

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in  
Scienze Politiche



EULEX: LA MISSIONE DELL'UNIONE EUROPEA  
SULLO STATO DI DIRITTO IN KOSOVO

*Relatore:* Prof. MARCO MASCIA

*Laureando:* ARJETA KOKOLLARI

matricola N. 2002172

A.A 2023/2024



*A mia mamma e a mio papà,*

*A mia sorella e a mio fratello,*

*A me stessa,*

*Ai miei sogni*



## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>3</b>
<b>CAPITOLO I – L’Unione europea in qualità di attore di sicurezza globale...</b>	<b>5</b>
1. La visione post-nazionale dell’Unione europea e il paradigma della <i>human security</i> : multidimensionalità e multilateralismo .....	5
2. Il <i>soft power</i> dell’Unione europea tra prevenzione, dialoghi e missioni .....	8
3. L’Unione europea nel contesto internazionale: le sfide e le aspirazioni.....	12
<b>CAPITOLO II – EULEX: un’analisi approfondita del ruolo operativo della missione</b> .....	<b>20</b>
1. Il Kosovo dalla crisi degli anni ‘90 all’intervento degli attori internazionali	20
2. La base legale, il mandato e la struttura operativa di EULEX.....	26
3. Il dispiegamento della missione .....	33
Polizia.....	33
Giustizia .....	39
Dogana .....	42
<b>CAPITOLO III – L’evoluzione di EULEX e gli ostacoli</b> .....	<b>45</b>
1. Le divisioni attorno alla questione della base legale: dal Piano Ahtisaari alla Risoluzione 1244.....	45
2. Il coordinamento tra EULEX e UNMIK.....	49
3. La fragile credibilità della missione: dallo scandalo corruzione al ruolo della criminalità organizzata .....	50

4. Il fattore ‘‘eroe di guerra’’ tra gli imputati dell’ <i>UÇK</i> .....	54
5. Il malcontento della comunità albanese e della comunità serba nei confronti di EULEX .....	57
6. Un compromesso strategico tra ‘‘Stabilocrazia’’ e ‘‘Depriorizzazione dello stato di diritto’’ .....	61
7. Contraddizioni e ambiguità: un bilancio finale .....	63
<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>68</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>71</b>
<b>SITOGRAFIA</b> .....	<b>77</b>

## INTRODUZIONE

L'Unione europea agisce come attore di sicurezza globale contribuendo al mantenimento della pace, alla prevenzione dei conflitti e al rafforzamento della sicurezza internazionale. A partire dal 2003 l'Unione Europea ha dispiegato operazioni di gestione delle crisi in tre continenti, quali espressione della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e della Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). Tra le maggiori missioni civili attuate nel quadro della PSDC, EULEX (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*) occupa il primo posto per funzioni e risorse impiegate ed è finalizzata alla realizzazione di un sistema istituzionale democratico, sostenibile, responsabile, multietnico e trasparente in Kosovo. La missione, avviata nel 2008 subito dopo la dichiarazione di indipendenza del neo-stato, si è interfacciata con forti difficoltà al momento della sua formulazione e durante il dispiegamento sul territorio. La guerra combattuta in Kosovo dal 1998 al 1999 e i successivi avvenimenti, dall'insediamento dell'UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*) fino alla proclamazione dell'indipendenza, sono stati causa di delicate tensioni tra alleanze internazionali contrastanti che si sono riproposte anche in vista dell'avvio di EULEX. Le divergenze interne tra gli stati membri dell'Unione europea hanno determinato significativi ostacoli per EULEX, inizialmente nella definizione di uno status neutrale per la missione e successivamente nel dispiegamento del personale internazionale. Oltre a ciò, il sensibile contesto locale non ha favorito l'integrazione della missione nel territorio, in primo luogo a causa del malcontento della comunità serba nel Nord del Kosovo e dello scetticismo della comunità albanese, quest'ultimo conseguente agli scandali di corruzione di cui la missione è stata spesso protagonista; in secondo luogo, a causa della difficoltà di integrare la missione in un contesto etnicamente frammentato. Tali riflessioni suscitano numerosi interrogativi circa il successo o il fallimento della più grande missione civile dell'Unione europea, sia riguardo all'efficacia nella costruzione dello stato di diritto kosovaro, sia in merito al dispiegamento delle capacità civili per permettere l'integrazione efficace e duratura dei valori dell'Unione europea.

Al fine di presentare tali aspetti la tesi parte da un quadro più ampio, delineato nel primo capitolo, che definisce il ruolo dell'Unione europea di attore civile di sicurezza globale in un panorama internazionale caratterizzato da minacce sempre più trasversali. Queste ultime hanno determinato la necessità di sviluppare un concetto di sicurezza multidimensionale e post-nazionale, ovvero il concetto di *human security*. Per garantire tale sicurezza è necessario sviluppare strategie e capacità civili e militari, le quali possono essere efficaci solo se implementate con coesione e coerenza. Nell'ambito delle missioni civili dispiegate dall'Unione europea lungo tale strategia, l'operato di EULEX in Kosovo è descritto dal capitolo due, che dedica una dettagliata analisi del mandato, dell'organizzazione e delle funzioni di EULEX nei tre pilastri operativi, ovvero polizia, giustizia e dogana. Infine, il terzo capitolo costituisce una riflessione critica sugli aspetti più problematici di EULEX, evidenziando innanzitutto la scelta di collocare la missione sotto l'ombrello delle Nazioni Unite, definendola neutrale in un contesto etnicamente frammentato come il Kosovo. Proprio lungo tale divisione etnica si è manifestato il malcontento locale. Inoltre, il capitolo affronta il conflitto tra stabilità e stato di diritto, tra aspetti tecnici e politici e tra retorica e pratica, delineando in tal modo le luci e le ombre di EULEX.

## CAPITOLO I

### L'Unione Europea in qualità di attore di sicurezza globale

#### 1. La visione post-nazionale dell'Unione europea e il paradigma della *human security*: multidimensionalità e multilateralismo

L'Unione europea si colloca nello scenario internazionale come soggetto deviante, in quanto attore che mira a superare il primato westfaliano dello stato e che sposta il fulcro del suo paradigma verso la tutela della persona. Questa impostazione orienta la sua azione esterna a difesa esplicita dei diritti umani, sostituendo il rispetto della dignità umana alla centralità della sovranità statale propria del paradigma realista-statocentrico delle relazioni internazionali. Infatti, l'Unione europea fa espressamente proprio il paradigma della *human security*, sviluppato nel quadro delle Nazioni Unite e definito nel quinto Rapporto sullo sviluppo umano stilato dal Programma delle Nazioni Unite sullo Sviluppo (UNDP) nel 1994: la *human security* è definita come la protezione dalle minacce croniche che mettono in pericolo la sicurezza umana «in relazione ad alcune categorie principali: sicurezza economica, sicurezza alimentare, sicurezza sanitaria, sicurezza ambientale, sicurezza personale, sicurezza nell'ambito della comunità, sicurezza politica (UNDP, 1994, p. 3) ». Nel suddetto rapporto lo UNDP caratterizza la *human security* tramite quattro pilastri fondamentali: l'universalità, in quanto essa riguarda tutte le nazioni del mondo e ogni tipo di minaccia; l'interdipendenza che connette le componenti della *human security* e le persone ad esse soggette; la prevenzione, in quanto strumento principale di azione; infine la centralità delle persone, della loro dignità e dei loro bisogni vitali, garantendo conseguentemente la libertà e la piena realizzazione dell'essere umano (UNDP, 1994, p. 22). La centralità della *human security* si può rinvenire già a partire dall'articolo 21 del Trattato sull'Unione europea, il quale stabilisce che l'azione esterna dell'Unione Europea si basa sui principi di universalità e indivisibilità dei diritti umani, sull'uguaglianza, sulla solidarietà, nonché sul rispetto della Carta delle Nazioni

Unite e del diritto internazionale (Unione europea, 2008), i quali richiamano a loro volta indubbiamente i valori essenziali enunciati dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea (Unione europea, 2008).

La Strategia europea in materia di sicurezza (ESS) del 2003 sottolinea in modo evidente le caratteristiche di interdipendenza e interconnessione che caratterizzano l'età contemporanea e delineano un concetto di sicurezza sempre più globale. Questo contenitore racchiude minacce rese sempre più complesse dalla globalizzazione, come il terrorismo, la proliferazione di armi di distruzione di massa, la criminalità organizzata e il cambiamento climatico, che possono sembrare isolate tra loro e lontane dal contesto europeo, sebbene costituiscano un continuo e imminente pericolo (Consiglio dell'Unione europea, 2003). A partire da questo documento si nota, pertanto, come le minacce poste al centro della strategia europea siano connesse a vari aspetti della sicurezza umana e non si riassumano in meri pericoli per i confini statuali, ma riguardino aspetti sempre più transnazionali e orizzontali, come altrettanto i cambiamenti climatici, la dipendenza energetica e la criminalità attraverso internet: minacce che intaccano non i confini territoriali dello stato, bensì i bisogni quotidiani primari dei cittadini, oltrepassando le frontiere nazionali. Infatti, secondo la prima "Relazione sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza – Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione" i diritti umani sono una componente fondamentale del nesso che collega lo sviluppo umano sostenibile alla sicurezza umana (Consiglio dell'Unione europea, 2008, p. 8). La strategia di sicurezza dell'Unione Europea si pone dunque in una connotazione post-nazionale, de-territorializzata e de-nazionalizzata. La Strategia globale dell'Unione europea per la politica estera e di sicurezza comune adottata nel 2016 considera nuovamente centrale la tutela dei bisogni e delle aspirazioni dei cittadini europei, i quali appaiono come protagonisti del documento in questione. Essa riprende il concetto di interdipendenza, poiché stabilisce che la sicurezza interna e quella esterna sono inevitabilmente connesse e reciproche. Inoltre, i principi chiave sui quali la strategia si fonda sono la democrazia, la pace, i diritti umani e gli obiettivi per uno sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (Consiglio dell'Unione europea, 2016). Ogni elemento dell'*acquis* europeo in

materia di sicurezza si colloca espressamente all'interno del quadro giuridico-istituzionale delle Nazioni Unite, fulcro di un sistema di *multi-level* e *supernational governance*. Esso è infatti il contesto perfetto al fine di sviluppare uno schema di rete interattivo tra attori di diversa natura, poiché la multidimensionalità della *human security*, la globalizzazione e l'interdipendenza delle sfide esigono l'esistenza di un sistema di collaborazione sempre più aperto e diversificato. Per questo motivo si è resa indispensabile la cooperazione interistituzionale soprattutto con le organizzazioni internazionali intergovernative come le Nazioni Unite, l'OSCE e il Consiglio d'Europa, le quali condividono in modo unanime il primato della *human security*. Altrettanti attori essenziali sono le organizzazioni della società civile, soprattutto in quanto attori di mediazione, anche nelle realtà dove non sussiste nessuna presenza internazionale o intergovernativa. Esse infatti giocano un ruolo chiave per il successo della *human security*, il quale dipende primariamente dalla reale possibilità di implementarne gli obiettivi a livello locale e rispondere concretamente ai bisogni fondamentali delle persone: questo è possibile grazie alla struttura transnazionale delle organizzazioni della società civile, alla loro attenzione e vicinanza al locale, alla loro capacità di organizzarsi tramite *network* globali e di conseguenza alla loro influenza sulle agende delle istituzioni internazionali. A partire proprio da questi attori l'Unione Europea ha sviluppato un dialogo civile sempre più strutturato e ampio, al fine di democratizzare il processo decisionale della Politica estera e di sicurezza comune/Politica di sicurezza e di difesa comune ed essere più vicini ai bisogni concreti dei cittadini. Più recentemente nel 2022 l'Unione Europea ha adottato un documento intitolato "*Strategic compass*", delineando i futuri passi che dovranno essere attuati entro il 2030 sul piano della politica di difesa e di sicurezza e che si sviluppa attorno a quattro pilastri, ovvero: agire in modo più rapido e deciso nei contesti di crisi; mettere in sicurezza i cittadini di fronte a minacce in continua evoluzione; investire nelle capacità e nelle tecnologie necessarie; collaborare con altri partner per raggiungere gli obiettivi comuni. Nel documento si riafferma molto chiaramente la necessità di rimanere «fortemente impegnati a promuovere e far avanzare la sicurezza umana, il rispetto e l'osservanza del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani e la protezione dei civili, compreso il personale

umanitario, in tutte le situazioni di conflitto» (Consiglio dell'Unione europea, 2022, p. 28). Inoltre, si ribadisce una visione europea multidimensionale, attenta ai numerosi aspetti della sicurezza e sempre al passo con le nuove minacce, come la strumentalizzazione dei migranti, la privatizzazione delle armi, la politicizzazione del controllo delle tecnologie sensibili, le dinamiche dei fallimenti di stato, il retrocedere delle libertà democratiche, gli attacchi al *cyber* spazio e all'alto mare, i cambiamenti climatici, i disastri naturali e le pandemie (Consiglio dell'Unione europea, 2022, p. 28).

Nel complesso l'approccio dell'Unione europea alla Politica estera e di sicurezza comune/Politica di sicurezza e di difesa comune può essere definito un approccio globale e post-nazionale; legalista, ovvero fondato sul diritto internazionale; multidimensionale, poiché investe la sicurezza nelle sue varie sfumature, da quella economica a quella ambientale; democratico, includendo nel processo decisionale non solo gli attori statali ma anche quelli non governativi; e infine multilateralista, il virtù del suo fulcro istituzionale nel contesto multilaterale delle Nazioni Unite (Mascia, 2010, p. 155).

## **2. Il *soft power* dell'Unione europea tra prevenzione, dialoghi e missioni**

L'Unione europea svolge a livello internazionale il ruolo di attore globale e di potenza civile principalmente orientata verso il *soft power*, ossia la capacità di influenzare l'ordine internazionale e interfacciarsi con le grandi minacce globali tramite strumenti non coercitivi, come la cooperazione con le organizzazioni internazionali intergovernative e non governative, per la prevenzione dei conflitti e la strategia del dialogo. Essa dispone, nonostante ciò, anche di strumenti militari, che ha cercato di adottare nel rispetto del suo ruolo di attore civile. La strategia europea di sicurezza (ESS) adottata nel 2003 pone come obiettivo primario la prevenzione dei conflitti tramite quattro diversi tipi di azione, di cui la prima è la prevenzione a lungo termine, all'interno della quale l'Unione europea ha stabilito alcune priorità strategiche da sviluppare nel rispetto di un approccio multidimensionale che si avvale di diversi strumenti: i partenariati con i paesi terzi;

gli accordi commerciali al fine di attenuare le asimmetrie dell'interdipendenza; la politica di cooperazione allo sviluppo per promuovere lo sviluppo economico sostenibile, la democrazia e il rispetto dei diritti umani; la clausola sui diritti umani<sup>1</sup> inserita negli accordi stipulati con i paesi terzi. L'Unione europea si avvale inoltre della prevenzione a breve termine, la quale si attua tramite meccanismi di allarme per rispondere in modo rapido ed efficace a situazioni d'emergenza (Consiglio dell'Unione europea, 2003, p. 39). Ulteriori strumenti sono il dialogo politico, l'adozione di sanzioni e l'invio di osservatori. Queste ultime risorse di cui dispone l'Unione Europea si sviluppano spesso all'interno di una strategia di dialoghi, che si articola nel dialogo sociale con i partner sociali europei; nel dialogo civile con gli attori di natura non statale; nel dialogo politico con paesi terzi, gruppi regionali e istituzioni internazionali; e nello specifico dialogo sui diritti umani (Mascia, 2010, p. 234). Risorsa aggiuntiva di azione dell'Unione europea sono le sue *capabilities*, ovvero le capacità civili e militari che sono dispiegate sul terreno per raggiungere gli obiettivi definiti dal Consiglio. Tali capacità sono state impiegate fino ad ora in qualità di risorse ai fini dell'attuazione di missioni per il mantenimento della pace. Le capacità militari comprendono due tipi di risorse: i *battlegroups*, ovvero strutture militari di risposta rapida composti ciascuno da 1500 soldati altamente formati e dispiegabili entro 10 giorni; attrezzature ed equipaggiamenti, impiegati nell'ambito terrestre, aereo, marittimo e spaziale; le forze multinazionali <sup>2</sup>costituite dagli stati membri dell'Unione europea ed esterni alle *capabilities* in senso stretto. Congiuntamente vengono utilizzate anche le risorse civili sono impiegate in sei aree prioritarie, ovvero: polizia, stato di diritto, amministrazione civile, protezione civile, monitoraggio delle missioni e supporto ai Rappresentanti speciali. Il dispiegamento di queste capacità ha permesso all'Unione europea di agire realizzando dal 2003 in tutto oltre 39 missioni militari e civili: oggi sono in corso 9 operazioni militari e 12 operazioni civili (The Diplomatic Service of the European

---

<sup>1</sup> La clausola sui diritti umani è una clausola che l'Unione europea ha inserito negli accordi stipulati con i paesi terzi fin dai primi anni '90: essa sancisce il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, in quanto valori essenziali dell'Unione europea. Se questa clausola viene violata, l'Unione europea si riserva il diritto di infliggere sanzioni o recedere dall'accordo.

<sup>2</sup> Le forze multinazionali sono forze di intervento rapido realizzate su iniziativa degli stati dall'ambito terrestre a quello marittimo. Esse sono esterne all'architettura istituzionale della PESC/PSDC, ma l'articolo 42, comma 3 del Trattato di Lisbona stabilisce che le forze multinazionali possono essere messe a disposizione dell'Unione europea.

Union, 2023). Le operazioni militari, nelle quali sono impiegate le risorse militari, sono mosse da obiettivi di interposizione, stabilizzazione, implementazione di accordi di pace, distribuzione di aiuti umanitari, protezione dei campi profughi, garanzia della sicurezza dei civili, dello staff delle Nazioni Unite e del personale delle associazioni umanitarie. Le missioni civili si distinguono invece in due sottocategorie in relazione agli obiettivi perseguiti: le missioni di polizia mirano ad assistere le forze di polizia locale per garantire l'ordine pubblico, lottare contro il crimine organizzato, potenziare le capacità gestionali e operative, formare il personale secondo le migliori pratiche, costruire la fiducia tra la popolazione, promuovere la cooperazione con gli stati confinanti nell'area della polizia; le missioni per lo stato di diritto e di monitoraggio perseguono l'intento di assistere le istituzioni del paese ospitante nel promuovere le riforme nel settore della giustizia penale, sulla base degli standard internazionali in materia di diritti umani, sostenere le autorità che gestiscono il sistema di giustizia penale, collaborare alla stesura di una nuova legislazione, incentivare la formazione dei funzionari della giustizia penale e potenziare il coordinamento all'interno dell'ordinamento giudiziario (Mascia, 2010, p. 216-228). Con particolare attenzione alle missioni militari, pur avvalendosi di risorse di natura militare, esse sono qualitativamente differenti dalle operazioni di guerra, poiché queste ultime hanno l'obiettivo di distruggere il nemico identificato come uno stato, un territorio, un esercito o una popolazione; al contrario le operazioni europee mirano in modo pacifico ad interporre tra le parti per stabilizzare la situazione di crisi riscontrata, implementare gli accordi di pace e contribuire a proteggere i civili coinvolti. Infatti, la stessa Unione europea, collocando la sua azione esterna nell'ambito del diritto internazionale e nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite, si astiene dalla guerra e dall'uso della violenza in ogni sua forma, a patto che essa sia indispensabile come meccanismo di autotutela. In qualsiasi caso la sua azione si attiene al rigoroso rispetto dei diritti umani, del diritto internazionale e del diritto internazionale umanitario. Pertanto, ogni missione di carattere militare che non si attenga a tali principi, non rientra nello spazio di legalità delineato dall'Unione europea e nel contesto giuridico-istituzionale in cui essa stessa agisce.

Le figure 1.1 e 1.2 che seguono forniscono un prospetto delle missioni civili e militari dispiegate dall'Unione Europea:

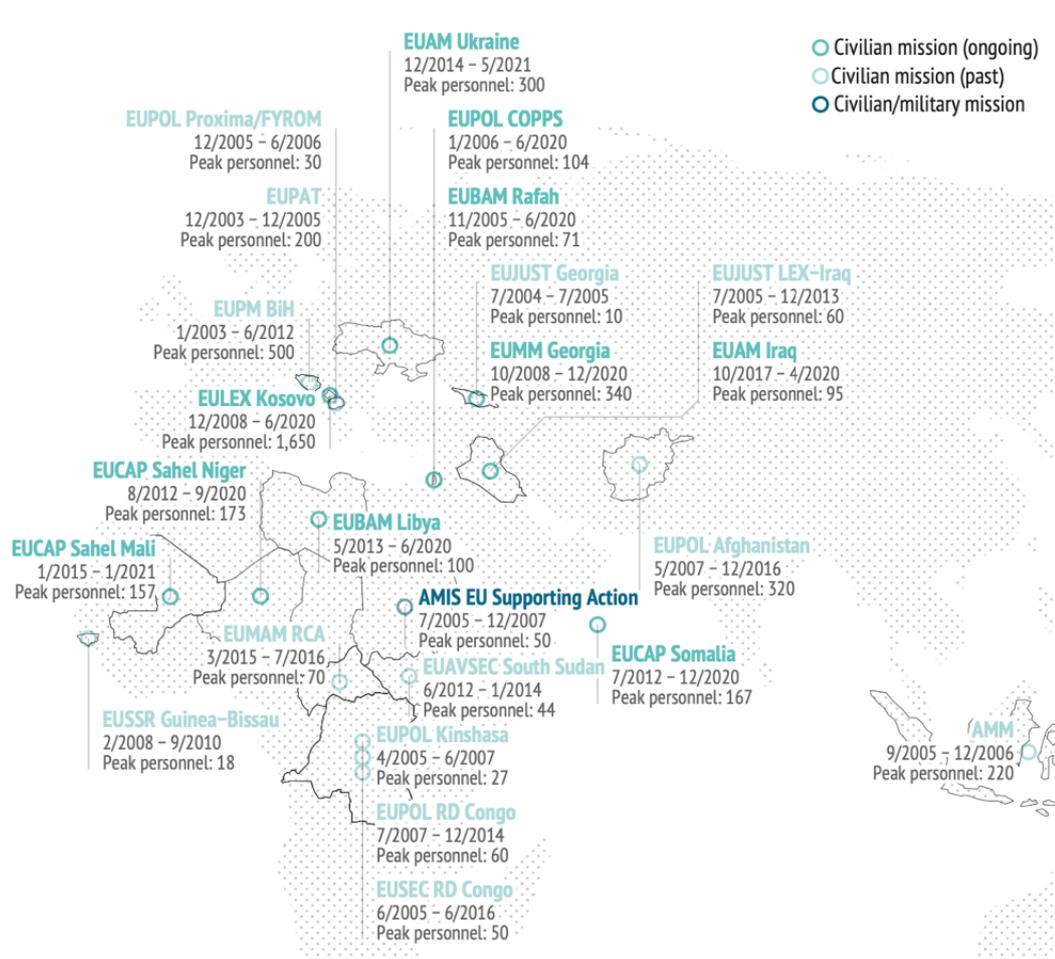


Figura 1.1 – PSDC missioni/operazioni civili- passato e presente (European Union Institute for Security Studies, 2020).

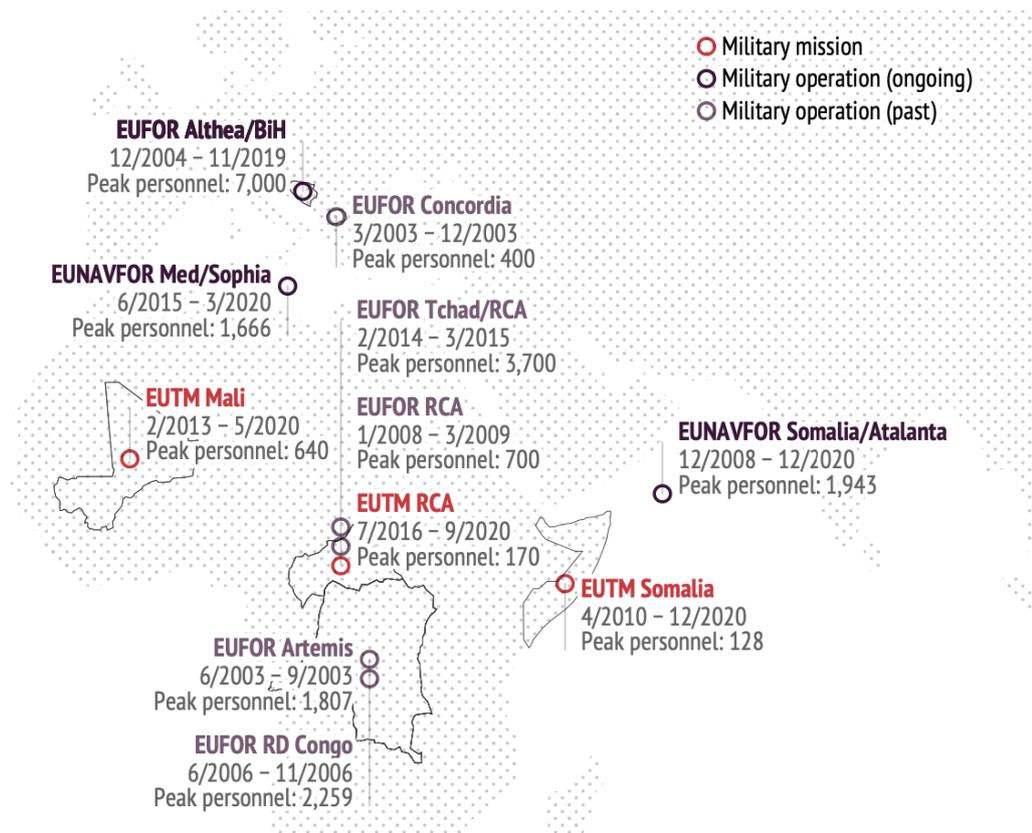


Figura 1.2 – PSDC missioni/operazioni militari – passato e presente (European Union Institute for Security Studies, 2020).

### 3.L’Unione europea nel contesto internazionale: le sfide e le aspirazioni

Il paradigma della *human security* che guida l’azione esterna dell’Unione europea spesso entra inevitabilmente in conflitto con le aspirazioni territoriali e nazionali non solo di molti stati terzi, ma anche dei suoi stessi stati membri. L’obiettivo dell’Unione europea è la creazione di un contesto politico interno solido e condiviso, che sappia esprimersi ad una voce unica nell’ambito internazionale. Nonostante i buoni propositi, sono state riscontrate numerose difficoltà nel trovare soluzioni condivise, impedendo all’Unione europea di presentarsi sulla scena politica internazionale come un soggetto unitario e coerente. Molte di queste difficoltà sono emerse in vista dell’operazione militare anglo-americana in Iraq. In tale occasione gli stati membri Danimarca, Gran Bretagna, Spagna, Portogallo, Italia e i paesi candidati all’adesione ovvero Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, dichiaravano il loro pieno supporto all’operazione militare guidata dagli Stati Uniti

d'America, in piena contrapposizione con la risoluzione P5\_TA (2003)0032 del Parlamento europeo che espressamente recitava:

Il Parlamento europeo esprime la propria opposizione nei confronti di ogni azione militare unilaterale e ritiene che un attacco preventivo non sarebbe conforme al diritto internazionale e alla Carta delle Nazioni Unite e porterebbe ad una crisi più profonda, con il coinvolgimento di altri paesi della regione; sottolinea che occorre fare tutto il possibile per evitare le azioni militari (Parlamento Europeo, 2003).

Questo tipo di atteggiamento minaccia inevitabilmente anche la credibilità esterna dell'Unione europea e la sua incidenza nel contesto delle relazioni internazionali. La Politica di sicurezza e difesa dell'Unione europea dipende necessariamente dalla volontà politica degli stati membri di darle seguito: la reticenza degli stati membri a cedere ulteriori competenze all'Unione europea ha ostacolato lo sviluppo di una solida politica europea in tale settore. La "*National Security Strategy*" (NSS) degli USA perseguita dall'amministrazione Bush (The white house, 2002) differiva notevolmente dalla "Strategia europea in materia di sicurezza" (Consiglio dell'Unione europea, 2003): la strategia statunitense concentra la propria attenzione sui cosiddetti *rogue states*, i quali in base alla NSS supportano le organizzazioni terroristiche, la "Strategia europea in materia di sicurezza" (ESS) del 2003 si concentra sugli stati falliti, sui conflitti regionali, sulla criminalità organizzata e sui problemi allo sviluppo. Infine, gli Stati Uniti prediligono un'azione unilaterale militare, anche preventiva, mentre l'Unione europea si impegna a muoversi in un contesto multilaterale nel rispetto del diritto internazionale e con azioni preventive ma non militari (Mascia, 2010, p.155-161). Queste divergenze delineano in modo evidente una netta linea di separazione tra le due strategie: da una parte una politica statunitense fortemente statocentrica e westfaliana, dall'altro una politica de-territorializzata e condannatrice delle operazioni di guerra. L'uso della forza e di strumenti militari è ritenuto legittimo nella ESS solo nel quadro della *human security* e dei principi del diritto internazionale, per cui le operazioni possono essere avviate e condotte solo se espressamente autorizzate da una risoluzione delle Nazioni Unite ai sensi dell'articolo 53 della Carta a livello sopranazionale (Conferenza delle Nazioni Unite sull'Organizzazione Internazionale, 1945). La

“*National Security Strategy*” (NSS) del presidente Obama si avvicina molto di più alla ESS, collocandosi nel contesto del multilateralismo e della cooperazione internazionale nella direzione della *human security*, anche tramite un partenariato attivo con l’Unione europea (The white house, 2010).

Un’ulteriore difficoltà significativa che ha segnato la possibilità di azione dell’Unione europea è stato il notevole divario tra le aspettative di azione e le capacità disponibili, sia in ambito militare che civile: se l’Unione europea vuole agire come attore globale deve sviluppare delle capacità più preparate e numerose. Dal punto di vista militare, l’Unione europea non dispone di un esercito proprio europeo, ma dipende dalle forze messe a disposizione dagli stati membri: il trattato sull’Unione europea all’articolo 42 stabilisce che gli Stati membri mettono a disposizione dell’Unione le capacità civili e militari per contribuire al conseguimento degli obiettivi definiti dal Consiglio (Unione europea, 2008). Il quesito più importante è comprendere se effettivamente gli stati membri dell’Unione europea abbiano una volontà politica abbastanza forte per rendere funzionale ed efficace la politica di sicurezza dell’Unione europea. La mancanza di volontà statale e le diverse culture strategiche degli stati hanno reso difficoltoso il raggiungimento di un consenso sul dispiegamento di forze militari: ad esempio i *battlegroups* non sono mai stati impiegati, anche se operativi dal 2007 (The Diplomatic Service of the European Union, 2017). Fondamentale è anche il rafforzamento delle capacità civili, soprattutto al fine di riuscire a far fronte alla crescente domanda rivolta all’Unione Europea in situazioni sempre più complesse e al fine di ridurre il cosiddetto *capability-expectations gap*. Il problema più grande riguarda la quantità e la qualità del personale messo a disposizione dagli stati membri: ad esempio il “*Operation Plans (OPLANs) for civilian CSDP missions*” mirava ad una fornitura di 1’173 unità di personale da parte degli stati nel 2016, ma solamente 885 posizioni sono state effettivamente coperte; oltre a ciò, manca personale formato, soprattutto negli ambiti più specialistici che richiedono funzioni di supporto altamente specializzate. Inoltre, molti stati sono riluttanti nel cedere risorse preziose e qualificate come giudici o esperti di diritto per le missioni europee, in quanto costituiscono personale scarseggiante anche a livello nazionale

(Dijkstra, 2018, p. 3). Nel 2018 è stato fatto un passo molto importante per rafforzare le capacità civili attraverso la formazione del “*Civilian compact*” per rendere queste capacità più efficaci, flessibili e armoniose con gli altri strumenti europei per la difesa in un ambiente di sicurezza in continuo cambiamento. Il “*Civilian compact*” ha fissato tre obiettivi da raggiungere:

- lo sviluppo di capacità civili più capaci e competenti, la disponibilità di maggiori contributi da parte degli stati membri per la preparazione e per le attrezzature e la possibilità di disporre di una percentuale più elevata di esperti nazionali inviati dagli stati come personale distaccato (almeno il 70% del totale del personale delle missioni)
- lo sviluppo di capacità più reattive, efficaci e flessibili tramite mandati e compiti modulabili, fasi di pianificazione e decisione più snelle e un rafforzamento del bilancio per le missioni, al fine di poter dispiegare una missione di massimo 200 persone in qualsiasi area operativa entro 30 giorni dalla decisione del Consiglio
- la creazione di capacità civili più coese

(European Union Institute for Security Studies, 2020, p. 138).

Nel 2022 con la presentazione del documento strategico denominato “*Strategic compass*” l’Unione europea ha posto l’obiettivo di istituire un *UE Rapid Deployment Capacity* entro il 2025, ovvero una forza modulare che permetta di dispiegare rapidamente fino a 5000 soldati in risposta ad una varietà di situazioni di crisi, rafforzare il comando, controllare l’organizzazione e promuovere un processo decisionale più veloce e flessibile. In aggiunta, l’Unione europea punta a rafforzare la sua azione in ambito marittimo, aereo e spaziale, espandendo le *Coordinated Maritime Presences* ad altre zone geografiche come l’area Indo-pacifica e sviluppando una *EU Space Strategy for security and defence*. In ambito militare uno degli obiettivi chiave è quello di migliorare la mobilità di queste risorse dentro e fuori l’Europa: rafforzare le infrastrutture di trasporto per promuovere la circolazione rapida delle truppe, degli armamenti e delle attrezzature per i dispiegamenti e le esercitazioni, accelerare e coordinare le procedure transfrontaliere, sostenere movimenti su larga scala con breve preavviso, investire nella digitalizzazione delle forze armate, sviluppare soluzioni all’avanguardia dal

punto di vista energetico per garantire la capacità di operare e rispondere anche in ambienti non permissivi, svolgere maggiori esercitazioni e simulazioni dal vivo (European Defence Agency, 2018). Inoltre, per far fronte alle nuove sfide, la strategia mira a sviluppare maggiori capacità per contrastare le minacce informatiche, la disinformazione e le interferenze straniere. A tal fine, lo *Strategic compass* programma lo sviluppo di una *EU Cyber Defence Policy* per migliorare la risposta agli attacchi informatici (Consiglio dell'Unione europea, 2022, p. 12).

Una crescita in termini di capacità è possibile in primo luogo se sono presenti le risorse necessarie per finanziare la ricerca e l'approvvigionamento dei mezzi civili e militari. La spesa complessiva per la difesa adottata dagli stati membri nel 2021 ammonta a 214 miliardi di euro. Ciononostante, nella maggior parte degli stati si è data forte priorità all'approvvigionamento di attrezzature già presenti sul mercato e pronte all'acquisto, mentre sono state dedicate meno risorse alla ricerca e allo sviluppo. Un dato positivo si riscontra nell'ammontare di 248 milioni di euro investiti nel 2021 come spesa collaborativa europea da parte degli stati membri, con un tasso di crescita rispetto al 2020 del 70% (Agenzia Europea per la Difesa, 2022, p. 17). Tuttavia gli stati considerano la cooperazione solo quando questa coincide con gli interessi nazionali, altrimenti tendono ad optare per soluzioni nazionali e fornitori non-UE. La figura 1.3 di seguito illustra l'ammontare di investimenti stanziati nel 2022 nei programmi di difesa da parte degli stati membri, a seconda che questi programmi siano condotti a livello nazionale o in cooperazione a livello europeo: solo il 18% degli investimenti totali è indirizzata ai programmi collettivi europei, rispetto al 52% che finanzia i progetti nazionali (Agenzia Europea per la Difesa, 2022, p. 6). Questo dato è segnale della necessità di una collaborazione più solida e costante tra gli stati membri.

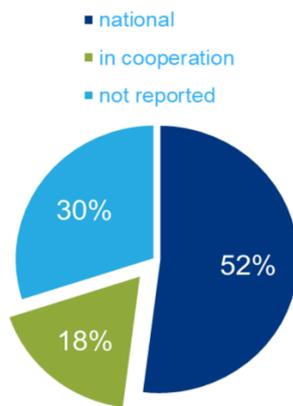


Figura 1.3 – Ripartizione degli investimenti tra i programmi per la difesa (Agenzia Europea per la Difesa, 2022)

Dal punto di vista istituzionale, la cooperazione strutturata permanente<sup>3</sup> potrebbe rivelarsi un meccanismo in grado di sviluppare una Politica di sicurezza e di difesa comune sempre più autonoma e svincolata dagli interessi degli stati membri. Questo strumento permetterebbe all’Unione europea di dotarsi di un unico comando sopranazionale europeo per condurre operazioni militari e civili; la sua formazione non richiede un numero minimo di stati e le decisioni vengono prese a maggioranza qualificata e non all’unanimità: questo potrebbe quindi essere un passo avanti per una PSDC più europeizzata e meno vincolata agli interessi nazionali, pur riconoscendo che le volontà politiche degli stati rimangono essenziali per il funzionamento di questa politica. Inoltre, è necessario un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo alle decisioni in tale settore, per garantire una maggiore legittimazione indiretta anche da parte dei cittadini europei. Attualmente, infatti, il ruolo del Parlamento europeo risulta essere marginale in questo ambito a differenza delle due istituzioni intergovernative per eccellenza, ovvero il Consiglio dell’Unione europea e il Consiglio europeo: il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all’Alto rappresentante, approva il bilancio relativo alle spese amministrative e

<sup>3</sup> La cooperazione strutturata permanente è un meccanismo introdotto dal trattato di Lisbona all’articolo 42, paragrafo 6 del Trattato sull’Unione europea: prevede la possibilità per i paesi membri dell’Unione europea di rafforzare la loro collaborazione nel settore militare. Consente quindi una accelerazione del processo di integrazione in tale settore.

operative della PESC/PSDC e deve essere regolarmente consultato e informato dall'Alto rappresentante sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali adottate, tuttavia non possiede un ruolo co-decisionale in materia.

Il carattere sopranazionale della Politica di sicurezza e di difesa comune potrebbe essere accentuato anche da un rafforzamento del ruolo delle organizzazioni non governative e degli attori della società civile, ovvero soggetti indipendenti dagli interessi nazionali, i quali operano secondo una logica *bottom-up* per lo sviluppo di un dialogo civile più strutturato e costituiscono risorse ricche di informazioni.

Un ulteriore aspetto da analizzare riguarda il rapporto dell'Unione europea con la NATO, organizzazione militare a cui numerosi stati europei partecipano attivamente. L'Unione europea non si pone in antitesi con la NATO, in quanto l'articolo 42 del Trattato di sull'Unione europea stabilisce che:

la politica dell'Unione a norma della presente sezione non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi di alcuni Stati membri, i quali ritengono che al loro difesa comune si realizzi tramite l'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico (NATO), nell'ambito del trattato dell'Atlantico del Nord, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto (Unione europea, 2008, Trattato sull'Unione europea - articolo 42)

In questo contesto risulta fondamentale un coordinamento con la NATO e una corretta divisione del lavoro: già nel 2002 sono stati siglati gli accordi di Berlin Plus a Bruxelles al fine di sviluppare un partenariato più flessibile tra queste due organizzazioni, regolando sotto un punto di vista prevalentemente tecnico la cooperazione reciproca, la consultazione e la messa a disposizione di mezzi NATO per le operazioni militari dispiegate dall'Unione europea (Unione europea, NATO, 2002). Per delineare una corretta divisione del lavoro, risulta necessario sottolineare la distinzione primaria delle nature intrinseche dell'Unione Europea e della NATO: quest'ultima è un'alleanza a carattere primariamente militare che costruisce la sua stessa struttura attorno agli obiettivi militari perseguiti; mentre l'Unione europea è un'organizzazione che si occupa di una vasta gamma di ambiti, come la sicurezza

in tutte le sue versioni da quella economica a quella ambientale, la gestione delle crisi, i diritti umani e lo sviluppo umano. Per l'Unione europea l'uso del potere militare risulta essere funzionale all'attuazione del paradigma della *human security* ed è considerato uno strumento di *extrema ratio* da attuare solo dopo aver dispiegato le risorse politiche, economiche, diplomatiche e civili. Dunque, come si evince dal quadro generale europeo delineato fino a questo punto, l'Unione europea si contraddistingue nella sua azione in quanto attore *law-and-norm based* (Wood, 2009, p. 113-128), in contrapposizione alla prospettiva *military-and-war based* propria della NATO.

## CAPITOLO II

### **EULEX: un'analisi approfondita del ruolo operativo della missione**

#### **1.1 Il Kosovo dalla crisi degli anni '90 all'intervento degli attori internazionali**

La storia recente del Kosovo è stata segnata da una lunga serie di ostilità e da un violento conflitto con la Serbia, i quali hanno portato alla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo, proclamata unilateralmente il 17 febbraio 2008. Attualmente lo status di indipendenza del Kosovo è stato ufficialmente riconosciuto da 101 dei 193 membri delle Nazioni Unite e da 22 stati membri dell'Unione europea: tra coloro che vi si oppongono fermamente sono presenti Spagna, Cipro, Romania, Slovacchia, Grecia, Russia, Cina e Serbia. Le relazioni con la Serbia sono sempre state conflittuali e originano sostanzialmente da una differenza etnica tra le due popolazioni. Il Kosovo è popolato per il 92,9% da albanesi, mentre l'1,5% degli abitanti è di etnia serba (Freedom Anatomy, 2023). Nonostante questa disparità numerica, i nazionalisti serbi considerano il Kosovo la culla della loro nazione e provincia appartenente al loro territorio, mentre la comunità albanese ha sempre rivendicato l'indipendenza e un autogoverno separato da Belgrado. Il Kosovo aveva ottenuto a partire dal 1974 il diritto all'autogoverno locale, revocato successivamente dal presidente serbo Milošević nel 1989. Tra il 1990 e il 1992 il regime di Milošević ha consolidato sempre di più il tema della Serbia unita e ha fatto varare circa 32 leggi e 470 decreti riguardanti l'autonomia del Kosovo, con i quali venne limitato l'uso della lingua e dei simboli albanesi, venne riaffermato il potere del Ministero degli interni serbo e della polizia serba sul territorio kosovaro, fu sciolto il governo autonomo, i media locali vennero posti sotto il controllo di Belgrado e venne istituito un sistema educativo uniforme, incentrato sulla cultura serba ed erogato solamente in lingua serba. Queste misure hanno fomentato maggiormente il desiderio nazionalista di un'indipendenza definitiva da parte della popolazione albanese (Lenses of Analysis, 2001). Guidati dal pacifista Ibrahim Rugova, gli albanesi avevano di conseguenza creato una società parallela tramite la resistenza civile al di fuori dello stato legale, con una propria amministrazione, proprie scuole, propri centri sanitari e una propria economia. La successiva implementazione dell'accordo stipulato il 1° settembre del 1996 tra Rugova e

Milosevic, riguardante principalmente il sistema di istruzione, aveva causato violente ribellioni sia da parte degli studenti albanesi che di quelli serbi, generando un clima di tensione culminato con l'uccisione di venti albanesi del clan Jashari l'8 marzo 1998. Il capo del clan Adem Jashari era considerato un punto di riferimento per la comunità albanese, in quanto comandante dell'Esercito di liberazione del Kosovo, in albanese *Ushtria çlirimtare e Kosovës (UÇK)*, composto da circa 40'000 combattenti.

La conseguente escalation del conflitto generò le preoccupazioni dell'ambiente internazionale, che si mosse al fine di trovare un accordo per terminare le continue violenze che causavano costanti morti specialmente tra i civili. Il primo tentativo dell'ambasciatore americano Christopher Hill di riappacificare le due parti fallì: egli aveva proposto il riconoscimento di un'autonomia sostanziale del Kosovo all'interno dei confini della Federazione Jugoslava e l'occupazione della provincia dalle forze NATO, in qualità di garante per l'applicazione degli accordi. Successivamente i paesi del Gruppo di contatto (Stati Uniti, Italia, Gran Bretagna, Francia, Germania, Russia) decisero di attivarsi per giungere ad un accordo risolutivo sullo status del Kosovo e avviarono i negoziati di Rambouillet, prevedendo il cessate il fuoco immediato, un periodo di transizione sotto il protettorato della NATO per trovare una soluzione pacifica sul futuro del Kosovo, il divieto di dichiarazione unilaterale di indipendenza di quest'ultimo e il divieto all'annessione del Kosovo ad altri stati confinanti. Nel frattempo, il comandante dell'*UÇK* Hashim Thaçi aveva dato inizio ad un governo provvisorio, durante il quale il segretario di stato americano Albright riuscì a convincere gli albanesi a firmare l'accordo di Rambouillet, promettendo di riconsiderare la questione dell'indipendenza al termine di tre anni, ma le concessioni americane non vennero avallate da Russia e Gran Bretagna e furono contestate anche dalla delegazione serba che si ritirò dalle trattative (Ledda M., 2009, p. 8-10). L'obiettivo primario dei negoziati consisteva nel fermare una guerra sanguinosa e violenta, che si era trasformata da un lato in una vera e propria pulizia etnica nei confronti del popolo albanese; d'altra parte non mancavano crimini di guerra commessi dalle stesse forze albanesi: i civili uccisi in Kosovo ammontano a 8'676 albanesi, 1'196 serbi e 445

appartenenti ad altre etnie (*The Humanitarian Law Center, The Humanitarian Law Center Kosovo*, 2015); 863'000 albanesi sono stati costretti ad abbandonare il Kosovo (OSCE, 1999, Parte III, capitolo 14, p. 169-170) e 230'000 civili serbi e appartenenti ad altre etnie sono risultati sfollati (Judah T., 2008). Dopo il fallimento dei tentativi di riappacificazione, al fine di fermare queste violenze, la NATO avviò l'operazione *Allied Force* il 24 marzo del 1999 durata due mesi, consistente in una massiccia campagna di bombardamenti aerei contro la Repubblica federale di Jugoslavia guidata da Milosevic. I bombardamenti si conclusero con la firma dell'accordo di Kumanovo tra la NATO e la Repubblica Federale di Jugoslavia: esso sanciva il ritiro delle forze jugoslave dal Kosovo e la loro sostituzione da parte di una missione internazionale. Quest'ultima venne autorizzata dalla risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la quale prevedeva l'istituzione di una forza civile di sicurezza con funzioni amministrative e di *peacebuilding*, al fine di supportare la costruzione e il rafforzamento delle istituzioni kosovare e sostenere il processo di definizione dello status del Kosovo nel rispetto degli accordi di Rambouillet. La risoluzione prevedeva:

- Immediata e concreta fine della violenza e della repressione nel Kosovo;
- Ritiro dal Kosovo delle forze militari, di polizia e paramilitari;
- Dispiegamento in Kosovo di presenza internazionali civili e di sicurezza, sotto la guida delle Nazioni Unite, in grado di garantire il raggiungimento degli obiettivi comuni;
- Stabilire un'amministrazione ad interim del Kosovo da far stabilire dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per assicurare le condizioni pacifiche e di normalità di vita per tutti i cittadini del Kosovo;
- Il sicuro e libero ritorno a casa dei rifugiati e degli sfollati e il libero accesso al Kosovo per le organizzazioni umanitarie;
- Un processo politico volto ad un accordo politico quadro che preveda una sostanziale autonomia del Kosovo, tenendo pienamente conto degli accordi di Rambouillet e dei principi di sovranità e di integrità territoriale della Repubblica Federale di Jugoslavia e degli altri Paesi della regione, nonché la smilitarizzazione dell'UCK  
(Consiglio di Sicurezza, 1999)

Dal 1999 la presenza internazionale in Kosovo iniziò ad affermarsi in modo sempre più significativo. In primo luogo, a partire dal 12 giugno 1999 venne dispiegata la

missione ONU-KFOR congiunta tra Nazioni Unite e NATO, con la quale fu istituito la *Kosovo Force* (KFOR), cioè una forza militare multinazionale internazionale guidata dalla NATO per il ristabilimento dell'ordine e della pace. In aggiunta, venne avviata la missione UNMIK (*UN Interim Administration of Kosovo*), con il compito di amministrare il Kosovo in quanto provincia autonoma della Serbia e in qualità di protettorato delle Nazioni Unite.

Nel 2005 l'inviato speciale delle Nazioni Unite Kai Eide era stato incaricato di redigere un rapporto che analizzasse la situazione del Kosovo dal termine del conflitto e il quale ne aveva delineato un quadro complesso. Al termine del conflitto era stato evidenziato un vero e proprio vuoto istituzionale, che già sei anni dopo aveva registrato significativi progressi nella ricostruzione delle istituzioni e nella definizione di un quadro giuridico solido. La minoranza serba si era organizzata autonomamente con strutture parallele per la sanità e l'istruzione e rifiutava di partecipare alle istituzioni kosovare. La mancanza di capacità nel far rispettare la legge a tutti i livelli istituzionali ostacolava lo stato di diritto, il quale risultava non sufficientemente radicato e i meccanismi per farlo rispettare non erano abbastanza sviluppati. Il servizio di polizia del Kosovo si stava sviluppando occupandosi di compiti sempre più complessi; tuttavia, esso non era in grado di affrontare i crimini di natura più grave o quelli di natura etnica. Il sistema giudiziario era la struttura istituzionale più debole e la lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione era fortemente ostacolata dalla solidarietà familiare o dei clan e dall'intimidazione dei testimoni, delle stesse forze dell'ordine e dei funzionari giudiziari. La comunità albanese dimostrava di essere più fiduciosa e assertiva e stava modellando progressivamente la propria identità, in contrasto con la comunità serba, la quale veniva considerata uno strumento di Belgrado e quindi una minaccia al futuro del Kosovo. La comunità serba stava lottando per preservare la propria identità, insieme alle altre minoranze presenti nel territorio, le quali risultavano emarginate da un contesto spesso loro ostile. Secondo Eide era urgente e non poteva più essere rimandata la questione della definizione di uno status per il Kosovo e risultava quindi necessaria una presenza internazionale forte che fosse in grado di supportare il processo di definizione di un nuovo status e mantenere un contesto di pace per

uno sviluppo continuo del territorio. Eide si era infatti rivolto all'OSCE, alla NATO e all'Unione europea (Consiglio di Sicurezza, 2005).

Intanto i tentativi di raggiungere un accordo continuavano e nel 2006 le delegazioni di Belgrado e di Prishtina si sono incontrarono a Vienna per discutere la questione dell'indipendenza, con la mediazione di Ahtisaari e Albert Rohan, diplomatico austriaco: l'incontro non ha portato ad un accordo, poiché le posizioni delle due parti erano radicalmente distanti. L'inviato speciale delle Nazioni Unite Martti Ahtisaari aveva precedentemente redatto il "*Comprehensive proposal for the Kosovo status settlement*", nel quale si stabiliva che il Kosovo sarebbe dovuto diventare una società multi-etnica, guidata da un autogoverno democratico e rispettoso dello stato di diritto, possedere una propria costituzione, esercitare il diritto di negoziare, di concludere accordi internazionali e di partecipare alle organizzazioni internazionali, avere i propri simboli nazionali come una bandiera ed un inno e organizzare libere elezioni politiche (Consiglio di Sicurezza, 2007). Ahtisaari sosteneva che la soluzione più ragionevole per superare lo stato di limbo del Kosovo era il riconoscimento della sua indipendenza, supervisionata inizialmente dalla comunità internazionale. Inoltre esso prevedeva una presenza maggiore dell'Unione europea, tramite una missione di polizia e sicurezza che avrebbe dovuto guidare e fornire consulenza in tutte le aree inerenti lo stato di diritto: l'Unione europea doveva avere il diritto di indagare e perseguire reati sensibili in modo indipendente, come quelli inerenti la criminalità organizzata, i crimini inter-etnici, la criminalità finanziaria e i crimini di guerra; avrebbe esercitato anche un limitato potere esecutivo per garantire che le istituzioni per lo stato di diritto fossero efficaci e funzionali, in ambiti come il controllo delle frontiere e il mantenimento dell'ordine. Ahtisaari era consapevole che con questa dichiarazione avrebbe potuto creare un precedente in relazione ad altre situazioni critiche similari nel panorama internazionale; pertanto, aveva definito il Kosovo un caso unico, il quale necessitava di una soluzione particolare, giustificandone in tal modo l'indipendenza. Dall'altra parte il governo serbo non ha mai accettato il piano Ahtisaari, accusando le missioni internazionali e le istituzioni kosovare di negligenza nei confronti della minoranza serba che vive in Kosovo (Ledda M., 2009, p. 11-12).

Il 17 febbraio 2008 il Kosovo ha proclamato la sua indipendenza e l'atto è stato condannato fermamente dalla Serbia, che considerava l'indipendenza come una violazione illegittima della risoluzione 1244, la quale sanciva il rispetto dell'integrità territoriale serba, incluso il territorio del Kosovo. Il presidente serbo Boris Tadic aveva sottolineato la portata e le conseguenze del riconoscimento di tale atto, in quanto era ritenuto una violazione della sovranità di uno stato, ovvero di uno dei principi fondanti del diritto internazionale (Nazioni Unite, 2008).

La dichiarazione d'indipendenza del Kosovo aveva legalizzato e riconosciuto il piano Ahtisaari, il quale però non era stato adottato ufficialmente dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU a causa del veto esercitato dalla Russia. Il Kosovo aveva invece incorporato totalmente il piano Ahtisaari nella propria Costituzione come dichiarato all'articolo 143, il quale si intitola proprio "*Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*" (*Kuvendi i Republikës së Kosovës 2008*).

Inoltre, proprio in vista di una futura missione, nel 2006 l'Unione europea era intervenuta nel medesimo contesto inviando un gruppo di pianificazione della missione composto da 40 persone incaricate di redigere il mandato e di definire la struttura della missione. L'Unione europea aveva pertanto riconosciuto la complessità del contesto e affermato il suo interesse nello sviluppo positivo del Kosovo, aprendo la strada alla pianificazione di EULEX.

Conseguentemente, nel 2008 fu approvato il dispiegamento della missione, la quale avrebbe dovuto sostituire la missione UNMIK presente dal 1999. Il Consiglio dell'Unione europea ha adottato l'azione comune riguardante EULEX il 4 febbraio 2008 (Consiglio dell'Unione europea, 2008), tuttavia ha accettato la richiesta della Serbia di essere neutrale rispetto allo status del Kosovo, tanto che nell'azione comune non si fa riferimento alla definizione di un'indipendenza del Kosovo come invece prevedeva il piano Ahtisaari.

La presenza dell'Unione europea nel territorio del Kosovo attraverso EULEX non rappresenta il suo primo coinvolgimento nella regione. Già nel 1992 l'Unione europea aveva avviato la missione di monitoraggio delle comunità europee in collaborazione con l'OSCE, al fine di supervisionare il rispetto degli standard sui

diritti umani e riportare eventuali violazioni e tensioni etniche. Tale missione ha svolto un ruolo importante fino alla vigilia della guerra, tanto che nel 1998 dopo il peggioramento della situazione i ministri degli esteri degli stati membri dell'Unione europea hanno dichiarato la situazione come "inaccettabile" e hanno imposto sanzioni su tutti gli investimenti in Serbia, congelando tutti i beni esteri serbi e adottando complessivamente dal 1996 al 1999 22 dichiarazioni e azioni congiunte in merito alla crisi del Kosovo (Duke S., 1999, p. 5-6). Nel 1998 venne istituito l'inviato speciale dell'Unione europea per il Kosovo, che fungeva da punto di contatto per promuovere le politiche europee in relazione al Kosovo e cooperare con il rappresentante speciale dell'Unione europea presso la Repubblica federale di Jugoslavia. Risulta significativo sottolineare che con tale scelta l'Unione europea decise di dividere il Kosovo dalle relazioni internazionali della Serbia, trattando quest'ultima come un'entità a sé stante (Bátora J., Osland K., Mateja P., 2017, p. 12). Successivamente, subito dopo la guerra l'Unione europea è intervenuta all'interno della cornice della missione UNMIK a sostegno delle Nazioni Unite: il suo compito era quello di implementare il quarto pilastro della missione, ovvero la ricostruzione economica del Kosovo tramite il coordinamento dell'assistenza finanziaria internazionale e la riorganizzazione del commercio, della moneta e della banca (De Wet E., 2009, p. 84).

Nel complesso, l'attenzione dell'Unione europea allo stato di diritto in Kosovo riflette sia la logica di ricostruzione post-bellica propria della sua strategia di sicurezza, sia gli interessi degli stati membri dell'Unione europea, che considerano il Kosovo un possibile focolaio di reti criminali internazionali e un centro di traffici illeciti, in particolare tra il territorio dell'ex-Unione Sovietica e l'Europa occidentale. Di conseguenza gli stati hanno dimostrato un interesse a monitorare e riqualificare la regione (Chivvis C. S., 2010, p. 32).

## **2. La base legale, il mandato e la struttura operativa di EULEX**

Il dispiegamento della missione dell'Unione europea sullo stato di diritto in Kosovo (EULEX) è stato ratificato con l'adozione dell'Azione Comune 2008/124/CFSP da

parte del Consiglio dell'Unione europea. EULEX è la più grande missione civile dell'Unione europea e opera nel quadro della sua Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (Consiglio dell'Unione europea, 2008). Attualmente il suo mandato è stato esteso fino al 14 giugno 2025, conformemente alla decisione 2023/1095 del Consiglio dell'Unione europea. La missione opera anche nel quadro della risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che stabilisce la necessità di una presenza internazionale nel territorio del Kosovo al fine di ristabilire la pace e ricostruire le strutture statali fondamentali a garantire un autogoverno democratico (Consiglio di Sicurezza, 1999). La missione non è supportata solo dai paesi membri dell'Unione europea, bensì anche da stati terzi che vi partecipano attivamente, ovvero Canada, Stati Uniti, Norvegia, Svizzera e Turchia.

EULEX è una missione incentrata sullo Stato di Diritto, un principio che rientra tra i valori dell'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea e costituisce un elemento essenziale della sua identità. In conformità con il principio dello Stato di Diritto, tutti i pubblici poteri devono agire nel rispetto della legge ed entro i suoi limiti. Tale principio richiede anche un processo legislativo decisionale trasparente, democratico, pluralistico e responsabile, con una tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, attraverso organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, in virtù della separazione dei poteri. Esso esige inoltre che ogni persona goda di pari protezione ai sensi della legge, impedisce l'uso arbitrario del potere e garantisce la tutela dei diritti e delle libertà civili e politiche. L'Unione europea ritiene che una solida cultura dello Stato di Diritto sia necessaria per garantire lo sviluppo della democrazia, combattere la corruzione, salvaguardare le libertà accademiche e dei media, nonché promuovere i diritti umani. Conseguentemente l'Unione europea si impegna a promuovere tali valori anche in contesti esterni come il Kosovo (Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, 2023).

Per poter istituire un vero e proprio Stato di Diritto in Kosovo la missione segue una serie di obiettivi e di compiti, ciascuno mirato a realizzare o a rafforzare una componente dello Stato di Diritto:

- monitorare, guidare e consigliare le istituzioni del Kosovo in tutti i settori legati allo stato di diritto in senso ampio, compreso il servizio doganale, ma conservando alcune responsabilità esecutive;
- garantire il mantenimento e la promozione dello stato di diritto, dell'ordine pubblico e della sicurezza anche in consultazione con le autorità civili competenti internazionali in Kosovo, tramite l'annullamento o la modifica delle decisioni prese dalle autorità del Kosovo;
- contribuire a garantire che tutti i servizi relativi allo Stato di Diritto del Kosovo siano esenti da interferenze politiche;
- garantire che i crimini di guerra, i crimini interetnici, i casi di terrorismo, i casi di criminalità organizzata, i casi di corruzione, i crimini finanziari ed economici e altri crimini gravi vengano indagati, perseguiti e giudicati secondo la legge applicabile, in modo indipendente o anche da funzionari internazionali che lavorino congiuntamente con i funzionari nazionali;
- garantire che tutte le attività svolte in Kosovo rispettino gli standard internazionali riguardanti i diritti umani e l'attuazione della dimensione di genere.

(Consiglio dell'Unione europea, 2008).

EULEX si fonda proprio sul mantra "Monitorare, guidare e consigliare". "Consigliare" significa fornire consigli professionali alle autorità del Kosovo per assistere lo sviluppo di strutture necessarie e permettere il miglioramento dell'efficacia delle istituzioni. Il monitoraggio implica l'adozione di un sistema di misurazione dell'attività e della performance della missione, un metodo accurato di registrazione e la stesura di rapporti per un ciclo di sei mesi di attività. "Guidare" consiste nell'attività di consulenza e monitoraggio svolta da EULEX sulle autorità kosovare che si occupano del rispetto della legge. Il funzionamento di questo sistema richiede un coordinamento e una cooperazione costante con le autorità locali, dalla progettazione al dispiegamento della missione (Spernbauer M., 2010, p. 786-787)

Inoltre, la missione mira a guidare le istituzioni del Kosovo verso la sostenibilità e la responsabilità. La sostenibilità richiede che le istituzioni dispongano di una base

giuridica solida, di procedure, di politiche, di risorse e di competenze umane per poter operare a lungo termine. Ciò include un budget adeguato, un quadro giuridico completo, politiche e procedure dettagliate, infrastrutture e attrezzature sufficienti e adeguate, leader professionali ed etici, personale adeguatamente formato e motivato e il sostegno della popolazione. D'altra parte, la responsabilità implica il dovere di rendere conto di tutte le attività, fornendo una documentazione completa e coerente di tutte le azioni svolte, a beneficio in primis dei cittadini del Kosovo. Ulteriori obiettivi consistono nella libertà dall'ingerenza politica, nella promozione della multietnicità, nell'adesione agli standard riconosciuti a livello internazionale e alle migliori pratiche europee. La libertà dall'ingerenza politica si riferisce al principio dell'applicazione imparziale della legge: si richiedono istituzioni che siano politicamente neutrali, ovvero che rispettino la legge e servano tutti i cittadini in modo non discriminatorio, indipendentemente dall'etnia, dalla religione, dal sesso e dall'appartenenza politica. Il principio della multietnicità si sostanzia in istituzioni che riflettono pienamente la società che servono. Gli standard riconosciuti a livello internazionale fanno riferimento a quelle norme e a quelle leggi introdotte dalle organizzazioni internazionali, che riconoscono e promuovono i diritti umani e le libertà fondamentali: presumibilmente si fa riferimento agli standard e ai diritti contenuti nella Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e nella Risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite. Le migliori pratiche europee si riferiscono a standard sviluppati progressivamente e in varia misura nell'Unione europea e sono considerate soggette a continui cambiamenti e miglioramenti. Dal punto di vista organizzativo, è imprescindibile il principio della co-ubicazione, per cui il personale di EULEX è collegato e collabora direttamente con i rispettivi omologhi colleghi kosovari, che si posizionano allo stesso livello gerarchico e hanno funzioni simili nella struttura organizzativa (Spernbauer M., 2010, p. 790). Il quartier generale della missione è collocato nella capitale kosovara Prishtina, ma sono stati realizzati ulteriori uffici decentralizzati.

Ciò che distingue EULEX dalle altre missioni dell'Unione europea sono i suoi poteri esecutivi, che consistono nella possibilità di interferire direttamente nelle decisioni, nella struttura delle istituzioni locali e nelle politiche interne di uno stato

terzo: in tal senso EULEX è stata la prima missione dell'Unione europea a possedere questa capacità.

La pianificazione e l'attuazione di EULEX sono state delegate al Gruppo di Pianificazione dell'Unione europea (EUPT), inviato in Kosovo nel 2006 con la responsabilità di elaborare il Piano Operativo della Missione (OPLAN), approvato successivamente dal Consiglio dell'Unione europea. Inoltre, il gruppo ha il compito di assumere personale, procurare le attrezzature e i servizi necessari per la missione, nonché seguire il trasferimento delle funzioni da UNMIK a EULEX (Consiglio dell'Unione europea, 2008).

Dal punto di vista strutturale, la leadership di EULEX è composta dal Capo Missione, attualmente il generale italiano Giovanni Pietro Barbano, e dal Comandante dell'operazione civile (Unione Europa, 2023).

Il Capo Missione ha la responsabilità dell'attuazione della missione e agisce direttamente sul campo, esercitando il comando sul personale, sulle squadre operative e sulle unità inviate dagli stati partecipanti. Inoltre, assume la responsabilità amministrativa e logistica, inclusi il controllo delle risorse, delle attrezzature e delle informazioni messe a disposizione di EULEX. Impartisce le istruzioni al personale e ne assume il coordinamento e la gestione quotidiana secondo le istruzioni del Comandante Civile dell'Operazione. Sovrintende l'implementazione del budget della missione, supervisiona la disciplina e il comportamento del personale e rappresenta EULEX nell'ambito internazionale. Il Capo Missione deve ricevere orientamenti politici dal Rappresentante Speciale dell'Unione europea per il Kosovo e assicurare il coordinamento di EULEX con le autorità nazionali competenti e con i presenti attori internazionali, come NATO, KFOR, UNMIK, OSCE, Stati terzi coinvolti in EULEX e l'Ufficio Civile Internazionale (Consiglio dell'Unione europea, 2008).

Il Comandante dell'Operazione Civile si occupa del comando strategico della missione ed è collocato presso il *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) a Bruxelles. Egli agisce sotto il controllo e la guida politica del Comitato di Politica e Sicurezza e dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di

Sicurezza. Il Comandante esercita il comando della missione a livello strategico, garantendo l'adeguata ed effettiva attuazione delle decisioni del Consiglio e del Comitato di Politica e di Sicurezza e supportando il Capo Missione con consulenza e supporto tecnico. Egli assume la responsabilità di garantire che l'Unione europea adempia diligentemente al suo dovere durante la missione e collabora insieme al Rappresentante Speciale dell'Unione europea per il Kosovo, tramite consultazioni reciproche (Consiglio dell'Unione europea, 2008).

Il personale impiegato nella missione è fornito dalle istituzioni dell'Unione europea o dagli stati partecipanti in qualità di personale distaccato. In entrambi i casi, sia l'Unione europea che gli stati devono sostenere i costi relativi al proprio personale, incluse le spese di viaggio, la retribuzione, la copertura medica e le indennità (Consiglio dell'Unione europea, 2008). Ad oggi la forza autorizzata di personale consiste in un ammontare di circa 396 membri (EULEX, 2023). Il 2009 è stato l'anno in cui la missione ha raggiunto la sua capacità massima e ha assunto circa 1700 funzionari internazionali, mentre dal 2012 il personale è stato ridimensionato di circa il 25%. Il personale di EULEX è composto sia da individui che lavorano direttamente sotto contratto dell'Unione europea per conto della missione, sia da personale distaccato, ovvero fornito e retribuito direttamente dagli stati che partecipano alla missione. Il personale distaccato di solito viene assunto per un periodo di un anno, con limitati eventuali rinnovi del contratto. I giudici solitamente sono assunti per un massimo di due anni, mentre altri funzionari coinvolti nel settore giudiziario per periodi ancora più brevi. Tale breve durata può comportare delle difficoltà nel portare a termine gli obiettivi della missione. Ciascuno stato contribuente gestisce il proprio personale in modo autonomo, con differenze sia nella struttura delle istituzioni che seguono il personale distaccato, sia nel grado di *accountability* richiesto (Kursani S., 2013, p. 12).

Queste componenti appartengono ad una catena di comando unificata, il cui controllo politico e strategico è esercitato dal Comitato di Politica e Sicurezza. Al vertice di tale catena si posizionano il Capo Missione e il Comandante dell'Operazione Civile: in particolare il Capo Missione esercita il comando e il controllo di EULEX a livello locale in Kosovo ed è direttamente responsabile di

fronte al Comandante dell'operazione civile (Consiglio dell'Unione europea, 2008).

All'interno della struttura della missione è presente anche l'ufficio legale per i diritti umani (HRLO), il quale svolge una funzione preventiva, consultiva e di coordinamento nel garantire che tutte le attività di EULEX rispettino gli standard internazionali in materia di diritti umani. Questo ufficio coordina tutte le unità organizzative della missione nel campo della promozione e della tutela dei diritti umani (EULEX, 2023).

In quanto missione internazionale EULEX deve garantire *l'accountability*, al fine di adempiere correttamente ai propri doveri e raggiungere gli obiettivi prefissati. Al fine di garantire *l'accountability* è stato sviluppato un procedimento che permette di valutare l'impatto operativo del lavoro di EULEX sul campo: questo sistema consiste in una serie di domande specifiche che vengono poste ogni mese al personale europeo e al personale locale sugli sviluppi nei loro settori specialistici, in modo da costruire un quadro di cambiamenti all'interno dei sistemi locali di polizia, giudiziario e doganale. I dati raccolti vengono successivamente comparati con gli obiettivi strategici definiti dagli Stati membri dell'Unione europea. Questo tipo di approccio si chiama "approccio programmatico" e mira a garantire *l'accountability* e misurare statisticamente i risultati raggiunti in modo da permettere ad EULEX di determinare il momento in cui concludere la propria missione, lasciando la responsabilità dello stato di diritto alle istituzioni del Kosovo. La responsabilità sociale nei confronti del popolo kosovaro è garantita dal fatto che la missione fornisce quotidianamente informazioni trasparenti sulle attività svolte e queste possono essere consultate anche nel sito *web* dedicato ad EULEX. La responsabilità finanziaria è assicurata tramite un meccanismo che rende la missione responsabile nei confronti della Commissione europea, la quale sovrintende gli aspetti finanziari. Per quanto concerne *l'accountability* in merito ai diritti umani, la missione ha istituito un Comitato Imparziale e Indipendente di Revisione sui Diritti Umani (HRRP) dedicato ai reclami da parte di qualsiasi persona che sostenga di essere vittima di violazioni dei diritti umani da parte di EULEX nel corso del mandato (EULEX, 2023).

In termini finanziari, l'importo destinato a coprire le spese relative al periodo dal 15 giugno 2023 al 14 giugno 2025 ammonta a 165'310'000 euro ed è finanziata attraverso il bilancio dell'Unione europea (Consiglio dell'Unione europea, 2023).

Complessivamente, la struttura della missione si articola sui tre capisaldi dello Stato di diritto, ovvero la polizia, la giustizia e la dogana. Questa organizzazione è essenziale per permettere alla missione di espletare correttamente le funzioni cui è preposta e gli obiettivi definiti all'inizio del suo dispiegamento. Le funzioni operative della missione sono articolate in due rami principali, ovvero il pilastro di monitoraggio e il pilastro operativo di supporto, ciascuno dei quali ha funzioni precise e suddivise a seconda degli ambiti nei quali essa agisce.

### **3. Il dispiegamento della missione**

#### ***Polizia***

EULEX svolge un ruolo significativo a supporto delle forze di polizia locali, grazie alle attività di monitoraggio e alle funzioni esecutive: le funzioni di monitoraggio, guida e consiglio sono svolte dal dipartimento di rafforzamento della polizia (PSD); le funzioni esecutive sono svolte principalmente dalle Unità formate di Polizia (FPU), che si occupano di rivolte e sommosse e forniscono supporto alle unità locali attraverso il Pilastro di supporto della missione. All'interno di questo pilastro la FPU è composta da 105 agenti di polizia messi a disposizione della Polonia e costituisce il secondo operatore di sicurezza del Kosovo, all'interno di un meccanismo di sicurezza organizzato su tre livelli: la polizia del Kosovo ricopre il primo livello, la FPU di EULEX il secondo livello e KFOR il terzo livello. EULEX, ricoprendo il secondo ruolo, può agire solo su esplicita richiesta delle forze di polizia del Kosovo per contribuire al mantenimento e alla promozione dell'ordine pubblico in caso di disordini civili. Dal 2018 ad oggi la FPU ha agito come secondo livello di sicurezza in due casi: il 28 maggio 2019 ha aumentato la frequenza dei pattugliamenti nel nord del Kosovo per più di una settimana a seguito di un'operazione di anticontrabbando; dal 20 settembre al 14 ottobre 2021 è stata schierata a Bërnjak/ Tabalije e Rudnica/Jarinjë in un'operazione di ricognizione su richiesta della polizia kosovara. (EULEX, 2022). Le funzioni esecutive di EULEX

fanno riferimento ad una serie di compiti che consistono nel prevenire e controllare minacce alla vita e alla proprietà, negoziare e controllare gli assembramenti pubblici, aiutare individui in pericolo di essere feriti, risolvere i conflitti. Oltre al suo ruolo operativo attivo, EULEX agisce anche attraverso l'addestramento della polizia locale con l'obiettivo di rimodellare la polizia del Kosovo secondo le migliori pratiche europee e permetterle di agire in modo indipendente efficacemente. Dal 2011 la polizia kosovara è diventata in grado di gestire in modo autonomo tutte le aree non complesse della polizia, ovvero gli ambiti che non comprendono il crimine organizzato, la corruzione e i disordini seri: essa agisce al posto di EULEX nel negoziare con gli organizzatori delle proteste e monitorare le ribellioni in modo da non farle sfociare in violenza. L'addestramento sembra portare a progressi costanti, ma permangono delle problematiche tecniche, poiché il personale responsabile dell'addestramento proviene da stati membri dell'Unione europea diversi, questo comporta una mancata uniformità negli allenamenti in quanto le pratiche operative specifiche insegnate cambiano da stato a stato. L'attività di monitoraggio, guida e consiglio di EULEX consiste in operazioni di assistenza al personale della polizia kosovara, nello sviluppo di procedure operative standard dettagliate nel controllo delle proteste per realizzare una modalità di azione standardizzata e uniforme nel territorio e nella creazione di strategie operative comuni (Rozée S., 2015, p. 107).

La polizia di EULEX supporta la polizia del Kosovo anche nel campo della cooperazione internazionale di polizia, per facilitare lo scambio di informazioni tra la polizia del Kosovo e Interpol, Europol e il ministero degli interni serbo (EULEX, Operations Support). Grazie alla collaborazione tra queste entità sono stati fatti molti passi avanti nell'ambito della sicurezza. Questo tipo di cooperazione internazionale è necessaria, poiché permette alle autorità di polizia di prevenire e combattere la criminalità organizzata, il terrorismo e altre forme di criminalità, arrestare i criminali, risolvere crimini di dimensioni internazionali e condividere dati di *intelligence* con altri stati.

Un'ampia valutazione dell'operato di EULEX e dell'impatto della missione sulla Polizia del Kosovo delinea complessivamente un quadro positivo, caratterizzato da una crescita graduale.

Il rapporto stilato da EULEX nel 2009 registrava la mancanza di una cultura di pianificazione strategica a lungo termine e la prevalenza di un approccio reattivo, secondo il quale i dati venivano utilizzati per trovare informazioni sui sospettati solo dopo che questi erano stati trattenuti e interrogati. Il sistema di Informazioni della polizia del Kosovo risultava essere molto arretrato: i dati venivano inseriti nel sistema cinque giorni dopo l'evento e spesso non erano corretti; c'era una discordanza notevole tra il sistema usato dalla Polizia e quello usato dal settore della Giustizia, rendendo ostica la *performance* della polizia. Le attività venivano gestite giorno per giorno tramite aggiornamenti verbali e non era implementato il concetto di *intelligence cycle*, ovvero il metodo di collezione, confronto, analisi e generazione di processi proattivi di individuazione dei criminali in anticipo. Inoltre, la collaborazione con la Procura risultava essere molto difficoltosa, a causa dei ritardi dei procuratori sulle scene del crimine nella trasmissione dei materiali alla polizia (EULEX, 2009, p. 13-14). In questo settore sono stati fatti importanti progressi e a partire dal 2013 sono state organizzate riunioni periodiche fisse tra i sette uffici della procura e le varie stazioni di polizia (Joint Rule of Law Coordination Board, 2013, p. 8). Le attrezzature della polizia risultano essere notevolmente migliorate rispetto al 2009, quando in molte stazioni non erano disponibili abbastanza autovetture e molte restavano fuori servizio per molti mesi a causa di un sistema di manutenzione non adeguato. Inoltre, la maggior parte delle attrezzature proveniva da donazioni di paesi terzi e quindi l'intero sistema era costruito senza una logica unitaria (EULEX, 2009, p. 12-14). Nel 2022 sono stati impiegati e migliorati vari sistemi di comunicazione e di scambio di informazioni come il Sistema informativo integrato di polizia, il Sistema di gestione delle frontiere e i sistemi di sorveglianza tramite telecamere (Kosovo Police, 2022, p. 19).

In merito al personale, esso non risulta adeguatamente addestrato e competente, specialmente nell'utilizzo delle nuove attrezzature. Secondo il rapporto del 2017

molti ufficiali nelle varie stazioni di polizia non erano capaci di utilizzare il sistema di informazioni della polizia e non possedevano le competenze informatiche basilari: circa 1800 ufficiali presso i confini erano stati forniti di una password e di un nome utente, ma solo 1100 erano in grado di accedere al sistema (Joint Rule of Law Coordination Board, 2017, p. 12). Inoltre, in un contesto multietnico sensibile come il Kosovo la rappresentanza della composizione etnica della popolazione è un requisito fondamentale: nel 2009 la presenza di personale di altre etnie risultava essere poco rispettata come nel caso della Direzione di Analisi del Crimine, dove le minoranze etniche erano rappresentate solo per il 3,4% del personale (EULEX, 2009, p. 35). Nel 2015 venne introdotta la nuova legge sul servizio civile, la quale stabiliva che almeno il 10% delle posizioni nelle istituzioni dello stato di diritto venisse occupato da appartenenti alle comunità di minoranza (Joint Rule of Law Coordination Board, 2015, p. 11). Tuttavia, il rapporto annuale stilato nel 2022 annota che nel complesso fanno parte del personale della polizia del Kosovo per il 91% albanesi e solo per il 9% le altre minoranze, un dato ancora scoraggiante soprattutto rispetto ai dati del 2019 quando nel complesso le minoranze erano rappresentate per il 15,43% del personale (Kosovo Police, 2022, p. 7; Kosovo Police, 2019, p. 15).

Affinché la polizia del Kosovo rafforzi la propria efficienza emerge la necessità di sviluppare una strategia di *community policing*, che mira a sviluppare legami con la comunità locale, lavorando in modo proattivo e tramite un dialogo tra le autorità, la polizia e la comunità. Nel 2022 è stato avviato il progetto ‘ ‘*get to know your police officer*’ ’ a Prishtina e a Mitrovica per permettere ai cittadini di conoscere meglio la polizia locale e il personale (Kosovo Police, 2022, p. 13). Tale strategia permette anche lo sviluppo un buon livello di *accountability* basato sulla trasparenza, l'oggettività e la comunicazione. Inoltre, per creare una maggiore connessione e trasparenza anche con la comunità nel 2022 la polizia del Kosovo ha aumentato la cooperazione con i media (Kosovo Police, 2022, p. 7).

## OMICIDI, RAPINE, FURTI e GRAVI LESIONI PERSONALI

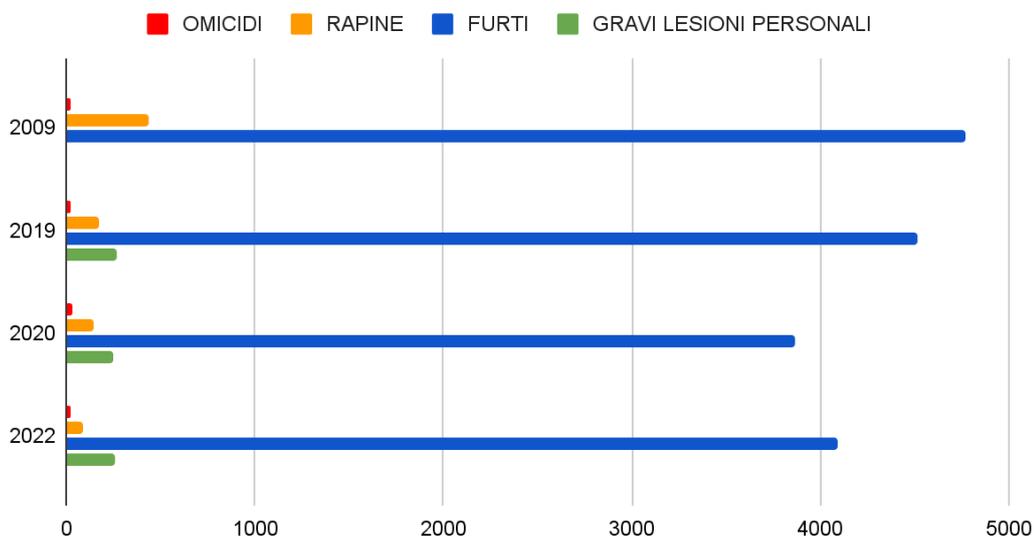


Figura 2.1 Dati relativi ai casi di omicidi, rapine, furti e gravi lesioni personali (EULEX, 2009; Kosovo Police, 2019, *Annual Report*; Kosovo Police, 2021, *Kosovo Police Annual Work Report*; Kosovo Police, 2022, *Kosovo Police Annual Work Report*)

Il livello della criminalità è generalmente calato, come dimostra la figura 2.1, specialmente per quanto riguarda le rapine e gli omicidi e tale tendenza potrebbe essere un segnale positivo dell'operato della polizia del Kosovo nella gestione dei crimini e dell'efficacia di EULEX. Il numero di crimini registrato secondo i rapporti è più che dimezzato passando da 64'165 casi registrati nel 2009 a 29'857 nel 2022. Analizzando il numero di crimini per ufficiale di polizia, si osserva un miglioramento nel 2022, con una riduzione da 8,9 a 3,8 crimini per ufficiale. Inoltre, il rilevamento dei dati e la pubblicazione di rapporti risultano essere ultimamente molto più costanti ed esaustivi, ma i dati riguardo alla violenza domestica sono stati integrati solo a partire dal 2020.

Tuttavia, risultano in aumento i crimini di corruzione, terrorismo, violenza estrema e radicalizzazione, i quali sono ammontati a 1'725 nel 2022, 6,94% in più rispetto al 2021; nello stesso anno sono state attivate 347 operazioni e sono stati bloccati 34 gruppi criminali; inoltre sono stati registrati 318 crimini economici e riguardanti l'ambito della corruzione (Kosovo Police, 2022, p. 6). Particolare attenzione è stata

posta inoltre ai casi di traffico di esseri umani, prostituzione, traffico di narcotici e piantagioni illegali di marijuana.

La situazione nel Nord del Kosovo si è rivelata molto problematica, specialmente all'inizio del dispiegamento della missione viste le proteste della minoranza serba che abita le zone e le tensioni non si sono del tutto placate nemmeno ad oggi. Pertanto, risultava necessario il supporto di EULEX alla polizia del Kosovo settentrionale. Il rapporto del 2009 stabiliva che il livello di cooperazione nel nord del Kosovo tra i quartieri regionali della polizia di confine del Nord e gli ufficiali di polizia serbi che vi lavoravano risultava essere molto scarso (EULEX, 2009, p. 57). Nel 2017 è stata identificata una situazione molto difficile a causa di una debole cooperazione tra le stazioni settentrionali e tra la polizia di Mitrovica e il dipartimento centrale di Prishtina: mancava un senso di fiducia reciproca nel lavoro tra le stazioni del Nord e quella centrale della capitale (Joint Rule of Law Coordination Board, 2017, p. 15). Nel 2018 è stato creato un separato direttorato di polizia regionale per il Nord del Kosovo e 286 ufficiali serbi sono stati integrati nel personale di questo direttorato, continuamente supportato e monitorato da EULEX (Joint Rule of Law Coordination Board, 2018, p. 14). Tuttavia, nel 2021 la situazione sembra essere peggiorata, poiché è aumentato il numero di dimissioni da parte di poliziotti serbi operanti nella regione del nord (Kosovo Police, 2022, p. 6).

Nel complesso l'operato di EULEX nel settore della polizia risulta essere esaustivo, l'apporto della missione è stato positivo e ha offerto supporto alla polizia del Kosovo nello svolgimento di molte attività, ma ha permesso anche alla polizia locale di agire in modo autonomo, con un approccio più strategico, proattivo e una preparazione più avanzata, nonostante permangano lacune evidenti. Tuttavia, la missione non ha ancora raggiunto l'obiettivo finale per il quale EULEX è stata dispiegata, ovvero rendere le istituzioni del Kosovo totalmente indipendenti e in grado di agire in modo efficace, senza il necessario supporto internazionale.

## ***Giustizia***

Il settore della giustizia costituisce un pilastro fondamentale della missione, che tramite l'unità di monitoraggio svolge una costante azione di controllo e di guida della catena della giustizia nel suo complesso, a partire dalla giustizia penale fino ai casi di proprietà e privatizzazione. Nel 2018 EULEX ha concluso il suo mandato esecutivo, per il quale il personale della missione aveva preso in carico alcuni casi, tra cui soprattutto casi di alto profilo riguardanti crimini di guerra, violenza di genere, corruzione, proprietà e terrorismo. Tali casi sono stati di conseguenza affidati alle istituzioni del Kosovo. EULEX continua a monitorare e redigere rapporti tematici e individuali che fungono da supporto alle istituzioni locali. Obiettivo della missione è garantire l'indipendenza de iure e l'indipendenza de facto del sistema giuridico del Kosovo: l'indipendenza de iure fa riferimento alla procedura di nomina, promozione e licenziamento dei giudici e all'integrità di questi ultimi; l'indipendenza de facto si riferisce all'assenza di interferenze esterne nello svolgimento delle attività. Inoltre, la magistratura deve essere soggetta ad un meccanismo trasparente di responsabilità di fronte alla popolazione del Kosovo, per garantire un buon livello di *accountability* (EULEX, 2009, p. 14-15).

Durante il mandato esecutivo i giudici e i funzionari EULEX erano parte integrante del sistema giudiziario e delle procure del Kosovo in materia civile e in materia penale, con il potere di avviare investigazioni e portare a termine processi. I giudici di EULEX avevano giurisdizione obbligatoria e primaria nei casi indagati dalla Procura Speciale della Repubblica del Kosovo (SPRK), i quali riguardano soprattutto crimini gravi di alto profilo. Durante il mandato esecutivo, è stata segnalata una grave difficoltà da parte di EULEX nell'allocazione corretta ed efficiente delle risorse a causa di una mancanza di una strategia nella gestione del personale, che si è tradotta in un basso ammontare di casi trattati e risolti. Infatti, sebbene fosse al massimo della capacità operativa, la componente della giustizia EULEX soffriva una carenza di personale del 40%. Inoltre, la durata del mandato del personale non consentiva il raggiungimento degli obiettivi della missione, poiché i giudici restavano in carica di solito da uno a due anni, mentre gli altri funzionari del medesimo settore anche meno: tempi così brevi non sono sufficienti

per concludere gran parte dei casi, costringendo a lasciare sospeso il lavoro svolto (Kursani S., 2013, p. 12).

Per quanto concerne la rappresentazione etnica delle minoranze nel personale, i dati risultano essere migliorati, sebbene non siano ancora soddisfacenti: nel 2009 dei 269 giudici solamente 31 rappresentavano le minoranze (EULEX, 2009, p. 84); nel 2018 sebbene l'86% del personale fosse di origine albanese, il 17% era rappresentativo delle altre etnie (Joint Rule of Law Coordination Board, 2018, p. 21).

Il sistema di assunzione e promozione dei giudici costituisce un elemento essenziale all'interno dell'ambito della giustizia, poiché l'operato dei giudici si basa sulle loro competenze professionali, sull'imparzialità e sull'integrità e tali qualità devono essere valutate sia all'inizio che durante il loro operato. La trasparenza e l'indipendenza dell'operato dei giudici e dei meccanismi di promozione è garantito dal Consiglio Giudiziario del Kosovo, il quale ha riscontrato gravi problemi di assunzione del suo stesso personale, con procedure molto lunghe che ne hanno ritardato anche l'operato, tanto che nel 2014 il Consiglio ha perso il quorum per lo svolgimento delle sessioni dopo che il mandato di due giudici internazionali si era concluso e di conseguenza era rimasto inoperativo fino al 2015 (Joint Rule of Law Coordination Board, 2015, p. 21).

Per quanto riguarda le attrezzature e le infrastrutture a partire dal 2009 la missione ha registrato gravi carenze, soprattutto a livello distrettuale gli spazi erano inadeguati. Infatti, in molti casi i processi venivano condotti in uffici e questo non consentiva al pubblico di seguirli a causa dello spazio ristretto. Inoltre, sussisteva una carenza di meccanismi di protezione dei documenti tramite archivi sicuri (EULEX, 2009, p. 15). Nello stesso anno il *Case management information system* installato da EULEX risultava essere utilizzato dalle corti e dai procuratori locali, sebbene si riscontrasse una difficoltà nella catalogazione dei casi, persistente anche attualmente. Inoltre, destano molto preoccupazione le continue violazioni della legge sull'uso delle lingue ufficiali nei procedimenti giudiziari, nei casi in cui i tribunali non riescono a fornire adeguati servizi di traduzione per le parti non albanesi (Joint Rule of Law Coordination Board, 2017, p. 23).

La carenza di infrastrutture appropriate e di personale legale di supporto ha contribuito fortemente all'accumulo di lavoro arretrato per la giustizia kosovara, il quale è aumentato del 13,90% dal 2007 al 2008, per un totale di 280.638 casi arretrati (EULEX, 2009, p. 99) e la tendenza è proseguita di anno in anno. Questa problematica è dovuta a tempistiche troppo lunghe nella gestione dei casi, alla mancanza di personale e ad un carico di lavoro troppo oneroso per i giudici, i quali nel 2015 dovevano risolvere circa 1000 casi ciascuno (Joint Rule of Law Coordination Board, 2015, p. 27). Il numero di casi conclusi è aumentato, ma l'accumulo di casi arretrati si è registrato anche nel 2018 fino ad arrivare a 21'043 casi accumulati (Joint Rule of Law Coordination Board, 2018, p. 25). Le tempistiche eccessivamente lunghe non sono state mai pienamente superate: molti casi vengono conclusi dopo anni di attesa successivamente ad udienze posticipate a causa di assenze da parte degli avvocati, degli esperti e a causa di motivi tecnici (Joint Rule of Law Coordination Board, 2017, p. 22). La tendenza a ritardare, oltre ad essere un segnale di inefficienza, può anche creare nella pratica casi di disuguaglianza, favorendo alcuni soggetti piuttosto che altri e diminuendo la fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario.

Nel 2013 il settore della giustizia risultava essere uno dei settori più esposti alle interferenze politiche e alla corruzione. Nel corso dell'anno era stata registrata una paura generale e una riluttanza da parte del personale locale di occuparsi di casi di altro profilo, al contrario dei giudici di EULEX, che nonostante la loro maggiore decisione, sono stati soggetti ad una forte ingerenza politica a loro volta in merito all'avvio di un processo contro il ministro dei trasporti Fatmir Limaj per un presunto coinvolgimento in crimini contro l'umanità durante la guerra: il caso ha suscitato molto scalpore, essendo l'imputato considerato da molti un eroe. Tale caso è un chiaro esempio di come l'indipendenza della magistratura, requisito fondamentale per il raggiungimento di uno stato di diritto, sia facilmente compromessa da accuse continue a difesa di coloro che sono considerati eroi di guerra, tanto da riuscire a impedire i procedimenti penali. La missione è stata soggetta anche a continue ingerenze esterne, dimostrate dall'abbandono quasi immediato di casi appena presi a carico: nel 2013 è stato registrato un caso in cui un ex agente di polizia tedesco di EULEX sarebbe stato incaricato di archiviare un caso, ma non si sarebbe mai saputa

la fonte di questo ordine (Kursani S.,2013, p. 19). Al riguardo è stata istituita a partire dal 2010 una Task Force anticorruzione nella polizia del Kosovo, poi sostituita nel 2020 dall'Unità investigativa speciale della polizia (EULEX, 2022).

EULEX supporta il settore della giustizia nella protezione dei diritti delle vittime coinvolte. A partire dal 2018 ha iniziato ad attenzionare in particolare i casi di crimini d'odio, molto diffusi a causa della delicata frammentazione etnica del Kosovo. Inoltre, nel 2020 il Kosovo ha costituzionalmente riconosciuto la diretta applicabilità della Convenzione di Istanbul sulla violenza sulle donne e a partire dal 2019 con il nuovo Codice penale kosovaro, è stata data particolare attenzione alla violenza di genere, specialmente alla violenza domestica, per la quale è stato istituito un primo database per la raccolta dei dati solo nel 2019 (EULEX, 2020, p. 28).

La missione monitora nell'ambito della giustizia anche l'operato del Servizio penitenziario del Kosovo (KCS), tramite riunioni e azioni di supporto continue, in modo da sviluppare un buon sistema di riabilitazione dei prigionieri e prevenzione del crimine. Sono state registrate difficoltà nel campo della scorta dei prigionieri di alto e medio rischio a causa di un inadeguato sistema di classificazione dei prigionieri: nel 2017 molti criminali di alto livello hanno continuato a visitare casa godendo di permessi straordinari (Joint Rule of Law Coordination Board, 2017, p. 29).

Il monitoraggio di EULEX ha negli anni disegnato un quadro del settore della giustizia da un lato promettente, grazie al continuo impegno propositivo all'ammodernamento delle attrezzature e nella costruzione di nuove infrastrutture; tuttavia, sono ancora molti i passi che devono essere fatti per raggiungere una giustizia totalmente indipendente e trasparente, specialmente da un ambiente politico fortemente attento e pressante.

### ***Dogana***

EULEX svolge un ruolo significativo anche nell'ambito della dogana e ha permesso nel corso del suo dispiegamento l'indipendenza e l'efficienza di quest'istituzione.

La missione opera con funzioni di consulenza presso le dogane del Kosovo tramite consiglieri nell'amministrazione centrale e il dispiegamento di squadre mobili. I punti doganali più ostici durante l'operato sono collocati lungo il confine settentrionale del Kosovo, i quali vennero assaliti dai manifestanti serbi un mese dopo la dichiarazione d'indipendenza del Kosovo. Pertanto, nonostante l'avvio della missione, tra il 2008 e il 2009 non venne dispiegato personale EULEX ai confini e questo comportò gravi problemi per il Kosovo: molti beni come il petrolio furono importati dalla Serbia senza la riscossione di dazi, creando anche un enorme vantaggio per la criminalità organizzata guidata soprattutto da leader separatisti serbi del Kosovo. Con il dispiegamento della missione, EULEX si è impegnata nella graduale creazione di un sistema di registrazione dei dati, che ha permesso un significativo calo del contrabbando di merci, riducendo la perdita di entrate di oltre l'80% (Chivvis C. S., 2010, p. 38). Nel 2011 Serbia e Kosovo hanno raggiunto la stipula dell'accordo sulla gestione integrata delle frontiere (IBM), il quale prevedeva la creazione di sei valichi di frontiera comuni tra Kosovo e Serbia a Merdarë/Merdare, Bërnjak/Brnjak, Mutivodë/Mutivode, Jarinjë/Jarinje, Dheu i Bardhë/Konqul, e Mucibabë/Depce: l'accordo mira a garantire il libero movimento di persone e di merci tramite una vera coordinazione tra le agenzie Serbe e Kosovare, come la polizia e la dogana. A tal fine è stato creato un sistema elettronico di scambio di dati (SEED) che ha permesso la condivisione di importanti informazioni fra le rispettive dogane, ha facilitato la lotta al contrabbando e ha velocizzato le procedure di controllo al confine (Kosovo, Serbia, 2011). Già a partire dal 2013 gli ufficiali di EULEX erano presenti a tutti i valichi di frontiera e la missione ha svolto un ruolo attivo nell'implementazione dell'accordo tramite la partecipazione agli incontri e lo svolgimento di visite di controllo nei punti di frontiera da parte dei gruppi di lavoro tecnici tripartiti (Joint Rule of Law Coordination Board, 2013, p. 18-19). Grazie ai continui progressi anche nella lotta al contrabbando e al crimine organizzato nel 2017 la dogana del Kosovo è stata inclusa come nuovo membro dell'Organizzazione mondiale della dogana e questo è un significativo segnale di una crescita costante e positiva (Joint Rule of Law Coordination Board, 2017, p. 20). Pertanto, nel complesso l'operato di EULEX

nell'ambito della dogana del Kosovo risulta avere una buona influenza sull'efficacia di tale istituzione, garantendone negli anni una continua crescita.

## CAPITOLO III

### L'evoluzione di EULEX e gli ostacoli

#### **1. Le divisioni attorno alla questione della base legale: dal Piano Ahtisaari alla Risoluzione 1244**

La determinazione della base legale di EULEX si è rivelata essere fin dall'inizio una questione sensibile nel panorama internazionale, la quale ha causato un ritardo nell'implementazione della missione e ha creato ambiguità riguardo alla sua stessa legittimazione e credibilità: l'azione comune 2008/124/PESC del Consiglio dell'Unione europea ai fini dell'implementazione di EULEX è stata adottata il 4 febbraio 2008, ma solo nel dicembre dello stesso anno la missione ha potuto effettivamente divenire operativa sul terreno. Le difficoltà nell'individuazione della base legale originano da posizioni discordanti riguardanti lo status finale del Kosovo, anche tra gli stati membri dell'Unione europea.

Il piano Ahtisaari presentato nel 2007 prevedeva l'indipendenza del Kosovo e l'attuazione di una missione da parte dell'Unione europea a sostegno delle istituzioni del neo-stato. Il piano non venne approvato dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite a causa del veto di Cina e Russia, sostenitrici del disaccordo della Serbia. Tuttavia, il Kosovo dichiarò la propria indipendenza con il supporto degli Stati Uniti e della maggior parte degli stati membri dell'Unione europea. Infatti, anche all'interno dell'Unione europea sussistevano forti divisioni riguardo lo status kosovaro, in particolare tra Francia, Gran Bretagna e Germania a favore del neo-stato e le contrarie Cipro, Slovacchia e Spagna. Secondo quanto programmato dal Piano Ahtisaari EULEX avrebbe dovuto sostituire UNMIK dopo la dichiarazione d'indipendenza del Kosovo. L'Unione europea aveva adottato una sottile strategia, approvando l'azione comune 2008/124/PESC prima della dichiarazione d'indipendenza del Kosovo, ma aveva sottovalutato la complessità della situazione: nel preambolo del documento si fa riferimento alla risoluzione 1244 che permette il dispiegamento di azioni internazionali sul terreno. Tuttavia, la sostituzione effettiva di UNMIK da parte di EULEX sarebbe potuta avvenire solo

tramite una decisione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, all'interno del quale la Russia era fortemente contraria ad EULEX, considerata come una missione che avrebbe operato sulla base della Costituzione del Kosovo e del piano Ahtisaari. Nella seconda metà del 2008 si arrivò ad un accordo tra Belgrado, l'Unione europea e gli Stati Uniti, per cui fu approvato il '*Six-point plan*', che definiva EULEX come una missione *status-free* rispetto alla questione del Kosovo e la legittimava esclusivamente attraverso la risoluzione 1244. Questa mossa è stata considerata un salvagente diplomatico dell'Unione europea e ha permesso a quest'ultima di risollevarsi nel panorama delle relazioni internazionali dopo la confusione iniziale (Džihic V., Kramer H., 2009, p. 17). La soluzione apparentemente è stata raggiunta con l'accordo sopracitato, non approvato dal Kosovo, ma nonostante questo all'interno del neo-stato si sono delineati due ordini costituzionali che si escludono a vicenda: da una parte la Costituzione del Kosovo che mira a implementare il Piano Ahtisaari, dall'altra la Risoluzione 1244 e il quadro costituzionale promulgato nel 2001 dalle Nazioni Unite che rimangono in vigore. La risoluzione 1244 non fa riferimento al futuro status del Kosovo ma utilizza termini come: '*territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia*' e '*substantial autonomy*' per la provincia (Consiglio di Sicurezza, 1999).

Contrariamente agli accordi internazionali, il Piano Ahtisaari riveste un ruolo fondamentale nel quadro giuridico costituzionale kosovaro: la dichiarazione d'indipendenza del Kosovo fa esplicito riferimento al piano Ahtisaari e invita l'Unione Europea a operare sul territorio tramite una missione, fornendo la base legale legittimante della presenza internazionale ed europea in Kosovo. La Costituzione del Kosovo incorpora interamente il piano Ahtisaari e stabilisce che tutte le autorità debbano agire ai fini della sua implementazione: il piano viene collocato al vertice della struttura giuridica del Kosovo e precede ogni altra fonte kosovara, anche la stessa Costituzione (Muharremi R., 2010, p. 362). Il piano Ahtisaari prevede una presenza internazionale in Kosovo composta da un rappresentante civile internazionale, la missione dell'Unione europea (ESDP) per lo stato di diritto e una presenza internazionale militare, le quali avrebbero dovuto sostituire UNMIK e la risoluzione 1244; prevedeva inoltre solo un periodo di

transizione di 120 giorni per concludere il mandato di UNMIK. Tuttavia, EULEX risulta essere dal punto di vista legale e nella forma differente rispetto alla ESDP prevista dal piano Ahtisaari: in primis perché non si basa su quest'ultimo e in secondo luogo perché l'azione comune fa riferimento alle istituzioni del Kosovo come le istituzioni create sulla base della risoluzione 1244 prima dell'indipendenza, non considerando le istituzioni della Repubblica del Kosovo legittimate dalla Costituzione (Muharremi R., 2010, p. 372).

A causa di questo dualismo sono sorti importanti dubbi sulla legittimità e sull'operato della missione. In primo luogo, risulta interessante comprendere come i funzionari di EULEX possano svolgere le loro funzioni esecutive e di monitoraggio per lo stato di diritto nel contesto giuridico del Kosovo indipendente e allo stesso tempo essere neutrali, poiché per fare ciò essi avrebbero dovuto agire scegliendo l'ordinamento da rispettare tra l'ordinamento kosovaro e quello internazionale. In secondo luogo, la contrapposizione interna ha reso inefficace l'operato del Rappresentante speciale del SRSG delle Nazioni Unite in Kosovo, il quale dal 15 giugno 2008 si è astenuto dall'esercitare entrambi i poteri di modificare/abrogare le leggi adottate dall'Assemblea e di emanare nuovi Regolamenti. In effetti, il Consiglio dell'UE ha deciso che EULEX avrebbe seguito i principi di *colocation* e di *local ownership*, così che da una parte i giudici e i pubblici ministeri possano essere collocati nella stessa sede delle controparti locali in squadre miste e dall'altro lato tutte le decisioni prese da giudici e pubblici ministeri di EULEX sarebbero considerate decisioni della magistratura locale. Tuttavia, questo non è affermato chiaramente in nessun documento ufficiale dell'UE, in quanto contraddirebbe il presupposto contrastante dello status neutrale. Si è creata di conseguenza una sorta di contraddizione di obblighi per gli stati membri dell'UE e delle Nazioni Unite: da una parte risulta essere difficile non agire seguendo le leggi kosovare e quindi implicitamente riconoscendo l'indipendenza del neo-stato e dall'altra mantenere una neutralità come richiesto dalla risoluzione 1244 (Cruciani A., 2009, p. 7). Sono state istituite inoltre due autorità corrispondenti alle due diverse legittimazioni, nella sostanza incompatibili, ovvero il SRSG delle NU che secondo la risoluzione 1244 aveva il compito di guidare

UNMIK ed EULEX nel coordinamento e si poneva a guida della missione, dall'altro lato il rappresentante civile internazionale (ICR) in qualità di organo di supervisione e di implementazione del piano Ahtisaari durante un periodo di indipendenza supervisionata, scelto da un Gruppo direttivo internazionale di cui facevano parte vari stati anche membri dell'UE.<sup>4</sup> Inoltre, UNMIK prevede che i giudici debbano essere indicati e scelti dal SRSG delle Nazioni Unite, mentre il piano Ahtisaari e la costituzione del Kosovo non riconoscono tale ruolo, pertanto, le scelte del SRSG sarebbero considerate incostituzionali sul territorio locale e di conseguenza gli atti e le decisioni dei giudici potrebbero essere contestate dalla Corte costituzionale kosovara. Nel corso del tempo EULEX si è adeguata al contesto locale collaborando de facto con le istituzioni e le leggi kosovare, pur non modificando ufficialmente la propria base legale. L'evoluzione della missione si è evidenziata soprattutto alla fine del 2012, al termine del periodo di indipendenza supervisionata del Kosovo che ha determinato la chiusura dell'Ufficio internazionale civile e il trasferimento dei poteri del Rappresentante civile internazionale alle autorità locali: la base legale della missione non è cambiata, tuttavia da Bruxelles è arrivata la proposta di incorporare EULEX all'interno della Costituzione kosovara, comportando il riconoscimento implicito dell'indipendenza del Kosovo. Il Kosovo non ha approvato la proposta, ma ha approvato in legge una lettera in cui il presidente del Kosovo Atifete Jahjaga invitava l'Alto rappresentante dell'Unione europea Catherine Ashton a continuare il suo operato sul territorio. Questo invito del presidente del Kosovo non ha tuttavia richiesto una modifica dell'azione comune con cui è stata adottata la missione: ad oggi quindi il Kosovo ha approvato la missione, ma l'azione comune non riconosce la sua indipendenza e prevede addirittura ancora il potere di EULEX di annullare decisioni operative adottate dalle autorità kosovare (Kursani S., 2013, p. 9).

Risulta evidente che la missione fin dall'inizio è stata caratterizzata da forti contraddizioni, ambiguità, incertezza e continui cambiamenti, che l'hanno resa sul

---

<sup>4</sup> Il Gruppo direttivo internazionale per il Kosovo, operativo dal 2008 al 2012, era un'organizzazione istituita ai sensi del Piano Ahtisaari al fine di guidare lo sviluppo democratico del Kosovo e promuoverne lo stato di diritto: vi appartenevano 20 stati membri dell'Unione Europea e 5 stati terzi. Il Gruppo nominava il Rappresentante civile internazionale per il Kosovo.

panorama internazionale e all'interno del Kosovo una missione vulnerabile e a volte poco credibile, minandone anche l'operato e ostacolandola con ritardi, continue incomprensioni e cambiamenti. Le divisioni sul panorama internazionale e la delicata situazione politica del Kosovo hanno dato vita ad una missione che ha dovuto costruirsi nel tempo passo dopo passo, riadattandosi nella sostanza, ma mantenendosi immutata nella forma.

## **2. Il coordinamento tra EULEX e UNMIK**

La dichiarazione d'indipendenza del Kosovo aveva mutato profondamente il contesto in cui UNMIK si era instaurata, delineando un'incompatibilità tra la presenza delle Nazioni Unite e il neostato. La costituzione del Kosovo non riconosceva la presenza di UNMIK e l'autorità del Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per il Kosovo (SRSG), i cui poteri erano stati istituiti mediante la risoluzione 1244. Il SRSG del Kosovo aveva espressamente fatto presente questa situazione di *impasse* dichiarando di essere nella sostanza impedito nell'esecuzione dei propri poteri, pur essendone formalmente autorizzato (Nazioni Unite, 2008). La riconfigurazione di UNMIK risultava essere necessaria per ricalibrare il ruolo della missione e concentrare l'operato nei settori in cui veramente poteva fare la differenza, soprattutto dopo il dispiegamento di EULEX. Secondo il SRSG Zannier, il ruolo di UNMIK sarebbe dovuto divenire molto più politico in qualità di mediatore nel dialogo tra Prishtina e Belgrado (Nazioni Unite, 2008). La riconfigurazione è stata avviata tramite il cosiddetto "Six-point plan" presentato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Ban Ki-Moon: EULEX avrebbe assunto le funzioni esecutive di monitoraggio riguardanti i settori della polizia, della giustizia e della dogana, mentre UNMIK avrebbe agito monitorando, facilitando la partecipazione del Kosovo agli accordi internazionali, facilitando il dialogo tra Prishtina e Belgrado e attuando il piano sulla base di sei aree di interesse, ovvero polizia, giustizia, dogana, trasporti e infrastrutture, confini e patrimonio serbo, riaffermando il ruolo di coordinamento e di guida del SRSG delle NU (Consiglio di Sicurezza, 2008). Secondo il rapporto, inoltre, UNMIK avrebbe mantenuto gran parte delle funzioni soprattutto nel nord

del Kosovo, dove la comunità serba ancora contestava fortemente EULEX. UNMIK si è definita essere dal 2008 una presenza di coordinamento e di intermediazione tra EULEX, OSCE e KFOR e la comunità del nord del Kosovo (Kallaba P., Ferati V., 2012, p. 15). La transizione non è stata facile a causa del malcontento e della scarsità di cooperazione del governo del Kosovo nei confronti di UNMIK e delle comunità serbe del Kosovo settentrionale nei confronti di EULEX. Tali ostilità hanno comportato un'apparente divisione tra le due missioni: UNMIK è stata dispiegata nel Nord del Kosovo, mentre EULEX operava nel resto del territorio. La divisione delle presenze di EULEX e UNMIK tra le due comunità è una scelta che non si è rivelata sempre del tutto vincente, poiché questa separazione ha comportato un'apparente ripartizione etnica del territorio (De Wet E., 2009, p. 94). Tuttavia, la presenza di UNMIK nell'area settentrionale ha permesso a partire dal 2012 un'apertura graduale nei confronti di EULEX e il superamento della chiusura iniziale (Consiglio di Sicurezza, 2012). Nonostante ciò, numerosi esperti hanno sostenuto la necessità di una conclusione definitiva del mandato di UNMIK a favore di EULEX, poiché la presenza delle Nazioni Unite nel corso del tempo sembra essere diventata sempre più forzata: è stato notato che nel tentativo di ricalibrare il ruolo della missione le Nazioni Unite hanno reso sempre più astratti i suoi obiettivi, quasi a voler rinnovare il proprio mandato ad ogni costo (Visoka G., 2013, p. 7). Nel complesso, la coesistenza delle Nazioni Unite e dell'Unione europea è stata molto controversa a partire da una transizione ostica, ad una divisione quasi geografica di funzioni e mentre EULEX si affermava sempre di più e attuava il proprio mandato, la presenza di UNMIK sembrava divenire sempre meno utile e si spostava gradualmente in secondo piano.

### **3. La fragile credibilità della missione: dallo scandalo corruzione al ruolo della criminalità organizzata**

Il dispiegamento di EULEX ha affrontato un percorso molto ostico, in particolare a causa di un contesto locale caratterizzato da corruzione e criminalità organizzata, i quali complicano il percorso per la costruzione di istituzioni per lo stato di diritto indipendenti e solide. Inoltre, la stessa missione è stata al centro di scandali e accuse

di corruzione che ne hanno minato fortemente la credibilità, sia agli occhi delle comunità locali sia a livello internazionale, mettendo in dubbio la serietà e l'efficacia delle missioni dell'Unione europea.

Numerosi articoli, tra cui un articolo pubblicato dal giornale inglese "The Guardian", definiscono EULEX come un "brillante simbolo di incompetenza", delineando in particolare le negligenze e le omissioni di apertura di casi investigativi in materia di corruzione e crimini seri da parte dei funzionari EULEX, sottolineando la loro incapacità di affrontare una piaga dilagante come la corruzione. La missione si è spesso trovata impreparata e quasi passiva ad affrontare i casi di criminalità, operando in modo confuso e permettendo così all'élite politica locale di sfruttare l'assenza di investigazioni da parte di EULEX come una prova della loro innocenza di fronte all'opinione pubblica kosovara (Capussela A., 2011). Risulta difficile delineare in modo chiaro e netto le ragioni di questa inefficienza, ma una in particolare risiede nella natura del sistema istituzionale kosovaro, che EULEX non è riuscita a cambiare in modo significativo. Il crimine organizzato, la corruzione e le interferenze politiche sono connesse in particolare alle élite di potere: numerosi partiti presenti in Kosovo sono guidati da esponenti dell'UCK e molti di loro sono stati accusati di aver compiuto crimini di guerra e di coordinare gruppi criminali, eppure la loro investigazione sembra essere molto difficile, sia a causa di pratiche di corruzione interne che spesso interferiscono con i giudizi e i processi, sia a causa del malcontento smosso dall'opinione pubblica. Il tutto incide non solo sull'operato delle istituzioni locali, ma anche dei funzionari di EULEX. Zogiani, direttore e fondatore della ONG Çohu, ritiene che EULEX sia effettivamente ostacolato nei suoi tentativi di combattere la corruzione ad alto livello e la criminalità organizzata, perché l'élite politica di Prishtina gli impedisce di svolgere il suo lavoro, dichiarando che:

Invece di un sistema giudiziario indipendente hanno trovato un sistema giudiziario controllato e diretto. Invece di una legislatura di sostegno, si sono trovati di fronte a un parlamento che ha fatto di tutto per complicare la lotta contro la corruzione... Il principale handicap di EULEX è il fatto

che i gradi più alti del governo sono coinvolti nella corruzione (Bajrami S., 2011).

Lo scontento e la mancanza di sostegno nei confronti della missione sono emersi soprattutto quando i giudici di EULEX hanno tentato di processare importanti figure appartenenti all'UCK. In ulteriori casi avviati da EULEX, Bajram Rexhepi, il ministro degli interni del Kosovo nel 2010 ha espresso la sua preoccupazione per le consistenti telefonate alle autorità della giustizia locali da parte di deputati e ufficiali di alto rango, che hanno interferito con le procedure, anche elettive. Questo comporta che soprattutto i giudici locali non si sentiranno mai liberi e sicuri di adottare casi che ricadono su figure politiche rilevanti a causa delle continue intimidazioni. Lo stesso ragionamento è valido per la comunità serba nel nord del Kosovo, dove sono presenti numerosi gruppi criminali, i quali soprattutto all'inizio del dispiegamento della missione per tutelare i propri interessi sfruttavano il persistente malcontento della comunità contro EULEX a loro favore, fomentando le proteste dei cittadini: nel momento in cui vengono accusati e investigati, essi vengono esaltati a livello di patrioti ed eroi della resistenza. Il clientelismo presente nelle istituzioni del Kosovo comprende una relazione informale, nepotistica, criminale e corruttiva tra i partiti politici e le aziende private, dove le élite politiche locali ottengono sostegno politico formale e informale e la loro clientela viene ricompensata utilizzando il potere statale e le risorse pubbliche a scapito dell'interesse pubblico. La stabilità politica viene mantenuta attraverso il costante sostegno di questa relazione all'interno della gerarchia cliente-cliente e attraverso l'uso della retorica nazionalista che legittima la gerarchia. Un sondaggio UNPD del 2016 rivela che la maggioranza dei kosovari (77%) crede che i legami familiari, le tangenti, le alleanze di partito e altri fattori non meritori siano più utili per trovare lavoro nel settore pubblico (Radin A., 2014). Le élite politiche sono inoltre spesso connesse alle attività criminali e molti leader sono stati accusati di esserne a capo: Hashim Thaçi, ex leader politico dell'UCK ex presidente del Kosovo, è stato identificato come un membro di spicco del cosiddetto Gruppo Drenica, ampiamente accusato di essere una delle principali strutture criminali organizzate nel Kosovo del dopoguerra.

Nonostante il difficile contesto, la corruzione ha caratterizzato anche lo stesso operato di EULEX e questo ha fortemente minacciato la credibilità della missione. Maria Bamieh, pubblico ministero inglese che lavorava per EULEX, nel 2014 aveva accusato alcuni ufficiali della missione di aver ottenuto tangenti per affossare processi e insabbiare prove: secondo quanto riportato il magistrato capo di EULEX, Jaroslava Novotna, e l'ex capo dell'Assemblea dei giudici di EULEX, Francesco Florit, avevano archiviato alcuni casi in cambio di denaro nel 2012 e 2013 e Florit avrebbe ricevuto personalmente una tangente da 350.000 euro; un altro ufficiale senior di EULEX, Jonathan Ratel, avrebbe insabbiato alcune prove. Bamieh aveva denunciato due casi riguardanti Florit: il primo caso riguardava l'imputato Ilir Tolaj, ex- funzionario del Ministero della Salute, al tempo in carcere, i cui intermediari erano stati intercettati telefonicamente mentre cercavano di concordare una cifra per assicurare che Florit rendesse possibile il suo rilascio, inoltre gli intermediari di Tolaj apparentemente stavano ottenendo informazioni dall'ufficio di Jaroslava Novotna; il secondo caso accusava Florit di aver accettato circa 300.000 euro nel 2009 per ottenere il rilascio di un imputato di omicidio, ovvero Nusret Cena, assolto in un processo in cui Florit prestò servizio come giudice presidente in una giuria di tre membri. Successivamente Maria Bamieh è stata sospesa dalla sua funzione. Il giornalista Kajtazi, autore di articoli investigativi su EULEX, già in passato aveva riportato che molti dei casi di corruzione erano stati chiusi e i sospetti rilasciati, sebbene ci fossero prove sufficienti a confermare certi crimini. Il giornalista spiega quanto sia stato difficile per lui verificare tutte le informazioni e le lettere riguardanti accuse di scambio di tangenti all'interno di EULEX e aveva accusato gli ufficiali di EULEX di aver fatto pressione su di lui affinché non pubblicasse le rivelazioni, anche tramite minacce (Kelmendi V. H., 2014). Il vero problema è risultato essere l'evidente riluttanza di Eulex a indagare la questione in modo appropriato a seguito del rapporto di Bamieh. La missione è intervenuta solo dopo che la sua unità di intelligence ha presentato prove, avviando un'indagine interna nel maggio 2013, circa un anno dopo che Bamieh aveva presentato una denuncia. Inoltre, un promemoria inviato a Silvio Bonfigli, il capo della divisione esecutiva, da Bamieh era misteriosamente scomparsa (Xharra J., Tabak N., 2014). La superficialità nell'affrontare campanelli d'allarme pericolosi per una missione così

grande da parte delle istituzioni europee è esso stesso un segnale di inefficienza che lascia spazio a molti dubbi sul suo operato.

Nel complesso l'efficacia di EULEX in termini di perseguimento di casi di alto livello è stata piuttosto debole, in particolare nei settori della corruzione e della criminalità organizzata. EULEX ha trattato una discreta quantità di casi penali; tuttavia, il numero e la qualità dei casi che hanno a che fare con la criminalità organizzata di "alto profilo" e la corruzione rimangono a livelli deludenti. Un recente rapporto pubblicato dal Movimento FOL rivela che dal suo dispiegamento nel 2008 al 2018, EULEX ha emesso 70 sentenze, di cui 47 si sono occupati di casi di corruzione e 23 di casi di criminalità organizzata, un numero decisamente limitato per affrontare un problema così diffuso e radicato<sup>5</sup>. Il motivo della mancata attenzione ai casi di corruzione e criminalità organizzata di alto profilo va ricercato sia nelle stesse interferenze e opposizioni propri del contesto locale, sia nella necessità di garantire stabilità, mantenendo la credibilità dei politici corrotti, proprio a causa del timore che tale azione potrebbe destabilizzare il Kosovo dopo la sua indipendenza. Questa scelta è stata fortemente criticata, poiché la stabilità a volte può costare lo sviluppo democratico e quindi anche la formazione di uno stato di diritto responsabile e trasparente (Beha A., Selaci G., 2018, p. 121).

#### **4. Il fattore "eroe di guerra" tra gli imputati dell'UÇK**

L'élite politica in Kosovo fonda la propria legittimazione e il proprio sostegno attingendo al passato e alla lotta per la liberazione condotta dall'UÇK, i cui leader di spicco sono alla guida dei partiti politici più influenti. L'ammirazione e la memoria della guerra hanno creato una sorta di muro protettivo nei confronti di tali figure, scontrandosi duramente con l'intervento degli attori internazionali come EULEX. Risulta infatti molto difficile portare sotto accusa e indagare ex-appartenenti al KLA o delle loro famiglie, specialmente se attivi in politica o affiliati ai partiti politici. Il sanguinoso conflitto del 1998-1999 è un conflitto ancora

---

<sup>5</sup> Secondo l'indice di percezione della corruzione stilato nel 2022 dal Transparency International a livello mondiale, il Kosovo ha ottenuto un punteggio di 41 su una scala da 0 (altamente corrotto) a 100 (assenza di corruzione) (Transparency International, 2022).

recente nella memoria dei kosovari albanesi ed è definitivo la “guerra giusta” contro il nemico serbo, su cui si fonda la sovranità stessa del paese. In questo contesto i veterani dell’UÇK sono celebrati come eroi di guerra e difensori della libertà del Kosovo. Di conseguenza, le azioni giudiziarie da parte di EULEX contro i leader militari dell’UÇK sono state problematiche per la società kosovara, che ha spesso condannato le accuse della missione, giudicandole ingiuste e invitando la missione a concentrarsi invece sui crimini commessi dai serbi (Mahr E., 2017, p. 81-82). Diversi ex comandanti dell’UÇK e altri funzionari di alto livello sono stati accusati di crimini di guerra nei confronti dei serbi e anche degli stessi albanesi kosovari o sono risultati coinvolti in attività di criminalità organizzata, compreso il traffico di droga e di donne. La reazione della società albanese e soprattutto delle élite politiche è stata sempre molto dura nei confronti delle indagini di EULEX, fino ad arrivare anche a chiedere in Assemblea parlamentare la revisione del mandato della missione, come è successo con il caso riguardante Fatmir Limaj, ex ministro dei trasporti del Kosovo ed ex membro del PDK (Jackson C. M., 2015, p. 46). Fatmir Limaj è stato indagato da EULEX più volte, sia per corruzione che per crimini di guerra. Nel primo caso è stato accusato di aver sottratto al bilancio del paese oltre 2 milioni di euro e di aver riciclato un milione di euro tra il 2008 e il 2012, ma poco dopo è stato assolto per mancanza di prove (Aliu F., 2012). Limaj era precedentemente già stato arrestato con l’accusa di crimini di guerra nel 2003 dal Tribunale penale internazionale per l’ex-Jugoslavia e venne assolto nel 2005 alla fine del processo. Nel 2012 EULEX ha avviato un nuovo processo contro Limaj per crimini contro l’umanità. Un collegio misto di tre giudici EULEX e due giudici locali ha ordinato un nuovo processo a carico di Fatmir Limaj e di altri tre coimputati nel caso Klecka, accusandoli di aver "violato l'integrità fisica e la salute di un numero imprecisato di civili serbi e albanesi e di prigionieri di guerra serbi detenuti in un centro di detenzione nel villaggio di Klecka", tenendo i prigionieri in condizioni disumane, lasciandoli incatenati, al freddo e affamati, in condizioni antigeniche e maltrattandoli (Aliu F., 2012). Hashim Thaçi e molti esponenti politici hanno definito “una vergogna” le accuse di EULEX, definendole un "insulto"; il presidente del gruppo PDG, Adem Grabovci, aveva addirittura chiesto in assemblea di votare la revisione del mandato della missione. Le dichiarazioni e

le proteste di questa potente élite politica, che condannano duramente un processo serio da parte di EULEX, dimostrano i pericoli a cui è sottoposta l'indipendenza della magistratura kosovara, molto restia ad avviare casi di alto profilo contro personaggi importanti come Limaj (Kursani S., 2013, p. 16). La maggior parte delle accuse contro il coinvolgimento di Limaj in crimini di guerra era stata ricavata dalla testimonianza di Agim Zogaj, responsabile della sicurezza dell'UÇK in quella regione durante la guerra del 1999-98. Dopo un attacco da parte di uomini armati nella sua casa a Prizren è stato mandato a vivere con suo fratello a Duisburg sotto protezione di EULEX, ma successivamente è stato trovato impiccato nel settembre 2011. La sua famiglia ha criticato EULEX per la mancanza di sicurezza fisica e ha affermato che non si sarebbe suicidato se non fosse stato costretto a farlo. Proprio a questo punto si collega una problematica significativa dell'operato di EULEX nella protezione dei testimoni. Agim Zogaj era sotto protezione di EULEX sia in Kosovo che in Germania, ma nonostante questo le misure adottate dalla missione si sono rivelate insufficienti e condannate duramente dalla famiglia del testimone: esistono infatti prove significative che suggeriscono che non godesse di una protezione adeguata e che lui e la sua famiglia, ancora in Kosovo, furono soggetti a pressioni psicologiche e intimidazioni. In generale, i testimoni che hanno incriminato gli ex leader dell'UÇK sono stati esposti a notevoli pressioni psicologiche, sono stati considerati "traditori" da una parte importante della popolazione e sono diventati vittime di intimidazioni, minacce e omicidi. Oltretutto, dopo la morte del testimone, è stata adottata una decisione finale contraddittoria da parte del tribunale EULEX, dichiarando l'assoluzione dei vari imputati, compreso Limaj, poiché le testimonianze di Zogaj non erano considerate del tutto affidabili. Questo caso ha mostrato la debolezza del sistema di protezione dei testimoni EULEX e ha inviato un messaggio intimidatorio a tutti gli altri testimoni, che in molti casi hanno deciso di ritirarsi dalle accuse (García Álvarez J. E., 2022). La morte di A. Zogaj è stata ufficialmente dichiarata suicidio, ma ha distrutto la fiducia nelle capacità di EULEX. Quanto accaduto dimostra quanto debole è stata la stessa azione della missione e quanto ostici siano il contesto locale e il muro di protezione innalzato attorno agli ex combattenti dell'UÇK, rendendoli impunibili anche di fronte alle corti internazionali.

## **5. Il malcontento della comunità albanese e della comunità serba nei confronti di EULEX**

L'incidenza del contesto sull'operato di EULEX risulta evidente se si analizzano i comportamenti, le opinioni e il senso di sfiducia che le due comunità prevalenti in Kosovo, ovvero quella albanese e quella serba, hanno dimostrato avere nei confronti della missione, spesso ostacolando e causando ritardi al suo dispiegamento. A tal riguardo EULEX è risultata essere debole e incapace di gestire un contesto così complesso, pur essendo consapevole della frattura etnica e delle divisioni politiche interne al paese. Le visioni di EULEX si sviluppano lungo una frattura etnica molto netta, che ha influenzato l'operato della missione separandolo geograficamente tra la zona settentrionale del Kosovo e il resto del territorio.

Il contesto albanese era caratterizzato da una resistenza culturale alle autorità serbe radicata nel passato: il risultato di questa cultura, specialmente contro il governo repressivo degli anni '90, è stato una continua avversione verso la società legale basata sulla legge serba, secondo quanto sostiene anche Sannerholm: nei casi di progetti liberali post-autoritari di costruzione della pace, la sfiducia prevalente nel sistema giudiziario, a causa del suo utilizzo a fini repressivi, costituisce un ostacolo allo stato di diritto. Infatti, fino al 1999 in Kosovo, la ribellione alla legge costituiva un atto patriottico e rifiutarsi di pagare le tasse equivaleva a rifiutarsi di finanziare il proprio nemico. Durante gli anni '90 la società kosovara è stata ulteriormente condizionata dalla mancanza di fiducia nelle istituzioni dello stato di diritto poiché queste venivano utilizzate come strumenti repressivi del regime serbo. Pertanto, nel Kosovo odierno continua a persistere in parte un pregiudizio nei confronti dello Stato di diritto e di conseguenza anche sulla presenza degli attori internazionali che lo sostengono (Jackson C. M., 2015, p. 20-21). Tuttavia, il dispiegamento di EULEX in Kosovo è stato inizialmente circondato da grande entusiasmo della popolazione kosovara, mosso dalla speranza di rapidi miglioramenti nel campo della giustizia e alimentato dalla promessa di EULEX di catturare il 'pesce grosso'. La legittimità locale di EULEX si basava fundamentalmente sulle aspettative

positive della comunità albanese, che considerava EULEX una missione che avrebbe aiutato l'implementazione del piano Ahtisaari a sostegno del Kosovo indipendente. Tuttavia, con l'accettazione di un mandato neutrale rispetto allo status, l'immagine della missione cambiò fortemente, generando la percezione che EULEX agisse come difensore delle comunità serbe. Per i nazionalisti kosovari EULEX è diventata quindi un peso, specialmente a causa delle sue accuse nei confronti dei veterani di guerra, molti dei quali ricoprono ancora cariche di alto livello in politica. Non tutta la società kosovara si è schierata a protezione di tali leader, nonostante questo però l'indole nazionalista degli albanesi e le memorie della guerra hanno reso quasi immuni i membri dell'UÇK. Da una parte quindi si chiede ad EULEX maggiore autorità e un sistema giudiziario più deciso, ma allo stesso tempo alcune delle sue azioni sono considerate inconvenienti. Il nuovo status neutrale di EULEX aveva allontanato anche il governo albanese e l'opposizione più diretta a EULEX venne dal partito nazionalista di sinistra *Vetevendosje*, guidato da Albin Kurti, il quale collegò EULEX alla polizia dell'UNMIK, che era stata screditata dopo un incidente nel febbraio 2007 quando la polizia dell'UNMIK sparò proiettili di gomma e uccise due manifestanti disarmati: secondo Kurti EULEX ha le stesse auto, la stessa sede e gran parte dello stesso personale dell'UNMIK ed è fondata sulla stessa base giuridica. Pertanto, EULEX è stata considerata un pericolo per la sovranità del governo locale e tale posizione deriva soprattutto dal mancato riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo da parte della missione, innescando forti contestazioni: il 19 novembre e il 2 dicembre 2008, *Vetëvendosje*, insieme a quasi 20 organizzazioni della società civile, ha mobilitato oltre 40.000 partecipanti e queste proteste furono anche pubblicamente sostenute dal governo e da altri partiti politici. Un'altra ragione alla base della contestazione legata alla sovranità è stata l'insuccesso di EULEX nel nord del Kosovo, popolato dai serbi, che gli albanesi del Kosovo consideravano parte integrante del loro paese: EULEX era accusata di non aver fatto abbastanza per fermare la violazione da parte della Serbia e dei serbi del Kosovo. Ulteriore motivo della contestazione contro EULEX riguardava le sue funzioni esecutive, considerate come una limitazione della capacità del Kosovo di autogovernarsi e *Vetëvendosje* ha contestato tale aspetto già nel 2007. Le due proteste successive più significative sono state innescate dalla firma da parte di

EULEX di un protocollo sulla cooperazione di polizia con la Serbia nel 2009, il quale è stato contestato perché secondo i locali era prerogativa del governo stipulare accordi a nome del Kosovo e mentre EULEX considerava il protocollo una questione tecnica, il governo lo inquadrava come una illegittima implementazione del Six point plan delle Nazioni Unite. La situazione nel nord del Kosovo ha sollevato molti dubbi nella comunità albanese, che sosteneva che EULEX avesse fallito nel suo obiettivo di ristabilire lo stato di diritto, e anzi il suo timore di destabilizzare anche di più l'equilibrio raggiunto è stato visto dagli albanesi come riluttanza ad agire e debolezza. Nel luglio 2011, il tentativo delle autorità kosovare di controllare i valichi doganali settentrionali ha spinto i serbi ad erigere barricate sulle strade che vi conducono. Gli albanesi hanno fortemente criticato EULEX per aver contribuito a smantellare le barricate e per non aver fatto rispettare lo stato di diritto. Inoltre, il governo kosovaro ha tentato di influenzare la percezione locale inquadrando le attività di EULEX a proprio favore. Quando EULEX ha rappresentato un problema per la legittimità del governo locale, quest'ultimo si è allineato alle percezioni locali negative sulle attività di EULEX e le ha rafforzate ulteriormente attraverso i propri messaggi, come è successo in merito alle accuse di corruzione all'ex ministro dei trasporti Limaj. Inizialmente il dispiegamento della missione è stato generalmente sostenuto a causa del suo mandato anticorruzione: nel 2010 il 76% della popolazione pensava che il processo di integrazione europea avrebbe aiutato il Kosovo a combattere la corruzione (Mahr E., 2022). Tuttavia, il *“Public Pulse Survey IV”* dell'UNDP, condotto nell'agosto 2013, ha dimostrato che la soddisfazione kosovara nei confronti di EULEX è stata registrata al 19%, in costante calo dal 2008 e la percezione della corruzione in EULEX è aumentata dal 22,9% nel 2010 al 38,3% nel 2013 (Jackson C. M., 2015, p. 76). Inoltre, per quanto riguarda il futuro di EULEX, il 43% degli intervistati era favorevole all'uscita dell'EULEX dal Kosovo, mentre il 33% ritiene che EULEX debba rimanere in Kosovo per altri 3-5 anni e solo il 13% ha affermato che questa missione non dovrebbe mai lasciare il Kosovo (Kosovo Center for Security Studies, 2015, p. 19).

La comunità serba si è rivelata altrettanto critica nei confronti di EULEX: nel nord del Kosovo si erano radicate strutture parallele di istruzione, sanità,

amministrazione e sicurezza, contrarie al governo centrale kosovaro, includendo anche un sistema giudiziario che faceva parte del più ampio sistema serbo e che ne utilizzava il codice legale. Le élite serbe sono legittimate dalla comunità attraverso la resistenza attiva al governo centrale kosovaro, con il quale dopo il 2008 è stata identificata la stessa missione EULEX. Lo status neutrale della missione non era coerente secondo la comunità serba con la partecipazione alle istituzioni centrali del paese, sostenendo in tal modo l'indipendenza del Kosovo e avviando una cooperazione di fatto. Il distacco nei confronti della missione ha interferito con il suo operato e ha confinato la sua azione nel resto del territorio del Kosovo. Esistono varie figure criminali che hanno guidato la stessa comunità a innalzare barricate e mobilitare proteste contro EULEX, spesso per proteggere i propri interessi criminali, e sono divenute dei patrioti per i serbi. EULEX ha avviato varie indagini nei confronti di tali figure, come dimostra il caso di Oliver Ivanović, arrestato da EULEX con l'accusa di aver commesso crimini di guerra, è stato difeso come "martire serbo". Inoltre, tentativi di EULEX di implementare gli accordi IBM nel settembre 2011 hanno avviato una serie di violenze e proteste da parte delle strutture parallele, che hanno impedito a EULEX di muoversi liberamente nel Nord (Jackson C., M., 2015, p. 41-42). Sebbene EULEX avesse l'autorità tecnica per operare nel nord, i funzionari EULEX erano preoccupati che una maggiore attività nel nord potesse provocare violenti disordini: nel 2011 EULEX ha iniziato a ospitare più personale nel nord del Kosovo, ma le preoccupazioni per la sicurezza hanno presto portato la missione a ridistribuire il suo personale a sud del fiume Ibar; EULEX ha anche inviato una piccola squadra di giudici nel nord, ma il sistema giudiziario parallelo serbo è rimasto in gran parte intatto. Tale situazione non ha permesso alla missione di contribuire all'istruzione dello stato di diritto nel nord del paese (Radin A., 2014, p. 186).

Realizzare un consenso comune attorno alla missione non è stato semplice: EULEX ha cercato di mostrarsi disponibile e accomodante verso entrambe le parti della spaccatura etnica, ma non sempre questo metodo si è rivelato essere vincente. La strategia dell'UE di soddisfare entrambe le parti ha creato costante confusione e ha lasciato la missione agli occhi delle due comunità in una sorta di limbo e

indecisione, che non dava certezze permanenti né agli albanesi né ai serbi e forse questo è stata una delle cause delle difficoltà di azione della missione (Mahr E., 2017).

## **6. Un compromesso strategico tra “Stabilocrazia” e “Depriorizzazione dello stato di diritto”**

Fin dal suo dispiegamento, EULEX ha sottolineato il carattere tecnico e neutrale della missione, sia nel suo mandato esecutivo che nel suo mandato di monitoraggio. La neutralità della missione in un contesto frammentato etnicamente ha determinato la tendenza dell’Unione europea a costruire un consenso attorno alla sua presenza, come fondamento della sua legittimità. Tale atteggiamento ha delineato contraddizioni intrinseche alla missione e una tendenza a sacrificare i propri obiettivi, per mantenere la stabilità della regione e della missione medesima in un contesto altamente complesso.

La stabilità in Kosovo consente alla missione di essere percepita come un relativo successo agli occhi della comunità internazionale e permette l’attuazione della stessa missione. Pertanto, EULEX ha spesso sacrificato la propria posizione per mantenere relazioni piuttosto stabili tra le parti in conflitto in Kosovo, attraverso una strategia di compromessi (Zupancic R., Pejic N., 2018, p. 113). Come precedentemente spiegato, sia nei confronti della comunità albanese che di quella serba la necessità di ridurre l’incertezza della leadership e consolidare l’instabilità regionale ha conferito potere alle élite illiberali che comandano reti di patrimonio politico e godono dell’impunità del sostegno internazionale: tale atteggiamento si è confermato spesso dall’inazione intenzionale della missione nel perseguire ad esempio i leader di partiti politici fortemente sostenuti dalla popolazione locale, in quanto ex appartenenti all’UÇK, pur essendo coinvolti in attività di corruzione. Tale strategia ha generato il radicamento e il conferimento del potere ad un’élite politica corrotta e illiberale sia nel Kosovo centrale che nell’area settentrionale. L’Unione europea ha cercato di ritrarre la missione e la costruzione dello stato di diritto come un intervento prettamente apolitico e tecnico, ma in verità non è inevitabilmente

riuscita a mantenere questo carattere, anche perché in un contesto delicato come il Kosovo qualsiasi ambito operativo avrebbe generato degli sviluppi politici connessi alla questione dell'indipendenza.

Gli esperti locali e quelli di EULEX concordano sul fatto che, nonostante lo stato di diritto sia la priorità dell'Unione europea per il Kosovo, questo obiettivo veniva sacrificato per le preoccupazioni immediate di sicurezza, che includevano la gestione del conflitto tra Kosovo e Serbia. Tanto che diversi esperti locali utilizzano il termine "stabilocrazia" per definire la priorità conferita alla stabilità e hanno definito "depriorizzazione" il declassamento dello stato di diritto nell'operato della missione (Osland K. M., Mateja P., 2018, p. 504)

La stabilizzazione della regione e la costruzione del consenso da parte all'interno di un contesto etnicamente frammentato è emersa anche nel corso del dialogo tra Prishtina e Belgrado, che così come la missione è stato definito un dialogo tecnico, in cui entrambe le parti avrebbero negoziato su questioni tecniche come la cooperazione regionale, la libertà di movimento e lo stato di diritto. In realtà tali negoziati generano inevitabilmente degli sviluppi intrinsecamente politici, che hanno indotto EULEX a sacrificare il suo stesso mandato per garantire il successo del dialogo con la Serbia e questo ha contribuito ad allontanare l'obiettivo di uno stato di diritto stabile ed efficiente nel territorio: ne è un esempio la testimonianza di A. Bajrami, il quale ha dichiarato che EULEX ha ricevuto pressioni da Bruxelles affinché non disturbasse il dialogo con Belgrado, in particolare con le investigazioni sui casi di corruzione e criminalità organizzata contro le élite politiche del Kosovo, per evitare di generare una diffusa instabilità, eliminando anche i partner negoziali dell'UE. Di conseguenza, alcune élite, critiche del dialogo, hanno ricevuto una virtuale impunità dalla comunità internazionale per motivi di stabilità (Jackson C. M., 2015). Una situazione simile si è manifestata nel nord del paese, dove dopo l'arresto nel 2014 nel comune di Zubin Potok di Slobodan Sovrlić, quest'ultimo è stato liberato dalla custodia da una folla che assediava la stazione di polizia municipale. Invece di organizzare una caccia all'uomo utilizzando l'unità d'attacco

dell'EULEX con sede a Mitrovica, i funzionari dell'UE hanno negoziato il ritorno di Sovrlić con il sindaco Zubin Potok.

## **7. Contraddizioni e ambiguità: un bilancio finale**

Dall'immagine che si è delineata tramite quanto analizzato finora, si comprende quanto complicato sia definire in modo netto un successo o un fallimento di EULEX. La missione presenta numerose contraddizioni e punti d'ombra, ma nel contempo non può essere condannata ad una totale inconcludenza.

Le problematiche di EULEX sono derivate sia da una inefficacia nel coordinare e gestire dal punto di vista tecnico ed operativo l'attuazione della missione; sia da un contesto profondamente complesso da gestire e spesso ostile alla presenza internazionale. I problemi tecnici inerenti all'attuazione della missione fanno riferimento in particolare al personale tecnico, che in molti casi, si è dimostrato inadeguato a causa dell'alta rotazione dei funzionari, della breve durata dei loro contratti e soprattutto di una mancata conoscenza dei valori e delle procedure dell'Unione europea, in particolare per quanto riguarda il personale che i paesi extra-UE mettono a disposizione. Oltre a ciò, la mancanza di procedure di selezione standardizzate a livello nazionale è costantemente vista come una sfida, poiché a causa delle procedure non standardizzate, la qualità e le qualifiche del personale distaccato selezionato possono variare in modo significativo, influenzando le capacità più ampie e l'efficienza della missione. Una sfida nel definire un approccio comune è stata notata soprattutto tra i giudici EULEX perché provengono spesso da contesti e tradizioni giudiziarie molto diversi, e possiedono esperienze differenti.

Nel contempo la missione non è stata risparmiata dal contesto locale, tanto che per spiegare l'esperienza della missione nel territorio kosovaro, è stata adottata l'immagine di uno scontro tra la forza di europeizzazione simboleggiata da EULEX e le forze di balcanizzazione, le quali rischiano di "fagocitare" la missione. Tale concetto esplica in modo chiaro, ad esempio, il rapporto contraddittorio tra le élite

politiche locali e la missione, in quanto quest'ultima non è stata in grado di trasformare la realtà locale e attuare in modo efficace lo stato di diritto, bensì è stata ‘catturata’ dalle leadership locali pur di garantire la sua stessa stabilità, diventando così preda di quello stesso contesto che avrebbe al contrario dovuto profondamente modificare (Kursani S., 2013, p. 16-17). Il malcontento della popolazione è stato generato infatti soprattutto dalla delusione delle alte aspettative che EULEX aveva costruito, in particolar modo in merito alla campagna di cattura del cosiddetto ‘*big fish*’, per sanare la piaga della corruzione e della criminalità organizzata. Tuttavia, allo stesso tempo la stessa comunità, nonché la leadership politica del paese hanno ostacolato tale compito, determinando l'adozione da parte della missione di questa strategia di compromessi, che ha inibito la missione. Inoltre, la tolleranza dell'Unione europea del comportamento scorretto delle élite locali all'interno del paese in cambio di relazioni relativamente pacifiche con la parte ‘opposta’, ha creato una situazione di obbedienza imposta, fondata sul compromesso, piuttosto che un vero e proprio ‘fattore di attrazione normativo’. Ciò ha certamente anche forti implicazioni per l'identità dell'Unione europea come attore internazionale di costruzione della pace e normativo in qualità di attore di soft power (Zupancic R., Pejic N., 2018, p. 116). Infatti, si può sostenere che l'Unione europea non abbia investito con successo in un'eredità a lungo termine in Kosovo e la conseguenza sarà la mancanza di istituzioni autosufficienti forti, quando l'attuale mandato di EULEX si concluderà totalmente (Jackson C. M., 2015, p. 88).

Tali caratteri della missione conducono ad una significativa riflessione in merito al principio del *local ownership*, un elemento chiave delle missioni dell'Unione europea che caratterizza almeno formalmente i suoi interventi internazionali. *Local ownership* significa attuare un processo tramite la partecipazione e la consultazione degli attori locali nella formulazione e nell'implementazione della missione, al fine di adattare al massimo gli interventi in modo mirato ai bisogni della comunità locale e costruire una missione su misura del contesto locale, risultato di una fusione di sforzi internazionali e locali. Questo approccio permette di trovare soluzioni a lungo termine e garantisce una maggiore legittimazione della missione da parte degli attori locali. Con il termine ‘locale’ si fa riferimento ad una vasta gamma di attori,

dalle istituzioni alla società civile, inclusi i gruppi più vulnerabili. Nonostante l'ampia retorica europea relativa a tale principio, l'Unione europea non ha attuato nella pratica ciò che predicava in modo effettivo e inclusivo. In primo luogo, il mandato della missione è stato formulato senza consultare gli attori kosovari, come è avvenuto d'altronde anche in merito alla base legale, tramite un approccio *top-down*. Inoltre, EULEX ha cooperato maggiormente con le istituzioni centrali e i leader politici: in questo senso la missione ha attuato tale principio con la collocazione, ovvero affiancando i membri di EULEX alle controparti locali nei collegi giudiziari, nelle caserme di polizia e alle frontiere doganali. D'altro canto, tuttavia la consultazione con la società e le comunità locali è stata saltuaria, poco organizzata e anche quando svolta non portava a risultati concreti (Ejdus F., 2017). L'unico aspetto positivo in tale ambito è stato un buon sistema di informazione, tramite il sito web e i rapporti annuali di EULEX. La debole attuazione del *local ownership* è emersa specialmente in relazione alle funzioni esecutive della missione, poiché essa si è sostituita del tutto alle istituzioni kosovare, come ad esempio in merito alle investigazioni di casi di alto profilo: questo approccio ha creato una cultura di dipendenza, permettendo nel breve periodo di ottenere risultati soddisfacenti, ma lasciando le istituzioni kosovare senza vere capacità di operare autonomamente in modo efficace nel lungo termine. Inoltre, la brevità dei mandati dei funzionari EULEX causava una difficoltà nel garantire la costruzione di una fiducia con la popolazione locale e una conoscenza dettagliata del contesto kosovaro (Nesovic B., Radosavljevic J., 2016, p. 17). Dalla fine del mandato esecutivo di EULEX quasi tutte le funzioni operative sono state lasciate alle istituzioni locali e la missione ha cercato recentemente di mantenere un contatto con la società, tramite incontri nelle scuole e campagne di informazione e sensibilizzazione, le quali però non hanno avuto poi un riscontro pratico nella pianificazione della missione. Nonostante ciò, l'Unione europea ha continuato a svolgere un ruolo esecutivo in alcuni settori: nel 2016 le autorità kosovare hanno creato la Corte Speciale per i crimini di guerra, tuttavia essa è composta interamente da giudici internazionali nominati e finanziati dall'Unione europea, che continuano ad occuparsi di tali casi in prima persona, non lasciando spazio e responsabilità alle

istituzioni locali (Kosovo Specialist Chamber & Specialist Prosecutor's office, 2024).

Nel complesso EULEX ha raggiunto con successo i suoi obiettivi generali per contribuire alla prevenzione di ulteriori conflitti violenti e aiutare a costruire una pace più prospera e sostenibile, poiché ultimi dieci anni la situazione della sicurezza in Kosovo si è stabilizzata rispetto alla situazione post-bellica, pur mantenendo delle aree di tensione. Il personale di EULEX ha infatti facilitato gli incontri tra la polizia serba e quella kosovara, l'integrazione delle forze serbe nella polizia del Kosovo e ha permesso l'avvio di un dialogo tra Belgrado e Prishtina, Quest'ultimo ha consentito di trovare compromessi importanti riguardo al riconoscimento dei diplomi, alla gestione dei confini, ha permesso al Kosovo di partecipare agli accordi e regionali e ha avviato in senso positivo una strada di apertura a Mitrovica con la rivitalizzazione del ponte che simbolicamente divideva la città. Tuttavia, in termini di obiettivi operativi volti a rafforzare e attuare direttamente lo stato di diritto, attraverso la magistratura, le dogane e la polizia, EULEX ha ottenuto successi così come i fallimenti. Nel complesso, la polizia e le dogane del Kosovo, pur presentando ancora lacune, ottengono risultati migliori, hanno ammodernato le proprie competenze e le proprie attrezzature, mentre la magistratura fatica ancora ad affrontare gravi casi di corruzione e criminalità organizzata. In sostanza, le aspettative che EULEX aveva creato all'inizio della sua attuazione si sono rivelate troppo grandi in paragone ai risultati raggiunti nel lungo periodo e ciò ha influito in modo negativo anche sulla stessa legittimità della missione e dell'Unione europea.

L'attuazione di uno stato di diritto duraturo e solido è un traguardo ancora lontano. Un rapporto del Freedom House in merito alla situazione attuale del Kosovo nel 2023, ha riportato una situazione in cui sebbene i partiti possano operare per la maggior parte liberamente, continuano ad essere presenti intimidazioni e vessazioni nei confronti dei rappresentanti dei partiti, ad esempio la Lista Serba, il partito serbo dominante in Kosovo, è stata accusata di molestare i partiti rivali e di creare un ambiente in cui gli elettori temono ripercussioni per aver sostenuto gruppi alternativi; le principali figure politiche del Kosovo hanno legami con la criminalità

organizzata e la corruzione ad alto livello, che svolgono un ruolo importante nella politica e hanno influenzato l'insediamento di leader chiave; l'interferenza politica nel sistema giudiziario rimane un problema e la diffusa corruzione giudiziaria ha un impatto negativo sull'indipendenza del settore (Freedom House, 2023).

Pertanto, la strada da percorrere per sviluppare uno stato di diritto a tutti gli effetti è molto lunga e di certo non facile nel delicato contesto del Kosovo.

## CONCLUSIONI

La crisi che ha coinvolto il Kosovo alla fine degli anni '90 ha indotto gli attori internazionali ad intervenire per ricostruire il futuro del territorio, malgrado una certa reticenza da parte degli stati. Tuttavia, tale strategia di azione rappresenta l'unica soluzione per affrontare minacce globali e trasversali che oltrepassano i confini nazionali degli stati e che intaccano la sicurezza umana dei cittadini a livello globale. L'Unione europea ha risposto alla crisi del Kosovo attraverso il dispiegamento di EULEX, impiegando le proprie capacità civili, nonostante l'assenza di coesione tra i propri stati membri, la quale ha determinato carenze tecniche e organizzative nell'attuazione della missione. EULEX ha influito anche positivamente sulle istituzioni locali, ma il lungo mandato esecutivo ha determinato lo sviluppo di una cultura di dipendenza per la maggior parte delle istituzioni locali. Al contrario sarebbe stato preferibile mantenere solo un mandato di supporto, in modo da responsabilizzare le istituzioni kosovare. Tale problematica conferma la debolezza del *local ownership*, un principio che si pone quasi in un rapporto di esclusione con il mandato esecutivo e che ha minato la legittimità di EULEX. Il malcontento kosovaro si è sviluppato lungo una frattura etnica molto difficile da sanare, in particolar modo da parte di una missione internazionale contestata fin dal principio. Inoltre, in relazione alla corruzione e alla criminalità, la missione ha adottato una strategia di negligenza mirata a mantenere la stabilità e garantire il consenso locale, rivolgendosi quasi esclusivamente ai leader politici. Tale approccio ha rivelato un operato contraddittorio, il cui risultato è stato un inevitabile declassamento dello stato di diritto. Quest'ultimo aspetto è emerso anche in relazione allo scandalo corruzione, uno scivolone che la missione non si sarebbe mai dovuta permettere, a maggior ragione in virtù dei principi di cui è portatrice. L'incoerenza è emersa, inoltre, anche a causa dello status neutrale della missione, la quale ha collaborato con le istituzioni kosovare, pur non riconoscendole formalmente.

La missione si inserisce perfettamente nel quadro della *human security*, poiché mira nel complesso a migliorare la vita quotidiana dei cittadini del Kosovo, garantendo il rispetto della dignità umana e dei diritti. Seguendo questa linea, l'Unione europea è

riuscita a trasferire al Kosovo alcuni dei suoi valori, come il rispetto delle minoranze e dei diritti umani, nonostante la mancanza di coerenza in relazione ai principi dello stato di diritto, della libertà e della democrazia. Tuttavia, è necessario prendere atto della notevole diversità e particolarità del contesto locale rispetto all'ambiente europeo, per poter comprendere che determinati valori, modi di pensare e di interagire con le istituzioni nella quotidianità sono radicate nel territorio, per cui sarebbe insensato pretendere che una missione internazionale, seppur con un mandato così lungo, possa effettivamente sradicarli: si pensi alla legge del *kanun* che ancora oggi resiste in alcune zone rurali e al forte legame che lega gli abitati della comunità albanese ai veterani dell'UÇK, così come alla relazione tra la comunità serba e il governo serbo. La memoria della guerra è ancora troppo vivida per pretendere di sanare la frattura etnica del Kosovo e ciò inciderà necessariamente sul funzionamento dello stato di diritto, sulla stabilità e sulla pace nel territorio.

A mio avviso la presenza di EULEX è ancora necessaria per permettere lo sviluppo del Kosovo, ma ciò può avvenire solo tramite un mandato più mirato e una maggiore fermezza della missione di fronte alle sfide locali. Di certo il contributo dell'Unione europea è stato determinante per permettere al Kosovo di inserirsi nel panorama delle relazioni internazionali e compiere i primi passi per aderire all'Unione europea. Tali progressi derivano da un astuto uso tecnico della neutralità, che ha permesso di fatto una sorta di '*spill-over*' in ambito politico, aprendo la strada a grandi passi avanti per il Kosovo. Ne sono una prova la conclusione dell'accordo di stabilizzazione e di associazione per il Kosovo e la recente liberalizzazione dei visti dei cittadini kosovari, un traguardo fondamentale per far sì che anche i cittadini kosovari possano essere cittadini del mondo.



## BIBLIOGRAFIA

- Agenzia Europea per la Difesa, 2022, *2022 Coordinated annual review on defence report*, Bruxelles
- Agenzia Europea per la Difesa, 2022, *Defence Data 2020-2021 – Key findings and analysis*, Bruxelles
- Batora J., Osland K., Harrington A., 2017, ‘‘The EU’s Crisis Management in the Kosovo-Serbia crises’’, *EUNPACK*, Bratislava
- Beha A., Selaci G., 2018, ‘‘Statebuilding without Exit Strategy in Kosovo: Stability, Clientelism, and Corruption’’, *Region*, Vol. 7, pp. 97-124
- Chivvis C. S., 2010, *EU Civilian Crisis Management*, Rand Corporation, p. 31-41
- Comitato Politico di Sicurezza – Unione Europea, 2023, *Political and Security Committee decision (CFSP) on the appointment of the Head of Mission of the European Union Rule of Law Mission in Kosovo*, 2023/1164, Bruxelles
- Conferenza delle Nazioni Unite sull’Organizzazione Internazionale – Nazioni Unite, 1945, *Statuto delle Nazioni Unite*, San Francisco
- Consiglio dell’Unione europea, 2003, *Strategia europea in materia di sicurezza*, Bruxelles
- Consiglio dell’Unione europea, 2006, *Council Joint Action 2006/304/CFSP on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo*, Bruxelles

Consiglio dell'Unione europea, 2008, *Azione comune 2008/124/PESC del Consiglio relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO)*, Bruxelles

Consiglio dell'Unione europea, 2008, *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World*, Doc. S407/08, Bruxelles

Consiglio dell'Unione europea, 2016, *A global strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, Bruxelles

Consiglio dell'Unione europea, 2016, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, Bruxelles

Consiglio dell'Unione europea, 2022, *A strategic compass for security and Defence*, Bruxelles

Consiglio di Sicurezza – Nazioni Unite, 1999, *Resolution 1244*, S/RES/1244, New York

Consiglio di Sicurezza – Nazioni Unite, 2005, *Letter dated 7 October 2005 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, S/2005/635, New York

Consiglio di Sicurezza – Nazioni Unite, 2007, *Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council - Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status*, S/2007/168, New York

Consiglio di Sicurezza – Nazioni Unite, 2008, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, S/2008/354, New York

Consiglio di Sicurezza – Nazioni Unite, 2012, *Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, S/2012/72, New York

Cruciani A., 2009, *Kosovo Constitution: national sovereignty arising out of international presence*, the ITPCM newsletter

De Wet. E., 2009, ‘The Governance of Kosovo: Security Council Resolution 1244 and the establishment and functioning of EULEX’, *The American Journal of International Law*, Jan., Vol. 103, No. 1 (Jan., 2009), pp. 83-96, Cambridge

Dijkstra, H., 2018, *Beyond the Civilian Compact: Why we need to talk about civilian capabilities*, Bruxelles

Duke, S., 1999, ‘From Amsterdam to Kosovo: Lessons for the Future of CFSP’, *Eipascope*, vol. 99/2, pp. 2-15

Džihic V., Kramer H., 2009, *Kosovo after independence – Is the EU’s EULEX Mission Delivering on its Promises?*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin

Ejdus F., 2017, *Between Rhetoric & Practice: Local Ownership & the Rule of Law Mission in Kosovo*, GPPAC POLICY NOTE, Bristol

EULEX, 2009, *EULEX programme report*

EULEX, 2020, *EU Rule of Law Mission Justice Monitoring Report – Findings and Recommendations September 2019- Mid-March 2020*

EULEX, 2022, *EU Rule of Law Mission Justice Monitoring Report – Finding and Recommendations November 2021- September 2022*

EULEX, 2022, *Formed Police Unit of the European Union Rule of Law Mission in Kosovo*

European Union Institute for Security Studies, 2020, *The CSDP in 2020*, Paris

Jackson C. M., 2015, *The EU and civilian crisis management: a case study of EULEX Kosovo and building multi-ethnic rule of law*, Urbana, Illinois

Joint Rule of Law Coordination Board, 2013, *Compact Progress Report*, Prishtina

Joint Rule of Law Coordination Board, 2015, *Compact Progress Report*, Prishtina

Joint Rule of Law Coordination Board, 2017, *Compact Progress Report*, Prishtina

Joint Rule of Law Coordination Board, 2018, *Compact Progress Report*, Prishtina

Judah T., 2008, *Kosovo: what everyone needs to know*, Oxford University Press, USA

Kallaba P., Fertai V., 2012, *Mapping the UNSCR 1244 Legacy un Post-Independence Kosovo: Between Contestation and Recognition*, Kosovo Center for Security Studies, Prishtina

Kosovo Center for Security Studies, 2015, *Kosovo Security Barometer – fifth edition*, Prishtina

Kosovo Police, 2019, *Annual Report*, Prishtina

Kosovo Police, 2021, *Kosovo Police Annual Work Report*, Prishtina

Kosovo Police, 2022, *Kosovo Police Annual Work Report*, Prishtina

Kosovo, Serbia, 2011, *IBM Agreed Conclusion*, Bruxelles

Kursani S., 2013, *A comprehensive analysis of EULEX: what next?*, KIPRED, Prishtina

Kuvendi i Republikës së Kosovës, 2008, *Kushtetuta e Republikës së Kosovës*, Prishtina

Ledda M., 2009, ‘La politica di state-building dell’Unione europea in Kosovo – La missione EULEX’’, *Fogli di lavoro per il diritto internazionale*, vol. 4.2, Catania

Mahr E., 2017, *Local contestation against the European Union Rule of Law Mission in Kosovo*, Contemporary Security Policy, Maastricht

Mahr E., 2022, *EULEX in the eyes of locals: between legitimacy and contestation*, Maastricht

Mascia, M., 2010, *Obiettivo sicurezza umana per la politica estera dell’Unione Europea*, CLEUP, Padova

Muharremi R., 2010, ‘The European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) from the Perspective of Kosovo Constitutional Law’’, *Heidelberg Journal of International Law*, Vol. 70, N. 2, pp. 357-379

Nesovic B., Radosavljevic J., 2016, *Adherence of EULEX to the principles of local ownership in the north Kosovo*, Pontis Foundation

OSCE, 1999, *KOSOVO/KOSOVA As Seen, As Told – An Analysis of the human rights findings of the OSCE Kosovo Verification Mission October 1998 to June 1999*, Warsaw

Osland K. M., Mateja P., 2018, ‘‘The double proximity paradox in peacebuilding: implementation and perception of the EU rule of law mission in Kosovo’’, *European Security*, pp. 493-512

Parlamento Europeo – Unione Europea, 2003, *Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione in Iraq*, P5\_Ta(2003)0032, Bruxelles

Proksik J. J., 2018, ‘‘EULEX and the fight against organized crime in Kosovo: what’s the record?’’, *Trends in Organized Crime*, Vol. 21, Issue 4, pp. 401-425

Radin A., 2014, *Analysis of current events: ‘‘towards the rule of law in Kosovo: EULEX should go’’*, Nationalities Paper, Volume 42, pp. 181-194, Cambridge

Rozée S., 2015, ‘‘Order-Maintenance in Kosovo: The EU as an Increasingly Comprehensive Police Actor?’’, *European Foreign Affairs Review* 20, no. 1, pp. 97-114, The Netherlands

Spernbauer M., 2010, ‘‘EULEX Kosovo: the difficult deployment and challenging implementation of the most comprehensive civilian EU operation to date’’, *German Law Journal*, Volume 11, pp. 769-802

The Humanitarian Law Center, The Humanitarian Law Center Kosovo, 2015, *Kosovo memory book database – Presentation and expert evaluation*, Prishtina

The white house - USA, 2010, *National Security Strategy*, Washington

The white house - USA, 2002, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington

Visoka G., 2013, *UNMIK After Kosovo Independence: Exit or Exist Strategy?*, Kosovo

UNDP, 1994, *Human Development Report*, New York

Unione europea, NATO, 2002, *Berlin Plus Agreement*

Unione Europea, 2008, *Trattato di Lisbona - Trattato sull'Unione europea*, Lisbona

Zupancic R., Pejic N., 2018, "Limits to the European Union's Normative Power in a Post-Conflict society", *Springer Briefs in Population Studies*, SpringerOpen, Graz, Ljubljana

## SITOGRAFIA

Aliu F., 2012, *Klecka Case sent to retrial, Balkan transitional justice*, Prishtina: <https://balkaninsight.com/2012/11/21/fatmir-limaj-on-retrial-for-war-crimes/> (consultato il 22 gennaio 2024)

Aliu F., 2012, *Kosovo Ex-Minister indicted for corruption*, BalkanInsight Prishtina: <https://balkaninsight.com/2012/11/19/fatmir-limaj-indicted-for-corruption/> (consultato il 22 gennaio 2024)

Bajrami S., 2011, *The Rule of Law in Kosovo: Mission Impossible?*, BalkanInsight: <https://balkaninsight.com/2011/11/17/the-rule-of-law-in-kosovo-mission-impossible/> (consultato il 20 gennaio 2024)

Capusella A., 2011, *Eulex in Kosovo: a shining symbol of incompetence*, The Guardian: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2011/apr/09/eulex-kosovo-eu-mission> (consultato il 20 gennaio 2024)

Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, 2023, Stato di diritto: <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/rule-of-law/#what> (consultato il 25 novembre 2023)

Freedom Anatomy, 2023, *Kosovo*: [https://www.freedomanatomy.com/scheda\\_paese/kosovo/](https://www.freedomanatomy.com/scheda_paese/kosovo/) (consultato il 16 novembre 2023)

Freedom House, 2023, *Freedom in the world 2023 – Kosovo*: <https://freedomhouse.org/country/kosovo/freedom-world/2023> (consultato il 28 gennaio 2024)

EULEX, 2023, *EULEX Accountability*: <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,23> (consultato il 25 novembre 2023)

EULEX, 2023, *Monitoring*: <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,58> (consultato il 15 dicembre 2023)

EULEX, *Operations Support*: <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,59> (consultato il 12 dicembre 2023)

EULEX, 2023, *What is EULEX?*: <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16> (consultato il 25 novembre 2023)

García Álvarez J. E., 2022, *The role of EULEX in the War criminal prosecution process in Kosovo*, European student think tank: <https://esthinktank.com/2022/11/11/the-role-of-eulex-in-the-war-criminal-prosecution-process-in-kosovo/> (consultato il 22 gennaio 2023)

Jeta X., Nate T., 2014, *Scandal and Suspicion at the EU's Kosovo Mission*, Balkan Transitional Justice: <https://balkaninsight.com/2014/11/07/scandal-and-suspicion-at-the-eu-s-kosovo-mission-1/> (consultato il 20 gennaio 2024)

Kelmendi V. H., 2014, *EULEX: lo scandalo corruzione*, Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa: <https://www.balcanicaucaso.org/zone/Kosovo/EULEX-the-corruption-files-156961> (consultato il 20 gennaio 2024)

Kosovo memory book, 2016, *Liber Kujtimi i Kosoves 1998-2000*:  
[https://web.archive.org/web/20160322181050/http://kosovomemorybook.org/?page\\_id=29&lang=zh](https://web.archive.org/web/20160322181050/http://kosovomemorybook.org/?page_id=29&lang=zh) (consultato il 16 novembre 2023)

Kosovo Specialis Chamber & Specialist Prosecutor's Office, 2024:  
<https://www.scp-ks.org/en> (consultato il 2 febbraio 2024)

Lenses of analysis, 2001, *Case study background – The problem of Kosovo*:  
[https://wnnorton.com/college/polisci/lenses/protect/cs\\_ks\\_kosovo.htm](https://wnnorton.com/college/polisci/lenses/protect/cs_ks_kosovo.htm)  
(consultato il 16 novembre 2023)

Nazioni Unite, 2008, *Security council discusses secretary-general's decision to reconfigure Kosovo Mission in view of changes following unilateral declaration of independence*: <https://press.un.org/en/2008/sc9407.doc.htm> (consultato il 17 gennaio 2024)

Nazioni Unite, 2008, *Security Council meets in emergency session following Kosovo's declaration of independence, with members sharply divided on issue*:  
<https://press.un.org/en/2008/sc9252.doc.htm> (consultato il 16 novembre 2023)

Nazioni Unite, 2008, *Kosovo situation calm, but political transition following declaration of independence more complex than expected, Security council told*:  
<https://press.un.org/en/2008/sc9512.doc.htm> (consultato il 17 gennaio 2024)

The Diplomatic Service of the European Union, 2017, *European Union External Action*: [https://www.eeas.europa.eu/node/33557\\_en](https://www.eeas.europa.eu/node/33557_en) (consultato il 2 Novembre 2023)

The Diplomatic Service of the European Union, 2023, *European Union External Action*: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations\\_en#9620](https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en#9620)  
(consultato il 2 Novembre 2023)

Transparency International, 2022, *Kosovo*:  
<https://www.transparency.org/en/countries/kosovo> (consultato il 20 gennaio 2024)

Xharra J., Tabak N., 2014, *Scandal and Suspicion at the EU's Kosovo Mission*,  
"The Guardian": <https://balkaninsight.com/2014/11/07/scandal-and-suspicion-at-the-eu-s-kosovo-mission-1/> (consultato il 20 gennaio 2024)