singoli casi. Sebbene la legge non chiarisca il metodo di selezione dei componenti del *panel* selettivo iniziale, primo step del processo di selezione dei magistrati, le nomine dei giudici sono interamente internazionalizzate: il *panel* di selezione è composto da membri non kosovari, almeno due dei quali dovrebbero essere giudici internazionali, mentre la nomina dei membri del *roster* è responsabilità del funzionario capo della missione europea. Ciascuna delle corti è composta da tre giudici, più uno di riserva.

L’art. 35 disciplina l’istituzione del Procuratore Speciale: esso è l’organo preposto ad indagare sui crimini di competenza delle corti mediante la raccolta di prove, la convocazione dei testimoni e la formulazione delle accuse; secondo quanto disposto dalla legge, al Procuratore è dovuta la massima cooperazione da parte delle autorità kosovare e internazionali nello svolgimento delle sue funzioni. Anche la nomina del Procuratore è competenza del capo di EULEX; il suo mandato dura quattro anni ed è rieleggibile. In ultimo, ai sensi dell’art. 34 viene istituito un ufficio di Cancelleria, che svolge compiti di carattere amministrativo; la Cancelleria è a sua volta ripartita in diversi uffici, uno dei quali finalizzato alla gestione della partecipazione delle vittime nei procedimenti giudiziari, un ufficio per la difesa legale, un’unità detentiva e un ufficio per la protezione dei testimoni.

La giurisdizione delle Corti è delineata negli articoli da 6 a 16 della legge istitutiva: ai sensi degli artt. 7 e 8, la competenza *ratione temporis* e *ratione loci* delle *Specialist Chambers* è limitata esclusivamente ai crimini commessi in Kosovo dal 1° gennaio 1998 al 31 dicembre 2000 e anche a quei crimini che, sebbene si siano consumati in un altro stato, abbiano preso avvio nel territorio kosovaro; un’estensione territoriale così ambigua (di fatto, potrebbe essere perseguito un crimine commesso in qualsiasi paese del mondo, purché sia cominciato in Kosovo) è stata ritenuta necessaria al fine di perseguire i crimini denunciati dal Rapporto Marty che, sebbene trovassero la loro origine nei rapimenti avvenuti nella regione kosovara, si erano poi consumati oltre il confine, in territorio albanese. Anche i criteri *ratione personae* risultano piuttosto ampi: secondo quanto stabilito dall’art. 9, le Corti Speciali esercitano tanto una giurisdizione attiva che passiva, poiché sono abilitate a processare sia i cittadini del Kosovo e della Repubblica Federale di Jugoslavia sia coloro che avessero commesso crimini contro i cittadini del Kosovo e della Repubblica Federale di Jugoslavia nel periodo di competenza delle Corti. I crimini su cui le Corti sono chiamate a giudicare sono illustrati negli artt. da 12 a 16: ai sensi di tali disposizioni, le *Specialist Chambers* hanno giurisdizione sui crimini contro l’umanità (è stata posta una particolare attenzione nei confronti dei crimini di natura etnica e sessuale), sui crimini di guerra

quali le gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra del 1949 e altre gravi violazioni degli usi e delle leggi di guerra e altri crimini previsti dal codice penale della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia del 1976 e dal codice penale della Provincia Autonoma del Kosovo del 1977, entrambi in vigore nel periodo compreso tra il 1998 e il 2000. Al fine di giudicare tali crimini, le Corti sono chiamate ad applicare il diritto internazionale umanitario consuetudinario e pattizio e il codice penale della Repubblica del Kosovo fintanto che esso non sia in contrasto con le norme di diritto internazionale. Infine, secondo quanto stabilito dall'art. 10 della legge, le *Specialist Chambers* hanno giurisdizione prioritaria rispetto alle altre Corti del Kosovo, potendo invocare il trasferimento di competenza su un determinato caso pendente davanti a qualsiasi altro tribunale kosovaro (purché ovviamente esso ricada nella competenza delle Corti).

La natura giuridica di una simile struttura giudiziaria è alquanto peculiare: sebbene essa possa sembrare un tribunale ibrido, ossia un organo giudiziario che presenta un certo grado di internazionalizzazione insieme ad elementi nazionali, le *Specialist Chambers* mostrano alcune differenze con i tribunali ibridi più noti (come la Corte Speciale per la Sierra Leone). Questi sono solitamente composti da uno staff misto, che prevede la presenza di elementi nazionali e internazionali, soprattutto per quanto concerne il collegio giudicante e la squadra dei procuratori; al contrario, lo staff delle Corti Speciali per il Kosovo è interamente costituito da personale internazionale, riducendo drasticamente la partecipazione delle autorità locali³⁰⁶. Inoltre, è la prima volta che la sede di un tribunale ibrido viene stabilita al di fuori dello Stato in cui si trova effettivamente ad operare: alcuni procedimenti della Corte Speciale per la Sierra Leone sono stati trasferiti in Paesi terzi per motivi di sicurezza, ma si è trattato di casi eccezionali³⁰⁷. Una caratteristica tipica dei tribunali ibridi propriamente riconosciuti è la loro origine e la loro funzione: solitamente tali corti vengono istituite con la partecipazione delle Nazioni Unite inquadrando all'interno di un processo di *post conflict peace building*, al fine di garantire la pacificazione tramite la giustizia di un Paese o una regione sconvolti da un conflitto (è stato così, appunto, per la Corte Speciale per la Sierra Leone e anche per le Camere Straordinarie nelle Corti della Cambogia); sebbene la funzione delle Corti Speciali sia proprio quella di fare giustizia dei crimini commessi durante e subito dopo il conflitto del 1999 al fine di favorire la riconciliazione etnica nella regione kosovara, tali Corti sono state istituite dalle autorità di governo del Kosovo mediante un accordo con l'Unione Europea e sono riconducibili all'operato delle Nazioni Unite solo indirettamente (va ricordato che l'operato dell'UE è stato ricondotto al quadro giuridico disegnato dalla ris. 1244/99). Pertanto, è più opportuno considerare le *Specialist Chambers* come un esemplare atipico di tribunale ibrido (categoria già piuttosto variegata) che segna un altro passo verso la regionalizzazione della giustizia penale internazionale, tendenza già inaugurata

³⁰⁶ Williams, Sarah, *The Specialist Chambers of Kosovo*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2016, vol. 14, n. 1.

³⁰⁷ *Ivi.*

dall'Unione Africana con l'istituzione di apposite Corti straordinarie in Senegal nel 2013 al fine di processare l'ex dittatore del Ciad Hissène Habré³⁰⁸³⁰⁹.

3.3 I lavori fino ad oggi.

Secondo quanto stabilito dall'accordo di sede stipulato tra Kosovo e Paesi Bassi³¹⁰, i lavori e i documenti delle Corti sono segretati al fine di garantire il più possibile l'indipendenza della struttura giudiziaria e il corretto svolgimento dei procedimenti. Le Corti hanno iniziato il loro lavoro nel 2017, coordinando le procedure di inchiesta tra la sede dell'Aia e i distaccamenti operativi sul territorio kosovaro. Il 24 giugno 2020 il Procuratore Speciale formalizzava il primo *indictment*: secondo le indagini della pubblica accusa, vi erano elementi sufficienti ad emettere un'incriminazione formale contro il Presidente della Repubblica del Kosovo Hashim Thaçi, l'ex Presidente dell'Assemblea del Kosovo Kadri Veseli e altri otto ex leader delle formazioni paramilitari dell'UÇK³¹¹. L'accusa è di aver commesso un'ampia serie di crimini contro l'umanità e crimini di guerra, inclusi omicidi, rapimenti, persecuzioni e torture, cagionando la morte di oltre cento persone nel corso del conflitto kosovaro. Le Corti inauguravano quindi i loro lavori nella maniera più sensazionale possibile: la prima indagine del Procuratore Speciale terminava con l'accusa ad uno dei personaggi più influenti nella storia del Kosovo contemporaneo, probabilmente secondo solo a Rugova in termini di importanza politica. Capo guerrigliero, tre volte Primo Ministro ed ex Ministro degli Esteri, Thaçi è stato eletto Presidente della Repubblica nel 2016, concludendo dunque la sua scalata politica alla carica più alta del Paese. Le reazioni dell'establishment politico kosovaro sono state piuttosto accese: l'Associazione dei Veterani dell'UÇK, alla quale sono iscritti numerosi leader politici di rilievo, ha respinto energicamente qualsiasi accusa verso i suoi membri, sostenendo che il movimento di guerriglia si è sempre conformato alle norme di diritto internazionale umanitario. Anche il Primo Ministro dell'Albania, Edi Rama, ha esternato il suo supporto verso il Presidente Thaçi. Inizialmente il Presidente kosovaro non ha commentato l'*indictment*, limitandosi a cancellare un vertice diplomatico con il capo di stato serbo in programma a Washington per lo stesso 24 giugno. Meno di una settimana dopo, il 29 giugno 2020, Thaçi ha rilasciato una dichiarazione in merito alle accuse che gli erano state rivolte: oltre a respingere fermamente le imputazioni, il Capo di Stato

³⁰⁸ Cimiotta, Emanuele, *The Specialist Chambers and the Specialist Prosecutor's Office in Kosovo*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2016, vol. 14, n. 1.

³⁰⁹ Nel corso dell'ultimo ventennio l'Unione Africana si è lanciata in numerose iniziative concernenti la giustizia penale internazionale regionale: tra il 2008 e il 2014, infatti, l'organizzazione ha promosso la creazione di un nuovo organo giudiziario, la Corte Africana di Giustizia e dei Diritti Umani, risultante dalla fusione tra la Corte di Giustizia Africana e la Corte Africana dei Diritti Umani. Il protocollo di emendamento adottato nel 2014 prevede la creazione di una sezione penale volta alla repressione dei crimini internazionali; tuttavia, nessuno dei protocolli ha raccolto ancora il numero minimo di ratifiche necessario per entrare in vigore. Di conseguenza, tale corte risulta ad oggi non operativa.

³¹⁰ *Relocated Special Judicial Institution in Nederland*, agreement between The Netherlands and Republic of Kosovo, Pristina 15 febbraio 2016.

³¹¹ Specialist Prosecutor Office, *Press Statement*, press release, 24 giugno 2020.

kosovaro ha dichiarato che, qualora l'incriminazione dovesse essere confermata, procederà a dimettersi dal suo incarico e affronterà il processo³¹². Il 13 luglio successivo, Thaçi si è recato all'Aia per essere ascoltato dal Procuratore Speciale e per rispondere ad alcune domande: nelle brevi dichiarazioni rilasciate prima di entrare in tribunale, il politico kosovaro si è detto fiducioso riguardo all'esito del procedimento, ribadendo la sua estraneità rispetto alle accuse che gli venivano rivolte³¹³.

Il 26 ottobre 2020 il giudice preliminare ha tuttavia confermato l'*indictment* del Procuratore nei confronti di Hashim Thaçi, Kadri Veseli, Jacup Krasniqi e Rexhep Selimi³¹⁴, convalidando quindi le accuse di Crimini di Guerra e Crimini contro l'umanità a danno degli imputati. Secondo quanto sostenuto dall'accusa, i quattro ex combattenti kosovari avrebbero fatto parte di una *Joint Criminal Enterprise* finalizzata al consolidamento del loro potere personale tramite diffuse violenze ai danni dei civili di etnie diverse da quella albanese (principalmente quella serba, ma anche quella rom e quella bosniaca) e dei rivali politici, come gli esponenti della Lega Democratica del Kosovo guidata da Rugova. Le conclusioni del Procuratore Speciale evidenziano come per raggiungere i propri fini gli imputati non abbiano esitato a ricorrere alla tortura, all'omicidio, al sequestro e alla sparizione forzata dei loro rivali e nemici, tutti crimini perseguibili ai sensi del diritto internazionale consuetudinario e degli articoli 13, 14 e 16 della legge istitutiva delle *Kosovo Specialist Chambers*³¹⁵. In seguito alla conferma dell'*indictment* da parte del giudice unico, il Presidente Thaçi ha effettivamente rassegnato le dimissioni il 4 novembre 2020³¹⁶; il giorno successivo è stato arrestato e posto sotto la custodia delle Corti Speciali per il Kosovo, nel centro di detenzione dell'Aia³¹⁷. Il 9 novembre si sono tenute le udienze preliminari, nel corso delle quali tutti e quattro gli imputati si sono dichiarati non colpevoli³¹⁸; ulteriori sviluppi sono attesi nelle prossime settimane.

³¹² Bami, Xhorxhina, *Kosovo President: "I'll resign if indictment is confirmed"*, in *BalkanInsight*, 29 giugno 2020

³¹³ Beswick, Emma, *"I Believe in Justice" says Kosovo's Thaci as he arrives at The Hague on war crimes charges*, in *Euronews*, 13 luglio 2020.

³¹⁴ Kosovo Specialist Chambers and Specialist Prosecutor's Office, *Indictment against Hashim Thaçi, Kadri Veseli, Rexhep Selimi and Jacup Krasniqi confirmed by KSC pre-trial Judge*, Press Release, 5 novembre 2020.

³¹⁵ Jack Smith (Specialist Prosecutor), *Submission of corrected and public redacted versions of confirmed Indictment and related request*, Kosovo Specialist Chambers and Specialist Prosecutor's Office, 4 novembre 2020.

³¹⁶ Presidency of the Republic of Kosovo, *Dr. Vjosa Osmani officially assumes the function of the Acting President of Kosovo*, Press release, 5 novembre 2020.

³¹⁷ Kosovo Specialist Chambers Registry, *"Report on the arrest and transfer of Hashim Thaçi to the detention facilities"*, 18 novembre 2020.

³¹⁸ *Kosovo ex-President Thaçi denies war crimes in Hague court*, in *Al Jazeera*, 9 novembre 2020.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto analizzato nell'elaborato, è opportuno valutare quali siano i risultati conseguiti dalla Comunità Internazionale dopo oltre vent'anni di attività in Kosovo. Nonostante l'oneroso impegno da parte delle Organizzazioni internazionali e regionali, in termini di risorse umane ed economiche, i risultati relativi al processo di *state building* restano incerti così come il raggiungimento degli obiettivi relativi al rispetto dei diritti umani, dello stato di diritto e allo sviluppo di istituzioni democratiche, stabiliti dal Consiglio di Sicurezza nella risoluzione 1244/99.

Per quanto concerne specificatamente il rispetto dei diritti umani e l'integrazione delle minoranze, va rilevato che la grande maggioranza delle istituzioni nazionali è composta esclusivamente da persone di etnia albanese, le violenze a sfondo etnico o razziale non sono completamente cessate (sebbene siano significativamente diminuite), e il mancato perseguimento dei crimini di guerra commessi dall'UÇK ha ostacolato la pacificazione interetnica. Paradigmatica, a questo proposito, è la situazione della città di Mitrovica, che evidenzia la mancata conciliazione tra l'etnia albanese e quella slava: essa risulta divisa lungo il corso del fiume Ibar, che la attraversa da nord a sud, separando la zona meridionale, a maggioranza albanese, da quella settentrionale, abitata da popolazione di etnia serba. Le due aree presentano forme di interazione estremamente ridotte: ciascuna ha la propria amministrazione comunale, un proprio sindaco e istituzioni giudiziarie proprie. I rapporti tra le due comunità sono spesso tesi, mentre i ponti tra le sponde del fiume sono sistematicamente presidiati dalle truppe della KFOR (una delle poche aree del paese in cui la presenza dei militari dell'Alleanza Atlantica non è stata ridotta). La condizione in cui versa la città di Mitrovica è in realtà comune a tutta la regione settentrionale del Kosovo, area abitata prevalentemente da serbi che confina proprio con lo Stato serbo. In questa zona, l'influenza del governo di Pristina è sensibilmente minore rispetto a quella che ancora riesce ad esercitare il governo di Belgrado, decretando una partizione *de facto* della regione kosovara.

Per quanto concerne lo sviluppo di istituzioni democratiche e della *rule of law*, i risultati conseguiti fino ad oggi non possono che lasciare perplessità: l'efficienza delle istituzioni è inficiata dal diffuso fenomeno della corruzione, contrastata tanto da UNMIK che da EULEX; secondo la classificazione del *Corruption Perception Index*, il Kosovo presenta un alto tasso di corruzione che lo colloca al 105° posto su 183 paesi esaminati, un risultato decisamente insufficiente non solo in relazione all'entità degli sforzi prodotti dalla comunità internazionale per abbattere il fenomeno ma anche in funzione di una futura adesione all'UE. Al contempo, secondo quanto analizzato dall'ONG *Freedom House*, il Kosovo ottiene una valutazione complessiva di democraticità pari a 54/100, classificandosi come un Paese solo "parzialmente libero". Secondo quanto affermato dal report di *Freedom House*³¹⁹, il clima di tensione dovuto alla presenza di elementi nazionalisti sia nella comunità serba che nella comunità albanese rende estremamente difficoltoso garantire la pluralità politica nella regione kosovara.

³¹⁹ Freedom House, *Kosovo: last year's score and status*, 2020.

Anche la stabilità del sistema politico e la governabilità del Paese sono elementi di preoccupazione se si tiene conto che in Kosovo si sono alternati ben sette esecutivi differenti in appena dodici anni³²⁰. L'indipendenza del potere giudiziario resta ancora dubbia, nonostante il massiccio intervento di EULEX finalizzato ad impedire che le interferenze politiche nell'operato della magistratura compromettessero l'efficacia e l'imparzialità della funzione giudiziaria. Peraltro, la recente istituzione di corti speciali internazionali volte a garantire il perseguimento dei crimini di guerra è proprio un chiaro segnale dei limiti del sistema giudiziario kosovaro. Il Kosovo ha inoltre difficoltà comprovate nella lotta al crimine organizzato: secondo quanto stimato dall'INTERPOL, i network criminali della mafia albanese tessono relazioni con altri terminali di spicco del crimine internazionale, quali le 'ndrine calabresi e la mafia russa; la piccola regione balcanica è quindi divenuta un crocevia importante per i traffici illegali verso l'Europa (secondo le stime realizzate dall'INTERPOL, circa il 40% dei narcotici illegali che giungono in Europa occidentale passano dal Kosovo). Le prospettive economiche della regione, in ultimo, appaiono fosche: il PIL kosovaro, secondo i dati raccolti dalla Banca Mondiale, ammonta a poco più di sette miliardi annui. La vicina Albania, demograficamente molto simile al Kosovo, ha un prodotto interno lordo pari a due volte quello di Pristina, mentre il tasso di disoccupazione si è stabilmente attestato al 25%. Al contrario, il tasso di disoccupazione giovanile registra invece il valore record del 49%, e risulta in sostanziale diminuzione dall'annata precedente.

Alla luce di quanto precede, sembra chiaro che fino a quando il Kosovo non dimostrerà di essere in grado di controllare autonomamente e nella sua interezza il proprio territorio, di assicurare un sistema giudiziario efficiente senza l'ausilio delle organizzazioni internazionali e di offrire maggiori garanzie in termini di diritti umani e istituzioni democratiche, la presenza internazionale nel Paese non accennerà a diminuire. Le funzioni di governo affidate alle missioni internazionali, per quanto si siano ridotte nel corso del ventennio, sembrano ancora necessarie ad assicurare l'esercizio della Sovranità dello Stato kosovaro e la sua autonomia. Quanto affermato solleva un interrogativo rispetto allo Status giuridico del Kosovo:

Il Kosovo può considerarsi a pieno titolo uno Stato secondo il diritto internazionale?

Secondo quanto stabilito dalla dottrina più autorevole, la soggettività internazionale di uno Stato è subordinata al rispetto dei requisiti fondamentali di effettività e indipendenza: uno Stato, per esser considerato tale, deve esercitare un effettivo controllo su una porzione delimitata di territorio e sulla popolazione stanziata che lo abita e al contempo non deve essere dipendente da un altro soggetto dell'ordinamento internazionale

³²⁰ L'ultimo, il governo presieduto dall'esponente del Partito Democratico del Kosovo Avdullah Hoti, è stato dichiarato illegittimo nel dicembre del 2020 dalla Corte Costituzionale del Kosovo poiché fondava la sua maggioranza parlamentare sul voto di un deputato condannato in via definitiva. La Presidente ad Interim Vjosa Osmani ha indetto le elezioni per il 14 febbraio 2021.

(*superiorem non recognoscens*)³²¹. Ad oltre vent'anni dall'effettiva interruzione della sovranità serba sul territorio kosovaro, è possibile affermare che la Repubblica del Kosovo abbia compiuto diversi passi avanti verso una piena statualità: il Kosovo ha una struttura di governo propria che, attraverso gli organi di polizia e le nuove forze armate, controlla effettivamente una buona parte del territorio e la popolazione che vi risiede.

Per quanto riguarda il requisito dell'indipendenza occorre proporre delle riflessioni a parte. Poiché il Kosovo risulta ancora formalmente soggetto alle disposizioni previste dalla ris. 1244/99, si potrebbe obiettare che la presenza internazionale, sia civile che militare, ne pregiudichi l'indipendenza effettiva. Tuttavia, secondo quanto asserito da autorevoli studiosi della disciplina³²², l'indipendenza è un requisito che va inteso in senso strettamente formale: nessuno Stato, nemmeno una superpotenza, è effettivamente immune al comportamento degli altri Stati, specialmente in un periodo di interdipendenza complessa come quella del mondo globalizzato. Pertanto, per essere considerato indipendente, è sufficiente che uno Stato disponga di un ordinamento originario e che tragga la sua forza giuridica da una Costituzione propria; il Kosovo sembra rispondere, *prima facie*, a tali requisiti.

Sebbene queste riflessioni lascino propendere per la piena soggettività internazionale del Kosovo, va rilevato che, il tema dell'indipendenza effettiva delle istituzioni kosovare rimane dibattuto in dottrina, così come la sua soggettività³²³. L'effettiva capacità delle Istituzioni kosovare di esercitare autonomamente tutte le funzioni proprie di uno Stato è tutt'altro che scontata. Il futuro della regione appare incerto e il ruolo delle organizzazioni internazionali presenti sul territorio kosovaro risulta ancora necessario per garantire l'autonomia del Paese e mantenerne integra l'indipendenza.

Analizzando l'effettività e l'autonomia delle Istituzioni kosovare, inoltre, risulta significativo evidenziare come non sia nelle facoltà del governo kosovaro porre fine alle missioni internazionali presenti sul suo territorio, poiché solo il Consiglio di Sicurezza può dichiarare concluso l'operato di UNMIK e della KFOR. In ultimo, la travagliata condizione dell'area settentrionale rischia di compromettere l'effettiva sovranità del governo di Pristina, che non ne ha ancora il pieno controllo.

Un'analisi particolare è richiesta per quanto concerne le relazioni estere della repubblica kosovara: il piccolo territorio balcanico vanta ormai oltre 100 riconoscimenti da altri Stati membri delle Nazioni Unite e intrattiene relazioni diplomatiche con l'Unione Europea e altre organizzazioni internazionali e regionali (sebbene in molti incontri sia ancora rappresentato dal personale dell'UNMIK). Tuttavia, il riconoscimento è un atto puramente

³²¹ Secondo quanto affermato dalla Convenzione di Montevideo sui Diritti e Doveri degli Stati del 1933, "*The state as a person of international law should possess the following qualifications: a) a permanent population; b) a defined territory; c) government; and d) capacity to enter into relations with the other states.*" (art. 1).

³²² Milano, Enrico, *Formazione dello Stato e processi di State Building nel Diritto Internazionale*, p. 34. Nell'opera in questione, Milano riassume le conclusioni di Dionisio Anzilotti, eminente giurista nonché giudice internazionale della prima metà del XX secolo.

³²³ Conforti, Benedetto, *Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

discrezionale e politico, che ha efficacia esclusivamente dichiarativa e non costitutiva della personalità internazionale dello Stato. Va inoltre menzionata una tendenza che si è diffusa nel recente periodo tra alcuni Stati dell’Africa (e non solo) che, su pressione della Serbia, della Russia e della Cina, hanno ritirato il riconoscimento accordato in precedenza alla Repubblica del Kosovo (cosiddetto “disconoscimento” o “*de-recognition*”).

Per quanto riguarda i rapporti specifici con Belgrado, va segnalato che, sebbene la Serbia abbia categoricamente affermato, in occasione della dichiarazione del 2008, che non avrebbe mai riconosciuto lo Stato del Kosovo, questa granitica posizione non appare più così certa: i rapporti tra i due governi balcanici sono stati piuttosto altalenanti negli ultimi dieci anni, alternando momenti di forte tensione a periodi di riavvicinamento, nei quali i due Paesi hanno portato avanti diversi tentativi di normalizzazione dei rapporti. Il primo passo significativo in questa direzione è stato realizzato nel 2013, quando i due Paesi hanno concluso un primo accordo sulla normalizzazione delle relazioni diplomatiche, attraverso la mediazione dell’Unione Europea. Nel settembre del 2020, dopo un periodo di forte tensione dovuta all’ostruzione sistematica esercitata da Belgrado al fine di impedire al Kosovo di ottenere la membership presso le principali organizzazioni internazionali, Kosovo e Serbia hanno siglato separatamente un accordo di natura più politica che giuridica³²⁴ circa la cooperazione economica. Grazie alla mediazione del Presidente degli Stati Uniti Trump, i due governi si sono impegnati a normalizzare le relazioni economiche, realizzando congiuntamente una serie di progetti ferroviari e stradali e accettando diversi impegni di carattere politico, tra cui si rammenta il reciproco riconoscimento tra Kosovo e lo Stato di Israele. Sebbene tale accordo sia stato salutato come “storico” dall’amministrazione Trump, il Presidente serbo Vucic ha ribadito con estrema chiarezza che i nodi politici tra Belgrado e Pristina rimangono immutati, e che tale iniziativa non costituisce nella maniera più assoluta una forma di riconoscimento, neanche implicito, del Kosovo. Anche l’Unione Europea ha accolto con scetticismo l’evento della Casa Bianca, dimostrando di non gradire l’intromissione americana in una questione essenzialmente europea. Va poi rilevato che, nonostante il Kosovo abbia intrapreso ampie riforme amministrative al fine di recepire l’*acquis* comunitario, il suo cammino verso una piena integrazione europea procede a rilento: la regione kosovara risulta ad oggi solo come “potenziale candidato”, mentre la Serbia ha ottenuto lo status di Paese candidato già nel 2012. Ciò posto, non si può escludere che la cautela dell’Unione nell’attribuire lo status di candidato anche alla regione kosovara possa esser legato, tra le altre cose, anche ai dubbi persistenti sulla piena statualità del Kosovo.

Al fine di trarre alcune valutazioni conclusive, è necessario quindi tener conto di alcuni dati fattuali che rafforzano i dubbi sulla piena soggettività internazionale del Kosovo: allo stato attuale, le missioni

³²⁴ Sebbene stia acquisendo il nome popolare di “Accordo di Washington”, i documenti firmati il 4 settembre 2020 sono due dichiarazioni unilaterali programmatiche di contenuto nemmeno identico.

internazionali svolgono ancora delle funzioni indispensabili per conto delle istituzioni kosovare, che non appaiono in grado di garantire pienamente né un sistema giudiziario autonomo ed efficiente né la sicurezza dell'intera regione, specialmente nell'area settentrionale dove l'influenza di Belgrado è ancora evidente. La fragilità e la debolezza dello Stato kosovaro emergono, inoltre, anche se si analizzano le relazioni internazionali che Pristina intrattiene con altri attori statali. È sufficiente pensare che negli ultimi due anni il Kosovo ha ottenuto un solo riconoscimento internazionale (da Israele) mentre ben 18 sono gli Stati che nello stesso periodo hanno revocato il riconoscimento di Pristina.

In conclusione, sembra possibile affermare che nonostante i consistenti sforzi e gli importanti progressi raggiunti in questi ventuno anni (1999-2021), con riferimento specifico alla tutela dei diritti umani e alla costruzione di Istituzioni democratiche, il percorso del Kosovo verso la piena statualità non si è ancora completato.

BIBLIOGRAFIA

Monografie, saggi e articoli

“Kosovo precedent created new hotspots”, in *Tanjug*, 28 maggio 2014.

3000 missing in Kosovo, in *BBC*, 7 giugno 2000.

Altares, Guillermo, *El problema del Kosovo es su excepcionalidad*, in *El País*, 4 maggio 2018.

Amadio Viceré, Maria Giulia, *The High Representative and EU Foreign Policy Integration*, Palgrave Macmillan, Londra, 2018.

Babuna, Aydin, *The albanians of Kosovo and Macedonia: Ethnic Identity superseding religion.*, in *Nationalist Papers*, vol. 28, n. 1, 2000.

Bami, Xhorxhina, *Kosovo President: “I’ll resign if indictment is confirmed”*, in *BalkanInsight*, 29 giugno 2020.

Baratta, Roberto, *Lezioni di Diritto dell’Unione Europea*, Luiss University Press, Roma, 2019.

Bastianelli, Rodolfo, *Chi ha detto no all’indipendenza del Kosovo*, in *Informazioni della Difesa*, 2009, n. 2.

Bataković, Dusan, *The Kosovo Chronicles*, Belgrado, Plato, 1992.

Beswick, Emma, *“I Believe in Justice” says Kosovo’s Thaci as he arrives at The Hague on war crimes charges*, in *Euronews*, 13 luglio 2020.

Biagini, Antonello, *Storia dell’Albania contemporanea*, Milano, Bompiani, 2007.

Bilefsky, Dan, *Serbs’ Claim of Kosovo Organ Ring is Investigated.*, in *The New York Times*, 3 agosto 2009.

Calic, Marie-Janine, *A History of Yugoslavia*, West LaFayette (Indiana), Purdue University Press, 2018.

Cimiotta, Emanuele, *The Specialist Chambers and the Specialist Prosecutor’s Office in Kosovo*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2016, vol. 14, n. 1.

Condorelli, Luigi, *La risoluzione 1244 e l’intervento NATO*, in *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, a cura di Natalino Ronzitti, Milano, Giuffrè, 2000.

Conforti, Benedetto, *La risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza e il parere della Corte internazionale di giustizia sul Kosovo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2010, vol. 93, n.4.

Daniszewski, John, *Yugoslav Troops said to cross into Albania*, in *Los Angeles Times*, 14 aprile 1999.

De Wet, Erika, *The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the Establishment and functioning of Eulex*, in *The American Journal of International Law*, 2009, vol. 103, n. 1.

Del Ponte, Carla, *La Caccia*, Milano, Feltrinelli, 2009.

Dijkstra, Hylke, *The Planning and Implementation of the Rule of Law Mission of the European Union in Kosovo*, in *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2011, vol. 5, n. 2.

Dogo, Marco, *Kosovo*, Cosenza, Marco, 1999.

- Doli, Dren, Korenica, Fisnik, Zhubi, Argjend, *The EU-engineered hybrid and international specialist court in Kosovo: How 'special' is it?*, in *European Constitutional Law Review*, 2016, vol. 12, n. 3.
- Falaschi, Renzo, *Il Kosovo, patria dei Dardàni.*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, vol. 60, n. 3, 1993.
- Federici, Giusy, *NATO, 20 anni con la missione KFOR*, in *Difesa Online*, 16 giugno 2019.
- Focarelli, Carlo, *Tanto rumore (quasi) per nulla: lo status del Kosovo e la strategia argomentativa della Corte Internazionale di Giustizia nel parere del 22 luglio 2010.*, in *Il Politico*, 2011, vol. 76, n. 1.
- Gasparido, Andrea, *Il capitano-cantautore ed il Generale che evitarono la terza guerra mondiale*, in *Difesa Online*, 19 febbraio 2019.
- Greenwood, Christopher, *International Law and the NATO intervention in Kosovo*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 2000, vol. 49, n. 4.
- Greenwood, Christopher, *Is there a right of Humanitarian Intervention*, in *The World Today*, 1993, vol. 49, n. 2.
- Greppi, Edoardo, *La proclamazione dell'indipendenza del Kosovo e il diritto internazionale*, ISPI, Roma, 2008.
- Herscher, Andrews, *Violence taking place: The architecture of Kosovo conflict*, Stanford, Stanford University Press, 2010.
- Hösch, Edgar, *Storia dei Paesi Balcanici*, Torino, Einaudi, 2005.
- Il Kosovo proclama l'indipendenza. Serbia: "Non lo riconosceremo mai"*, in *La Repubblica*, 17 febbraio 2008.
- Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Istrefi, Remzije, *International Security Presence in Kosovo and its Human Rights Implications*, in *Croatian International Relations Review*, 2017, vol. 23, n. 80.
- Gow, James, *Kosovo-The final frontier? From transitional administration to transitional statehood*. in *Journal of Intervention and state building*, in *Journal of Intervention and State Building*, 2009, vol. 3, n. 2.
- Judah, Tim, *Kosovo: war and revenge*, New Haven, Yale University Press, 2002.
- Kosovo clashes "ethnic cleansing"*, in *BBC*, 20 marzo 2004.
- Kosovo declaration*, in *BBC*, 17 febbraio 2008.
- Kosovo Organ Trafficking: where is the proof?*, in *BBC*, 16 dicembre 2010.
- Kosovo's Security Force launched*, in *BBC*, 21 gennaio 2009.
- Laursen, Andreas, *NATO, the war over Kosovo and ICTY investigation*, in *American University International Law Review*, 2002, vol. 17, n. 4.

- Milano, Enrico, *Il trasferimento di funzioni da UNMIK ad EULEX in Kosovo*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2008, vol. 41, n. 4.
- Milano, Enrico, *Formazione dello Stato e processi di State Building nel Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013
- Motta, Giuseppe, *Le minoranze nel XX secolo*, Milano, Franco Angeli, 2005.
- Muharremi, Robert, *The Kosovo Specialist Chambers and Specialist Prosecutor's Office*, in *American Journal of International Law*, 2016, vol. 20, n. 11.
- N. A., *New War Crimes Trial for former Kosovo PM*, in *BBC*, 21 luglio 2010.
<https://www.bbc.com/news/world-europe-10709093>, consultato il 12 settembre 2020
- Nigro, Vincenzo, *L'Italia riconosce il Kosovo Belgrado ritira l'ambasciatore*, in *La Repubblica*, 21 febbraio 2008.
- Peci, Edona, *Kosovo to have armed forces by 2019*, in *BalkanInsight*, 4 marzo 2014.
- Perritt, Henry Jr., *Kosovo Liberation Army: the inside story of an insurgency*. Urbana, Univeristy of Illinois Press, 2008.
- Perritt, Henry Jr., *The road to Independence for Kosovo: a Chronicle of the Ahtisaari Plan*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- Riedlmayer, András, *Crimes of War, Crimes of Peace: destruction of libraries during and after the Balkans war*, in *Library Trends*, 2007.
- Ronzitti, Natalino, *Diritto Internazionale dei conflitti armati*, sesta edizione, Torino, Giappichelli, 2017.
- Ronzitti, Natalino, *Introduzione al Diritto Internazionale*, Torino, Giappichelli, 2016.
- Ronzitti, Natalino, *Uso della Forza ed Intervento di Umanità*, in *NATO, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, a cura di Natalino Ronzitti, Milano, Giuffrè, 2000.
- Roux, Michel, *Di chi è il Kosovo? Cento anni di conflitti.*, in *Limes*, vol. 3, 1998.
- Sabatucci, Giovanni, Vidotto, Vittorio, *Storia Contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 2008. Volume I, *L'Ottocento*.
- Schabas, William A., *The UN International Criminal Tribunals*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Simma, Bruno, *NATO, The UN and the Use of Force: Legal Aspects.*, in *European Journal of International Law*, 1999, vol. 10, n. 1.
- Skara, Gentjan, *The Bumpy Road of EULEX as an Exporter of Rule of Law in Kosovo*, in *Academicus International Scientific Journal*, 2017, vol. 16.

Surk, Barbara, *Kosovo Parliament votes to create an Army, defying Serbia and NATO*, in *The New York Times*, 14 dicembre 2018.

Thaçi: “ora pronti per l’indipendenza” Il Kosovo verso un governo di coalizione, in *La Repubblica*, 18/11/2007.

Traynor, Ian, *Nationalists triumph in Serbian elections*, in *The Guardian*, 22 gennaio 2007.

Williams, Daniel, *Missiles Hit Chinese Embassy*, in *Washington Post*, 8 maggio 1999.

Williams, Sarah, *The Specialist Chambers of Kosovo*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2016, vol. 14, n. 1.

Yugoslavia accepts peace deal on Kosovo, in *CNN*, 3 giugno 1999.

Documenti e Trattati

Agreement on the Kosovo Verification Mission of the Organization for Security and Cooperation in Europe between OSCE and FRY, 16 October 1998, Belgrade, (S/1998/978). <https://undocs.org/S/1998/978>, consultato il 18 luglio 2020.

Assembly of Kosova, *On Specialist Chambers And Specialist Prosecutor’s Office*, 3 agosto 2015, 05/L-053.

Assembly of Kosova, *Resolution on riconfirmation of political will of Kosova people for Kosova an independent and sovereign state*, 17 novembre 2005.

Assembly of Kosova, *Law on Kosovo Security Force*, 14 dicembre 2018, 06/L-123.

Assembly of Kosova, *On Ratification Of The International Agreement Between The Republic Of Kosovo And The European Union On The European Union Rule Of Law Mission In Kosovo*, 04/L-274, 23 aprile 2014.

Belgium, France, Germany, Italy, United Kingdom and United States of America: draft resolution, 17 luglio 2007, (S/2007/437). <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kos%20S2007%20437.pdf> , consultato il 2 settembre 2020.

Carta delle Nazioni Unite, in *Codice di Diritto Internazionale Pubblico*, a cura di Luzzatto, Riccardo e Pocar, Fausto, Torino, Giappichelli, 2018.

Consiglio dell’Unione Europea, *Council Joint Action 2006/304/CFSP*, 10 aprile 2006, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:112:0019:0023:EN:PDF> , consultato il 9 settembre 2020.

Consiglio dell’Unione Europea, *Council Joint Action 2008/124/CFSP*, 4 febbraio 2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008E0124&from=DE> , consultato il 9 settembre 2020.

Consiglio Europeo, Bruxelles, 14 dicembre 2007.

https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/97691.pdf , consultato il 9 settembre 2020

Contact Group of Foreign Ministers, *Statement on Kosovo*, Londra, 9 marzo 1998 (S/1998/223) , <https://undocs.org/S/1998/223> , consultato il 16 luglio 2020.

Contact Group, *Guiding principles of the Contact Group for a settlement of the status of Kosovo*, annesso a *Letter from the President of the Security Council addressed to the Secretary General*, 10 novembre 2005, (S/2005/709). <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kos%20S2005%20709.pdf> , consultato il 4 settembre 2020.

Costitution of the Republic of Kosovo, 2008.

Costituzione della Repubblica di Serbia, 2006.

Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia, 1974.

<https://www.worldstatesmen.org/Yugoslavia-Constitution1974.pdf> , consultato il 23 luglio 2020.

Council of the European Union, *General Affairs and External Relations*, Press Release, Bruxelles, 18 febbraio 2008, 6496/08,

https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/98818.pdf , consultato il 4 settembre 2020.

Dick Marty, *Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo*. Report to Parliamentary Assembly, doc. 12462, 7 January 2011, <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=12608&lang=EN> , consultato il 12 novembre 2019.

Gabrielle Kirk McDonald, *Letter to the President of the Security Council*, 6 novembre 1998, <https://kosovo.sense-agency.com/assets/investigation/02-06-EN.pdf> , consultato il 6 agosto 2020.

General Assembly Resolution 63/3, 8 ottobre 2008, (A/63/PV.22), <https://undocs.org/en/A/63/PV.22>, consultato il 28 agosto 2020.

General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (“Dayton Agreements”) Dayton (Ohio), 21 novembre 1995.

https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf , consultato il 19 luglio 2020.

Human Rights Watch, *Failure to protect*, 25 luglio 2004.

Human Rights Watch, *Under Order: war crimes in Kosovo*, 2001.

ICJ-Opinion Request, 17 ottobre 2008, https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/old_dnn/ICJ%20-%20Opinion%20Request%2010%20Oct%202008.pdf, consultato il 15 agosto 2020.

ICTY, *Dorđević*(IT-05-87/1), Judgement, 27 gennaio 2014.

ICTY, *Haradinaj et al.* (IT-04-84), Decision on Ramush Haradinaj’s motion for provisional release, 6 giugno 2008.

ICTY, *Haradinaj et al.* (IT-04-84), Judgement, 3 aprile 2008.

ICTY, *Judgement Summary for Haradinaj et. al.*, 21 luglio 2010, https://www.icty.org/x/cases/haradinaj/acjug/en/100721_summary.pdf. consultato il 7 settembre 2020.

ICTY, *Limaj et al.* (IT-03-66), Judgement, 30 novembre 2005.

ICTY, *Šainović et al.* (IT-05-87), Judgement, 24 gennaio 2014.

ICTY's *Press Statement*, L'Aia, 10 marzo 1998. <https://kosovo.sense-agency.com/assets/investigation/02-01-EN.pdf>, consultato il 22 agosto 2020.

Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo (Rambouillet Accords) between Kosovo (KLA) and FRY, 18 March 1999, Paris, (S/1999/648), <https://undocs.org/S/1999/648>, consultato il 15 luglio 2020.

KFOR-NATO official site, *contributing nations*. <https://jfcnaples.nato.int/kfor/about-us/welcome-to-kfor/contributing-nations>, consultato il 5 settembre 2020.

KFOR-NATO official site, *History*, <https://jfcnaples.nato.int/kfor/about-us/history>, consultato il 6 settembre 2020.

Kosovo Municipal Election results, NATO NEWS, 7 novembre 2000. https://www.nato.int/cps/en/SID-2C766D43-D2DF5515/natolive/news_17919.htm, consultato il 26 agosto 2020.

Kosovo Verification Mission Agreement between NATO and FRY, 15 October 1998, Belgrade, (S/1998/991), <https://undocs.org/S/1998/991>, consultato il 18 luglio 2020

Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, 26 marzo 2007, (S/2007/168), <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kosovo%20S2007%20168.pdf>, consultato il 28 agosto 2020.

Louise Arbour, *Letter to Slobodan Milošević*, 15 ottobre 1998. <https://kosovo.sense-agency.com/assets/investigation/02-04-EN.pdf>, consultato il 20 agosto 2020.

Memorandum SANU, in *Večernje Novosti*, 24 settembre 1986. http://chnm.gmu.edu/1989/archive/files/sanu_memo_e3b3615076.pdf

Military-Technical Agreement (Kumanovo Accords) between the International Security Force (KFOR) and FRY and Republic of Serbia, 9 June 1999, Kumanovo, (S/1999/682), <https://peacemaker.un.org/kosovoserbia-militarytechnicalagreement99>, consultato il 12 luglio 2020.

Milošević et al. (IT-02-54), Initial Indictment “Kosovo”, 22 maggio 1999. https://www.icty.org/x/cases/slobodan_milosevic/ind/en/mil-ii990524e.htm consultato il 29 luglio 2020.

Ministero della Difesa, *Missione in Kosovo: cambio al vertice di NATO KFOR.*, 19 novembre 2019, https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/KFOR/notizie_teatro/Pagine/Missione_in_Kosovo_Cambio_al_vertice_della_missione_NATO_KFOR.aspx, consultato il 5 settembre 2020.

NATO NEWS, *The Kosovo Security Force now self-sustainable*, statement, 30 luglio 2013.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_101890.htm , consultato il 10 settembre 2020.

NATO, *NATO Secretary-General statement on Kosovo Security Force reaching Full Operational Capabilities*, NATO News, 9 luglio 2013, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_101882.htm consultato il 10 settembre 2020.

NATO, *Statement by the NATO Secretary General on the adoption of the laws on the transition of the Kosovo Security Force*, NATO News, 14 dicembre 2018,
https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_161631.htm?selectedLocale=en , consultato il 10 settembre 2020.

NATO, *The Alliance's Strategic Concept*, Washington DC 24 aprile 1999.

NATO-KFOR official site, *NATO's role in Kosovo*.

North Atlantic Treaty Organization, *Activation Warning*, 24 settembre 1998,
<https://www.nato.int/docu/pr/1998/p980924e.htm>, consultato il 12 luglio 2020.

OSCE Permanent Council, *Decision 218 on the situation in Kosovo*, 11 marzo 1998 (S/1998/246),
<https://undocs.org/S/1998/246>, consultato il 10 luglio 2020.

Parliamentary Assembly, *Resolution 1782*, 25 gennaio 2011,
<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17942&lang=en> , consultato il 9 settembre 2020.

Presidency of the Republic of Kosovo, *Statement*, 20 febbraio 2011.
Protocollo (I) sulla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, aggiuntivo alle Convenzioni del 12 agosto 1949, Ginevra, 8 giugno 1977.

Regulation 1999/1, UNMIK/REG/1999/1, 25 luglio 1999,
https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E1999regs/RE1999_01.htm, consultato il 15 agosto 2020.

Regulation 1999/5, UNMIK/REG/1999/5, 4 settembre 1999,
https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E1999regs/RE1999_05.htm, consultato il 16 agosto 2020.

Regulation 1999/7, UNMIK/REG/1999/7, 7 settembre 1999,
https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E1999regs/RE1999_07.htm ,
consultato il 20 agosto 2020.

Regulation 1999/8, UNMIK/REG/1999/8, 20 settembre 1999,
https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E1999regs/RE1999_08.htm, consultato il 20 agosto 2020.

Regulation 2000/1, UNMIK/REG/2000/1, 14 gennaio 2000.
https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E2000regs/RE2000_01.htm, consultato il 23 agosto 2020.

Regulation 2000/38, UNMIK/REG/ 2000/ 38, 30 giugno 2000, https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E2000regs/RE2000_38.htm , consultato il 26 agosto 2020.

Regulation 2000/39, UNMIK/REG/2000/39, 8 luglio 2000, https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E2000regs/RE2000_39.htm, consultato il 26 agosto 2020.

Regulation 2000/47, UNMIK/REG/2000/47, 18 agosto 2000, https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E2000regs/RE2000_47.htm, consultato il 28 agosto 2020.

Regulation 2001/9, UNMIK/REG/2001/9, 15 maggio 2001. https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/regulations/02english/E2001regs/RE2001_09.pdf, consultato il 2 settembre 2020.

Relocated Special Judicial Institution in Nederland, agreement between The Netherlands and Republic of Kosovo, Pristina 15 febbraio 2016.

Report of the European Union/United States/Russian Federation Troika on Kosovo, annesso a *Letter dated 10 December 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council*, 10 dicembre 2007, (S/2007/723), <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kosovo%20S2007%20723.pdf>, consultato il 1 settembre 2020.

Report of the Secretary General on the United Nations interim administration mission in Kosovo, 12 luglio 1999, (S/1999/779), <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kos%20S1999%20779.pdf> , consultato il 21 agosto 2020.

Report of the Secretary General on the United Nations interim administration mission in Kosovo, 16 settembre 1999, (S/1999/987), <https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/s-1999-987.pdf>, consultato il 23 agosto 2020.

Report of the Secretary General on the United Nations interim administration mission in Kosovo, 15 dicembre 2000, (S/2000/1196), p. 1. <https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/s-2000-1196.pdf>, consultato il 23 agosto 2020.

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 15 gennaio 2002, (S/2002/62), Annex IV. <https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/s-2002-62.pdf>, consultato il 6 settembre 2020.

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosov, 22 aprile 2002, (S/2002/436). <https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/s-2002-436.pdf>, consultato il 9 settembre 2020.

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 12 giugno 2008 (S/2008/354), <https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/s-2008-354.pdf>, consultato il 28 agosto 2020.

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 24 novembre 2008, (S/2008/692), https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/s-2008-692_0.pdf, consultato il 30 agosto 2020.

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 30 settembre 2009, (S/2009/497), <https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/s-2009-497.pdf>, consultato il 16 settembre 2020

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 29 aprile 2014, (S/2014/305), <https://undocs.org/S/2014/305> , consultato il 12 settembre 2020.

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo , 3 marzo 2000, (S/2000/177).

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 6 giugno 2000, (S/2000/538), <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/kos%20S2000%20538.pdf> , consultato il 26 agosto 2020.

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 26 giugno 2006, (S/2003/675), <https://undocs.org/S/2003/675> , consultato il 14 settembre 2020.

Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 1 agosto 2014, (S/2014/558), <https://undocs.org/S/2014/558> , consultato il 13 settembre 2020.

Report of the Secretary-General prepared pursuant to Security Council Resolution 1160(1998), 5 agosto 1998, (S/1998/712), <https://undocs.org/S/1998/712>, consultato il 12 luglio 2020.

Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 10 of Security Council resolution 1244(1999), 12 giugno 1999, (S/1999/672), <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/kos-s-1999--672.php>, consultato il 16 agosto 2020.

Specialist Prosecutor Office, *Press Statement*, press release, 24 giugno 2020. <https://www.scp-ks.org/en/press-statement>, consultato il 18 settembre 2020.

Statement by the President of the Security Council, 26 novembre 2008, (S/PRST/2008/44), https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/s-2008-692_0.pdf, consultato il 31 agosto 2020.

Statuto del Tribunale per la ex Jugoslavia, in *Codice di Diritto Internazionale Pubblico*, a cura di Luzzatto, Riccardo e Pocar, Fausto, Torino, Giappichelli, 2018.

Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, in *Codice di Diritto Internazionale Pubblico*, a cura di Luzzatto, Riccardo e Pocar, Fausto, Torino, Giappichelli, 2018.

Trattato del Nord Atlantico, Washington DC, 4 aprile 1949.

Trattato di pace tra Grecia, Bulgaria, Serbia, Montenegro e Impero Ottomano, Londra, 1913.

Trattato sull'Unione Europea, Maastricht, 7 febbraio 1992. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF, consultato il 10 settembre 2020.

Trattato tra l'Austria - Ungheria, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Russia e Impero Ottomano per la risoluzione degli affari in oriente, Berlino, 1878.

U.S. Department of State, *Statment from U.S Embassy Pristina*, U.S. Embassy in Kosovo, 14 dicembre 2018.

United Nations Security Council, *4011th Meeting Record*, 10 giugno 1999, (S/PV. 4011), <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/kos%20SPV4011.pdf>, consultato il 13 settembre 2020.

United Nations Security Council, *Resolution 1203(1998)*, 24 ottobre 1998, (S/RES/1998), [https://undocs.org/S/RES/1203\(1998\)](https://undocs.org/S/RES/1203(1998)), consultato il 24 agosto 2020.

United Nations Security Council, *Resolution 1160(1998)*, 31 marzo 1998, (S/RES/1160), <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1160>, consultato il 13 luglio 2020.

United Nations Security Council, *Resolution 1199(1998)*, 23 settembre 1998 (S/RES/1199), <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1199>, consultato il 19 luglio 2020.

United Nations Security Council, *Resolution 1244/1999*, (S/RES/1244), 10 giugno 1999, [https://undocs.org/S/RES/1244\(1999\)](https://undocs.org/S/RES/1244(1999)), consultato il 10 agosto 2020.

United Nations Security Council, *Security Council rejects demand for cessation of use of force against Federal Republic of Yugoslavia*, Press Release, 26 marzo 1999, (SC/6659), <https://www.un.org/press/en/1999/19990326.sc6659.html>, consultato il 3 settembre 2020.

UNMIK Statement, *SRSB Tanin reaffirms UNMIK's support to the process of enlightening the fate of missing persons in Kosovo*, UNMIK News, 30 agosto 2020.

UNMIK News, *Pahse two completed: UNMIK delivers PPE and tablets across Kosovo to combat COVID 19*, 10 luglio 2020.

Zoran Knežević, *Letter to Louise Arbour*, 4 novembre 1998. <https://kosovo.sense-agency.com/assets/investigation/02-05-EN.pdf>, consultato il 18 agosto 2020.

RIASSUNTO IN LINGUA INGLESE

The purpose of this bachelor thesis is to analyse the developments and the current status of the international cooperation in the Balkan region of Kosovo; as a long-lasting war-torn territory, Kosovo has experienced harsh humanitarian situation since 1995, when the conflict between nationalist Albanian rebels and federal Yugoslav troops broke out after many years of ethnic discrimination due to Yugoslavia Serbian President Slobodan Milošević's racist policies. Tensions among different ethnic groups have been fuelled during the entire tenure of the Serbian politician, but the resentment between Albanian population and Slavic minority is far more ancient. In order to explore the social and historical causes of the 1998-1999 clashes that scarred the region, the first chapter is entirely dedicated to the analysis of the main historical events that occurred in the region since the last decades of the XIX century: the historical overview starts from the 1870s, when the unstable Ottoman province of Serbia rose against the Sultan's rule in the Balkan region; Serbian principality, spurred by the certainty of the Russian support, began an independence war that was concluded in 1878 after the Russian intervention. In the peace Congress, held in the same year in Berlin, most relevant international powers of that time enshrined the independence of the Serbian Kingdom from the Ottoman Empire, reshaping the borders of the main countries of the Balkan peninsula. According to the provisions included in the Berlin Treaty, the region of Kosovo, perceived as culturally and historically crucial by the new-born Serbian State, was left under the Ottoman domain. Less than forty years later, in 1912, the last Balkan dominions of the Ottoman Empire rose against the Sultan's rule; a special league founded by Serbia, Bulgaria, Greece and Romania came to the aid of the rebel populations and defeated the Ottoman army in less than a month of fighting. Immediately after this last war, Kosovo was assigned to Serbia in the London peace Treaty (1913). Under the Serbian administration, Kosovo Albanian people was subject to ethnic cleansing campaign undertaken by the Serbian government in order to balance the ethnic proportions of the region: forced deportation of Albanian families and settlement of Serbian colonists was the main tool of this campaign. In the previous months of Second World War, fascist Italy occupied Albania and, after the German invasion of the Kingdom of Yugoslavia, the Kosovar region was included in the Italian administration of Albania. Despite the repressive behaviour of the fascist authorities, local population enjoyed the reunification with the Albanian compatriots, and cooperated with occupant forces in backing the resistance communist guerrilla. Although Italian and German troops launched many offensive operations to neutralize the Albanian partisan fighters, at the end of 1944 the Wehrmacht army was forced to withdraw due to the Soviet offensive on the Eastern Front, and they left Kosovar Albanian alone in facing Yugoslav and Albanian partisans. At the end of summer of 1945, the local resistance was overwhelmed by Tito's army, and Kosovo was occupied by Yugoslav forces. During the Tito's thirty-years government, Kosovo experienced progressive and substantial improvement in its social and political life conditions, especially after Ministry of Internal Affairs Aleksander Rankovic was dismissed. In 1974, the new federal Constitution granted substantial autonomy to the Kosovar province within

the Serbian sovereignty. Things quickly started changing after Tito's death in 1980: across the whole Yugoslavia, local and regional nationalism were raising in the federated states; Serbia, Croatia and Slovenia entered in a dialectical quarrel about which degree of centralization should be implemented in the Yugoslav federal state. Serbian nationalism master, the Communist party member Slobodan Milošević, was able to lure political support around his figure by prioritising Serbian communities' rights in the other republics. In 1991 Yugoslavia broke apart after Slovenia and Croatia declared independence. Although Slovenia had a very tiny Serbian minority and no significant clashes erupted, in Croatia, and later in Bosnia, massive civil wars broke out between ethnic groups, witnessing genocide attempts and ethnic cleansing. After the NATO intervention and the Dayton Peace Agreements in 1995, peace in north-western Balkans was restored, but no solution was elaborated for the Kosovo problem. As a result of this forgetfulness, Albanian opposition in the Kosovar region decided to bear arms and to raise against the hated Serbian administrators. In 1998, scattered skirmishes between unstructured armed gangs and federal police forces turned into a proper civil war: Yugoslav police special units and federal army launched impressive counterinsurgency operations, deploying artillery, armoured vehicles and helicopters, in order to back the Albanian guerrilla movement, the Kosovo Liberation Army (KLA/UÇK). Due to the spillover of the conflict in the whole region, and due to the alleged violations of international humanitarian law committed by both parts, United Nations Security Council adopted three resolutions in order to halt the escalation of the fight, but with little more than no result. After a wide scale civilians massacre committed by Serbian security forces, and after a failed mediation attempt in France, NATO Air forces begun bombing Yugoslav army in Kosovo and in Serbia even if they were not authorized by the Security Council. After 78 days of bombing, Milošević surrendered and accepted a peace agreement imposed by NATO members. Immediately after the end of the war, the UNSC adopted resolution 1244/99: in this document, the Council commended the end of the fight (without taking stand towards the unauthorized bombing) and the return of the peace and set the general organization of the interim international administration structure in charge to rule the region from then on. According to the resolution's provisions, the main tasks of the international administration were: to promote the establishment, pending a final settlement, of substantial autonomy and self-government in Kosovo, to perform basic civilian administrative functions where and as long as required, to organize and to oversee the development of provisional institutions for democratic and autonomous self-government pending a political settlement, including the holding of elections and in a final stage, to oversee the transfer of authority from Kosovo's provisional institutions to institutions established under a political settlement. The deployment of the United Nations interim administration mission in Kosovo, UNMIK, started immediately after the adoption of the resolution by the Council. Alongside the civil administration mission, the Council spearheaded the institution of a military administration mission charged of maintaining peace in the unstable region, demining the area by removing the last IED remained and disarming the KLA militias in order to avoid further hostilities. The brunt of the

mission was borne by NATO members which decided to launch a peace keeping operation known as Kosovo Force (KFOR). By the end of the summer of 1999, the international administration established its main organs: it was not just an UN project, but also the main European regional organizations were involved; OSCE was committed to the institution building section, European Union was tasked in the economic reconstruction field and UNHCR had the task to oversee the return of the refugees and internally displaced people. During the first three years of international administration, UNMIK was focused on the institution building process: at the beginning all the executive, legislative and judicial powers were ascribed to the mission's leading figure, the Special Representative of the Secretary General, which was appointed by the Secretary General and the UNSC. In 2000, the SRSG decided that the situation was developed enough to hold municipal elections: on October 28th, over a million voters went to the polls in order to elect their own local representatives. The voting outcome outlined the balance of political forces in the region: the most voted party was Ibrahim Rugova Kosovo Democratic League, while the second most voted one was the Hashim Thaçi's Kosovo Democratic Party. In 2001, a provisional Constitution was adopted by an UNMIK Regulation and a new provisional authority was founded: this new reform project was thought in order to transfer many of the UNMIK competences to local and democratically elected institutions. In order to do so, a legislative assembly was instituted, composed by 120 members, 100 of whom were elected by all the Kosovar people and 20 seats were reserved to ethnic minorities. It was competence of the Assembly to elect the government and the President of Kosovo. Despite this important step forward in the institution building process, relationship among ethnic groups and minorities remained pretty tense: in 2004 a widespread resentment towards the stagnation of the situation evolved in a huge scale mass riots in which the Albanian population, upset by the UNMIK's procrastinating behaviour, stormed the Serbs' dwellings and orthodox monasteries, killing 20 Serbians and wounding over one thousand people. It was the worst interethnic violence episode since the 1999 conflict. After this bloody event, the Secretary General got conscious that was not possible to delay further the Kosovo final status negotiations, and so he appointed a Special Envoy, the former Finnish President Martti Ahtisaari, specifically designated with the purpose of carrying on negotiations between Serbia and Kosovo about the region final status. The negotiations were hosted in Vienna and lasted over a year, but the two delegations were unable to overcome their divergences and no agreement was reached. In March 2007, the Special Envoy gave up the negotiations and stated that there was no more floor for further talks, and deferred the matter to the UNSC proposing his own personal solution (also known as Ahtisaari Plan). Unfortunately, the Council was unable to form a consensus upon the Ahtisaari proposal because it encompassed supervised independence for Kosovo from Serbia. Russia, most powerful ally of Serbia, vetoed the resolution, preventing the Council from legitimating the proposed status. The status issued was then solved unilaterally by the Kosovo local institutions: on February 17th, 2008, the Assembly adopted a resolution in which the Kosovar institutions declared themselves independent from the Republic of Serbia. Despite the harsh critiques moved by the Belgrade Government and

the Russian Ministry of Foreign Affairs, the Kosovo population kept celebrating their own independence for the whole week after. On October 2008 the Serbia Representative and the UN General Assembly filled a motion to forward a request of opinion to the International Court of Justice about the accordance with the international law of the Kosovar unilateral declaration of independence. The Court submitted the opinion almost two years later, without taking a clear stand about the matter: in order to avoid triggering unforeseeable political consequences, the Court resorted to semantic escamotages, interpreting the request about the accordance to the international law of the act of the declaration and not of the territorial secession itself. The Court's opinion states that the declaration was not averse neither to the customary international law, due to the rich praxis during the XIX and XX centuries, nor to the *lex specialis* of resolution 1244/99, because, according to the Court, the declaration was adopted by the representatives of Kosovar people as free and independent representatives of their own people, and not as members of the parliament established by the provisional constitution adopted by UNMIK in 2001. The third chapter of the thesis was meant to analyse the operations of other three regional organizations which acted in Kosovo: NATO, UE and the Council of Europe. As far it concerns the NATO, the Atlantic Alliance was charged of securing the region and to prosecute common crimes and war crimes in the short-term period, running provisional detentions facility and keeping public order through their enforcement capabilities. According to paragraph 9 of resolution, the main objectives of the KFOR were to deter renewed hostilities, to maintain and where necessary to enforce a ceasefire, and to ensure the withdrawal and to prevent the return into Kosovo of Federal and Republic military, police and paramilitary forces, to demilitarize the Kosovo Liberation Army (KLA) and other armed Kosovo Albanian groups, to ensure public safety and order until the international civil presence can take responsibility for this task and to supervise demining until the international civil presence can, as appropriate, take over responsibility for this task. The initial deployment of KFOR was pretty consistent due to the various tasks that were assigned to the contingent, and over 60 000 troops were deployed in the first period; then, due to the relative stability reached by the Kosovar region, many forces of the contingent were withdrawn. Today, the KFOR units just keep watching sensitive sites like the Decani Monastery and few other locations, like the Mitrovica bridges. As enshrined in the Kosovar Constitution, the new-born Kosovo State was meant to be equipped with a paramilitary national force, Kosovo Security Force, that was formed and trained by the NATO KFOR mission staff; the training was completed in 2013. As far it concerns the EU operations in the Balkans, the European Institutions complied with the role assigned to them within the UNMIK structure till 2008; after the declaration of independence, the EU reversed its support in order to establish its own rule of law mission support, named EULEX. The nature of EULEX was a Mentoring, Monitoring and Assistance mission charged to support judiciary institutions in fighting organized crimes, corruption and investigating about the conflict war crimes. However, because of the missed agreement between Kosovo and Serbia about the region final status, EULEX did not obtain the required legal status within operate. Even the Council was not able to terminate the

UNMIK's tenure and to replace the UN mission with the European one due to the Russia's veto. A cause of this persistent ambiguity, EULEX deployment was delayed till December 2008, when the Council agreed with the Secretary General's report in which he envisioned the competences relocation from the UN international administration to EULEX. Nevertheless, the juridical framework in which EULEX was deemed to operate was not so clear, and several questions remained; anyway, even EULEX was downsized progressively between 2012 and 2014, and today the current state of the mission is almost irrelevant. The role of the Council of Europe is pretty limited, but it sparked one of the most relevant innovations in the Kosovo current politics: after the publishing of a memoir book by former ICTY prosecutor Carla del Ponte, "La Caccia", in 2009, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe commanded an inquiry about alleged war crimes that went unprosecuted during the last decades due to the bonds between former KLA leaders and Kosovo politicians (in many cases several former military leaders became limelight politicians). The inquiry's report (known also by the name of Marty report) confirmed the allegations. Under the US and EU pressure, the Republic of Kosovo accepted to form an ad hoc tribunal with the scope to prosecute unpunished war crimes. The judicial structure, fully internationalized, was created in 2015-2016 through special laws amending the Kosovo Constitution. According to this Law, the Specialist Chambers of Kosovo would be composed only by international judges and international staff in order to avoid interference with justice process. The Tribunal, resident in The Hague, has started its works in 2017 and it has recently released an indictment against the Kosovo President Hashim Thaci and nine others for war crimes and crimes against humanity.

The current state of the international cooperation in Kosovo is minimal: the UN and EU mission are understaffed and their contribution to the Kosovo national and international life is almost void. Only KFOR contingent remains consistent, but with the full operativity of the Kosovo armed force (established in 2018), also the last NATO competence, the maintaining of the security in the region, seemed to be in progress to be transferred to the national institutions.