

***ENGAGEMENT WITHOUT NON RECOGNITION POLICY:  
L'ASSOCIAZIONE DEI COMUNI A MAGGIORANZA SERBA  
NEL DIALOGO «BELGRADO - PRISHTINA 2023»***

**ENTELE CUKANI**

(Ricercatrice di tipo b in Diritto pubblico comparato,  
Università del Salento)

Data di pubblicazione: 17 maggio 2023

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

ENTECLA CUKANI\*

***Engagement without non recognition policy:  
l'Associazione dei comuni a maggioranza serba  
nel dialogo «Belgrado - Prishtina 2023»***

**Abstract (It.):** *gli «Ongoing Belgrade - Prishtina talks», mediati da rappresentanti UE sotto la supervisione delle Nazioni Unite, avviati dall'8 marzo del 2011, sono tornati, a partire dal febbraio 2023, a costituire un punto particolarmente dolente nell'attuale agenda europea. Attraverso la engagement without recognition policy l'UE sta cercando di mediare per la formazione dell'Associazione dei comuni a maggioranza serba. Il contributo analizza la parabola di quest'ultima entità dal Piano Ahtisaari agli attuali Agreements.*

**Abstract (En.):** *the «Ongoing Prishtina - Belgrade talks» mediated by EU representatives under the supervision of the United Nations started from 8 March 2011, from February 2023 have once again become a particularly sore point on the current European agenda. Through the engagement without recognition policy, the EU is trying to mediate for the formation of the Association of municipalities with a Serbian majority. The paper analyzes the trajectory of the latter entity from the Ahtisaari Plan to the current Agreements.*

**Parole chiave:** *Belgrado, Prishtina, accordo, autonomia, asimmetria.*

**Keywords:** *Belgrade, Prishtina, agreement, autonomy, asymmetry.*

---

\* Ricercatrice di tipo b in Diritto pubblico comparato, Università del Salento.

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Le peculiarità del “non precedente” del caso del Kosovo. – 3. Le *asimmetrie differenziali* dei comuni nel Piano Ahtisaari. – 4. Auto-governo locale *a livello unico ma differenziato*: la legge sull’autogoverno locale. – 5. L’Associazione dei comuni a maggioranza serba nei negoziati tra Belgrado e Prishtina. – 6. I “Belgrado-Prishtina 2023 *on going talks*”: osservazioni conclusive.

### 1. *Considerazioni introduttive*

Nell’ordine internazionale globale – anche a seguito degli ultimi sviluppi della guerra in Ucraina –, accanto agli Stati, è in continua crescita il numero di entità “ibride” che, pur rivendicando la loro piena identificazione come Stati, rimangono a tutt’oggi nel limbo di un mancato pieno riconoscimento<sup>1</sup>.

Si tratta di territori contesi fuoriusciti da un contesto bellico o che vivono a tutt’oggi una piena guerra e che, pertanto, si trovano nel dualismo tra due contrapposte visioni: pretesa di autodeterminazione/secessione e rispetto dell’integrità territoriale dello Stato. Dunque, una categoria di mezzo,

---

<sup>1</sup> Alcuni degli esempi di tale situazione “ibrida” sono i casi del Cipro del Nord, dell’Ossezia del Sud, dell’Abkhazia, del Nagorno Karabakh nel Sud Caucasicco, della Transnistria, della Crimea, e oggi, anche le tanto contese Repubbliche del Donetsk e del Lugansk. Sul punto, nella sterminata bibliografia si vedano almeno, cfr., S. PEGG, *De facto States in the International System*, in *Institute of International Relations at the University of British Columbia*, Working Paper No. 21, 1998, 1; A. FLOREA, *De Facto States: Survival and Disappearance (1945–2011)*, in *International Studies Quarterly* (2017) 61, 337-351; J. O’LOUGHLIN, V. KOLOSSOV, G. TOAL, *Inside the post-Soviet de facto states: A comparison of attitudes in Abkhazia, Nagorny Karabakh, South Ossetia, and Transnistria*, in *Eurasian Geography and Economics*, 2014, 55(5), 423-456; S. PEGG, *Twenty years of de facto state studies: Progress, problems, and prospects*, in *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford 2017.

variamente denominata dalla dottrina<sup>2</sup>, la cui natura ibrida tra il *de facto* e il pieno *de jure State* continua a rimanere persistente<sup>3</sup>.

Noto è che i problemi connessi a tale contrapposta visione non rimangono relegati all'interno dei confini territoriali dell'area contesa ma esplicano i loro effetti a livello regionale e globale, tanto in riferimento alla stabilità e alla sicurezza internazionale quanto alla tenuta e all'integrità del diritto internazionale. L'esempio dell'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia, avviata già con l'annessione della Crimea nel 2014, per continuare oggi con la questione delle Repubbliche del Donetsk e del Lugansk, offre, a tal proposito, l'esempio più attuale di tali ripercussioni.

I molteplici dilemmi sottesi al mancato riconoscimento dei requisiti di piena statualità delle aree contese, d'altro canto, non sempre si risolvono con l'adesione dell'entità ibrida alle organizzazioni internazionali o

---

<sup>2</sup> Partendo dal mancato pieno riconoscimento della statualità a livello internazionale, per le entità che si trovano in tale situazione "ibrida" in dottrina si è parlato di «*unrecognized States*», «*non-government controlled areas*», «*partially recognized States*», «*puppet States*», «*de facto States*». Per un sunto di tali definizioni e delle problematiche connesse all'assenza di una univoca locuzione, si veda B.C. HARZL, R. PETROV, *Introduction*, in ID. (eds.), *Unrecognized entities. Perspectives in International, European and Constitutional Law*, Leiden-Boston 2022, 2-6.

<sup>3</sup> Per le svariate implicazioni di tale dualismo si veda L.C. COCHRAN, *De Facto and De Jure Recognition: Is There a Difference?* in *The American Journal of International Law*, vol. 62, no. 2, 1968, 457-60; S. KLICH, *De facto State identity and international legitimation*, N.Y. 2022. Come evidenziato da Benedetto Conforti, il riconoscimento (*de jure* o *de facto*) non è un atto di natura costitutiva della personalità internazionale; pur se non tradotta in norme giuridiche, tuttavia, «si può cogliere la tendenza presente nella prassi [...], da parte degli Stati preesistenti che tendono infatti a giudicare se lo Stato nuovo 'meriti' o meno la soggettività, ancorando il loro giudizio ad un certo valore o ad una certa ideologia...»: B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli 2014, 20.

sovranazionali. In effetti, quest'ultime, come ad esempio l'UE, come noto, difettano di una propria sovranità, rimanendo tale requisito una prerogativa degli Stati che formano le entità internazionali o sovranazionali<sup>4</sup>. Pertanto, spesso, anche nelle ipotesi di un'adesione dell'entità ibrida all'organizzazione internazionale o sovranazionale, la contestata sovranità della stessa entità ibrida si scontra con il mancato riconoscimento della piena statualità da parte di alcuni Stati. Continuando gli Stati, pertanto, a rimanere i veri e unici attori dell'ordine internazionale<sup>5</sup>.

All'interno di questa cornice si ascrive anche la “questione Kosovo”. Come noto, il Kosovo ha dichiarato unilateralmente la propria indipendenza dalla Serbia il 17 febbraio del 2008. Pur rimanendo alto il numero degli Stati che lo hanno riconosciuto, ancora oggi sono ben 5 gli Stati membri dell'UE che non lo hanno ancora fatto<sup>6</sup>. Da parte sua, la Costituzione della Serbia

---

<sup>4</sup> Nella sterminata letteratura sul punto si vedano, per tutti, le riflessioni di L. MELICA, *L'Unione incompiuta*, Napoli 2015.

<sup>5</sup> Si vedano, a tal proposito, le attuali osservazioni di G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, in *Recte sapere, Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre. Tomo II*, Torino 2014, 1373-1392, pubblicato anche su *Consulta on line* (marzo 2014) e anche come “*La persistente soberanía*” su *Pensamiento Constitucional, Pontificia Universidad Católica del Perú*, n. 19, 2014, 163-189 e come “*La persistente soberanía*” in *Teoría y Realidad Constitucional* n. 36, 2° semestre 2015, Madrid 2015, 67-92.

<sup>6</sup> Ad oggi, l'indipendenza del Kosovo viene riconosciuta da 23 dei 28 Paesi dell'Unione Europea. I Paesi che non l'hanno riconosciuta sono prevalentemente quelli che, al loro interno, si trovano a fronteggiare continue richieste d'indipendenza da parte di porzioni del proprio territorio statale: la Spagna con Catalogna e Euskadi; Cipro con la parte nord, di fatto autonoma ed a maggioranza turca; Romania e Slovacchia, dove esistono tensioni con le minoranze magiare; la Grecia per l'irrisolta questione macedone. Inoltre, l'indipendenza kosovara non è riconosciuta, tra gli altri Stati, anche dalla Russia e dalla Cina, membri

continua a specificare che il Kosovo è una Regione con una speciale autonomia<sup>7</sup>. D'altro canto, a seguito della dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo, la popolazione serba che vive in Kosovo ha visto mutare il proprio *status* da maggioranza in minoranza. Secondo i dati del censimento del 2011, gli albanesi costituiscono l'87% della popolazione, i serbi rappresentano la comunità minoritaria più numerosa (8%), la restante percentuale invece è formata da turchi, bosniaci, rom, ashkali, egypt, goran, croati, montenegrini e altri<sup>8</sup>. Tra questi dati, tuttavia, mancano quelli degli abitanti del Nord Kosovo/Nord Mitrovica – dove la popolazione serba vive in maniera compatta –, che hanno boicottato il censimento<sup>9</sup>. È proprio in

---

permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Il mancato riconoscimento come Stato indipendente costituisce un ostacolo sia per l'ingresso nell'Unione Europea, che per il riconoscimento quale membro delle organizzazioni internazionali quali, *in primis*, la NATO e le Nazioni Unite.

<sup>7</sup> Cost. serba del 2006, art. 182, co. 2. Inoltre, sin dal Preambolo, la Costituzione serba sottolinea l'appartenenza del Kosovo al territorio della Repubblica serba, prevedendo una particolare formula di giuramento al momento dell'insediamento del Presidente: «Giuro che impegnerò tutte le mie forze per mantenere l'integrità e la sovranità del territorio della Serbia compreso il Kosovo e Metohija come sua parte integrante...», per proseguire con riferimenti alla realizzazione dei diritti e delle libertà fondamentali umani e delle minoranze e al rispetto della legge.

<sup>8</sup> La popolazione serba del nord Mitrovica ha boicottato il censimento del 2011 e anche parte della popolazione serba nel sud del Kosovo non vi ha partecipato. Pertanto, i dati più veritieri, riguardanti la percentuale della comunità serba in Kosovo, sono quelli offerti dall'OCSE nel 2010 (*Kosovo communities profiles*) e nel 2013 (*Kosovo Municipal Profiles*). I risultati del censimento del 2011 invece sono disponibili on line sul sito ufficiale <http://ask.rks-gov.net/sq/agjencia-e-statistikave-tekosoves/sociale/regjistrimi-i-popullsise-dhe-banesave>.

<sup>9</sup> Cfr. A. REMIDI, *Balcani, censimenti 2011: i conti non tornano*, in *Limes* 5 gennaio 2012.

riferimento a tali comuni del nord, dove i serbi costituiscono la maggioranza locale, che, a tutt'oggi, si consumano i maggiori conflitti tra Belgrado e Prishtina. In tali comuni, di fatto, la popolazione serba vive sotto forte influenza di Belgrado, boicottando le istituzioni del Kosovo e utilizzando, invece, quelle parallele serbe: scenario che ripete quello attuato dai kosovari dall'inizio delle guerre balcaniche post-disaggregazione della ex Jugoslavia fino alla dichiarazione unilaterale dell'indipendenza<sup>10</sup>. Pertanto, quel che si chiede da parte serba è l'attuazione di una sorta di autonomia politico-territoriale particolarmente asimmetrica proprio per tali comuni nei quali la popolazione serba vive in maniera compatta. Il tutto, in aggiunta alla protezione rafforzata che il quadro costituzionale e legislativo riconosce ai serbi in Kosovo rispetto alle altre comunità minoritarie. In effetti, nel prevedere forme di *power sharing* con quote fisse prestabilite per le minoranze in ogni istituzione dello Stato, la Costituzione kosovara specifica quelle per la comunità serba e poi, in aggiunta, quelle «delle altre comunità»<sup>11</sup>,

---

<sup>10</sup> Trattasi delle c.d. strutture parallele, ossia organi ed istituzioni che operavano (ed operano tutt'oggi) in Kosovo pur non godendo di tale mandato in base alla Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. I serbi del Kosovo, radicati all'interno delle proprie *enclaves*, impiegavano tali istituzioni, di fatto controllate e finanziate dalla Serbia, cercando così di mettere in atto un generalizzato disconoscimento delle istituzioni dell'UNMIK. Sull'operato delle strutture parallele cfr. OSCE Mission in Kosovo, *Parallel Structures in Kosovo*, 2003; A. BEHA, *Contested State-building in Kosovo: The nature and characteristics of the Serbian Parallel Structures*, in H. NICHOLAS, J. KREUELS (eds.), *Informality in Eastern Europe*, Freiburg 2013, 261-278.

<sup>11</sup> La Costituzione del Kosovo del 2008 prevede forme di *power sharing* con quote stabilite fisse, specificando sempre il numero esatto dei rappresentanti provenienti dalla comunità serba e, poi, successivamente il numero di rappresentanti provenienti dalle «altre comunità minoritarie». Così, ad esempio, di 120 seggi del Parlamento, almeno 20 vengono

riconoscendo la Costituzione l'ufficialità della lingua albanese e del serbo in tutto il territorio statale<sup>12</sup>; rafforzando la protezione, inoltre, tramite particolari diritti di partecipazione o autonomia non territoriale, mediante i Consigli consultivi delle comunità a livello di istituzioni statali centrali, cui si affiancano i Comitati per le comunità a livello locale<sup>13</sup>.

---

riservati ai membri appartenenti alle comunità minoritarie e, di questi, 10 sono riservati ai membri che si dichiarino appartenenti alla comunità serba (art. 64 Cost.); dei 5 Vicepresidenti dell'Assemblea Parlamentare, 2 devono appartenere alle comunità minoritarie e uno deve essere necessariamente serbo (art. 67, co. 3, Cost.); nell'Esecutivo, ci deve essere almeno un Ministro in quota alla comunità serba ed uno ad un'altra comunità minoritaria (art. 93 Cost.); parimenti, nel potere giudiziario si prevede che almeno il 15% dei giudici che compongono le Corti (partendo da quella costituzionale fino a quelle di primo grado) provengano da comunità minoritarie (artt. 103-104 Cost.).

<sup>12</sup> Art. 5 Cost. Kosovo del 2008. A tale disciplina del regime linguistico si affiancano le specificazioni contenute nella "Legge sull'uso delle lingue", che prevedono, a livello locale, accanto alle prime anche l'ufficialità della lingua parlata da almeno il 5% della popolazione locale (art. 2.3 della Legge sull'uso della lingua, no. 02/L-37, del 27 luglio 2006).

<sup>13</sup> Come uno specifico meccanismo per lo scambio di pratiche tra il governo centrale e le Comunità del Kosovo, la Costituzione prevede la creazione di un Consiglio Consultivo per le Comunità (CCC). Viene previsto che in Municipi dove almeno il 10% della popolazione appartiene ad un gruppo minoritario, il posto di Vicepresidente del Consiglio Municipale viene riservato ad un rappresentante di tale Comunità minoritaria. Ulteriori svariati meccanismi di rappresentanza e partecipazione vengono previsti a livello locale in aggiunta alla rappresentanza e partecipazione nei Consigli Comunali, quali, ad esempio: la Commissione per le Comunità, il Comitato di Mediazione e l'Ufficio per le Comunità (artt. 60 e ss. della Costituzione del Kosovo). Più nello specifico, per il CCC l'art. 2 della "Legge sulla protezione e la promozione dei diritti delle comunità e dei loro membri nella Repubblica del Kosovo" prevede che tra i membri delle comunità vi devono essere 2 rappresentati (di cui uno membro



Sia il Kosovo che la Serbia sono interessati dalla prospettiva di adesione all'UE.

Ciò premesso, la prassi internazionale di «*engagement without recognition*»<sup>14</sup>, come è stato evidenziato, «*can be extremely powerfull because it may*

---

del Parlamento) per ciascuna delle seguenti comunità: rom, evgjit, ashkali, montenegrina, croata. A questi si aggiungono 3 rappresentanti (di cui almeno un membro del Parlamento) per i bosniaci ed altrettanti per la comunità turca. Per la comunità serba, invece, si prevedono 5 rappresentanti di cui due membri del Parlamento. I rappresentanti che non sono membri del Parlamento devono essere Presidenti o Vicepresidenti diversamente nominati dalle organizzazioni rappresentative delle comunità, associazioni o NGOs affiliate a una determinata comunità. Si configura così una diretta commistione tra istituzioni dell'autonomia non territoriale (che di norma sono sprovviste di poteri legislativi) con soggetti che, in virtù della forma di *power sharing* che ha adottato l'ordinamento, partecipano direttamente all'attività legislativa. Per un quadro dei diritti delle comunità in Kosovo e dell'intreccio delle forme di *power sharing* con le istituzioni di autonomia non territoriale sia consentito rinviare a E. CUKANI, *Quel che resta dello Stato. Le autonomie, territoriali e non, nei Balcani occidentali*, Napoli 2018, spec. 311-329.

<sup>14</sup> Il fenomeno è riconosciuto nella letteratura di settore con il termine di «*engagement without recognition*» collegandosi alla *Non-Recognition and Engagement Policy* (NREP) sviluppato nel 2009 dall'allora Rappresentante Speciale UE per il Sud Caucasio, Mr. Peter Semneby. Da allora, pur se prevista in un "non-paper", tale policy non ufficiale è stata particolarmente studiata dalla dottrina. Si vedano, ad esempio: A. COOLEY, L. MITCHELL, *Engagement without recognition: A new strategy toward Abkhazia and Eurasia's unrecognized states*, in *Washington Quarterly*, 2010, 33(4), 59-73; S. FISCHER, *The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia*, *European Union Institute for Security Studies*, Brussels 2010; S. RELITZ, *Conflict resolution in de facto States. The practice of engagement without recognition*, N.Y. 2023.

*contain economic and political incentives for de facto States and even open new official channels of communication»<sup>15</sup>.*

E proprio nella prospettiva del risultato auspicato, da ultimo menzionato, si possono ascrivere gli “*Ongoing Prishtina - Belgrade talks*”, mediati da rappresentanti UE sotto la supervisione delle Nazioni Unite, avviati dall’8 marzo del 2011<sup>16</sup>. All’interno della più ampia cornice della *policy* di «*engagement without recognition*», trattasi, pertanto, di un dialogo di normalizzazione che si svolge tra «Belgrado e Prishtina» e non tra «Serbia e Kosovo»<sup>17</sup>, incanalando il tutto nel «processo di normalizzazione dei rapporti di buon vicinato», che costituiscono una delle priorità chiave per gli Stati interessati dai processi di adesione all’UE<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> J. KER-LINDSAY, E. BERG, *Introduction: A Conceptual Framework for Engagement with de facto States*, in *Ethnopolitics*, 2018, 17:4, 335-342, cit., 337.

<sup>16</sup> UN General Assembly Resolution A/RES/64/298 of 9 September 2010, «*Welcomes the readiness of the European Union to facilitate a process of dialogue between the parties; the process of dialogue in itself would be a factor for peace, security and stability in the region, and that dialogue would be to promote cooperation, achieve progress on the path to the European Union and improve the lives of the people*». Trattasi, pertanto, di un dialogo di normalizzazione che si svolge all’interno del più ampio processo di «normalizzazione dei rapporti di buon vicinato» e che costituisce una delle priorità chiave per gli Stati interessati dai processi di adesione all’UE.

<sup>17</sup> Sin dall’avvio dei dialoghi nel marzo del 2011, gli stessi sono sempre stati indicati come dialogo tra Prishtina e Belgrado, non accettando la parte serba un dialogo tra Serbia (Stato) e Kosovo (Stato a tutt’oggi con un’indipendenza non universalmente riconosciuta).

<sup>18</sup> La denominazione del Kosovo, a sua volta, è stato oggetto di negoziati tra Belgrado e Prishtina sotto la mediazione internazionale. Con l’accordo siglato il 24 febbraio del 2012, le parti sono giunte alla conclusione che il nome con il quale il Kosovo si presenterà ufficialmente durante gli incontri internazionali sarà «*Kosovo\** [...]». *This name does not judge*

Dopo l'accordo di Bruxelles del 2013 e del 2015<sup>19</sup>, l'attuale situazione internazionale ha portato ad un rinnovato impegno diplomatico occidentale verso la normalizzazione delle relazioni tra Belgrado e Prishtina, che dal febbraio del 2023 sono tornate a costituire un punto particolarmente dolente per l'agenda europea.

Sul tavolo dei negoziati, diretto dal rappresentante speciale dell'UE per il dialogo Belgrado-Prishtina, Miroslav Lajčák, e svolto davanti all'Alto rappresentante UE, Josep Borrell, vi è stato un susseguirsi di opzioni – la «proposta franco - tedesca» in auge dallo scorso autunno; una rivisitazione di alcuni punti del piano franco-tedesco; la proposta UE per la normalizzazione dei rapporti (composta dalla proposta “base” e dal «piano di attuazione»<sup>20</sup>) – senza giungere ancora ad una firma congiunta sulla parte attuativa dell'Accordo base.

Si tratta di un accordo di normalizzazione che, qualora raggiunto, promette alla Serbia un'accelerazione nella procedura di adesione all'UE<sup>21</sup> e al

---

*the stances towards the status and its full accordance with the UN Resolution 1244 and the ICJ Opinion about Kosovo's independence declaration» (Agreement on Regional Cooperation and IBM technical protocol, 24.02.2012, Ref: EU12-047EN, [www.eu-un.europa.eu/articles/en/article\\_11884\\_en.htm](http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_11884_en.htm)).*

<sup>19</sup> Per un'analisi dell'Accordo del 2013 sia consentito rinviare a E. CUKANI, *Ongoing Pristina - Belgrade Talks: from Decentralization to Regional Cooperation and Future Perspectives*, in *European Diversity and Autonomy Papers EDAP*, 4/2012, 1-26.

<sup>20</sup> Per un sunto delle varie metamorfosi del piano sul tavolo del dialogo si veda M. BONOMI, *Serbia-Kosovo: le resistenze di Prishtina al piano Ue, ma il dialogo continua*, in *Affari Internazionali* del 8 febbraio 2023; il testo completo dell'Accordo ancora sotto discussione è disponibile nel sito ufficiale dell'UE: [www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia\\_en?etrans=it](http://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en?etrans=it).

<sup>21</sup> Sui negoziati tra Serbia e EU si rinvia alla pagina ufficiale della Commissione Europea: [ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-county-information/serbia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-county-information/serbia/index_en.htm).

Kosovo un avanzamento dello *status* nella procedura medesima<sup>22</sup>. E, tuttavia, ancora una volta, la formazione dell'Associazione dei comuni a maggioranza serba si rivela lo scoglio più difficile da superare per la parte kosovara e, di contro, l'impegno serbo a non impedire al Kosovo di diventare un membro delle Nazioni Unite è il punto dolente per la Serbia<sup>23</sup>. Pur non prevedendosi espressamente alcun riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo – sulla falsariga del «modello delle due Germanie»<sup>24</sup> –, di fatto, le perplessità del Presidente serbo, Vucic, rimangono legate al timore che la firma dell'accordo possa dare il nulla osta all'indipendenza piena del Kosovo. Da parte del Premier kosovaro, Kurti, invece, si persiste a resistere alla formazione dell'Associazione dei comuni a maggioranza serba con il timore che l'asimmetria politico-territoriale della stessa possa minare la stabilità del Kosovo.

Costituendo proprio la formazione di una entità territoriale intermedia con autonomia politico-territoriale particolarmente asimmetrica (l'Associazione dei comuni a maggioranza serba) la questione più problematica dei negoziati in atto, si rende necessaria una disamina della parabola del potere

---

<sup>22</sup> ANSA, *Fonti Ue, dialogo Belgrado-Pristina a metà del guado 'Progressi evidenti, ma ancora da fare su attuazione'*, 2 marzo 2023: [www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2023/03/02/fonti-ue-dialogo-belgrado-pristina-a-meta-del-guado\\_f331a1b2-5fdf-4b6a-a42e-fe9777c67304.html](http://www.ansa.it/europa/notizie/rubriche/altrenews/2023/03/02/fonti-ue-dialogo-belgrado-pristina-a-meta-del-guado_f331a1b2-5fdf-4b6a-a42e-fe9777c67304.html)

<sup>23</sup> A. TAYLOR, *Lajcak: Kosovo, Serbia expected to agree on normalising relations on Monday*, in *EURACTIV*, 26 febbraio 2023: [www.euractiv.com/section/all/news/lajcak-kosovo-serbia-expected-to-agree-on-normalising-relations-on-monday/](http://www.euractiv.com/section/all/news/lajcak-kosovo-serbia-expected-to-agree-on-normalising-relations-on-monday/).

<sup>24</sup> Come noto trattassi del *Grundlagenvertrag* del 21 dicembre del 1972 che mirava a stabilire le relazioni di buon vicinato tra le due Germanie. Il documento, pur non portando ad un riconoscimento *de jure* della DDR, apportava un riconoscimento *de facto* della stessa. Copia del Trattato base è reperibile all'indirizzo [https://germanhistorydocs.ghi-dc.org/print\\_document.cfm?document\\_id=172](https://germanhistorydocs.ghi-dc.org/print_document.cfm?document_id=172).

degli enti locali e delle differenziazioni dei poteri degli stessi così come risultanti dai diversi negoziati finora svoltisi.

## 2. *Le peculiarità del “non precedente” del caso del Kosovo*

Per ogni entità che rivendica la sua statualità, sia essa un non *recognized entitie* come quelle ibride prima considerate, oppure, una *stateless nation* come, ad esempio, il caso della Catalogna o della Scozia<sup>25</sup>, si tende a sottolineare che «*each case is different*». Una specialità propria, dunque, che la renderebbe così esclusiva, tra le altre, da legittimare la nascita del nuovo Stato rivendicato. Accanto a tale comprensibile rivendicazione di specialità, tuttavia, a partire dal 2008 si affianca sempre più spesso un altro richiamo «come il Kosovo» e, in tutti i casi di tale richiamo, la risposta internazionale rimane una sola – parafrasando la dichiarazione d’indipendenza del Kosovo –: «Il Kosovo rimane un unicum e non costituisce un precedente»<sup>26</sup>, sottolineando le peculiarità derivanti dal processo di dissoluzione della ex Jugoslavia<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Per una visione in chiave comparativa del fenomeno cfr. M. KEATING, *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford 2001; con specifico riferimento alla Catalogna, invece, G. POGGESCHI, *La Catalogna: dalla nazione storica alla repubblica immaginaria*, Napoli 2018.

<sup>26</sup> Tra le altre, la Dichiarazione d’indipendenza, specifica che «...il Kosovo costituisce un caso unico derivante dalla dissoluzione della ex Jugoslavia; pertanto, non può costituire precedente per qualsiasi altra situazione; [...]».

<sup>27</sup> L’*escamotage* individuato dall’allora Comunità europea si è basato sul fatto che, trovandosi la Repubblica Federale della Jugoslavia in un processo di dissoluzione, visto che veniva meno il requisito della continuità e dell’esistenza dello Stato centrale, non si trattava

Sebbene la legittimità internazionale dello Stato indipendente del Kosovo non costituisca il tema principale della presente ricerca, considerando comunque che l'autonomia presuppone l'esistenza di un ordinamento originario sovrano, occorre una pur breve trattazione degli sviluppi politico-costituzionali che hanno riguardato il Kosovo dopo la dissoluzione della ex Jugoslavia.

Come noto, all'interno della ex Jugoslavia, il Kosovo era inizialmente un *oblast* della Serbia<sup>28</sup>, per passare successivamente, nella Costituzione jugoslava del 1963, al grado di autonomia proprio di una Provincia<sup>29</sup> e, successivamente, con la Costituzione del 1974 a una Regione autonoma nella Serbia e, al contempo, anche un'unità federale, riconoscendosi ai kosovari lo *status* di *popolo costituente*<sup>30</sup>. Un livello di autonomia che, però, venne revocato a

---

più di secessione di aree periferiche ma di dissoluzione, non potendosi, dunque, ritenere il riconoscimento di nuovi Stati indipendenti in violazione con i principi di diritto internazionale. Sul punto, cfr. D. CONVERSI, *Central secession: towards a new analytical concept? The case of former Yugoslavia*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2000, vol. 26, n. 2, 333-355.

<sup>28</sup> Nella Cost. jugoslava del 1947, la Serbia (una delle Repubbliche della Federazione) aveva anche la Provincia della Vojvodina e l'*oblast* del Kosovo y Metohija con popolazione prevalentemente albanese. Quest'ultima in quanto (*oblast*) godeva di un grado di autonomia inferiore rispetto alla Provincia (*pokrajina*).

<sup>29</sup> Le due entità autonome all'interno della Repubblica Serba, a prescindere dalla diversa qualificazione di Provincia (Vojvodina) e Regione (Kosovo y Metohija), venivano equiparate, essendo esse definite «comunità socio-politiche» all'interno della Serbia (artt. 11-112 della Cost. jugoslava del 1963).

<sup>30</sup> Il primo articolo della Costituzione affermava che «La Repubblica Socialista della Jugoslavia è uno Stato federale di popoli liberi e delle loro Repubbliche socialiste nonché delle Provincie autonome del Kosovo e della Vojvodina collocate nella Repubblica della Serbia».

partire dal 28 marzo del 1989<sup>31</sup>, attraverso emendamenti, dalla Serbia e che ha dato il via all'escalation del revival etnico, alimentando i dissidi tra la popolazione kosovara e quella serba<sup>32</sup>.

Durante la fase di disaggregazione della ex Jugoslavia, il caso di una Regione autonoma che chiedeva il riconoscimento come Stato indipendente non è stato preso in considerazione dalla Commissione Badinter<sup>33</sup>. Dal punto di vista delle previsioni costituzionali della Serbia, invece, inizialmente, il Kosovo veniva ricondotto alla Repubblica Federale di Jugoslavia (Cost. 1992), per poi diventare Regione Autonoma all'interno dell'Unione di Serbia e Montenegro (Carta cost. 2003); infine, la stessa viene richiamata quale Regione con uno *status* speciale di autonomia all'interno della Costituzione serba del 2006, ancora in vigore<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Tali cambiamenti venivano disciplinati dagli artt. 6, 108 e 112 della Costituzione Serba del 1990.

<sup>32</sup> Sulle varie tappe della dissoluzione della ex Jugoslavia a seguito del revival etnico cfr. M. DICOSOLA, *Stati, Nazioni e Minoranze. La ex Jugoslavia tra revival etnico e condizionalità europea*, Milano 2010.

<sup>33</sup> La Commissione Badinter fu costituita il 27 agosto del 1991 all'interno della Conferenza per la Jugoslavia. Presieduta da Robert Badinter, Presidente del Consiglio costituzionale francese, la Commissione era composta dai Presidenti delle Corti costituzionali della Germania, dell'Italia, del Belgio e della Spagna. Sulle Opinioni espresse dalla Commissione Bandinter circa il soddisfacimento di ulteriori requisiti da parte delle singole Repubbliche indipendentiste si doveva basare anche il riconoscimento alle stesse del requisito di statualità. Sull'operato della Commissione Badinter nel processo di dissoluzione della Jugoslavia cfr. P. RADAN, *The Badinter arbitration commission and the partition of Yugoslavia*, in *Nationalities Papers - The Journal of Nationalism and Ethnicity*, vol. 25, Iss. 3, 1997, 537-557; E. CUKANI, *Quel che resta dello Stato: il differenziale, territoriale e non, delle autonomie nei Balcani occidentali*, cit., 176 ss.

<sup>34</sup> Cost. serba del 2006, art. 182, co. 2.

L'irrisolta questione del Kosovo, a partire dal 1999, ha occupato un ruolo centrale per la diplomazia internazionale, sollevando non pochi dubbi sulla legittimità giuridica delle scelte operate<sup>35</sup>. Dopo il fallimento degli Accordi di Rambouillet e l'intervento armato della NATO sul territorio dell'allora auto-proclamata «terza Jugoslavia», con l'adozione della Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza del 10 giugno 1999, al Kosovo venne attribuito uno *status* di «autonomia sostanziale»<sup>36</sup>. Si trattava di una soluzione tramite la quale, da una parte, si riconosceva «la sovranità e l'integrità della Federazione della Jugoslavia» e, dall'altra, si precludeva alle autorità di Belgrado di esercitare la propria sovranità sul territorio kosovaro<sup>37</sup>. L'amministrazione internazionale *ad interim*, così come previsto nella Risoluzione 1244, prevedeva la creazione di una missione internazionale, la *United Nations Mission in Kosovo* (UNMIK), sotto l'amministrazione delle Nazioni Unite, ed autorizzava il supporto di una forza internazionale militare a comando NATO (Kosovo Force - KFOR). L'UNMIK, a sua volta, divisa in pilastri la cui direzione spettava alle organizzazioni internazionali<sup>38</sup>, avrebbe aiutato i rappresentanti eletti ad approntare istituzioni provvisorie per un democratico ed

---

<sup>35</sup> Per tutti, si rinvia a M. KOSKENNIEMI, *The Lady Doth Protest Too Much' Kosovo, and the Turn to Ethics in International Law*, in *Modern L. Rev.* (2002), vol. 65, n. 2, 159-179.

<sup>36</sup> Il testo della Risoluzione 1244, adottato dal Consiglio di Sicurezza nel suo meeting n. 4011, il 10 giugno del 1999, S/RES/1244 (1999), è consultabile su [www.unmikonline.org/misc/N9917289.pdf](http://www.unmikonline.org/misc/N9917289.pdf).

<sup>37</sup> Così come riportato dal decimo paragrafo del Preambolo della Risoluzione 1244.

<sup>38</sup> L'UNMIK, divisa in quattro pilastri, veniva presieduta dal Rappresentante Speciale del Segretariato Generale e la guida di ognuno dei quattro pilastri spettava alle varie organizzazioni internazionali. Così, al vertice della "Assistenza Umanitaria" si trovava l'UNCHR; l'UMNIK provvedeva all'Amministrazione Civile; l'Institution Building veniva guidata dall'OCSE; "Ricostruzione e Sviluppo Economico", invece, veniva diretta dall'UE: v. Regolamento UNMIK n. 1 del 25 luglio 1999.



autonomo autogoverno, alle quali, successivamente, si sarebbero dovute trasferire le rimanenti responsabilità amministrative. Si trattava, pertanto, di un territorio autonomo ma internazionalizzato, in quanto sia alle autorità di Belgrado che a quelle provvisorie del Kosovo veniva precluso qualsiasi esercizio di potere sovrano, rimanendo la sovranità interna una prerogativa delle istituzioni dell'UNMIK. Con l'approvazione della "Cornice Costituzionale Provvisoria del Kosovo" del 15 maggio del 2001, secondo quanto stabilito nella *Regulation UNMIK 9/2001*, si effettuava il trasferimento delle competenze dal JIAS<sup>39</sup> alle Istituzioni Provvisorie kosovare. La Costituzione Provvisoria disegnava forme di *power sharing* tra maggioranza albanese e gruppo minoritario serbo, istituzionalizzando una supervisione internazionale rappresentata dal Rappresentante Speciale del Segretario Generale delle Nazioni Unite<sup>40</sup>. Nell'incertezza del futuro assetto politico del Kosovo, la situazione della doppia legittimazione delle strutture e delle istituzioni – scenario già vissuto tra il 1990-1998, quando la comunità albanese del Kosovo formava le sue istituzioni parallele – venne ripetuta da parte della popolazione serba residente in Kosovo.

---

<sup>39</sup> Il *Joint Interim Administration (JIAS)* è un'istituzione formata nel 2000, atta a rendere più efficace la presenza della popolazione nel processo decisionale. Al suo interno, operava l'*Interim Administrativ Council (IAC)*, composto, oltre che dai responsabili dei quattro pilastri, anche da 3 rappresentanti appartenenti all'etnia albanese ed uno appartenente a quella serba: UNMIK/REG/2000/54 «*On the Interim Administration Structure*».

<sup>40</sup> La composizione dell'Assemblea prevedeva che di 120 posti, 20 dovessero spettare alle comunità minoritarie non albanesi, di cui almeno 10 erano riservati ai serbi (sez. 9, § 9.1.3); la rappresentanza del territorio spettava al Presidente congiuntamente con il Rappresentante Speciale del Segretariato Generale delle Nazioni Unite; nella composizione del Governo, almeno 3 ministri dovevano provenire dalle comunità minoritarie e almeno uno doveva essere serbo (sez. 9, § 9.3.5 della Costituzione Provvisoria del Kosovo).

Di fatto, la proposta presentata il 27 marzo del 2007 dal Commissario Onu sullo status del Kosovo, Martti Ahtisaari<sup>41</sup>, ha aperto la strada alla formazione del nuovo Stato, il cui funzionamento però, almeno in una prima fase, è simile a quello di un «protettorato internazionale», visto che si prevedeva una sorveglianza internazionale tramite la missione civile EULEX<sup>42</sup>.

Il 17 febbraio del 2008, il Kosovo in maniera unilaterale si è dichiarato Stato indipendente<sup>43</sup> e, il 7 aprile dello stesso anno, l'Assemblea del Kosovo ha approvato la Costituzione, che è entrata in vigore il 15 luglio del 2008<sup>44</sup>. Non solo il procedimento della formazione della Costituzione del Kosovo, vista la forte influenza internazionale, rientra tra i procedimenti di formazione etero-indotti<sup>45</sup>, ma, visti il diretto richiamo, la superiorità

---

<sup>41</sup> M. AHTISAARI, *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*, UN doc S/2007/168 (26 March 2007).

<sup>42</sup> B. REKA, *UNMIK as an International Governance in Post-War Kosova: NATO's Intervention, UN Administration and Kosovar Aspiration*, Shkup 2003; M. WELLER, *Contested Statehood: Kosovo's Struggle for Independence*, Oxford 2008.

<sup>43</sup> La dichiarazione d'indipendenza, tra le altre, specifica che «...il Kosovo costituisce un caso unico derivante dalla dissoluzione della ex Jugoslavia, pertanto non può costituire precedente per qualsiasi altra situazione; [...] rispetta le raccomandazioni ed accetta gli obblighi derivanti dal piano Ahtisaari, i cui principi verranno incorporati nella Costituzione; [...] accetta il continuo appoggio della Comunità Internazionale tramite la presenza internazionale costituita in Kosovo secondo la Risoluzione 1244; [...] invita una presenza internazionale; [...] si obbliga ad agire secondo i principi di diritto internazionale e della Risoluzione 1244 del 1999».

<sup>44</sup> Per una esaustiva trattazione del contenuto della Costituzione del Kosovo, cfr. M. MAZZA, *L'ordinamento costituzionale del Kosovo*, Napoli 2008.

<sup>45</sup> M. RIEGNER, *The Two Faces of the Internationalized pouvoir constituant: Independence and Constitution-Making Under External Influence in Kosovo*, in Goettingen J. Int. L., n. 2, 2010, 1035 ss.

gerarchica e la diretta applicabilità che gli artt. 22 e 143 Cost. riconoscono sia al Piano Ahtisaari che al diritto convenzionale e ai trattati internazionali<sup>46</sup>, rispetto alla legge fondamentale, essa entra a pieno titolo nella tipologia di Costituzione “donata” o “imposta”.

Attraverso i processi qui sommariamente riportati, pertanto, la comunità internazionale non solo ha assistito il processo di secessione, ma ha anche dettato regole e modi della stesura della legge fondamentale, definendone lo stesso contenuto<sup>47</sup>.

Nonostante il parere del 22 luglio del 2010 della Corte Internazionale di Giustizia, nel quale si è affermato che «l'autoproclamazione d'indipendenza

---

<sup>46</sup> 7 L'art. 143 della Costituzione del Kosovo specifica che «...le disposizioni del piano Ahtisaari sono superiori rispetto a tutte le altre disposizioni legislative in Kosovo». Sull'incidenza del diritto internazionale nell'ordinamento del Kosovo cfr. V. MORINA, F. KORENICA, D. DOLI, *The relationship between international law and national law in the case of Kosovo: a constitutional perspective*, in *Int. Jour. Const. L.*, 2011, vol. 9, n. 1, 283 ss.; E. HASANI, *The Effect and Impact of International Treaties/Conventions on Human Rights Into National Constitutional Systems: The Case of Kosovo*, in L. MEZZETTI (ed.), *International Constitutional Law*, Torino 2014, 189-229.

<sup>47</sup> Valgano, in tal senso, le osservazioni di Valeria Piergigli, la quale, proprio con riferimento al procedimento costituente del Kosovo, specifica che l'assistenza internazionale in tal caso non si limita all'individuazione di alcuni valori, ma si spinge oltre, poiché gli attori internazionali determinano «l'an, il quomodo e il quando», ossia decidono l'adozione della Costituzione e dettano «modalità e tempistica del procedimento costituente» e, quindi, tendenzialmente essi saranno portati «a stabilire o comunque a condizionare sensibilmente anche il quid e il quantum, definendo i contenuti e l'estensione della costituzione stessa»: V. PIERGIGLI, *Diritto costituzionale e diritto internazionale: dalla esperienza dei procedimenti costituenti eterodiretti alla un policy framework assistance*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 1/2015, 5.

del Kosovo non viola il diritto internazionale<sup>48</sup>, ancora oggi il Kosovo non gode di un riconoscimento internazionale pieno<sup>49</sup> e, dal punto di vista della sovranità interna, le autorità del Kosovo non riescono ancora ad estendere il loro operato nei quattro comuni del Nord Mitrovica<sup>50</sup>, che continuano a essere fortemente influenzati da Belgrado.

La fine della supervisione internazionale, tuttavia, più che da date specifiche, dipende dall'adempimento delle previsioni obbligatorie del piano

---

<sup>48</sup> ICJ no. 141, «*Accordance with International Law of the unilateral declaration of independence in Respect of Kosovo*», decision of 22 July 2010. Per approfondite analisi della decisione della Corte internazionale di giustizia, tra gli altri, G. BOLTON, G. VISOKA, *Recognizing Kosovo's independence: Remedial secession or earned sovereignty?*, in *Occasional Paper*, no. 11/10, SESSOX, October 2010; L. GRADONI, E. MILANO (a cura di), *Il parere della Corte Internazionale di Giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo. Un'analisi critica*, Padova 2011; H. HANNUM, *The Advisory Opinion on Kosovo: An Opportunity Lost, or a Poisoned Chalice Refused?*, in *Leiden J.I.L.*, 24/2011, 155-161; P. HILPOLD (eds.), *Kosovo and International Law: The ICJ Advisory Opinion of 22 July 2010*, Leiden-NY 2012; M. MILANOVIĆ, M. WOOD (eds.), *The Law and Politics of the Kosovo Advisory Opinion*, Oxford 2015.

<sup>49</sup> Sulle complicità strettamente connesse al riconoscimento internazionale del Kosovo cfr. B. COGGINS, *Power Politics and State Formation in the Twentieth Century: The Dynamics of Recognition*, Cambridge 2014; E. NEWMAN, G. VISOKA, *The Foreign Policy of State Recognition: Kosovo's Diplomatic Strategy to Join International Society*, in *Foreign Policy Analysis* (2016), 1-21.

<sup>50</sup> Per l'operato delle strutture serbe nel Nord Mitrovica e le problematiche derivanti alla sovranità interna del Kosovo E. MILANO, *The Intractable Case of Northern Kosovo in the Light of the 2013 Brussels Agreement*, in M. NICOLINI, F. PALERMO, E. MILANO (eds.), *Law, territory and conflict resolution: law as a problem and law as a solution*, Brill 2016, 270-285; E. CUKANI, *On going Pristina - Belgrade talks*, cit.

Ahtisaari, in cui il ruolo principale è quello della realizzazione di una compiuta decentralizzazione.

Il nodo cruciale riguarda l'autonomia ed i poteri da riconoscere all'«Associazione dei comuni a maggioranza serba», comprendente 10 centri. È proprio sul riconoscimento di tale *status* speciale a quei territori del Kosovo nei quali la comunità serba costituisce la maggioranza che si concentrano maggiormente i negoziati tra Belgrado e Prishtina, mediati dall'Unione europea.

### 3. *Le asimmetrie differenziali dei comuni nel Piano Ahtisaari*

La corretta attuazione del Piano Ahtisaari rimane di primaria importanza per la legittimità dell'indipendenza (pur se contestata) del Kosovo. Basti qui ricordare che la stessa dichiarazione d'indipendenza del Kosovo specifica che «[...] rispetta le raccomandazioni ed accetta gli obblighi derivanti dal Piano Ahtisaari, i cui principi verranno incorporati nella Costituzione». In attuazione di tale obbligo, in effetti, l'art. 143 della Costituzione del 2008 ha incorporato il Piano riconoscendo allo stesso una superiorità gerarchica<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> L'art. 143 della Costituzione del Kosovo del 2008 stabilisce che «1. *All authorities in the Republic of Kosovo shall abide by all of the Republic of Kosovo's obligations under the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement dated 26 March 2007. They shall take all necessary actions for their implementation.* 2. *The provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement dated 26 March 2007 shall take precedence over all other legal provisions in Kosovo.* 3. *The Constitution, laws and other legal acts of the Republic of Kosovo shall be interpreted in compliance with the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement dated 26 March 2007. If there are inconsistencies between the provisions of this Constitution, laws or other legal acts of the Republic of Kosovo and the provisions of the said Settlement, the latter shall prevail.*».

Previsione, quest'ultima, che, a seguito della fine della supervisione internazionale del Kosovo nel 2012, è stata emendata<sup>52</sup>.

Nel Piano Ahtisaari, così come nelle previsioni della Costituzione e nelle relative leggi specifiche, la spinosa questione delle rivendicazioni autonomistiche della popolazione serba viene inserita all'interno della cornice della decentralizzazione. Pur non impiegando la formula di «autonomia politica territoriale», tuttavia, vengono riconosciute alle unità territoriali di base (comuni), nelle quali la comunità serba costituisce la maggioranza, competenze differenziate rispetto alle altre unità locali. Il Piano Ahtissari stabilisce che a tutti i comuni a maggioranza serba debbano essere riconosciute, in maniera asimmetrica, competenze proprie ed esclusive nei campi della cultura e della polizia locale<sup>53</sup>. A tali competenze si affianca il riconoscimento di competenze proprie ed esclusive ulteriori, applicabili solo per alcuni comuni (Nord Mitrovica, Gracanica e Strpce), sempre a maggioranza serba, nel settore della sanità e si riconosce un'Università indipendente operante solo in lingua serba per il Nord Mitrovica. In aggiunta, viene prevista la formazione di 5 nuovi comuni e l'ampliamento di uno dei comuni esistenti, nei quali i serbi costituiscono la maggioranza della popolazione<sup>54</sup>. Il Piano, infine, riconosce ai suddetti enti il diritto di ricevere finanziamenti e di concludere accordi direttamente con Belgrado, prevedendo

---

<sup>52</sup> Emendamento N. 4 del 2012, pubblicato nella Gazz. Uff. della Repubblica del Kosovo nr. 25/07 Settembre 2012. Emendamento disponibile in <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702>.

<sup>53</sup> Articolo 4, III Sezione del piano Ahtisaari.

<sup>54</sup> Nello specifico, si tratta dei comuni di Mitovica/North Mitrovica, Gracanice, Ranillug, Partesh, Kllokote/Verboce e Novobo.

la necessità di un'approvazione successiva da parte del Ministero della Pubblica Amministrazione Locale del Kosovo<sup>55</sup>.

4. *Autogoverno locale a livello unico ma differenziato: la legge sull'autogoverno locale*

L'effettiva attuazione delle suindicate previsioni del Piano Ahtisaari viene regolamentata dalla legge sull'Autogoverno locale del 20 febbraio del 2008<sup>56</sup>.

La legge definisce le unità locali di base (municipalità) quali unità composte dai cittadini del Kosovo e dalle comunità presenti su un territorio specifico. All'unità territoriale così definita spetta l'esercizio di quei poteri di autogoverno non esplicitamente riservati dalla legge alle autorità centrali (art. 4). Attualmente, pertanto, formalmente la struttura organizzativa territoriale in Kosovo è ad un unico livello composta da 38 municipi, numero questo relativamente alto se si tiene presente l'esigua estensione territoriale dello Stato. Ogni unità territoriale locale elegge l'Assemblea ed il proprio sindaco ed adotta il proprio Statuto. Nell'esercizio dei loro poteri di autogoverno, le municipalità devono creare condizioni appropriate affinché tutte le comunità possano esprimere, preservare e sviluppare le loro identità nazionali, etniche, culturali, religiose, linguistiche (art. 4.3.). Si stabilisce che l'uso delle lingue, a livello municipale, debba avvenire in concordanza con la legge sull'uso delle

---

<sup>55</sup> Art. 10.1, III Sezione, del Piano Ahtisaari. Sull'attuazione del processo di decentrazione previsto dal Piano Ahtisaari cfr. R. UKIMERAJ, *The implementation of Kosovo's Action Plan on Decentralization*, in *RIT Centre for Multidisciplinary Studies*, 2011, 47 ss.; A. BEHA, *Decentralization in Kosovo: A Challenge to Deal With*, in *17 Journal of Peace, Conflict and Development*, 2011, 24-42.

<sup>56</sup> (*Ligji per vetqeverisjen lokale*), L. nr. 03/L-040.

lingue, che prevede che a livello locale, qualora sia parlata da almeno il 10% della popolazione locale, la lingua minoritaria acquisisce il grado di ufficialità.

I municipi esercitano le loro competenze conformemente al principio di sussidiarietà, essendo distinte le competenze in esclusive, delegate e *avanzate*. L'ultima tipologia di competenze viene prevista solo per determinati municipi a maggioranza serba. Così, ai municipi di Mitrovicë/Nord Mitrovica, Graçanicë/Gracanica, Shtërpçë/Štrpce vengono riconosciute competenze avanzate nei settori della sanità e solo a quello di Nord Mitrovica si riconoscono competenze avanzate anche nel settore dell'istruzione universitaria. In aggiunta, l'art. 22 della legge sull'Autogoverno locale stabilisce che tutte le municipalità, nelle quali la comunità serba costituisce la maggioranza della popolazione locale, hanno competenze avanzate in campo culturale, inclusa la protezione e la promozione della cultura e dell'eredità religiosa serba, nonché nella selezione dei membri del corpo di polizia<sup>57</sup>.

In maniera ambiziosa, la legge in esame riconosce la possibilità di una cooperazione tra municipalità all'interno dello Stato; la possibilità, previa approvazione del Ministero sull'autogoverno locale, di una cooperazione diretta con la Serbia; nonché la possibilità della formazione di Associazioni di municipi. A queste ultime, infine, in maniera confusa e senza ulteriori specificazioni, viene riconosciuta la possibilità di cooperare con associazioni internazionali e autorità locali<sup>58</sup>.

Conformemente a quanto previsto nel Piano Ahtisaari, pertanto, la legge in esame disegna un autogoverno locale *a livello unico ma differenziato*, riconoscendo maggiori poteri asimmetrici a determinati comuni, proprio in virtù della particolare composizione del corpo sociale locale, ossia del gruppo serbo che in tali comuni costituisce la maggioranza della popolazione locale.

---

<sup>57</sup> Art. 23 della l. sull'Autogoverno locale.

<sup>58</sup> Si vedano gli artt. 33-33 della l. n. 03/L-040.



5. *L'Associazione dei comuni a maggioranza serba nei negoziati tra Belgrado e Prishtina*

In aggiunta al riconoscimento di tali poteri asimmetrici derivanti dalla legge sull'autogoverno locale sotto la supervisione dell'UE per la normalizzazione dei rapporti tra Serbia e Kosovo, secondo gli accordi conclusi nel 2013 e nel 2015, le parti hanno concordato la formazione di un'«Associazione di comuni a maggioranza serba»<sup>59</sup>. Si tratta di una super-entità territoriale, individuata sulla base di una identità minoritaria specifica, quella serba, che a livello locale deve costituire la maggioranza della popolazione. L'Associazione, così individuata, deve «rappresentare gli interessi collettivi della comunità serba in Kosovo»<sup>60</sup>. All'interno della stessa, i municipi rimangono le unità locali di base, garantendo la possibilità di partecipazione o di libera

---

<sup>59</sup> I negoziati per la conclusione dell'Accordo vennero avviati con la sigla di una Cornice di Accordo tra gli allora Primo ministro serbo Ivica Dačić e quello kosovaro Hashim Thaci già il 19 aprile del 2013. Seguito da una lunga fase di negoziati tecnici, dopo un primo rifiuto di approvazione del testo dell'Accordo da parte dei Parlamenti dei due Stati, è stato pubblicato il testo integrale dell'Agreement, siglato il 25 agosto del 2015. I testi dei due accordi ai quali si fa riferimento sono disponibili sul sito ufficiale del Governo della Repubblica del Kosovo, *Summary of The Brussels Agreement Package*. Per una prima analisi dei punti salienti dell'Agreement cfr. A. BEHA, *Disputes over the 15-point agreement on normalization of relations between Kosovo and Serbia*, in *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 2015; F. BIEBER, *The Serbia-Kosovo Agreements: An EU Success Story?*, in *Review of Central and East European Law*, vol. 40, Iss. 3-4, 2015, 285-319.

<sup>60</sup> Così come stabilito dall'art. 9 dell'Accordo «Associazione dei comuni a maggioranza serba: principi generali», raggiunto il 25 agosto del 2015.

uscita dall'Associazione. Per esercitare le proprie competenze<sup>61</sup>, l'Associazione può eleggere delle proprie istituzioni (un Presidente, un Vicepresidente, l'Assemblea ed il Consiglio<sup>62</sup>). Si specifica, inoltre, che l'Associazione deve integrarsi negli strumenti statali centrali per la rappresentazione delle comunità, in *primis* nel Consiglio per le comunità, ottenendo così un inserimento diretto nella struttura statale.

A presidio della natura multietnica del corpo sociale anche a livello sub-statale, viene stabilito che, per ciascuna comunità minoritaria presente, ci deve essere almeno un rappresentante che partecipi direttamente al Consiglio dell'Associazione. Si stabilisce, infine, che la Repubblica della Serbia provvederà ad offrire assistenza finanziaria all'Associazione.

Si tratta, dunque, di un'entità che ha un impatto rilevante sull'intera organizzazione politica e sulla struttura dell'organizzazione territoriale del Paese.

Rimane incerta la natura dell'Associazione, specialmente laddove gli accordi usano un linguaggio ambiguo riconoscendo alla stessa il potere di esercitare alcuni diritti in «modo pieno»<sup>63</sup>, oppure quando riconoscono alla stessa il potere di demandare ai municipi alcuni diritti e non il contrario.

---

<sup>61</sup> L'Associazione, in quanto organo di cooperazione inter-municipale, deve coordinare gli interessi dei municipi che ne fanno parte, nei settori della democrazia locale, dell'educazione, della sanità, della pianificazione rurale ed urbana, del ritorno degli sfollati, della ricerca, dello sviluppo e della cultura. L'art. 7 dell'Accordo del 2013 prevede anche la formazione di una sorta di "polizia regionale", rafforzando ulteriormente le competenze estese, che a tal proposito la legge sull'Autogoverno locale riconosceva solo ad alcuni dei comuni a maggioranza serba.

<sup>62</sup> Art. 3 dell'Accordo del 2013.

<sup>63</sup> Previsti specialmente nell'area dello sviluppo dell'economia locale, dell'educazione, della sanità, rispettivamente dai punti b, c, d, e, dell'art. 4 dell'Accordo del 25 agosto del

In effetti, posto che in linea con la Carta europea per l'autogoverno locale, generalmente tutti i tipi di Stato, in base al principio di sussidiarietà, tendono a riconoscere al potere locale il compito di occuparsi degli affari di carattere locale, solo nel tipo di Stato federale, di solito, le competenze relative al governo locale spettano agli Stati membri.

Si specifica, inoltre, che rimangono in capo all'Associazione poteri pieni di coordinamento e supervisione nelle aree dello sviluppo economico, pianificazione urbana e rurale, educazione, sanità e cultura<sup>64</sup>. Ciò che rende inaccettabile, per la parte kosovara della formazione dell'Associazione, è proprio questo *transplant* dei poteri dal governo locale direttamente in capo all'Associazione e il fatto che solo in subordine quest'ultima "può" demandare ai comuni alcuni dei poteri, continuando a rimanere una prerogativa dell'Associazione l'esercizio dei poteri principali.

Non può non notarsi, in effetti, che a prescindere dall'nome «Associazione dei comuni», i poteri *propri/pieni* rimangono una prerogativa dell'entità politico territoriale intermedia e non dei singoli comuni che decidono di associarsi per dar vita ad essa.

Su tali premesse e tenendo presente anche le competenze specifiche e aggiuntive di cui già godono i comuni a maggioranza serba in Kosovo, l'Associazione dei comuni a maggioranza serba si avvicina molto se non addirittura eccede i requisiti dell'autonomia territoriale. Questo non tanto laddove prevede una cooperazione diretta con la Serbia – possibilità questa prevista da una serie di atti quali ad esempio l'art. 10 della Carta per l'autogoverno locale o gli artt. 18 e 19 della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali – ma laddove si pretende che il tutto, ivi compreso la partecipazione

---

2015. Pertanto, attraverso tali disposizioni, l'operato dell'Associazione non sarebbe più di mero coordinamento, estendendosi anche alle elencate competenze.

<sup>64</sup> Art. 4 del primo Accordo del 2013.

diretta alle istituzioni sovranazionali, avvenga al di fuori di qualsiasi tipo di intermediazione delle istituzioni dello Stato kosovaro<sup>65</sup>.

Nel dicembre del 2015, la Corte costituzionale della Repubblica del Kosovo ha dichiarato che molti degli elementi contenuti nell'Accordo, concluso appena 5 mesi prima della sua decisione, sono in contraddizione con le previsioni costituzionali della Repubblica. Nello specifico, la Corte ha ritenuto incostituzionali quelle previsioni che attribuivano competenze dirette ed esclusive all'Associazione, argomentando che l'Associazione stessa non può adottare decisioni al posto dei municipi, o comunque le stesse non possono essere trasferite da questi all'Associazione, la quale, dunque, non può sostituirsi ai municipi, rimanendo questi e non altre le unità basilari e uniche dell'autogoverno locale. Nel completare le sue argomentazioni, la Corte specifica anche che «l'Associazione deve essere istituita e che l'atto legale del governo deve tenere conto delle conclusioni della Corte»<sup>66</sup>.

#### 6. I “Belgrado-Prishtina 2023 on going talks”: *osservazioni conclusive*

Come sopra più volte specificato, la corretta attuazione degli Accordi si collega con la corretta concretizzazione delle previsioni del Piano Ahtisaari dal quale genera la stessa dichiarazione d'indipendenza del Kosovo.

Tuttavia, pur attuando in maniera soddisfacente le previsioni sulla decentralizzazione, la formazione dell'«Associazione», come prevista dagli Accordi del 2013 e del 2015, è rimasta lettera morta.

Da parte del Kosovo si teme che la differenziazione dei poteri politici di una entità territoriale intermedia direttamente collegata con Belgrado senza

---

<sup>65</sup> Si veda per tali asimmetrie, L. HAMZA, *Politics of Ethnic Accomodation: Decentralization, Local Governance and Minorities in Kosovo*, Zurigo, 2022, spec. 243-273.

<sup>66</sup> Corte cost. della Repubblica del Kosovo, decisione KO 130/15 del 23 dicembre 2015.

l'intermediazione delle autorità kosovare, congiuntamente ai generali elementi di *power sharing*, muterebbe lo schema del Kosovo, avvicinandolo per certi aspetti a una formazione federale, più simile alla struttura statale deformata della Bosnia ed Erzegovina (BiH)<sup>67</sup>. Tuttavia, se a lungo la questione veniva declinata come un mero problema interno bilaterale, la guerra in Ucraina e la mancata condivisione da parte della Serbia delle sanzioni UE contro la Russia (sua storica alleata) hanno rinnovato l'interesse internazionale per una soluzione accettabile nel più breve tempo possibile.

Il netto rifiuto del Piano franco-tedesco da ambedue le parti è stato seguito da una fitta attività di intermediazione da parte degli Alti rappresentanti dell'UE, portando all'approvazione di documenti conseguenziali.

Dopo i round di negoziati, il 27 febbraio del 2023 a Bruxelles e poi il 18 marzo a Ohrid è stato stipulato l'«*EU Proposal - Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia*»<sup>68</sup>, la proposta base. L'*Agreement* usa un linguaggio ambiguo in merito al riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo da parte della Serbia, laddove da una parte sottolinea «l'inviolabilità delle frontiere e del rispetto dell'integrità territoriale e della sovranità» e,

---

<sup>67</sup> Di fatto, quel che si teme è la creazione di una entità federale/confederale simile alla Repubblica Srbska all'interno della BiH. Sulle peculiarità del caso della BiH si veda J. WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina: dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?*, Padova 2009; sulle più recenti evoluzioni, invece, E. SKREBO, *La Corte costituzionale della Bosnia ed Erzegovina fissa i limiti alla modifica del riparto di competenze tra Stato centrale e entità federali*, in *DPCE Online* ([www.dpceonline.it/](http://www.dpceonline.it/)), v. 55, n. 4, jan. 2023, 2353 ss.

<sup>68</sup> Testo completo della proposta disponibile in [www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia\\_en](http://www.eeas.europa.eu/eeas/belgrade-pristina-dialogue-eu-proposal-agreement-path-normalisation-between-kosovo-and-serbia_en).

dall'altra, prevede che ciò avvenga «senza pregiudizio delle visioni opposte delle Parti su questioni fondamentali ivi incluso lo *status quo*»<sup>69</sup>.

Scendendo più in dettaglio si prevede il reciproco riconoscimento, tra gli altri, «dei passaporti e dei simboli nazionali» e il «rispetto dell'indipendenza, della sovranità e dell'integrità degli Stati così come del principio di autodeterminazione dei popoli». Inoltre, l'art. 4 dell'*Agreement* specifica che «nessuna delle due parti può rappresentare l'altra nella sfera internazionale. La Serbia non si opporrà all'adesione del Kosovo nelle organizzazioni internazionali». Un linguaggio volutamente sfumato che lascia aperta la porta del dialogo per il futuro riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo ma che ha incontrato le resistenze della Serbia.

L'art. 7 dell'*Agreement*, invece, prevede l'obbligo specifico del Kosovo di implementare la formazione dell'Associazione dei comuni a maggioranza serba. Tuttavia, il tono impiegato dai redattori, laddove specificano che l'Associazione avrà un «*appropriate level of self-management for the Serbian community in Kosovo and ability for service provision in specific areas, including the possibility for financial support by Serbia and a direct communication channel for the Serbian community to the Government of Kosovo*», ha scatenato la ferrea opposizione del governo Kurti.

Ad un netto rifiuto da parte kosovara di accettare il “nuovo Piano” si è affiancata da parte delle istituzioni europee la tattica del “bastone e della carota”: da una parte, il Kosovo ha potuto presentare domanda ufficiale di

---

<sup>69</sup> Preambolo del *EU Proposal Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia del 2023*.

adesione all'UE<sup>70</sup> e, dall'altra, è stata riconosciuta ai cittadini del Kosovo la *visa liberalization*<sup>71</sup>.

Se questo primo step di negoziati è stato raggiunto, la seconda parte – il piano di attuazione della proposta base – ancora oggi rimane oggetto di continui incontri tra la Commissione congiunta, come previsto dall'Accordo di Ohrid, con la mediazione dell'UE e dal Rappresentante degli USA per i Balcani occidentali<sup>72</sup>. L'ultimo incontro, tenutosi il 2 maggio del 2023, ancora una volta, ha visto sul tavolo dei negoziati 2 proposte opposte da parte di Prishtina e di Belgrado sulle singole modalità di implementazione effettiva dell'Associazione dei comuni a maggioranza serba in Kosovo<sup>73</sup>.

Pur rimanendo incerta la tempistica, negli *on going talks*, quel che viene ribadita da parte dei rappresentanti dell'UE è che la formazione dell'Associazione rimane la condizionalità specifica per il futuro europeo di ambedue le Parti.

In questo continuo minuetto del “*engagement without non recognition policy*”, si sviluppano le continue trattative per la normalizzazione dei rapporti tra il Kosovo e la Serbia. Tenendo presente che la

---

<sup>70</sup> Il *Stabilisation and Association Agreement (SAA)* tra il Kosovo e l'UE è in vigore dall'aprile del 2016.

<sup>71</sup> L'Accordo firmato il 20 aprile del 2023 prevede che dal 1° gennaio 2024 i cittadini del Kosovo possono liberamente viaggiare nell'area Schengen senza necessita di visti: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/visa-liberalisation-eu-adopts-visa-free-travel-kosovo-2023-04-20\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/visa-liberalisation-eu-adopts-visa-free-travel-kosovo-2023-04-20_en).

<sup>72</sup> Il *Joint Monitoring Committee*, presidiato dal Rappresentante speciale UE (Miroslav Lajčák) dall'Ambasciatore del Kosovo a Bruxelles (Agon Bajrami) e dal *Chief negotiator* Petar Petković per la Serbia, dovrebbe incontrarsi a Bruxelles con scadenza mensile per accordarsi sui singoli step dell'implementazione dell'*Agreement*.

<sup>73</sup> <https://www.balkanweb.com/analiza-e-rel-mosmarreshje-a-blerje-kohe-per-asociacionin/>.

“promessa/obbiettivo” rimane l’adesione all’UE, non può farsi a meno di notare che in base all’art. 49 TUE «ogni Stato» europeo che si ispiri e rispetti i valori europei può presentare la domanda per diventare membro dell’UE. Sulla domanda, una volta informati i Parlamenti nazionali, si deve, però, esprimere il Consiglio all’unanimità. E, a tal proposito, sono ben 5 gli Stati europei che ad oggi non hanno riconosciuto il Kosovo. La prospettiva del riconoscimento pieno dell’indipendenza del Kosovo, pertanto, rimane incerta.

L’unico punto fermo è l’obbligo dell’istituzione dell’Associazione dei comuni a maggioranza serba sulle cui differenziazioni competenziali le Parti si dovranno accordare.

Indubbiamente, come più volte qui si è cercato di mettere in evidenza, “l’*engagement without non recognition policy*” non può obbligare tutti gli Stati ad effettuare un riconoscimento della piena statualità delle entità ibride. Nel suo ruolo di negoziatore, tuttavia, l’UE indubbiamente ponendo “la normalizzazione delle relazioni tra Belgrado e Prishtina” al centro della prospettiva di adesione all’UE, dei passi in avanti per il reciproco riconoscimento delle parti gli sta compiendo. La soluzione di conflitti bilaterali quali prerequisito per l’adesione nell’UE, d’altro canto, in diversi casi ha dato dei risultati positivi in termini di pace e di reciproco riconoscimento. Basti pensare alla disputa sul nome tra Grecia e Macedonia del Nord o alla disputa tra Slovenia e Croazia in merito al Golfo di Pirano.

Indubbiamente, la negoziazione deve trovare un punto d’incontro tra le due parti. La formazione dell’Associazione pare sia il nocciolo duro per le contrapposte visioni, laddove, da ambedue le visuali, di fatto, il tutto rimane indissolubilmente connesso all’influenza di Belgrado in qualità di *kin State* negli Stati balcanici limitrofi. Ciò che si teme, di fatto, è che la Serbia – in maniera analoga al caso della BiH – usi l’Associazione non tanto per risolvere, quanto per tener vivo il conflitto bilaterale. Sotto tale prospettiva, pertanto, l’Associazione finisce per costituire più che altro un sintomo della maggiore



sottesa “questione serba”, e che riguarda, ancora una volta, la stabilità di tutta l’area balcanica e, pertanto, dell’Europa stessa.