

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MACERATA

Facoltà di Giurisprudenza



Tesi di laurea in Diritto Internazionale

*L'Amministrazione Civile delle Nazioni Unite
in Kosovo:
Profili di Diritto Internazionale*

di: Matteo Tondini, candidato.

*Relatore:
prof. Vincenzo Cannizzaro.*

Anno accademico 2001-2002



“...the assumption that democracy can be taught or imposed by international bodies on the basis that some cultures are not rational or civil enough to govern themselves is strictly misjudged”.

(David Chandler*)

L'autore intende ringraziare tutti coloro che hanno collaborato alla realizzazione del lavoro, inviando materiale, consigliando articoli, passi, o semplicemente indirizzando e stimolando l'impegno di studio. Senza il loro gentile contributo, la tesi non si sarebbe potuta presentare nei contenuti presenti, avrebbe subito ritardi inaccettabili, ovvero non sarebbe potuta venire alla luce. Tra tutti, un ringraziamento particolare viene espresso al **Dott. Guglielmo Verdirame**, dottorando alla *London School of Economics* e all'**Avv. Clive Baldwin**, coordinatore capo dell'ufficio *Analysis and Reporting* del dipartimento *Human Rights/Rule of Law* dell'*OMIK, Osce Mission in Kosovo*, per il continuo, intenso ed essenziale interessamento e contributo alla ricerca svolta.

Altri ringraziamenti:

Dott. Carsten Stahn, Research Fellow at the Max-Planck-Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, Germany;

Dott. Clementine Olivier, assistente al progetto *Applicable Law in Complex Peacekeeping Situations*, del *Project on Peacekeeping and the Administration of Justice*, United States Institute of Peace;

Dott. Luca Roccheggiani, Università di Ancona, Facoltà di Economia;

Mr. Daniel Tomasevich, San Francisco;

Mr. Sebastian von Muenchow, International Director, Kosovo Law Centre, Pristina;

Prof. August Reinisch, Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen, Università di Vienna;

* David Chandler, *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, Pluto Press, 1999, pag. 3.

Prof. Nebojsa Raicevic, Pravni fakultet, Nis, Yugoslavia;

Prof. Tarcisio Gazzini, Istituto di Diritto Internazionale, Università di Padova;

Prof. William Schabas, Irish Centre for Human Rights, Galway, National University of Ireland.



INDICE

<i>Introduzione.</i>	pag. 9
<i>Capitolo I.</i>	pag. 14
<i>Attuale situazione politico giuridica del Kosovo.</i>	
I-A.	pag. 14
Situazione dopo i bombardamenti. Mandato e istituzioni della Presenza Civile Internazionale.	
I-B.	pag. 21
Assistenza umanitaria.	
1. <i>Pilastro UNMIK.</i>	pag. 21
2. <i>Ruolo e responsabilità delle NGOs nell'opera di assistenza umanitaria.</i>	pag. 25
I-C.	pag. 36
Amministrazione civile.	
1. <i>Amministrazione pubblica e affari civili.</i>	pag. 36
2. <i>Polizia</i>	pag. 37
3. <i>Affari giudiziari</i>	pag. 40
I-D.	pag. 43
Democratizzazione e costruzione delle istituzioni.	
I-E.	pag. 47
Ricostruzione e sviluppo economico.	
1. <i>Pilastro UNMIK.</i>	pag. 47
2. <i>Ruolo della Banca Mondiale: interazione con il quarto pilastro UNMIK.</i>	pag. 52
3. <i>Il Patto di Stabilità per il Sud Est Europa.</i>	pag. 56

Capitolo II. <i>Mandato della Presenza Civile Internazionale.</i>	pag. 63
Introduzione.	pag. 63
II-A. La Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1244 (1999).	pag. 63
II-B. Il Rapporto del Segretario Generale relativo al Paragrafo 10 della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1244 (1999).	pag. 69
II-C. Rapporto del Segretario Generale sulla Missione di Amministrazione ad interim delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK). Military Technical Agreement, paragrafo 1.	pag. 70
II-D. Atti interni di legittimazione all'intervento dell'OSCE e dell'UE.	pag. 73
1. <i>La Decisione del Consiglio Permanente dell'OSCE No. 305 (1999).</i>	pag. 73
2. <i>Regolamento del Consiglio (CE) No. 1080/2000.</i>	pag. 74
3. <i>Regolamento del Consiglio (CE) No. 2666/2000 (CARDS).</i>	pag. 76
Capitolo III. <i>Limiti alle attività delle istituzioni UNMIK alla luce del diritto internazionale.</i>	pag. 80

Introduzione.	pag. 80
III-A. I regolamenti del Rappresentante Speciale del Segretario Generale.	pag. 80
1. <i>Regolamento 1999/1.</i>	pag. 80
2. <i>Regolamento 1999/7.</i>	pag. 83
3. <i>Regolamento 1999/8.</i>	pag. 84
4. <i>Regolamento 1999/22.</i>	pag. 85
5. <i>Regolamento 1999/23 – Regolamento 2000/60.</i>	pag. 87
6. <i>Regolamento 1999/24.</i>	pag. 90
7. <i>Regolamento 2000/1.</i>	pag. 94
8. <i>Regolamento 2000/38.</i>	pag. 97
9. <i>Regolamento 2000/47.</i>	pag. 100
10. <i>In breve: altri regolamenti di rilievo.</i>	pag. 103
III-B. Regolamento 2000/9: Constitutional Framework for Provisional self Government.	pag. 105
<i>Valutazioni critiche.</i>	pag. 124
III-C. I limiti ai poteri dell’Autorità Internazionale derivanti dal diritto umanitario e consuetudinario.	pag. 129
1. <i>Limiti derivanti dal rispetto dei Diritti Umani.</i>	pag. 129
a) <i>Detenzione su ordine esecutivo</i>	

<i>dell'SRSG.</i>	
b) <i>Detenzione su ordine del COMFOR.</i>	
2. <i>Limiti derivanti dal diritto consuetudinario.</i>	pag. 138
a) <i>Assistenza governativa.</i>	
b) <i>Delegazione provvisoria di parte dei poteri governativi.</i>	
c) <i>Completi poteri di governo.</i>	
III-D.	pag. 153
Ricostruzione giuridica dello Status Internazionale del Kosovo e limiti esecutivo giuridici che ne derivano.	
1. <i>Protettorato Internazionale.</i>	pag. 153
2. <i>Territorio Occupato.</i>	pag. 156
3. <i>Amministrazione Fiduciaria.</i>	pag. 160
4. <i>Conclusioni.</i>	pag. 163
III-E.	pag. 165
La missione in Kosovo e quella a Timor Est: differenze ed analogie.	
1. <i>Regolamenti UNTAET.</i>	pag. 168
2. <i>Note e Commenti.</i>	pag. 172
Capitolo IV.	pag. 179
<i>Conclusioni.</i>	
IV-A.	pag. 179
Obiettivi conseguiti e teorie proposte.	
IV-B.	pag. 182
Attuale situazione politico giuridica e opera degli attori internazionali.	

1. <i>Opera dei pilastri UNMIK.</i>	pag. 182
2. <i>Opera assistenziale delle organizzazioni non governative.</i>	pag. 183
3. <i>Ricostruzione economica e pacificazione.</i>	pag. 186
IV-C. Mandato ricevuto e opera della Presenza Civile Internazionale.	pag. 195
1. <i>La Risoluzione 1244 e i Rapporti del Segretario Generale.</i>	pag. 195
2. <i>Introduzione della forma di governo democratica in Kosovo.</i>	pag. 199
3. <i>Documenti ufficiali EU.</i>	pag. 207
IV- D. Limiti della normazione UNMIK e diritto internazionale.	pag. 208
1. <i>Regolamenti UNMIK.</i>	pag. 208
2. <i>Constitutional Framework.</i>	pag. 213
3. <i>Diritto umanitario e consuetudinario.</i>	pag. 217
4. <i>Status giuridico internazionale.</i>	pag. 222
5. <i>Kosovo e Timor Est.</i>	pag. 224
IV-E. Applicable Law in Complex Peacekeeping Situations.	pag. 227
<i>Bibliografia.</i>	pag. 231
<i>Documenti Citati.</i>	pag. 241



The Un Administrator is nominated by the Secretary General with little or no consultation with those who are to be administered. Under Chapter VII of the UN Charter (...) the Administrator is authorized to impose directives and policies as well as to use force more or less at will. There is no separation of the legislative or judicial from the executive authority. There are no positive models on how to exercise such broad powers (...) The question remains open how the UN can exercise fair governance with absolute powers in societies recovering from war and oppression.

- Sergio Vieira de Mello -*

* Sergio Vieira de Mello, *How Not to Run a Country: Lessons for the UN from Kosovo and East Timor*, da: Joel C. Beauvais, *Benevolent Despotism: A Critique of U.N. State Building in East Timor*, in *Journal of International Law and Politics*, Vol. 33, No. 4, 2001, pag. 1101. Sergio Vieira de Mello ha ricoperto l'incarico di Rappresentante Speciale Provvisorio del Segretario Generale delle N.U. in Kosovo nel 1999, all'inizio della missione. Attualmente ricopre la carica di Rappresentante Speciale del Segretario Generale a Timor Est.

Introduzione.

“When there can be an abuse of power, there will be an abuse of power”.¹

Alle soglie del XXI secolo le Nazioni Unite hanno fronteggiato una delle più critiche e problematiche missioni di pacificazione della loro storia. La Missione delle N.U. in Kosovo rappresenta il primo d’una nuova generazione di interventi volti non più al mantenimento della pace (peacekeeping), o all’imposizione della pace (peace enforcing), ma alla costruzione della pace, su stabili e durature basi (peace building²). La ricostruzione completa d’un Paese dalle proprie fondamenta istituzionali costituisce un compito d’una vastità e d’una generalità che non conosce archetipi degni di rappresentare la situazione verificatasi nella regione all’indomani del primo spiegamento del personale internazionale. La pianificazione messa in atto dall’insieme delle organizzazioni chiamate ad operare sul campo e coordinate dalle stesse N.U. origina una tendenza suscettibile di ulteriori sviluppi nelle successive e future missioni di

¹ Cfr. Andreas Sajó, *Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe*, in *East European Constitutional Review*, Spring 1998, pag. 37

² Cfr. Marina Catena, *La Missione ONU in Kosovo: mantenere o fare la pace?*, in *La Comunità Internazionale*, Vol. LVI, No. 4, 2001, pag. 592

pacificazione, e ne rende perciò lo studio indispensabile per quanti volessero valutarne ripercussioni, meriti e lacune.

Le più recenti crisi internazionali (Afganistan, Palestina, Cecenia ecc.) mostrano come vi sia una propensione globale allo scoppio di conflitti interni a singoli paesi e più ancora all'interno di singole regioni o province, e come questi ben siano suscettibili di rappresentare minacce d'instabilità nell'area in cui sono inseriti. Questa tendenza centrifuga e disgregatoria favorisce separazioni e fratture secondo confini etnici e religiosi, prima che economici, e mostra un orientamento che la comunità internazionale, fin dal primo intervento nelle guerre balcaniche, ha sempre rigettato come profondamente contrario ai principi che guidano la propria azione, e che bene vengono sintetizzati dai primi articoli della Carta delle Nazioni Unite³.

Il presente studio si rivolge allora all'analisi dell'impianto istituzionale e normativo della missione e alla sua rispondenza al diritto internazionale. L'UNMIK si presenta ad un attento esame come una missione dal mandato, dalla struttura interna, dalla composizione organizzativa atipica. Essa fonda la propria permanenza sul territorio e la propria azione

³ Tutto il primo capitolo della Carta enuncia infatti fini e principi manifestamente incompatibili col verificarsi di divisioni solo su base etnica o religiosa, sebbene già all'Art. 2 si faccia menzione del diritto all'auto – decisione dei popoli e all'Art. 3 si riporti il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come da conseguirsi mediante la cooperazione internazionale.

esclusivamente in base alle disposizioni contenute nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza che la istituisce, non rinvenendosi, come di consueto, alcun documento o accordo fra fazioni in lotta⁴ che a priori richieda un intervento delle N.U. in veste di amministratore super partes. La propria struttura interna risulta inoltre complessa e storicamente senza precedenti nelle passate amministrazioni ad interim, talché talvolta risulta difficoltosa una comparazione con i modelli registrati nel corso degli interventi pregressi e rimane ancora più difficile poterne poi definire l'inquadramento giuridico. La suddivisione dell'opera di ricostruzione secondo pilastri e l'affidamento degli stessi a distinte organizzazioni internazionali costituisce senz'altro un piano logistico dal carattere schiettamente innovativo, coinvolgendo attori diversi in altrettanto diverse aree di responsabilità.

Sembra doveroso poi ricordare quanto l'opera della presenza civile internazionale abbia profondamente modificato l'intero quadro economico e istituzionale del Kosovo, mutando decisamente la forma economica e di governo in vigore nella regione, passata da un'economia pianificata ad una economia di mercato, da una democrazia socialista ad una democrazia di modello occidentale. Queste alterazioni meritano un approfondimento che

⁴ Nella nostra opinione, è l'eccezionale contesto storico e politico ove la missione è sorta, a conferirle caratteristiche uniche. In tutti i passati interventi di peacekeeping svolti sotto l'egida delle N.U., il C. di S. è sempre intervenuto adottando risoluzioni che facevano propri i contenuti di precedenti accordi conclusi tra fazioni in lotta o tra Stati sovrani, in ipotesi di decolonizzazione o relativamente a guerre civili. L'UNMIK invece non viene menzionata nel pur importante *Military Technical Agreement*, stretto tra la NATO e i governi di Serbia e della FRY, e vede la propria origine solamente nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza No. 1244.

nel corso dell'esposizione si è cercato d'offrire, anche e soprattutto riguardo al loro fondamento giuridico.

L'esame svolto si suddivide nei seguenti filoni:

- Osservazione e analisi dell'attuale situazione politico giuridica del Kosovo, avendo riguardo all'opera dei responsabili dei pilastri UNMIK come degli altri attori, statuali e non, impegnati nel processo di ricostruzione.
- Rispondenza del mandato ricevuto dalla missione con l'opera di questa sul campo, attraverso lo studio degli atti che la legittimano.
- Conformità della normazione UNMIK ai limiti propri di un'autorità governativa internazionale attraverso lo studio dei regolamenti emanati dall'SRSG, ed enunciazione dei suddetti limiti, rappresentati dal diritto consuetudinario, umanitario e dallo status del territorio amministrato, verificando analogie e difformità con la contemporanea Missione delle N.U. a Timor Est.

Le conclusioni tratte alla fine del lavoro riguardano aspetti più strettamente inerenti all'attività della missione in Kosovo, ed altri concernenti gli sviluppi futuri dell'impegno internazionale, anche in rapporto alla "gemella" Missione delle N.U. a Timor Est (UNTAET).

Conviene precisare come il tema solamente ora stia iniziando ad assumere la dovuta considerazione da parte della dottrina internazionalistica, non essendosi inizialmente rinvenuti, all'inizio dello studio effettuato, articoli o pubblicazioni di rilievo sul tema dell'amministrazione civile delle N.U. in Kosovo. Al contrario, attualmente si assiste ad un crescente numero di pubblicazioni sull'argomento⁵, e più in generale sullo studio delle amministrazioni territoriali internazionali⁶. Si è reso necessario quindi, almeno nei primi stadi del lavoro, il consiglio di studiosi e ricercatori della materia, con cui l'autore ha stretto relazioni epistolari più o meno proficue, al fine di ricevere opinioni, titoli di testi e talvolta materiale, opportunamente citato nel corso della trattazione.

⁵ Cfr. ad es. Marcus G. Brand, *Institution – Building and Human Rights Protection in Kosovo in the Light of UNMIK Legislation*, in *Nordic Journal of International Law*, Vol. 70, No. 4, 2001.

⁶ A parte articoli e pubblicazioni sull'intervento militare in Kosovo, incentrate sulla legittimità della nozione di intervento umanitario (Cfr. ad es. Bruno Simma, *Nato and the Use of Force: Legal Aspects*, Policy Roundtables organized by the United Nations Association of the U.S.A. in New York and Washington, D.C., on 11 and 12 March 1999; Albrecht Schnabel, *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*, United Nations University Press, August 2000) si rendeva disponibile poco materiale riguardo all'amministrazione civile (Cfr. ad es. *Symposium: State Reconstruction after Civil Conflict*, in *American Journal of International Law*(AJIL), Vol. 95, No. 1, 2000).

Capitolo I. Attuale situazione politico giuridica del Kosovo

Situazione dopo i bombardamenti. Mandato e istituzioni della Presenza Civile Internazionale. - Assistenza umanitaria. (Pilastro UNMIK, Ruolo e responsabilità delle NGOs nell'opera di assistenza umanitaria) - Amministrazione civile. (Amministrazione pubblica e affari civili, Polizia, Affari giudiziari) - Democratizzazione e costruzione delle istituzioni. - Ricostruzione e sviluppo economico. (Pilastro UNMIK, Ruolo della Banca Mondiale: interazione con il quarto pilastro UNMIK, Il Patto di Stabilità per il Sud Est Europa).

Paragrafo I-A. Situazione dopo i bombardamenti. Mandato e istituzioni della Presenza Civile Internazionale.

Al termine dei bombardamenti aerei della Nato contro le infrastrutture militari serbe, le stesse autorità di Belgrado firmano un *Accordo Tecnico Militare* (Military Technical Agreement, in sigla MTA) con l'Alleanza Atlantica. E' il 9 giugno 1999 e questo accordo viene siglato fra i governi della Repubblica Federale Jugoslava, della Serbia e a forza di sicurezza internazionale KFOR.

Nella sostanza l'accordo viene concluso con la KFOR (e fino a qui Nato e KFOR vengono confusi anche nei comunicati ufficiali, sebbene sia stata la Nato ad effettuare i 78 giorni di campagna aerea e quindi essa stessa nella sua veste ufficiale, e non nella figura della partecipata KFOR , sarebbe

legittimata a concludere quello che in verità rimane un trattato di pace a tutti gli effetti) che, prima "sul campo", poi formalmente con l'Accordo di Helsinki¹ si allarga fino a contenere un contingente della Russia, Paese originariamente contrario all'intervento militare. Da qui in poi NATO e KFOR emergono come istituzioni distinte, non solo dal punto di vista formale, ma nella effettiva composizione².

Il Military Technical Agreement conferma le soluzioni contenute nel documento presentato dal presidente Ahtisaari (mediatore internazionale) al presidente Milosevic e approvato dal Parlamento Serbo³ e dal Governo Federale Jugoslavo il 3 giugno⁴. Il giorno seguente, il 10 giugno, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approva la risoluzione 1244 con la quale prende decisamente il via la missione internazionale in Kosovo. In essa, e precisamente nell' Annesso 2 punti da 1 a 9, vengono riportati i principi contenuti nell'MTA. La Missione comprende una componente militare, la KFOR (il cui mandato deriva dall'Accordo Tecnico Militare e dalla Risoluzione 1244⁵), e di una "*presenza civile internazionale*"⁶ sotto la supervisione del Rappresentante Speciale del Segretario Generale in Kosovo (all' epoca Bernard Kouchner, attuale

¹ Cfr. Agreed Points on Russian Participation in KFOR (Helsinki Agreement), disponibile al sito: www.kforonline.com/resources/documents/helsinki.htm

² Cfr. *KFOR Information*, disponibile al sito: www.kforonline.com/kfor/default.htm

³ Il Kosovo, per lo meno prima dell'avvento dell'amministrazione internazionale, figurava come una delle regioni componenti la Serbia: naturalmente quindi anche la autorità serbe risultano coinvolte nella firma e ratifica del trattato, in quanto formalmente responsabili dell'amministrazione territoriale.

⁴ Cfr. Military Technical Agreement par. 1

⁵ Cfr. UNSCR 1244 par. 7-9; UNSCR 1244 Annex 2 par. 4

⁶ Cfr. UNSCR 1244 par. 5-10-11

ministro della sanità francese e fondatore di Medici Senza Frontiere, rilevò S. Veira de Mello, rappresentante provvisorio, sostituito anch'egli dal danese Haekkerup e oggi del tedesco Steiner). Il ruolo del Rappresentante Speciale è di controllare l'attuazione dei compiti della Presenza Civile Internazionale e coordinarla strettamente con la "*Presenza Internazionale di Sicurezza, per assicurarsi che entrambe le presenze (civile e militare) operino verso gli stessi traguardi*"⁷. Questa missione non ha precedenti per la sua complessità e scopo, per il fatto che organizzazioni internazionali sono partners indispensabili sotto la leadership delle Nazioni Unite.

Il Segretario Generale è altresì autorizzato con "*l'assistenza di rilevanti organismi internazionali*" (nella sostanza s'intende ricomprendervi UNHCR, Croce Rossa Internazionale, UE, OSCE, ma anche NATO, KFOR...) a provvedere (tramite il proprio Rappresentante Speciale) "*alla amministrazione ad interim del Kosovo per una sostanziale autonomia dalla Jugoslavia, per realizzare un'amministrazione di transizione e per provvedere allo sviluppo di istituzioni provvisorie democratiche di autogoverno*"⁸. Non viene menzionata la Repubblica Serba, anche se il Kosovo si presentava, almeno prima dell'inizio delle ostilità, come una

⁷ Vedi UNSCR 1244 par. 5

⁸ Vedi UNSCR 1244 par. 10

regione componente della Serbia: diviene pertanto significativa l'assenza di riferimenti specifici allo stato in questione, poiché dunque fin nelle prime righe della risoluzione v'è traccia di una possibile volontà separatista.

Di seguito sono esplicitate le responsabilità della Presenza Civile Internazionale:

- a) “Promuovere la stabilizzazione di una sostanziale autonomia e autogoverno (anche se la Risoluzione 1244 riafferma integrità territoriale e sovranità jugoslave già al punto 6)*
- b) Realizzare funzioni civili e amministrative di base*
- c) Organizzare e supervisionare lo sviluppo di istituzioni provvisorie per un democratico e autonomo autogoverno (includendo le elezioni).*
- d) Trasferire, una volta che queste istituzioni si sono stabilite, le responsabilità amministrative del governo supervisionando e supportando il consolidamento delle strutture provvisorie e locali del Kosovo ed altre attività di peace – building*
- e) Facilitare un processo politico designato a determinare lo status futuro del Kosovo.*
- f) Trasferire l'autorità da queste istituzioni a istituzioni stabilite sotto un insediamento politico.*

- g) *Supportare la ricostruzione di infrastrutture chiave e altre ricostruzioni economiche.*
- h) *Supportare, in coordinamento con le organizzazioni umanitarie internazionali, l'assistenza umanitaria e ai disastri.*
- i) *Mantenere legge e ordine, incluso uno spiegamento di forze di polizia locale e frattanto con un dispiegamento di personale di polizia internazionale.*
- j) *Assicurare il ritorno sicuro e non impedito di tutti i rifugiati e delle persone evacuate alle loro case in Kosovo"⁹.*

Come capo della Missione Internazionale, chiamata UNMIK (United Nations Mission in Kosovo), il Rappresentante Speciale presiede i 4 settori (meglio "pilastri", come si evince anche dai comunicati ufficiali¹⁰) in cui essa è stata divisa:

⁹ Vedi UNSCR 1244 paragrafo 11

¹⁰ Cfr. Report of the Secretary General pursuant to Paragraph 10 of Security Council Resolution 1244 (1999), del 12 Giugno 1999 S/1999/672, Cap. III

- 1) *Assistenza Umanitaria*, al cui vertice si trova l'Ufficio dell'Alto Commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR).
- 2) *Amministrazione civile*, cui provvede la stessa UNMIK.
- 3) *Democratizzazione e costruzione delle istituzioni*, guidata dall'OSCE.
- 4) *Ricostruzione e sviluppo economico*, diretta dall'Unione Europea.

Questo lavoro di completa ricostruzione politico-amministrativo-economica della UNMIK è stato suddiviso in 5 fasi, da attuare progressivamente¹¹. Molti dei punti delle suddette fasi sono stati completati, ma altri, come per esempio la preparazione e conduzione delle elezioni, hanno subito forti ritardi davanti all'esplosiva situazione di scontro sociale tra la parte albanese e le restanti minoranze etniche¹².

Prima Fase – Preparare le strutture amministrative, dispiegare polizia civile internazionale, provvedere all'assistenza d'emergenza per i rifugiati e gli sfollati, ripristinare i servizi pubblici e addestrare la polizia locale e preparare il sistema giudiziario. Elaborare un piano a fasi per la ricostruzione economica e cercare di stabilire una economia di auto sostentamento.

Seconda Fase – Focalizzare sull'amministrazione dei servizi sociali e utilità, consolidare la "rule of law". L'amministrazione di

¹¹ Cfr. *UNMIK General Strategy*, all'indirizzo: www.un.org/peace/kosovo/pages/kosovo12.htm

¹² Cfr. Jean Arnault Dérens, *Urne Esplosive in Kosovo*, in *Le Monde Diplomatique*, Archivio, Ottobre 2000, disponibile al sito: http://ip5.ilmanifesto.it/php3/ric_view.php3?page=/MondeDiplo/LeMonde-archivio/Ottobre-2000/0010lm06.01.html&word=unmik



quei settori come la salute e l'educazione sarebbero trasferiti ad autorità locali o possibilmente regionali. Iniziare a preparare le elezioni.

Terza Fase – Finalizzare i preparativi e condurre le elezioni per una Autorità di Transizione del Kosovo.

Quarta Fase – L'UNMIK aiuterebbe i rappresentanti eletti ad organizzare e approntare istituzioni provvisorie per un democratico e autonomo auto-governo. Una volta stabilita, l'UNMIK gli trasferirebbe le rimanenti responsabilità amministrative, supportando allo stesso tempo il consolidamento di queste istituzioni provvisorie.

Quinta fase – Fase conclusiva che dipende dall'assetto finale del Kosovo. L'UNMIK supervisionerebbe il trasferimento di autorità dalle istituzioni provvisorie ad istituzioni stabilite sotto un assetto politico¹³.

Allo stato attuale possiamo affermare come questa ricostruzione sia giunta pienamente alla quarta fase, grazie al raggiungimento di importanti obiettivi, rappresentati dalle elezioni politiche del 17 novembre 2001¹⁴,

¹³ Cfr. Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, del 12 luglio 1999, S/1999/779, Introduction, paragrafo 2

¹⁴ Annunciate dal Rappresentante Speciale Hans Haekkerup il 14 Maggio 2001. I primi risultati sono stati annunciati il 19 Novembre (Cfr. *First official Results in Kosovo election announced*, in OSCE

che hanno valorizzato interamente le figure istituzionali provvisorie previste dal Constitutional Framework, emanato il 15 maggio precedente. Ciò sebbene l'autogoverno della comunità kosovara¹⁵ sia stato promosso attraverso la cosiddetta JIAS (Joint Interim Administration Structure), e al suo interno mediante l'IAC (Interim Administration Council)¹⁶. L'IAC ha le funzioni di un comitato esecutivo. Da esso sono nati 20 dipartimenti, ognuno dei quali è controllato da due funzionari, uno internazionale, uno locale. Questi funzionari locali sono stati nominati dai neo eletti consigli comunali, nati dalle elezioni comunali dell'Ottobre 2000¹⁷.

Se la creazione della IAC aveva contribuito ad eliminare parte delle organizzazioni parallele albanesi, istituite in seguito alla fine dei bombardamenti NATO e depositarie dell'eredità dei governi paralleli albanesi durante tutti gli anni '90, l'autonomia decisionale albanese all'interno di questa nuova struttura era del tutto limitata e subordinata alle scelte dei funzionari internazionali, aventi potere di veto¹⁸.

La nostra analisi continua con l'esame dei pilastri della missione civile.

latest news releases, del 19 novembre 2001, disponibile al sito: www.osce.org/news/generate.php3?news_id=2159) e approvati dalla Central Election Commission il 26 novembre successivo (Cfr. Kosovo's Central Election Commission approves final election results, disponibile al sito: www.osce.org/news/generate.php3?news_id=2175)

¹⁵ Anche se risultano frequenti delle critiche sull'effettiva partecipazione alle istituzioni di altre etnie oltre a quella albanese. "...le poche minoranze sul territorio, date le loro difficili condizioni per quanto riguarda la sicurezza non possono esercitare quei diritti di cui sulla carta sono detentrici" (Cfr. Jean Arnault Dérens, *Urne Esplosive...*, Supra, Nota 12)

¹⁶ Cfr. SRSG Regulation 2000/1 sulla Struttura ad Interim di Amministrazione Congiunta (JIAS), del 14 gennaio 2000.

¹⁷ Cfr. *Guida al Kosovo*, in *Osservatorio sui Balcani*, disponibile all'indirizzo: www.unimondo.org/balcani/guidep/Kosovo/index2.html

¹⁸ Cfr. *Guida al...*, Supra, Nota 17

Paragrafo I-B.

Assistenza umanitaria.

1) Pilastro UNMIK

Il pilastro riguardante l'assistenza umanitaria ricade sotto la responsabilità dell'Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite¹⁹, ma nella sostanza ha visto la collaborazione sia della KFOR, sia dell'UNMIK²⁰.

Il paragrafo 11(k) della Risoluzione 1244 afferma che il compito principale dell'assistenza umanitaria consiste nell'assicurare il sicuro rientro senza impedimenti di tutti i rifugiati e gli sfollati alle loro abitazioni, mentre le altre funzioni si riconducono al fornire protezione e assistenza ai gruppi di minoranza.

Come visto nel precedente paragrafo 11(h), questa componente coordina con altre organizzazioni internazionali (vedi Croce Rossa Internazionale, OSCE ecc. ecc.) le azioni tese a provvedere agli aiuti umanitari e di sostegno. E' stato aperto inoltre il Mine Action Centre per la bonifica dei campi minati²¹ e a questo proposito un numero esiguo di soldati e ufficiali dell'esercito jugoslavo è stato fatto tornare dopo il ritiro per consentire di individuare e marcare le zone a rischio.

¹⁹ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 10, par. 5

²⁰ Cfr. UNHCR Standing Executive Committee, *The Kosovo Refugee Crisis: An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response*, Ginevra, 1999, EC/50/SC/CRP.12, Appendix, par. 5, disponibile al sito: www.unhcr.ch

²¹ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, par. 29

Le forze e risorse messe in campo dai donatori internazionali sono state impressionanti. Basti pensare che nella sola regione di Pec/Peja (ad Ovest del Kosovo, con una popolazione di circa 140000 abitanti) nell'immediato dopoguerra operavano 70 NGOs, e tra queste una decina italiane²². Nel dicembre 2000 l'UNMIK ha tentato di avviare una ricognizione degli interventi fatti dalle varie NGOs nel corso dell'anno in questione e le loro intenzioni per quanto riguarda la prosecuzione delle loro attività. Le poche risposte non hanno consentito di quantificare e comprendere appieno mole e modalità di intervento delle NGOs²³. A due anni dalla fine del conflitto, la capacità abitativa è stata quasi completamente ricostruita e questo vale soprattutto per la maggioranza albanese. Un risultato importante se si pensa che su una popolazione stimata prima del conflitto in 1.7 milioni di abitanti, 800000 si erano rifugiati nei paesi vicini²⁴.

Altre importanti organizzazioni internazionali provvedono alla fornitura di aiuti umanitari:

- L'IFRC (The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) in complementarietà con lo IOM (Organizzazione Internazionale per la Migrazione) hanno lavorato assieme alla Croce Rossa Internazionale per supportare attività rivolte alla riabilitazione a lungo tempo dei servizi riguardanti

²² Cfr. *Guida al...*, Supra, Nota 17

²³ Cfr. *Guida al...*, Supra, Nota 17

²⁴ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, paragrafo 8

salute, agricoltura, sistemi idrici, formazione del personale ospedaliero e supporti psico – sociali.

- WFP (World Food Program) ha fornito cibo dagli stocks in Albania e Macedonia. Ha stabilito inoltre una linea di rifornimento che da Thessaloniki via Skopje, giungeva in Kosovo.
- WHO (Organizzazione Mondiale della Sanità) e UNICEF (tutela dell'infanzia) hanno distribuito kits di medicinali.
- La FAO (Organizzazione per il Cibo e l'Agricoltura) ha assistito la ricostruzione agricola del territorio contribuendo a ripristinare la capacità produttiva delle aziende agricole²⁵.

Per rendere efficiente l'operazione umanitaria, l'UNHCR ha istituito un'unità di coordinamento tra queste agenzie, con il diretto supporto dell'Ufficio per il Coordinamento degli Affari Umanitari (OCHA) del Segretariato delle Nazioni Unite²⁶. Questo auspicato coordinamento, nella sostanza sembra non aver dato i risultati sperati, in questo, e solo per citare un esempio di natura numerica (e quindi insindacabile nelle cifre) dei 430 milioni di dollari previsti nel budget del 2000 , più della metà hanno dovuto essere garantiti dalla comunità internazionale²⁷.

²⁵ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, parag. 91 – 97

²⁶ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, parag. 98

²⁷ Cfr. Guida al..., Supra, Nota 17

Nel novembre 1999, al termine dell'incontro della Commissione Esecutiva Permanente dell'UNHCR s'è cercato di dare un commento complessivo sulla capacità di reazione, preparazione e attività dell'Alto Commissariato nella crisi kosovara, per come riportato in un rapporto di lì a poco precedente²⁸. Ebbene, la Commissione ha creduto di poter menzionare tra le priorità da attuare, e che quindi hanno evidenziato lacune nel corso delle operazioni in Kosovo:

- “enhanced systems of staff recruitment and emergency deployment, based upon an improved understanding of required competencies and profiles;*
- intensive emergency training, especially at the senior and middle-management levels of the organization;*
- strengthened risk assessment and contingency planning efforts, especially in emergency-prone regions;*
- revised emergency procedures, including streamlined chains of command, reporting lines and financial authority; and*
- strengthening standby reserves, including emergency kits, office supplies and appropriate communications equipment”*²⁹.

Per ciò che concerne le relazioni con le forze militari che hanno preso parte alle azioni belliche nella regione in cui l'emergenza umanitaria è sorta, la Commissione stabilisce l'importante principio secondo cui la

²⁸ Cfr. UNHCR Standing Executive Committee, *The Kosovo Refugee...*, Supra, Nota 20, par. 1 – 2

²⁹ Cfr. UNHCR Standing Executive Committee, *The Kosovo Refugee...*, Supra, Nota 20, par. 9

collaborazione risulta possibile esclusivamente con forze che agiscono sotto l'egida delle Nazioni Unite in base alle norme della Carta, oppure che detta collaborazione si renda indispensabile al fine di evitare sofferenze e perdite di vite umane³⁰.

Terminati i più urgenti interventi, il pilastro umanitario delle Nazioni Unite ha cessato formalmente di esistere in Kosovo alla fine del Giugno 2000 come componente a sé stante. L'UNHCR rimane comunque profondamente radicata nella regione³¹.

2) Ruolo e responsabilità delle NGOs nell'opera di assistenza umanitaria

Il ruolo degli attori non – statali intervenuti nel processo di ricostruzione e assistenza umanitaria in Kosovo, si risolve in un contributo di non poco conto, estremamente rilevante nell'ottica complessiva dell'opera della Presenza Civile Internazionale. Abbiamo già avuto modo di rilevare la massiccia presenza delle NGOs sin dai primordi della missione³², ma non il legame che le unisce indissolubilmente all'azione delle Autorità Internazionali, né i meccanismi di responsabilità che regolano la propria attività.

³⁰ Cfr. UNHCR Standing Executive Committee, *The Kosovo Refugee...*, Supra, Nota 20, Appendix, par. 5

³¹ Cfr. UNHCR South-eastern Europe Information Notes, Issue 13, del 30 novembre 2001, disponibile al sito: www.unhcr.ch

³² Cfr. *Guida al...*, Supra, Nota 17

Iniziando la nostra analisi su ampia scala, per poi progressivamente ricondurci alla situazione contingente, potremmo immediatamente riferirci alla presenza istituzionalizzata delle NGOs all'interno della Carta delle N.U., e precisamente all'Art 71, dove vengono identificate come partners consultivi del Consiglio Economico e Sociale delle N.U.³³ (ECOSOC). In particolare, l'ECOSOC considera il ruolo delle NGOs accordando loro General Status, Special Consultative Status, Roster Status, rispettivamente in ordine crescente di rappresentatività e importanza, dove esclusivamente le ultime hanno la facoltà di poter presentare dei propri membri agli incontri ufficiali³⁴. Molte volte inoltre le NGOs hanno visto la loro partecipazione e coinvolgimento durante sessioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite³⁵ e molte agenzie delle N.U. (UNDP, UNHCHR, UNHCR, WFP ecc.) promuovono programmi in cooperazione con queste³⁶. Inoltre fin'anche il C. di S. ha occasionalmente previsto meccanismi di cooperazione con le NGOs nelle proprie risoluzioni³⁷, a testimonianza del crescente ruolo di queste organizzazioni nel panorama internazionalistico moderno.

Tornando in un ambito più propriamente relativo all'oggetto del nostro studio, il ruolo delle NGOs viene esaltato immediatamente all'alba

³³ L'articolo recita precisamente che il Consiglio "...may make suitable arrangements for consultation with non – governmental organizations which are concerned with matters within its competence"

³⁴ Divisione stabilita nella Risoluzione del Consiglio 1996/31 del 25 luglio 1996

³⁵ Ad esempio la 20ma sessione dell'Assemblea, tenutasi nel 1998.

³⁶ Cfr. UN Doc. A/53/170 del 10 Luglio 1998, par. 15 e ss.

³⁷ Cfr. Carsten Stanh, *NGOs and International Peacekeeping – Issues, Prospects and Lessons Learned*, in *ZaöRV* (Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Rechts und Volcherrecht) Vol. 61, No. 2/3, 2001, pag. 380

dell'intervento: troviamo infatti consistenti riferimenti nel Rapporto dell'UNSG del 12 Luglio 1999³⁸, ad un mese dall'inizio della Missione. In particolare, ai paragrafi 29 e 99, a proposito del Mine Action Coordination Centre: *"...This Centre is being mobilized and is already coordinating emergency mine action activities in Kosovo with its various partners, including United Nations agencies, in particular the United Nations Children's Fund (UNICEF), KFOR, NGOs (...) UNMACC will plan mine action activities and act as the point of contact and coordination between the various mine action partners, including KFOR, United Nations agencies and international organizations, NGOs and commercial companies"*; poi ancora al paragrafo 31, relativo al programma umanitario in atto: *"...Over 45 NGOs, along with major bilateral donors, have committed personnel and resources to meet the immediate relief needs of the people of Kosovo"*; di seguito al paragrafo 32: *"...WHO, UNICEF and a consortium of NGOs have initiated a rapid village assessment programme to provide details on the state of roads, populations, water and sanitation, food supplies, shelter and the availability of local services and utilities. UNICEF has initiated a mine awareness campaign, and has distributed over 220,000 mine awareness leaflets throughout Kosovo"*

³⁸ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13

through its NGO partners...”; al paragrafo 59, sull’amministrazione pubblica: “...Under the supervision of the civil administration and with advice from international organizations and NGOs, curricula, the standardization of exams, the recognition of degrees, and the financing and supervision of schools should be determined jointly by representatives of all communities...”; ancora ai paragrafi 95 e 96, sull’assistenza umanitaria: “...WFP and NGOs will continue to furnish food supplies from stocks in Albania and the former Yugoslav Republic of Macedonia (...) WHO, UNICEF and NGOs have commenced the distribution of drug kits throughout Kosovo...”. L’azione di attori non statuali viene prevista inoltre al paragrafo 89, riguardo alla possibilità per l’Ombudsperson di “receive, inter alia, complaints regarding the abuse, if any, of authority by the Interim Civil Administration and any emerging local institutions and any non-state actors claiming or exercising authority”.

Ancora, l’emanazione dell’UNMIK Regulation 1999/22, sulla registrazione e operatività delle Organizzazioni Non Governative in Kosovo³⁹, costituisce un’ulteriore conferma della considerazione in cui le autorità tengono questo fenomeno associativo e le conseguenze che esso genera.

Per ciò che riguarda le fonti istituzionali quindi, possiamo affermare che il contributo delle NGOs all’opera di ricostruzione sia ampiamente previsto

³⁹ Cfr. Cap. III, Paragrafo III-A

e regolamentato, sebbene parte della dottrina rilevi come nel caso di amministrazioni transitorie, in cui le autorità delle N.U. ricoprono i completi poteri di governo, le stesse possano essere coinvolte più attivamente nell'esecuzione di funzioni che tipicamente sarebbero svolte dagli organi di uno stato⁴⁰. L'affermazione merita di essere approfondita, in quanto certamente, nel caso del Kosovo, le NGOs sono state coinvolte nell'offerta di servizi pubblici, al pari d'un qualsiasi ente statale.

Prendiamo ad esempio la distribuzione di viveri, di kits di medicinali, ma anche l'offerta di assistenza legale agli indigenti, i programmi di sviluppo economico, la nascita del micro – credito: sono iniziative che normalmente possono essere intraprese dalle autorità statuali o che comunque possono generare interferenze con un'attività parallela svolta da organi governativi.

L'attività sul campo svolta dalle centinaia di diverse NGOs presenti in Kosovo è risultata comunque preziosa nelle prime fasi della missione, soprattutto riguardo ai metodi adottati, sicuramente più snelli nelle forme burocratiche e per questo più efficaci: ad esempio, grazie ad informazioni raccolte su siti internet e ai riscontri effettuati in base ai nominativi telefonici jugoslavi, si sono raccolte informazioni per la costituzione di un

⁴⁰ Cfr. Carsten Stahn, in *NGOs and International...*, Supra, Nota 37, pag. 382

database identificativo per i rifugiati⁴¹. Ulteriori interventi si sono avuti nella creazione di un network comune di pronto avviso alle organizzazioni più influenti per la mediazione con le autorità macedoni sul rientro degli sfollati⁴² e nella cooperazione con organizzazioni governative sul monitoraggio delle elezioni⁴³.

La presenza di queste organizzazioni sul territorio è comunque da far risalire al periodo precedente l'inizio delle ostilità, quando già veniva realizzato *l'International NGO Council*⁴⁴, con l'evidente scopo di coordinare l'intervento delle partecipanti.

Ciò senz'altro denota come le esigenze protettive dei diritti che le NGOs assumevano come violati o le carenze e i bisogni a cui le stesse cercavano di porre rimedio fossero già comparsi nella regione: la stessa presenza delle organizzazioni sul territorio rappresenta un indice manifesto di segnali di radicata instabilità o di profonde lacune in qualche settore.

In una situazione di ricostruzione completa della macchina statale, compresa la progettazione e realizzazione di opere e l'erogazione di servizi, si possono inoltre verificare seri problemi di coordinazione tra la componente civile governativa, le NGOs e le autorità militari. In Kosovo, diverse sono state le voci levatesi a sostegno di questa tesi, ad esempio,

⁴¹ Cfr. Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press, 2000, par. 7, disponibile al sito della Commissione: www.kosovocommission.org

⁴² Cfr. Carsten Stahn, in *NGOs and International...*, Supra, Nota 37, pag. 388

⁴³ Cfr. *OSCE Press Release*, 12 Novembre 2001, disponibile al sito: www.osce.org

⁴⁴ Tra le organizzazioni riunite nel consiglio: Care, Action against Hunger, Save the Children International, Mercy Corps International

l'Independent International Commission on Kosovo⁴⁵ e un importante studio commissionato dall'UNHCR all'ICVA, organismo indipendente di valutazione, sono concordi nell'affermare come l'opera delle NGOs in Kosovo abbia risentito di una marcata scarsa coordinazione con le agenzie governative⁴⁶, attuandosi secondo le proprie priorità e criteri, talvolta differenti e configgenti con le simmetriche iniziative intraprese da istituzioni statuali⁴⁷.

Altre tesi affermano un'inaspettata mancata imparzialità d'azione delle diverse NGOs: *“The impartiality of humanitarian efforts involving NATO was in fact compromised. The distinction between military and humanitarian tasks could not be maintained as security efforts surrounding refugee camps also served the fight against Serbia. Second, and perhaps even more troubling, civilians on the Serbian side faced both real and perceived risks of not getting the humanitarian aid they deserved. While refugees in Albania and Macedonia had video rooms and even better access to health care than Albanians and Macedonians themselves, the international community was unable to provide sufficient*

⁴⁵ Cfr. Independent International Commission on Kosovo, in *Report...*, Supra, Nota 41, pag. 7

⁴⁶ Scrive la Commissione: “Several hundred non-governmental organizations became involved. The difficulty arose not so much in the need to screen the groups but in failures to coordinate them.” (*Humanitarian Works during the War*, in *Report on Kosovo*, Supra, Nota 30, paragrafo 7)

⁴⁷ Cfr. E. Shenkenberg van Mierop, *NGOs must seriously reflect on their roles following the Kosovo refugee crisis*, in *Balkan news from the field*, disponibile al sito www.oneworld.org/voice/crisis

humanitarian assistance to Serbian Kosovars. Partiality was both the symbolic message and the fact”⁴⁸.

Ancora altri ne denunciano la mancanza di disciplina e l'eccessivo numero: *“Our generally positive reading of the dedication of nongovernmental organizations and personnel was undercut by recurring questions about their numbers, their lack*

of discipline and professionalism, and, in a few cases, their political agendas.”⁴⁹

Sicuramente la carenza di coordinazione tra le varie organizzazioni deve essere correlata al loro cospicuo numero: s’immagini che su una superficie di 10800 Km², come quella kosovara, ossia poco più grande d’una regione come l’Umbria, vivono e operano 642 NGOs⁵⁰, di cui circa 400 autoctone.

Il successivo passo della nostra analisi volge verso il tema della responsabilità delle NGOs nel corso delle loro attività. Non s’intende fornire qui dei meccanismi di responsabilità propri del diritto comune, in quanto questi possono essere dedotti dalle relative norme previste nei codici in vigore (nella fattispecie si dovrà prendere in considerazione la normativa sulle persone giuridiche⁵¹ del codice civile jugoslavo,

⁴⁸ Cfr. Independent International Commission on Kosovo, *Humanitarian Organization and the Military*, in *Report...*, Supra, Nota 41, paragrafo 7

⁴⁹ Cfr. Larry Minear, Ted van Baarda, Marc Sommers, *Nato and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, in *Occasional Paper #36*, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Providence, U.S. , 2000, pag. 115

⁵⁰ Il numero si riferisce a quelle registrate nell’albo previsto dall’SRSGR 1999/22.

⁵¹ Infatti il Reg. 1999/22 prevede lo status di *Legal Person* per le NGOs iscritte nel relativo albo, Cfr. Cap.III, Parag. III-A

opportunamente liberato delle norme successive al 1989⁵²), ma analizzare quella responsabilità che investe le organizzazioni non governative in ordine al fine istituzionale e agli obiettivi complessivi che esse perseguono.

Orbene, escludendo le responsabilità meramente interne nei confronti di amministratori e membri delle assemblee costituenti, il diritto internazionale non riconosce altri meccanismi di responsabilità.

Avendo riguardo invece alla stesura di codici deontologici, esempi si rinvencono nel *Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non Governmental Organizations in Disaster Relief* del 1996 e nel *Progetto Sfera* del 1997. Nel primo viene affermato il principio di neutralità come assenza di pregiudizi nei confronti di alcuna delle parti in conflitto, nel secondo le organizzazioni partecipanti s'impegnano a ritenersi responsabili riguardo ai propri compiti e a sviluppare un sistema di responsabilità⁵³.

Esempi di appalti di servizi possono essere illustrati proprio in Kosovo nell'opera di sminamento svolta da diverse NGOs (*Handicap International, Norwegians Peoples Aid, Mine Advisory Group*) e nel settore della ricostruzione degli immobili attraverso il progetto *Materials*

⁵² Cfr. Il sistema delle fonti di legge cui all'SRSGR 1999/24

⁵³ Cfr. Carsten Stahn, in *NGOs and International...*, Supra, Nota 37, pag 395 e ss.

for Work, dove le organizzazioni hanno operato in sistemi d'azione congiunta. A fronte dello sviluppo di questi ultimi programmi, sembra invece che alla formulazione del Codice di Condotta e del Progetto Sfera non sia seguita, in Kosovo, un'applicazione pragmatica dei precetti in essi contenuti⁵⁴.

Le osservazioni successive che meritano di essere approfondite riguardano il finanziamento effettivo di queste NGOs partecipanti all'opera di assistenza umanitaria e ricostruzione. Come persone giuridiche possono ricevere fondi in donazione da qualsiasi soggetto privato, ma nella sostanza il grosso dei contributi proviene da stati donatori⁵⁵ e certamente questi, nell'opera di finanziamento, imprimono un indirizzo politico nella condotta delle organizzazioni che certo potrebbe risultare incompatibile con il carattere di indipendenza che dovrebbe guidarne le attività⁵⁶. Addirittura vi è chi vorrebbe utilizzare questo indirizzo per indurre le NGOs alla cooperazione sul campo⁵⁷, visto che questa oggi si presenta precaria e lacunosa.

I settori d'intervento delle NGOs si presentano comunque di tutto rilievo, stante per queste la possibilità d'agire proficuamente nell'assistenza e nella ricostruzione, contribuendo, come visto, nel settore edilizio; nella

⁵⁴ Cfr. Carsten Stahn, in *NGOs and International...*, Supra, Nota 37, pag 397 e ss.

⁵⁵ Cfr. Carsten Stahn, in *NGOs and International...*, Supra, Nota 37, pag 390 e ss.

⁵⁶ Addirittura Peter Morris, di Medecins Sans Frontières ha commentato come nel 1999 "many governments made bilateral funding agreements with NGOs, greatly undermining UNHCR's ability to prioritize programs or monitor efficiency" (Cfr. Independent International Commission on Kosovo, *Humanitarian Workers during the War*, in *Report...*, Supra, Nota 41, prag. 7)

⁵⁷ Si tratta di Larry Minear, Ted van Baarda, Marc Sommers, *Nato and...*, Supra, Nota 49, pag 155 e ss.

tutela della salute e dell'infanzia, distribuendo medicinali e assicurando l'assistenza medica; nell'informazione, favorendo la nascita di network e pubblicazioni indipendenti; nel monitoraggio elettorale, inviando osservatori internazionali⁵⁸. A queste, l'esperienza kosovara ha visto aggiungersi organizzazioni nel campo della ricerca giuridica, fin'anche istituiti da organizzazioni governative: un esempio può essere rinvenuto nel Kosovo Law Centre (KLC), NGO istituita dal Department for Human Rights – Rule of Law dell'OSCE⁵⁹ nel 2000 col compito di provvedere all'assistenza tecnica e materiale alla comunità giuridica kosovara. Formato da personale locale che lavora assieme al corrispondente internazionale, periodicamente organizza corsi e seminari nelle varie aree del diritto, fornendo sostegno agli istituti accademici e proponendo commentari sull'applicabilità della legislazione jugoslava precedente e successiva al 1989. Nelle parole d'uno dei suoi attuali co – direttori⁶⁰, l'OSCE finanzia poco meno del 50% dei costi di gestione⁶¹: ciò potrebbe suscitare qualche incompatibilità col carattere indipendente che si registra nella denominazione ufficiale.

⁵⁸ Ad esempio, durante le elezioni in Messico nel 1994, l'NGO *Global Exchange* inviò 105 osservatori (Cfr. Cfr. Stahn, in *NGOs and International...*, Supra, Nota 37, pag 399)

⁵⁹ Tranne ove altrimenti specificato, tutte le informazioni prodotte riguardo al KLC possono essere consultate presso il sito: www.kosovolawcentre.org

⁶⁰ Si tratta di Sebastian von Muenchow, direttore internazionale assieme a Gani Oruci, direttore kosovaro

⁶¹ E – mail inviata all'autore il 15 Gennaio 2002

Su un punto, tutti gli autori e gli organismi citati fin'ora convengono: la presenza massiccia di NGOs internazionali è in grado di provocare una distorsione nell'opera di ricostruzione economica e sociale⁶². La loro presenza infatti potrebbe essere più favorevolmente impiegata al fine di colmare lacune temporanee nell'erogazione di servizi da parte dello stato, momentaneamente inabile, non provvedere agli stessi in modo stabile e definitivo, stante anche il carattere volontaristico della loro opera, soggetto a possibili ripensamenti qualora la comunità internazionale rivolga la propria attenzione ad altre operazioni o aree del mondo⁶³.

Paragrafo I-C.

Amministrazione civile.

Le funzioni che riguardano l'amministrazione civile dell'UNMIK, capeggiata dalle stesse Nazioni Unite si divide in tre dipartimenti.

1) Amministrazione Pubblica e Affari Civili

La componente che riguarda l'amministrazione pubblica si occupa di creare e stabilire strutture di governo multi – etniche essenziali per provvedere alla distribuzione dei servizi pubblici. Già alla lettera b del paragrafo 11 della Risoluzione 1244 si parla della realizzazione di

⁶² Cfr. Carsten Stahn, in *NGOs and International...*, Supra, Nota 37, pag 401; Larry Minear, Ted van Baarda, Marc Sommers, *Nato and...*, Supra, Nota 49, pag 41 e ss.; Independent International Commission on Kosovo, in *Report...*, Supra, Nota 41, Parag. 7

⁶³ L'opera delle NGOs è comunque condizionata dal erogazione di fondi che la comunità internazionale assicura in base ai propri indirizzi politici, all'attenzione con cui essa considera l'intervento. Si veda Stahn, in *NGOs and International...*, Supra, Nota 37, pag 401: "NGOs are independent private actors which come and go without taking longlasting responsibilities. The services they provide depend to a large extent upon international resources. If the international community loses interest in their activity, they leave or disappear."

funzioni amministrative di base; mentre alla lettera c , di organizzare e supervisionare lo sviluppo di istituzioni provvisorie per un democratico e autonomo autogoverno.

Immediatamente a seguito dell'intervento, piccoli teams di impiegati e di dirigenti, esperti nella normale amministrazione pubblica di uno stato (management, salute, poste e telecomunicazioni...) venivano integrati nella rete amministrativa kosovara per provvedere a sanare le inevitabili lacune e a formare il nuovo secondo standard burocratici occidentali. La loro presenza è diminuita con i favorevoli risultati di questa politica. Nei comuni, personale UNMIK supervisiona l'attuazione delle direttive politiche, redige rapporti sulla funzionalità degli organismi locali ed usa anche l'autorità esecutiva se necessario. Inoltre provvede a dare tempestivo avviso alla KFOR e agli uffici giudiziari che operano nella zona⁶⁴.

Nel campo dell'educazione si cerca di allineare il sistema scolastico serbo a quello albanese, anche su consiglio delle ONG e altre Organizzazioni Internazionali, parificando gli standard dei curricula, esami, voti e soprattutto finanziando la costruzione di scuole che riconoscano i sistemi

⁶⁴ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, parag. 51 - 58

educativi di tutte le minoranze⁶⁵. Già un anno dopo lo spiegamento della UNMIK gli istituti di istruzione impartivano lezioni in lingua albanese⁶⁶.

2) Polizia

Chiamata UNMIK Police è comandata da un Commissario che esercita tutti i poteri operativi, tecnici e disciplinari sul personale addetto. Fa rapporto al Rappresentante Speciale.

Questa forza di polizia è divisa in tre sezioni:

- Civpol, che si occupa di normali investigazioni criminali e di polizia (circa 1800 unità)
- Unità speciali (10 teams di 115 unità ciascuno)
- Polizia di frontiera (205 unità)⁶⁷

Conta su circa 3700 unità armate, divisa nei settori (gli stessi della KFOR) di Pristina, Pec, Mitrovica, Prizren e Gnjilane⁶⁸. L'UNMIK Police è una forza di polizia realmente diversa da quelle proprie di altre missioni di peacekeeping, essa è la sola autorità di "*law enforcement*" nel Paese⁶⁹. Il mandato di questa forza di polizia si ritrova al paragrafo 11 (i) della risoluzione 1244, dove si propone di "*mantenere legge e ordine, includendo uno spiegamento di forze di polizia locale e frattanto mediante il dispiegamento di personale di polizia internazionale*". I due più

⁶⁵ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, paragrafo 59

⁶⁶ Cfr. Guida al..., Supra, Nota 17

⁶⁷ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, paragrafo 60

⁶⁸ Cfr. UNMIK Police F.A.Q., Frequently Asked Questions, disponibile al sito: www.civpol.org/unmik/FAQ.htm#1

⁶⁹ Cfr. United Nations Mission in Kosovo, Police Press and Public Information Office, disponibile al sito: www.civpol.org/unmik/

importanti scopi dell'UNMIK Police sono di provvedere temporaneamente al rispetto delle leggi e istituire un professionale e imparziale servizio di polizia del Kosovo (KPS), affinché nell'ultima fase della missione (la terza), possa passare a questo tutti i compiti ordinari di polizia, monitorandone solamente le attività⁷⁰. Il passaggio dalla prima alla seconda fase riguarda lo spiegamento delle forze, l'inizio dei compiti di sicurezza pubblica e ordine e l'allargamento di questi compiti fino a ricomprendere i normali compiti di polizia⁷¹. L'amministrazione internazionale ha rifiutato di integrare collettivamente gli ex combattenti dell'UCK nel KPS, ma molti sono riusciti ad entrarvi singolarmente. Questi ancora mantengono contatti con strutture clandestine dell'ex polizia militare dell'UCK (PU) e con una struttura civile (solo formalmente e organizzata in realtà secondo principi militari) chiamata KPC⁷² (TMK in albanese), che sta per corpo di protezione del Kosovo. Addirittura alcuni uomini del KPC, della PU e anche ex combattenti dell'UCK impegnati nella UNMIK police sono stati direttamente coinvolti in atti di violenza politica o interetnica⁷³. Questi sono gli ostacoli maggiori che sul campo gli ufficiali di polizia internazionale trovano e che devono

⁷⁰ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, parag. 65

⁷¹ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, parag. 64

⁷² Istituita dall'SRSG Regulation 1999/8, del 20 settembre 1999

⁷³ Cfr. Cfr. Jean Arnault Dérens, *Urne Esplosive...*, Supra, Nota 12

essere efficacemente rimossi per consentire il raggiungimento degli scopi prefissati. L'esperienza del Kosovo ha dimostrato il bisogno di costituire una forza di polizia delle Nazioni Unite in stand – by con contingenti forniti dai governi nazionali e assegnati al Segretario Generale. Non è una nuova idea e molti organismi internazionali ne hanno fatto appello. Non ultima l'Independent International Commission on Kosovo⁷⁴.

3) Affari giudiziari

Il primo passo che l'UNMIK si è impegnata a fare in questo campo è il ripristino di un sistema giudiziario indipendente imparziale e multi-etnico, dato che su 756 magistrati operanti in Kosovo prima della guerra, solo 30 erano albanesi⁷⁵; anche perché si trattava di dare giudizio agli imputati di crimini di guerra che la KFOR arrestava.

A questo compito provvede l'Ufficio Affari Giudiziari, diviso in 4 aree di responsabilità:

- Amministrazione delle corti, degli uffici dei procuratori e delle prigioni.
- Sviluppo di politiche legali.
- Revisione e redazione della legislazione.

⁷⁴ Cfr. Independent International Commission on Kosovo, *Kosovo under United Nations Rule*, in *The Kosovo Report...*, Supra, Nota 41, paragrafo 4

⁷⁵ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, paragrafo 66

- Assetto della qualità della giustizia in Kosovo, includendo i requisiti di formazione⁷⁶.

All'inizio i magistrati UNMIK hanno avuto la più ampia facoltà di intervento in ogni area della giurisdizione, poi lentamente si è cercato di formare nuovi “giudici”, reclutandoli tra gli avvocati del posto e dopo un tirocinio riguardante in particolare il diritto umanitario⁷⁷. E' stata ripristinata la Corte Suprema del Kosovo, abolita nel 1991, a cui si può proporre appello contro le sentenze e gli altri provvedimenti emessi dalle corti dei 5 distretti in cui il territorio è stato diviso⁷⁸. Stessa cosa riguardo all'ufficio del Procuratore generale. Il sistema penitenziario è stato altresì riformato profondamente, adeguando gli standard correzionali a quelli internazionali. Al momento dell'arrivo dell'UNMIK in Kosovo, gli istituti di pena erano vuoti del personale di servizio, a seguito dell'esodo verso Serbia e Montenegro. E' stato necessario reclutarne del nuovo dopo aver tamponato questa lacuna col personale internazionale⁷⁹.

L'intervento dell'UNMIK nella rivisitazione della legislazione è stato massiccio e si è sostanziato nell'introduzione coatta di una nuova gerarchia delle fonti normative e nella riviviscenza di norme abrogate. Già

⁷⁶ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, parag. 67

⁷⁷ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, parag. 69

⁷⁸ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, parag. 71

⁷⁹ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, parag. 71 - 75

tra le autorità e le competenze della missione si specifica come l'UNMIK rispetti le leggi della Repubblica Federale Jugoslava e della Repubblica di Serbia in quanto non siano in conflitto con gli standards (senza peraltro specificarne i contenuti) del diritto umanitario o con i regolamenti emanati dal Rappresentante Speciale. Ancora si afferma che si rispettano le istituzioni esistenti compatibili col mandato ricevuto⁸⁰. La certezza e la solidità del sistema giuridico sono nelle sue mani. Tanto più che è vero che i suoi regolamenti possono essere sospesi da norme emanate dall'Autorità di Transizione (oggi si farebbe riferimento alle Provisional Institutions create dal Constitutional Framework⁸¹), ma queste sono il prodotto del diritto di veto del personale internazionale presente in questa struttura; personale nominato proprio dal Rappresentante Speciale.

Già l'ex Rappresentante Speciale del Segretario Generale, Kouchner⁸², in un meeting del '99, parlava di un *“nuovo approccio inclusivo di revisione del sistema legale”* in accordo con gli standard occidentali e *“creazione di nuove leggi, pienamente rispondenti con le finalità esposte”*⁸³.

Dai propositi al fatti, dato che già nel successivo dicembre specificava definitivamente l'ordine normativo, dando la precedenza ai propri regolamenti, ponendo al di sotto le leggi in vigore in Kosovo, ma

⁸⁰ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, paragrafo 75

⁸¹ Cfr. SRSG Regulation 2001/9, del 15 maggio 2001

⁸² In carica dall'estate 1999 al 31 Dicembre 2000, ha avuto il mandato più lungo tra coloro che hanno ricoperto lo stesso ufficio.

⁸³ Cfr. UNMIK Press Release del 16 Agosto 1999, UNMIK/PR/26, disponibile al sito: www.un.org/peace/kosovo

stabilendo il limite dell'entrata in vigore entro il 22 Marzo 1989⁸⁴. In un solo atto (che analizzeremo interamente nel paragrafo preposto) si afferma, sia la non corrispondenza a questi standards di rispetto dei diritti umani della legislazione jugoslava successiva a quella data, sia la priorità gerarchica dei regolamenti emanati dal Rappresentante Speciale e degli strumenti da essi derivati. Questo procedimento è il risultato di un compromesso tra la volontà di non intaccare profondamente la sovranità jugoslava (la Risoluzione 1244, come analizzato, prevede il mantenimento formale della sovranità jugoslava sulla regione⁸⁵) e le proteste albanesi per l'emanazione di norme indipendenti o non penalizzanti⁸⁶.

La *Sezione Monitoraggio del Sistema Legale (LSMS)*, costituita nell'ambito del *Department for Human Rights and Rule of Law* dell'OSCE continua anche ora a rilevare la continua mancanza di chiarezza, come quale norma applicare e la maniera di applicarla⁸⁷; e questo a seguito di un'indagine svolta in 6 mesi sulle istituzioni penali kosovare.

⁸⁴ Cfr. SRSG Regulation 1999/24, del 12 dicembre 1999

⁸⁵ Cfr. UNSCR 1244 (1999), paragrafo 6

⁸⁶ Cfr. Wendy S. Betts, Scott N. Carlson, Gregory Gisvold, *The post – Conflict Transitional Administration in Kosovo and the Lessons – Learned in Efforts to Establish a Judiciary and Rule of Law*, in *Michigan Journal of International Law (MJIL)*, Vol. 22, No. 3, 2001, pag 375

⁸⁷ Cfr. Legal System Monitoring Section, *Kosovo Review of the Criminal Justice System*, febbraio 2001, disponibile all'indirizzo: www.osce.org/kosovo/human_rights/doc/sec1/2.htm

Paragrafo I-D. Democratizzazione e Costruzione delle Istituzioni.

A capo di questo “pilastro” della missione ONU in Kosovo si situa l’OSCE. Il suo mandato si evince chiaramente dal primo rapporto del Segretario Generale relativo alla Risoluzione 1244⁸⁸. In esso si specificano le aree di intervento:

- Costruzione capacità delle risorse umane nelle aree della giustizia, polizia e amministrazione pubblica.
- Democratizzazione e governo.
- Monitoraggio dei diritti umani.
- Conduzione e monitoraggio delle elezioni.

A queste si affiancano:

- Questioni riguardanti i Media (che includono aiuti ai media indipendenti, servizi ai partiti politici, formazione, educazione, e operazioni relative alle elezioni).
- Altri compiti, che possono essere richiesti dal Segretario Generale o dal suo Rappresentante Speciale in relazione alla 1244 o comunque approvati dal Consiglio Permanente dell’OSCE⁸⁹.

Lo stesso Consiglio aveva autorizzato la missione nella sua Decisione No. 305 del 1 Luglio 1999⁹⁰.

⁸⁸ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 10, par. 5

⁸⁹ Tutte le informazioni a seguito sono disponibili nel sito dell’OSCE, all’indirizzo: www.osce.org, in questo caso da *Overview*, all’indirizzo www.osce.org/kosovo/overview.htm

A parte l'organizzazione delle elezioni, che sicuramente rappresenta il più importante dei ruoli affidatigli (e che si è concretizzato nelle elezioni politiche del Novembre 2001 e nelle amministrative del 2000), l'OSCE sostanzialmente svolge un ruolo di ricerca giuridica, in stretto contatto con la realtà politico sociale del paese. L'assistenza legale alle istituzioni favorisce infatti la ricostruzione socio economica: ecco pertanto che per la realizzazione del primo punto, l'OSCE è in stretto contatto col Consiglio d'Europa⁹¹. Il riassetto del sistema legale è affidato ad un'esplicita *Sezione Legale* dell'Organizzazione, che provvede sia al monitoraggio, sia all'elaborazione di testi e atti di riferimento. La Sezione Monitoraggio (LSMS) del Sistema Giuridico è forse l'organo più importante, in quanto dai suoi rapporti scaturiscono i successivi interventi legali dell'amministrazione⁹². E' in stretto contatto con l'UNHCHR e rivolge una particolare attenzione al rispetto dei diritti umani. Il suo mandato proviene da una lettera d'intesa del 19 Luglio 1999 tra il Sottosegretario Generale per le Operazioni di Peacekeeping e l'Ufficio del presidente dell'OSCE e da una conferma, relativa al regolamento 15/2000 in data 21/3/00, ricevuta dal dipartimento per l'amministrazione della giustizia,

⁹⁰ Cfr. OSCE Permanent Council Decision No. 305, del 1 luglio 1999, PC.DEC/305, adottata al termine del 237° plenary meeting, in *PC Journal No. 237, Agenda item 2*

⁹¹ Cfr. Legal System Monitoring Section, *Kosovo Review...*, Supra, Nota 87, all'indirizzo www.osce.org/kosovo/human_rights/doc/sec1/2.htm

⁹² Cfr. Legal System Monitoring Section, *Kosovo Review...*, Supra, Nota 87, all'indirizzo www.osce.org/kosovo/human_rights/doc/sec1/3.htm

dal cui contenuto si evince che l'OSCE è l'organizzazione responsabile per il monitoraggio indipendente del sistema giudiziario e penitenziario⁹³.

L'LSMS redige rapporti accurati all'UNMIK su:

- Statistiche relative al sistema di giustizia penale.
- Sistematiche violazioni del Diritto Internazionale.
- Grosse violazioni degli standard processuali in casi individuali che possono essere immediatamente rimosse⁹⁴.

Altro compito svolto dall'OSCE è stato quello dell'identificazione del fabbisogno di servizi da parte degli amministratori locali e successiva distribuzione degli stessi, della formazione del personale di Polizia (di cui abbiamo già discusso) e soprattutto del personale giudiziario (magistrati, ausiliari...).

Per ciò che riguarda poi lo sviluppo e l'incentivazione dei media indipendenti, ciò consiste in una questione molto delicata: da essa dipende parte dell'opinione pubblica kosovara.

Per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani, l'OSCE non è nuova a questi compiti nella regione; infatti già nel 1998 al termine della mediazione dell'americano Holbrooke s'arrivò al dispiegamento di una forza di osservatori non armati per verificare la condizione del rispetto dei diritti dell'uomo da parte delle autorità serbe. Il nuovo mandato si

⁹³ Cfr. Legal System Monitoring Section, *Kosovo Review...*, Supra, Nota 87, all'indirizzo www.osce.org/kosovo/human_rights/doc/sec1/1.htm

⁹⁴ Cfr. Legal System Monitoring Section, *Kosovo Review...*, Supra, Nota 87, all'indirizzo www.osce.org/kosovo/human_rights/doc/sec1/2.htm

sostanzia quindi in una nuova e più incisiva opera che riguarda l'abuso, il non rispetto, la violazione di questi diritti anche da parte delle stesse istituzioni internazionali (oltre a quelle locali). In questo difficile compito, l'OSCE viene affiancata da istituzioni indipendenti nate dall'opera legislativa del Rappresentante Speciale (anche se si tratta di un organismo arbitrale kosovaro, i membri sono sempre nominati dal Rappresentante Speciale e "supportati" da uno staff internazionale) del tipo Ombudsman scandinavo, con poteri che arrivano fino alla censura di atti e organismi in contrasto coi diritti umani⁹⁵.

Paragrafo I-E.

Ricostruzione e sviluppo economico.

1) Pilastro UNMIK

Uno dei compiti dell'UNMIK è di *"supportare la ricostruzione di infrastrutture chiave e altre ricostruzioni economiche"*⁹⁶. Questa componente dell'UNMIK è diretta dall'Unione Europea. Essa ha elaborato politiche economiche, sociali e finanziarie, affiancato gli aiuti internazionali con quelli delle istituzioni finanziarie, coordinato il proprio lavoro con quello di altre componenti dell'UNMIK⁹⁷. Proprio il capo

⁹⁵ Cfr. SRSG Regulation 2000/38, del 30 giugno 2000. Nel terzo capitolo si provvederà a dare una trattazione esauriente di questa figura, per ora analizzata solo superficialmente.

⁹⁶ Cfr. UNSCR 1244 (1999) parag. 11 (g)

⁹⁷ Cfr. *The European Union in Kosovo*, in *Kosovo – the European Contribution*, al sito: http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/fry/kosovo/index.htm

dell'UNMIK, il Rappresentante Speciale ha ricevuto l'incarico di creare una economia di mercato, tenendo in conto, *inter alia*, il Patto di Stabilità per il Sud Est Europa⁹⁸. Tutto ciò col supporto delle comunità locali e dell'UNDP, il programma di sviluppo delle Nazioni Unite⁹⁹.

Il pilastro della ricostruzione si articola in tre fasi:

1. Immediato aiuto umanitario.
2. Ricostruzione e riabilitazione.
3. Creazione di una vitale economia di mercato e di un sistema sociale equo¹⁰⁰.

Di qui il contributo dell' U.E., presente in tre forme maggiori, distinte in ordine alle fasi.

- ECHO, l'ufficio per l'aiuto umanitario dell'Unione¹⁰¹.
- Agenzia Europea per la Ricostruzione, che finanzia e dirige una ricostruzione sostenibile e programmi di sviluppo sotto la guida politica della Commissione Europea.
- Il quarto pilastro dell'UNMIK, col compito di rivitalizzare le attività economiche in Kosovo, ricostruire cosa era stato danneggiato dalla

⁹⁸ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, paragrafo 103

⁹⁹ Maggiori informazioni relative all'azione dell'UNDP in tema di diritti di proprietà sono consultabili in *Property Rights are Key to Kosovo's economic Recovery*, al sito: http://balkan-info.com/english/FullArticle.asp?doc_id=1604§ion_name=RECONSTRUCTION

¹⁰⁰ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, paragrafo 103 - 105

¹⁰¹ L'ECHO ha concluso la propria attività in Kosovo il 29 novembre 2001, lasciando le responsabilità di propria pertinenza alla presenza civile dell'Unione Europea. Dal 1998, anno dell'inizio delle sue attività in Kosovo ha investito circa 175 milioni di euro in progetti umanitari. (Cfr. European Union, *Commitment to Kosovo: The newsletter of the EU Activity in Kosovo*, Issue 9, Pag. 3, disponibile al sito: www.euinkosovo.org)

guerra e creare le condizioni per una moderna, aperta economia di mercato¹⁰².

Come si vede, quei compiti che dovrebbero tutti rientrare nel quarto pilastro, sono in realtà gestiti in modo distinto dall'U.E. Ciò consente che sia il suo organo politico-governativo a dirigere operazioni e programmi, lontano dall'ingerenza dell'ONU.

La fase umanitaria è senza dubbio terminata, anche se abbiamo già visto quanto ancora la fragile economia kosovara dipende dalla Comunità Internazionale. L'ECHO, a questo proposito ha donato nel 1999 un totale di € 378 milioni alla regione e più tardi, nel 2000-2001, € 41 milioni, finanziando la riabilitazione di aree rurali e di scuole primarie e secondarie, la costruzione di dormitori collettivi e provvedendo all'assistenza sanitaria, alla distribuzione dei medicinali e alla diffusione di acqua potabile¹⁰³.

L'Agenzia Europea per la Ricostruzione è incaricata di gestire i più importanti programmi di assistenza EU in Kosovo, Serbia e Montenegro¹⁰⁴. E' stata istituita nel febbraio 2000 a Pristina, sulle ceneri di un precedente impegno, assunto nel Giugno '99, quando il Consiglio

¹⁰² Cfr. *The European Union...*, Supra, Nota 97

¹⁰³ Cfr. *The European Union...*, Supra, Nota 97

¹⁰⁴ Tutte le informazioni riportate a seguito sono state tratte da: Agenzia Europea per la Ricostruzione, *Relazione alla Commissione, al Parlamento Europeo e al Consiglio*, in *Relazione Annuale*, del 30 Luglio 2001, COM(2001)446 definitivo.

Europeo decise di partecipare attivamente all'opera di ricostruzione e ripresa con la TAFKO CE (Task Force Kosovo)¹⁰⁵. Poi istituita ancora in Maggio a Salonicco (dove anche ora ha la sua sede principale), in Dicembre a Belgrado e nel Febbraio 2001 a Podgorica. La base giuridica dell'Agenzia si rinviene nel Regolamento CE No. 2454/1999 del 15 Novembre 1999, conosciuto come "*Obnova*", poi successivamente sostituito dal Regolamento CE No. 2666/2000 del Consiglio, conosciuto come *CARDS* (Assistenza Comunitaria, Ricostruzione, Sviluppo e Stabilizzazione) e integrato dal Regolamento CE No. 2667/2000 del Consiglio, in data 5 Dicembre 2000¹⁰⁶. L'Agenzia viene diretta da un consiglio direttivo composto da un rappresentante per ogni stato membro e due rappresentanti della Commissione Europea, di cui uno fa le funzioni di presidente¹⁰⁷. Sicuramente l'Agenzia rappresenta l'organo (anche se ufficialmente viene nominata "*ente indipendente*"), mediante il quale l'U.E. sostanzia la pressione maggiore sull'apparato economico dell'intera regione. Infatti ormai, a seguito del terremoto politico istituzionale a Belgrado, gli sforzi maggiori vanno concentrandosi in Serbia, continuando comunque a rafforzare l'impegno in Kosovo in un budget che per il 2001 supera i € 285 miliardi. L'Agenzia s'è spinta fino al finanziamento di televisioni e radio pubbliche indipendenti (€2.5 milioni) e promozione del

¹⁰⁵ Cfr. Agenzia Europea per la Ricostruzione, *Relazione alla...*, Supra, Nota 104, pag 5

¹⁰⁶ Cfr. Regolamento (CE) n. 2666/2000, del 5 dicembre 2000, disponibile all'indirizzo: www.caprioli.cc/sviluppo/svilup_7.htm

¹⁰⁷ Cfr. Agenzia Europea per la Ricostruzione, *Relazione alla...*, Supra, Nota 104, pag 7

Microcredito (€5 milioni)¹⁰⁸. Milioni di dollari sono stati commissionati ma non ancora elargiti. I ritardi sono stati causati in parte dal fatto che i ministri finanziari europei hanno obiettato di effettuare queste contribuzioni ad un'entità che non può dirsi uno stato in senso ordinario. Questo rifiuto ha contribuito direttamente all'inabilità dell'UE di adempiere alle sue obbligazioni finanziarie alla fine del 1999. Le procedure dell'UE ora sono state rese più scorrevoli e il processo di approvazione più efficiente, ma tuttora rimangono ostacoli rilevanti¹⁰⁹.

Il pilastro UE dell'UNMIK riguarda le attività di riabilitazione economica e nel lungo periodo la creazione di “*solide fondamenta per una vitale economia di mercato*”¹¹⁰ per portare le strutture legislative e amministrative più vicine agli standards europei. Ha stabilito un “*Customs Service*” con il supporto di un team di esperti, consentendo le prime entrate auto-generate del Paese. Ha iniziato a cooperare nel campo della lotta al mercato nero siglando memorandum con i Paesi confinanti e stabilito una squadra di sviluppo del settore privato, per l'insediamento di imprese locali. Ha strutturato lo sviluppo del settore bancario, permettendo la nascita del primo istituto di credito commerciale, la MEB (Micro – Enterprise Bank) agli inizi del 2000 e aiutato la fondazione di un'Unità ad

¹⁰⁸ Cfr. *The European Union...*, Supra, Nota 97

¹⁰⁹ Cfr. Regolamento (CE) n. 2666/2000, del 5 dicembre 2000, parag. 2

¹¹⁰ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 13, Cap. D

Interim per il Credito, insieme con la Banca Mondiale e l’Agenzia Europea per la Ricostruzione¹¹¹.

Ma le politiche dell’U.E. di lungo periodo sono state tradite dalla nascita di piccoli esercizi commerciali e da un’economia che però si basa su una fragile e quasi assente produzione industriale e su un’agricoltura ancora da ricostruire¹¹² (testimonianza dell’inefficacia dei piani FAO e ECHO). Ciò determina quella che l’ICG (International Crisis Group) ha definito come una “*Economia grigia quasi legale*” e totalmente legata alla presenza internazionale¹¹³.

L’UNMIK ha introdotto il marco tedesco (e attualmente, dopo un periodo di doppia circolazione terminato il 28 febbraio 2002, l’Euro) come possibile valuta con cui effettuare transazioni, senza mai ufficializzarne il rango di unica moneta a corso legale¹¹⁴. Con ciò normalizzando una situazione che vedeva già prima gli scambi al mercato nero effettuati in questa moneta. Inoltre sono state ripristinate le tasse doganali sulle merci in entrata dalla Serbia ma nulla s’è fatto ancora sul piano delle grandi privatizzazioni e della programmazione economica di lungo periodo¹¹⁵.

2) Ruolo della Banca Mondiale: interazione con il quarto pilastro UNMIK

¹¹¹ Cfr. *The European Union...*, Supra, Nota 97

¹¹² Cfr. *Guida al...*, Supra, Nota 17

¹¹³ Cfr. *Guida al...*, Supra, Nota 17

¹¹⁴ Cfr. European Union, *Commitment to Kosovo: The newsletter of the EU Activity in Kosovo*, Issue 9, Pag. 4, disponibile al sito: www.euinkosovo.org

¹¹⁵ Cfr. *Guida al...*, Supra, Nota 17

Le implicazioni economiche del conflitto in Kosovo sono così numerose e diversificate che è difficile provvedere a renderne una lista esauriente¹¹⁶. Sebbene ci sia un ampio consenso all'interno della società kosovara in ordine agli obiettivi da affrontare in primis¹¹⁷, resta da vedere quali siano poi le linee guida complessive della rinascita economica e da chi sia diretta, per poter meglio chiarire la legittimità dell'opera da questi prestata.

Essendo l'Unione Europea già responsabile del pilastro relativo alla ricostruzione economica¹¹⁸ e fondatrice dell'Agenzia Europea per la Ricostruzione, sicuramente essa svolge un ruolo di eccezionale rilevanza non solo nell'effettiva messa in atto delle politiche economiche, ma ancor prima nella loro progettazione e pianificazione. L'Unione interviene altresì nella ricostruzione economica kosovara attraverso l'*European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD), titolare di una quota rilevante della prima banca licenziataria del Kosovo del dopoguerra, la *Micro Enterprise Bank* (MEB)¹¹⁹.

¹¹⁶ Cfr. Economic Commission for Europe, *Postwar Reconstruction and Development in South East Europe*, in *Economic Survey of Europe*, 1999 No.2, United Nations New York and Geneva, 1999, pag. 13

¹¹⁷ World Bank, *Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) (Kosovo), Economic and Social Reforms for Peace and Reconciliation*, 1 febbraio 2001, Vol. I, Cap. II, Pag. 5

¹¹⁸ Cfr. *Report of the Secretary General*, Supra, Nota 13

¹¹⁹ Cfr. World Bank Group, *Transitional Support Strategy for Kosovo Progress Report*, 25 luglio 2000, Cap. I

Le iniziative di maggiore ed estrema importanza sul tema sono state intraprese o comunque guidate dall'Unione Europea e dalla Banca Mondiale (WB), assumendo le forme del *Patto di Stabilità per il Sud Est Europa* (SP) e di importanti *Rapporti Periodici sulla Situazione e le Prospettive di Sviluppo della Regione*. EU e WB coordinano i propri interventi attraverso un ufficio congiunto, il *Joint European Commission and World Bank Office for South East Europe* (Joint Office)¹²⁰: esso rappresenta il vero centro decisionale dello sviluppo economico balcanico. In questo complesso sistema, l'EU gioca un ruolo di fondamentale mediazione tra il pilastro UNMIK di spettanza e le politiche di sviluppo a medio termine della Banca Mondiale. In questa relazione organica gli accordi internazionali definiti in sede applicativa del Patto di Stabilità vengono ad essere realizzati fattualmente in Kosovo attraverso i regolamenti del Rappresentante Speciale. UNMIK, Banca Mondiale e Unione Europea emettono note informative comuni e istituiscono figure con reciproca interazione, come nel caso del *Reconstruction Intervention Monitoring System* (RIMS)¹²¹ e del *Joint Donor Office Database*¹²²,

¹²⁰ Il sito internet congiunto EU – World Bank www.seerecon.org provvede a fornire un esauriente descrizione dell'ubicazione e delle finalità proprie dell'ufficio.

¹²¹ Istituito dal Transitional Department of Finance and Economy (TDFE), provvede all'aggiornamento di dettagliate informazioni sui progressi del Public Reconstruction Investment Program e di altri progetti di ricostruzione finanziati dagli Stati donatori. Per maggiori informazioni è possibile contattare direttamente il responsabile della coordinazione donatori Sari Kantola: sari.kantola@eumik.org (Cfr. Transitional Department of Finance and Economy, Joint European Commission and World Bank Office for South East Europe, *Information Note on Two Tracking System for the Reconstruction of Kosovo Transitional Department of Finance and Economy and Economy Reconstruction Intervention Monitoring System (RIMS) and the Joint Office Donor Database*, disponibile al sito: www.seerecon.org/Kosovo/dorqr.htm.)

entrambi ideati al fine di rendere più efficace l'incontro di domanda ed offerta di donazioni internazionali.

Ulteriore segno della relazione ed interazione tra le due organizzazioni internazionali si rinviene nella pubblicazione di regolamenti UNMIK successivi a raccomandazioni della Banca Mondiale auspicanti la loro emanazione. Così ad un esplicito monito della WB che “*recommended that an UNMIK regulation on payment transactions in foreign currencies (had to) be adopted in the near future*¹²³”, corrisponde la pubblicazione dell'UNMIK Regulation 2001/26 sulle transazioni di pagamento pochi mesi più tardi¹²⁴. In seguito alla raccomandazione per “*a wider use of specific taxes (in a simple and transparent manner) in place of ad valorem taxes*¹²⁵”, l'annuncio, per il primo Gennaio 2002, dell'introduzione della *Profit Tax* (stimata in un 20 % del totale tassabile) sulla *Presumptive Tax*, per contratti con valore annuale di più di 100.000 Euro¹²⁶. Per ciò che riguarda il sistema previdenziale, a fronte di esortazioni riguardanti la

¹²² Istituito dal Joint Office, costituisce un importante database per l'identificazione dei donatori e le richieste che a questi vengono presentate; prevede inoltre un meccanismo di responsabilità a carico dei donatori per le promesse di pagamento e le obbligazioni contratte in attività concernenti il settore della ricostruzione, il supporto al bilancio e le attività di pacificazione. Per maggiori informazioni: jdooley1@worldbank.org (Cfr. Transitional Department of Finance and Economy, Joint European Commission and World Bank Office for South East Europe, *Information Note...*, Supra, Nota 121, disponibile al sito: www.seerecon.org/Kosovo/Reports/KosovoReportMarch2001.htm.)

¹²³ Cfr. World Bank, *Kosovo, Federal Republic...*, Supra, Nota 117, Vol I, Cap 3, Pag. 27

¹²⁴ Il regolamento in questione viene adottato l'8 Ottobre 2001, mentre il monito è incluso nel rapporto pubblicato il 1 Febbraio 2001

¹²⁵ Cfr. World Bank, *Kosovo, Federal Republic...*, Supra, Nota 117, Vol I, Cap 3, Pag. 19

¹²⁶ Cfr. European Union, *Commitment to Kosovo: The newsletter of the EU Activity in Kosovo*, Issue 9, Pag. 8, disponibile al sito: www.euinkosovo.org

ripresa del pagamento delle pensioni¹²⁷ e la costruzione di un modello di assicurazione sociale¹²⁸, giunge l'introduzione, dal 1 Marzo 2002, dei contributi previdenziali sul salario individuale dei lavoratori dipendenti, a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori stessi¹²⁹. Alla raccomandazione all'UNMIK di "*consider further revisions to the draft Labor Law (...) which place a stronger emphasis on labor market flexibility and facilitating formalization of the gray economy*"¹³⁰, l'effettiva pubblicazione di un regolamento riguardante queste problematiche¹³¹.

La Banca Mondiale ha attivato successivamente all'inizio della Missione la progettazione d'una *Strategia di Supporto Transitorio* (TSS), istituita dalla propria *Board of Executive Directors*, e la creazione di un *Fondo Fiduciario per il Kosovo* (TFK) come copertura finanziaria, inizialmente focalizzato sulle aree della creazione di politiche e istituzioni.

Il Gruppo Banca Mondiale è stato fra l'altro promotore delle conferenze di donatori svoltesi all'indomani della cessazione delle ostilità col proposito della raccolta di fondi da destinare alla ricostruzione, anche attraverso

¹²⁷ Cfr. World Bank, *Kosovo, Federal Republic...*, Supra, Nota 117, Vol I, Cap 3, Pag. 40

¹²⁸ Cfr. World Bank, *Kosovo, Federal Republic...*, Supra, Nota 117, Vol I, Cap 3, Pag. 41

¹²⁹ Cfr. European Union, *Commitment to Kosovo...*, Supra, Nota 126, Pag. 8. I contributi previdenziali corrispondono ad una percentuale del 5% del valore della busta paga del lavoratore a carico del datore di lavoro e una percentuale di eguale importo a carico del lavoratore.

¹³⁰ Cfr. World Bank, *Kosovo, Federal Republic...*, Supra, Nota 117, Vol I, Cap 3, Pag. 42

¹³¹ Trattasi dell'SRSGR 2001/27 dell'8 ottobre 2001 sul diritto del lavoro essenziale

l'*International Finance Corporation* (IFC), il proprio organo responsabile del settore privato, socio anch'esso della MEB¹³².

Evitando di focalizzare la nostra attenzione sulle conferenze di paesi donatori, tenutesi sotto l'egida delle Nazioni Unite all'indomani del conflitto, sarà più utile indirizzare i nostri sforzi verso gli interventi e le analisi che maggiormente hanno ispirato la ricostruzione economica e perciò profondamente influenzato l'opera delle autorità UNMIK.

3) Il Patto di Stabilità per il Sud Est Europa

Il *Patto di Stabilità per il Sud Est Europa* nasce a seguito degli incontri dei ministri degli esteri degli stati dell'Unione Europea a Petersburg il 27 maggio 1999 e a Colonia il 10 giugno successivo: da quest'ultimo meeting nasce la dichiarazione congiunta che origina il Patto¹³³, mentre una successiva riaffermazione si è avuta con l'incontro di Sarajevo del 30 Luglio 1999. Il *Patto* è basato sull'idea che la prevenzione dei conflitti e la costruzione della pace passino attraverso lo sviluppo di tre settori chiave: la creazione di un ambiente sicuro, la promozione di sistemi democratici sostenibili, il sostegno al benessere economico e sociale. Esso si sostanzia

¹³² Cfr. Afshin Molavi, *IFC Makes First Investment in Kosovo-Buys 16.7 Percent of Micro Enterprise Bank Ltd.*, IFC Press Release No. 01/149 del 12 marzo 2001. Il 3 Dicembre 2001 l'IFC ha acquistato il 16,7 % della MEB per un investimento complessivo di circa 1,1 milioni di dollari.

¹³³ Tutte le informazioni prodotte in relazione alla formazione del *Patto* e alla sua natura giuridica sono state raccolte attraverso gli scritti pubblicati all'interno del proprio sito ufficiale: www.stabilitypact.org

in una dichiarazione politica e in una struttura di accordi internazionali di cooperazione e sviluppo in un'ottica integrata e non rappresenta un'organizzazione internazionale né possiede risorse finanziarie proprie. Ha sede a Bruxelles ed è retto da un Coordinatore Speciale, con il compito di coordinare, appunto, l'opera di tre *Tavoli di Lavoro*, relativi a *Democratizzazione e Diritti Umani, Ricostruzione Economica, Obiettivi di Sicurezza*. I partners del *Patto* sono numerosi e comprendono i paesi dell'Unione Europea, i paesi della regione balcanica (compresa la Jugoslavia, aggiuntasi in un secondo momento), i paesi del G8, paesi come Norvegia e Svizzera, organizzazioni internazionali (UN, OSCE, UNHCR, NATO, Consiglio d'Europa...), istituzioni finanziarie mondiali (IMF, Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, Banca Europea per gli Investimenti...) e iniziative regionali.

All'interno del documento di Colonia si delineano precisamente i compiti dell'EU e della WB. Questa in particolare: “ *(will) have a most important role to play, in accordance with (its) specific mandates, in supporting the countries in the region in achieving economic stabilisation, reform, and development of the region. We rely on it to develop a coherent international assistance strategy for the region and to promote sound macro-economic and structural policies by the countries concerned*¹³⁴”, mentre l'Unione: “*will draw the region closer to the perspective of full*

¹³⁴ SP, Parag. 30

integration of these countries into its structures. In case of countries which have not yet concluded association agreements with the EU, this will be done through a new kind of contractual relationship taking fully into account the individual situations of each country with the perspective of EU membership, on the basis of the Amsterdam Treaty and once the Copenhagen criteria have been met.¹³⁵,

Le maggiori responsabilità nel settore della politica di ricostruzione economica nell'area balcanica spettano quindi a questi due attori internazionali. Non è un caso dunque il loro profondo coinvolgimento nell'elaborazione di politiche economiche concernenti la provincia kosovara e ancor prima la partecipazione congiunta all'interno del Tavolo di Lavoro sulla Ricostruzione Economica, Sviluppo e Cooperazione del Patto, al fine di favorire *“promotion of free trade areas, border-crossing transport, energy supply and savings, deregulation and transparency; infrastructure; promotion of private sector business, environmental issues, sustainable reintegration of refugees¹³⁶”*.

Da rilevare inoltre come l'unico meccanismo di responsabilità dei partecipanti in virtù dell'adempimento degli impegni assunti previsto nel *Patto* consista nella dichiarazione di responsabilità nei confronti dei propri

¹³⁵ SP, Parag. 20

¹³⁶ SP, Annex, Parag. C

cittadini riguardo al rispetto delle norme OSCE e dei principi per il perseguimento degli obiettivi prefissati¹³⁷. Nella sostanza dunque il *Patto* funge da iniziativa d'integrazione della regione nella comunità Euro – Atlantica¹³⁸, con l'esplicita finalità d'integrare nel prossimo futuro i paesi coinvolti all'interno dell'Unione Europea, uniformandone economie, istituzioni giuridiche e amministrative¹³⁹. L'esplicito richiamo all'introduzione di istituzioni a base democratica viene assunto quale impegno su cui s'impronta la cooperazione tra i firmatari del *Patto*¹⁴⁰: ancora un indice immediato dell'ingresso, in questa sede, consensuale, di questa forma di governo quale base indispensabile per la successiva integrazione.

Continui riferimenti alla democrazia si hanno poi nella successiva *Dichiarazione al termine del Summit di Sarajevo* (SSD), del 30 luglio 1999, a cui hanno preso parte i capi di stato e di governo, nonché i rappresentanti dei principali aderenti al Patto di Stabilità: precisamente essi si rinvengono ai paragrafi 4, 7, 9¹⁴¹. Al contrario del *Patto*, la

¹³⁷ SP, Parag. 7

¹³⁸ SP, Parag. 8

¹³⁹ Si veda in particolare il testo del Parag. 10 dell'SP, paragrafo centrale dell'accordo: "*To that end we pledge to cooperate towards:*

5. *creating vibrant market economies based on sound macro policies, markets open to greatly expanded foreign trade and private sector investment, effective and transparent customs and commercial/regulatory regimes, developing strong capital markets and diversified ownership, including privatisation, leading to a widening circle of prosperity for all our citizens;*
6. *fostering economic cooperation in the region and between the region and the rest of Europe and the world, including free trade areas;*
11. *creating the conditions, for countries of South Eastern Europe, for full integration into political, economic and security structures of their choice*".

¹⁴⁰ SP, Parag. 10²

¹⁴¹ "4. ...*(We)*... *reaffirm our support to all democratic forces...*

6. *We will work together to accelerate the transition in the region to stable democracies...*

Dichiarazione esprime concetti in maniera assai meno diplomatica ed anzi direttamente cita l'intenzione di favorire l'integrazione dei paesi del sud est europeo nel WTO e la volontà di far pressione su riforme orientate verso un'economia di mercato¹⁴², giungendo fino a “*consider ways of making the Republic of Montenegro an early beneficiary of the pact*”¹⁴³, e cioè a cercare di inserire uno degli stati jugoslavi all'interno del Patto, valicando di fatto l'autorità della Repubblica Federale Jugoslava, unica legittimata ad un'eventuale ratifica degli accordi (all'epoca della firma della *Dichiarazione* l'FRY non era ancora parte del *Patto*: la sua firma giungerà solo il 26 Ottobre 2000 con la neo eletta presidenza Kostunica).

Il documento evidenzia un'ampia struttura di cooperazione internazionale, focalizzando maggiormente la propria attenzione sulle dinamiche politiche del processo¹⁴⁴. D'altronde i limiti dell'approccio “trasversale” e globale propri del Patto di Stabilità si potrebbero già rendere visibili in quella che apparirebbe come una sovrapposizione di obiettivi e vedute a proposito della ricostruzione balcanica, riflettenti le differenti posizioni registrate all'interno dell'Alleanza Atlantica (un esempio è fornito dalla spinosa

9. *Democracy and Human Rights: Deep-rooted democratic habits and a vibrant civil society constitute the foundation...*”

¹⁴² Cfr. SSD, Parag. 10

¹⁴³ Cfr. SSD, Parag. 4

¹⁴⁴ Cfr. Economic Commission for Europe, *Postwar Reconstruction and Development in South East Europe*, in *Economic Survey of Europe*, 1999 No.2, United Nations New York and Geneva, 1999, pag . 18

questione dell'ingresso della Serbia)¹⁴⁵. L'iniziale esclusione della Serbia (poiché come visto poco sopra, il Montenegro viene invitato a godere dei benefici apportati dal *Patto*) può apparire come un'applicazione discrezionale del principio di condizionalità degli aiuti economici rispetto all'adesione ai principi del *Patto*, fondandosi esclusivamente su un criterio sanzionatorio¹⁴⁶ che non ha favorito la ricostruzione economica dell'intero Sud Est Europa, contribuendo a destabilizzare semmai l'intera FRY attraverso tensioni sociali scaturite dal progressivo depauperamento della popolazione.

Abbandonando lo studio proprio del *Patto*, notiamo come pure non manchino documenti di analisi della situazione economica nel Sud Est Europa formati in seno alle N.U. La Commissione sulla Scienza e la Tecnologia dell'Assemblea Generale ha redatto saltuariamente dei rapporti, evidenziando quelle che, secondo le proprie convinzioni, rappresentano le linee guida da seguire nella ricostruzione dei Balcani nel periodo post – bellico. Nella sostanza la posizione della *Commissione* tende ad appiattirsi sui principi poc'anzi analizzati trattando del Patto di Stabilità, direttamente citando quest'ultimo come dimostrante “*the determination of the international community to act promptly and to work towards the economic reintegration and the technological*

¹⁴⁵ Cfr. Daniela Heimerl, Yorgos Rizopoulos, Nebojsa Vukadinovic, *Contradictions et limites des Politiques de Reconstruction dans les Balkans*, in *Revue d'études comparatives Est – Ouest*, 2000, pag. 231 – 232.

¹⁴⁶ Cfr. Daniela Heimerl, Yorgos Rizopoulos, Nebojsa Vukadinovic, *Contradictions et limites...*, *Supra*, Nota 145, pag. 235.

reconstruction...”¹⁴⁷. Ancora vengono menzionati il rispetto per la democrazia, i diritti umani e la legge; i passi sostanziali presi nell’introduzione di un’economia di mercato, nella liberalizzazione dei mercati e dei servizi, nelle privatizzazioni; l’integrazione dei paesi dell’area balcanica nell’Europa¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Cfr. General Assembly, Committee on Science and Technology, *Report on technological strategies for the reconstruction and economic development of south eastern Europe*, 21 dicembre 2000, UN Doc. A/8914, Cap. I, Parag. 10

¹⁴⁸ Cfr. General Assembly, Committee on Science and Technology, *Report on...*, Supra, Nota 147, Cap I, Parag. 12

Capitolo II. *Mandato della Presenza Civile Internazionale*

Introduzione. - La Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1244 (1999). - Il Rapporto del Segretario Generale relativo al Paragrafo 10 della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1244 (1999). - Rapporto del Segretario Generale sulla Missione di Amministrazione ad interim delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK). Military Technical Agreement, paragrafo 1. - Atti interni di legittimazione all'intervento dell'OSCE e dell'UE. (*La Decisione del Consiglio Permanente dell'OSCE No. 305 (1999)*, *Regolamento del Consiglio (CE) No. 1080/2000*, *Regolamento del Consiglio (CE) No. 2666/2000 (CARDS)*).

Introduzione.

La seconda parte del lavoro é dedicata allo studio degli atti da cui questa Presenza Civile Internazionale trae origine e poteri. Per la maggior parte si tratta dello studio della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1244 e dei suoi annessi, ove sono riportati i principi già espressi in altre risoluzioni o in altri accordi internazionali, e le regole e le funzioni degli organi istituiti per l'amministrazione ad interim. Verranno quindi meglio analizzati proprio quei paragrafi inerenti alla presenza civile e alle sue attività.

Paragrafo II-A. *La Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1244 (1999).*

La Risoluzione è stata adottata il 10 Giugno 1999, giorno seguente a quello della firma dell'Accordo Tecnico Militare tra i governi della Repubblica di Serbia e Jugoslavia e il comando KFOR. E' completata da

due annessi, il primo contenente i principi generali per una soluzione politica della crisi del Kosovo, adottati il 6 Maggio 1999 al termine dell'incontro tra i ministri degli esteri dei G-8¹, il secondo contenente i principi inclusi nei punti da 1 a 9 dell'Accordo Tecnico Militare².

La risoluzione richiama subito il ruolo del Consiglio di Sicurezza nel mantenimento della pace e sicurezza internazionali³, ricomprendendo anche le precedenti risoluzioni 1160/98, 1199/98, 1203/98, 1239/99 sulla situazione nella regione⁴.

La risoluzione inoltre condanna come atti di violenza o atti terroristici quelli perpetrati da entrambe le parti⁵, richiama uno *Statement* del Segretario Generale del 9 Aprile 1999⁶ concernente la tragedia umanitaria in Kosovo⁷ e riafferma il diritto di tutti i rifugiati e gli sfollati di tornare alle proprie abitazioni⁸. Accoglie i principi di una soluzione politica adottati il 6 Maggio 1999 al termine dell'incontro G-8 di cui sopra e l'accettazione della Jugoslavia dei principi espressi nei punti da 1 a 9

¹ Statement by the Chairman on the Conclusion of the Meeting of the G – 8 Foreign Ministers Held at the Petersberg Centre, May 6, 1999.

² Military Technical Agreement between the International Security Force (“KFOR”) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 9 June 1999, disponibile al sito: www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm

³ Cfr. UNSCR 1244 punto 1 preamble

⁴ Cfr. UNSCR 1244 punto 2 preamble

⁵ Cfr. UNSCR 1244 punto 5 preamble

⁶ Cfr. Report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Observers in Prevlaka, del 9 Aprile 1999, S/1999/404, disponibile al sito: www.un.org/Docs/sc/reports/1999/s1999404.htm

⁷ Cfr. UNSCR 1244 punto 6 preamble

⁸ Cfr. UNSCR 1244 punto 7 preamble

dell'Accordo Tecnico Militare e li riporta rispettivamente negli Annessi 1 e 2 alla Risoluzione⁹. Riafferma sia l'impegno per il mantenimento della sovranità e integrità della Jugoslavia (come riportato negli accordi di Helsinki¹⁰ e nell'annesso 2 alla Risoluzione stessa), sia il richiamo in precedenti risoluzioni per una "*sostanziale autonomia e significativa auto-amministrazione del Kosovo*"¹¹.

Definizioni quali quelle di "*sovranità e integrità della Jugoslavia*" e di "*sostanziale autonomia e significativa auto-amministrazione*", figurano come concetti antitetici. Nei contenuti delle precedenti risoluzioni sul Kosovo ("*richiamate*"¹² dalla 1244), tali concetti avevano già trovato voce.

Nella risoluzione 1160 del '98 si inizia a citare il riconoscimento per questa autonomia al paragrafo 5: "*(il C.di.S.) esprime il suo supporto per un accresciuto status del Kosovo, che includerebbe un sostanziale più elevato grado di autonomia e significativa auto-amministrazione*"¹³.

Siffatto concetto è riaffermato nella Risoluzione 1199 e nella Risoluzione 1203 negli obiettivi introduttivi. Nella Risoluzione 1239 invece non c'è un effettivo riferimento, mentre viene ribadita la sovranità e l'integrità di tutti gli stati della regione. Questa risoluzione è datata 14 Maggio 1999, i

⁹ Cfr. UNSCR 1244 punto 9 preamble

¹⁰ Cfr. Agreed Points on Russian Participation in KFOR (Helsinki Agreement), disponibile al sito: www.kforonline.com/resources/documents/helsinki.htm

¹¹ Cfr. UNSCR 1244 punto 10 preamble

¹² Cfr. UNSCR 1244 punto 2 preamble

¹³ Cfr. UNSCR 1160/98 parag. 5

bombardamenti continuavano e la loro efficacia era manifesta: forse si è preferito porre l'accento sulla *“catastrofe umanitaria nel e intorno al Kosovo, alla Repubblica Federale Jugoslava”*¹⁴, piuttosto che insistere sul concetto di sovranità.

Più certa la base giuridica dell'intervento, che viene chiarita nel Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite¹⁵. Passando alla disamina dei paragrafi della Risoluzione 1244 (e continuando a tralasciare cosa non sia oggetto specifico del lavoro), al paragrafo 5 è dichiarato il ruolo del Rappresentante Speciale del Segretario Generale (UNSGSR):

“Controllare l'attuazione della presenza civile internazionale.

*Coordinare strettamente con la presenza internazionale di sicurezza per assicurarsi che “entrambe le presenze” (civile e militare) operino verso gli stessi traguardi”*¹⁶.

Ma la vera base giuridica dell'amministrazione transitoria UNMIK è da ricercarsi al paragrafo 10 dove si *“(a)utorizza il Segretario Generale, con l'assistenza di rilevanti organismi internazionali, a stabilire una “Presenza Civile Internazionale” per provvedere:*

- *All'amministrazione ad interim del Kosovo per fornire,*
 - a) *Una sostanziale autonomia dalla Jugoslavia*

¹⁴ Cfr. UNSCR 1283/99 preamble

¹⁵ Cfr. UNSCR 1244/99 punto 13 preamble

¹⁶ Cfr. UNSCR 1244 parag. 5

b) Una amministrazione di transizione

c) Provvedere allo sviluppo di istituzioni democratiche e di autogoverno.”¹⁷

Quindi è questo l'asse portante della Missione Civile. Nessun'altra risoluzione sul Kosovo prima parla di una amministrazione di transizione o di sviluppo di istituzioni provvisorie.

Possiamo passare al paragrafo 13 della Risoluzione, che autorizza la ricostruzione economica (il quarto pilastro della Missione). Esso recita: *“(il C. di S.) incoraggia tutti gli Stati membri e le Organizzazioni internazionali a contribuire alla ricostruzione economica e sociale (...) Enfatizza di convenire in una conferenza internazionale di donatori, particolarmente per i propositi di cui al paragrafo 11 (g)...”¹⁸* Chiaro il richiamo all'intervento dell'Unione Europea, dell'OSCE, dell'Agenzia Europea per la Ricostruzione, della FAO ecc. Questo anche al paragrafo 17: *“(il C. di S.) (b)en accoglie il lavoro in atto nell'Unione Europea e nelle altre Organizzazioni Internazionali per sviluppare un approccio comprensivo allo sviluppo economico e alla stabilizzazione della regione (...) con ampia partecipazione internazionale in ordine per favorire la promozione della democrazia, della prosperità economica, della stabilità e cooperazione regionale”¹⁹.*

¹⁷ Cfr. UNSCR 1244 par. 10

¹⁸ Cfr. UNSCR 1244 par. 13

¹⁹ Cfr. UNSCR 1244 par. 17

La Risoluzione 1244 è stata oggetto d'analisi da parte della dottrina internazionalistica: ne sono state segnalate forti similitudini con la Ris. 687 (1991), emanata al termine dell'operazione militare in Iraq *Desert Storm*²⁰, ne è stato discusso il profilo umanitario²¹, come ne sono stati ricostruiti i precedenti consuetudinari²² e riportate le marcate differenze tra la figura di Rappresentante Speciale che essa istituisce e quella di Alto Rappresentante istituita invece dagli Accordi di Dayton²³ in Bosnia Erzegovina²⁴.

Altro la risoluzione in oggetto non riporta riguardo all'argomento del nostro lavoro. I suoi punti fondamentali sono stati sviluppati meglio in successivi Rapporti del Segretario Generale, atti che per loro natura hanno

²⁰ Cfr. Thomas M. Frank, *Lessons of Kosovo*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol.93, No. 4, October 1999, disponibile al sito: www.asil.org/ajil/kosovo.htm; Frank afferma che l'unico precedente in cui un trattato di pace, quale quello imposto dalla Risoluzione 1244, è il prodotto, non dell'accordo, ma della sottomissione di uno stato, si rinvia nella Risoluzione 687 (1991). In essa l'Iraq sarebbe stato coartato nella propria volontà all'accettazione delle limitazioni territoriali (zone demilitarizzate) e riguardo alle facoltà di esercizio del diritto di sorvolo del proprio territorio mediante l'imposizione di no – fly zones, presentando così le stesse limitazioni imposte alla Jugoslavia dalla Risoluzione 1244. Frank continua poi affermando come in entrambe queste risoluzioni si faccia un esplicito riferimento al concetto di sovranità, indipendenza e integrità territoriale dello stato interessato.

²¹ Cfr. W. Michael Reisman, *Kosovo's Antinomies*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol.93, No. 4, October 1999, disponibile al sito: www.asil.org/ajil/kosovo.htm

²² Cfr. Michael J. Matheson, *United Nations Governance of Postconflict Societies*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 95, No. 1, 2001, pagg. 76 e ss. Matheson, in particolare, menziona nel testo citato le precedenti amministrazioni civili delle N.U., con riguardo soprattutto al tema del governo delle società post – belliche. Afferma inoltre come il Kosovo rappresenti una situazione completamente differente rispetto ai precedenti storici e che l'UNMIK goda della piena legittimazione giuridica quale rimedio contro una continua e acuta minaccia di escalation della violenza e di instabilità regionale.

²³ General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Erzegovina with Annexes, iniziato a Dayton, Ohio il 21 novembre 1995, firmato a Parigi il 14 Dicembre 1995.

²⁴ Cfr. N. Maziau, L. Pech, *L'administration internationale de la Bosnie – Erzégovine : un modèle pour le Kosovo?*, in *Civitas Europa*, Vol. 4, marzo 2000, pag. 51 e ss. In particolare l'autorità dell'Alto Rappresentante deriverebbe in parte dagli Accordi di Dayton su menzionati, in parte dagli atti confezionati dal Gruppo di Contatto (agendo per conto della comunità internazionale), in parte dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza sull'argomento, mentre quella del Rappresentante Speciale unicamente dalla Risoluzione 1244 (1999)

finalità più tecniche e pragmatiche delle risoluzioni. Il successivo sviluppo non può quindi prescindere da un'analisi di questi, né dai quesiti che ne derivano.

Paragrafo II-B. Il Rapporto del Segretario Generale relativo al Paragrafo 10 della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1244 (1999).

Il rapporto è stato scritto in data 12 giugno '99, quindi risulta immediatamente successivo all'adozione della Risoluzione 1244. Infatti specifica ed estende il contenuto del suo paragrafo 10. Molto di quanto il rapporto contiene è stato già puntualizzato nel capitolo precedente: infatti esso definisce la struttura complessiva della missione, i quattro pilastri, chi li occupa e li guida, l'ossatura gerarchica, l'apparato della missione e i compiti fondamentali del suo personale. Si compone di:

- un'introduzione,
- l'enunciazione della struttura complessiva della missione,
- il ruolo e responsabilità dei componenti,
- le osservazioni.

Il Segretario Generale giudica la struttura descritta come “*ottimale per una Presenza Civile Internazionale effettiva ed integrata, che può compiere quanto previsto nella Risoluzione del C.di S. 1244...*”²⁵. Inoltre viene

²⁵ Cfr. Report of the Secretary General pursuant to Paragraph 10 of Security Council Resolution 1244 (1999), del 12 giugno 1999, S/1999/672, par. 15

nominato il primo (e provvisorio) Rappresentante Speciale, Sergio Vieira de Mello²⁶.

Paragrafo II-C. Rapporto del Segretario Generale sulla Missione di Amministrazione ad Interim delle Nazioni Unite in Kosovo (UNMIK). Military Technical Agreement, paragrafo 1.

Il Rapporto è stato pubblicato un mese dopo la data del precedente, è più esauriente sotto il profilo tecnico e riguarda in particolare l'UNMIK e la sua organizzazione. Come specificato nella sua introduzione, è il paragrafo 20 della Risoluzione 1244 che impone al S.G. di fare rapporto al Consiglio ogni 30 giorni sulla situazione in Kosovo²⁷; questo è il primo dei successivi rapporti e quindi ha una rilevanza maggiore.

All'epoca era stato provvisoriamente spiegato un team avanzato della Missione, in grado di stimare i danni, le priorità di ricostruzione, le necessità più impellenti. Il terzo capitolo del Rapporto, intitolato "*Attività del Team Avanzato*"²⁸ si occupa proprio del monitoraggio dei risultati raggiunti.

Come misura d'emergenza il Rappresentante Speciale del Segretario Generale (SRSG) istituisce un "*Joint Advisory Council*" tramite decreto,

²⁶ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 25, paragrafo 17

²⁷ Cfr. UNSCR 1244 paragrafo 20

²⁸ Cfr. Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, del 12 luglio 1999, S/1999/779, Cap. III

per iniziare la ricostruzione del sistema giudiziario. Il S.G. sembra dare la sua piena approvazione e fa risalire il mandato del decreto ai poteri che la Risoluzione 1244 conferisce al suo Rappresentante Speciale²⁹. Lo stesso Segretario Generale accoglie l'istituzione della "*Joint Civilian Commission*" (JCC) con funzioni di integrazione delle istituzioni pubbliche³⁰, e parla inoltre della progressiva formazione del *Kosovo Transitional Council* (incorporato poi assieme all'IAC nella *Joint Interim Administration Structure*³¹) che "*promuoverà democratizzazione e costruzione delle istituzioni*"³². Questi organi amministrativi sono quindi completamente disegnati nelle funzioni dal Rappresentante Speciale; il S.G. accoglie la loro istituzione e li giudica rispondenti al mandato della 1244. Inoltre, questo processo di democratizzazione che abbiamo già trovato all'interno della Risoluzione in questione³³ ha da ora un portatore iniziale nel tessuto amministrativo.

Nel quarto capitolo rinveniamo l'autorità e le competenze della missione. Nel suo primo paragrafo assistiamo alla presentazione di una norma di fondamentale importanza: "*..tutti i poteri legislativi ed esecutivi, inclusa l'amministrazione della giustizia saranno dunque acquisiti*

²⁹ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 28, par. 18

³⁰ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 28, par. 19

³¹ Cfr. SRSG Regulation 2000/1 sulla Struttura ad Interim di Amministrazione Congiunta (JIAS), del 14 gennaio 2000.

³² Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 28, par. 20

³³ Cfr. UNSCR 1244 par. 17

dall'UNMIK"³⁴. L'UNMIK si situa quindi al vertice dell'apparato governativo, crea essa stessa l'apparato governativo, è legislatore e governo insieme. Per comprendere appieno da dove questa autorità derivi (o dovrebbe derivare) occorre fare un passo indietro fino al primo paragrafo dell'Accordo Tecnico Militare firmato tra NATO e FRY: "*Le parti (NATO, FRY e Repubblica di Serbia) riaffermano il documento presentato dal presidente (...) per includere lo spiegamento in Kosovo, sotto gli auspici delle Nazioni Unite, di una effettiva presenza internazionale, civile e di sicurezza. Le parti inoltre notano che l'UNSC è pronto ad adottare una Risoluzione , che è stata introdotta, riguardante questa presenza*"³⁵.

In questo caso si potrebbe presumere che il consenso venga proprio da tale paragrafo dell'MTA, che basterebbe ad affermare il consenso statale allo spiegamento della missione, sebbene vengano in ordine delicate questioni riguardanti il rispetto dei limiti posti al Consiglio di Sicurezza e l'accertamento della effettiva volontarietà del consenso espresso dalle autorità jugoslave.

E' bene rammentare la riconferma del rispetto delle leggi della FRY, quando non in contrasto con il diritto internazionale o con i regolamenti

³⁴ Cfr. *Supra*, Nota 35

³⁵ Cfr. Military Technical Agreement, *Supra*, Nota 2, parag.1

del Rappresentante Speciale e lo stesso viene ribadito per le istituzioni esistenti, quando compatibili col mandato della missione³⁶. Inoltre l'UNMIK si assume l'amministrazione di "*ogni bene mobile o immobile, inclusi contante, conti bancari, e ogni proprietà di, o registrate in nome della FRY o della Repubblica di Serbia o di uno dei suoi organi presenti sul territorio.*"³⁷. Per quanto riguarda chi esattamente eserciterà i poteri amministrativi, il rapporto è chiaro: "*L'autorità acquisita dall'UNMIK sarà esercitata dal Rappresentante Speciale. Gli saranno conferiti poteri normativi entro le aree di sua responsabilità delineate dal Consiglio di Sicurezza nella sua Risoluzione 1244 (1999)*"³⁸. La forma di questi poteri normativi si concretizza in "*..atti legislativi in forma di regolamenti. Questi regolamenti rimarranno in forza fino a che abrogati dall'UNMIK o sospesi da norme emanate dall'Autorità Transitoria del Kosovo...*"³⁹.

Gli altri capitoli del rapporto riguardano:

- La struttura della missione (V)
- Le maggiori componenti della missione (VI)

A parte regolamenti ed altri atti normativi prodotti dalle istituzioni amministrative UNMIK (oggetto di trattazione esclusiva nel terzo capitolo) non troviamo altre fondamentali disposizioni che legittimano l'amministrazione ad interim delle Nazioni Unite in Kosovo. Passiamo

³⁶ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 31, parag. 36

³⁷ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 31, parag. 37

³⁸ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 31, parag. 39

³⁹ Cfr. Report of the Secretary General..., Supra, Nota 31, parag. 40 - 41

dunque agli atti che legittimano la presenza OSCE e UE come pilastri della missione.

Paragrafo II-D. Atti interni di legittimazione all'intervento dell'OSCE e dell'UE.

1) La Decisione del Consiglio Permanente dell'OSCE No. 305 (1999)

La decisione è stata presa dal Consiglio l'1 luglio 1999, al termine del 237° Plenary Meeting⁴⁰. Come anticipato, consente all'OSCE di intervenire attivamente in alcuni settori della Missione Internazionale.

Già nelle prime righe, essa richiama esplicitamente l'UNSCR 1244 e al Rapporto del Segretario Generale del 12 giugno analizzato in precedenza ed è molto chiara nell'affermare che la missione OSCE opererà come una componente distinta entro la struttura complessiva dell'UNMIK⁴¹.

Per il resto il documento non offre spunti utili per la nostra analisi; cita i compiti relativi all'intervento dell'OSCE (costruzione, rafforzamento della democrazia e delle istituzioni e diritti umani⁴²) e le aree da essi toccate.

2) Regolamento del consiglio (CE) No. 1080/2000

Questo regolamento, emanato il 22 Maggio 2000, riguarda "*il supporto della Missione ad interim delle N.U. in Kosovo*"⁴³ e l'ufficio dell'Alto

⁴⁰ Cfr. OSCE Permanent Council Decision No. 305, del 1 luglio 1999, PC.DEC/305, adottata al termine del 237° plenary meeting, in *PC Journal No. 237, Agenda item 2*

⁴¹ Cfr. OSCE Permanent Council Decision No. 305, *Supra*, Nota 40, par. 3 decisioni

⁴² Cfr. OSCE Permanent Council Decision No. 305, *Supra*, Nota 40, par. 4 decisioni

Rappresentante in Bosnia ed Erzegovina. Il Consiglio rinviene la propria autorità all'emanazione di questo regolamento nell'Art. 308 del Trattato e specifica che le operazioni a questo riferite sono necessarie per raggiungere uno degli obiettivi imposti dal Trattato stesso⁴⁴.

All'Art. 1 si rinviene la disposizione fondamentale, giustificativa del Regolamento: "*La Comunità (...) contribuirà finanziariamente allo stabilimento e all'opera dell'UNMIK (quarto pilastro)...*"⁴⁵. Tutto ciò che riguarda il finanziamento, cioè il suo ammontare, il periodo di concessione, le verifiche su management, sono oggetto di accordi separati tra la Commissione e gli enti riceventi⁴⁶. La Comunità preferisce sostanzialmente controllare essa stessa l'indirizzo e la supervisione dei propri contributi, operando come una componente distinta e consentendo anche ai propri organi poteri d'ispezione pressanti e consistenti. Recita infatti l'Art. 4: "*(g)li accordi finanziari e ogni contratto (...) dovranno espressamente prevedere che la Commissione o gli organismi autorizzati dalla Commissione, la Corte dei Conti e l'Ufficio Anti-Frode (OLAF) possono intraprendere ispezioni in loco, se necessario*"⁴⁷.

Lo stesso orientamento ispira altri atti comunitari, regolamenti che riguardano l'assistenza comunitaria fornita attraverso l'Agenzia Europea

⁴³ Cfr. EC Council Regulation No. 1080/2000 on support for the United Nations Interim Mission in Kosovo (UNMIK) and the Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina (OHR), del 22 Maggio 2000, pubblicato in *Official Journal L 122, 24/05/2000*, pag. 27 – 28

⁴⁴ Cfr. EC Council Regulation No. 1080/2000, Supra, Nota 43, paragrafo 4 considerazioni

⁴⁵ Cfr. EC Council Regulation No. 1080/2000, Supra, Nota 43, Art. 1 1° comma

⁴⁶ Cfr. EC Council Regulation No. 1080/2000, Supra, Nota 43, Art. 2 2° comma

⁴⁷ Cfr. EC Council Regulation No. 1080/2000, Supra, Nota 43, Art. 4

per la Ricostruzione. Abbiamo ricordato nell'introduzione i regolamenti da cui trae legittimazione tale Agenzia, e cioè il *Reg. 1628/96* del Consiglio (come rinnovato dal *Reg. 2454/99*) chiamato *Obnova*, il *Reg. 3096/89* chiamato *Phare*, e non meno il *Reg. 2667/2000*. Ora ci occuperemo più da vicino del regolamento precedente a quest'ultimo, ovvero il Regolamento *2666/2000* del Consiglio.

3) Regolamento del Consiglio (CE) No. 2666/2000 (CARDS)

Il Regolamento è stato emanato il 5 dicembre, riguarda l'assistenza all'Albania, alla Bosnia Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica Federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia. Inoltre esso reca l'abrogazione del Regolamento (CE) 1628/96 (*Obnova*) e dei Regolamenti (CEE) 3906/89 (*Phare*) e 1360/90, oltre che 2 decisioni, che non riportiamo.

In verità le disposizioni contenute nei regolamenti *Obnova* e *Phare* continuano ad essere applicate *"ai progetti e/o ai programmi le cui procedure relative alla decisione di finanziamento della commissione siano state avviate ma non ancora ultimate, al momento dell'entrata in vigore del presente regolamento"*⁴⁸.

⁴⁸ Cfr. EC Council Regulation No. 2666/2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No

L'abrogazione di queste norme e l'unificazione delle procedure risulta, dall'esame delle disposizioni, quanto mai necessaria poiché *"l'assistenza comunitaria è disciplinata da procedure differenziate, che ne appesantiscono la gestione (...ed) è opportuno, ai fini di efficacia, unificare il quadro giuridico relativo a tale assistenza"*⁴⁹. Gli obiettivi dell'intervento economico restano quelli della *"massima integrazione possibile dei paesi della regione nel contesto politico e sociale dell'Europa..."*⁵⁰ e quindi risulta *"opportuno sviluppare e riorientare l'assistenza finanziaria attuale per adeguarla agli obiettivi politici dell'Unione Europea..."*⁵¹. In questo modo l'Unione palesa i fini del proprio intervento: *"...L'assistenza comunitaria mirerà in particolare a sviluppare il quadro istituzionale legislativo economico e sociale in funzione dei valori e dei modelli su cui si basa l'Unione Europea e a promuovere l'economia di mercato, tenendo conto delle priorità convenute con i partners interessati"*⁵². E ancora: *"l'assistenza comunitaria si prefigge in particolare: (...) la creazione di un quadro istituzionale e legislativo a sostegno della democrazia (...), lo sviluppo*

1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC, del 5 dicembre 2000, pubblicato in: *Official Journal L 306*, 07/12/2000, pag. 1 – 6, Art. 15

⁴⁹ Cfr. EC Council Regulation No. 2666/2000, Supra, Nota 48, punto 2 considerazioni

⁵⁰ Cfr. EC Council Regulation No. 2666/2000, Supra, Nota 48, punto 3 considerazioni

⁵¹ Cfr. EC Council Regulation No. 2666/2000, Supra, Nota 48, punto 5 considerazioni

⁵² Cfr. EC Council Regulation No. 2666/2000, Supra, Nota 48, punto 6 considerazioni

economico sostenibile e le riforme economiche orientate verso l'economia di mercato"⁵³.

Anche *"il rispetto dei principi democratici"*⁵⁴, che tutti gli atti studiati fin'ora recavano palesemente nel proprio contenuto, è un obiettivo che la Comunità promuove e che il regolamento presenta come limite alle sue attività: *"Il rispetto dei principi democratici dello stato di diritto (...) costituisce un elemento fondamentale per l'attuazione del presente regolamento e un presupposto essenziale per poter beneficiare dell'assistenza comunitaria"*⁵⁵. Questo prevede pure che l'assistenza *"possa essere fornita direttamente a beneficiari diversi dallo Stato"*⁵⁶, quindi in primo luogo le istituzioni UNMIK e gli enti kosovari indipendenti.

Questa considerazione viene ripetuta più avanti all'Art. 1: *"possono beneficiare direttamente dell'assistenza comunitaria lo Stato, le entità sotto la giurisdizione e l'amministrazione delle N.U. (...), le parti sociali, le organizzazioni di sostegno alle imprese, le cooperative (...) e le organizzazioni non governative"*⁵⁷. Non si fa riferimento ad imprese private con fine esclusivo di lucro. Il collegamento tra questa forma di

⁵³ Cfr. EC Council Regulation No. 2666/2000, Supra, Nota 48, Art. 2 2° comma lett. b – c

⁵⁴ Cfr. EC Council Regulation No. 2666/2000, Supra, Nota 48, punto 7 considerazioni

⁵⁵ Cfr. EC Council Regulation No. 2666/2000, Supra, Nota 48, Art. 5 1° comma

⁵⁶ Cfr. EC Council Regulation No. 2666/2000, Supra, Nota 48, punto 9 considerazioni

⁵⁷ Cfr. EC Council Regulation No. 2666/2000, Supra, Nota 48, Art. 1 2° comma

aiuti e quella intrapresa come Pilastro UNMIK si rinvia all'Art. 3: *“Le entità create dalla comunità internazionale per assicurare l'amministrazione civile di determinate regioni (e si cita l'UNMIK) vengono debitamente consultate per l'attuazione dall'assistenza comunitaria a queste regioni”*⁵⁸. Il regolamento poi spiega che *“l'assistenza comunitaria consiste nel finanziare programmi di investimento e rafforzamento istituzionale (... ed) è concessa sotto forma di aiuti non rimborsabili”*⁵⁹. *“Qualora venga fornita tramite l'Agenzia Europea per la Ricostruzione”*⁶⁰, le disposizioni da rispettare andranno ricercate nel Reg. 2667/2000, emanato nello stesso giorno e direttamente consequenziale. Per ciò che riguarda la vigilanza sull'operato dei soggetti assistiti, *“la commissione può (...) effettuare verifiche in loco e ispezioni a norma del Regolamento (Euratom, CE) No. 2185/96”*⁶¹. Nella gestione dei fondi, prosegue il Regolamento, *“la Commissione è assistita da un comitato di gestione”*⁶² e *“presenta ogni anno al Parlamento Europeo e al Consiglio una relazione sull'attuazione dell'assistenza comunitaria”*⁶³.

In sostanza il Regolamento in questione funge un po' da legittimazione per ogni tipo di aiuto comunque e a chiunque (per lo meno ai soggetti generici citati sopra) erogato. Sebbene abbiamo visto come regolamenti

⁵⁸ Cfr. EC Council Regulation No. 2666/2000, Supra, Nota 48, Art. 1 3° comma

⁵⁹ Cfr. EC Council Regulation No. 2666/2000, Supra, Nota 48, Artt. 2 3° comma e 6 1° comma

⁶⁰ Cfr. EC Council Regulation No. 2666/2000, Supra, Nota 48, Art. 4 1° comma

⁶¹ Cfr. EC Council Regulation No. 2666/2000, Supra, Nota 48, Art. 8 2° comma

⁶² Cfr. EC Council Regulation No. 2666/2000, Supra, Nota 48, Art. 10 1° comma

⁶³ Cfr. EC Council Regulation No. 2666/2000, Supra, Nota 48, Art. 12



precedenti già si occupino del settore dei finanziamenti (si veda in particolare il Regolamento 1080/2000), sicuramente questo, si voglia per la complessità delle disposizioni o per l'esauriente contenuto, rappresenta la più definitiva e schietta definizione di *assistenza comunitaria economica al Kosovo*, e per questo merita di essere trattato con la massima attenzione.

Capitolo III. Limiti alle attività delle istituzioni UNMIK alla luce del diritto internazionale

Introduzione. - I regolamenti del Rappresentante Speciale del Segretario Generale (*Regolamento 1999/1, Regolamento 1999/7, Regolamento 1999/8, Regolamento 1999/22, Regolamento 1999/23 – Regolamento 2000/60, Regolamento 1999/24, Regolamento 2000/1, Regolamento 2000/38, Regolamento 2000/47, In breve: altri regolamenti di rilievo*). - Regolamento 2000/9: Constitutional Framework for Provisional self Government (*Valutazioni critiche*). - I limiti ai poteri dell’Autorità Internazionale derivanti dal diritto umanitario e consuetudinario (*Limiti derivanti dal rispetto dei Diritti Umani - a) Detenzione su ordine esecutivo dell’SRSR, b) Detenzione su ordine del COMFOR - Limiti derivanti dal diritto consuetudinario – a) Assistenza governativa, b) Delegazione provvisoria di parte dei poteri governativi, c) Completi poteri di governo*). - Ricostruzione giuridica dello Status Internazionale del Kosovo e limiti esecutivo giuridici che ne derivano (*Protettorato Internazionale, Territorio Occupato, Amministrazione Fiduciaria, Conclusioni*). - La missione in Kosovo e quella a Timor Est: differenze ed analogie (*Regolamenti UNTAET, Note e Commenti*).

Introduzione.

Conviene ora analizzare specificamente limiti, poteri e mandato dell’Autorità Amministrativa e Legale, e passare allo studio degli atti prodotti dalle istituzioni che ne fanno parte. Innanzitutto occorre esaminare la normazione esistente, porre come oggetto dell’analisi proprio i regolamenti in vigore, per poter poi, una volta delineati quali limiti siano posti all’opera dei funzionari UNMIK, giudicare la corrispondenza o meno dei suddetti regolamenti a tali limiti. Questo capitolo centrale sarà

così formato da un primo paragrafo che raccoglierà parte importante dei Regolamenti emanati dall'SRSG, un secondo dedicato interamente al Constitutional Framework, un terzo riguardante i limiti ai poteri dell'Autorità Internazionale derivanti dal diritto umanitario e consuetudinario, un quarto che definisce i limiti derivanti dallo status internazionale del Kosovo e un quinto che evidenzierà analogie e differenze con la contemporanea missione delle N.U. a Timor Est.

Paragrafo III-A. I Regolamenti del Rappresentante Speciale del Segretario Generale.

Il primo paragrafo riguarderà quei Regolamenti espressione del potere legislativo ed insieme esecutivo del Rappresentante Speciale. Potere quanto mai generale, dato che si estende in ogni direzione e ad ogni settore statale¹.

1) Regolamento 1999/1 Sull'Autorità dell'Amministrazione ad Interim del Kosovo

Il Regolamento 1999/1 presenta i caratteri propri dell'Autorità Amministrativa: esso specifica il rapporto dell'SG del 12 Luglio '99, definendo per sommi capi i poteri conferiti alla Missione. Enuncia il

¹ Oltre che negli autori che spesso si citeranno nei paragrafi seguenti, un'analisi dei regolamenti è presente in Wendy S. Betts, Scott N. Carlson, Gregory Gisvold, *The post – Conflict Transitional Administration in Kosovo and the Lessons – Learned in Efforts to Establish a Judiciary and Rule of Law*, in *Michigan Journal of International Law (MJIL)*, Vol. 22, No. 3, 2001

principio secondo cui “l’UNMIK viene investita di ogni autorità esecutiva e legislativa rispetto al Kosovo, inclusa l’amministrazione del sistema giudiziario, esercitata dall’SRSG²” e la possibilità per questi di nominare o rimuovere il personale della Missione, compresi i magistrati³. Tralasciando l’osservanza degli standards di rispetto dei diritti umani, argomento di cui si parlerà ampiamente nei paragrafi seguenti⁴, le successive sezioni trattano del diritto applicabile e della validità dei Regolamenti UNMIK, che “rimangono in vigore finché non abrogati dal Rappresentante Speciale o sospesi per effetto di un atto adottato da una struttura istituita a seguito di un insediamento politico”⁵. Per ultimo il regolamento prevede la confisca di tutti i beni appartenenti alla FRY sul suolo kosovaro⁶.

I dubbi sollevati da questo regolamento sono davvero molteplici e riguardano la compatibilità degli obiettivi propri di istituzioni stabilite a base democratica con la completa detenzione nelle mani del Rappresentante Speciale di ogni potere: legislativo, esecutivo e con forti influssi in quello giudiziario. Dubbi che levano problemi di conciliabilità col principio democratico di separazione dei poteri. Questo accentramento di funzioni e competenze apre la strada al problema correlato che riguarda la responsabilità del RS nel compimento del proprio incarico istituzionale.

² SRSGR 1999/1 Section 1 (1)

³ SRSGR 1999/1 Section 1 (2)

⁴ SRSGR 1999/1 Section 2

⁵ SRSGR 1999/1 Section 4

⁶ SRSGR 1999/1 Section 6

Inoltre il regolamento dichiara l'inapplicabilità della legislazione serba successiva al 1989, in quanto discriminatoria nei confronti della maggioranza albanese, senza però produrre nessun riferimento all'eventuale ricomposizione col diritto umanitario⁷.

2) Regolamento 1999/7

Sulla Nomina e Rimozione dall'Ufficio di Giudici e Procuratori

Il regolamento istituisce una Commissione di Disciplina (AJC, Advisory Joint Commission) con il compito di riferire al Rappresentante Speciale su eventuali prove a carico di giudici e procuratori⁸. La commissione è composta da otto funzionari locali e tre internazionali, nominati dal RS e sottoposti, all'atto della nomina a prestare giuramento⁹. Viene previsto un meccanismo di auto responsabilità all'interno della commissione, secondo cui, se la stessa ha notizia di irregolarità compiute da un membro, prima di sentirlo e attendere la sua difesa, può al massimo sospenderlo dal servizio, stante comunque la possibilità per l'SRSG di rimuovere ogni partecipante se ritiene la colpevolezza fondata¹⁰. Segue poi la norma secondo cui la Commissione si riunisce "come richiesto o su richiesta dell'SRSG¹¹". Questo passo solleva problemi giuridici evidenti: che ruolo di controllo

⁷ Cfr. Wendy S. Betts, Scott N. Carlson, Gregory Gisvold, *The post – Conflict...*, Supra, Nota 1 pag. 374.

⁸ SRSGR 1999/7 Section 1 (1)

⁹ SRSGR 1999/7 Section 2 – 3.

¹⁰ SRSGR 1999/7 Section 3

¹¹ SRSGR 1999/7 Section 4 (1)

può avere una commissione che si riunisce quando viene convocata dalla stessa istituzione a cui dovrebbe riferire in ordine all'oggetto del controllo stesso? Ne deriva che è lo stesso SRSG che da impulso a qualsiasi procedimento disciplinare, e se così è, vengono di nuovo in essere problemi di indipendenza e garanzia del sistema giudiziario. Inoltre, stante il meccanismo di responsabilità degli stessi appartenenti, si evince come solo l'SRSG ha potere di revoca dalla carica di commissario, mentre il ruolo di garante proprio della commissione dovrebbe esprimersi attraverso un'indipendenza prima di tutto dall'esecutivo.

3) Regolamento 1999/8

Sull'istituzione del Kosovo Corps

Il Regolamento istituisce il Kosovo Corps, corpo di reazione rapida in caso di catastrofi naturali o emergenze. Il Regolamento è schietto nell'affermare come esso “non abbia alcun ruolo nel mantenimento di legge ed ordine¹²”, probabilmente in quanto la maggior parte degli appartenenti risulta di provenienza ex UCK e in quanto nella sostanza il Corpo è organizzato su base militare. Poi una norma che ha dato adito a qualche critica¹³, mossa da coloro che ne ravvisano l'inconciliabilità con l'applicabilità integrale in Kosovo della Convenzione sull'Eliminazione di ogni Forma di Discriminazione Razziale¹⁴, prevede che “(i)n linea con il carattere multi – etnico del Kosovo Corps, almeno il 10% di entrambi i

¹² SRSGR 1999/8 Section 1 (2)

¹³ Cfr. Guglielmo Verdirame, *UN Accountability for Violations of Human Rights*, PhD Thesis, London School of Economics (di prossima pubblicazione presso *Oxford University Press*, 2002)

¹⁴ Vedi SRSGR 1999/24 Section 1 (3)

membri attivi e in riserva dovrebbe comprendere individui appartenenti alle minoranze”.

La previsione infatti disciplinerebbe percentuali individuate su base etnica, principio espressamente negato nella suddetta Convenzione. Personalmente riteniamo che sia la parola “almeno” a togliere all’enunciato ogni significato discriminatorio, in quanto non si limita la possibilità della minoranza di ottenere quote superiori al 10%, anche se si nega alla maggioranza la possibilità di giungere ad una quota superiore al 90%. I concetti espressi dalla Convenzione andrebbero, nella nostra opinione, applicati anche in accordo con i delicati problemi di ordine pubblico sottesi alla possibilità di partecipazione delle minoranze Rom e Serba all’attività istituzionale nella Regione.

4) Regolamento 1999/22

Sulla registrazione e operatività delle Organizzazioni Non Governative in Kosovo

Il regolamento nasce a mettere ordine nel frastagliato universo delle NGO in Kosovo¹⁵, “*senza cercare di limitare il diritto degli individui alla libertà di associazione*”¹⁶. Dispone il Regolamento che “*gli assetti, i guadagni e i profitti di una NGO dovranno essere usati per supportare i*

¹⁵ Ci siamo già dilungati sulla presenza enorme e tempestiva di queste organizzazioni nella Regione nel primo capitolo.

¹⁶ SRSGR 1999/22 Section 1.2

propositi no-profit dell'organizzazione e non potranno essere usati per attribuire benefici, diretti o indiretti, ad alcun fondatore, direttore, ufficiale, membro, impiegato o donatore dell'NGO¹⁷". Nelle sezioni successive si enunciano i requisiti per essere ammessi allo status di NGO¹⁸ e si specifica che si terrà un registro ufficiale delle Organizzazioni comprensivo dei dati e delle generalità dei rappresentanti¹⁹. I casi in cui l'UNMIK può rifiutare la registrazione sono la contrarietà a norme imperative (e cioè i Regolamenti o la Ris. 1244) o l'omonimia con altre Organizzazioni²⁰. Importante come alla sezione 8 il regolamento provveda alla limitazione delle attività politiche: *"Le NGOs non possono raccogliere fondi o partecipare alla campagna elettorale per supportare partiti politici o candidati per uffici politici, né possono proporre, registrare o in alcun modo avvantaggiare candidati per un ufficio pubblico²¹*". Il motivo centrale che giustifica l'adozione del regolamento lo si ritrova alla sezione 10: si prevedono benefici economici e agevolazioni fiscali, *"incluse le esenzioni dalle imposte, dalle tasse di mercato e dalle altre tasse, tranne quelle essenzialmente in vigore per servizi di pubblica utilità²²*".

¹⁷ SRSGR 1999/22 Section 1.3

¹⁸ In particolare la Sezione 2 parla dell'insediamento delle Organizzazioni e la 3 delle NGO straniere e internazionali

¹⁹ SRSGR 1999/22 Section 4.5

²⁰ SRSGR 1999/22 Section 5.1

²¹ SRSGR 1999/22 Section 8

²² SRSGR 1999/22 Section 10.5

Lo status di persone giuridiche beneficiarie di esenzioni fiscali rende queste organizzazioni uno schermo efficace contro qualunque tassazione, il che potrebbe celare intenti imprenditoriali del tutto estranei al controllo anche finanziario dell'UNMIK. Nella sostanza il regolamento ha provveduto a frenare il fenomeno e a mettere ordine nel numero e nei compiti delle NGOs.

5) Regolamento 1999/23

Sull'istituzione del Direttorato sulle Abitazioni e Proprietà e la Commissione di Rivendica delle Abitazioni e della Proprietà

Regolamento 2000/60

Sulle Rivendiche della Proprietà Residenziale e sulle Norme di Procedura e di Prova del Direttorato sulle Abitazioni e la Proprietà e della Commissione di Rivendica delle Abitazioni e della Proprietà

Il regolamento 1999/23 istituisce il Direttorato come un'autorità competente per il conteggio e la numerazione degli immobili abbandonati, per il loro utilizzo per scopi di pubblica utilità, per fornire assistenza alle autorità civili e militari (UNMIK, Civpol, UNHCR, KFOR) in questa materia e per la conduzione di ricerche finalizzate alla legislazione sul tema della proprietà privata²³. Ma, cosa ancora più importante, il direttorato funge da *autorità in materia*. Può cioè ricevere denunce e ricorsi in deroga alle corti locali, nel caso di azioni di rivendica di proprietà espropriate a seguito della legislazione serba dell' '89, nel caso

²³ SRSGR 1999/23 Section 1.1

di acquisto solo consensuale dell'immobile a seguito di una transazione informale e nel caso di persone spogliate della proprietà non volontariamente e che ne erano proprietari prima dello scoppio della guerra²⁴.

Al suo interno, funge da organo giudiziale, la Commissione di Rivendica delle Abitazioni e della Proprietà, capace di dirimere controversie non commerciali in attesa che, su disposizione del Rappresentante Speciale, le corti locali siano a ciò abilitate²⁵. Essa è composta di due membri internazionali ed uno locale ed ha la giurisdizione esclusiva, in deroga alle corti locali, sulle materie di propria competenza²⁶. Per le regole di procedura inerenti all'attività della commissione, bisognerà attendere il Regolamento 2000/60.

Questo riguarda la restituzione di una proprietà sottratta a seguito d'una discriminazione²⁷, dei diritti inerenti alla privatizzazione della proprietà collettiva²⁸, e le restrizioni alla disposizione degli appartamenti pendente giudizio²⁹. In più il regolamento enuncia gli estremi del ricorso, la sua registrazione, i requisiti e i termini processuali³⁰ che le parti e coloro che hanno interesse devono rispettare. A prima vista sembra che le garanzie processuali vengano onorate, in quanto il diritto di notifica del convenuto

²⁴ SRSGR 1999/23 Section 1.2

²⁵ SRSGR 1999/23 Section 2.1

²⁶ SRSGR 1999/23 Section 2.5

²⁷ SRSGR 2000/60 Section 3

²⁸ SRSGR 2000/60 Section 4

²⁹ SRSGR 2000/60 Section 5

³⁰ SRSGR 2000/60 Section 7 – 8 – 9

viene esplicitato³¹, così come la possibilità per il terzo di essere ammesso, se non chiamato in causa³², ma alcuni³³ ritengono l'atto viziato alla sezione 3.1, in associazione con la sezione 2.7 del precedente Regolamento 1999/23, secondo la quale:

"...Le decisioni finali della Commissione sono obbligatorie e vincolati, e non sono soggette a riforma da parte di qualsiasi autorità giudiziaria o amministrativa in Kosovo".

3.1 del 2000/60:

"...Nessun ricorso per la restituzione di proprietà residenziali perdute tra il 23 Marzo 1989 e il 24 Marzo 1999 come risultato di una discriminazione, può essere presentato ad alcuna corte o tribunale in Kosovo eccetto in accordanza con il Regolamento UNMIK 1999/23 e col presente Regolamento".

Il secondo capo attribuisce alla commissione una giurisdizione esclusiva, precludendo la possibilità per i ricorrenti di adire altra corte locale. Per di più, la sezione 2.7 del Regolamento 1999/23 impone l'impossibilità di revisione delle decisioni della Commissione da parte di altra Corte. Non viene quindi previsto il diritto ad un secondo grado di giudizio, contravvenendo, secondo le critiche mosse, ad un fondamentale principio

³¹ SRSGR 2000/60 Section 9.1

³² SRSGR 2000/60 Section 9.2

³³ Cfr. Carsten Stahn, International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Development and Challenges ahead, in Zeitschrift für ausländisches öffentliches Rechts und Völkerrecht (ZaöRV), Vol. 61, No. 1, 2001 pag 155.

di diritto umanitario. E' invece possibile la presentazione di una “*richiesta di riconsiderazione*” da presentare alla corte stessa entro il termine di 30 gg. e solo in casi tassativamente enunciati³⁴.

Dubbi, già precedentemente esposti a proposito dell'Advisory Joint Commission, si rinvengono nel fatto che sia i membri della Commissione, sia il suo presidente sono nominati e possono essere rimossi dall'SRSG³⁵. Sicuramente ciò si pone come un ostacolo di rilievo al principio dell'indipendenza giudiziale e alla garanzia delle decisioni che la Commissione formula.

6) Regolamento 1999/24

Diritto applicabile in Kosovo

Questo regolamento appare quantomai importante per la storia giuridica del Kosovo. Esso mette fine ad un periodo travagliato di incertezza giuridica in ordine al diritto vigente e al sistema delle fonti in atto. Semplice nei contenuti ed estremamente breve, non precisa una vera gerarchia normativa completa, ma specifica che “*il diritto applicabile in Kosovo sarà composto da:*

- a) I Regolamenti promulgati dall'SRSG e gli strumenti sussidiari emanati seguito ; e*
- b) Le norme in vigore in Kosovo alla data del 22 Marzo 1989.”*

³⁴ SRSGR 2000/60 Section 14.1

³⁵ SRSGR 2000/60 Section 17.1

Prosegue puntualizzando l'unico estremo gerarchico nell'assunto: “*In caso di conflitto, i Regolamenti dell'SRSG a gli strumenti sussidiari emanati in esecuzione degli stessi hanno la precedenza*³⁶”. Per ciò che riguarda invece la legislazione posteriore al 1989, essa potrà venire applicata (come deroga espressa) solamente quando la fattispecie in esame non sia coperta dalla normazione precedente e non sia discriminatoria³⁷. Oltre a queste norme, coloro che vengono investiti di cariche pubbliche o ricoprono un ufficio pubblico, nell'esercizio delle loro funzioni dovranno attenersi all'applicazione degli standard di diritto umanitario riconosciuti e in particolare:

- *La Dichiarazione universale dei diritti umani del 10 dicembre 1948;*
- *L'ECHR;*
- *L'ICCPR;*
- *L'Accordo Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 16 dicembre 1966;*
- *L'Accordo sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965*

³⁶ SRSGR 1999/24 Section 1.1

³⁷ SRSGR 1999/24 Section 1.2

- *L'Accordo sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 17 dicembre 1979;*
- *L'Accordo sull'eliminazione di ogni tortura e forma di crudeltà, trattamenti o punizioni inumane o degradanti del 17 dicembre 1984;*
- *L'Accordo internazionale sui diritti del bambino del 20 dicembre 1989.*³⁸

Il Regolamento prosegue con la previsione che nei processi penali, la difesa dell'imputato potrà avvalersi delle eventuali previsioni di legge più favorevoli per l'imputato tra il 22 Marzo 1989 e la data di pubblicazione del regolamento in questione e si chiude con la richiesta di chiarimenti che solo l'SRSG potrà rilasciare³⁹; notiamo subito come la figura dell'SRSG si delinei anche come supremo organo interpretativo⁴⁰.

Questo regolamento è parso uno dei più controversi e di difficile pubblicazione, date le pressioni esercitate dalla comunità giuridica albanese per la definizione del suo contenuto⁴¹. Ciò che essa respingeva fortemente era la possibilità che si continuasse ad applicare interamente la legislazione serbo-jugoslava, anche se privata delle norme apertamente discriminatorie o contrarie agli standards di diritto umanitario, poiché

³⁸ SRSGR 1999/24 Section 1.3

³⁹ SRSGR 1999/24 Section 1.4 e 2

⁴⁰ Ne è stata fatta menzione nel primo capitolo, al Paragrafo I-C

⁴¹ Cfr. Wendy S. Betts, Scott N. Carlson, Gregory Gisvold, *The post – Conflict...*, Supra, Nota 1 pag 388 e ss. e Hansjorg Strohmeyer, *Collapse and Reconstruction of a Judicial System, The United Nations Missions in Kosovo and East Timor*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 95, No.1, 2001

questo veniva interpretato come una continuazione col passato regime che invece si preferiva interrompere. Questo spiegherebbe perché sia stata totalmente applicata solo la legislazione precedente al 1989⁴².

Le critiche al Regolamento sono venute da più parti e riguardano il fatto che l'UNMIK abbia posto un corpo di leggi non percepito come etnicamente neutrale e non abbia effettuato un'analisi della compatibilità delle leggi proposte con gli standards internazionali⁴³, né fissato una gerarchia precisa tra i Regolamenti, le leggi jugoslave in vigore e il diritto umanitario⁴⁴. A quest'ultima osservazione, l'SRSG ha posto rimedio inviando successivamente una nota interpretativa all'ordine degli avvocati a Belgrado in cui si specificava il diritto umanitario come avente la precedenza. Soluzione ai delicati problemi posti dalle altre critiche mosse, può essere resa forse attraverso un corpo di norme precedentemente predisposto e di pronto impiego, come nelle parole del giudice Strohmeyer⁴⁵, che afferma come: *“(t)he availability of an immediately applicable legal framework is an important prerequisite for the building*

⁴² Cfr. Wendy S. Betts, Scott N. Carlson, Gregory Gisvold, *The post – Conflict...*, Supra, Nota 1 pag 374

⁴³ Cfr. Wendy S. Betts, Scott N. Carlson, Gregory Gisvold, *The post – Conflict...*, Supra, Nota 1 pag 375

⁴⁴ Cfr. Carsten Stahn, *International Territorial Administration...*, Supra, Nota 33, pag 156

⁴⁵ Hansjorg Strohmeyer attualmente ricopre la carica di giudice a Dusseldorf, Germania. Ha ricoperto l'incarico di consigliere politico per l'Ufficio per il Coordinamento degli Affari Umanitari delle N.U. ed stato, dall'ottobre 1999 al febbraio 2000 principale consigliere legale per l'UNTAET e dal giugno 1999 all'agosto 1999 ha ricoperto la medesima carica presso l'UNMIK, rimanendo in strettissimo contatto con l'SRSG (Cfr. Hansjorg Strohmeyer, *Collapse and Reconstruction...*, Supra, Nota 41, pag 46)

of judicial institutions. Capacities within and outside the United Nations must thus be identified for quickly drafting new legislation in accordance with internationally recognized standards and with due consideration to the legal traditions (i.e., civil law or common law) of the territory at issue. To facilitate this effort, the United Nations must develop standby arrangements with partner agencies such as the World Bank, the International Monetary Fund, and the Council of Europe, as well as with universities and nongovernmental organizations. Particularly in the setup phase of a mission, and at its request, these agencies could prepare initial drafts that would subsequently be finalized by the United Nations in concert with local lawyers. Significantly, such arrangements would promote early cooperation, without requiring lengthy assessment and approval procedures in advance”⁴⁶.

Anche nel **Rapporto del Collegio sulle Operazioni di Peacekeeping delle Nazioni Unite (Rapporto Brahimi)**⁴⁷ si suggerisce che, “nell’immediata fase di emergenza, la comunità internazionale dovrebbe intervenire con standards di norme preparati in precedenza” e “le procedure delineate dovrebbero tenere in considerazione la disponibilità o al contrario la mancanza di qualificati professionisti legali”⁴⁸.

⁴⁶ Cfr. Hansjorg Strohmeier, Collapse and Reconstruction..., Supra, Nota 41, pag 62

⁴⁷ Rapporto presentato al SG il 17 Agosto 2000, disponibile all’indirizzo: www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/summary.htm

⁴⁸ Cfr. Wendy S. Betts, Scott N. Carlson, Gregory Gisvold, The post – Conflict..., Supra, Nota 1 pag 383

7) Regolamento 2000/1

Sulla Struttura di Amministrazione Congiunta ad Interim (JIAS)

Il Regolamento tratta della struttura amministrativa provvisoria e dei suoi organi principali. Oggi, a seguito delle recenti elezioni politiche, successive di oltre un anno a quelle amministrative, questa struttura non opera più con le stesse modalità e compiti iniziali, ma il suo studio certo riflette una certa importanza per la definizione dell'approccio UNMIK al coinvolgimento della nuova classe dirigente al processo decisionale.

Esso prevede un Consiglio di Transizione per il Kosovo (KTC), già operante ma in via di allargamento ad altri membri, e il Consiglio di Amministrazione ad Interim (IAC), formato da Dipartimenti Amministrativi. I membri dell'IAC sono anche membri del KTC e provvedono ad informare quest'ultimo del lavoro dei Dipartimenti⁴⁹. Il Consiglio di Transizione, in disaccordo sulle proposte del Consiglio di Amministrazione ad Interim può proporre all'SRSG una differente soluzione, ma solo questi potrà prendere la decisione finale⁵⁰. L'IAC può fare solamente raccomandazioni all'SRSG su emendamenti sul diritto applicabile e riguardo a nuovi regolamenti⁵¹, ed è affiancato nei suoi compiti da una Commissione sulla Sicurezza, avente relazioni con KFOR

⁴⁹ Vedi SRSGR 2000/1 Section 2.3

⁵⁰ Vedi SRSGR 2000/1 Section 2.5

⁵¹ Vedi SRSGR 2000/1 Section 3.1

e UNMIK Police⁵². Il Consiglio di Amministrazione ad Interim è composto di otto membri, quattro Deputati Speciali UNMIK e quattro rappresentanti kosovari, di cui uno Serbo e gli altri Albanesi, tutti nominati dall'SRSG: esso si avvale di due osservatori, un Deputato Speciale per gli Affari Umanitari e un kosovaro, senza diritto di voto, ma con quello di parola.⁵³ Le decisioni all'interno dell'IAC sono prese a maggioranza qualificata dei tre quarti dei presenti e votanti con la possibilità, se questa non viene rispettata, o se il consenso non viene raggiunto, dell'SRSG di prenderla egli stesso⁵⁴. I Dipartimenti invece sono retti da un Kosovaro e da un responsabile UNMIK (entrambi nominati dall'SRSG) e possono fare raccomandazioni al Consiglio di Amministrazione ad Interim o cercare di realizzare le scelte politiche di quest'ultimo⁵⁵. Le decisioni nei dipartimenti, come si vede, sono prese congiuntamente dal capo Kosovaro e dal capo UNMIK, ma, se c'è disaccordo, è sempre l'SRSG che prende la decisione finale⁵⁶. I dipartimenti e il suo personale locale sono comunque finanziati dall'UNMIK e viene prevista inoltre la possibilità per il personale UNMIK di essere dispiegato presso i dipartimenti⁵⁷.

⁵² Vedi SRSGR 2000/1 Section 3.2

⁵³ Vedi SRSGR 2000/1 Sections 4 e 5.1

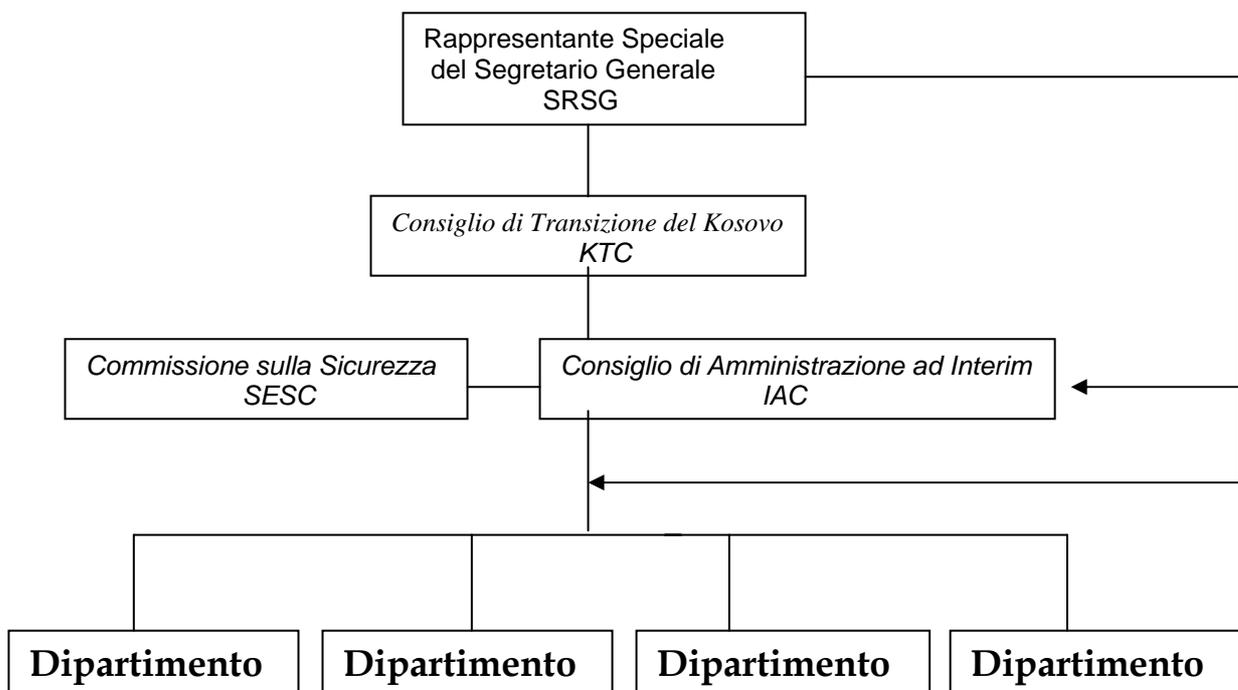
⁵⁴ Vedi SRSGR 2000/1 Section 6

⁵⁵ Vedi SRSGR 2000/1 Section 7

⁵⁶ Vedi SRSGR 2000/1 Section 7.9

⁵⁷ Vedi SRSGR 2000/1 Section 7.11

Struttura di Amministrazione Congiunta ad Interim



Come evidenziato nell'organigramma, è sempre e comunque l'SRSG che prende l'ultima decisione in merito all'emanazione di un provvedimento. Ogni organo o ufficio è intimamente correlato col personale internazionale e il margine decisionale previsto per queste strutture è fortemente limitato dalla possibilità di nomina e rimozione dei membri prevista per l'SRSG e dalla possibilità per questi di adottare comunque una decisione nonostante l'*impasse* dell'organo preposto. Inoltre, il Consiglio di Amministrazione ad Interim al massimo offre raccomandazioni, quindi la propria volontà

non risulta determinante nel processo decisionale ed non assume certo il rango di un vero e proprio organo esecutivo.

8) Regolamento 2000/38

Sull'istituzione dell'Ombudsperson in Kosovo

Il Regolamento istituisce la figura dell'Ombudsperson in Kosovo, determinandone finalità e poteri. Essa rappresenta l'unica forma di controllo di legittimità sugli atti dell'amministrazione UNMIK.

Viene stabilita per *“promuovere e proteggere i diritti e le libertà degli individui e delle persone giuridiche e per assicurarsi che tutte le persone in Kosovo siano capaci di esercitare effettivamente i diritti umani e le libertà fondamentali salvaguardate dagli standards di diritto umanitario internazionale, in particolare, l'ECHR e i suoi protocolli e l'ICCPR”*⁵⁸.

Importante, anche se non definitiva la previsione seguente:

*“L'Ombudsperson dovrà prevedere in maniera accessibile e in tempo, meccanismi di controllo e risarcimento di azioni che costituiscono un abuso d'autorità da parte dell'amministrazione civile o di qualunque istituzione locale o centrale”*⁵⁹.L'Ombudsperson ha natura di istituzione

indipendente e può ricevere e investigare su prove riguardanti persone fisiche o giuridiche in Kosovo che costituiscono violazioni dei diritti umani o abusi d'autorità compiuti dall'amministrazione o da chi per essa, dando priorità alle violazioni sistematiche e severe e a quelle fondate sulle

⁵⁸ SRSGR 2000/38 Section 1.1

⁵⁹ SRSGR 2000/38 Section 1.2

discriminazioni⁶⁰. Se un caso esaminato concerne la KFOR, l'Ombudsperson può cercare un accordo con il COMFOR⁶¹.

I poteri dell'Ombudsperson risultano dopotutto fortemente limitati nel caso si presentino responsabilità dell'Amministrazione e in particolare quando, *“durante una investigazione, l'Ombudsperson accerta che l'esecuzione di una decisione amministrativa può creare un pregiudizio irreparabile al diritto dell'attore, può raccomandare che l'autorità rilevante sospenda l'esecuzione di detta decisione”*⁶². Quindi, l'unica facoltà per l'Ombudsperson, è proporre una raccomandazione, alla quale l'autorità preposta a riceverla sarà libera o meno di conformarsi. L'unico obbligo (che neppure viene sanzionato, tranne che con un avviso all'SRSG) sarà per l'amministrazione rispondere in un tempo ragionevole alle richieste dell'Ombudsperson e la possibilità per questi d'agire d'ufficio, quando non sollecitato dalle prove di parte⁶³. Addirittura l'SRSG può rifiutarsi di consegnare materiale relativo ad una inchiesta di questa istituzione solamente allegando una motivazione scritta⁶⁴. Naturalmente anche l'Ombudsperson, ufficio composto oltre che dal titolare, anche da minimo tre deputati (uno internazionale e due locali) e

⁶⁰ SRSGR 2000/38 Section 2 e 3.1

⁶¹ SRSGR 2000/38 Section 3.4

⁶² SRSGR 2000/38 Section 4.6

⁶³ SRSGR 2000/38 Section 4.4 e 4.5

⁶⁴ SRSGR 2000/38 Section 4.7

dallo staff competente, viene nominato e rimosso dall'SRSG e rimane in carica due anni; carica che può essere rinnovata per altri due⁶⁵. Questa figura gode della piena immunità funzionale che si estende anche dopo la cessazione dall'incarico e viene finanziata col budget amministrativo ma può ricevere donazioni da privati⁶⁶. Ora diviene particolarmente difficile conciliare l'indipendenza dell'istituzione con la nomina da parte dell'esecutivo, anche se sono previste norme sull'incompatibilità con altri uffici o attività pubbliche (anche politiche) o private⁶⁷. Appare inoltre evidente come questa istituzione abbia sì un indubbio valore nei confronti degli abusi o delle discriminazioni condotti da soggetti privati, ma sia alquanto fragile riguardo all'autorità amministrativa e alle sue responsabilità. In ultima analisi quindi essa si pone come una sorta di difensore civico con poteri ben rilevanti, ma non provvede davvero, neanche minimamente, a quell'accertamento delle responsabilità e controllo di legittimità che ci si poteva aspettare data la figura istituzionale prescelta.

9) Regolamento 2000/47

Status, privilegi e immunità del personale
KFOR e UNMIK in Kosovo

Dopo aver reso le definizioni di KFOR e UNMIK e dei rispettivi personali, il Regolamento passa ad enunciare le immunità. E' prevista una totale immunità da ogni procedimento giudiziario per la KFOR, le sue

⁶⁵ SRSGR 2000/38 Section 6.2

⁶⁶ SRSGR 2000/38 Section 13.1 e 18

⁶⁷ SRSGR 2000/38 Section 7.1

proprietà, fondi e vantaggi e per il proprio personale locale; inoltre il personale KFOR rimane immune dalla giurisdizione delle corti kosovare, avendola solamente le corti dei paesi d'origine⁶⁸ e immune da qualsiasi detenzione che non sia imposta da personale agente in virtù di disposizioni del proprio paese d'origine⁶⁹.

Per quanto riguarda l'UNMIK le norme prevedono esattamente la stessa situazione giuridica di completa immunità per il personale, le sue proprietà, fondi e vantaggi; immunità addirittura non funzionale, ma totale nel caso del Rappresentante Speciale e degli alti ufficiali UNMIK, istituiti o la cui immunità è stata prevista all'atto dell'istituzione, da parte dell'SRSG⁷⁰. Ancora il regolamento prosegue con una norma di difficile interpretazione, stabilendo come i contraenti di un contratto UNMIK non sono neanche essi soggetti alle corti kosovare, né i termini, né le condizioni o le clausole interpretabili da parte di quest'ultime. Lo stesso poi varrà anche per la KFOR⁷¹ e durerà anche oltre la cessazione dall'incarico o dall'ufficio per il personale, i contraenti, i sub-contraenti, gli impiegati⁷². Il regolamento spiega poi come queste immunità siano nell'esclusivo interesse delle istituzioni KFOR e UNMIK e non riguardino benefici

⁶⁸ SRSGR 2000/47 Section 2

⁶⁹ SRSGR 2000/47 Section 2.4 (b)

⁷⁰ SRSGR 2000/47 Section 3

⁷¹ SRSGR 2000/47 Section 4

⁷² SRSGR 2000/47 Section 5

individuali, tanto che lo stesso Segretario Generale, ritenendo che l'immunità impedisca il regolare svolgimento della giustizia, senza pregiudizi per l'UNMIK, vi può rinunciare. Naturalmente qualora essa riguardi personale addetto alla componente dei pilastri della Ricostruzione Economica o delle Istituzioni ovvero della KFOR, prima l'SRSG dovrà consultarsi con i responsabili delle rispettive componenti⁷³.

Dalla lettura degli articoli si evince che il personale internazionale goda di una completa immunità; immunità che talvolta non termina con la cessazione dall'incarico per cui si è ricevuta, ma continua a coprire l'individuo anche successivamente: immunità quindi non funzionale, ma personale. La limitazione delle responsabilità non solo riguarda il profilo penale, ma prevedendo l'immunità anche per gli averi delle istituzioni, di fatto il regolamento la estende al piano civile. Non è presente neppure l'arresto in flagranza di reato, tant'è che dobbiamo supporre che questa fattispecie non sia prevista e che quindi vi sia da parte delle autorità di P.S. un dovere generale di "non doversi procedere". Vero che il Regolamento precisa come il "*personale dovrà rispettare la legge in vigore in Kosovo e gli SRSGR (...) e si dovrà astenere dal compiere atti contrari ad essi*"⁷⁴, ma senza parimenti imporre sanzioni che riguardano il loro mancato adempimento.

⁷³ SRSGR 2000/47 Section 6

⁷⁴ SRSGR 2000/47 Section 3.5

La dottrina⁷⁵ inoltre è critica circa la norma che prevede come la KFOR debba rispettare il diritto in vigore e i regolamenti dell'SRSG solo "*qualora non configgano con il compimento del mandato conferito con la Risoluzione 1244*"⁷⁶, sebbene proprio la Risoluzione nulla dica a riguardo e invece specifichi come la componente civile e internazionale di sicurezza debbano "*operare verso gli stessi traguardi*"⁷⁷. La KFOR pertanto non dovrebbe essere svincolata dal rispetto delle leggi, soprattutto nel caso in cui essa svolga compiti di ordine pubblico, funzioni a carattere più civile che militare: tale principio è stato confermato dall'ex (e provvisorio) SRSG Vieira de Mello, in una dichiarazione che risale al principio della Missione⁷⁸. Altre critiche che sentiamo di dover muovere, riguardano il depauperamento delle funzioni delle corti locali e la mancanza di strumenti di controllo sulle decisioni dell'SRSG⁷⁹, auspicando che con il passaggio graduale delle competenze dalle autorità internazionali alle corrispondenti istituzioni regionali, questo schermo giuridico cessi e si possa così impugnare qualunque provvedimento presso le corti locali, organi giuridici deputati (secondo il Constitutional Framework) a ricevere i ricorsi. Il principio stesso poi che lo strumento

⁷⁵ Ci si riferisce a Carsten Stahn, *International Territorial Administration...*, Supra, Nota 33, pag 151

⁷⁶ SRSGR 2000/47 Section 2.2

⁷⁷ UNSCR 1244 Parag. 5

⁷⁸ Cfr. UNMIK, Office of the SRSG, Statement on the Right of KFOR of Apprehend and Detain, del 4 Luglio 1999

⁷⁹ Cfr. Carsten Stahn, *International Territorial Administration...*, Supra, Nota 33, pagg 161 e ss.

militare in un Paese sia fuori dal controllo delle autorità statali e possa addirittura porsi al di fuori della legge appare singolare, quando il fine ultimo del mandato conferito alle presenze civile e di sicurezza è la normalizzazione della regione e l'assestamento di democratiche istituzioni di autogoverno.

10) In breve: altri regolamenti di rilievo

Da rilevare ancora come alcuni regolamenti creino meccanismi di revisione giudiziale delle decisioni di pubbliche autorità: ad esempio il Regolamento 2000/20 alla Sezione 7 costituisce una Divisione d'Appello con il compito di ricevere ricorsi per erronea determinazione delle imposte e delle more irrogate dalla "Tax Administration". Il termine per proporre la domanda è di 60 giorni e non sono previsti meccanismi di revisione delle decisioni della Divisione, ma il contribuente o l'Amministrazione possono ricorrere alla Corte competente⁸⁰.

Il Regolamento 2000/36 prosegue questa tendenza istituendo la "Media Appeals Board", un ente indipendente deputato a ricevere domande d'appello di persone fisiche o di ogni altra entità che si sia trovata a veder rifiutata la domanda di licenza di trasmissione, imposta una condizione alla stessa o sanzioni da parte del Commissario Temporaneo per i Media⁸¹. E' composta da due membri internazionali e uno locale che, sebbene

⁸⁰ SRSGR 2000/20 Section da 7.1 a 7.8

⁸¹ SRSGR 2000/36 Section 4.2

nominati dall'SRSG (con i noti problemi riguardo al carattere indipendente dell'organo), hanno il potere di mantenere, rifiutare, rescindere ogni condizione o sanzione disposta dal Commissario⁸².

Passando poi al Regolamento 2000/62 sulla Esclusione di Persone per una Durata Limitata per Assicurare Pace, Sicurezza e Ordine Pubblici, il meccanismo di revisione giunge ad un livello di controllo superiore. L'Ordine di Esclusione consiste in un provvedimento emanato dalle autorità di P.S. nel caso in cui vi siano le basi per sospettare che una persona sia coinvolta nella preparazione o nell'istigazione di atti di violenza che possono avere effetto sulla pace e sicurezza pubblica⁸³. Ebbene in questo caso le autorità possono si provvedere al suo allontanamento o al suo soggiorno coatto per non più di 30 gg. e con la prescrizione che qualunque violazione dello stesso comporterà una pena fino a due mesi di reclusione⁸⁴. Viene comunque previsto un meccanismo di revisione giudiziale ad opera delle Corti Distrettuali competenti, dove chi è stato oggetto di ordine di esclusione può proporre domanda⁸⁵. Il giudice che la riceve deve, nell'arco di tempo di 7 gg. (pena la decadenza

⁸² SRSGR 2000/36 Section 4.4 e 4.5

⁸³ SRSGR 2000/62 Section 2.1

⁸⁴ SRSGR 2000/62 Section 2.2

⁸⁵ SRSGR 2000/62 Section 3.1

dell'ordine⁸⁶), istaurare un giudizio ponendo a confronto le parti e sentendo le ragioni di ciascuno decidere, sulla base di parametri che vengono esplicitati nel Regolamento, per la conferma, la rescissione, l'abrogazione dell'ordine⁸⁷. Questo regolamento sembra attuare quegli standards umanitari più volte auspicati e quell'avvicinamento alle istituzioni europee che vedremo nel prossimo paragrafo, anche se lascia aperta la possibilità per le autorità di P.S. di avvalersi anche di un altro strumento, quello previsto dal Regolamento 1999/2, che certo non presenta alcun strumento di revisione, prevedendo come sopra il temporaneo allontanamento o l'impedimento d'accesso ad un'area e finanche la detenzione temporanea per un periodo non superiore a 12 ore in casi di rischi connessi al "rule of law", ai diritti umani, alla proprietà pubblica o privata o al normale funzionamento delle pubbliche istituzioni⁸⁸.

Paragrafo III-B.

Regolamento 2001/9: Constitutional Framework for Provisional Self Government.

Vista l'ampiezza del Regolamento, vista la sua importanza in quanto vera e propria struttura costituzionale realizzata da un organo delle N.U., conviene destinare al Costitutional Framework una trattazione specifica.

⁸⁶ SRSGR 2000/62 Section 3.4

⁸⁷ SRSGR 2000/62 Section 3.3

⁸⁸ SRSGR 1999/2 Section 1.1 - 1.2

Il Constitutional Framework (C.F.) è diviso in quattordici capitoli, di cui il nono, più complesso, riguarda le istituzioni governative, legislative e giudiziarie, la loro composizione e le procedure adottabili.

Il Preambolo riporta il mandato della missione, i passi fatti attraverso l'istituzione della Struttura di Amministrazione Congiunta ad Interim (JIAS)⁸⁹, il fine di trasmettere progressivamente tutte le funzioni di governo alle istituzioni provvisorie per facilitare la determinazione dello status futuro del Kosovo. Sul tema, non si fa riferimento alcuno all'indipendenza, ma si parla di “un processo che dovrà, ad una appropriata fase futura, in accordo con la Risoluzione 1244, tenere pieno conto di tutti i fattori rilevanti, inclusa la volontà degli individui”⁹⁰; quindi la sovranità jugoslava, dichiarata nella 1244 non viene espressamente messa in discussione. Si fa invece da subito menzione del concetto di democrazia, sia come forma di governo, sia come principio parlamentare (“...le Istituzioni Provvisorie...attraverso la democrazia parlamentare, favoriranno il governo democratico e il rispetto della legge in Kosovo.”⁹¹). Di seguito troviamo il riferimento all'economia di mercato, citata come mezzo di promozione della prosperità economica⁹² e forse la norma

⁸⁹ C.F. Preamble Comma 5

⁹⁰ C.F. Preamble Comma 7

⁹¹ C.F. Preamble Comma 8

⁹² C.F. Preamble Comma 9

generale più significativa dell'intero preambolo, che dispone come l'esercizio delle responsabilità proprie delle Istituzioni Provvisorie “non avrà effetto in nessun modo né diminuirà l'ultima autorità dell'SRSG per l'attuazione della Risoluzione 1244”⁹³. Norma questa che continua ad attribuire all'SRSG le competenze e funzioni che questi già prima possedeva, senza nulla togliergli. In questo principio sta il primo dei limiti interni al Regolamento, limite che fortemente vincola i poteri delle istituzioni di autogoverno.

Il ruolo della comunità internazionale viene ripreso e ampliato al Capitolo 5, ove si dispone che le Istituzioni Provvisorie “saranno responsabili nell'allineamento della loro legislazione e pratiche in tutte le aree di loro responsabilità con i rilevanti standards e norme europei e internazionali, con lo scopo particolare di facilitare più stretti legami economici, sociali e quant'altri tra gli abitanti del Kosovo e gli altri europei, affinché essi rispettino consapevolmente questi standards come norme centrali per lo sviluppo delle relazioni con la comunità Euro – Atlantica.”⁹⁴ Le istituzioni kosovare sembrano così guidate nel senso di un progressivo quanto inevitabile allineamento con i Paesi del Patto Atlantico, dapprima a livello normativo, per poi giungere fino ad un maggiore coinvolgimento politico – economico.

⁹³ C.F. Preamble Comma 10

⁹⁴ C.F. Cap. 5.7

Tornando al Preambolo, esso si chiude con l'elenco degli strumenti di diritto umanitario che avevamo già nominato precedentemente⁹⁵ (*la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 10 dicembre 1948; l'ECHR; l'ICCPR; L'Accordo Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 16 Dicembre 1966; l'Accordo sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione Razziale del 21 Dicembre 1965; l'Accordo sull'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione contro le Donne del 17 Dicembre 1979; l'Accordo sull'Eliminazione di ogni Tortura e forma di Crudeltà, Trattamenti o Punizioni Inumane o Degradanti del 17 Dicembre 1984; l'Accordo Internazionale sui Diritti del Bambino del 20 Dicembre 1989*), che vengono “*tenuti in conto*”, assieme con la Carta delle N.U. e “*gli strumenti giuridici di diritto internazionale riconosciuti*”⁹⁶”

Il Primo Capitolo tratta delle disposizioni fondamentali e riconosce subito l'unicità storica, legale, culturale e linguistica del Kosovo⁹⁷, quasi a voler dimostrare come l'amministrazione internazionale eserciti la propria autorità su un'entità quasi – statale, con caratteristiche completamente diverse dalla FRY. Poi viene affermata l'indivisibilità del territorio e dichiarati i municipi come unità territoriali base⁹⁸. Inoltre si riporta come il

⁹⁵ SRSGR 1999/24

⁹⁶ C.F. Preamble Comma 11

⁹⁷ C.F. Cap. 1.1

⁹⁸ C.F. Cap. 1.2 e 1.3

Kosovo dovrà essere governato democraticamente “ (i)n accordo con questo Constitutional Framework e l’UNSCR 1244”⁹⁹, a connotare questi due strumenti normativi come le supreme fonti dell’ordinamento kosovaro. Di seguito vengono elencate le Istituzioni Provvisorie, situate a Pristina:

- (a) Assemblea;
- (b) Presidente del Kosovo;
- (c) Governo;
- (d) Corti e;
- (e) altri enti e istituzioni previsti da questo C.F.¹⁰⁰

Come si vede, l’impianto costituzionale è basato su una separazione netta dei poteri statuali, anche se non vengono menzionati altri importanti organi, come una Corte Costituzionale, un organo di autogoverno della magistratura, una Corte dei Conti. La separazione dei poteri viene dichiarata anche al seguente capitolo, dove si dispone che le Istituzioni Provvisorie dovranno “*promuovere e rispettare il principio della divisione dei poteri tra l’esecutivo, il legislativo e il giudiziario*”¹⁰¹.

Questo Secondo Capitolo, estremamente breve, riguarda i principi che devono essere osservati dalle istituzioni provvisorie di autogoverno, che vengono identificati in quanto previsto dalla 1244 e dal C.F. stesso oltre

⁹⁹ C.F. Cap. 1.4

¹⁰⁰ C.F. Cap. 1.5 e 1.6

¹⁰¹ C.F. Cap. 2 (c)

che dai ricorrenti principi di rispetto delle leggi, democrazia e riconciliazione¹⁰².

Il Terzo Capitolo concerne i diritti umani e si apre con una dichiarazione di uguaglianza nel godimento delle libertà fondamentali, menzionando tutti quegli strumenti di diritto umanitario citati sopra¹⁰³ come da osservare e assicurare da parte delle Istituzioni Provvisorie (d'ora in avanti P.I.) e come direttamente applicabili in Kosovo come parte del C.F.¹⁰⁴ Questa affermazione permette di ascrivere queste convenzioni e accordi al rango di valori costituzionali direttamente applicabili e di fare quindi un notevole passo avanti rispetto al Reg. 1999/24.

Al Quarto Capitolo troviamo i diritti delle comunità e dei propri membri, in sostanza quindi i diritti dell'individuo nelle formazioni sociali, che vengono qui individuate in comunità di stampo etnico, religioso e linguistico¹⁰⁵. Orbene, gli appartenenti sono esentati dal dover dichiarare la propria appartenenza ad uno di questi gruppi le P.I. debbono agire nell'obiettivo di politiche di riconciliazione e coesistenza tra questi¹⁰⁶. Inoltre, volendo citare quei diritti che il regolamento riporta, le comunità e i loro membri avranno il diritto di usare la propria lingua, anche per avere

¹⁰² C.F. Cap. 2 (a) (b)

¹⁰³ C.F. Preamble Comma 11

¹⁰⁴ C.F. Cap. 3.2 e 3.3

¹⁰⁵ C.F. Cap. 4.1

¹⁰⁶ C.F. Cap. 4.2 e 4.3

informazioni; avere uguale opportunità d'accedere ad impieghi pubblici; fondare associazioni per promuovere gli interessi della propria comunità; stringere contatti non segreti con organizzazioni regionali e non, internazionali, NGOs (e ciò riveste una grande importanza, data la continua offerta di servizi da queste proposta); promuovere mass – media e istituzioni scolastiche in lingua, anche finanziate da privati o per mezzo di fondi pubblici secondo le norme di legge; ricevere assistenza sanitaria su base non discriminatoria e autofinanziarsi, fintanto che il finanziamento è condotto in maniera totalmente trasparente¹⁰⁷.

La protezione di questi diritti viene affidata alle P.I. e all'SRSG, che avrà autorità *“di intervenire se necessario nell'esercizio di autogoverno con l'intento di proteggere i diritti delle comunità e dei loro membri”*¹⁰⁸.

Il Quinto Capitolo enuncia i campi di intervento delle Istituzioni Provvisorie, essenzialmente la suddivisione delle competenze ministeriali, in:

- (a) Politica Economica e Finanziaria;
- (b) Compiti Fiscali e di Budget;
- (c) Attività Amministrative e di Pratiche Operative;
- (d) Commercio Interno ed Estero, Industria e Investimenti;
- (e) Educazione, Scienza e Tecnologia;
- (f) Politiche Giovanili e Sport;

¹⁰⁷ C.F. Cap. 4.4

¹⁰⁸ C.F. Cap. 4.5 e 4.6

- (g) Cultura;
- (h) Salute;
- (i) Ambiente;
- (j) Lavoro e Previdenza Sociale;
- (k) Famiglia, Genere e Minori;
- (l) Trasporti, Poste, Telecomunicazioni, e Informazioni Tecnologiche;
- (m) Servizi di Pubblica Amministrazione;
- (n) Agricoltura e Foreste e sviluppo Agricolo;
- (o) Statistica;
- (p) Pianificazione Spaziale;
- (q) Turismo;
- (r) Buon Governo, Diritti Umani e Pari Opportunità;
- (s) Affari Esteri.¹⁰⁹

Si noterà da subito come manchi un Ministero degli Esteri (visto che gli Affari Esteri per nulla ne rispecchiano le competenze e i poteri), dell'Interno, evidentemente istituzioni che solamente si addicono ad una entità statale, che gode della piena sovranità e riconoscimento internazionale, status che non viene riconosciuto al Kosovo dal C.F.

¹⁰⁹ C.F. Cap. 5.1

Le P.I. avranno anche responsabilità nel campo dell'amministrazione locale, promovendo la cooperazione tra i comuni e la qualità dei servizi pubblici erogati, assistendoli nello sviluppo del proprio budget e nel management finanziario e coordinandoli con le attività delle NGOs e delle Organizzazioni Internazionali. L'influsso esercitato dalle istituzioni centrali gioca un ruolo decisivo nello sviluppo delle politiche locali, tanto più che le P.I. dovranno "supervisionare l'adeguamento delle responsabilità e dei poteri delegati ai comuni, basati sulle strutture organizzative emerse dalle elezioni municipali del 2000, così come l'adeguamento dei poteri e delle responsabilità trasferite all'epoca. Si capisce che poteri addizionali verranno progressivamente trasferiti in maniera ordinata¹¹⁰".

In campo giudiziario, le P.I. avranno tra gli altri compiti quelli riguardo la nomina di giudici e procuratori (s'intenda, la nomina spetta comunque all'SRSG), l'organizzazione delle Corti, la formazione del personale giudiziario assieme all'OSCE, quella degli ausiliari, la cooperazione con le organizzazioni appropriate per il monitoraggio indipendente del sistema giudiziario e carcerario¹¹¹. Si evince così come le Autorità Internazionali partecipino in maniera consistente all'opera di formazione e controllo dell'operato dei magistrati, e il loro costante controllo sia affidato alle stesse P.I. insieme ad altri organismi che non si specificano (anche se,

¹¹⁰ C.F. Cap. 5.2

¹¹¹ C.F. Cap. 5.3

come visto poc'anzi, il Reg. 1999/7 disciplina l'Advisory Joint Commission, proprio con compiti di controllo sull'operato dei magistrati). Nel campo dell'informazione, le responsabilità previste riguardano soprattutto *“la creazione di meccanismi di law – enforcement in accordanza con i diritti umani e la libertà di espressione così come contenuti negli Artt. 19 e 29 dell'UDHR e nell'ECHR, per prevenire diffamazioni o inneggi all'odio¹¹²”*. La regolamentazione dei Media dovrebbe avvenire mediante l'impiego di queste norme e mediante l'introduzione delle migliori pratiche europee del settore, attraverso l'istituzione di una Commissione Indipendente sui Media, i cui componenti, nominati dalle stesse P.I., sarebbero scelti da una rosa di nomi presentati da organizzazioni indipendenti e non governative. Le stesse organizzazioni hanno ancora il potere di sottoporre alle P.I. i nominativi dei membri componenti il Comitato sui Media, ente che si specifica dover rimanere indipendente¹¹³.

A parte le competenze relative al servizio di protezione civile e antincendio¹¹⁴, di sicuro interesse appare la parte del capitolo riguardante le relazioni esterne: senza funzioni pienamente “ministeriali”, le P.I. sono

¹¹² C.F. Cap. 5.4 (a)

¹¹³ C.F. Cap. 5.4

¹¹⁴ C.F. Cap. 5.5

competenti nella cooperazione internazionale, fin'anche nella stesura e ratifica di accordi, sempre e comunque coordinati dall'SRSG.

Il Sesto Capitolo tratta del mantenimento di legge e ordine, affidato al Servizio di Polizia del Kosovo, sotto l'autorità dell'SRSG e la supervisione dell'UNMIK Police, cui gradualmente verranno attribuite responsabilità aggiuntive¹¹⁵.

Il Settimo Capitolo, anch'esso eccezionalmente stringato nei contenuti, riguarda il KPC, Corpo di Protezione del Kosovo, che si specifica essere un'organizzazione di natura civile di rapido intervento in caso di disastri o calamità¹¹⁶.

Tutto l'Ottavo Capitolo è riservato ai poteri e responsabilità dell'SRSG e si apre con la norma che dichiara come “i poteri e le responsabilità delle P.I. non dovranno includere certi poteri e responsabilità riservati che rimarranno esclusivamente nelle mani dell'SRSG¹¹⁷” e seguita dando menzione di tutti i poteri riservati. Quindi, l'SRSG continua a mantenere un potere del tutto completo, che esercita, o esclusivamente, o coadiuvato dalle P.I., che mai in questi casi godono di autonomia decisionale. A parte la possibilità d'intervento per la protezione dei diritti delle comunità vista alla Sezione 4.6 e qui subito richiamata, l'SRSG, dopo un consulto col Presidente del Kosovo, ha il potere di sciogliere l'assemblea parlamentare

¹¹⁵ C.F. Cap. 6

¹¹⁶ C.F. Cap. 7

¹¹⁷ C.F. Cap. 8.1

e chiamare i cittadini alle urne in caso in cui egli ritenga “che la stessa non stia agendo in conformità con la Ris. 1244 o nell’esercizio di responsabilità proprie dell’SRSG secondo quella Risoluzione”. L’Assemblea potrà altresì chiedere essa stessa il proprio scioglimento con una mozione a maggioranza qualificata dei 2/3 dei membri¹¹⁸. L’SRSG è anche l’autorità suprema per ciò che riguarda la politica fiscale e monetaria prescrivendo egli stesso i parametri fiscali a cui attenersi e approvando il bilancio annuale¹¹⁹. Egli veste inoltre la massima autorità riguardo alla nomina e rimozione dall’ufficio di giudici e procuratori, e anche per quanto riguarda il loro assegnamento alle sedi di competenza¹²⁰. Ancora controlla le istituzioni di law enforcement e il Kosovo Protection Corps, conclude accordi con Stati e Organizzazioni Internazionali secondo gli scopi della Risoluzione 1244, ne controlla lo sviluppo, amministra la proprietà pubblica, statale o posseduta socialmente e tutte le imprese pubbliche in cooperazione con le P.I., controlla e autorizza riguardo al Direktorat sulle Abitazioni e Proprietà¹²¹ e fa le funzioni di Corte Suprema in materia commerciale, definendo giurisdizione e competenza in quest’ambito. Inoltre nomina i membri del Consiglio Economico e Fiscale

¹¹⁸ C.F. Cap. 8.1 (b)

¹¹⁹ C.F. Cap. 8.1 (c-d)

¹²⁰ C.F. Cap. 8.1 (g-h)

¹²¹ Istituito con l’SRSGR 1999/23

e ne presiede l'istituto, i componenti del comitato di governo della Banca Centrale e dell'Ispettorato sulle Tasse¹²². Infine “coordina con la presenza di sicurezza internazionale (KFOR)”:

- (a) Il monitoraggio dei confini;
- (b) La regolamentazione del possesso delle armi da fuoco;
- (c) L'ordine e la sicurezza pubblici.¹²³

Finalmente il Nono Capitolo giunge al cuore delle istituzioni e ne traccia un quadro specifico trattando alla Prima Sezione dell'Assemblea. E' il più alto organo rappresentativo e legislativo della provincia e si compone di 120 membri eletti come in un unico distretto secondo i seguenti criteri:

- (a) 100 seggi distribuiti in maniera proporzionale ai voti conseguiti dagli schieramenti;
- (b) 20 seggi conferiti alle comunità non albanesi, di cui:
 - 1. 10 alla comunità serba;
 - 2. 10 alle altre comunità (Rom, Egiziana, Bosniaca , Turca, Gorani)¹²⁴.

L'Assemblea rimane in carica tre anni e può essere sciolta dall'SRSG su proposta di almeno 2/3 dei componenti. Legittimati al voto sono tutti i maggiorenni in condizioni di eleggibilità; questa si ottiene provando di non essere un membro delle varie commissioni di controllo o d'organizzazione

¹²² C.F. Cap. 8.1 (i-z)

¹²³ C.F. Cap. 8.2

¹²⁴ C.F. Cap. 9.1.1 – 9.1.3

delle elezioni, un membro del Corpo di Protezione del Kosovo o della Polizia, indagato o giudicato dall'ICTY (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia) o privato di questa capacità da una decisione giudiziale¹²⁵. La presidenza dell'assemblea è formata da sette membri, di cui 2 al partito o coalizione di maggioranza (tra cui poi verrà scelto il presidente dell'assemblea), 2 al secondo partito, 1 al terzo, 1 alla comunità serba, 1 rappresentativo delle altre varie comunità¹²⁶.

Formate da componenti dell'Assemblea, troviamo le Commissioni, divise in Principali e Funzionali, con il compito di studiare le proposte di legge e fare raccomandazioni. Le principali sono soltanto due e in particolare: la Commissione di Budget, formata, proporzionalmente al numero dei componenti di ciascun partito o coalizione, da dodici membri, attenta anche sulla copertura finanziaria delle leggi (una sorta di Corte dei Conti con poteri propositivi) e la Commissione sui diritti e interessi delle minoranze. Questa, dato il ruolo delicato che sostiene, è composta da due membri per ciascun schieramento (quando questo ne ha a disposizione almeno uno) e tratta di proposte di legge sottoposte da ogni singolo componente della Presidenza dell'Assemblea o da altre commissioni funzionali, oppure può essa stessa agire di sua iniziativa, facendo

¹²⁵ C.F. Cap. 9.1.4 – 9.1.6

¹²⁶ C.F. Cap. 9.1.7 – 9.1.9

raccomandazioni autonome da sottoporre poi al visto istituzionale dell'Assemblea per l'approvazione¹²⁷.

Le commissioni funzionali sono create di volta in volta se necessarie, e il numero dei loro componenti è deciso dall'Assemblea, anche se esso deve rifletterne la diversa composizione. Tutte le commissioni hanno un presidente e due vicepresidenti, scelti tra diversi partiti¹²⁸.

Tutti i membri dell'Assemblea godono inoltre dell'immunità funzionale, che, si specifica, non copre atti che conducono chiaramente alla violenza inter-comunitaria¹²⁹. Le responsabilità dell'assemblea riguardano l'adozione di leggi e risoluzioni, l'approvazione della Presidenza dell'Assemblea, l'elezione del Presidente del Kosovo, l'approvazione o il rigetto del candidato primo ministro e l'elenco dei ministri proposti, la decisione su altre nomine come specificato nel C.F., la considerazione e approvazione degli accordi internazionali proposti, la delega al governo in materia legislativa. Le leggi, una volta promulgate, sono atti generali e vincolanti, le risoluzioni, al contrario sono dichiarazioni non vincolanti¹³⁰.

Le responsabilità della Presidenza dell'Assemblea si limitano al fare raccomandazioni all'Assemblea e tenere relazioni esterne. Questa è consigliata di adottare tutte le decisioni all'unanimità, ma in mancanza può decidere a maggioranza dei presenti. Le responsabilità del suo

¹²⁷ C.F. Cap. 9.1.11 – 9.1.17

¹²⁸ C.F. Cap. 9.1.18 – 9.1.22

¹²⁹ C.F. Cap. 9.1.24

¹³⁰ C.F. Cap. 9.1.23 – 9.1.27

presidente si riducono alla mera rappresentanza e alla presenza agli incontri assembleari¹³¹.

Le procedure adottate si differenziano a seconda che si debbano produrre decisioni o adottare leggi: per la prima ipotesi basta la presenza di un terzo dei membri e la decisione viene presa a maggioranza dei presenti; per la seconda si richiede una procedura più complessa. L'Assemblea procede a una prima lettura del progetto di legge e quindi la sottopone all'esame della commissione competente: questa potrà apporre emendamenti e ripresenterà così il testo riformato nuovamente al supremo organo legislativo. Questi voterà nuovamente ed eventualmente approverà in maniera definitiva il testo. Viene prevista una originale procedura di garanzia a favore di quei membri dissenzienti che abbiano visto nella legge approvata una grave violazione della comunità che essi rappresentano: potranno presentare entro 48 ore (e a pena di decadenza) una mozione motivata alla Presidenza, la quale sarà tenuta a richiedere spiegazioni alla parte firmataria e fin'anche giungere ad istituire un collegio giudicante sulla questione. Il collegio è formato da un

¹³¹ C.F. Cap. 9.1.28-9.1.31

componente entrambe le parti e da un altro nominato dall'SRSG. La decisione del collegio viene sottoposta nuovamente all'Assemblea¹³².

Le leggi vengono promulgate dall'SRSG. La qualità di membro dell'Assemblea si perde a seguito di una condanna a più di 6 mesi di reclusione o in caso di mancata presenza agli incontri per più di 6 mesi, salvo giusta causa. I meeting assembleari si tengono in multi - lingua, comprese le leggi promulgate¹³³.

La Seconda Sezione riguarda il Presidente del Kosovo e le sue funzioni. Egli rappresenta, in coordinazione con l'SRSG, il Kosovo e il suo mandato dura 3 anni, come quello di un qualunque deputato: questo comporta la cessazione dalla carica contemporaneamente alla fine della legislatura e pone dei problemi di vacanza nel periodo elettorale. I poteri del Presidente saranno di azione nelle relazioni esterne, contatto con l'SRSG, presentazione annuale dello stato generale degli affari in Kosovo e conferimento di premi ed onorificenze. La sua incapacità temporanea viene sanata dal Presidente dell'Assemblea, idoneo a ricoprirne l'incarico. Naturalmente egli gode dell'immunità funzionale e la sua carica è incompatibile con ogni altro ufficio o incarico. Viene eletto dai 2/3 dell'Assemblea con scrutinio segreto in una rosa di candidati supportati da almeno 25 parlamentari e decade dall'incarico, oltre che per

¹³² C.F. Cap. 9.1.32-9.1.43

¹³³ C.F. Cap. 9.1.44-9.1.51

raggiungimento dei termini del mandato e per decesso, per ridedesignazione o dimissioni su proposta dei 2/3 dell'Assemblea¹³⁴.

La Terza Sezione è invece dedicata al Governo: a questo spetta l'autorità esecutiva e il potere di sottoporre disegni di legge all'attenzione dell'Assemblea. E' composto del Primo Ministro e di ministri, di cui almeno uno deve provenire dalla comunità serba e un altro da altra comunità. Il Primo Ministro e i ministri possono essere o no membri dell'Assemblea; e' il Presidente del Kosovo che, dopo le consultazioni con le parti, propone all'Assemblea il candidato Primo Ministro: qualora questi non ottenga il consenso dovuto, lo stesso Presidente è tenuto a fornire un nuovo nominativo entro 10 giorni¹³⁵. L'Assemblea può esprimere la sfiducia al Governo solo se in grado di eleggere simultaneamente un nuovo Primo Ministro. Questi può mutare la composizione del Governo senza il consenso dell'Assemblea ed è responsabile della fissazione dell'ordine del giorno e della definizione delle politiche governative. Ogni ministro sottopone il provvedimento di sua iniziativa al Governo che dovrà tentare di approvarlo all'unanimità, in mancanza a maggioranza dei ministri presenti. Le sue riunioni si tengono

¹³⁴ C.F. Cap. 9.2.1-9.2.9

¹³⁵ C.F. Cap. 9.3.1-9.3.9

naturalmente in lingua Serba e Albanese e altrettanto naturalmente i suoi membri godono della stessa immunità propria dei Deputati¹³⁶.

Con la Quarta Sezione giungiamo al sistema giudiziario, che si apre con l'amministrazione della giustizia. La disposizione successiva risulta di estrema importanza: essa dispone che *“ogni persona che affermi di essere stata colpita direttamente e con pregiudizio da una decisione del Governo o di una agenzia esecutiva (...) avrà il diritto di un controllo giudiziale della legalità della decisione una volta esauriti i ricorsi amministrativi”*¹³⁷. Ancora il C.F. continua stabilendo il diritto di ogni persona a far valere i propri diritti, anche di credito, e instaurare processi penali contro di esso e sottoporlo a giudizio di una corte imparziale in un tempo ragionevole¹³⁸: ciò costituisce una rilevante garanzia contro potenziali abusi dell'esecutivo.

L'apparato giudiziario è diviso in Corte Suprema, Corti Distrettuali, Corti Municipali e Minorili. Esse tengono udienze pubbliche e la carica di giudice è incompatibile con qualunque altro ufficio pubblico. Sono affiancati, come già visto, da giudici internazionali secondo quanto disposto dalla legge. Disciplinando l'Ufficio del Procuratore, il regolamento dispone come la sua organizzazione segua quella delle Corti e le sue funzioni siano stabilite dalla legge¹³⁹. Una Camera Speciale della

¹³⁶ C.F. Cap .9.3.10-9.3.19

¹³⁷ C.F. Cap. 9.4.2

¹³⁸ C.F. Cap. 9.4.3

¹³⁹ C.F. Cap. 9.4.4- 9.4.10

Corte Suprema provvede a dirimere i conflitti generatisi tra le diverse Istituzioni Provvisorie e a pronunciarsi sulle richieste di istituzioni indipendenti che lamentano un'interferenza governativa nelle proprie competenze o responsabilità e sulle richieste di autorizzazione a procedere inoltrate dall'ufficio del Procuratore per atti coperti dall'immunità¹⁴⁰. Il Capitolo riguardante le diverse P.I. finisce qui; di seguito le istituzioni indipendenti.

Il Decimo Capitolo riguarda l'Ombudsperson, del quale abbiamo già avuto modo di parlare nel Regolamento istitutivo (No. 2000/38). La previsione di questa figura è ora elevata a rango costituzionale e i suoi poteri rimangono ancorati a quanto riportato nel regolamento ricordato, risolvendosi in attività di ricerca di prove e indizi su denuncia di ogni persona o entità, e nel fare raccomandazioni agli organismi idonei a riceverle, privilegiando, nelle proprie azioni, violazioni dei diritti umani, discriminazioni severe e sistematiche¹⁴¹.

L'Undicesimo Capitolo continua nella trattazione delle Istituzioni Indipendenti, stabilendo che quelle menzionate siano indipendenti dalle P.I. e siano regolamentate dalle leggi istitutive¹⁴². Esse sono:

(a) Commissione Elettorale Centrale;

¹⁴⁰ C.F. Cap. 9.4.11

¹⁴¹ C.F. Cap. 10

¹⁴² C.F. Cap. 11

- (b) Consiglio dei Giudici e Procuratori del Kosovo;
- (c) Ufficio dell'Uditore Generale;
- (d) L'Autorità Bancaria e dei Pagamenti del Kosovo;
- (e) La Commissione Indipendente sui Media;
- (f) L'Ufficio di Trasmissione Pubblica; e
- (g) Il Directorate sulle Abitazioni e Proprietà e la propria Commissione.

Il Dodicesimo e Tredicesimo Capitolo ripetono l'invariabilità delle competenze e funzioni riservate all'autorità dell'SRSG e della KFOR nel compimento del proprio mandato¹⁴³.

Chiude questo Constitutional Framework il Quattordicesimo Capitolo, riguardante le previsioni finali. Si dispone la superiorità gerarchica del C.F. rispetto a qualunque altra legge dell'Assemblea, il fine del trasferimento delle competenze e responsabilità in mano alle autorità internazionali alle P.I. e la possibilità di modifica delle disposizioni del C.F. ad opera dello stesso SRSG, di sua iniziativa o supportato da una richiesta dei 2/3 dei componenti l'Assemblea¹⁴⁴. Ciò lascia aperta la porta a modifiche repentine, qualora se ne presentasse l'esigenza.

Valutazioni critiche

L'unica revisione del C.F. è stata compiuta fin'ora dalla Sezione di Monitoraggio del Sistema Giuridico in seno all'OSCE. Dalla lettura del

¹⁴³ C.F. Cap. 12-13

¹⁴⁴ C.F. Cap. 14

testo appare chiaro come l'SRSG e poi tutte le componenti dell'Autorità Internazionale abbiano ritagliato un proprio margine di intervento negli affari interni delle P.I. che si amplia al Cap. 8, dove si enunciano i poteri del Rappresentante Speciale. Ma anche prima, già al Cap. 4, si stabilisce il potere dell'SRSG di intervento per la protezione delle minoranze; oppure al Cap. 5, dove è prescritto come la cooperazione internazionale e la stesura e ratifica degli accordi viene svolta in coordinazione con l'SRSG; al Cap. 6 dove è stabilito che il Servizio di Polizia è sotto il diretto comando del Rappresentante Speciale e supervisionato dall'UNMIK Police. Potremmo proseguire citando il Cap. 9 con il potere di nomina e revoca degli appartenenti alla magistratura, o il Cap. 10, con l'Ombudsman ricondotto ad organo meramente investigativo, ma senza poteri di intervento.

Da queste osservazioni risulta chiaro come il ruolo internazionale del Kosovo venga vincolato alla posizione dell'UNMIK, garante del suo status giuridico.

Per ciò che concerne l'Ombudsman, le caratteristiche di rimedio speciale contro la violazione dei diritti umani e la riserva di priorità tolgono in parte a questa istituzione il carattere generale che in altri ordinamenti (si prenda ad esempio quello scandinavo dal quale proviene) viene ad esso

attribuito. Inoltre la funzionalità è pregiudicata dal rimedio generale conferitogli, e cioè la mera raccomandazione: davvero poco per un difensore civico all'altezza degli standard democratici auspicati. Ciò potrebbe essere dovuto al fatto che la sua opera è rivolta verso ogni potere pubblico, compreso quello internazionale: l'UNMIK non avrebbe potuto istituire un'autorità capace di interferire giudizialmente nelle proprie attività e scelte politiche.

Altre perplessità derivano dalla norma che prevede la possibilità di scioglimento con il consenso dei 2/3 dei membri dell'assemblea: questa disposizione non sembra essere così pienamente rispettosa dei principi democratici, in quanto una maggioranza forte dei due terzi dei deputati, approfittando di un momento di debolezza politica e di un calo del consenso nell'opposizione potrebbe chiedere lo scioglimento e guadagnare seggi all'elezione immediatamente successiva, estromettendo ancora di più la minoranza, che nel dato reale rappresenta anche la minoranza etnica, dato che i partiti sono organizzati su base etnica, prima che politica¹⁴⁵.

Il Constitutional Framework rappresenta comunque un sistema unico, scisso energicamente da pratiche provvisorie sedimentatesi nel periodo di maggior caos istituzionale: ciò risulta anche dalla previsione di un

¹⁴⁵ Tra i partiti albanesi, l'LDK di Rugova, moderato e vincitore sia alle elezioni municipali, sia alle politiche del 2000, il PDK di Ashim Thaci, nazionalista ed ex comandante UCK, l'AAK, di Ramush Aradinaj, altro ex comandante.

adeguamento delle strutture organizzative dei comuni a quanto stabilito dal C.F.¹⁴⁶ stesso. Norme di miglior pregio, a nostro avviso, ce ne sono: molto appropriata sembra la scelta di attribuire alla Commissione sui Diritti e Interessi delle Minoranze un eguale numero di componenti per schieramento, completamente sganciati dal proprio gruppo parlamentare, e la possibilità per ciascun membro della Presidenza (divisa anch'essa in comunità) di presentarle proposte di legge: ciò potrebbe permettere un più completo programma di protezione delle comunità Serba e Rom. Nel caso della presentazione di una mozione di denuncia della lesione di interessi fondamentali¹⁴⁷, ci sembra di poter affermare che le complesse procedure garantiscano sensibilmente i diritti delle minoranze e contribuiscano notevolmente a dare avviso di provvedimenti lesivi dei propri diritti.

L'ordine pubblico viene assicurato indirettamente in molte disposizioni: ad esempio per ciò che riguarda il Kosovo Protection Corps, il fatto che al Cap. 7 ci si affretti a denunciarne il carattere non militare, o che al Cap. 9 si privino gli appartenenti dell'elettorato passivo, testimonia ancora una volta come siano fondati i timori di chi rinviene in questa organizzazione un potenziale corpo di guardia nazionale, tanto più che esso si presenta

¹⁴⁶ Riportato nel Quinto Capitolo.

¹⁴⁷ Riportata al Capitolo Nono, prima sezione.

organizzato secondo principi militari¹⁴⁸. Ancora, trattando delle immunità previste per i componenti delle P.I., il fatto che queste non coprano atti riconducibili alla violenza inter – comunitaria traspare un’ansia politica di prevenzione all’incitazione alla violenza da parte degli appartenenti alle istituzioni.

L’organizzazione della giustizia sembra ben studiata: essenziale negli organi e uffici, a nostro avviso garantisce appieno indipendenza e controllo, con un unico punto da rimarcare, sul quale già abbiamo evidenziato qualche perplessità, riguardante la nomina e rimozione dei magistrati, sottoposti del tutto alla potestà internazionale. L’immunità dal controllo giudiziale spetta solo agli atti dell’SRSB: questo risulta un passo avanti, anche se di modeste proporzioni, verso l’introduzione di istituzioni a base democratica auspiccate nel preambolo. La previsione di un organo di autocontrollo della magistratura, una sorta di banca centrale, una commissione sui media indipendenti proseguono bene sulla via della democratizzazione delle istituzioni: altro sarà conciliare la vita di queste istituzioni con quelle nazionali jugoslave, una volta che la regione avrà deciso il proprio status e certo l’esistenza di questi organi e uffici rappresenta già ora un profondo distacco da qualsiasi concetto di sovranità esterna.

¹⁴⁸ Cfr. Jean Arnault Dérens, *Urne Esplosive in Kosovo*, in *Le Monde Diplomatique*, Archivio, Ottobre 2000.

Il C.F. appare come una costituzione poco rigida e forse risulta meno garantista e più lacunosa riguardo alla certezza giuridica che dovrebbe esprimere, ma, nella nostra opinione, s'adatta meglio alla situazione fluida e variabile del Kosovo, anche perché non bisogna dimenticare come essa rappresenti un concetto nuovo di pacificazione e trovi i suoi archetipi in progetti costituzionali dell'epoca della Società delle Nazioni miseramente naufragati.

Paragrafo III-C. I limiti ai poteri dell'Autorità Internazionale derivanti dal diritto umanitario e consuetudinario.

1) Limiti derivanti dal rispetto dei Diritti Umani

Moltissimi sono i richiami, riscontrati negli atti normativi UNMIK, che riguardano il rispetto dei diritti umani da parte delle istituzioni amministrative e, più in particolare, essi sono ampiamente riportati in ogni regolamento dell'UNSRSG che riguardi l'istituzione di un nuovo organo o ufficio. Si prenda ad esempio il Reg. 2000/38 sull'istituzione dell'Ombudsperson, che alla sezione 3.1 prevede testualmente che questi “avrà la giurisdizione di ricevere e investigare su ogni denuncia da parte di ogni persona o entità in Kosovo che concerna la violazione dei diritti umani (...)” oppure il Reg. 1999/24 che alla sezione 1.3 specifica come “tutte le persone che saranno investite di pubblici poteri o incaricate di un

ufficio pubblico” dovranno rispettare una lunga lista di strumenti di diritto internazionale umanitario¹⁴⁹.

Si noterà a questo punto come sebbene anche nel caso del Kosovo (come, vedremo, in altre missioni ONU) si è provveduto a dotare le autorità amministrative di strutture istituzionali basate non solo sul rispetto, ma anche sulla promozione di tali diritti, essi dovrebbero trovare applicazione a prescindere dalle suddette strutture. Gli Stati, cedendo funzioni ad una autorità sovrastatale, cedono peraltro anche l’esercizio dei diritti inerenti a tali funzioni: così, gli quegli Stati che a tutt’oggi operano in Kosovo sono gli stessi firmatari degli accordi e delle convenzioni sui diritti umani e, fornendo il proprio personale all’organizzazione devono, nel compimento dei ruoli assegnatigli, continuare a rispettare interamente questi diritti¹⁵⁰, senza deroghe che il diritto internazionale generale non abbia già ben delineato.

Inoltre la Carta delle N.U. riporta tra i suoi fini e principi il “*promuovere e incoraggiare il rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione*”¹⁵¹.

Ne deriva che anche le autorità dell’UNMIK non possono non essere vincolate al rispetto dei diritti umani. Normalmente si è portati a ritenere

¹⁴⁹ Vengono riportate in particolare la Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo, l’ECHR e i suoi protocolli, l’ICCPR e La Convenzione sull’Eliminazione di tutte le Forme di Discriminazione Razziale.

¹⁵⁰ Sicuramente connessa all’argomento la sentenza della ECHR in *Osman vs. UK*, che statuisce come gli stati parte dell’Organizzazione debbano essere ritenuti responsabili per la violazione del diritto alla vita risultante dalle azioni di privati individui quando essi avrebbero potuto e dovuto prevenire la sua commissione. (Cfr. Verdirame, *UN Accountability...*, *Supra*, Nota 13, pag 192)

¹⁵¹ Vedi UNC Art. 1 comma 3°

che altri siano coloro che agiscono in loro violazione e che le N.U. costituiscano piuttosto una figura di promozione di questi diritti; ma oggi, anche a seguito di interventi sempre meno isolati di denuncia, si pone il problema dell'U.N. Accountability per violazioni dei diritti dell'uomo e dei meccanismi che regolano questo procedimento. Già alcuni scritti documentano delle lacune nel rispetto dei diritti umani da parte delle autorità UNMIK e rilevano come talvolta si siano generati dei casi che potrebbero essere qualificati come loro violazioni manifeste. Esempio di quanto affermato sono le reviews che semestralmente la Sezione di Monitoraggio del Sistema Giuridico dell'OSCE redige sullo stato del diritto penale applicabile in Kosovo.

Va considerata la review dell'ottobre 2001. Essa si compone di 4 capitoli (Rappresentanza Legale, Detenzione, Traffico e Crimini Sessuali Collegati, Corti Municipali e Minorili), ma ciò che ora preme analizzare è sicuramente il capitolo sulla detenzione in relazione a presunte violazioni dei diritti umani. La sezione 4 immediatamente riporta come la *“detenzione senza una chiara base giuridica o senza una forma di controllo giudiziale continua in Kosovo”*¹⁵² e *“il meccanismo di Habeas Corpus è ancora lacunoso, nonostante il diritto internazionale sui diritti*

¹⁵² Cfr. *Kosovo Review of the Criminal Justice System*, October 2001, Cap. 2, Sez. 4, Introduction

*umani sia direttamente incorporato nella legge del Kosovo, più recentemente attraverso il Constitutional Framework*¹⁵³. Comunque il rapporto rileva anche come “*passi significativi sono stati presi per porre fine alle detenzioni illegali di malati mentali*” e “*miglioramenti sono stati anche notati nell’indirizzare il problema della legalità nell’arresto compiuto dalla polizia*”¹⁵⁴

Per ciò che riguarda la detenzione, due sono i filoni d’inchiesta che la LSMS sta svolgendo:

- a) Uno sulla **Detenzione su ordine esecutivo dell’SRSG**,
- b) L’altro sulla **Detenzione su ordine del COMFOR**¹⁵⁵

a) Detenzione su ordine esecutivo dell’SRSG

Per ciò che riguarda il primo argomento, la LSMS nota come nei precedenti rapporti, la pratica di detenere degli arrestati solo su ordine esecutivo dell’SRSG veniva ritenuta in chiaro contrasto con la Convenzione Europea dei Diritti Umani (ECHR) e l’Accordo Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR), specialmente quando si verificavano dei frequenti casi di ordine esecutivo emanato dopo il rilascio dell’arrestato¹⁵⁶. Infatti non esiste possibilità di controllo della

¹⁵³ Supra, Nota 152. In particolare il rapporto fornisce esempi di queste lacune: 3 persone sono attualmente detenute su ordine dell’SRSG e senza neanche una convalida giudiziale e oltre 100 extragiudizialmente su ordine del COMFOR.

¹⁵⁴ Supra, Nota 152.

¹⁵⁵ Comando della KFOR

¹⁵⁶ Infatti l’Art 5 ECHR e l’Art 9 ICCPR statuiscono in essenza che una persona può essere privata della propria libertà solo per motivi e in accordanza con le procedure stabilite dalla legge (Cfr. *Kosovo Review of the Criminal Justice System*, October 2001, Cap. 2, Sez. 4, Parag. II) : certo un ordine esecutivo esula da questa previsione.

legittimità dell'ordine impartito e la possibilità di influire sugli effetti della decisione giudiziale di rilascio pone un serio dubbio sull'attuazione del principio di separazione dei poteri e sulla certezza stessa delle norme giuridiche di garanzia dell'arrestato. Anche l'Ombudsperson¹⁵⁷, ha portato decise critiche all'utilizzo di questa pratica¹⁵⁸.

In seguito alle decise prese di posizioni di queste istituzioni, l'SRSG ha giustificato queste detenzioni "speciali", affermando che esse sono state disposte solo quando altrimenti si sarebbe verificato un serio danno o pregiudizio di particolare entità¹⁵⁹. Per definire tecnicamente quali siano questi casi, si forniscono dei parametri che riguardano:

- a) Il merito della violazione (che deve essere di particolare gravità)
- b) La minaccia alla sicurezza che può derivare dal rilascio
- c) Una seria base per ritenere che permettendo al caso di proseguire senza quell'ordine esecutivo, si compirebbe una manipolazione del caso stesso da parte dei pubblici ufficiali coinvolti.

¹⁵⁷ Istituzione di garanzia nata a seguito del Regolamento dell'SRSG 2000/38

¹⁵⁸ Cfr. *Ombudsperson Special Report*, No. 3 del 29 giugno 2001 (Cfr. *Kosovo Review of the Criminal Justice System*, October 2001, Cap. 2, Sez. 4, Parag. II)

¹⁵⁹ Tutte queste argomentazioni sono state scritte in comunicati ufficiali UNMIK e in una importante lettera scritta al Segretario Generale delle N.U. da parte dell'SRSG nel Gennaio 2001 a seguito di denunce sempre più pressanti da parte di istituzioni governative come l'Ombudsperson o la LSMS dell'OSCE o non governative come Amnesty International (In: *Federal Republic of Yugoslavia (FRY)/Kosovo: Risk of serious miscarriage of justice in trial of Serbs*, Press release of 20 April 2000). Amnesty International continua ad essere presente nella regione e a promuovere appelli contro le detenzioni prolungate oltre i termini, come nel caso "*Protests the Unlawful Detention of Afrim Zefiri*", Amnesty International Press release, 12 Febbraio 2001

Parlando di manipolazione degli ufficiali coinvolti, per il principio di responsabilità, dovrebbe aprirsi parallelamente ad ogni ordine esecutivo, un procedimento a carico degli ufficiali coinvolti, eppure nessun provvedimento s'è mai levato contro alcun giudice, ausiliare o ufficiale di polizia giudiziaria in casi del genere. Inoltre la figura del SRSG si pone de facto come istituzione parallela a quella giudiziaria, potendo agire senza alcun controllo sugli effetti dei provvedimenti giudiziari emessi.

Da poco è stata creata una Commissione di Controllo per le Detenzioni Extra- Giudiziali Basate su Ordini Esecutivi¹⁶⁰, e ciò dovrebbe assicurare una maggiore garanzia. La Commissione, nel valutare se una detenzione extra-giudiziale sia o meno fondata e nel considerare se sia presente un forte sospetto nei riguardi della persona indiziata, dovrebbe anche accertare:

- a) che non abbia identità certa o che esistano altri sospetti di fuga;
- b) che ci siano forti sospetti di inquinamento delle prove, come distruzione delle tracce del reato, intimidazioni dei testimoni, favoreggiamenti;
- c) particolari circostanze che giustifichino il timore d'una ripetizione o un tentativo di ripetizione del reato o la paura della commissione di un nuovo reato.

¹⁶⁰ La Commissione è stata istituita dall'UNSRSGR 2001/18, emanato il 25 Agosto 2001.

Questa normazione ricalca quella sulle misure cautelari nei sistemi giuridici occidentali e perciò sembrerebbe rispettare gli standards auspicati dai Rapporti del SG, senonchè essa comunque opera un controllo di legittimità su un atto dalle basi giuridiche incerte (questa tipologia di detenzioni extragiudiziali non si rinviene in alcun ordinamento interno né è contemplata dal diritto internazionale generale), che delle volte segue una pronuncia giudiziale di senso difforme (secondo lo schema: arresto → rilascio su pronuncia dell’Autorità Giudiziaria → detenzione per ordine esecutivo → Controllo di legittimità dell’apposita Commissione). Secondo il comune senso giuridico questo ulteriore passaggio appare come estraneo e processualmente contorto anche se esso si fonda nella situazione di estrema incertezza e difficoltà applicativa che caratterizza l’ordinamento kosovaro¹⁶¹.

Inoltre, ed è questa forse la più strana delle norme che regolano le attività della suddetta Commissione, i suoi membri¹⁶², convocati solo in seduta straordinaria e per un numero limitato di casi, dipendono dall’ SRSG, vengono nominati dall’SRSG e possono essere da esso rimossi, e ancora l’SRSG partecipa alla discussione di tutti i casi in esame. Sostanzialmente l’autorità controllata ha quindi facoltà di intervento nell’esercizio del

¹⁶¹ UNMIK Press Release del 9 novembre 2001

¹⁶² Si ricordi che la Commissione è un organo extra – giudiziario, non è composto da personale appartenente al corpus giuridico né internazionale, né interno.

controllo, partecipa attivamente all'esercizio: ciò sembra costituire un palese paradosso. La Sezione di Monitoraggio del Sistema Giuridico dell'OSCE riporta come la Corte Europea sui Diritti Umani abbia da tempo affermato che questa soggezione privi quest'ente della qualifica di indipendente¹⁶³

b) Detenzione su ordine del COMFOR

Il secondo dei filoni d'inchiesta OSCE riguarda il caso di persone detenute per ordine dell'Autorità di Sicurezza, nello specifico su ordine del Comando KFOR¹⁶⁴. Possiamo affermare che la KFOR sia tenuta al rispetto dei diritti umani per una serie di motivi che possiamo facilmente riportare:

- a) La Risoluzione 1244 riporta tra i fini dell'intervento il rispetto e la promozione dei diritti umani¹⁶⁵
- b) Garantendo la Sovranità della FRY¹⁶⁶, rimangono anche intatti i doveri di rispetto dei diritti umani da parte di questa e, non potendo questa materialmente ottemperarvi, dovrebbe provvedervi l'Autorità che di fatto detiene il controllo del territorio

¹⁶³ LSLM, *Legal Review of Detention*, in *Kosovo Review of the Criminal Justice System*, October 2001, Cap. 2, Sez. 4, Parag. II.

¹⁶⁴ Molti sono stati gli arresti ordinati secondo questa procedura, specialmente all'inizio della Missione, quando ancora non s'era instaurato neanche in nuce un apparato giudiziario e si doveva provvedere a tutti quei casi di crimini internazionali perpetrati (presuntamente o realmente) e garantire un ordine pubblico iniziale. Comunque casi vengono registrati continuamente, si veda ad esempio l'episodio avvenuto a Camp Bondsteel nell'Agosto 2001, ai danni di persone detenute senza essere informate dei motivi dell'arresto, fatte oggetto di abusi durante gli interrogatori e non informate della possibilità di rimanere in silenzio (contrario al principio del *nemini tenetur se detegere*). (Cfr. *Kosovo Review of the Criminal Justice System*, *Supra*, Nota 163)

¹⁶⁵ Cfr. UNSCR 1244 paragrafo 5

¹⁶⁶ Cfr. UNSCR 1244 Preambolo.

c) La KFOR si compone di vari contingenti nazionali di paesi che hanno ratificato convenzioni internazionali sul rispetto dei diritti umani e quindi non possono non esercitarli nell'ambito delle loro attività, neanche se esse si svolgono all'estero, fuori dai confini nazionali¹⁶⁷

Chiarito questo, potremmo affermare che le uniche detenzioni su ordine di un'autorità militare ammesse siano quelle previste dal diritto internazionale. Non essendo questa forza in stato di guerra o occupazione, non potendo dettare o imporre leggi marziali, non essendo tenutaria di alcuna funzione amministrativa in senso stretto, ma unicamente di un potere di cooperazione con la componente civile UNMIK per garantirne sicurezza e appoggio anche coercitivo, si evince come le uniche ipotesi in cui essa possa effettuare delle catture o detenzioni siano limitate ai casi in cui essa abbia uno specifico mandato dell'UNMIK¹⁶⁸ oppure essa costituisca una minaccia alla pace e sicurezza. Ebbene possiamo affermare

¹⁶⁷ Sull'applicazione extraterritoriale si veda: Human Rights Committee, Comments on United States of America, parag. 19, 1995; oppure Inter – American Commission on Human Rights, in Coard et al. vs. U.S. e in Haitian Centre for Human Rights vs. U.S. case 10675, Report No. 51/96, 1996. (Cfr. *Kosovo Review of the Criminal Justice System*, Supra, Nota 163)

¹⁶⁸ Accade comunemente in Bosnia che reparti della SFOR partecipino attivamente alla ricerca e all'arresto di imputati o indiziati di crimini internazionali e garantiscano con il loro contingente dotato di armamento pesante una forte deterrenza dal compimento di questi crimini.

che l'imprigionamento di persone sospettate di aver commesso un crimine comune certo non soddisfa la seconda delle ipotesi menzionate¹⁶⁹.

A parte sostenere lo stato d'emergenza, l'SRSG ha ritenuto valide queste custodie nei casi in cui il Comando KFOR sia "*impossibilitato a rendere palesi importanti informazioni, inclusi i servizi di intelligence*"¹⁷⁰. In ogni caso i soggetti detenuti dovrebbero per lo meno partecipare in organizzazioni che attentino alla pace e sicurezza, che mettano a repentaglio quell' "*ambiente sicuro per tutte le persone del Kosovo*"¹⁷¹ auspicato nella 1244.

Conviene ora presentare l'altro ordine di limiti che interessano gli atti normativi o esecutivi dell'UNMIK: quello derivante dallo studio della prassi amministrativa formatasi a seguito degli interventi di peacekeeping delle N.U. nelle più diverse aree del mondo. Dapprima dovremo individuare la continenza di codesti limiti, poi, attraverso l'enunciazione delle missioni svolte, scoprire se esistano analogie o estensioni tra i modelli applicati ed estrapolare quindi i caratteri comuni, anche con una certa flessibilità. Infatti ogni missione presenta caratteri operativi difformi, adatti alla situazione, ai problemi e agli scopi prefissati nel proprio mandato.

¹⁶⁹ E non siamo soli. Già la ECHR s'è espressa sull'argomento nel caso Jucius vs. Lithuania, giudizio del 31 Luglio 2000, a proposito dell'assoluta incompatibilità di queste detenzioni con l'Art. 5 della ECHR.

¹⁷⁰ Affermazioni contenute in una lettera dell'SRSG del 31 Agosto 2001 all'OMIK (OSCE Mission in Kosovo)

¹⁷¹ UNSCR 1244 parag. 7

2) Limiti derivanti dal diritto consuetudinario

Alcuni autori hanno già da tempo analizzato il quadro offerto dalle passate Peacekeeping Operations¹⁷², partendo dagli interventi avvenuti nel sistema della Lega delle Nazioni e procedendo fino ai giorni nostri, secondo un percorso che ha visto notevolmente allargare i compiti e le prospettive delle missioni, man mano che il mondo abbandonava la visione geopolitica dei due grandi blocchi contrapposti e rapidamente si indirizzava verso tendenze centrifughe regionali che portavano un incredibile indebolimento delle strutture politico – governative su scala planetaria. Eppure possiamo dividere questi interventi in tre grandi gruppi, a seconda del maggiore o minore coinvolgimento delle N.U. nell'amministrazione e nel governo¹⁷³, senza per questo marcare delle divisioni secondo criteri temporali che poco dicono o significano: ad esempio si sono fatte delle similitudini tra le missioni attuali e il modello di mandato in vigore nel sistema della Lega delle Nazioni, trovando in questo un archetipo interessante¹⁷⁴.

¹⁷² Cfr. *Interventi delle N.U. e Diritto internazionale*, a cura di Paolo Picone, Padova, Cedam, 1995

¹⁷³ Quest'idea non è nuova. Si prenda ad esempio Carsten Stahn, *International Territorial Administration...*, Supra, Nota 33, pag 129 e ss.

¹⁷⁴ Cfr. Outi Korhonen, *International Governance in Post – Conflict Situations*, in *Leiden Journal of International Law (LJIL)*, Vol. 14, No. 3, 2001, pag 502 e ss.

I gruppi che si intendono formare sono ordinati in base alla progressiva intensità dei compiti amministrativi affidati alle N.U. e riguardano i casi in cui il compito della presenza internazionale concerne solamente un'**Assistenza Governativa**, oppure casi in cui si riscontra una vera e propria **Delegazione Provvisoria di Parte dei Poteri Governativi** e infine circostanze in cui l'autorità internazionale assume **Completi Poteri di Autogoverno**. Il caso del Kosovo certamente può essere iscritto nell'ultimo di questi grandi gruppi, dato che risulta completamente senza precedenti l'ampiezza di poteri attribuiti all'UNMIK.

a) *Assistenza governativa: UNML (United Nations Mission in Libya)*
UNOC (United Nations Operation in Congo)
UNTAG (United Nations Transitional Administration Group)
UNMIH (United Nations Mission in Haiti)

In tutte le missioni citate nel titolo, le N.U. si sono trovate a fornire un'assistenza governativa ad autorità già insediate, fornendo agenti in grado di fornire aiuto in settori amministrativi fortemente carenti.

In **Libia** (1949 – 1951) si doveva provvedere a dar soluzione al mancato accordo degli Alleati con l'Italia sullo status del Paese. Seguì un deferimento della materia all'Assemblea Generale che nominò un Commissario con il mandato di creare un governo centrale unificato e una Costituzione, aiutando Francia e Regno Unito nell'amministrazione.

In **Congo** (1960 – 1964) l'intervento fu il prodotto di una formale richiesta del governo nato a seguito della guerra civile negli anni precedenti. Qui il compito spettante alle N.U. consisteva nel mantenimento dell'integrità territoriale e politica dello Stato e nel fornire assistenza tecnica al governo (per la verità il mandato finiva con l'essere piuttosto vago, data l'estrema ampiezza e imprecisione¹⁷⁵).

In **Namibia e Angola** (UNTAG 1989 – 1990), le N.U. avevano come potere più rilevante quello dell'abrogazione delle norme di legge discriminatorie che potessero intralciare l'obiettivo di nuove e libere elezioni e come mandato quello del favorire il rientro dei rifugiati a seguito della guerra civile, mentre il Sud Africa continuava ad esercitare tutti i poteri governativi¹⁷⁶.

Infine ad **Haiti** (1993 – 1996)¹⁷⁷, è necessario dividere in due tronconi la storia della missione nata a seguito del celebre Accordo dei Governatori (Governors Island Agreement): mentre all'inizio, nel '93, il mandato

¹⁷⁵ Si veda la Risoluzione del C. di S. che autorizzava l'intervento, la 143/1960. Nel successivo rapporto su di essa del SG questi ebbe a precisare come l'assistenza tecnica coincida col fare tutto il necessario, ma in forme che non infrangano la sovranità del paese o ostacolino lo sviluppo dell'amministrazione (Memorandum of UNSG on the Organization of U.N. Civilian Operation in the Republic of Congo 11 Agosto 1960)

¹⁷⁶ Cfr. UNSCR 643/1989. In realtà l'UNTAG era stata istituita oltre un decennio prima, dopo il decennale fallimento del Consiglio per la Namibia del 1967, con la Ris. 431/1978, ma il Sud Africa non s'era stato disposto ad accettare la missione almeno fino al 1988, quando pose fine alla travagliata storia istituzionale del paese.

¹⁷⁷ Si vedano le Ris. 841 (Sull'Embargo contro Haiti), 861, 862, 867/1993 (Quest'ultima d'approvazione della Costituzione Haitiana), 917/1994, 933/1994, 940/1994 (Sulla creazione di una forza multinazionale) 944/1994.

prevedeva la modernizzazione delle forze armate e l'istituzione di una nuova forza di polizia, nel '94, a seguito dell'intervento militare americano, i compiti della missione si allargarono fino a ricomprendere l'assistenza al governo nello svolgimento delle proprie incombenze. In particolare la missione, pur continuando a verificare l'effettivo adempimento da parte delle autorità haitiane degli obblighi relativi alla tutela dei diritti dell'uomo poteva contribuire anche, nei limiti delle proprie possibilità, alla promozione e al rafforzamento delle istituzioni democratiche¹⁷⁸.

Come si vede, tutte le missioni enunciate si caratterizzano per la circostanza di fungere da strumento di mero supporto ad autorità già insediate in un territorio. Laddove queste si rendano lacunose in settori nevralgici della macchina governativa, le autorità delle N.U. provvedono in un'assistenza tecnica dai contorni si indefiniti, ma che si sostanzia in interventi dalle possibilità assolutamente limitate e idonei a contribuire solo parzialmente alla corretta amministrazione del paese interessato. La facoltà di abrogazione degli atti normativi discriminatori in Namibia sicuramente pone le autorità internazionali sullo stesso gradino gerarchico rispetto alle corrispondenti sudafricane, ma la funzione di queste è e rimane quella del controllo, non quella della produzione normativa, come invece accade all'UNMIK. Se poi guardiamo al Congo, non sarà difficile

¹⁷⁸ Si veda il Rapporto del SG all'Assemblea Generale del 23 novembre 1994 U.N. Doc A/49/689

rinvenire delle differenze marcate laddove là si cercava si mantenere l'unità politica e territoriale, qui (in Kosovo) si separa la regione dallo Stato che formalmente rimane in piena sovranità e ne si frattura l'unità politica promovendo una "sostanziale autonomia e autogoverno"¹⁷⁹. L'unica cosa che avvicina il Kosovo alla missione in Libia è la preparazione di una costituzione, che nel caso del Kosovo si rinviene nel Constitutional Framework¹⁸⁰. L'intervento ad Haiti invece presenta dei caratteri comuni nell'intenzione di inserire, fin dai primordi, principi democratici di governo nelle istituzioni assistite¹⁸¹. Questa concezione democratica delle strutture di autogoverno istituite dalle N.U. sarà oggetto di riflessione nel prossimo capitolo.

b) *Delegazione provvisoria di parte dei poteri governativi:*

Amministrazione della Saar

Custodia della Città di Danzica

UNTAC (United Nations Transitional Authority in Cambodia)

*Amministrazione Internazionale in Bosnia (BiH)*¹⁸²

¹⁷⁹ Cfr. UNSCR 1244 Parag. 11

¹⁸⁰ Cfr. SRSGR 2001/9 del 15 Maggio 2001

¹⁸¹ Cfr. Stefania Negri, *Intervento delle Nazioni Unite nella crisi haitiana e il principio di legittimità democratica nell'ordinamento internazionale*, in *Interventi delle...*, Supra, Nota 172, pag 337 e ss.

¹⁸² Anche se la Bosnia non può essere qualificata come un'amministrazione delle N.U., essa comunque offre uno spunto eccellente d'insediamento di una autorità internazionale ai vertici governativi di un Paese supplendo nelle funzioni di questi e anzi, talvolta ponendosi come prima fonte legislativa ed esecutiva. D'altronde, le N.U. qui giocano un importante ruolo di garanzia della bontà giuridica dei provvedimenti presi dalle istituzioni internazionali (Per approfondimenti si veda: Ratner, *The new UN peacekeeping: building peace in lands of conflict after the Cold War*, Basingstoke Macmillan, 1995)

La seconda delle parti che si intendono formare riguarda un gruppo di missioni caratterizzate da una delega di veri e propri poteri amministrativi: in sostanza qui alle N.U. si attribuiscono funzioni governative esclusive in alcuni settori; un passo avanti rispetto alle ipotesi analizzate nel capo precedente, in quanto proprio il carattere dell'esclusività conferisce a questo insieme le caratteristiche che lo compattano.

Le prime due amministrazioni, ovvero quella della **Saar** (1920 – 1935) e la **Custodia della Città di Danzica** (1920 – 1938) hanno preso vita in un sistema assai diverso da quello delle N.U.; infatti il sistema di mandato della Società delle Nazioni prevedeva che fosse uno stato mandatario ad amministrare il territorio e fosse vincolato alla promozione dello sviluppo e del benessere. In realtà l'unico controllo che la Società esercitava su di esso erano dei rapporti che la potenza mandataria era tenuta a consegnare annualmente alla Commissione Permanente sui Mandati e non erano previsti minimamente meccanismi di controllo aggiuntivi o forme di responsabilità. Entrambi gli interventi citati nacquero a seguito del Trattato di Versailles al termine della Prima Guerra Mondiale per favorire una transizione indolore al nuovo ordine instauratosi.

La **Saar** infatti, al centro delle mire incrociate di Francia e Germania per le ricche miniere, fu per parecchi anni amministrata da una commissione di cinque saggi nominati dalla Società delle Nazioni. Formalmente veniva rispettata la sovranità tedesca ma nella sostanza si cercò di favorire una

progressiva “francesizzazione della regione”, che poi non ebbe esito date le note vicende che portarono al secondo conflitto mondiale. Lì i saggi avevano facoltà di legiferare per quanto richiesto con decreti su materie assegnate, come polizia, trasporti e proprietà pubblica¹⁸³.

Nella **Custodia della Città di Danzica**, alla Società furono assegnate funzioni di governo in base al Trattato di Versailles. La Società questa volta agiva in prima persona nei compiti affidatigli, e cioè preparare una costituzione della città che la rendesse indipendente dalla Polonia e dall’influenza tedesca¹⁸⁴.

I modelli di amministrazione in **Cambogia** (1991 – 1993) e **Bosnia** (1995 – giorni nostri) si assomigliano molto¹⁸⁵, anche perché la loro nascita è stata progressiva e le situazione sul campo simile nei connotati storici e politici. In entrambi i casi, presupposti del mandato sono due trattati di pace che mettono fine a durature e cruente guerre civili e in entrambi i casi le funzioni riservate alle N.U. sono incisive ma prevedono comunque il riconoscimento di un’autorità governativa già insediata a seguito dei trattati.

¹⁸³ Trattato di Versailles, 28 Giugno 1919, parte III, Sezione IV.

¹⁸⁴ Si veda il Trattato di Versailles agli articoli 102 e 103, e anche M. Ydit, *Internationalised Territories: From the free City of Cracovia to the free City of Berlin*, 1961 (Cfr. Carsten Stahn, *International Territorial Administration...*, Supra, Nota 33, pag 121)

¹⁸⁵ Ipotesi teorizzata da Stahn nell’articolo citato

In **Cambogia** la missione nacque a seguito della firma dell'Accordo di Pace di Parigi tra le quattro fazioni in lotta¹⁸⁶. Le autorità amministrative internazionali avevano le seguenti componenti¹⁸⁷: amministrazione civile e ordine pubblico interno, funzioni militari, organizzazione e svolgimento di elezioni libere e eque, la tutela dei diritti dell'uomo, il rimpatrio dei rifugiati e dei profughi, nonché alcuni compiti relativi alla ricostruzione delle infrastrutture statali nel periodo transitorio. Il dato per il nostro lavoro più significativo però, consiste in quello che rileva come fosse prevista la possibilità per il Rappresentante Speciale del SG di adottare provvedimenti legislativi qualora il Supremo Consiglio Nazionale (SNC) fosse impossibilitato a causa dell'ostruzionismo parlamentare o del completo disaccordo tra i componenti l'organo. Dapprima le materie in cui gli si consentiva di adottare provvedimenti erano scarse, ma poi si allargarono ricomprendendo materie finanziarie, informazione e politica estera. Sicuramente ciò poneva la figura del RS in una posizione analoga a quella dell'organo legislativo esecutivo, ma comunque queste facoltà gli erano state attribuite da un trattato internazionale e quindi le N.U. operavano con il pieno consenso delle Autorità Locali che delegavano appunto settori dell'esecutivo, ma mantenevano la piena sovranità e libero

¹⁸⁶ Per lo schema complessivo degli accordi di pace di Parigi, I e II, per la Dichiarazione sulla Riabilitazione e sulla Ricostruzione della Cambogia, si veda U.N. Doc. A/45/490-S/21732 con le modifiche apportate da U.N. Doc A/46/829-S/21985.

¹⁸⁷ Vedi La Risoluzione che istituisce la Missione, UNSCR 745 del 28 febbraio 1992. Le altre Ris. sull'argomento sono la 717/1991 (Missione Avanzata) e 718/1991 (Accoglimento del contenuto dell'Accordo di Parigi).

esercizio degli stessi poteri. Non sembra necessario a questo punto segnare le differenze col Kosovo, dove la reale autorità governativa risiede nell'SRSG e un organo legislativo esiste da poco ma è totalmente soggetto alle autorità UNMIK¹⁸⁸.

In **Bosnia**, al termine degli Accordi di Dayton (DPA) del '95, l'Autorità Internazionale investita di funzioni amministrative è l'Alto Rappresentante (HR), ufficialmente un'istituzione mandataria di alcuni stati nazionali (quelli del gruppo di contatto per la Bosnia) che sostanziano la presenza internazionale nella regione. Come nel caso della Cambogia, egli ha un potere di azione positiva nell'emanazione di norme in caso di fallimento da parte degli organismi statali ad esso preposti¹⁸⁹, come lì è stato autorizzato a rimuovere funzionari pubblici dall'ufficio e la sua autorità proviene direttamente dagli Accordi e dalla successiva conferenza tenutasi a Londra l'8 e 9 Dicembre 1995¹⁹⁰ (P.I.C., Peace Implementation Conference). Anche in questo caso non possiamo parlare di un modello amministrativo comparabile col Kosovo, sebbene addirittura tra le figure politiche vi sia chi ha previsto un'evoluzione della regione verso un

¹⁸⁸ Nato dalle elezioni politiche del 17 Novembre 2001, non sembra fin'ora aver adottato leggi o atti d'interesse.

¹⁸⁹ Il sistema di governo in Bosnia – Erzegovina è piuttosto complicato, qui non interessa fornire un quadro preciso, quanto invece specificare bene poteri e limiti della Presenza Civile Internazionale.

¹⁹⁰ Da essa scaturirono le Conclusioni che specificarono l'effettivo mandato dell'Alto Rappresentante. Dopo essa vi furono ancora 5 conferenze di assestamento per rivedere impegni e compiti della Presenza Civile. Cronologia e conclusioni degli accordi sono disponibili all'indirizzo www.ohr.int.

modello amministrativo di stampo bosniaco, composto da istituzioni gemelle¹⁹¹ a quelle sopra enunciate.

c) Completi poteri di governo: Amministrazione del Libero Territorio di Trieste
UNTEA (United Nations Transitional Executive Authority)
UNPROFOR, UNITAF, UNOSOM I e II (Missioni delle N.U. in Somalia)
UNTAES (United Nations Transitional Administration for East Slavonja)

In quest'ultimo gruppo vengono raccolti gli interventi che hanno significato per le N.U. un completo assorbimento di ogni funzione amministrativa e che quindi potrebbero servire da modello operativo per segnare i limiti consuetudinari dell'UNMIK. E' stata volutamente esclusa la Missione a Timor Est (UNTAET) che non costituisce un precedente, data la coincidenza temporale con quella kossovara e le circostanze applicative simili; peraltro molti autori già trattano le due come un'unica esperienza giuridico – amministrativa¹⁹².

L'Amministrazione del Libero Territorio di Trieste (1947 – 1954)
nacque come modello di amministrazione per la città a seguito della II Guerra Mondiale, trovando il proprio mandato nel Trattato di Pace tra Alleati e Italia del 1947. Rimase comunque un progetto realizzato solamente a livello concettuale in quanto, come sappiamo, il destino della

¹⁹¹ Si tratta del Vice premier Serbo Nebojsa Covic in un'intervista del 2 Luglio 2001 (Cfr. *Il piano Covic e le lamentele dei kosovari serbi*, disponibile all'indirizzo www.unimondo.org/balcani/news/news-2001071002.html)

¹⁹² Su tutti H. Strohmeier, *Collapse...*, Supra, Nota 45.

città venne risolto da un Memorandum con la Jugoslavia nel 1954¹⁹³ e da un Trattato con la stessa nel 1975¹⁹⁴. Sebbene quindi mai pienamente applicato, questo modello realizza in realtà una situazione di completa assunzione di ogni potere statale nelle mani dell'autorità internazionale. Secondo lo Statuto della città¹⁹⁵ il Consiglio diveniva il supremo organo amministrativo e legislativo, con un potere di veto sugli atti del governo, anche negli affari interni¹⁹⁶, qualora fossero in contrasto con lo statuto. Con l'ideazione della Missione, si fecero presenti i primi malumori all'interno del Consiglio, in quanto alcuni rappresentanti¹⁹⁷ non ritenevano che le funzioni esercitate dallo stesso fossero in diretta connessione col mantenimento della pace e della sicurezza, ma a questi fu prontamente risposto che esse potevano ritenersi appartenenti ai poteri impliciti del Consiglio e affini allo spirito della Carta¹⁹⁸.

In **Nuova Guinea Occidentale** (1962 – 1963), si è realizzato forse uno degli esempi meglio riusciti d'amministrazione internazionale: questa fu possibile grazie al mandato conferito dal trattato di pace tra i governi di

¹⁹³ Il Memorandum di Londra.

¹⁹⁴ Il Trattato di Osimo, firmato il 10 Novembre 1975, chiuse definitivamente la questione di Trieste con l'assegnazione in piena sovranità all'Ex Jugoslavia della Zona B, e all'Italia della Zona A.

¹⁹⁵ Statuto approvato con la Risoluzione 16 del 10 Gennaio 1947, UN Doc. S/INF/2/Rev. I (II).

¹⁹⁶ Si veda l'Art. 2 dello Statuto Permanente sul Libero Territorio di Trieste

¹⁹⁷ Per inciso quelli di Australia e Siria (Cfr. Carsten Stahn, *International Territorial Administration...*, Supra, Nota 33, pag 122)

¹⁹⁸ Si Veda lo Statement del SG del 10 gennaio 1947.

Olanda e Indonesia¹⁹⁹. Le N.U. operarono attraverso la nomina di ufficiali di governo con pieni poteri legislativi rivolti al mantenimento della legge e alla preservazione dell'ordine pubblico. Nota da rilevare è quella relativa al nuovo sistema giudiziario instaurato e ai nuovi consigli regionali, istituzioni create allo stesso modo dall'UNMIK, anche se vedremo, su presupposti diversi. Ancora la legislazione UNTEA si rivolse verso i settori della pubblica istruzione ed educazione. La scarsa durata del mandato e la situazione interna stabile fu probabilmente alla base del successo dell'intervento, infatti il secondo periodo della missione (1968 – 1969) non ebbe i risultati del primo, in quanto nel frattempo i poteri del RS si erano ridotti al rango di pareri da riferire alle autorità indonesiane, pareri spesso ampiamente ignorati²⁰⁰.

La **Somalia** (1992 – 1995) rappresentò invece un episodio di vero insuccesso per la compagine internazionale, dato che la missione naufragò nel '95 dopo ripetuti e violentissimi attacchi da parte delle fazioni somale al contingente internazionale che partendo lasciò il Paese in preda alla guerra civile. La Missione prese il via al seguito di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza²⁰¹ adottata poco tempo dopo un formale accordo di pace firmato dalle fazioni in lotta ad Addis Abeba²⁰²; accordo che comprendeva la creazione del Consiglio Nazionale di Transizione

¹⁹⁹ Cfr. Agreement between the republic of Indonesia and the Kingdom of Netherlands concerning West New Guinea (West Irian), 15 Agosto 1962.

²⁰⁰ Cfr. Carsten Stahn, *International Territorial Administration...*, Supra, Nota 33, pag 124

²⁰¹ L'UNSCR 814 del 26 Marzo 1993

²⁰² E' il General Agreement firmato l'8 Gennaio '93.

(TNC)²⁰³, autorità di riferimento che si prefiggeva di condurre il Paese alla normalizzazione. Fino alla creazione del TNC e per un anno dopo la firma dell'Accordo, le Nazioni Unite agirono come autorità primaria di governo, supportate solamente da un organismo consultivo²⁰⁴; in particolare esse provvidero alla ricostruzione del sistema penale e giudiziario, circostanza analoga a quanto fatto dall'UNMIK.

In **Est Slavonia** (1996 – 1998) la missione è stata coronata da un pieno successo. Questa è forse una degli interventi meno conosciuti delle N.U., nato dall'Accordo di Pace tra FRY e Croazia del '95²⁰⁵ e dall'adozione di una risoluzione del C. di S. che ne esplicitava il mandato²⁰⁶ conferendo una durata temporale specifica che avrebbe avuto fine due anni più tardi, quando la Croazia (e così è stato²⁰⁷) si sarebbe riappropriata della provincia. Il mandato comprendeva la costituzione e l'addestramento di una nuova forza di polizia, il controllo del sistema carcerario, l'amministrazione civile e i servizi pubblici. L'autorità amministrativa avrebbe anche avuto il compito di organizzare elezioni regionali, curare il sistema degli affari pubblici ed elaborare piani di sviluppo economico e ricostruzione, vigilando attentamente sul rispetto dei diritti umani.

²⁰³ Si veda l'Art. 1 Sez. 4 dell'Accordo.

²⁰⁴ Si veda il Rapporto del SG sulla situazione in Somalia del 12 Novembre 1993, UN Doc S/26738 e il Rapporto del 6 Gennaio 1994 UN Doc. S/1994/12.

²⁰⁵ Il 12 Novembre 1995.

²⁰⁶ L'UNSCR 1037/1996 del 15 Gennaio 1996.

²⁰⁷ Il 15 Gennaio 1998 la Regione è passata sotto la completa sovranità croata.

Si vede come questa missione si avvicini particolarmente a quanto è accaduto in Kosovo, sebbene i presupposti della Missione siano in parte diversi: qui il mandato proviene da due autorità statali che conferiscono alle N.U. il completo esercizio dei poteri che formalmente rimangono in capo al governo croato.

Eppure, guardando le situazioni in Kosovo e in Slavonia da un punto di vista più prettamente fattuale, rinverremo come nella sostanza in entrambi i casi le autorità amministrative internazionali abbiano legiferato in ogni campo inerente alla macchina pubblica, abbiano derogato a norme esistenti e ne abbiano create altre con lo stesso peso giuridico. Certamente in Slavonia non si sono abbandonate ad un completo stravolgimento dell'impianto normativo, né hanno istituito autorità che convogliassero in sé l'esecutivo, il legislativo e il giudiziario assieme, come nel caso dell'UNMIK. Però hanno elaborato piani di ricostruzione economica e addestrato una forza di polizia, anche se quest'ultimo dato non sembra decisivo, in quanto ciò è stato fatto anche in missioni di semplice assistenza governativa²⁰⁸.

Guardando alle altre amministrazioni componenti il gruppo, l'Amministrazione del Libero Territorio di Trieste è sì un'esperienza dalle caratteristiche simili al Kosovo, ma mostra un progetto rimasto sulla carta e non possiamo così tentare di analizzarne neppure gli esiti, dato che essi

²⁰⁸ Per esempio ad Haiti.

non si sono mai realizzati. Il progetto comunque, come visto, ha dato adito anche a polemiche, polemiche si subito ribattute, ma che certo la dicono lunga sui dubbi che un'attribuzione totale di poteri può suscitare.

Non ci sentiamo di poter prendere la missione in Somalia come esempio, essenzialmente per il fatto storico che sottende e per il completo fallimento che la chiuse.

Resta la N.Guinea e anche qui valgono le considerazioni svolte a proposito della Slavonia riguardo alle differenze di nascita, coinvolgimento delle istituzioni e stravolgimento dell'impianto normativo, sebbene anche in questo caso troviamo molti punti in comune con la politica UNMIK (nuovo sistema giudiziario, nuovi consigli regionali...).

Ma il dato che davvero marca il Kosovo come unprecedent è il fatto che esso poggi su un mandato ONU conferito esclusivamente in base al Capitolo VII della Carta, cioè sia un'amministrazione che rappresenta unicamente un mezzo di cessazione di minacce alla pace e alla sicurezza internazionali. La circostanza che la risoluzione 1244, nel delineare esplicitamente il mandato di questa amministrazione, operi uno specifico richiamo all'M.T.A. e che quindi formalmente l'FRY abbia accettato l'istituzione dell'UNMIK, non intacca il suo carattere strumentale e assolutamente nuovo nel panorama internazionalistico. Essa è la più

intensa forma di amministrazione territoriale che sia stata praticata dalle N.U.²⁰⁹

Paragrafo III-D. Ricostruzione giuridica dello Status Internazionale del Kosovo e limiti esecutivo – legislativi che ne derivano.

I documenti e comunicati stampa delle istituzioni, degli organi, degli uffici dell'UNMIK purtroppo non contengono una definizione giuridica della situazione in Kosovo. Certamente è forte il richiamo alla “*sovranità e integrità territoriale della FRY*”²¹⁰ nelle risoluzioni ufficiali, ma poi questo concetto si perde nei documenti seguenti, quali per esempio i rapporti del Segretario Generale seguenti alla Ris. 1244²¹¹. Certamente una qualunque definizione, anche minima, riportata all'interno di qualunque documento ufficiale, implicherebbe uno Status ufficiale della regione, status che le autorità internazionali si limitano a definire “*territorio o provincia amministrato dalle N.U.*”²¹²

1) Protettorato Internazionale

E' sicuramente la categoria giuridica che più spesso viene impiegata per tracciare il quadro della condizione odierna. Il Kosovo viene citato come Protettorato Internazionale dalla *Independent International Commission on*

²⁰⁹ Cfr. Carsten Stahn, *International Territorial Administration...*, Supra, Nota 33, pag. 129.

²¹⁰ Cfr. UNSCR 1244 (principles).

²¹¹ Esplicitamente, i rapporti del S.G. del 12 Giugno e del 12 Luglio 1999 immediatamente successivi alla UNSCR 1244, non contengono alcun riferimento.

²¹² E – mail inviata all'autore dall'Avv. Clive Baldwin, LSMS, OSCE, Pristina, in data 5 Dicembre 2001.

*Kosovo*²¹³ che afferma: “...la UNSCR 1244 (...) ha creato un ibrido politico e istituzionale unico, il cui obiettivo è preparare la provincia per una sostanziale autonomia e autogoverno”. E ancora, parlando del Protettorato come Status futuro del Kosovo: “*In* *essenza, questa opzione riguarda il corrente status quo, l’amministrazione del Kosovo da parte dell’UNMIK e l’estenderla indefinitivamente nel futuro*”. Questa sembra anche l’orientamento di talune Organizzazioni non Governative, come ad esempio *L’Osservatorio sui Balcani* (si occupa di progetti per uno sviluppo umano nel Sud Est Europeo) argomenta: “...l’occupazione militare della KFOR e l’avvio di una missione civile ONU” come le ragioni che “...hanno di fatto posto la regione sotto un protettorato internazionale, anche se formalmente il Kosovo è ancora parte integrante della Serbia”²¹⁴. La medesima posizione viene sostenuta dai giuristi jugoslavi²¹⁵.

²¹³ Cfr. Independent International Commission on Kosovo, *The Future Status of Kosovo*, in *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press, 2000, disponibile nel sito della Commissione all’indirizzo: www.kosovocommission.org

²¹⁴ Cfr. *La questione del Kosovo nella storia recente*, in *Guida al Kosovo* disponibile nel sito dell’Osservatorio all’indirizzo www.unimondo.org/balcani/guidep/kosovo/index2.html

²¹⁵ Nel corso della corrispondenza con la facoltà di legge dell’Università di Nis (Jugoslavia), l’autore ha avuto modo di discutere l’argomento riguardante lo status attuale del Kosovo col Prof. Raicevic, docente di diritto internazionale. La posizione del medesimo, facilmente suscettibile di essere estesa ad almeno buona parte della classe giuridica jugoslava, risulta oltremodo chiara: “*il Kosovo è un protettorato internazionale de iure e de facto. De iure perché la Risoluzione 1244 esclude interamente l’autorità serba e jugoslava dal Kosovo. Le forze Armate Jugoslave non sono presenti sul territorio, così come la Polizia Serba. Le leggi della Repubblica di Serbia o Jugoslavia non spiegano effetti in Kosovo. Le corti serbe non giudicano in Kosovo, così come le autorità amministrative*”. (E – mail inviata all’autore l’11 Ottobre 2001)

Più critica certa dottrina²¹⁶ che opera una netta divisione tra la situazione in atto in Kosovo e lo status tradizionale di protettorato internazionale. Infatti si rileva come *”...(s)econdo la definizione, un protettorato internazionale è una relazione giuridica tra uno Stato protettore e un gruppo di Stati protetti (...) Il livello secondo cui lo Stato dominante può interferire negli affari interni viene solitamente governato da un trattato tra i due stati”*. Poi più nettamente si passa ad escludere questa figura dall’elenco delle possibili interpretazioni: *“...il termine protettorato indica una vasta varietà di relazioni (...) ristrette a relazioni Stato a Stato”²¹⁷. (...) Cosa distingue questo tipo di amministrazione dal classico sistema di protettorato è il fatto che i poteri di protezione agiscono per conto della comunità internazionale e non per conto e nell’interesse di uno stato individuale”²¹⁸.*

Si può peraltro prospettare una differente soluzione: è peraltro vero che tutta la missione in Kosovo poggia giuridicamente sul Capitolo VII della Carta delle N.U. (come è formalmente riportato nella UNSCR 1244), vero anche che l’intervento sia volto a favorire la ricostruzione del Paese, ma rimane pur vero che moltissimi sono i richiami (più volte menzionati) all’autogoverno e all’autonomia della regione. E se questo, nei prossimi esiti, dovesse significare “indipendenza”? Eco allora che ci troveremmo in

²¹⁶ Si fa riferimento al Vol. 61, No. 1, 2001, pagg. 108 – 176.

²¹⁷ Cfr. Carsten Stahn, *International Territorial Administration...*, Supra, Nota 33, pag. 115.

²¹⁸ Cfr. Carsten Stahn, *International Territorial Administration...*, Supra, Nota 33, pag. 116.

una figura tradizionale di protettorato, dove il paese protetto viene amministrato nell'interesse del protettore ma in virtù di un passaggio graduale verso la piena sovranità e indipendenza. Dopotutto è interesse del "Protettore" (le N.U.) che si preservino "pace e sicurezza internazionali", che la stabilità politica della regione venga affermata. Sicuramente un'efficiente ricostruzione economica rappresenta un gradino fondamentale nella scala che conduce a questo obiettivo e un'amministrazione transitoria può costituire un utile mezzo di realizzazione degli scopi societari.

Se poi guardiamo agli aspetti formali che toccano la vicenda delle relazioni tra l'Organizzazione e la FRY, noteremo che, almeno nei tratti fondamentali, la 1244 considera testualmente la Presenza Civile Internazionale e la medesima viene accettata nell'M.T.A. , che costituisce un vero e proprio trattato di pace tra due belligeranti. Quindi, almeno formalmente, la FRY accetta la presenza dell'UNMIK sul suo territorio, non ne contesta l'autorità, e il fatto che questa si estenda su una porzione limitata del suolo di uno stato (tutte le Risoluzioni del C. di S. sull'argomento testimoniano infatti la sovranità jugoslava sulla regione²¹⁹) invece che sulla totalità del proprio territorio, non deve trarre in inganno:

²¹⁹ Cfr. UNSCRs 1160 – 1199 – 1203 – 1239 – 1244.

è una variante che non toglie al caso in esame le sue particolarità. Passiamo ora all'ipotesi che ritrae il Kosovo come un territorio occupato.

2) Territorio Occupato

Ammettiamo per un attimo che questa sia la figura giuridica che riproduce esattamente le condizioni della regione così come amministrata dalle N.U. Quali sarebbero a questo punto i limiti normativi esistenti? Questo problema viene affrontato scarsamente dalla dottrina, in quanto poche sono le voci che si elevano a sostegno di questa tesi²²⁰. Stahn, a nostro giudizio correttamente, rivolge lo sguardo ai regolamenti dell'Aia²²¹ e alla Quarta Convenzione di Ginevra²²²: norme che riguardano i diritti inerenti all'amministrazione temporanea di un territorio senza intaccare il suo status finale, e che sono suscettibili di essere applicate solo fino a che non venga raggiunta una soluzione pacifica o fino a che il conflitto in atto non venga a cessare.

Per esempio, l'Art. 2 della Convenzione di Ginevra si applica ad un vasto raggio di ipotesi di occupazione ed anche ad occupazioni in tempo di pace, quale quella (ipotetica) in Kosovo. Inoltre ormai l'opinione della dottrina prevalente è che queste norme debbano essere rispettate dai comandanti militari delle forze di Peacekeeping delle N.U. come dalle forze nazionali

²²⁰ Cfr. Carsten Stahn, *International Territorial Administration...*, Supra, Nota 33, pag. 140 e ss.

²²¹ Regolamenti annessi alla Convenzione dell'Aia del 1907 (No. 4 sul Rispetto delle Leggi e delle Convenzioni di Guerra Terrestri)

²²² 4^a Convenzione di Ginevra del 1949 sulla Protezione dei Civili in Tempo di Guerra

fornite alla medesima organizzazione o ad organizzazioni regionali²²³. Secondo tali norme il paese occupante ha l'obbligo di rispettare le leggi interne del paese occupato e le sue competenze legislative sono limitate alla situazione di fatto emergente sul campo, come il funzionamento della macchina bellica o dell'esecutivo.

Forse non è legittimato ad apportare dei cambiamenti permanenti nella struttura costituzionale né ad abrogare o sostituire leggi interne, anche se certe garanzie costituzionali possono venire meno, ma ciò si deve più allo stato di guerra (talvolta cosiddetta a bassa "intensità") in se stesso considerato come stato d'emergenza e alle conseguenze che questo comporta. L'Art. 43 dei Regolamenti dell'Aia dispone chiaramente: *"...l'occupante (...) dovrà tenere tutte le misure in suo potere per ripristinare e assicurare per quanto sia possibile, ordine pubblico e sicurezza, rispettando, finché non assolutamente impedito, le leggi in forza nel Paese"*. Sempre sulla medesima linea l'Art. 64 della Convenzione di Ginevra: *"...le leggi penali del paese occupato dovranno rimanere in vigore, con la deroga che possono essere abrogate o sospese (...) nel caso in costituiscono una minaccia alla sicurezza o un ostacolo all'applicazione della presente convenzione...La potenza occupante può*

²²³ Cfr. UN. Secretary-General , *Observance by United Nations forces of international humanitarian law*, New York, 6 Aug. 1999, UN Doc. ST/SGB/1999/13 (1999).

assoggettare la popolazione (...) a previsioni che sono essenziali per consentire (...) di mantenere il governo ordinato del territorio, e per garantire la sicurezza della potenza occupante, dei membri e delle proprietà delle forze occupanti e dell'amministrazione..."

Senz'altro importante risulta l'esplicita deroga sull'ostacolo all'applicazione della Convenzione: può darsi infatti che la legislazione di uno stato sia in contrasto con i principi di giustizia che ormai costituiscono uno standard riconosciuto dal diritto internazionale (per esempio ciò che trovarono gli alleati conquistando la Germania nazista) e quindi, aprendo una frattura netta con la Convenzione e i propri contenuti, legittima la potenza occupante alla sua disapplicazione²²⁴. Nel caso del Kosovo sembra poi che le Autorità UNMIK si siano mosse in questa direzione interpretativa, dichiarando come discriminatoria e in chiaro contrasto con i diritti umani, la legislazione serbo-jugoslava. Peraltro, anche qualora volessimo accettare questa deroga, i principi contenuti nei regolamenti dell'Aia continuerebbero comunque a trovare applicazione e si dovrebbe giustificare il conflitto con una buona parte della politica dell'UNMIK nella regione.

Paradossalmente poi, secondo l'Art. 3 della Convenzione dell'Aia, le violazioni della Convenzione esporrebbero le Nazioni Unite al pagamento di un indennizzo per i danni da questa derivati. Vero che la Convenzione

²²⁴ Cfr. N. Ronzitti, *Diritto Internazionale dei Conflitti Armati*, Giappichelli Editore, Torino, 1998, pag.169

riguarda gli stati che l' hanno ratificata, ma vero anche che la Convenzione è generalmente considerata come facente parte del diritto consuetudinario²²⁵.

Torniamo ora alla domanda iniziale concernente il se la situazione in Kosovo possa essere avvicinata alla figura tradizionale di *territorio occupato*.

Il *territorio occupato* nasce da una occupazione a seguito di un intervento militare, è sottoposto all'autorità dell'occupante ed è il requisito della effettività quello che conta. Infatti, secondo l'Art. 42 2° comma dei Regolamenti, l'occupazione "...non si estende che ai territori nei quali tale autorità è stabilita e può esercitarsi effettivamente": Possiamo senz'altro affermare che l'Autorità dell'UNMIK è effettiva e perfettamente stabilita: se ne deduce quindi che possa trattarsi di una vera e propria *occupatio*, anche se non può passare inosservata la critica che definisce il genere di situazione verificatasi in Kosovo una "presenza di truppe straniere in territorio altrui", poichè non si origina da un'azione bellica dall'esito favorevole, ma da un vero e proprio trattato armistiziale.

3) Amministrazione Fiduciaria

Sappiamo che, storicamente, questo istituto previsto dalla Carta delle

²²⁵ Cfr. J.S. Pictet, *The Geneva Convention of 12 August 1949*, Commentary IV, 1958, pag 9

Nazioni Unite si sia oltremodo concluso e sia stato praticamente mai applicato (se si esclude il progetto di amministrazione per la città di Gerusalemme del '47 e l'indipendenza di Palau nel '94), e che quindi sembrerebbe davvero strano agli occhi del giurista la sua attuazione nell'ipotesi corrente; ma analizzando bene i contenuti degli articoli del Cap. XII, si può notare come la maggior parte delle operazioni di peacekeeping finora svoltesi hanno comportato un evidente richiamo a quel modello.

Ancora Stahn ha creduto di poter avvicinare alla situazione oggi emergente il regime di amministrazione fiduciaria, così come previsto dalla Carta delle Nazioni Unite²²⁶; anch'egli (come l'autore) riconosce come il primo e più grave ostacolo all'applicazione degli articoli inerenti all'argomento si rinvenga nell'Art. 78 della Carta²²⁷: "*...Il regime di amministrazione fiduciaria non si applicherà ai territori che siano divenuti membri delle N.U., dovendo le relazioni tra questi essere fondate sul rispetto del principio della sovrana uguaglianza*". Quest'articolo basterebbe a poter escludere completamente l'applicabilità di questa fattispecie, essendo la FRY un membro a tutti gli effetti dell'ONU. Ma come anche sostiene Stahn " *l'Art. 78 della Carta deve essere interpretato restrittivamente, questa disposizione ha avuto soltanto una funzione dichiaratoria quando è stata adottata. E' stata aggiunta alla Carta delle*

²²⁶ Cfr. Carsten Stahn, *International Territorial Administration...*, Supra, Nota 33, pag. 114 e ss.

²²⁷ Cfr. Carsten Stahn, *International Territorial Administration...*, Supra, Nota 33, pag. 119

N.U. per indicare che Siria e Libano, che erano diventati membri legittimi della Conferenza di Fondazione delle N.U., dichiarando guerra alla Germania nel Febbraio 1945, non potevano essere poste sotto l'amministrazione fiduciaria delle stesse N.U. (nota 18)". Orbene, anche dando questa interpretazione e arginando così l'ostacolo dell'Art. 78, nuove previsioni ci impediscono di applicare questo modello. In particolare, già prima dell'Art. menzionato, l'Art. 77 descrive con estrema chiarezza le categorie di territori suscettibili di divenire delle amministrazioni fiduciarie e in nessuna di queste si rinvengono i tratti del Kosovo, sebbene alla lettera c dello stesso si confermano capaci di essere resi a questo status i "...territori sottoposti volontariamente a tale regime dagli stati responsabili della loro amministrazione". Qui il significato concreto è da ricercarsi nella decolonizzazione post-bellica seguita all'ultimo conflitto mondiale e quindi alla possibilità per le colonie di attraversare il periodo di transizione che caratterizza il distacco dalla madre patria sotto l'egida delle N.U.

Peraltro, la Repubblica Jugoslava, firmando l'M.T.A. ha realmente accettato che il territorio venisse amministrato dalle Nazioni Unite (abbiamo già notato come l'M.T.A. riporti al suo interno il richiamo evidente alla Ris. 1244 e il monito espresso in essa *“per una sostanziale*

autonomia e significativa auto-amministrazione del Kosovo”²²⁸). Non vi è inoltre nessun richiamo scritto all’uso del presente articolo limitato alle sole ipotesi di decolonizzazione e questo ne rende così possibile l’utilizzo fuori dai casi richiamati. Naturalmente né l’MTA, né la 1244 sono state mai definite come “convenzioni di amministrazione fiduciaria”, ma questo non interferisce con la nostra analisi, in quanto, ciò che interessa è che ne abbia non i requisiti formali, ma quelli sostanziali, che lo status giuridico della regione sia comparabile e non identificabile con un’amministrazione fiduciaria.

Accettando l’interpretazione tesa a cogliere una corrispondenza tra gli Artt. 76²²⁹ e 78 della Carta e le vicende giuridiche riguardanti l’UNMIK, si noterà certamente come il sistema di amministrazione fiduciaria meglio del protettorato o del territorio occupato rappresenti una figura, un modello in cui inserire le attività dell’amministrazione UNMIK. A questo punto, i soli limiti che questa amministrazione troverebbe nell’esercizio

²²⁸ Cfr. UNSCR 1244 (1999), Considerazioni

²²⁹ Per ciò che concerne quanto riportato nell’Art. 76 della Carta, esso ricalca gli obiettivi della Ris. 1244 e dei successivi statements del S.G., poiché “*rinsaldare la pace e la sicurezza internazionale*” (Cfr. UNC Art. 76 lett. a) corrisponde all’obiettivo fondamentale di questa Missione, tanto più che essa poggia sulla base del cap. VII della Carta. Poi, “*promuovere il progresso politico, economico, sociale ed educativo*” (Cfr. UNC Art. 76 lett. b) può essere comparato con: “*facilitare un processo politico (...) supportare la ricostruzione economica (...) incoraggia(re) tutti gli stati membri e le organizzazioni internazionali a contribuire alla ricostruzione economica*” (Cfr. UNSCR 1244, Art. 11, lett. E/g, e Art 13); “*Incoraggiare il rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione*” (Cfr. UNC Art. 76 lett. c), con “*a tutte le persone che saranno investite di pubblici poteri (...) sarà richiesto di osservare gli standards di rispetto dei diritti dell’uomo internazionalmente riconosciuti e di non discriminare persone (...) per il sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche (...)*” (Cfr. Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, del 12 luglio 1999, S/1999/779).

delle sue funzioni esecutivo – legislative sarebbero quelli contenuti nel proprio mandato.

4) Conclusioni

Le brevi conclusioni che si possono esprimere a seguito dell'analisi degli argomenti esposti, riguardano gli ordini di limiti evidenziati: sembra senz'altro esaustivo il riferimento ai tre modelli (limiti derivanti dal diritto umanitario, consuetudinario e dallo status della regione), anche se non per questo essi ci guidano ad un finale certo.

La politica dell'UNMIK rimanda al senso dei regolamenti emanati dall'SRSG e spesso le lacune evidenziate dall'LSLM hanno come origine una situazione sul campo che si distanzia dai comunicati e dalle fonti ufficiali.

Il rispetto dei diritti umani ha presentato delle evidenti carenze nell'opera delle istituzioni internazionali, specialmente all'inizio della missione, anche se la legislazione senz'altro riflette un trend positivo che si esprime con l'emanazione di alcune disposizioni contenute all'interno del Constitutional Framework, maggiormente conformi agli standards auspicati.

Le perplessità maggiormente registrate riguardano sia l'ingerenza dell'SRSG che (secondo la lettura delle disposizioni enunciate) condiziona

indipendenza e autonomia delle istituzioni, sia quest'introduzione del tipo di sistema giuridico occidentale che travolge tradizioni e sistemi storico – giuridici locali. Il Kosovo sembra, dallo studio effettuato, un intervento che esula dalla semplice pacificazione, come considerata nei precedenti interventi: sembra piuttosto una completa ricostruzione dalle fondamenta della Regione, diretta da poteri esterni, che esigono risultati in linea con le proprie politiche ed interessi.

Paragrafo III-E. *La missione in Kosovo e quella a Timor Est: differenze ed analogie.*

Quasi contemporaneamente alla missione in Kosovo, si è presentata la necessità per le N.U. di intervenire in un altro scenario dalle caratteristiche simili e talvolta differenti rispetto al *nostro*. La missione a Timor Est, anche e soprattutto vista la vicinanza temporale delle due, risente inequivocabilmente dell'influsso dei progetti e delle attività concepite dall'UNMIK nel processo di *state building* intrapreso. Per certi versi, molte iniziative amministrative a Timor risultano prive delle obiezioni registrate a proposito della legittimità dello status internazionale e degli ordini di limiti analizzati, per altri versi pongono problematiche nuove e diverse, ovvero già discusse addietro a proposito della *nostra*.

L'intervento militare a Timor Est (INTERFET) nasce a seguito della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1264 del 15 settembre 1999, dove il C. di S. autorizza l'invio di una forza di pace sotto comando unificato,

legittimandone il mandato ai sensi del Cap. VII della Carta, e cioè avendo riconosciuto che la situazione nel paese costituiva una minaccia alla pace e sicurezza internazionali²³⁰. Proprio il mandato specificamente consisteva in “*restore peace and security in East Timor, ... protect and support UNAMET in carrying out its tasks and, within force capabilities, ... facilitate humanitarian assistance operations*”²³¹. Le truppe degli stati partecipanti alla missione venivano legittimate “*to take all necessary measures to fulfil this mandate*”²³², sebbene sia stata garantita e mantenuta la responsabilità indonesiana (più formale che sostanziale) per il mantenimento di legge e ordine e più in generale per il mantenimento della pace e sicurezza a Timor²³³.

La missione civile delle N.U. viene invece istituita mediante la Risoluzione del C. di S. 1272 del 25 ottobre 1999²³⁴, che costituisce l’UNTAET (United Nations Transitional Administration in East Timor), ovvero un’amministrazione transitoria “*endowed with overall responsibility for the administration of East Timor and ... empowered to exercise all legislative and executive authority, including the*

²³⁰ UNSCR 1264 (1999) Preamble

²³¹ UNSCR 1264 (1999) Parag. 3

²³² UNSCR 1264 (1999) Parag. 3

²³³ UNSCR 1264 (1999) Parag. 5

²³⁴ Anche in questo caso il C. di S. agisce in virtù dei poteri conferitigli dal Cap. VII della Carta (Cfr. UNSCR 1272 (1999), Principles)

administration of justice”²³⁵. In particolare poi la risoluzione enuncia direttamente obiettivi e struttura della missione, suddivisa in una componente amministrativa, contenente un servizio di polizia civile i cui elementi risultano immediatamente identificabili quantitativamente²³⁶; in una componente umanitaria, e in una componente militare di 8950 unità più 200 osservatori²³⁷. Successivamente riconosce il ruolo degli stati membri delle N.U., delle sue agenzie, delle organizzazioni internazionali nel raggiungimento degli scopi che il mandato impone²³⁸; nomina un Rappresentante Speciale del Segretario Generale, con pieni poteri amministrativi e legislativi, raccomanda la sostituzione progressiva dell’INTERFET col personale militare UNTAET, accoglie la decisione dell’SG di istituire un fondo fiduciario per la raccolta di contributi atti alla ricostruzione delle infrastrutture base, incoraggia stati e organizzazioni internazionali a fornire personale alla missione e sottolinea l’importanza della formazione del personale UNTAET nel diritto umanitario e d’asilo²³⁹.

Le risoluzioni citate si presentano senza dubbio più chiare nel mandato e nei poteri conferiti al personale della missione rispetto alla trattazione degli stessi nella corrispondente risoluzione relativa al Kosovo. Ciò si deve soprattutto al fatto che già precedentemente alla Ris. 1272 il SG

²³⁵ UNSCR 1272 (1999) Parag. 1

²³⁶ UNSCR 1272 (1999) Parag. 3 (a). La forza di polizia civile viene stimata in 1640 agenti e ufficiali.

²³⁷ UNSCR 1272 (1999) Parag. 3 (b) (c)

²³⁸ UNSCR 1272 (1999) Parag. 4

²³⁹ UNSCR 1272 (1999), rispettivamente Parag. 5, 6, 9, 13, 15.

aveva pubblicato un rapporto²⁴⁰ sulla situazione nel paese, e alla circostanza che lega questa risoluzione alla ratifica del referendum sull'indipendenza di Timor da parte del parlamento indonesiano lo stesso giorno della sua emanazione²⁴¹. Anche se viene mantenuta la responsabilità indonesiana sul mantenimento di legge e ordine, avvertendo un parallelismo con quanto affermato dalla Ris. 1244 sulla sovranità jugoslava sul Kosovo, viene istituita una polizia civile ONU e allontanate le milizie filo – governative. Cosa ancora più importante, il comando militare è garantito nelle mani dell'SRSG, escludendo le incertezze sull'effettiva gerarchia dei poteri militare ed amministrativo registrate in Kosovo.

I “pilastri” dell'UNTAET non menzionano quello dedicato alla ricostruzione economica, lasciando agli attori internazionali il compito di finanziare il fondo fiduciario istituito dall'SRSG e fornire personale esperto nel diritto umanitario, secondo i bisogni e le necessità propri della missione. Possiamo affermare come questo meccanismo accentratore di compiti e responsabilità in capo alle autorità delle N.U. potrebbe contribuire ad evitare sprechi di risorse e mancanza di coordinazione.

²⁴⁰ *Report of the Secretary-General on the Situation in East Timor*, UN Doc S/1999/1024 (1999)

²⁴¹ Cfr. Suzannah Linton, *Rising From The Ashes: The Creation of a Viable Criminal Justice System in East Timor*, in *Melbourne University Law Review*, Vol. 25, 2001; Cap. II, Parag. 4

1) Regolamenti UNTAET

Volendo passare ad una breve disamina di alcuni dei regolamenti emanati dall'SRSG a Timor, non possiamo non iniziare dal primo, sull'autorità dell'amministrazione transitoria a Timor Est²⁴². Direttamente il regolamento determina la legge in vigore nel paese, affermando come questa rimanga quella indonesiana, seppur privata di molte delle norme di sicurezza imposte nel passato del regime, come essa non debba comunque configgere con gli standard di diritto umanitario, con il mandato della missione e con i regolamenti dell'SRSG²⁴³. Sicuramente la pronta enunciazione delle fonti di legge e della gerarchia tra esse ha contribuito ad eliminare quelle incertezze normative iniziali avvertite a proposito della missione in Kosovo²⁴⁴, sebbene anche qui si sia preferito non recidere completamente ogni relazione con la legislazione precedente, da alcuni sostenendosi come l'amministrazione ONU rimanga pur sempre transitoria e priva della legittimazione a compiere certe modifiche profonde del quadro istituzionale; modifiche che dovrebbero competere, in fondo, alle nuove autorità locali successivamente insediatesi²⁴⁵. Anche qui, come nel caso del Reg. UNMIK 1999/24, si rilevano carenze

²⁴² UNTAET Regulation 1999/1 del 27 Novembre 1999

²⁴³ In particolare, la sezione 3.1 del regolamento narra:

“Until replaced by UNTAET regulations or subsequent legislation of democratically established institutions of East Timor, the laws applied in East Timor prior to 25 October 1999 shall apply in East Timor insofar as they do not conflict with the standards referred to in section 2, the fulfillment of the mandate given to UNTAET under United Nations Security Council resolution 1272 (1999), or the present or any other regulation and directive issued by the Transitional Administrator.”

²⁴⁴ Come analizzato, solamente il Reg. UNMIK 1999/24 specifica quale sia la legge applicabile in Kosovo

²⁴⁵ Cfr. Suzannah Linton, *Rising From...*, Supra, Nota 241, Cap. 3, Parag. B-2

interpretative che provengono dalla mancata chiara menzione delle norme indonesiane abrogate implicitamente da questa nuova previsione normativa²⁴⁶.

Proseguendo nell'analisi, notiamo come, simmetricamente a quanto previsto dal Reg. UNMIK 1999/7, il Reg. UNTAET 1999/3 contiene disposizioni riguardanti nomina e rimozione dalla carica di giudice e procuratore²⁴⁷. Allo stesso modo nel caso del Reg. UNMIK 1999/16, il Reg. UNTAET 2000/1 stabilisce l'istituzione della Central Fiscal Authority²⁴⁸, e ancora, parallelamente a quanto fatto in Kosovo con l'istituzione della War and Ethnic Crimes Court²⁴⁹, il Reg. UNTAET 2000/15 costituisce un panel con giurisdizione esclusiva sui reati più gravi, quali quelli implicanti l'odio etnico²⁵⁰.

Qualora volessimo compiere un passo indietro e parlare del primo periodo della missione a Timor Est, quella che ha visto la partecipazione iniziale della sola INTERFET, noteremmo che anche qui non sono pochi i casi di

²⁴⁶ Quanto riportato a proposito dei regolamenti UNMIK nel Cap. III e in questo capitolo, compresa l'analisi delle problematiche ad essi connesse, non viene ripetuto; per offrire al lettore un quadro complessivo ed esauriente si consiglia di rivederne i contenuti esposti ai capitoli medesimi.

²⁴⁷ UNTAET Regulation 1999/3 on the Establishment of a Transitional Judicial Service Commission, del 3 dicembre 1999

²⁴⁸ UNTAET Regulation 2000/1 on the Establishment of the Central Fiscal Authority of East Timor, del 14 gennaio 2000

²⁴⁹ Cfr. Alexandra Poolos, *Kosovo: War Crimes Court to Be Established*, in *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 27 Aprile 2000, disponibile al sito: www.rferl.org/nca/features/2000/04/f.ru.

²⁵⁰ UNTAET Regulation 2000/15 on the Establishment of Panels with Exclusive Jurisdiction over Serious Criminal Offences, del 6 giugno 2000

arresti compiuti su ordine dei comandi militari²⁵¹ (allo stesso modo di quanto è accaduto in Kosovo su ordine del COMFOR), violativi dei diritti di difesa dell'imputato. A Timor si è comunque registrata la pratica maggiormente garantista da parte delle autorità militari dell'emissione di un'ordinanza di specifica delle fattispecie coinvolte e durata della custodia cautelare, e la creazione di un'unità di detenzione provvisoria (DMU) dove essa veniva scontata²⁵². Quell'ordinanza, in particolare ricalca i principi espressi nella Convenzione di Ginevra sulla Protezione dei Civili in Tempo di Guerra²⁵³, convenzione che per sua natura non si applica alle occupazioni de jure, come quella di Timor, riconosciuta anche dall'Indonesia stessa²⁵⁴. Abbiamo trattato l'applicazione della Quarta Convenzione di Ginevra in relazione allo status del paese amministrato: qui, non riconoscendosi la natura di paese occupato, in quanto la missione gode del consenso unanime di Portogallo e Indonesia, sembra ugualmente avvertita la necessità d'una applicazione dei principi in essa inclusi. Successivi casi di legislazione UNTAET che hanno dato adito a critiche, si rinvergono nel Regolamento 2000/11 sull'organizzazione delle corti e nel Regolamento 2000/14²⁵⁵ contenente emendamenti allo stesso. In particolare il Regolamento 2000/11 istituiva una figura ambigua e

²⁵¹ Cfr. Simon Chesterman, *Kosovo in Limbo: State Building and "Substantial Autonomy"*, in *International Peace Academy's Project on Transitional Administrations*, United Nations Plaza, New York, 2001, pag. 12

²⁵² Cfr. Suzannah Linton, *Rising From...*, Supra, Nota 241, Cap. 2, Parag. D-3

²⁵³ Fourth Geneva Convention, entrata in forza il 12 ottobre 1950

²⁵⁴ Cfr. Suzannah Linton, *Rising From...*, Supra, Nota 241, Cap. 2, Parag. D-3

²⁵⁵ Ripetutamente UNTAET Regulation 2000/11 on the Organisation of Courts in East Timor, del 6 Marzo 2000 e UNTAET Regulation 2000/14 Amending Regulation No 2000/11, del 10 Maggio 2000

completamente estranea al codice di procedura penale indonesiano (come riportato precedentemente, perfettamente in vigore al pari delle altre leggi indonesiane non discriminatorie), la figura dell'*investigating judge*, capace di svolgere egli stesso le indagini e giudicare il caso. Nella costanza di un giudizio avvertito dall'opinione pubblica come estremamente importante²⁵⁶, veniva emanato il secondo regolamento in questione, che convalidava a posteriori tutti gli arresti compiuti nel passato, da quelli compiuti per mano dei militari, a quelli portati a termine da questa nuova figura di giudici. Critiche riguardo a questa fattispecie penale retroattiva possono essere mosse al pari dell'istituzione di figure giudicanti ibride, aventi poteri inquisitori e giudicanti assieme. Il Reg. 2000/14 andava comunque a regolamentare la figura di questi organi, stabilendo l'interrogatorio dell'arrestato entro 48 ore e udienze per il rilascio ogni 30 giorni, in questo modo chiarificando procedure e termini²⁵⁷.

Tornando sul già menzionato Reg. 2000/15²⁵⁸, esso riporta ampiamente²⁵⁹ previsioni contenute nello Statuto di Roma sulla Corte Penale

²⁵⁶ Trattatasi del giudizio per omicidio contro Victor Alves, considerato dalla popolazione un eroe per aver ucciso un comandante delle milizie filo – indonesiane. (Cfr. Suzannah Linton, *Rising From...*, Supra, Nota 241, Cap. 3, Parag. D-2)

²⁵⁷ UNTAET Regulation 2000/14, Parag. 4

²⁵⁸ *Supra*, Nota 250

²⁵⁹ Cfr. Suzannah Linton, *Rising From...*, Supra, Nota 241, Cap. 3, Parag. E

Internazionale²⁶⁰ e ancora nella Quarta Convenzione di Ginevra, negli statuti ICTY e ICTR²⁶¹.

L'introduzione di questi principi aggira l'ostacolo costituito dall'impossibilità di un'applicazione immediata, in quanto assente un'esplicita affermazione degli stessi nel Reg. 1999/1, tra le fonti di legge in vigore, e s'impone come un compromesso, a nostro avviso ben costruito, che bilancia giustamente problemi di sovranità legislativa delle N.U. e garanzia giudiziaria per l'imputato.

2) Note e Commenti

Cercando di dare breve analisi ad altri aspetti che non siano propriamente quelli inerenti alla legislazione della Missione, troveremo che a molte delle differenze riscontrabili tra UNTAET e UNMIK può darsi spiegazione nella diversità dell'esito cui le due vanno incontro: l'indipendenza del paese nel caso di Timor Est, l'incertezza dello status attuale e futuro del Kosovo, vincolato solo alla “*sostanziale autonomia dalla Jugoslavia*” e “*allo sviluppo di istituzioni democratiche e di autogoverno*”²⁶². La comunità internazionale non ha mai riconosciuto la sovranità indonesiana su Timor Est e l'indipendenza della regione era

²⁶⁰ Firmato il 17 Luglio 1998 ma non ancora entrato in forze, adottato al termine dell'United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court lo stesso 17 Luglio; UN Doc A/CONF.183/9

²⁶¹ Rispettivamente *International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia* e *International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Ruanda*.

²⁶² Vedi UNSCR 1244 Parag. 10 (a), (c)

ormai, nel 1999, avvertita nei gesti politici e fin'anche negli accordi internazionali: si prenda ad esempio il fatto che comunque fosse andato l'esito del referendum tra indipendenza e autonomia, qualora il Segretario Generale avesse determinato quest'ultima come non accettabile, l'Indonesia si sarebbe impegnata a trasferire la propria autorità sul paese alle N.U. per la successiva transizione verso l'indipendenza²⁶³. Da una parte quindi, indipendenza manifesta viene ritenuta da alcuni come fonte d'un futuro anche economico diverso dal Kosovo²⁶⁴, dall'altra vi è chi ravvisa la peculiarità non in questo carattere, bensì nel fatto che a Timor, a differenza del Kosovo, la missione è stata introdotta non per allontanare o sostituire la classe politica locale, ma per riempire il vuoto originatosi dall'abbandono delle forze indonesiane e dal conseguente sopravvento delle milizie paramilitari²⁶⁵.

Anche a Timor, come in Kosovo, i rapporti tra NGOs e comandi militari sembrano non essere stati dei più stretti, sentendosi queste organizzazioni relegate alla distribuzione di viveri più che alla concreta pianificazione

²⁶³ Accordo sulla questione di Timor Est del 5 Maggio 1999 tra Indonesia e Portogallo, Art. 6, riportato nel Rapporto del Segretario Generale sulla Questione di Timor Est del 5 Maggio 1999, UN Doc. A/53/951-S/1999/513, disponibile al sito: www.un.org/etimor/docs/untaetD.htm

²⁶⁴ Cfr. Michael J. Matheson, *United Nations Governance of Postconflict Societies*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 95, No. 1, 2001, Pag. 82

²⁶⁵ Cfr. Ralph Wilde, *From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration*, in *American Journal of International Law*, Vol. 95, No. 3, Luglio 2001, Pag. 600

della risposta all'emergenza e alla ricostruzione²⁶⁶. Notoriamente i militari non trovavano infatti adeguati i metodi di lavoro delle NGOs, soprattutto per le mancanza di strutture di comando e, nella fattispecie, tendevano quindi a classificare le informazioni, riservandole al proprio personale²⁶⁷. La ricostruzione del sistema giudiziario presenta delle sicure similitudini con quanto verificatosi in Kosovo, ad iniziare dalla situazione di completa distruzione dei locali e delle infrastrutture che ospitavano gli uffici giudiziari, con più del 70% degli edifici governativi distrutti o fortemente danneggiati²⁶⁸. Altro problema di comune presenza è stato quello delle carenze, almeno nel periodo iniziale, di traduttori che potessero facilmente essere utilizzati a garanzia degli imputati nei processi²⁶⁹. Sia a Timor Est che in Kosovo, la selezione dei giudici è stata affidata a commissioni giudiziarie indipendenti²⁷⁰ composte da personalità di rilievo della vita civile del paese, con la differenza che mentre in Kosovo si è resa necessaria una suddivisione etnica dei seggi nella commissione²⁷¹, a Timor essa è composta da due membri internazionali e tre Timoresi. La loro nomina è di competenza esclusiva dell'SRSG, ma in concertazione con

²⁶⁶ Cfr. C. McDowell, *Responding the Crisis in East Timor: Relief, Rehabilitation and Sustainable Development*, 2000, Pag. 17; disponibile al sito: www.uow.edu.au/research/groups/capstrans/pubs

²⁶⁷ Cfr. Carsten Stahn, in *NGOs and International Peacekeeping – Issues, Prospects and Lessons Learned*, in *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Rechts und Volcherrecht (ZaöRV)*, Vol. 61, No. 2/3, 2001, pag. 393

²⁶⁸ Cifre fornite dalla Banca Mondiale (Cfr. World Bank, *Joint Assessment Mission Report 4*, del 17 dicembre 1999, Parag. 15; disponibile al sito: www.wbIn0018.worldbank.org/eap/eap.nsf)

²⁶⁹ Cfr. Hansjorg Strohmeyer, *Collapse and...*, Supra, Nota 41, Pag. 51

²⁷⁰ UNMIK Regulation 1999/7, del 7 settembre 1999 e UNTAET Regulation 1999/3, del 3 dicembre 1999

²⁷¹ Affidati due alla parte albanese, uno a quella bosniaca e un altro a quella serba. Il serbo è stato allontanato dalla sua abitazione pochi giorni dopo la nomina e costretto all'esodo in Serbia, il bosniaco accusato di collaborazionismo con le ex autorità jugoslave assieme ad uno dei membri albanesi

il Consiglio Consultativo Nazionale (NCC), primo organo di rappresentanza del popolo timorese²⁷².

Proprio l’NCC fornisce l’occasione di analizzarne le differenze con la JIAS (*Joint Interim Administration Structure*) kosovara: la struttura a 15 membri²⁷³, dei quali 11 timoresi, nominati dall’SRS²⁷⁴, suggerisce la formazione di processi di consultazione molto meno burocratizzati e liberi, nelle forme, rispetto a quanto verificatosi in Kosovo. Ricordando infatti quanto affermato al Cap. III riguardo alla JIAS, noteremmo quanto il KTC (*Kosovo Transitional Council*) possa proporre all’SRS addirittura proposte difformi da quelle elaborate in seno all’IAC (*Interim Administration Council*) e quanto quest’ultimo (composto solo per la metà, e non nelle proporzioni dell’NCC, da membri locali) abbia solo un poco effettivo potere di fare raccomandazioni all’SRS, riguardo ad emendamenti al diritto vigente e all’emanazione di nuovi regolamenti. Ulteriore conferma del ruolo più incisivo giocato dall’istituzione timorese è l’episodio che ha visto l’NCC contribuire alla riforma del codice di procedura penale²⁷⁵, una volta che, sottopostogli in prima istanza il

²⁷² Cfr. Hansjorg Strohmeyer, *Collapse and...*, Supra, Nota 41, Pag. 52

²⁷³ Allargata dall’ottobre 2000 a 33 membri

²⁷⁴ UNTAET Regulation 1999/2 on the Establishment of a National Consultative Council, del 2 dicembre 1999

²⁷⁵ UNTAET Regulation No 2000/30 on Transitional Rules of Criminal Procedure, del 25 settembre 2000

progetto di riforma, secondo il meccanismo di consultazione, ha mosso a questo pesanti critiche²⁷⁶.

Questa maggiore auto – regolamentazione timorese è, nelle nostre impressioni, da doversi rinvenire proprio nell’atteggiamento meno scettico dimostrato complessivamente dalle autorità internazionali sull’intera vicenda: fin dai primordi e già impresso nel mandato vi era l’obiettivo della conduzione del paese asiatico all’indipendenza²⁷⁷, e ben specificata era soprattutto la legittimazione delle N.U. ad agire, secondo i trattati con Portogallo e Indonesia. Anche qualora si volesse protendere verso una legittimazione della venticinquennale occupazione indonesiana, il trasferimento dei completi poteri di governo sarebbero non altro che l’effetto del consenso prestato dallo stato che esercita, sulla regione, la piena sovranità. L’amministrazione timorese realizza così molto meglio che quella kosovara quella fattispecie di amministrazione fiduciaria o di protettorato che abbiamo precedentemente analizzato, con in più l’applicazione di principi normativi propri di territori occupati. Nella sostanza quindi Timor Est non presenta quei caratteri di rapida evoluzione politica che sono con buona probabilità alla base della costante incertezza sui limiti ai poteri e alle competenze dell’UNMIK, e quindi meglio del

²⁷⁶ Cfr. Suzannah Linton, *Rising From...*, Supra, Nota 241, Cap. 3, Parag. G-1

²⁷⁷ Indipendenza pienamente realizzata il 20 maggio 2002 con il passaggio delle consegne dalle autorità UNTAET a quelle locali. Le tappe fondamentali che hanno segnato la progressiva transizione dei poteri governativi possono essere ricostruite partendo dalla già menzionata assemblea costituente fino all’elezione del nuovo parlamento e infine del nuovo presidente, Xanana Gusmão, il 17 maggio 2002 (Cfr. *Gusmão wins East Timor’s first-ever presidency in a landslide, UN declares*, in *UN News Centre*, del 20 maggio 2002, disponibile al sito: www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=3408&Cr=Timor&Cr1=).

Kosovo contribuisce a rendere manifeste quelle qualità giuridiche che abbiamo affermato essere proprie di entrambe queste due, giuridicamente senza precedenti, figure di amministrazioni transitorie.

Wilde afferma come “*(w)hen the new situations in Kosovo and East Timor arose, which were deemed to require plenary administration by external actors, and self – government or independence was set up as the agenda for the territories, not only was the UN rather than foreign state administration introduced, but the territories were not even placed under the trusteeship system. Whereas the unequivocal right of the population...to external self determination might have posed a problem in Kosovo, there was no such problem in East Timor*”²⁷⁸.

Forse, e molto semplicemente, non è del tutto astratta l’ipotesi di chi afferma come il Kosovo abbia rappresentato l’operazione che si sarebbe dovuta attuare in Bosnia, Timor Est l’operazione che si sarebbe dovuta compiere in Kosovo²⁷⁹.

La Missione delle N.U. a Timor Est (UNTAET) ha cessato d’esistere il 20 maggio 2002, con il completo passaggio delle consegne alle autorità locali e l’acquisizione della completa indipendenza. L’ONU, dapprima esortata

²⁷⁸ Cfr. Ralph Wilde, *From Danzig...*, Supra, Nota 265, Pag. 604

²⁷⁹ Cfr. Simon Chesterman, *Kosovo in Limbo...*, Supra, Nota 251, Pag. 13

dallo stesso Segretario Generale²⁸⁰, poi agendo in seno al Consiglio di Sicurezza, ha adottato la Risoluzione 1410 (2002), che istituisce l' United Nations Mission of Support in East Timor (UNMISET)²⁸¹, missione di supporto (che quindi abbandona ogni finalità governativa in senso stretto) alle strutture amministrative e alla stabilità politica del paese. Il mandato prevede una durata iniziale di 12 mesi e predispone una struttura civile (composta da un'unità di lotta all'AIDS e da una polizia civile) e una componente militare di circa 5000 unità²⁸².

²⁸⁰ Cfr. Secretary –General Calls_ for Security Council Approval of New Follow-on Mission in East Timor R, in UN News Centre, del 26 aprile 2002, disponibile al sito: www.un.org/News/Press/docs/2002/sc7379.doc.htm

²⁸¹ Cfr. UNSCR 1410 (2002), on the Establishment of the United Nations Mission of Support in East Timor (UNMISET), adottata all'unanimità al termine del 4534^o Meeting, il 17 maggio 2002

²⁸² *Ibidem*, parag. 1 – 2.

Capitolo IV.

Conclusioni

Obiettivi conseguiti e teorie proposte. - Attuale situazione politico giuridica e opera degli attori internazionali (*Opera dei pilastri UNMIK, Opera assistenziale delle organizzazioni non governative, Ricostruzione economica e pacificazione*). - Mandato ricevuto e opera della Presenza Civile Internazionale (*La Risoluzione 1244 e i Rapporti del Segretario Generale, Introduzione della forma di governo democratica in Kosovo, Documenti ufficiali EU*). - Limiti della normazione UNMIK e diritto internazionale (*Regolamenti UNMIK, Constitutional Framework, Diritto umanitario e consuetudinario, Status giuridico internazionale, Kosovo e Timor Est*). - Applicable Law in Complex Peacekeeping Situations.

Paragrafo IV-A.

Obiettivi conseguiti e teorie proposte.

In un recente articolo concernente l'amministrazione internazionale di territori ad opera delle N.U., un autore¹, interrogandosi sulle questioni giuridiche riguardanti l'amministrazione di territori da parte delle Nazioni Unite, tende ad identificare i limiti all'autorità del Consiglio di Sicurezza in tale materia. L'argomento viene risolto brevemente, fornendo una giustificazione dell'operato del Consiglio di Sicurezza, relativamente alle misure adottate nelle missioni in Kosovo e a Timor Est².

Orbene sembra che l'obiettivo dichiarato del lavoro che qui giunge a conclusione possa trovare una facile e costruttiva concordanza di idee con le premesse poste da Matheson, anche se nella sostanza si dovranno,

¹ Cfr. Michael J. Matheson, *United Nations Governance of Postconflict Societies*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 95, No. 1, 2001, pag. 85

² *Ibidem*. Testualmente: "At any rate, the Council's authority to require measures of the sort already taken in Kosovo and East Timor cannot be doubted".

almeno in parte, tracciare conclusioni dissimili. Infatti alcuni dei quesiti esposti nell'introduzione a questo studio hanno trovato risposte che, nel corso del nostro cammino di ricerca, sembrano tendere a riscontri meno positivi, sia nei confronti dei poteri del C. di S. e dei suoi mandatarî, sia nei confronti degli obiettivi e delle politiche di ricostruzione della Missione. Con ciò non si vogliono invece tacere i successi di alcune delle politiche intraprese, che sembrano convergere al contrario verso risultati in linea con istituti propri del diritto internazionale. Andando per ordine, enunciamo brevemente gli argomenti a cui abbiamo dato trattazione nel corso dello sviluppo del lavoro:

- *Osservazione e analisi dell'attuale situazione politico giuridica del Kosovo, avendo riguardo all'opera dei responsabili dei pilastri UNMIK come degli altri attori, statuali e non, impegnati nel processo di ricostruzione.*
- *Rispondenza del mandato ricevuto dalla missione con l'opera di questa sul campo, attraverso lo studio degli atti che la legittimano.*
- *Conformità della normazione UNMIK ai limiti propri di un'autorità governativa internazionale attraverso lo studio dei regolamenti emanati dall'SRSG, ed enunciazione dei suddetti limiti, rappresentati dal diritto consuetudinario, umanitario e dallo status del territorio amministrato,*

verificando analogie e difformità con la contemporanea Missione delle N.U. a Timor Est.

Al termine dell'esame, possiamo affermare con certezza come sia presente una generale insicurezza riguardo allo status internazionalistico del Kosovo e sostanzialmente quindi siano scelte politiche (alcuni usano il termine di *Realpolitik*³) definite dai componenti della missione a condizionarne e indirizzarne l'azione. Si prenda ad esempio quanto affermato dagli Accordi di Rambouillet⁴, dai quali emerge un Kosovo Repubblica Jugoslava alla stregua di Serbia e Montenegro⁵, seguiti dalla Risoluzione 1244 (1999), che invece stempera i toni conferendo alla regione una sostanziale autonomia e auto – amministrazione⁶, e dal Constitutional Framework⁷, che infine rimanda tutto “*ad una appropriata fase futura che dovrà, in accordo con la Risoluzione 1244, tenere pieno conto di tutti i fattori rilevanti, inclusa la volontà degli individui*”⁸.

Questa incertezza riguardo di coerenti decisioni politiche sulle scelte riguardanti l'amministrazione territoriale può essere fatta risalire alle controversie che ispirano le differenti metodologie applicative di Stati

³ Cfr. ad es. Outi Korhonen, *International Governance in Post – Conflict Situations*, in *Leiden Journal of International Law (LJIL)*, Vol. 14, No. 3, 2001, pag 498

⁴ Interim Agreement for Peace and Self – Government in Kosovo (Rambouillet Accord), iniziati il 23 gennaio 1999, riportati in UN Doc. S/1999/648 (1999), del 7 giugno 1999

⁵ Rambouillet Accord, Chapter 1

⁶ UNSCR 1244 (1999), Preamble

⁷ UNMIK Regulation 2001/9 del 15 maggio 2001

⁸ C.F. Preamble Comma 7

Uniti e Unione Europea sulla ricostruzione balcanica⁹. Comunque, da qualunque fonte essa si origini, rimane il maggiore ostacolo alla formazione di una completa ed esauriente soluzione delle questioni proposte.

Paragrafo IV-B. Attuale situazione politico giuridica e opera degli attori internazionali.

1) Opera dei pilastri UNMIK

La disamina delle attività registrate sul campo permette l'esame dei limiti concernenti gli obiettivi della missione internazionale.

L'opera dei pilastri UNMIK si è sostanziata in ogni ambito della comune amministrazione pubblica d'uno stato, avendo primariamente a riguardo la soluzione delle problematiche assistenziali generate dalla situazione d'emergenza iniziale. Proprio la componente assistenziale è stata caratterizzata dalla partecipazione d'una molteplicità di differenti attori, governativi e non, che ha generato condizioni di carenza di coordinazione, specialmente nella creazione di meccanismi di organizzazione e rispetto della catena di comando, tali da suggerire all'UNHCR una revisione dei parametri d'intervento nelle future emergenze umanitarie¹⁰.

⁹ Cfr. Dimitrios Triantaphyllou, *Introduction*, in *What status for Kosovo?*, Chaillot Paper #50, Institute for Security Studies of WEU 2001, October 2001, disponibile al sito: www.iss-eu.org/public/publie.html
¹⁰ Cfr. UNHCR Standing Executive Committee, *The Kosovo Refugee Crisis: An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response*, Ginevra, 1999, EC/50/SC/CRP.12, par. 9, disponibile al sito: www.unhcr.ch

Esemplificativo della mancanza d'una vera e propria separazione dei poteri statuali, risulta il dato che mostra l'amministrazione degli affari giudiziari come una componente del più vasto pilastro dell'amministrazione civile, non avendo la suddivisione in pilastri previsto un autonomo settore d'intervento per la componente giudiziaria. Incisiva sembra stata l'attività degli organi amministrativi nella ricostruzione del sistema scolastico, offrendo la possibilità agli studenti di lezioni in lingua albanese già ad un anno dallo spiegamento dei primi funzionari ONU in Kosovo.

Il pilastro relativo alla democratizzazione e costruzione delle istituzioni costituisce probabilmente l'area d'intervento che più delle altre si presenta esente da critiche, avendo, nei fatti, pienamente funzionato e anzi essendo assunto a strumento di revisione della stessa legislazione UNMIK¹¹. L'affidamento del pilastro in questione all'OSCE può aver benignamente influito sull'andamento dell'opera di questo: l'esperienza maturata da tale organizzazione in Kosovo con l'invio, nel 1998, di osservatori non armati per la verifica del rispetto dei diritti umani da parte delle autorità serbe può aver costituito un'ottima base su cui improntare il nuovo impegno assunto.

2) Opera assistenziale delle organizzazioni non governative

¹¹ Basti pensare alle reviews pubblicate dalla Sezione di Monitoraggio del Sistema Giuridico dell'OSCE, di cui abbiamo trattato nel corso del Cap. III

Il problema fondamentale del coinvolgimento delle organizzazioni non governative nella macchina organizzativa internazionale concerne il possibile contrasto con l'azione della componente governativa, con la quale queste organizzazioni vengono talvolta a trovarsi in rapporti concorrenziali. La scarsa coordinazione registrata tra le varie NGOs presenti sul territorio ha prodotto, come risulta dall'esame effettuato¹², ritardi e sprechi, suscettibili di una ripercussione sull'andamento generale dell'assistenza umanitaria iniziale. Perplexità e sorpresa destano talune fonti¹³ che riportano la scarsa imparzialità registrata nel corso del loro lavoro, mentre non meravigliano le dichiarazioni di chi ne lamenta il numero eccessivo e la mancanza di disciplina¹⁴. Il dato, a nostro parere, più interessante, consiste nella breve trattazione che si è svolta a proposito della responsabilità delle NGOs riguardo al fine istituzionale e agli obiettivi che esse perseguono. Nella sostanza si cercava una risposta all'interrogativo relativo alla responsabilità delle organizzazioni non governative, qualora la loro attività, ovvero, ipotesi più forse grave, il fine della loro opera, non corrispondessero a quanto previsto nelle proprie clausole statutarie.

¹² Cfr. Independent International Commission on Kosovo, in *Report on Kosovo*, par. 7, disponibile al sito della Commissione: www.kosovocommission.org

¹³ *Ibidem*

¹⁴ Cfr. Larry Minear, Ted van Baarda, Marc Sommers, *Nato and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, in *Occasional Paper #36*, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Providence, U.S. , 2000, pag. 115

L'esito della nostra analisi è stato negativo, non rinvenendosi strumenti di controllo e d'accertamento suscettibili d'imporre sanzioni in simili ipotesi. Inoltre, volendo scendere su un piano più propriamente civilistico, qualora le NGOs assumano contrattualmente delle obbligazioni con l'UNMIK, queste sono immuni, come contraenti o sub – contraenti, dal giudizio delle corti kosovare¹⁵. Se il rapporto sinallagmatico rimane quindi estraneo al giudizio delle corti locali, è vero anche che l'offerta di servizi, oggetto del contratto, viene rivolta proprio alla popolazione kosovara, impossibilitata a citare a giudizio queste organizzazioni, a meno di presentare la relativa domanda presso la corte o il tribunale competente nel paese ove l'NGO contraente ha sede legale¹⁶. A dire il vero, lo stesso tipo di ragionamento rimane valido per qualsiasi altro soggetto giuridico contraente o sub – contraente della missione, essendo questa la qualità giuridica che legittima l'immunità dal giudizio. A questo punto si delineano efficacemente le ragioni dell'eccessivo numero delle organizzazioni non governative presenti sul territorio, in quanto certamente l'immunità giudiziale e le consistenti agevolazioni fiscali¹⁷ favoriscono l'afflusso, la permanenza e la nascita di queste organizzazioni su tutto il suolo kosovaro.

¹⁵ Si veda quanto stabilito dal Regolamento 2000/47, esaminato nel corso del terzo capitolo, riguardante appunto l'immunità del personale UNMIK e KFOR

¹⁶ Secondo le comuni regole di giurisdizione e competenza proprie dell'ordinamento del Paese di provenienza

¹⁷ Si guardi al disposto del regolamento 1999/22, che prevede la dispensa dal pagamento di tasse e imposte per le NGOs registrate nell'albo UNMIK

Non sono qui in discussione i sicuri vantaggi dell'opera delle Organizzazioni in campo umanitario o sociale, né gli effetti benefici del loro proficuo intervento in Kosovo; semmai ci sentiamo di poter auspicare un impiego delle NGOs simile a quello esercitato a Timor Est, dove queste organizzazioni sono state utilizzate principalmente nella distribuzione di viveri e medicinali, soprattutto nell'immediato inizio della missione, lontano da possibili interferenze con l'apparato governativo internazionale¹⁸.

3) Ricostruzione economica e pacificazione

Quasi tutta l'analisi sulla ricostruzione economica riportata nel corso del primo capitolo può servire a porre le basi per una risposta al problema riguardante la legittimazione all'introduzione di una nuova forma economica in Kosovo. Accanto a questa, abbiamo visto nascere riforme consistenti del sistema previdenziale e assistenziale, talché, allo stato attuale, il sistema economico e di welfare state kosovaro risulta irrimediabilmente difforme da quello jugoslavo.

L'UNSCR 1244 afferma chiaramente tra le maggiori responsabilità della Presenza Civile Internazionale quella del "*Supporting the reconstruction*

¹⁸ Cfr. Cap. III, parag. IV-E

*of key infrastructure and other economic reconstruction*¹⁹”, “welcom(ing) the work in hand in the European Union and other international organizations to develop a comprehensive approach to the economic development and stabilization of the region affected by the Kosovo crisis, including the implementation of a Stability Pact for South Eastern Europe with broad international participation in order to further the promotion of democracy, economic prosperity, stability and regional cooperation²⁰”.

Non v'è altro richiamo alla ricostruzione economica, e soprattutto non v'è menzione alcuna della forma utilizzabile dalle autorità UNMIK.

Nel successivo Rapporto del Segretario Generale del 12 giugno, s'afferma come “*The range of tasks would be decided in consultation with the European Union (...) The overall plan for Kosovo should take into account the reconstruction and stabilization plans for the wider region*²¹”, esplicitando la rispondenza delle politiche di settore al Patto di Stabilità e agli accordi internazionali da esso scaturenti.

Per giungere ad una definizione del tipo di politica economica da impiegare, si dovrà attendere un mese: con l'emanazione del Rapporto successivo (in data 12 luglio), il Segretario Generale raccomanda che “*The Special Representative will seek to create a viable, market-based economy and to develop a comprehensive approach to the economic and social*

¹⁹ UNSCR 1244 (1999) Parag. 11 (g)

²⁰ UNSCR 1244 (1999) Parag. 17

²¹ Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 10 of SCR 1244 (1999) del 12 Giugno 1999, S/1999/672, Parag. 14

development of Kosovo, taking into account, inter alia, the Stability Pact for Southeastern Europe²². Si può affermare che sia questa la disposizione fondante il mandato UNMIK alla creazione di un'economia di mercato e che sia altrettanto questa disposizione a legittimare, e in un certo senso ad imporre, il preventivo vaglio delle politiche di stabilizzazione regionali, qualora le autorità civili volessero emanare provvedimenti in tal settore.

Donde provenga il potere del Segretario Generale di produrre simili istruzioni al Rappresentante Speciale è più difficile da affermare. Il Cap. XI della Carta delle N.U., riguardante la Dichiarazione Concernente i Territori non Autonomi, esplicitamente prevede che i “...*membri delle N.U., i quali abbiano o assumano la responsabilità dell'amministrazione di territori la cui popolazione non abbia ancora raggiunto una piena autonomia (...abbiano) l'obbligo:*

a. di assicurare...il loro progresso politico, economico, sociale ed educativo...²³” e “riconoscono altresì che la loro politica nei riguardi dei territori...deve basarsi sul principio generale del buon vicinato in materia sociale, economica e commerciale, tenuto il debito conto degli interessi e

²² Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo del 12 luglio 1999, S/1999/779, par. 103

²³ UNC Art. 73

*del benessere del resto del mondo*²⁴». Anche qualora volessimo accettare le premesse sullo status del Kosovo così come enunciate nel cap. III, paragonandolo ora ad un territorio occupato, ora ad un protettorato, ora ad un'amministrazione fiduciaria, e sostituendo il paese amministratore con le N.U., la dichiarazione di cui sopra conferirebbe una legittimazione solamente a questa considerazione delle politiche economiche dell'intera regione balcanica e non certo all'effettivo impiego dell'economia di mercato da parte dell'SRSG nell'opera di ricostruzione.

I dati sull'andamento dell'economia kosovara dimostrano come le riforme economiche intraprese abbiano migliorato sensibilmente la situazione economica ante – guerram e come esse siano seguite con favore dalla popolazione kosovara²⁵.

Ancora questo ragionamento non scioglie peraltro il nodo sulla legittimità delle parole del Segretario Generale, né un aiuto può venire dall'analisi della prassi delle precedenti amministrazioni transitorie che con la nostra abbiano condiviso caratteristiche di mandato, in quanto, in tutte le ipotesi riportate²⁶, la forma economica preesistente non è stata modificata,

²⁴ UNC Art. 74

²⁵ Cfr. World Bank, *Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) (Kosovo), Economic and Social Reforms for Peace and Reconciliation*, 1 Febbraio 2001, Vol. I, Cap. II, Pag. 5 ; e anche Cfr. European Union, *Commitment to Kosovo: The newsletter of the EU Activity in Kosovo*, Issue 9, Pag. 8, disponibile al sito: www.euinkosovo.org

²⁶ Che abbiamo riconosciuto, al cap. III, nell'Amministrazione del Libero Territorio di Trieste, nell'UNTEA (United Nations Transitional Executive Authority), nell'UNPROFOR, UNITAF, UNOSOM I e II (Missioni delle N.U. in Somalia), nell'UNTAES (United Nations Transitional Administration for East Slavonja). In tutte queste amministrazioni non è avvenuta una modifica del sistema economico da un'economia pianificata a un'economia di mercato, né comunque si sono avute degli incisivi cambiamenti tali da distorcere definitivamente il modello economico del paese amministrato.

semmai le autorità avevano (nel complesso dei poteri di governo) facoltà di legiferazione in materie inerenti a questo settore, ma nulla più.

Recenti affermazioni del Segretario Generale sembrano comunque lasciare intendere un progressivo, quanto ben accolto, intervento del settore privato nelle operazioni di peacemaking, richiamando l'importanza dell'occupazione lavorativa e delle opportunità economiche come perno su cui ruota la pacificazione, assieme alla partecipazione attiva delle imprese private come sua indispensabile componente²⁷. Ancora considerazioni sul ruolo dei privati al *Business – Humanitarian Forum* di Ginevra del 1999, dove il Segretario Generale affermava: “*In a world of common challenges, and common vulnerabilities, the United Nations and business are finding common ground*”²⁸, e in altri incontri, dove giungeva a dichiarare: “*It would be unrealistic for the United Nations, in the climate of today where development assistance is dropping, where it is capitalist markets and the corporations that have the money, the management, and the technology -- we need to reach out and work with them in partnership, and we are doing this. I was in Davos and I'm in touch with quite a lot of business groups. What we are doing at the UN is to work with*

²⁷ Secretary – General Proposes Global Compact on Human Rights, Labour, Environment, in Address on World Economic Forum in Davos, UN Press Release SG/SM/6881/Rev.1 (1 Febbraio 1999)

²⁸ Kofi Annan, Message to the Business – Humanitarian Forum, Ginevra, 27 Gennaio 1999. Disponibile al sito: www.bhforum.ch/report/message.htm

governments, at the national level, to ensure that they strengthen their institutions, have the right legal framework that will foster development and investment. The same conditions that you need for domestic investment, you need to attract foreign investment. Once we've created that enabling environment, we hope it will attract multinational corporations to move in and invest and work with the governments concerned. In this effort, we are working very closely with the World Bank and the IMF²⁹.

Atteggiamenti senz'altro condivisi proprio dalla Banca Mondiale, che, dal 1995, anno della nomina del presidente Wolfensohn, parallelamente ha visto la nascita al suo interno della *Post Conflict Unit*, specializzata nelle politiche economiche di transizione post – bellica³⁰. In verità la WB aveva già da tempo mosso i suoi interessi nel settore della pacificazione, intervenendo, mediante il proprio *African Bureau*, alla demilitarizzazione e reintegrazione degli ex – combattenti in Uganda, offrendo programmi di formazione e opportunità d'impiego in un sistema economico capitalistico³¹.

²⁹ Cfr. *Social and Economic Development and the Role of the UN*, in *Confronting the Issues: Kofi Annan's Q – and – A with Berkley Students*, 20 Aprile 1998, Zellerbach Auditorium, UC Berkeley, Los Angeles, U.S., disponibile al sito www.law.berkeley.edu

³⁰ Perfetta corrispondenza di dichiarazioni tra il Segretario Generale e il presidente Wolfensohn s'è registrata in occasione del Comprehensive Development Plan del 21 Gennaio 1999, dove egli, parlando a proposito degli aiuti post – bellici, ha riaffermato che: “(i)t's absolutely clear that domestic and foreign private investment is the key to economic growth and employment” (Cfr. James D. Wolfensohn, *A Proposal for a Cohomprehensive Development Framework*, 21 Gennaio 1999, parag. II § 4; disponibile al sito www.worldbank.org/cdf/cdf.pdf)

³¹ Cfr. Allan Gerson, *Peace Building: The Private Sector's Role*, in *American Journal of International Law(AJIL)*, Vol. 95 No. 1, 2001, pag. 105

Il sorgere di questa tendenza e il fatto che, anche a livello politico, nessun attore internazionale abbia fin'ora contestato nei fatti queste linee guida della politica economica di ricostruzione, lascia intravedere l'idea che essa possa essere comunemente accettata. L'esito di questa tendenza dipende enormemente dagli sviluppi futuri e dalle possibili obiezioni e deviazioni che si verranno, in futuro, a presentare.

Parte della dottrina giuridica statunitense inoltre supporta quest'idea della stabilizzazione a mezzo dell'economia di mercato in quanto provvederebbe al miglioramento della qualità della vita e al suo sviluppo, allontanando molti aspetti della vita sociale dallo Stato e abbassando così la sete di potere politico che conduce allo scontro³². Ancora altri affermano con certezza l'esistenza d'una relazione intercorrente tra sviluppo del settore privato e stabilizzazione, l'uno come presupposto per l'altra, negando la relazione inversa, che vede una situazione di stabilità come condizione per la nascita dell'economia di stampo capitalistico e, ponendo invece come questione dominante il rendere attraenti per i privati gli investimenti in economie post – belliche³³. Non lontano si situano coloro che studiano la relazione esistente tra ambiente politico corrotto e investimenti esteri, propendendo per l'atteggiamento statico degli

³² Cfr. S. H. Barnes, *The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies*, in *American Journal of International Law*(AJIL), Vol. 95 No.1, 2001, pag. 92

³³ Cfr. Allan Gerson, *Peace Building...*, Supra, Nota 31, pag. 107

investitori, più favorevoli a rimanere sul terreno e migliorare la situazione che ritrarre definitivamente i propri investimenti³⁴.

Potremmo riassumere il ragionamento svolto nell'affermare come non esista, allo stato attuale della scienza giuridica internazionalistica, un obbligo, in capo alle autorità amministrative transitorie, d'impiego esclusivo dell'economia di mercato quale forma economica atta alla ricostruzione e pacificazione del territorio amministrato. Parimenti, come non esiste nessun divieto o imposizione, anche implicita, dell'utilizzo della stessa in simili ipotesi, quant'anche recenti sviluppi dottrinali e una certa prassi, o meglio tendenza, rinvenuta in dichiarazioni e documenti delle maggiori autorità economiche e finanziarie mondiali, lasci supporre come la sua applicazione possa, in maniera diretta, favorire lo sviluppo immediato e la crescita sociale, costruendo un ambiente idoneo alla pacificazione, anche regionale.

La risposta finale al nostro interrogativo viene dunque a sostanzarsi in una facoltà, per le autorità amministrative, di introduzione dell'economia di mercato quale nuova forma economica, strumentale al risanamento della regione, in un'ottica che rimane quella della cessazione di minacce alla pace e alla sicurezza internazionali.

³⁴ Jane Nelson, *The Business of Peace: The private Sector as a Partner in Conflict Prevention and Resolution*, Prince of Wales Business Leaders Forum, 2000, pag. 75 e ss.; disponibile al sito: www.pwblf.org.

Ma la nostra analisi ha visto pure ampliarsi notevolmente la prospettiva del risanamento economico, coinvolto in progetti internazionali che superano la dimensione statale, fino a raggiungere livelli regionali e a coinvolgere attori internazionali che con la pacificazione del Kosovo poco o nulla hanno a che fare. Quella che potremmo chiamare una coordinazione, tra l'ufficio congiunto Banca Mondiale – Unione Europea e le politiche economiche UNMIK, pone seri dubbi riguardo all'autonomia e allo spirito che guida certe scelte amministrative in Kosovo, dove le autorità internazionali appaiono in questo modo strette tra le linee guida della politica di sviluppo economico dell'intera area balcanica e quei provvedimenti che andrebbero emanati in un'ottica politica tendente esclusivamente al benessere della popolazione kosovara. Naturalmente si saranno verificati casi in cui la conciliazione tra queste due esigenze si è resa possibile, altri in cui le influenze esercitate dalle una sulle altre ha creato qualche anomalia.

Volendo considerare poi i commenti registrati a proposito di tale sviluppo economico, che si realizza soprattutto attraverso il *Patto di Stabilità per il Sud – Est Europa*, critiche si sono avute da coloro che ravvisano nel Patto “*an empty thing without any content*”, che favorisce la creazione di “*unrestricted markets...combined with governments too weak to maintain*

law and order”³⁵. La stessa dottrina afferma come una pace duratura sia possibile in Kosovo solamente operando delle profonde riforme economiche su tutta l’intera regione balcanica³⁶, considerando quindi lo sviluppo della provincia correlato a quello d’una più vasta area geografica. Nelle parole di tali autori si esprime il connotato fondamentale che legittima le autorità internazionali all’utilizzo e persino al cambiamento della forma economica in uso: il fine pacificatorio dell’intervento, il fine stabilizzatore. L’identità soggettiva degli attori internazionali, pilastri della missione e fondatori di programmi di sviluppo economico regionale, non aiuta a poter ritenere che gli intenti vertano esclusivamente a questo fine. La riforma totale del sistema previdenziale e assistenziale inoltre ha già prodotto un divario disciplinare con gli equivalenti sistemi jugoslavi tale da chiedersi se successivamente sarà possibile una riconduzione dei primi ai secondi, o se piuttosto queste riforme incisive vengano utilizzate dall’UNMIK come strumento di pressione nei confronti del Governo di Belgrado, mettendo le autorità jugoslave di fronte alla scelta di riforma di organi e sistemi, equiparandoli a quelli kosovari, ovvero l’abbandono d’ogni pretesa territoriale sulla regione.

Paragrafo IV-C.

Mandato ricevuto e opera della Presenza Civile Internazionale.

1) La Risoluzione 1244 e i Rapporti del Segretario Generale

³⁵ Cfr. Mark S. Ellis, *The consequence of the Kosovo Conflict on Southeastern Europe*, in *The International Lawyer*, Vol. 34, No. 4, winter 2000, pag. 1217

³⁶ Cfr. Mark S. Ellis, *The consequence...*, *Supra*, Nota 35, pag. 1221

Conviene ora analizzare la corrispondenza dell'opera della missione con il mandato ricevuto; mandato che, nella sua interezza, si verifica nei paragrafi della Risoluzione 1244 (1999).

La situazione giuridica creata dalla Ris. 1244 non è semplice da accertare³⁷: già dalle prime righe del preambolo, come già evidenziato nel secondo capitolo³⁸, notiamo questa apparentemente inconciliabile antitesi concettuale, rappresentata dalla discrepanza tra una “*sovranità e integrità della Jugoslavia*”³⁹ e l'autonomia e auto – amministrazione di cui godrebbe il Kosovo a seguito dell'amministrazione internazionale. Resta da chiarire poi come la Risoluzione in questione non menzioni mai invece l'integrità e la sovranità della Repubblica Serba, di cui il Kosovo rappresentava una regione, almeno prima dell'inizio delle ostilità. Ciò detto, appare da subito come l'opera del Consiglio di Sicurezza si sia rivolta inequivocabilmente fin dall'inizio nel senso d'una riforma, anche profonda, dello status del territorio, almeno isolando di fatto il Kosovo dallo Stato d'appartenenza della Federazione, ovvero la Serbia.

³⁷ Cfr. Carsten Stahn, *Constitution Without a State? Kosovo Under the United Nations Constitutional Framework for Self – Government*, in *Leiden Journal of International Law (LJIL)*, Vol. 14, No. 3, 2001, pag. 539

³⁸ Cfr. Cap. II, paragrafo II-A

³⁹ UNSCR 1244 (1999), Preamble

Occorre osservare anche la mancanza completa d'una chiara gerarchia tra la componente civile e militare della missione, sostanziandosi il rapporto tra le due in una stretta coordinazione ad opera del Rappresentante Speciale⁴⁰. Crediamo invece sia auspicabile, come accaduto nella missione a Timor Est⁴¹, che, almeno in un secondo momento, entrambe le presenze rispondano ad una sola autorità civile, in questo modo meglio realizzandosi quella normalizzazione dei ruoli, propri del concetto stesso di stato moderno, da cui questa auto – amministrazione non può prescindere nei suoi caratteri fondamentali.

Ancora la Ris. 1244 precisa tra i compiti fondamentali della Presenza Civile Internazionale il provvedere ad una amministrazione di transizione⁴², quando invece l'UNMIK non palesa la finalità transitoria, la modifica dello status internazionale, in ultimo l'indipendenza del Kosovo tra i suoi obiettivi dichiarati⁴³.

Per ciò che riguarda le altre risoluzioni richiamate nella Ris. 1244⁴⁴, una nuova e recente risoluzione del C. di S.⁴⁵ ordina la cessazione delle misure d'embargo stabilite contro la FRY con la Ris. 1160 (1998)⁴⁶, notando

⁴⁰ Cfr. UNSCR 1244 paragrafo 5

⁴¹ Cfr. Cap. III, paragrafo III-E

⁴² Cfr. UNSCR 1244 paragrafo 10

⁴³ Cfr. Simon Chesterman, *Kosovo in Limbo: "State Building and Substantial Autonomy"*, in *International Peace Academy's Project on Transitional Administrations*, United Nations Plaza, New York, 2001, pag 3, disponibile al sito: www.ipacademy.org

⁴⁴ E cioè le Ris. 1160/98, 1199/98, 1203/98, 1239/99

⁴⁵ Cfr. UNSCR 1367 (2001), del 10 settembre 2001

⁴⁶ Cfr. UNSCR 1367 (2001), paragrafo 1

come siano state soddisfatte le condizioni che ne avevano resa necessaria l'adozione⁴⁷.

La Ris. 1244 non presenta alcun riferimento specifico al diritto di autodeterminazione, sebbene dalla lettura traspaia la finalità di portare la popolazione civile al godimento dei diritti civili e politici⁴⁸, e infondo tutta l'opera legislativa del Rappresentante Speciale converga in quest'ultima direzione, affidando progressivamente responsabilità maggiori alla classe politica locale. Certo il diritto all'autodeterminazione rappresenta a tutt'oggi una delle questioni che più alimentano il pericolo di minacce alla pace e sicurezza internazionali, principio che legittima l'intervento ai sensi del Cap. VII della Carta delle N.U.; ma hanno nella sostanza le Nazioni Unite un'adeguata copertura giuridica che legittimi l'assunzione di così estesi poteri di governo?⁴⁹. L'auto – amministrazione, sostanziatasi fermamente nelle elezioni politiche del novembre 2001, può essere facilmente ricondotta al principio di auto – determinazione: il riconoscimento di questo diritto fondamentale può costituire un mezzo di cessazione di minacce alla pace e alla sicurezza internazionali; con ciò

⁴⁷ Cfr. UNSCR 1367 (2001), preamble

⁴⁸ Cfr. Carsten Stahn, *Constitution Without...*, Supra, Nota 37, pag. 541

⁴⁹ Cfr. Michael J. Matheson, *United Nations...*, Supra, Nota 1, pag. 83. L'Art. 41 della Carta prevede una serie di misure adottabili dal C. di S. in questi casi, senza però fornire un'elencazione esclusiva e precisando come stia al medesimo Consiglio la decisione in merito allo strumento specifico da utilizzare.

l'intervento del C. di S. ai sensi del Cap. VII della Carta parrebbe quindi legittimo.

Dalla disamina dei successivi rapporti del Segretario Generale si nota una certa soddisfazione per l'opera delle istituzioni create e la loro struttura, definita come "*ottimale per una Presenza Civile Internazionale effettiva ed integrata*"⁵⁰. Notiamo come la seguente "gemella" missione a Timor Est partecipi d'una struttura simile e per certi versi più efficiente di quella in questione, sia sotto il profilo funzionale che giuridico. Dubbi sorgono dall'accentramento di tutti i poteri statuali nelle mani di un'unica autorità (l'SRSG)⁵¹, norma che sembra configgere con lo sviluppo di istituzioni a base democratica, linea guida della politica amministrativa UNMIK. Riteniamo possa essere più coerente e più funzionale, la previsione iniziale di più autorità statuali, ciascuna portatrice d'un potere distinto (legislativo, esecutivo, giudiziario), che necessariamente indirizzi la popolazione locale verso un'immagine realmente democratica delle istituzioni. Il cambiamento istituzionale registrato con l'introduzione della forma di governo democratica, a seguito dell'applicazione dei principi espressi nella risoluzione 1244 e nei successivi rapporti, offre un prezioso spunto d'analisi, che merita d'essere approfondito.

⁵⁰ Cfr. Report of the Secretary General pursuant to Paragraph 10 of Security Council Resolution 1244 (1999), del 12 giugno 1999, S/1999/672, par. 17

⁵¹ Cfr. Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, del 12 luglio 1999, S/1999/779, par. 20 : "*..tutti i poteri legislativi ed esecutivi, inclusa l'amministrazione della giustizia saranno dunque acquisiti dall'UNMIK*".

2) Introduzione della forma di governo democratica in Kosovo

Dalla lettura del Constitutional Framework risulta esplicitamente come la forma di governo che le istituzioni provvisorie kosovare dovranno rispettare e a cui dovranno essere improntate, è quella democratica⁵². Ancora prima dell’emanazione del Regolamento 2001/9 (che contiene il C.F.), le istituzioni create dall’UNMIK rispecchiavano pienamente un sistema giuridico di matrice occidentale, forse più anglosassone che di civil law⁵³. L’introduzione di istituzioni a base democratica è stata una vera costante nelle amministrazioni internazionali delle N.U., come abbiamo potuto notare nella brave analisi dei passati interventi svolta nel capitolo precedente: essa riflette una più globale tendenza “democratizzatrice” che investe, prima che l’Organizzazione, gli Stati che ne fanno parte.

La storia recente di questa tendenza vede tra le proprie fonti ufficiali lo stesso Consiglio di Sicurezza, che, nella dichiarazione finale al termine della riunione al vertice del 1992, aveva constatato dei rapidi processi di consolidamento della democrazia e dei regimi rappresentativi in diverse

⁵² C.F. Preamble Comma 8

⁵³ Basti pensare all’Ombudsperson, alle stesse elezioni municipali dell’Ottobre 2000 e all’organizzazione di quei collegi elettorali, alle commissioni di controllo sui media, all’istituzione delle autorità indipendenti e all’organizzazione del sistema giudiziario, con corti municipali, distrettuali e la Corte Suprema; modelli estranei a paesi non orbitanti nella sfera politica occidentale.

aree del mondo, ed era stato seguito a breve dall'UNSG Boutros-Ghali nell'*Agenda for Peace* del 1992⁵⁴.

Un più vivido riferimento, rapportato al Kosovo, è dato ancora dal C. di S. nella Risoluzione 1244 (1999), dove la Presenza Civile Internazionale ha tra i suoi compiti quello di *provvedere allo sviluppo di istituzioni democratiche*⁵⁵ e nei successivi rapporti dell'S.G.⁵⁶ ad essa inerenti. Ulteriori menzioni di rilievo si ritrovano negli atti ufficiali dell'Unione Europea, come nel Regolamento *Cards*, che specifica come l'opera dell'Unione nel suo intervento finanziario in Kosovo andrà finalizzata alla *creazione di un quadro istituzionale e legislativo a sostegno della democrazia*⁵⁷ e ancora prima nella *Dichiarazione dei Ministri degli Esteri degli Stati Membri sulle linee direttrici sul riconoscimento di nuovi Stati in Europa Orientale e in Unione Sovietica*, del 17 dicembre 1991⁵⁸ o *Dichiarazione Comune delle CEE dell'8 Aprile 1992*, del 19, 20 e 22 agosto 1991⁵⁹.

Continuando nell'analisi dei documenti ufficiali, da parte dell'Assemblea Generale delle N.U. non si sono avuti frequenti richiami riguardo ad episodi di abbandono del sistema democratico o di non rappresentatività di governi in carica, e mai a seguito si è verificata una parallela azione

⁵⁴ Cfr. *Report of the Secretary General on an Agenda for Peace – Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, U.N. Doc. S/24111, del 17 giugno 1992.

⁵⁵ Cfr. UNSCR 1244 Parag. 10

⁵⁶ In particolare quelli del 12 Giugno e 12 Luglio 1999

⁵⁷ Cfr. Regolamento (CE) No. 2666/2000 Art. 2 2° comma lett. b

⁵⁸ In particolare venivano fatti riferimenti a stati che *dovessero costituirsi a base democratica*.

⁵⁹ Rispettivamente riguardo al colpo di stato del Presidente Fujimori in Perù e quello tentato in Unione Sovietica

sanzionatoria da parte del C. di S. Episodi di rilievo sono quelli relativi a risoluzioni assembleari nel caso del Myanmar del 1991, della raccomandazione di cessazione delle misure d'embargo contro il Sud Africa nel '93, di condanna del colpo di stato in Burundi sempre nel '93⁶⁰. La Commissione ONU sui Diritti Umani (CHR) è più volte intervenuta sull'argomento, adottando documenti di rilievo sul diritto dei popoli alla democrazia. Esaminando solamente la produzione più recente, incisivi richiami si sono avuti nel corso di tutte le sessioni annuali della Commissione dal 1994 ad oggi⁶¹, anche se si registra una tendenza restrittiva nello sviluppo di tale tema⁶². Nel corso della 57^a Sessione⁶³, la Commissione, su proposta della Romania, ha adottato un importante testo concernente misure per promuovere e consolidare il regime democratico; in particolare il documento approvato afferma come "*Free and fair elections are an essential feature of democracy*" e come esse "*must be*

⁶⁰ Rispettivamente UN Doc. A/RES/46/132 del 17 dicembre 1991, UN Doc. A/RES/48/1 dell'8 Ottobre 1993, UN Doc. A/RES/48/17 del 3 Novembre 1993

⁶¹ Cfr. John R. Crook, *The Fiftieth Session of the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 88, No. 1, 1994; John R. Crook, *The Fifty – first Session of the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 90, No. 1, 1996; Michael J. Dennis, *The Fifty – second Session of the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 91, No. 1, 1997; Michael J. Dennis, *The Fifty – third Session of the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 92, No. 1, 1998; Michael J. Dennis, *The Fifty – fourth Session of the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 93, No. 1, 1999; Michael J. Dennis, *The Fifty – fifth Session of the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 94, No. 1, 2000; Michael J. Dennis, *The Fifty – sixth Session of the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 95, No. 1, 2001.

⁶² Michael J. Dennis, *The Fifty – seventh Session of the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 96, No. 1, 2002, pag. 181 – 182

⁶³ Fifty – seventh Session of the United Nations Commission on Human Rights, Ginevra, 19 marzo - 27 aprile 2001.

part of a broader process that strengthens democratic principles, values, institutions, mechanisms and practices, which underpin formal democratic structures and the rule of law”⁶⁴, in questo modo confermando la linea di condotta delle amministrazioni ONU in atto.

Dal canto suo, il C.di S. ha reagito in pochissimi casi ai sensi del capitolo VII della Carta (parallelamente a quanto accaduto per il Kosovo). Ad esempio, già nella crisi haitiana, il C. di S. ha qualificato la situazione dei diritti umani e della democrazia come minaccia alla pace e alla sicurezza della regione⁶⁵, legittimando perciò l'intervento internazionale; altri casi sono quelli relativi alla risoluzione di condanna del rifiuto dell'UNITA di accettare i risultati delle elezioni in Angola nel '92⁶⁶, oppure l'invito alle fazioni in lotta in Cambogia di accogliere l'esito delle elezioni monitorate dall'ONU nel '93⁶⁷. Anche il Segretario Generale è intervenuto sulla crisi di Haiti, definendo la missione come *“a warning to other States that are using their state apparatus to carry out systematic campaigns of gross violation of fundamental human rights and civil liberties, particularly where such violations give rise to tensions in the region and threaten regional peace and security”*⁶⁸.

⁶⁴ Cfr. UN Commission on Human Rights Resolution 2001/41, del 23 aprile 2001

⁶⁵ Cfr. Stefania Negri, *Intervento delle Nazioni Unite nella crisi haitiana e il principio di legittimità democratica nell'ordinamento internazionale*, in *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto Internazionale*, Cedam, Padova 1995, pag. 375 e ss.

⁶⁶ UNSCR 811 (1993), del 12 marzo 1993

⁶⁷ UNSCR 840 (1993), del 15 giugno 1993

⁶⁸ U.N. Doc. S/PV.3413, del 31 luglio 1994, pag. 26 (Cfr. S. Negri, *Intervento delle...*, Supra, Nota 68, pag. 405)

Parte della dottrina inoltre afferma come il sistema democratico risulti ormai un' identità di riferimento per i Paesi che ne godono e suscita la rispondenza dei propri impianti giuridici – istituzionali a valori comuni⁶⁹.

Simili concettualizzazioni offrono la possibilità d'un ulteriore approfondimento, relativo alle ipotesi in cui la Comunità Internazionale sia legittimata ad ingerirsi negli affari interni di un Paese in mancanza dell'applicazione dei suddetti principi democratici. Ammettendo questa legittimazione all'intervento, la peculiarità della situazione kosovara risiederebbe in questo: l'azione delle N.U. si sostanzierebbe non su di un intero Stato, ma su una porzione limitata di questo, dove i principi democratici, e ancor prima i diritti umani, si assumono violati. Conseguenti interrogativi riguarderebbero la natura dell'intervento, potendo esso assumere i caratteri d'una sanzione, e dunque verrebbe irrogata una pena a seguito dell'avveramento di una fattispecie sanzionata o sanzionabile, oppure d'una mancata corrispondenza ad uno standard predefinito, e allora si renderebbe necessaria l'esplicitazione d'uno standard di correzione.

⁶⁹ Cfr. S. H. Barnes, *The Contribution of...*, Supra, Nota 32, pag. 87. Riporta Barnes come, in statistiche degli anni '90, ai cittadini di 50 paesi è stato chiesto un parere all'affermazione "*La democrazia può avere dei problemi ma risulta migliore di altre forme di governo*". In 49 paesi l'affermazione è stata accettata positivamente da oltre il 73 % della popolazione. B. continua riferendo i risultati d'uno studio del prof. Ronald Inglehart, presentato nel 2000 all'American Political Science Association, secondo cui la democrazia è diventata virtualmente l'unico modello con un *appeal* globale (*Ibidem*, pag. 87, Nota 1)

Sicuramente, la prassi enunciata denota un debole, ma complessivamente presente, atteggiamento di supporto alla costituzione e mantenimento di regimi democratici da parte delle N.U. Per ciò che riguarda il Kosovo, questo atteggiamento si mostra manifestamente nella costituzione stessa degli organi e istituzioni ad opera dell'UNMIK. La nostra analisi ha evidenziato come tale prassi mostri atteggiamenti di condanna da parte delle N.U. in episodi d'abbandono del sistema democratico, sebbene essa non potrebbe giungere a fondare un obbligo d'intervento fintanto che non si verificano le condizioni di cui al Cap. VII della Carta. Secondo la nostra valutazione quindi, allo stato attuale dello sviluppo della prassi internazionalistica, non sussiste né un obbligo, né tantomeno una facoltà d'intervento del C. di S. prima che la situazione sul campo degeneri in minacce alla pace e alla sicurezza internazionali. Una volta che effettivamente si sia verificata questa minaccia, il ragionamento, di per sé, si sviluppa in un altro senso, quello riguardante *la facoltà o l'obbligo, per le N.U., di utilizzare lo strumento democratico nel corso delle proprie amministrazioni*, che sostanzia, in definitiva, l'argomento della nostra indagine. Con una particolarità in più: questa amministrazione ad interim in Kosovo si estende non su un intero stato, ma su una porzione limitata di esso: i profondi cambiamenti istituzionali che sono seguiti hanno inevitabilmente condizionato, e condizioneranno in futuro, l'evoluzione istituzionale dello stato madre, portando la Jugoslavia, ufficialmente

ancora sovrana del territorio kosovaro, alla scelta di uniformarsi a quei cambiamenti o necessariamente creare una frattura insanabile tra essa e la regione amministrata dall'ONU. Esiste quindi un'ingerenza irreparabile e una relazione stretta tra i mutamenti istituzionali che le N.U. apportano alla macchina statale kosovara e le politiche di riassetto istituzionale jugoslavo. Dunque l'interrogativo iniziale tende a trasformarsi: hanno le N.U. la legittimazione giuridica, agendo solamente in virtù dei poteri conferiti dal Cap. VII della Carta, di mutare la forma di governo (ma garantendo l'indipendenza del Kosovo, si giungerebbe fin'anche a cambiare la forma di stato) di una regione, influenzando decisamente lo sviluppo istituzionale dello Stato che ne è responsabile? Se la risposta fosse in senso positivo, dovremmo concludere che la democrazia viene utilizzata oggi per porre fine a minacce alla pace e alla sicurezza internazionali, che essa è un mezzo di cessazione di codeste minacce, e di conseguenza che le N.U. possono ampiamente disporre ed utilizzare in maniera strumentale questo sistema democratico, sanzionando, ove impiegato, i soggetti che non vi ottemperano.

Anche qualora volessimo accettare questa tesi positivista, che tipo di democrazia dovrebbe essere introdotta? Quale regime, meglio degli altri costituisce l'optimum per sedare minacce alla pace e sicurezza? Barnes

suddivide i modelli impiegabili in *consociativismo* e *corporativismo*, applicabili, a suo dire, in maniera diversa a seconda del tipo di società ove vanno ad incidere⁷⁰. In particolare il consociativismo andrebbe impiegato in paesi dove, per natura, sorgono differenze culturali, razziali, linguistiche, il corporativismo utilizzato in territori dove le differenze maggiori tra la popolazione sono d'origine economica⁷¹. Il Kosovo rientrerebbe senza dubbio tra i casi ricompresi nel primo modello; dunque l'autore suggerisce come si possa prendere ad esempio il caso dei Paesi Bassi, dove la società civile, suddivisa in segmenti sociali, si presenta altamente mobilizzata in strutture organizzative separate, favorite anche dalla separazione geografica che distanzia i vari gruppi sociali⁷². Questa tesi potrebbe essere accettata e corrispondere al tentativo che di fatto le autorità UNMIK stanno impiegando nell'opera di ricostruzione, ma pure non sembra finora che siano stati pubblicati documenti ufficiali che contengano tali intenti, né sia emersa una prassi che dia fondamento a siffatte teorie.

Si noti bene, l'amministrazione del Kosovo rappresenta un precedente di incredibile importanza, poiché, per la prima volta le N.U. sono chiamate ad una amministrazione ad interim senza connotati politici o istituzionali definiti: ciò che le autorità internazionali compiono oggi in Kosovo

⁷⁰ Cfr. Samuel H. Barnes, *The Contribution of...*, Supra, Nota 32, pag. 97

⁷¹ *Ibidem*

⁷² *Ibidem*

costituisce, o potrebbe costituire nel prossimo futuro, un precedente al quale i successivi commentatori potrebbero rifarsi per modellare opportunamente le prossime missioni. Stabilire oggi che la democrazia ha il prestigio e l'autorità per imporsi come modello governativo a livello planetario significa avere la possibilità di farne uso e di introdurlo in quei territori dove la sua mancanza genera instabilità e conflitto.

Ancora però non ci si è chiesti se invece sia, al contrario, il rispetto delle tradizioni giuridiche e istituzionali del paese amministrato a dover prevalere, e se questo, infondo, sia il primo passo verso la pacificazione e la stabilizzazione dei territori governati dalle autorità internazionali. Ci sentiamo di dover protendere per questo secondo argomento.

3) Documenti ufficiali EU

L'ultima osservazione inerente al mandato della missione che dobbiamo indicare riguarda il contenuto dei regolamenti di provenienza UE analizzati⁷³: permane nel senso delle parole una sensazione di pressione esercitata dagli organi comunitari nella costituzione di istituti e autorità⁷⁴ kosovare; il che è in linea con lo sviluppo delle politiche comunitarie di allargamento ad est e più in generale con il perseguimento degli obiettivi

⁷³ Cfr. EC Council Regulation No. 1080/2000 e EC Council Regulation No. 2666/2000

⁷⁴ Si veda ad esempio quanto riportato dal Regolamento del Consiglio (EC) No. 2666/2000 all'Art. 2^a, per il contenuto del quale si rimanda a quanto riportato al Cap. II, paragrafo II-D.

propri del trattato istitutivo, ma potrebbe confliggere invece col mantenimento di pace e sicurezza internazionali e ancora potrebbe non prendere in considerazione la volontà stessa della popolazione, le cui condizioni, ricordiamo, di mancato godimento di diritti civili e politici hanno legittimato inizialmente la costituzione dell'amministrazione internazionale. Quanto poi l'opera dell'Unione Europea sia comunque vincolata dalle decisioni UNMIK, si misura nelle cifre relative ai fondi stanziati attraverso il pilastro di spettanza e, al contrario, attraverso gli aiuti erogati dall'autonoma Agenzia Europea per la Ricostruzione, mediante la quale, abbiamo visto⁷⁵, passa la gran parte dei finanziamenti europei.

Paragrafo IV-D.

Limiti della normazione UNMIK e diritto internazionale.

1) Regolamenti UNMIK

Un primo ordine di conclusioni che c'è dato di poter trarre riguarda l'analisi complessiva dei regolamenti UNMIK riportati nel terzo capitolo, vera base di partenza per la successiva discussione incentrata sulla sussistenza di limiti normativi, e sull'eventuale rispondenza o meno a questi, della legislazione esaminata. La prima, e generalmente già enunciata, osservazione relativa alle norme contenute nei regolamenti, concerne la generosa quantità dei poteri d'intervento del Rappresentante

⁷⁵ Cfr, Cap. II, parag. II-D

Speciale proprio in quelle istituzioni che, al contrario, dovrebbero garantire partecipazione popolare e autonomia. I dubbi maggiori riguardano l'amministrazione della giustizia, dove i magistrati vengono nominati e rimossi dall'SRSG⁷⁶, l'accentramento del potere legislativo e giudiziario in un'unica autorità⁷⁷, che contravviene al principio della separazione e indipendenza dei poteri statuali, e più in generale la possibilità per un'autorità internazionale di disapplicare una norma interna giudicandola non conforme ai diritti umani⁷⁸, non stabilendo a priori neanche un elenco delle norme in possibile contrasto, né palesando quali siano stati i criteri d'individuazione delle suddette norme: situazione questa che apre la strada a possibili arbitrii e che genera confusione riguardo alle norme di legge applicabili. Di scarsa rilevanza sembrano poi commissioni o enti del genere esaminato nella *Advisory Joint Commission*⁷⁹ o nella *Media Appeals Board*⁸⁰, dove, nell'una, la commissione si riunisce su richiesta dell'organo stesso che dovrebbe informare, con ovvi dubbi riguardo all'efficacia della propria azione, nell'altra il proprio carattere indipendente viene stravolto e vanificato dalla nomina e revoca dei suoi membri da parte dell'esecutivo.

⁷⁶ Cfr. UNMIK Regulation 1999/7

⁷⁷ Cfr. UNMIK Regulation 1999/1

⁷⁸ Cfr. UNMIK Regulation 1999/24

⁷⁹ Cfr. UNMIK Regulation 1999/7

⁸⁰ Cfr. UNMIK Regulation 2000/36

Talvolta poi, le finalità di certezza e celerità nella risoluzione delle dispute giudiziali finiscono col prevalere sul diritto ad un secondo grado di giudizio, come avviene nel caso della Commissione di Rivendica delle Abitazioni e della Proprietà⁸¹, unico organo giudiziario competente nella trattazione di cause aventi ad oggetto azioni di rivendica mobiliari e immobiliari, che non prevede una revisione delle proprie decisioni né la possibilità, per altra corte o tribunale, di ricevere ricorsi o domande d'appello.

Se ancora si guarda al livello partecipativo popolare nella ormai non più operante JIAS (*Joint Interim Administration Structure*)⁸², si noterà come sostanzialmente esso si mantenga piuttosto basso, per non dire formale, rinvenendosi semmai per i rappresentanti locali la mera facoltà di proporre raccomandazioni al Rappresentante Speciale e ancora l'esplicito vincolo costituito dalla *Commissione sulla Sicurezza* nei rapporti intercorrenti tra IAC (*Interim Administration Council*) e KTC (*Kosovo Transitional Council*).

Passando al gravoso tema della responsabilità delle autorità internazionali nel compimento del mandato ricevuto, il nostro studio tende a registrare procedure che di fatto vanificano ogni controllo sull'operato di queste. Certamente manchevole negli strumenti d'indagine e soprattutto estremamente lacunoso dal punto di vista sanzionatorio è il regolamento

⁸¹ Cfr. UNMIK Regulation 1999/23 e UNMIK Regulation 2000/60

⁸² Cfr. UNMIK Regulation 2000/1

che istituisce la figura dell'Ombudsperson⁸³, unica autorità competente alla ricezione di domande di risarcimento in ipotesi d'abuso di potere da parte delle autorità centrali o locali. L'idea dell'istituzione dell'Ombudsperson quale ente atto alla raccolta di ricorsi per presunti abusi e illegittimità non è nuova: già ai tempi di UNOSOM s'era registrata la necessità di una sua costituzione, per far cessare l'idea nella popolazione che le autorità delle N.U. fossero "al di sopra della legge"⁸⁴, e anche in Bosnia Erzegovina le autorità internazionali avevano creato un Ombudsperson presso la *Human Rights Chamber*⁸⁵, sebbene il successivo *Brahimi Report*⁸⁶ non prendeva in considerazione quest'organo e il suo sviluppo restava relegato a progetti di iniziativa non governativa⁸⁷ che tutt'ora risultano poco influenti nello sviluppo di questa istituzione. Se a questo si aggiunge l'analisi delle disposizioni di cui al Reg. 2000/47⁸⁸, il margine delle responsabilità penali e civili del personale amministrativo s'assottiglia fino quasi a scomparire, prevedendo questo regolamento l'immunità funzionale per il personale KFOR e UNMIK, le loro proprietà,

⁸³ Cfr. UNMIK Regulation 2000/38

⁸⁴ Cfr. *The Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Operation in Somalia (UNOSOM)*, aprile 1992 - marzo 1995, parag. 57, disponibile al sito: www.un.org/Depts/dpko/lessons/somalia.htm

⁸⁵ Cfr. *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina with Annexes, (Dayton Agreement)*, Parigi, 14 dicembre 1995, Annesso 6

⁸⁶ Cfr. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)*, del 21 agosto 2000, UN Doc. A/55/305-S/2000/809

⁸⁷ Cfr. Guglielmo Verdirame, *UN Accountability for Violations of Human Rights*, PhD Thesis, London School of Economics (di prossima pubblicazione presso *Oxford University Press*, 2002), pag. 249

⁸⁸ Sullo status, privilegi e immunità del personale UNMIK e KFOR in Kosovo

fondi e vantaggi; immunità che diventa personale nel caso del Rappresentante Speciale e degli alti ufficiali UNMIK⁸⁹. La norma consuetudinaria che conferisce l'immunità al personale ONU in missioni di peacekeeping, nel nostro giudizio, sembra estendersi questa volta fino a ricomprendervi istituzioni estranee alle stesse N.U. (la KFOR), e allargarsi oltremodo, fino a garantire, in alcuni casi, un'immunità personale e completa e a non prevedere neanche la possibilità dell'arresto in flagranza di reato. Conseguenti interrogativi sulle responsabilità scaturenti dall'esito dell'operato delle istituzioni UNMIK, guardando al conseguimento o meno degli obiettivi prefissati, al tempo impiegato nell'opera e ai costi sociali patiti, non sembrano trovare risposta, né tantomeno risultano essere stati formulati, talché dobbiamo supporre che non sia prevista a nessun livello e in nessun grado una responsabilità concernente il fine delle "obbligazioni" assunte dalle autorità internazionali all'atto della loro investitura amministrativa⁹⁰.

Norme che, a nostro giudizio, sembrano orientate verso un auspicato sviluppo democratico delle istituzioni, come quelle contenute nel Reg. 1999/22⁹¹ ovvero nel Reg. 2000/20⁹², sembrano in contrasto con la

⁸⁹ Cfr. UNMIK Regulation 2000/47

⁹⁰ Cfr. Marcus G. Brand, *Institution – Building and Human Rights Protection in Kosovo in the Light of UNMIK Legislation*, in *Nordic Journal of International Law*, Vol. 70, No. 4, 2001, pagg. 461 e ss.

⁹¹ Sulla registrazione e operatività delle Organizzazioni Non Governative in Kosovo

⁹² Che alla Sezione 7 costituisce una Divisione d'Appello con il compito di ricevere ricorsi per erronea determinazione delle imposte e delle more irrogate dalla "Tax Administration"

possibilità, tuttora prevista⁹³, per le autorità di pubblica sicurezza, di allontanare temporaneamente, di impedire l'accesso ad un'area e fin'anche di detenere individui sospettati di preparare azioni inerenti all'odio etnico ovvero al turbamento dell'ordine pubblico e all'istigazione al non rispetto della legge, senza possibilità di contestazione degli addebiti, né di revisione giudiziale del provvedimento.

Complessivamente quindi la nostra analisi sui regolamenti non può dirsi estranea al ritrovamento di quelle, che nel nostro giudizio, rimangono contraddizioni e negazioni di basilari principi giuridici e processuali. Dubbi sorgono sulla coincidenza di simili lacune con iniziative volte alla progressiva partecipazione della classe politica locale al processo decisionale e più generalmente all'introduzione di istituzioni a base democratica e rispettose dei diritti dell'uomo.

2) Constitutional Framework

Il secondo ordine di limiti esaminati si riferiva allo studio del Constitutional Framework e alle disposizioni in esso contenute. Fin dall'inizio ciò che appare agli occhi del lettore è quella che sostanzialmente rispecchia i caratteri propri d'una carta costituzionale, prevedendo principi, organi e norme di funzionamento, ma mancando

⁹³ Cfr. UNMIK Regulation 1999/2

della disposizione fondamentale, quella che collega l'ipotetica carta ad una entità statale. Mai si cita, negli articoli contenuti, la parola "stato", né mai si fa menzione dell'appartenenza del Kosovo alla Repubblica Federale Jugoslava⁹⁴. Secondo alcuni⁹⁵, il C.F. rappresenta un documento di "carattere costituzionale", destinato a governare il funzionamento delle Provisional Institutions kosovare: non possiamo che accostarci a certe concettualizzazioni, che in verità appaiono ovvie e non esenti dalla critica secondo cui qualunque carta costituzionale può annoverare tra le sue disposizioni il funzionamento degli organi statuali oppure rimetterlo a norme di legge inferiori. Molto più interessante risulta la scriminante costituita dal fatto che il C.F. non si presenta quale norma più alta dell'ordinamento kosovaro, ma si presenta gerarchicamente equiparata ad ogni altro regolamento UNMIK⁹⁶. Potremmo paradossalmente immaginare l'abrogazione per incompatibilità con regolamenti successivi e la repentina cessazione dall'ufficio di parlamentari e ministri. Non solo, il Rapporto del Segretario Generale del 12 luglio 1999⁹⁷ (principio ribadito anche nel successivo SRSGR 1999/1) afferma come i regolamenti pubblicati dall'SRSG rimangano in vigore finché non abrogati da successivi regolamenti o sospesi da norme emanate da un'autorità

⁹⁴ Cfr. Franz Lothar Altmann, *The Status of Kosovo*, in *What status for Kosovo?*, Chaillet Paper #50, Institute for Security Studies of WEU 2001, October 2001, parag. II.2, disponibile al sito: www.iss-eu.org/public/publie.html

⁹⁵ Cfr. Carsten Stahn, *Constitution Without...*, *Supra*, Nota 37, pag. 543

⁹⁶ Cfr. Carsten Stahn, *Constitution Without...*, *Supra*, Nota 37, pag. 546

⁹⁷ Cfr. Report of the Secretary General..., *Supra*, Nota 51, parag. 41

transitoria stabilita a seguito delle elezioni politiche: ebbene, questo potrebbe portare ad un insanabile paradosso, con due autorità legislative (SRSG e Assemblea Kosovara) perfettamente legittimate all’emanazione di atti aventi forza di legge nelle stesse materie. Potrebbe forse essere questa la ragione per cui il Rappresentante Speciale mantiene saldo nelle proprie mani il diritto di sciogliere l’assemblea e indire nuove elezioni⁹⁸, anche se vincolato parzialmente dall’incidenza che questo provvedimento avrebbe sulla consistenza del budget della missione.

Il titolo completo del Reg. 2001/9 è Constitutional Framework for Provisional Self Government e questo riferimento all’auto – governo è sensibilmente più forte rispetto alla “self administration”⁹⁹ della Risoluzione 1244, accelerando così quella che è stata definita da alcuni, un altro passo verso la secessione di fatto del Kosovo dalla FRY¹⁰⁰. Altri affermano come il C.F. caratterizzi il passaggio da un puro protettorato ad una unità politica auto – amministrata, diventando di fatto una democrazia parlamentare¹⁰¹: espressione, a nostro parere, eccessivamente energica e che potrebbe forse essere meglio corretta in: un passo nella direzione di un passaggio ad una unità politica auto – amministrata. Questo stante anche il

⁹⁸ Cfr. C.F. Cap. 8.1 (b)

⁹⁹ Cfr. UNSCR 1244, Preamble

¹⁰⁰ Cfr. Aleksandar Simic, *Süüd – deutsche Zeitung*, 16 giugno 2001

¹⁰¹ Cfr. Franz Lothar Altmann, *The Status of Kosovo...*, Supra, Nota 94

carattere provvisorio delle istituzioni create e la mancanza di alcuna limitazione ai poteri governativi¹⁰², solitamente carattere distintivo di qualunque carta costituzionale.

Se poi la nostra attenzione si sposta sull'argomento riguardante la prassi delle Nazioni Unite di emanare statuti dalle caratteristiche simili a vere e proprie costituzioni, troveremo come il Constitutional Framework sia, nella realtà, il primo documento di questo genere, rinvenendosi in pochi altri progetti statutari dei precedenti ipotetici, poiché dopo essere stati concepiti, non hanno mai ricevuto un'applicazione pratica. Ci si riferisce, nello specifico, allo *Statuto Permanente sul Libero Territorio di Trieste*¹⁰³, al progetto di *Costituzione della Città di Danzica*¹⁰⁴ e allo *Statuto per la Città di Gerusalemme*¹⁰⁵. Di pochi giorni precedente al C.F., il Regolamento UNTAET 2001/2¹⁰⁶ istituiva un'assemblea costituente col compito di preparare una costituzione democratica per Timor Est. Possiamo affermare quindi come questa tendenza all'emanazione di norme a carattere costituzionale rappresenti un'esperienza nuova per le autorità amministrative ONU, che solo nella più recente prassi mostra esempi d'una propria applicazione pratica.

¹⁰² Cfr. Carsten Stahn, *Constitution Without...*, Supra, Nota 37, pag. 548

¹⁰³ Cfr. Cap III, parag. III-C, sez. 2-III

¹⁰⁴ Cfr. Cap III, parag. III-C, sez. 2-II

¹⁰⁵ Cfr. Statute For the City of Jerusalem, approved by the Trusteeship Council at the eighty-first Meeting on 4 April 1950.

¹⁰⁶ Cfr. UNTAET Regulation 2001/2 on the Election of a Constituent Assembly to Prepare a Constitution for an Independent and Democratic East Timor, del 16 marzo 2001

Interrogandoci quindi sulla legittimità dell'azione delle N.U. riguardo a questa questione, possiamo affermare che non si rinviene alcuna norma consuetudinaria che consenta l'adozione di certi provvedimenti, sebbene non vi sia altra norma che dichiarare il contrario, che cioè ne proibisca l'utilizzo, trovandosi semmai alcuni archetipi in vecchi progetti costituzionali, anche se datati e mai essenzialmente attuati. Certo risulta difficile conciliare la sempre presente sovranità jugoslava sul Kosovo con l'emanazione di norme a carattere costituzionale che prevedono la creazione di organi istituzionali parlamentari e governativi, ma, per meglio comprendere in quale verso si sia convogliata l'opera delle autorità internazionali, forse occorre premettere come in passato, prima della legislazione discriminatoria del 1989, e a seguito della Costituzione Federale Jugoslava del 1974¹⁰⁷, il Kosovo avesse una propria assemblea e già godesse del diritto alla rappresentanza diretta nel parlamento federale, nella presidenza e nella corte costituzionale federale¹⁰⁸, come fino dagli Accordi di Rambouillet fosse prevista un'assemblea kosovara con legislazione esclusiva su alcune importanti materie¹⁰⁹. Nella sostanza quindi, non si è provveduto solamente a ripristinare lo status

¹⁰⁷ Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia del 1974

¹⁰⁸ Costituzione della..., *Supra*, Nota 107, Art. 271

¹⁰⁹ Cfr. Interim Agreement for Peace and Self – Government in Kosovo (Rambouillet Accord), *Supra*, Nota 4, Cap. I, Art. II(5)

rappresentativo della popolazione kosovara precedente a quella legislazione che viene definita come discriminatoria, ma si è andati oltre, concedendo alle istituzioni provvisorie poteri più ampi, che piuttosto che con la situazione successiva alla costituzione del 1974, andrebbero paragonati con le disposizioni contenute negli Accordi di Rambouillet.

Successivi e conseguenti ragionamenti porterebbero a considerare la condizione giuridica del Kosovo come quella di una delle Repubbliche componenti la Federazione Jugoslava.

3) Diritto umanitario e consuetudinario

Per ciò che concerne la valutazione del rispetto del limite umanitario nell'opera delle istituzioni amministrative, sicuramente assistono la nostra analisi i contenuti delle reviews pubblicate dalla Sezione Monitoraggio del Sistema Giuridico dell'OSCE, di cui abbiamo già dato conto al capitolo III¹¹⁰. Rileviamo subito come, mentre ci si aspetterebbe da un'autorità militare, quale la KFOR, una certa osservanza del diritto umanitario¹¹¹ (osservanza, che, come riportato, sovente è venuta meno), perplessità suscita il mancato rispetto di norme fondamentali da parte delle alte cariche UNMIK. Ci si riferisce a agli ordini di custodia adottati dal Rappresentante Speciale, nei quali manca la possibilità per l'arrestato di

¹¹⁰ Cfr. Cap. III, parag. III-C, sez. 1

¹¹¹ Alcuni autori citano come controverso il dovere di rispetto dei diritti umani da parte della KFOR (Cfr. ad es. Marcus G. Brand, *Institution – Building...*, Supra, Nota 90, pag. 466). Da parte nostra sentiamo di poter affermare l'esistenza di questo dovere di rispetto come proveniente direttamente dai paragrafi della Risoluzione 1244 inerenti ai compiti della presenza militare di sicurezza (Cfr. UNSCR 1244 (1999) parag. 9)

contestare nel merito gli addebiti e la legittimità del provvedimento¹¹².
Conviene poi dare conto dei procedimenti giuridicamente discutibili quali quelli che si verificano nei casi in cui, al rilascio dell'arrestato su pronuncia giudiziale, segue un nuovo ordine d'arresto, questa volta per ordine esecutivo dell'SRSG, al quale fa seguito un controllo di legittimità da parte d'una Commissione¹¹³ convocata dallo stesso Rappresentante Speciale, i cui membri sono nominati e rimossi dal medesimo, secondo un iter che vede quindi l'autorità controllata avente capacità d'ingerenza nell'esercizio del controllo. La denuncia di violazione degli Artt. 5 e 9, rispettivamente dell'ECHR e dell'ICCPR¹¹⁴, merita d'essere condivisa e s'accompagna ai dubbi suscitati da questo generale potere giudiziario dell'SRSG, che sembra interferire col normale lavoro svolto dalla magistratura e creare una doppia giurisdizione per gli stessi casi. Convincenti sono, nella nostra opinione, i ragionamenti svolti al Cap. III¹¹⁵ sull'obbligo, per la KFOR, di rispettare il diritto umanitario nel corso delle proprie operazioni: pertanto si rimanda alla lettura di quanto già riportato su questo argomento.

¹¹² Cfr. Cap. III, parag. III-C, sez. 1.a

¹¹³ *Ibidem*

¹¹⁴ *European Court of Human Rights e International Covenant on Civil and Political Rights*. Infatti l'Art 5 ECHR e l'Art 9 ICCPR statuiscono in essenza che una persona può essere privata della propria libertà solo per motivi e in accordanza con le procedure stabilite dalla legge (Cfr. *Kosovo Review of the Criminal Justice System*, October 2001, Cap. 2, Sez. 4, Parag. II) : certo un ordine esecutivo esula da questa previsione.

¹¹⁵ Cfr. Cap. III, parag. III-C, sez. 1.b

Il diritto consuetudinario, in materia di amministrazioni transitorie, è ricco di spunti di studio: alla maggioranza degli autori¹¹⁶, che considera la vicenda del Kosovo come assolutamente senza precedenti nella storia delle missioni di peacekeeping, si contrappongono altri¹¹⁷ che invece giudicano gli ampi poteri di cui gode l'amministrazione UNMIK come un'evoluzione rispetto a situazioni che si sono sempre presentate in diritto internazionale. Wilde¹¹⁸, ad esempio, divide le missioni di pacificazione a seconda che si pongano *problemi di sovranità* o *problemi di governo*¹¹⁹, e inserisce l'amministrazione in Kosovo nel secondo dei gruppi in questione.

La nostra analisi al contrario porta a ritenere che altro sia il carattere originale e originario dell'UNMIK: quello di *una amministrazione che lega la propria legittimazione solo e soltanto alla risoluzione del Consiglio di Sicurezza che la istituisce*, prescindendo dal consenso jugoslavo alla sua realizzazione, che è venuto solamente in base alle

¹¹⁶ Cfr. ad es. Carsten Stahn, *International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Development, and Challenges ahead*, in *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Rechts und Völkerrecht (ZaöRV)*, Vol. 61, No. 1, 2001; Guglielmo Verdirame, *UN Accountability for Violation of Human Rights*, PhD Thesis, London School of Economics, 2002 (di prossima pubblicazione presso *Oxford University Press*, 2002); Michael J. Matheson, *United Nations Governance...*, Supra, Nota 1. In particolare Stahn riporta una partizione delle missioni d'amministrazione ad interim ONU della quale ci siamo serviti come impianto stabile su cui costruire la nostra dissertazione. Egli è l'unico a suddividere le missioni in gruppi a seconda del maggiore o minore coinvolgimento nei poteri amministrativi, risultando più facile la ricostruzione dell'ipotetica norma consuetudinaria che legittimerebbe i poteri governativi internazionali. Tutti gli autori citati considerano comunque il Kosovo come non avente precedenti nella storia delle amministrazioni transitorie, soprattutto vista l'ampiezza dei poteri in mano alle autorità internazionali.

¹¹⁷ Cfr. Ralph Wilde, *From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration*, in *American Journal of International Law*, Vol. 95, No. 3, July 2001. Wilde nomina le amministrazioni territoriali come "ITA", *International Territorial Administrations*, e fa risalire la loro costituzione ad un originario e unico problema politico, da cui si originerebbero le due questioni prospettate nel paragrafo corrente. La sola divisione che W. traccia riguarda quindi questi due sottoinsiemi, parti d'un unico grande gruppo superiore che li contiene.

¹¹⁸ Ralph Wilde, Trinity College, Cambridge University, UK (rgw25@cam.ac.uk)

¹¹⁹ Cfr. Ralph Wilde, *From Danzig to...*, Supra, Nota 117, pag. 583 e ss.

clausole d'un trattato armistiziale, al termine d'una azione bellica che la maggior parte della dottrina¹²⁰ giudica tutt'oggi illegittima, comunque compiuta al di fuori delle norme procedurali della Carta delle N.U. In tutti gli altri casi¹²¹ analizzati invece, sempre sussisteva un formale accordo di pace tra le fazioni in lotta, che legittimava *a priori* la presenza internazionale sul campo; presenza che successivamente veniva formalizzata attraverso l'adozione di una risoluzione del C. di S. a riguardo¹²²: in Kosovo è accaduto invece che buona parte degli stessi Paesi componenti l'organizzazione regionale¹²³, parte del suddetto accordo armistiziale (e cioè il *Military Technical Agreement*), abbiano poi promosso questa amministrazione ad interim attraverso le N.U., in tal modo stravolgendo il consuetudinario iter istitutivo e aprendo la strada ad una nuova prassi, che vede la possibilità dell'affermazione di amministrazioni internazionali *a prescindere dalla libera volontà espressa dallo stato di cui il territorio amministrato è parte*, risolvendosi, quest'atto volontaristico statale, nell'effetto di una coazione imposta

¹²⁰ Su tutti, Bruno Simma, *Nato and the Use of Force: Legal Aspects*, Policy Roundtables organized by the United Nations Association of the U.S.A. in New York and Washington, D.C., on 11 and 12 March 1999; disponibile al sito: www.ejil.org/journal/Vol10/No1/ab1.html

¹²¹ E ci si riferisce qui solamente alle missioni componenti il gruppo a cui, nel terzo capitolo, abbiamo ascritto il Kosovo, formato da: Amministrazione del Libero Territorio di Trieste, UNTEA (United Nations Transitional Executive Authority), UNPROFOR, UNITAF, UNOSOM I e II (Missioni delle N.U. in Somalia), UNTAES (United Nations Transitional Administration for East Slavonja).

¹²² S'è già provveduto a dare menzione delle risoluzioni legittimanti le missioni nel corso della trattazione dei limiti consuetudinari (Cap. III, paragraf. III-C, sez. 2); si rimanda pertanto il lettore a quanto precedentemente riportato.

¹²³ La NATO

dalle stesse forze parte dell'intervento militare come della successiva amministrazione civile¹²⁴. Secondo questa ricostruzione, se realmente il Kosovo divenisse indipendente, trasformandosi di fatto questa amministrazione ad interim in un'amministrazione transitoria, avremmo legittimato la possibilità per le N.U. di influire definitivamente sull'indipendenza di territori parte di stati nazionali: un'ingerenza di questa portata nell'autorità interna di un paese porterebbe a riformulare ed intendere il concetto stesso di *sovranità*¹²⁵.

4) Status giuridico internazionale

Abbiamo creduto di poter rintracciare il cuore del problema, riguardo ai limiti dell'amministrazione UNMIK, nella questione circa il suo status giuridico, alla luce del diritto internazionale. Abbiamo espresso questa convinzione, in ultimo, all'inizio del presente capitolo e abbiamo già specificato come l'esame di questi limiti vincoli decisamente tutti gli altri ordini di limiti già fissati: intendiamo ora darne un'analisi esaustiva.

¹²⁴ Naturalmente non esiste una perfetta coincidenza tra i paesi membri della NATO e del Consiglio di Sicurezza delle N.U. Notiamo però come la maggior parte dello sforzo bellico nella campagna aerea contro le forze serbo – jugoslave sia stata sostenuta da Stati Uniti, Regno Unito e Francia, tre dei cinque membri permanenti del Consiglio; come la presenza russa (altro membro permanente) si sia sostanziata nell'improvvisa, quanto giuridicamente di difficile definizione, "partecipazione militare" al contingente KFOR ed essa sia comunque membro dell'OSCE (tenutaria del terzo pilastro della missione); come la maggioranza degli altri paesi NATO sia parte attiva dell'Unione Europea, responsabile della ricostruzione economica. Sostanzialmente quindi, quasi tutti i paesi membri dell'organizzazione regionale che ha condotto gli attacchi aerei sulla Jugoslavia risultano ora coinvolti nell'amministrazione civile. Questo particolare, nella nostra opinione, non può essere sottaciuto, se si vuol fornire una ricostruzione giuridica realmente rispondente alla dimensione fattuale degli avvenimenti in corso.

¹²⁵ Sul cambiamento del concetto di sovranità e statualità, proprio in ordine alla situazione in atto in Kosovo, si veda: Marta Dassù, *Statehood and Sovereignty – regional and internal dynamics in Kosovo's future*, in *What status for Kosovo?*, Chaillot Paper #50, Institute for Security Studies of WEU 2001, October 2001; e anche Ralph Zacklin, *Beyond Kosovo: The United Nations and the Humanitarian Intervention*, in *Virginia journal of International Law*, Vol. 41, No. 4, Summer 2001.

Contrariamente a quanto affermato dalla maggior parte degli autori¹²⁶, allo stato attuale, nelle nostre opinioni, il Kosovo è suscettibile di essere ricondotto a tutte e tre le figure giuridiche internazionali analizzate¹²⁷. Data la mancanza d'una figura di riferimento ufficiale, abbiamo trovato come, il Kosovo partecipi di caratteri che ben si prestano ad un'ampia gamma di definizioni. Nel nostro giudizio tuttavia, il regime di amministrazione fiduciaria incarna i tratti distintivi dell'UNMIK più delle altre. Ciò che forse impedisce una piena identificazione del *trusteeship system* con l'amministrazione ONU in Kosovo è l'interpretazione di quella norma della Carta delle N.U.¹²⁸ che prevede la possibilità di una sottoposizione volontaria a tale regime da parte del paese in cui il territorio amministrato è inserito, avendo già, da parte nostra, enunciato le ragioni delle nostre perplessità sul carattere volontaristico della scelta jugoslava. Per il resto, il parallelismo tra i documenti ufficiali UNMIK e

¹²⁶ Ogni autore citato ha, nei propri scritti, dato una definizione approssimativa dello status giuridico del Kosovo per come amministrato dalle N.U. La maggior parte della dottrina allinea le proprie tesi, con qualche distinguo, a quella che definisce il Kosovo un protettorato internazionale (Cfr. ad es. Carsten Stahn, *International Territorial...*, Supra, Nota 116; Franz Lothar Altmann, *The Status of...*, Supra, Nota 95; Outi Korhonen, *International Governance...*, Supra, Nota 5); altri ritengono invece si tratti d'una situazione simile a quella d'un territorio in amministrazione fiduciaria (Cfr. Clive Baldwin, Coordinator, Analysis and Reporting, Office for Human Rights/Rule of Law, OSCE Mission in Kosovo, E – mail inviata all'autore il 5/12/2001); alcuni invece, non trovando rispondente, nei fatti, nessuna delle figure tradizionali, propendono per un'occupazione di fatto (Michael Geistlinger, *Pravni status Kosova prema Rezoluciji 1244 (1999) Saveta bezbednosti UN*, in *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nisu*, Vol. XXXVIII-XXXIX, Nis, 1998/99).

¹²⁷ Ci si riferisce a protettorato internazionale, territorio occupato e territorio in amministrazione fiduciaria.

¹²⁸ Cfr. UN Charter, Art. 77 (c)

gli articoli della Carta¹²⁹ sembra davvero rispondente. Inoltre questa è l'ipotesi che più facilmente farebbe da sostegno alla produzione normativa UNMIK, in quanto questa figura non soffre altre limitazioni che quelle imposte dal proprio mandato: basterebbe argomentare (come s'è ampiamente fatto) la rispondenza dei regolamenti del Rappresentante Speciale al mandato ex Ris. 1244.

La discussione sullo status futuro del Kosovo è una questione ancora aperta: sicuramente ogni sviluppo della condizione in questione vincolerà le successive analisi sui limiti amministrativo – legislativi. La recentissima formazione del nuovo governo¹³⁰ e del presidente del Kosovo¹³¹ spingono verso ipotesi più independentiste che autonomiste, mentre la dottrina sembra divisa sull'esito politico della regione, mostrando posizioni che vanno dall'indipendenza, alla cantonizzazione, al rinvio del problema finquando la situazione di tensione sociale non sarà cessata¹³².

¹²⁹ Prodotto al Cap. III, paragrafo III-D, sez. 3

¹³⁰ Presieduto da Bajran Rexhepi, del Partito Democratico del Kosovo. L'accordo sulla formazione del governo è intervenuto solamente il 28 febbraio 2002; a tutt'ora non tutti i ministri sono stati nominati e il partito serbo non sembra partecipare alle nomine, anche se si riserva di proporre il candidato alla nomina del ministro dell'agricoltura. (Cfr. Assistant Secretary – General briefs security on recent events in Kosovo, including agreement on Provisional Government, return of Albanian prisoners, Security Council 4498th Meeting (AM), UN press release SC/7340, del 27 marzo 2002, pag. 2)

¹³¹ Trattasi di Ibrahim Rugova, della Lega Democratica del Kosovo (Cfr. Assistant Secretary – General briefs security on recent events in Kosovo, including agreement on Provisional Government, return of Albanian prisoners, Security Council 4498th Meeting (AM), UN Press Release, del 27 marzo 2002, SC/7340)

¹³² Cfr. *What status for Kosovo?*, edited by Dimitrios Triantaphyllou, Chaillot Paper #50, Institute for Security Studies of WEU 2001, October 2001. Nella raccolta sono pubblicate le analisi dei maggiori esperti della crisi balcanica sugli sviluppi nello status del Kosovo. Alcune posizioni sono incerte e concernono le ipotesi di indipendenza condizionale, autonomia, separazione di fatto, cantonizzazione, piena indipendenza, anche attraverso l'evoluzione della situazione politico – giuridica proveniente dal Constitutional Framework, parlando di un *effetto ingranaggio* sulla decisione politica finale (Cfr. Dana H. Allin, *Unintended Consequences – Managing Kosovo independence*, ibidem). Altre convergono verso una ristrutturazione della federazione jugoslava (Cfr. Jaques Rupnik, *The postwar Balkans and the Kosovo question*, ibidem), altre ancora verso un rinvio del problema ad un più maturo momento storico

5) Kosovo e Timor Est

Di sicuro rilievo per la nostra analisi risulta l'esame delle differenze e delle analogie con la missione delle N.U. a Timor Est. Molte delle osservazioni che sono state presentate nel corso della trattazione¹³³ confermano una generale maggiore linearità giuridica dell'azione delle autorità UNTAET rispetto alle autorità UNMIK. Volendo iniziare dall'intervento militare, finanche quest'ultimo è stato condotto sotto l'egida delle N.U. e ai sensi del Cap. VII della Carta, ovviando a quella serie di critiche di legittimità che hanno circondato l'inizio dei bombardamenti NATO in Kosovo; inoltre, sembra doveroso citare il progressivo, quanto rapido, trasferimento della forza militare internazionale dal comando australiano INTERFET a quello ONU di UNTAET, unificando così, sotto lo stesso comando, presenza civile e militare.

Osservando poi il settore amministrativo civile, abbiamo avuto modo di elogiare la chiarezza con cui già il primo regolamento emanato dal Rappresentante Speciale disciplinava il sistema delle fonti di legge in

(Cfr. Marta Dassù, *Statehood and...*, Supra, Nota 126). La raccolta si chiude con una presunta compatibilità tra l'indipendenza kosovara e la stabilità balcanica, anche attraverso l'assunto che una soluzione diversa, più logica e legittima, ma totalmente impraticabile, certo non porterebbe pace e stabilità alla regione (Cfr. Dimitrios Triantaphyllou, *Kosovo independence and regional stability are not incompatible*, ibidem).

¹³³ Cfr. Cap. III, paragrafo III-E

vigore nel paese e più in generale la rapidità con cui certi particolari e vitali provvedimenti sono stati presi, rispetto al tempo impiegato dalle autorità UNMIK nell'attuazione delle stesse misure. L'esperienza maturata dalle N.U. in Kosovo può aver giocato a favore della missione a Timor, che, forte degli errori e dei successi dell'UNMIK, ha cercato di porre rimedio ai primi e confermare i secondi, ma forse le cause di questo maggiore successo vanno ricercate altrove.

Critiche consistenti si sono avute riguardo alla creazione di anomale figure giudiziarie, come quella dell'*investigating judge*, competente sia per la parte requirente che per quella giudicante, ovvero riguardo ad arresti compiuti per ordine del comando militare, in violazione dei diritti di difesa dell'imputato. Importante e interessante per gli sviluppi che concerne è l'introduzione, in un regolamento¹³⁴ UNTAET, delle disposizioni incluse nello Statuto di Roma sulla Corte Penale Internazionale, nella Convenzione di Ginevra e negli statuti ICTY e ICTR¹³⁵. L'introduzione di norme che comunemente si applicano ai territori occupati, come quelle racchiuse nella Convenzione di Ginevra, offre un ulteriore spunto alla tesi proposta nel terzo capitolo, riguardante lo status di territorio occupato di queste regioni. Qui, per di più, lo status di protettorato o di

¹³⁴ UNTAET Regulation 2000/15 on the Establishment of Panels with Exclusive Jurisdiction over Serious Criminal Offences, del 6 giugno 2000

¹³⁵ Rispettivamente *International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia* e *International Criminal Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of Ruanda*.

amministrazione fiduciaria troverebbe conferme, data la transizione all'indipendenza che caratterizza la missione. L'utilizzo delle norme raccolte nello Statuto di Roma conferma il valore di queste disposizioni, anche all'indomani dell'entrata in vigore, avvenuta di recente, a seguito della 60^a ratifica apposta in aprile.

Riesaminando nuovamente quanto riportato nel paragrafo sulle analogie Kosovo – Timor¹³⁶, appare evidente come le corrispondenze che interessano le due missioni siano puramente funzionali, frutto delle stesse risposte organiche ad esigenze simili, ma non si sostanzino in risultati identici, rinvenendosi, nel caso di Timor Est, una sensibile propensione delle istituzioni verso politiche più chiare e definite, che si riflettono in regolamenti più tempestivi e meno controversi. Significativa appare la partecipazione popolare, con un National Consultative Council che riesce ad ottenere significativi emendamenti al progetto di codice di procedura penale preparato dalle autorità UNTAET, quando invece si è avuto modo di osservare quanto ancora le istituzioni kosovare risentano dell'influsso del personale internazionale. Mentre poi la maggioranza degli autori che hanno trattato delle vicende dell'UNMIK non s'è mai interessato al problema, c'è chi invece, esaminando la missione a Timor Est, ha

¹³⁶ Cfr. Cap. III, parag. IV-E

avanzato dubbi di legittimità circa il compimento di profonde modifiche del quadro istituzionale ad opera delle autorità internazionali, modifiche che, in questo giudizio, dovrebbero competere alle autorità locali insediate in seguito¹³⁷.

Paragrafo IV-E. *Applicable Law in Complex Peacekeeping Situations.*

Il titolo “*Applicable Law in Complex Peacekeeping Situations*” corrisponde ad un importante studio commissionato dalle Nazioni Unite per la definizione di un codice penale e di procedura penale, da utilizzare in operazioni di peacekeeping che comportino la costituzione di un’amministrazione civile del territorio da pacificare, amministrazione, che, come nel caso del Kosovo, comprenda anche la direzione dell’ordinamento giudiziario. Giudichiamo l’utilizzo di questo mezzo estremamente significativo per colmare lacune generate dall’incertezza legislativa che avvolge l’inizio di missioni di tal genere, dove sorgono perplessità in ordine alle leggi in vigore e al sistema delle fonti in atto. Pertanto riteniamo corretto terminare lo studio dell’amministrazione civile con la disamina di un intento propositivo che, nel nostro giudizio, si indirizza verso l’eliminazione di incertezze che portano, fra l’altro, ad arresti, custodie e detenzioni illegittimi.

¹³⁷ Cfr. Suzannah Linton, *Rising From The Ashes: The Creation of a Viable Criminal Justice System in East Timor*, in *Melbourne University Law Review*, Vol. 25, 2001, Cap. 3. parag B-2

Il progetto “*Applicable Law in Complex Peacekeeping Situations*”¹³⁸, è una componente del più vasto *Project on Peacekeeping and the Administration of Justice*, dell’ United States Institute of Peace, e segue le raccomandazioni formulate nel Rapporto Brahimi¹³⁹, riguardanti lo sviluppo di codici ad interim da impiegare in missioni di peacekeeping particolarmente complesse. L’ente coordinatore del progetto, l’ *Irish Centre for Human Rights*, di Galway, Irlanda, ha già organizzato un primo seminario, a cui hanno preso parte studiosi della materia, consulenti legali e un avvocato della marina degli Stati Uniti; il successivo seminario si terrà sempre presso l’ Irish Centre for Human Rights entro giugno 2002, mentre per il successivo ottobre è prevista la pubblicazione finale del codice. Durante il primo seminario è stato deciso che l’esperienza d’un codice ad interim sarebbe stata valutata in tre fasi:

- una fase di sicurezza, dove le corti risultano impossibilitate al funzionamento;
- una seconda fase, di amministrazione internazionale, seguente al ripristino delle corti e all’uso dei codici;

¹³⁸ Tutte le informazioni che si riportano a seguito sono frutto di una corrispondenza diretta con due dei partecipanti al progetto. Trattasi del Prof. William Schabas (Irish Centre for Human Rights, Galway, National University of Ireland) e del suo assistente, il Dott. Clementine Olivier.

¹³⁹ Cfr. *Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in All their Aspects*, U.N. Doc. A/55/305-S/2000/809 , del 21 agosto 2000

- una terza fase, caratterizzata dal passaggio di compiti e funzioni ad un sistema giudiziario autoctono.

Gli ambiti di studio riguardano la creazione di un codice penale, comprensivo di una parte speciale, e di un codice di procedura, seguiti da studi particolari riguardanti il tema delle pene alternative, della custodia cautelare, della protezione delle vittime di crimini, dei poteri spettanti alle forze di polizia. Ai tre tipi di reati centrali (genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra) s'affiancano numerose altre fattispecie definite secondo la giurisprudenza internazionale (tortura, traffico di esseri umani, sequestro di persona, possesso d'armi e d'esplosivi, traffico d'armi, associazione a delinquere, rissa, condotta disordinata, minacce, omicidio, incitamento pubblico all'odio etnico...), anche se finora è mancato un accordo generale sulle fattispecie da inserire. Inoltre il codice, una volta confezionato, sarà suscettibile, nell'utilizzo, di poter essere privato di parti intere di disposizioni o fattispecie, così da poter rendere più flessibile l'impiego e potersi adattare meglio alla situazione contingente. Per ciò che riguarda la parte di procedura, sembra accentuarsi l'ipotesi di un forte ruolo dei giudici per le indagini preliminari, segno d'un ampio uso di procedimenti speciali e di un rafforzamento delle garanzie dell'imputato.

Il codice rappresenta un notevole segno del progressivo interesse della comunità giuridica internazionalistica ai problemi posti da operazioni che



coinvolgono l'amministrazione ad interim di territori. Il carattere di estrema attualità che missioni come quella in Kosovo rivestono, enfatizza l'importanza che ricoprono analisi ed esami di tali argomenti. L'esperienza dell'amministrazione civile delle Nazioni Unite in Kosovo risulta oggi come una pietra miliare e un prezioso precedente per l'utilizzo di questo strumento in futuro, quand'anche contraddizioni, limiti, ambiguità e inosservanze potranno essere facilmente superate qualora si provveda a chiarire, fin dal mandato istitutivo, l'effettivo obiettivo della missione, il fine ultimo del proprio operato, altrimenti generandosi una spirale di incertezze che solo conduce all'indebolimento della fiducia della comunità internazionale nei confronti di questo strumento e dell'opera delle Nazioni Unite tutte.

BIBLIOGRAFIA

(In ordine alfabetico)

Allin D. H., *Unintended Consequences – Managing Kosovo independence*, in *What status for Kosovo?*, Chaillot Paper #50, Institute for Security Studies of WEU 2001, October 2001.

Altmann F. L., *The Status of Kosovo*, in *What status for Kosovo?*, Chaillot Paper #50, Institute for Security Studies of WEU 2001, October 2001.

Barnes S. H., *The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies*, in *American Journal of International Law(AJIL)*, Vol. 95, No. 1, 2000.

Beauvais J. C., *Benevolent Despotism: A Critique of U.N. State Building in East Timor*, in *Journal of International Law and Politics*, Vol. 33, No. 4, 2001.

Betts W. S., Carlson S. N., Gisvold G., *The Post-Conflict Transitional Administration of Kosovo and the Lessons-Learned in Efforts to Establish a Judiciary and Rule of Law*, in *Michigan Journal of International Law*, Vol. 22, No. 3, 2001.

Brand M. G., *Institution – Building and Human Rights Protection in Kosovo in the Light of UNMIK Legislation*, in *Nordic Journal of International Law*, Vol. 70, No. 4, 2001.

Catena M., *La Missione ONU in Kosovo: mantenere o fare la pace?*, in *La Comunità Internazionale*, Vol. LVI, No. 4, 2001.

Chandler D., *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, Pluto Press, 1999.

Conforti B., *Le Nazioni Unite*, Sesta edizione, Cedam Editore, Padova, 2000.

Crook J. R., *The Fiftieth Session of the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 88, No. 1, 1994.

Crook J. R., *The Fifty – first Session of the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 90, No. 1, 1996.



Dassù M., *Statehood and Sovereignty – regional and internal dynamics in Kosovo's future*, in *What status for Kosovo?*, Chaillot Paper #50, Institute for Security Studies of WEU 2001, October 2001.

Dennis M. J., *The Fifty – second Session of the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 91, No. 1, 1997.

Dennis M. J., *The Fifty – third Session of the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 92, No. 1, 1998.

Dennis M. J., *The Fifty – fourth Session of the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 93, No. 1, 1999.

Dennis M. J., *The Fifty – fifth Session of the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 94, No. 1, 2000.

Dennis M. J., *The Fifty – sixth Session of the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 95, No. 1, 2001.

Dennis M. J., *The Fifty – seventh Session of the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 96, No. 1, 2002.

Economic Commission for Europe, *Postwar Reconstruction and Development in South East Europe*, in *Economic Survey of Europe*, 1999 No.2, United Nations New York and Geneva, 1999.

Economic Commission for Europe, *The ECE Economies in Spring 2001: An Overview of the Current Situation and Selected Policy Issues*, in *Economic Survey of Europe*, 2001 No.1, United Nations New York and Geneva, 2001.

Ellis M. S., *The consequence of the Kosovo Conflict on Southeastern Europe*, in *The International Lawyer*, Vol. 34, No. 4, winter 2000.

Frank T. M., *Lessons of Kosovo*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 93, No. 4, October 1999.

Geistlinger M., *Pravni status Kosova prema Rezoluciji 1244 (1999) Saveta bezbednosti UN*, in *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nisu*, Vol. XXXVIII-XXXIX, Nis, 1998/99.

Gerson A., *Peace Building: The Private Sector's Role*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 95, No. 1, 2001.

Heimerl D., Rizopoulos Y., Vukadinovic N., *Contradictions et Limites des Politiques de Reconstruction dans les Balkans*, in *Revue d'études comparatives Est – Ouest*, 2000.

Interventi delle N.U. e Diritto internazionale, a cura di Picone P., Cedam, Padova, 1995.

Kelsen H., *The Law of the United Nations, A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, Stevens & Sons Limited, London, 1951.

Korhonen O., *International Governance in Post – Conflict Situations*, in *Leiden Journal of International Law (LJIL)*, Vol. 14, No. 3, 2001.

Linton S., *Rising From The Ashes: The Creation of a Viable Criminal Justice System in East Timor*, in *Melbourne University Law Review*, Vol. 25, 2001.

Matheson M. J., *United Nations Governance of Postconflict Societies*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 95, No. 1, 2001.

Mazia N., Pech L., *L'administration internationale de la Bosnie – Erzégovine : un modèle pour le Kosovo?*, in *Civitas Europa*, Vol. 4, marzo 2000.

Miner L., Van Baarda T., Sommers M., *Nato and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, in, *Occasional Paper #36*, The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, Providence, U.S. , 2000.

Negri S., *Intervento delle Nazioni Unite nella crisi haitiana e il principio di legittimità democratica nell'ordinamento internazionale*, in *Interventi delle Nazioni Unite e Diritto Internazionale*, Cedam, Padova 1995.



Nelson J., *The Business of Peace: The private Sector as a Partner in Conflict Prevention and Resolution*, Prince of Wales Business Leaders Forum, London, 2000.

Pictet J. S., *The Geneva Convention of 12 August 1949*, Commentary IV, 1958.

Ratner S. R., *The new UN peacekeeping: building peace in lands of conflict after the Cold War*, Basingstoke Macmillan, 1995.

Reisman W. M., *Kosovo's Antinomies*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 3, No. 4, October 1999.

Ronzitti N., *Diritto Internazionale dei Conflitti Armati*, Giappichelli Editore, Torino, 1998.

Rupnik J., *The postwar Balkans and the Kosovo question*, in *What status for Kosovo?*, Chaillot Paper #50, Institute for Security Studies of WEU 2001, October 2001.

Sajo A., *Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe*, in *East European Constitutional Review*, Spring 1998.

Schnabel A., *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*, United Nations University Press, August 2000.

Simic A., *intervista*, in *Süd – deutsche Zeitung*, 16 giugno 2001.

Stahn C., *Constitution Without a State? Kosovo Under the United Nations Constitutional Framework for Self – Government*, in *Leiden Journal of International Law (LJIL)*, Vol. 14, No. 3, 2001.

Stahn C., *International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Development, and Challenges ahead*, in *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Rechts und Völkerrecht (ZaöRV)*, Vol. 61, No. 1, 2001.

Stanh C., *NGOs and International Peacekeeping – Issues, Prospects and Lessons Learned*, in *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Rechts und Volcherrecht (ZaöRV)*, Vol. 61, No. 2/3, 2001.

Strohmeyer H., *Collapse and Reconstruction of a Judicial System, The United Nations Missions in Kosovo and East Timor*, in *American Journal of International Law (AJIL)*, Vol. 95, No.1, 2001.

Triantaphyllou D., *Introduction*, in *What status for Kosovo?*, Chaillot Paper #50, Institute for Security Studies of WEU 2001, October 2001.

Triantaphyllou D., *Kosovo independence and regional stability are not incompatible*, in *What status for Kosovo?*, Chaillot Paper #50, Institute for Security Studies of WEU 2001, October 2001.

Verdirame G., *UN Accountability for Violation of Human Rights*, Cap. IV e V, PhD Thesis, London School of Economics, 2002 (di prossima pubblicazione presso *Oxford University Press*, 2002).

Wilde R., *From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration*, in *American Journal of International Law*, Vol. 95, No. 3, July 2001.

Zacklin R., *Beyond Kosovo: The United Nations and the Humanitarian Intervention*, in *Virginia journal of International Law*, Vol. 41, No. 4, Summer 2001.

Da siti internet:

(In ordine alfabetico, pagine aggiornate al 12 aprile 2002)

Amnesty International

Sito: www.amnesty.org

Amnesty International, *Federal Republic of Yugoslavia (FRY)/ Kosovo: Risk of serious miscarriage of justice in trial of Serbs*, in *Amnesty International Press release*, 20 aprile 2000.

Amnesty International, *Protests the Unlawful Detention of Afrim Zefiri*, in *Amnesty International Press release*, 12 febbraio 2001.

Balkan-exchange

Sito: balkan-info.com



Property Rights are Key to Kosovo's economic Recovery.

Banca Mondiale

Sito: www.worldbank.org

Wolfensohn J. D., *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*, 21 gennaio 1999.

World Bank, *Joint Assessment Mission Report 4*, del 17 dicembre 1999.

Berkeley University

Sito: www.law.berkeley.edu

Social and Economic Development and the Role of the UN, in *Confronting the Issues: Kofi Annan's Q – and – A with Berkley Students*, 20 aprile 1998, Zellerbach Auditorium, UC Berkeley, Los Angeles, U.S.

Business – Humanitarian Forum

Sito: www.bhforum.ch

Annan K., *Message to the Business – Humanitarian Forum*, Ginevra, 27 gennaio 1999.

**Economic Reconstruction
and Development in
South Eastern Europe**

**Sito: [www.seerecon.org/Kosovo/
Kosovo.htm](http://www.seerecon.org/Kosovo/Kosovo.htm)**

Molavi A., *IFC Makes First Investment in Kosovo-Buys 16.7 Percent of Micro Enterprise Bank Ltd.*, IFC Press Release No. 01/149 del 12 marzo 2001.

Transitional Department of Finance and Economy, Joint European Commission and World Bank Office for South East Europe, *Information Note on Two Tracking System for the Reconstruction of Kosovo Transitional Department of Finance and Economy and economy reconstruction Intervention Monitoring System (RIMS) and the Joint Office Donor Database*, February 2002.

World Bank Group, *Transitional Support Strategy for Kosovo Progress Report*, 25 luglio 2000.

World Bank, *Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) (Kosovo), Economic and Social Reforms for Peace and Reconciliation*, 1 febbraio 2001, Vol. I, Cap. II – III, Vol. II, Cap. III – IV.

European Journal of International Law **Sito: www.ejil.org**

Simma B., *Nato and the Use of Force: Legal Aspects*, Policy Roundtables organized by the United Nations Association of the U.S.A. in New York and Washington, D.C., on 11 and 12 March 1999.

Independent International Commission on Kosovo **Sito: www.kosovocommission.org**

Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press, 2000.

Independent International Commission on Kosovo, *The Follow Up, Why Conditional Independence*, Stockholm, 9 September 2001.

International Peace Academy **Sito: www.ipacademy.org**

Chesterman S., *Kosovo in Limbo: “State Building and Substantial Autonomy”*, in *International Peace Academy’s Project on Transitional Administrations*, United Nations Plaza, New York, 2001.

KFOR **Sito: www.kforonline.com**

KFOR Information.

Kosovo News Report, 14 maggio 2001.

Re – entry of FRY Forces into the Ground Safety Zone, in *KFOR News Release*, Pristina, 20 Maggio 2001.

Le Monde Diplomatique **Sito: www.ilmanifesto.it**

Dérens J. A., *Urne Esplosive in Kosovo*, in *Le Monde Diplomatique*, Archivio, Ottobre 2000.

One world **Sito: www.oneworld.org**



Shenkenberg van Mierop E., *NGOs must seriously reflect on their roles following the Kosovo refugee crisis*, in *Balkan news from the field*.

ONU

Sito: www.un.org

Assistant Secretary – General briefs security on recent events in Kosovo, including agreement on Provisional Government, return of Albanian prisoners, Security Council 4498th Meeting (AM), UN Press Release, del 27 marzo 2002, SC/7340.

Gusmão wins East Timor’s first-ever presidency in a landslide, UN declares, in *UN News Centre*, del 20 maggio 2002.

Secretary –General Calls for Security Council Approval of New Follow on Mission in East Timor, in *UN News Centre*, del 26 aprile 2002.

Secretary – General Proposes Global Compact on Human Rights, Labour, Enviroment, in Address on World Economic Forum in Davos, UN Press Release, del 1 febbraio 1999, SG/SM/6881/Rev.1.

UN Secretary – General, *Observance by United Nations forces of international humanitarian law*, New York, 6 Aug. 1999, UN Doc. ST/SGB/1999/13 (1999).

ONU in Kosovo

Sito: www.unmikonline.org

New inclusive approach to reviewing legal system, in *UNMIK Press Release*, 16 Agosto 1999.

UNMIK General Strategy.

OSCE

Sito: www.osce.org

First official Results in Kosovo election announced, in *OSCE latest news releases*, 19 novembre 2001.

Kosovo’s Central Election Commission approves final election results, in *OSCE latest news releases*, 26 novembre 2001.

Legal System Monitoring Section, *Kosovo Review of the Criminal Justice System*, febbraio 2001.

Legal System Monitoring Section, *Kosovo Review of the Criminal Justice System*, ottobre 2001.

Two Kosovo parties fined for political violence and reporting bias, in *OSCE Press Release*, 12 Novembre 2001.

Osservatorio sui Balcani Sito: www.osservatoriolbalcani.org

Guida al Kosovo

Antovic M., Il piano di Covic e le lamentele dei kosovari serbi, *Nis*, 10 luglio 2001.

Radio Free Europe/Radio Liberty Sito: www.rferl.org

Poolos A., *Kosovo: War Crimes Court to Be Established*, 27 aprile 2000.

Stability Pact Sito: www.stabilitypact.org

About the Stability Pact

The Institute for War & Peace Reporting (IWPR) Sito: www.iwpr.net

Balkan Crisis Report, No. 314, February 1, 2001.

UNHCHR Sito: www.unhchr.ch

Indonesian National Commission on Human Rights, National Human Rights Workshop: “Transitional Justice: Defining the Quality of Indonesia’s Future Democracy”, *Surabaya, Indonesia*, 22 – 24 novembre 2000.

Subcommission on Promotion and Protection of Human Rights, Subcommission on Promotion and Protection of Human Rights Begins Debate on Administration of Justice, *53rd session*, 3 August 2001 Morning.

UNHCR Sito: www.unhcr.ch



UNHCR South-eastern Europe Information Notes, Issue 13, 30 novembre 2001.

UNHCR Standing Executive Committee, *The Kosovo Refugee Crisis: An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response*, Ginevra, 1999, EC/50/SC/CRP.12.

Unione Europea

Sito: www.euinkosovo.org

Agenzia Europea per la Ricostruzione, *Relazione alla Commissione, al Parlamento Europeo e al Consiglio*, in *Relazione Annuale*, del 30 luglio 2001, COM(2001)446 definitivo.

European Union, Commitment to Kosovo: The newsletter of the EU Activity in Kosovo, Issue 7.

European Union, Commitment to Kosovo: The newsletter of the EU Activity in Kosovo, Issue 9.

Kosovo, the European Contribution (*The European Union in Kosovo, What is the European union doing in Kosovo?, The Challenge of the EU's financial contribution*).

The Banking and Payment Authority of Kosovo.

UNMIK Police

Sito: www.civpol.org/unmik

United Nations Mission in Kosovo, *Police Press and Public Information Office.*

UNMIK Police F.A.Q., Frequently Asked Questions.

University of Wollongong

Sito: www.uow.edu.au

McDowell C., *Responding the Crisis in East Timor: Relief, Rehabilitation and Sustainable Development*, 2000.

DOCUMENTI CITATI

Agreed Points on Russian Participation in KFOR (Helsinki Agreement), Helsinki, 1 - 18 giugno 1999.

Agreement between the Republic of Indonesia and the Kingdom of Netherlands concerning West New Guinea (West Irian), 15 agosto 1962.

Convenzione di Ginevra del 1949, No. 4, sulla Protezione dei Civili in Tempo di Guerra.

Costituzione della Repubblica Federale Socialista di Jugoslavia del 1974.

Dichiarazione Comune delle CEE dell'8 Aprile 1992, del 19, 20 e 22 agosto 1991.

Dichiarazione dei Ministri degli Esteri degli Stati Membri sulle linee direttrici sul riconoscimento di nuovi Stati in Europa Orientale e in Unione Sovietica, del 17 dicembre 1991.

EC Council Regulation No. 1080/2000 on support for the United Nations Interim Mission in Kosovo (UNMIK) and the Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina (OHR), del 22 maggio 2000.

Eleventh CSO Meeting, Helsinki, May 18 – 21, 1992.

European Court of Human Rights, Jucius vs. Lithuania, 31 luglio 2000.

General Assembly, Committee on Science and Technology, Report on technological strategies for the reconstruction and economic development of south eastern Europe, 21 dicembre 2000, UN Doc. A/8914.

General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina with Annexes, (Dayton Agreement), Parigi, 14 dicembre 1995.

Interim Agreement for Peace and Self – Government in Kosovo (Rambouillet Accord), Rambouillet, 23 gennaio 1999, UN Doc. S/1999/648 (1999), del 7 giugno 1999.

Memorandum of UNSG on the Organization of U.N. Civilian Operation in the Republic of Congo, 11 agosto 1960.

Military Technical Agreement between the International Security Force (“KFOR”) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 9 giugno 1999.

OSCE Permanent Council Decision No. 305, 1 luglio 1999, PC. DEC/305.

Rapporto del Segretario Generale all’Assemblea Generale, del 23 novembre 1994, U.N. Doc. A/49/689.

Rapporto del Segretario Generale sulla Questione di Timor Est, del 5 maggio 1999, UN Doc. A/53/951-S/1999/513.

Rapporto del Segretario Generale sulla situazione ad Haiti, del 31 luglio 1994, U.N. Doc. S/PV.3413.

Rapporto del Segretario Generale sulla situazione in Somalia, del 12 novembre 1993, UN Doc. S/26738.

Rapporto del Segretario Generale sulla situazione in Somalia, del 6 gennaio 1994, UN Doc. S/1994/12.

Regolamenti Annessi alla Convenzione dell’Aia del 1907, No. 4, sul Rispetto delle Leggi e delle Convenzioni di Guerra Terrestri.

Regolamento CE No. 2454/1999 (“*Obnova*”), 15 novembre 1999.

Regolamento CE No. 2666/2000 (“*CARDS*”), 5 dicembre 2000.

Regolamento CE No. 2667/2000, 5 dicembre 2000.

Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report), del 21 agosto 2000, UN Doc. A/55/305–S/2000/809.

Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, del 12 luglio 1999, UN Doc. S/1999/779.

Report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Observers in Prevlaka, del 9 Aprile 1999, UN Doc. S/1999/404.

Report of the Secretary General on an Agenda for Peace – Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, del 17 giugno 1992, UN Doc. S/24111.

Report of the Secretary-General on the Situation in East Timor, del 4 ottobre 1999, UN Doc. S/1999/1024.

Report of the Secretary General pursuant to Paragraph 10 of Security Council Resolution 1244 (1999), del 12 giugno 1999 UN Doc. S/1999/672.

Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, UN Doc. A/RES/46/132, del 17 dicembre 1991.

Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, UN Doc. A/RES/48/1, dell'8 ottobre 1993.

Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, UN Doc. A/RES/48/17, del 3 novembre 1993.

Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, UN Doc. A/53/170, del 10 luglio 1998.

Sarajevo Summit Declaration, Sarajevo, 30 luglio 1999.

Stability Pact for South Eastern Europe, Colonia, 10 giugno 1999.

Statement by the Chairman on the Conclusion of the Meeting of the G – 8 Foreign Ministers Held at the Petersberg Centre, 6 maggio 1999.

Statement on the Right of KFOR of Apprend and Detain, UNMIK, Office of the SRSG, 4 Luglio 1999.

Statute For the City of Jerusalem, approvato dal Trusteeship Council nel corso del 81° Meeting il 4 aprile 1950, T/RES/117(VI).

Statuto di Roma sulla Corte Penale Internazionale, Roma, 17 luglio 1998, UN Doc. A/CONF.183/9.



The Challenges of Change, CSCE Helsinki Summit, July 10, 1992.

The Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Operation in Somalia (UNOSOM), aprile 1992 – marzo 1995.

The summit meeting of the Balkan leaders, held on Crete on Novembre 3 – 4, 1997.

Trattato di Osimo, Italia – Jugoslavia, 10 novembre 1975.

UN Commission on Human Rights Resolution 2001/41, del 23 aprile 2001.

UN Economic Social Council Resolution 1996/31, del 25 luglio 1996.

UNMIK Regulation 1999/1, on the authority of the interim administration in Kosovo, del 25 luglio 1999.

UNMIK Regulation 1999/2, on the prevention of access by individuals and their removal to secure public peace and order, del 12 agosto 1999.

UNMIK Regulation 1999/7, on appointment and removal from office of judges and prosecutors, del 7 settembre 1999.

UNMIK Regulation 1999/8, on the establishment of Kosovo Corps, del 20 settembre 1999.

UNMIK Regulation 1999/22, on the registration and operation of non – governmental organizations in Kosovo, del 15 novembre 1999.

UNMIK Regulation 1999/23, on the establishment of the housing and property directorate and the housing and property claims commission, del 15 novembre 1999.

UNMIK Regulation 1999/24, on the law applicable in Kosovo, del 12 dicembre 1999.

UNMIK Regulation 2000/1, on the Kosovo Joint Interim Administration Structure, del 14 gennaio 2000.

UNMIK Regulation 2000/38, on the establishment of the ombudsperson institution in Kosovo, del 30 giugno 2000.

UNMIK Regulation 2000/47, on the status, privileges and immunities of KFOR and UNMIK and their personnel in Kosovo, del 18 agosto 2000.

UNMIK Regulation 2000/20, on tax administration and procedures, del 12 aprile 2000.

UNMIK Regulation 2000/36, on the licensing and regulation of the broadcast media in Kosovo, del 17 giugno 2000.

UNMIK Regulation 2000/60, on residential property claims and the rules of procedure and evidence of the housing and property directorate and the housing and property claims commission, del 31 ottobre 2000.

UNMIK Regulation 2000/62, on the exclusion of persons for a limited duration to secure public peace, safety and order, del 30 novembre 2000.

UNMIK Regulation 2001/9, Constitutional Framework for Provisional Self – Government, del 15 maggio 2001.

UNMIK Regulation 2001/26, on payment transactions, dell'8 ottobre 2001.

UNMIK Regulation 2001/27, on essential labour law, dell'8 ottobre 2001.

UNSCR 16 (1947), on the Free Territory of Trieste.

UNSCR 717 (1991), on situation in Cambodia.

UNSCR 718 (1991), on situation in Cambodia.

UNSCR 745 (1992), on situation in Cambodia.

UNSCR 811 (1993), on situation in Angola.

UNSCR 814 (1993), on situation in Somalia.

UNSCR 840 (1993), on situation in Cambodia.

UNSCR 841 (1993), on situation in Haiti.

UNSCR 855 (1993), on the refusal of the authorities in the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) to allow the CSCE special missions in Kosovo, Sandjak and Vojvodina.

UNSCR 861 (1993), on situation in Haiti.

UNSCR 862 (1993), on situation in Haiti

UNSCR 867 (1993) on situation in Haiti.

UNSCR 917 (1994), on sanctions for restoration of democracy and return of the legitimately elected President to Haiti.

UNSCR 933 (1994), on extension of the mandate of the UN Mission in Haiti.

UNSCR 940 (1994), on authorization to form a multinational force under unified command and control to restore the legitimately elected President and authorities of the Government of Haiti and extension of the mandate of the UN Mission in Haiti.

UNSCR 944 (1994), on termination of the measures regarding Haiti set out in resolutions 841 (1993), 873 (1993) and 917 (1994) after the return to Haiti of President Jean-Bertrand Aristide.

UNSCR 1037 (1996), on establishment of the UN Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium.

UNSCR 1160 (1998), on the letters from the United Kingdom (S/1998/223) and the United States (S/1998/272).

UNSCR 1199 (1998), on the situation in Kosovo (FRY).

UNSCR 1203 (1998), on the situation in Kosovo.

UNSCR 1239 (1999), on Security Council resolutions 1160 (1998), 1199 (1998) and 1203 (1998).

UNSCR 1244 (1999), on the situation relating Kosovo.

UNSCR 1264 (1999), on the situation in East Timor.

UNSCR 1272 (1999), on the situation in East Timor.

UNSCR 1410 (2002), on the establishment of the United Nations Mission of Support in East Timor (UNMISSET).

UNTAET Regulation 1999/1, on the Authority of the Transitional Administration in East Timor, del 27 novembre 1999.

UNTAET Regulation 1999/2, on the Establishment of a National Consultative Council, del 2 dicembre 1999.

UNTAET Regulation 1999/3, on the Establishment of a Transitional Judicial Service Commission, del 3 dicembre 1999.

UNTAET Regulation 2000/1, on the Establishment of the Central Fiscal Authority of East Timor, del 14 gennaio 2000.

UNTAET Regulation 2000/11, on the Organisation of Courts in East Timor, del 6 marzo 2000.

UNTAET Regulation 2000/15, on the Establishment of Panels with Exclusive Jurisdiction over Serious Criminal Offences, del 6 giugno 2000.



UNTAET Regulation 2000/14, Amending Regulation No 2000/11, del 10 maggio 2000.

UNTAET Regulation 2000/30, on Transitional Rules of Criminal Procedure, del 25 settembre 2000.

UNTAET Regulation 2001/2, on the Election of a Constituent Assembly to Prepare a Constitution for an Independent and Democratic East Timor, del 16 marzo 2001.