

***ANALISI DEL PATTO DI STABILITÀ PER IL SUD EST EUROPA
(1999-2008)***

di Avv. Prof. D. LIAKOPOULOS, dott.ssa P. MANCINI, dott. M. VITA, dott. V. ZINNA

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 Patto, 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 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.

Il Patto di stabilità non è stata la prima iniziativa di questo tipo. Lo hanno preceduto esperienze come il Processo di Cooperazione nel Sud Est Europa (SEECF), l'iniziativa statunitense di cooperazione nel Sud Est Europa (SECI) e la Royaumont Initiative, coordinata dall'Unione europea trasformata dopo nella strategia denominata approccio regionale ai Balcani.

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, ecc.), istituzioni finanziarie mondiali (Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, Banca Europea per gli Investimenti, ecc.) 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»*, mentre l'Unione: *«(...) will draw the region closer to the perspective of full 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 (...)»*.

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: *«(...) the 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 refugees (...)»*.

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 cittadini riguardo al rispetto delle norme OSCE e dei principi per il perseguimento degli obiettivi prefissati. Nella sostanza dunque il Patto funge da iniziativa d'integrazione della regione nella comunità Euro-Atlantica, con l'esplicita

finalità d'integrare nel prossimo futuro i paesi coinvolti all'interno dell'Unione Europea, uniformandone economie, istituzioni giuridiche e amministrative. 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: 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, 9. Al contrario del Patto, la Dichiarazione esprime concetti in maniera assai meno diplomatica ed anzi direttamente cita l'intenzione di favorire l'integrazione dei paesi del sud est europeo nell' Organizzazione Mondiale del Commercio e la volontà di far pressione su riforme orientate verso un'economia di mercato, giungendo fino a «*consider ways of making the Republic of Montenegro an early beneficiary of the pact*» 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 processo¹. 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 questione dell'ingresso della

¹Economic Commission for Europe, Postwar reconstruction and development in South east Europe, in Economic survey of Europe, 1999, n. 2, United Nations New York and Geneva, 1999, pp. 18 ss.

Serbia). L'iniziale esclusione della Serbia (poiché 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 sanzionatorio 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 reconstruction (...)*»². 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'Europa.

La seconda parte del lavoro è 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. La Risoluzione è stata

² General Assembly, Committee on science and technology, Report on technological strategies for the reconstruction and economic development of South eastern Europe, 21 December 2000, UN Doc, A/8914, cap. I, par. 10.

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. È 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-8, il secondo contenente i principi inclusi nei punti da 1 a 9 dell'Accordo Tecnico Militare.

La risoluzione richiama subito il ruolo del Consiglio di Sicurezza nel mantenimento della pace e sicurezza internazionali, ricomprendendo anche le precedenti Risoluzioni numeri 1160/98, 1199/98, 1203/98, 1239/99 sulla situazione nella regione. La Risoluzione inoltre condanna come atti di violenza o atti terroristici quelli perpetrati da entrambe le parti, richiama uno Statement del Segretario Generale del 9 Aprile 1999 concernente la tragedia umanitaria in Kosovo e riafferma il diritto di tutti i rifugiati e sfollati a tornare alle proprie abitazioni. 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 dell'Accordo Tecnico Militare e li riporta rispettivamente negli Annessi 1 e 2 alla Risoluzione. Riafferma sia l'impegno per il mantenimento della sovranità e integrità della Jugoslavia (come riportato negli accordi di Helsinki e nell'annesso 2 alla Risoluzione stessa), sia il richiamo in precedenti Risoluzioni per una «sostanziale autonomia e significativa auto-amministrazione del Kosovo».

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» 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 Cds) esprime il suo supporto per un accresciuto status del Kosovo, che includerebbe un sostanziale più elevato grado di autonomia e significativa auto-amministrazione». 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. La Risoluzione citata è datata 14 Maggio 1999, i 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», piuttosto che insistere sul concetto di sovranità.

Più certa la base giuridica dell'intervento, che viene chiarita nel Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. 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»³.

Ma la vera base giuridica dell'amministrazione transitoria UNMIK è da ricercarsi al paragrafo 10 dove «si autorizza 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 b) Una amministrazione di transizione, e per provvedere allo sviluppo di istituzioni democratiche e di autogoverno». Quindi è questo l'asse portante della Missione Civile. Nessun'altra Risoluzione sul Kosovo prima aveva parlato 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 Cds) incoraggia tutti gli Stati membri e le Organizzazioni internazionali a contribuire alla ricostruzione economica e sociale (...) Enfaticamente di convenire in una Conferenza internazionale di donatori, particolarmente per i propositi di cui al paragrafo 11 (g) (...)». 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 Cds) (b)en accoglie il lavoro in atto

3 UNSCR 1244 punto 1.

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 per favorire la promozione della democrazia, della prosperità economica, della stabilità e cooperazione regionale»⁴.

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

Il rapporto del Segretario generale 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 sui seguenti punti: 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: a) un'introduzione, b) l'enunciazione della struttura complessiva della missione, c) il ruolo e responsabilità dei componenti, d) 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 Cds n. 1244 (...)». Inoltre viene nominato il primo (e provvisorio) Rappresentante Speciale, Sergio Vieira de Mello. Il Rapporto è stato

⁴ Report of the Secretary General on the United Nations Mission of observers in Prevlaka, 9 April 1999, S/1999/404.

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 Kosovo; questo è il primo dei successivi rapporti e quindi ha una rilevanza maggiore⁵.

All'epoca era stato provvisoriamente impiegato 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" si occupa proprio del monitoraggio dei risultati raggiunti. Come misura d'emergenza il Rappresentante Speciale del Segretario Generale (*SRS*) istituisce un «Joint Advisory Council» tramite decreto, 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 Speciale. Lo stesso Segretario Generale accoglie l'istituzione della: «*Joint Civilian Commission*» (*JCC*) con funzioni di integrazione delle istituzioni pubbliche, e parla inoltre della progressiva formazione del *Kosovo Transitional Council* (incorporato poi assieme all'IAC nella *Joint Interim Administration Structure*) che «promuoverà democratizzazione e costruzione delle istituzioni». 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 questione ha da ora un portatore iniziale nel tessuto amministrativo⁶.

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 dall'UNMIK». L'UNMIK si situa quindi al vertice dell'apparato governativo, crea essa stessa l'apparato governativo, è legislatore e governo insieme. Per comprendere

5 FRANK, *Lessons of Kosovo*, in *American journal of international law*, 1999.

6 *SRS* Regulation 2000/38, del 30 giugno 2000.

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». In questo caso si potrebbe presumere che il consenso venga proprio da tale paragrafo dell'*MTA*, che basterebbe ad affermare il consenso statutale 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. È bene rammentare la riconferma del rispetto delle leggi della *FRY*, quando non in contrasto con il diritto internazionale o con i regolamenti del Rappresentante Speciale e lo stesso viene ribadito per le istituzioni esistenti, quando compatibili col mandato della missione. 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 (...)». 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 n. 1244 (1999)». 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 (...)».

Gli altri capitoli del rapporto riguardano: a) La struttura della missione (V), b) Le maggiori componenti della missione (VI). A parte regolamenti ed altri atti normativi prodotti dalle istituzioni amministrative *UNMIK* non troviamo altre fondamentali disposizioni che legittimano l'amministrazione ad interim delle Nazioni Unite in Kosovo. Passiamo dunque agli atti che legittimano la presenza *OSCE* e UE come pilastri della missione.

La decisione del consiglio permanente dell'*OSCE* n. 305 (1999) è stata presa dal Consiglio il 1o luglio 1999, al termine del 237° *Plenary Meeting*. 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'*UNMIK*. 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 umani) e le aree da essi toccate.

Il Regolamento del Consiglio europeo n. 1080/2000, emanato il 22 Maggio 2000, riguarda: «il supporto della Missione ad interim delle N.U. in Kosovo» e l'ufficio dell'Alto Rappresentante in Bosnia ed Erzegovina. Il Consiglio rinviene la propria autorità all'emanazione di questo regolamento nell'Articolo 308 del Trattato e specifica che le operazioni a questo riferite sono necessarie per raggiungere uno degli obiettivi imposti dal Trattato stesso⁷. All'Articolo 1 si rinviene la disposizione fondamentale, giustificativa del Regolamento: «La Comunità (...) contribuirà finanziariamente allo stabilimento e all'opera dell'*UNMIK* (quarto pilastro)». 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 riceventi. 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'Articolo 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».

⁷EC Council Regulation n. 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), 22 May 2000, pubblicato in Official journal L 122, 24 May 2000, pp. 27 ss.

Lo stesso orientamento ispira altri atti comunitari, regolamenti che riguardano l'assistenza comunitaria fornita attraverso l'Agenzia Europea per la Ricostruzione. Abbiamo ricordato nell'introduzione i regolamenti da cui trae legittimazione tale Agenzia, e cioè il Regolamento 1628/96 del Consiglio (come rinnovato dal Regolamento 2454/99) chiamato *Obnova*, il Regolamento 3096/89 chiamato *Phare*, e non meno il Regolamento 2667/2000. Ora ci occuperemo più da vicino del regolamento precedente a quest'ultimo, ovvero il Regolamento 2666/2000 del Consiglio europeo⁸.

Il Regolamento del Consiglio europeo n. 2666/2000 (CARDS) 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 *Obnovae 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».

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». Gli obiettivi dell'intervento economico restano quelli della «massima integrazione possibile dei paesi della regione nel contesto politico e sociale dell'Europa (...)» e quindi risulta «opportuno sviluppare e riorientare l'assistenza finanziaria attuale per adeguarla agli obiettivi politici dell'Unione Europea (...)». In questo modo l'Unione palesa i fini del proprio intervento:

⁸EC Council regulation n. 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) n. 1628/96 and amending regulations (EEC) n. 3906/89 and (EEC) n. 1360/90 and decisions 97/256/EC and 1999/311/EC, of 5 December 2000, published in Official Journal L 306, 07 December 2000, pag. 1 ss, par. 15.

«(...) 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». E ancora: «l'assistenza comunitaria si prefigge in particolare: (...) la creazione di un quadro istituzionale e legislativo a sostegno della democrazia (...), lo sviluppo economico sostenibile e le riforme economiche orientate verso l'economia di mercato». Anche «il rispetto dei principi democratici», che tutti gli atti studiati finora 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». Questo prevede pure che l'assistenza «possa essere fornita direttamente a beneficiari diversi dallo Stato», quindi in primo luogo le istituzioni *UNMIK* e gli enti kosovari indipendenti. Questa considerazione viene ripetuta più avanti all'Articolo 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». Non si fa riferimento ad imprese private con fine esclusivo di lucro. Il collegamento tra questa forma di aiuti e quella intrapresa come Pilastro *UNMIK* si rinviene all'Articolo 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». 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». «Qualora venga fornita tramite l'Agenzia Europea per la Ricostruzione», le disposizioni da rispettare andranno ricercate nel Regolamento 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». Nella gestione dei fondi,

prosegue il Regolamento, «la Commissione è assistita da un comitato di gestione» e «presenta ogni anno al Parlamento Europeo e al Consiglio una relazione sull'attuazione dell'assistenza comunitaria». In sostanza il Regolamento in questione funge un pò 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 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.

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, ossia 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. nel Timor orientale.

Il primo paragrafo dei regolamenti del Segretario generale 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 statale. Iniziamo con il Regolamento 1999/1 che 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 principio secondo cui: «l'*UNMIK* investita di ogni autorità esecutiva e legislativa rispetto al Kosovo, inclusa l'amministrazione del sistema giudiziario, esercitata dall'*SRS*» e la possibilità per questi di nominare o rimuovere il personale della Missione, compresi i magistrati. Tralasciando l'osservanza degli *standards* di rispetto dei diritti umani, argomento di cui si parlerà ampiamente nei paragrafi seguenti, 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». Per ultimo il regolamento prevede la confisca di tutti i beni appartenenti alla FRY sul suolo kosovaro.

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. 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 umanitario.

Il Regolamento n. 1888/7 sulla nomina e rimozione dall'Ufficio di giudici e procuratori 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 procuratori. La Commissione è composta da otto funzionari locali e tre internazionali, nominati dal RS e sottoposti, all'atto della nomina, a prestare giuramento. E' previsto un meccanismo di autoresponsabilità 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 fondata. Segue poi la norma secondo cui la Commissione si riunisce: «come richiesto o su richiesta dell'*SRSG*». Questo passo solleva problemi giuridici evidenti: che ruolo di controllo 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.

Il Regolamento n. 1998/8 ha creato 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 ordine», 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 critica, mossa da coloro che ne ravvisano l'inconciliabilità con l'applicabilità integrale in Kosovo della Convenzione sull'Eliminazione di ogni Forma di Discriminazione Razziale, prevede che «(i)n linea con il carattere multi-etnico del Kosovo Corps, almeno il 10% di entrambi i 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. Per quanto ci riguarda, 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.

Il Regolamento n. 1999/22 sulla registrazione e operatività delle organizzazioni non governative in Kosovo nasce a mettere ordine nel frastagliato universo delle NGO in Kosovo, «senza cercare di limitare il diritto degli individui alla libertà di associazione». Dispone il Regolamento che «gli assetti, i guadagni e i profitti di una NGO dovranno essere usati per supportare i 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'NGO». Nelle sezioni successive si enunciano i requisiti per essere ammessi allo status di NGO e si specifica che si terrà un registro ufficiale delle Organizzazioni comprensivo dei dati e delle generalità dei rappresentanti. I casi in cui l'*UNMIK* può rifiutare la registrazione sono la contrarietà a norme imperative (e cioè i Regolamenti o la Risoluzione 1244) o l'omonimia con altre Organizzazioni. Importante notare come alla sezione 8 il Regolamento provveda alla limitazione delle attività politiche: «Le NGO 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 pubblico». Il motivo centrale che giustifica l'adozione del regolamento lo si ritrova alla sezione 10: si prevedono benefici economici e agevolazioni fiscali, «includere le esenzioni dalle imposte, dalle tasse di mercato e dalle altre tasse, tranne quelle essenzialmente in vigore per servizi di pubblica utilità». 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 *NGO*.

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 privata. 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 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 guerra.

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 abilitate. Essa è composta di due membri internazionali ed uno locale ed ha la giurisdizione esclusiva, in deroga alle corti locali, sulle materie di propria competenza. 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 discriminazione, dei diritti inerenti alla privatizzazione della proprietà collettiva, e le restrizioni alla disposizione degli appartamenti pendente giudizio. In più il Regolamento enuncia gli estremi del ricorso, la sua registrazione, i requisiti e i termini processuali che le parti e coloro che hanno interesse devono rispettare. A prima vista sembra che le garanzie processuali vengono onorate, in quanto il diritto di notifica del convenuto viene esplicitato, così come la possibilità per il terzo di essere ammesso, se non chiamato in causa, ma alcuni 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».

Il paragrafo 3.1 del 2000/60 recita: «(...) 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 ad 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 di diritto umanitario. È 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 enunciati.

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'*SRSG*. Sicuramente ciò si pone come un ostacolo di rilievo al principio dell'indipendenza giudiziale e alla garanzia delle decisioni che la Commissione formula. Continuando con il Regolamento 1999/24 con titolo: Diritto applicabile in Kosovo appare quanto mai 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* gli strumenti sussidiari emanati seguito; e b) Le norme in vigore in Kosovo alla data del 22 Marzo 1989.

Prosegue puntualizzando l'unico estremo gerarchico nell'assunto: «In caso di conflitto, i Regolamenti dell'*SRSG* e gli strumenti sussidiari emanati in esecuzione degli stessi hanno la precedenza». 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 discriminatoria. 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: a) La Dichiarazione universale dei diritti umani del 10 dicembre 1948; L'*ECHR*; L'*ICCPR*; b) L'Accordo Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 16 dicembre 1966; c) L'Accordo sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 21 dicembre 1965, d) L'Accordo sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 17 dicembre 1979; e) L'Accordo sull'eliminazione di ogni tortura e forma di crudeltà, trattamenti o punizioni inumane o degradanti del 17 dicembre 1984, f) L'Accordo internazionale sui diritti del bambino del 20 dicembre 1989.

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 rilasciare. Notiamo subito come la figura dell'*SRSG* si delinei anche come supremo organo interpretativo.

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 contenuto. 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 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 1989.

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 internazionali, né fissato una gerarchia precisa tra i Regolamenti, le leggi jugoslave in vigore e il diritto umanitario. 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 *Strohmeyer*, che afferma come: «(...) *(t)he availability of an immediately applicable legal framework is an important prerequisite for the building 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 (...)».

Anche nel Rapporto del Collegio sulle Operazioni di *Peacekeeping* delle Nazioni Unite (Rapporto *Brahimi*) 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».

Il Regolamento 2000/1 sulla struttura di amministrazione e congiunta *ad interim* (*JIAS*) 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* provvedono ad informare quest'ultimo del lavoro dei Dipartimenti. Il Consiglio di Transizione, in disaccordo sulle proposte del Consiglio di Amministrazione *ad Interim* può proporre all'*SRSG* differente soluzione, ma solo questi potrà prendere la decisione finale. L'*IAC* può fare solamente raccomandazioni all'*SRSG* su emendamenti sul diritto applicabile e riguardo a nuovi regolamenti, ed è affiancato nei suoi compiti da una Commissione sulla Sicurezza, avente relazioni con *KFOR*. 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 finale. 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 dipartimenti e *UNMIK Police*. 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. 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* prenderla egli stesso. I Dipartimenti invece sono retti da un Kosovaro e da un responsabile *UNMIK* (entrambi nominati dall'*SRSG*) possono fare raccomandazioni al Consiglio di Amministrazione ad Interim o cercare di realizzare le scelte politiche di quest'ultimo.

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 al 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 e non assume certo il rango di un vero e proprio organo esecutivo.

Dopo aver reso le definizioni di *KFOR* e *UNMIK* e dei rispettivi personali, il Regolamento n. 2000/47 passa ad enunciare le immunità sullo status, privilegi e immunità del personale delle operazioni istituite. È prevista una totale immunità da ogni procedimento giudiziario per la *KFOR*, le sue 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'origine e immune da qualsiasi detenzione che non sia imposta da personale agente in virtù di disposizioni del proprio paese d'origine.

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'*SRSG*. Ancora il regolamento prosegue con una norma di difficile interpretazione, stabilendo come i contraenti di un contratto *UNMIK* non sono neanche loro 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 *KFOR* e durerà anche oltre la cessazione dall'incarico o dall'ufficio per il personale, i contraenti, i sub-contraenti, gli impiegati. Il regolamento spiega poi come queste immunità siano nell'esclusivo interesse delle istituzioni *KFOR* e *UNMIK* e non riguardino benefici 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 componenti. Dalla lettura degli articoli si evince che il personale internazionale gode 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 astenersi dal compiere atti contrari ad essi», ma senza parimenti imporre sanzioni che riguardino il loro mancato adempimento.

La dottrina 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 n. 1244», 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». 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) *SRS*G *Vieira de Mello*, in una dichiarazione che risale al principio della Missione. 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'*SRS*G, 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 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 civili e di sicurezza è la normalizzazione della regione e l'assetamento di democratiche istituzioni di autogoverno.

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 competente.

Il Regolamento n. 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 sanzioni da parte del Commissario Temporaneo per i Media. È composta da due membri internazionali e uno locale che, sebbene nominati dall'*SRS*G (con i noti problemi riguardo al carattere indipendente dell'organo), hanno il potere di mantenere, rifiutare, rescindere ogni condizione o sanzione disposta dal Commissario.

Passando poi al Regolamento 2000/62 sulla Esclusione di Persone per una Durata

Limitata per Assicurare Pace, Sicurezza e Ordine Pubblico, 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 pubblica. Ebbene in questo caso le autorità possono 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 reclusione. 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 domanda. Il giudice che la riceve deve attuarla nell'arco di tempo di 7 gg. (pena la decadenza). Questo regolamento sembra attuare quegli *standards* 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 istituzioni. Nell'ordine, deve 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'ordine.

Vista l'ampiezza del Regolamento n. 2001/9 intitolato: *Constitutional framework for provisional self- government*, vista la sua importanza in quanto vera e propria struttura costituzionale realizzata da un organo delle N.U., conviene destinare al *Constitutional Framework* una trattazione specifica. 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)*, al 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»; 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»). Di seguito troviamo il riferimento all'economia di mercato, citata come mezzo di promozione della prosperità economica e forse la norma. 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 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 n. 1244».

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».

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 che dai ricorrenti principi di rispetto delle leggi, democrazia e riconciliazione. 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 sopra 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. 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 Regolamento 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 linguistico. Orbene, gli appartenenti sono esentati dal dover dichiarare la propria appartenenza ad uno di questi gruppi e le P.I. devono agire nell'obiettivo di politiche di riconciliazione e coesistenza tra questi. 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 informazioni; avere uguale opportunità di 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 trasparente. 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». 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; (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. 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. 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 ordinata (...)».

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 carcerario. 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, come visto poc'anzi, il Regolamento 1999/7 disciplina l'*Advisory Joint Commission*, 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 Articoli 19 e 29 dell'*UDHR* e nell'*ECHR*, per prevenire diffamazioni o inneggi all'odio». 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 indipendente. A parte le competenze relative al servizio di protezione civile e antincendio, di sicuro interesse appare la parte del capitolo riguardante le relazioni esterne: senza funzioni pienamente «ministeriali», le P.I. sono competenti nella cooperazione internazionale, finanche 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* la supervisione dell'*UNMIK Police*, gradualmente verranno attribuite responsabilità aggiuntive. 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 calamità. Tutto l'Ottavo Capitolo è riservato ai poteri e responsabilità dell'*SRSG* 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'*SRSG*» 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*, un consulto col Presidente del Kosovo, ha il potere di sciogliere l'Assemblea parlamentare. 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 Direttorato sulle Abitazioni e Proprietà 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 e chiamare i cittadini alle urne in caso in cui egli ritenga: «che la stessa non stia agendo in conformità con la Risoluzione 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 membri. 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 annuale. 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 competenza e ne presiede l'istituto, i componenti del Comitato di governo della Banca Centrale e dell'Ispettorato sulle Tasse. 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 pubblica.

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).

L'Assemblea rimane in carica tre anni e può essere sciolta dall'SRSG 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 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 giudiziale. 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 comunità.

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 alla 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 raccomandazioni autonome da sottoporre poi al visto istituzionale dell'Assemblea per l'approvazione. 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 partiti. Tutti i membri dell'Assemblea godono inoltre dell'immunità funzionale, che, si specifica, non copre atti che conducono chiaramente alla violenza inter-comunitaria. 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 vincolanti. Le responsabilità della Presidenza dell'Assemblea si limitano al fare raccomandazioni all'Assemblea e tenere relazioni esterne. Questa è consigliata ad adottare tutte le decisioni all'unanimità, ma in mancanza può decidere a maggioranza dei presenti. Le responsabilità del suo Presidente si riducono alla mera rappresentanza e alla presenza agli incontri assembleari. 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 finanche giungere ad istituire un collegio giudicante sulla questione. Il collegio è formato da un componente per entrambe le parti e da un altro nominato dall'*SRSG*. La decisione del collegio viene sottoposta nuovamente all'Assemblea. 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 promulgate. La Seconda Sezione riguarda il Presidente del Kosovo e le sue funzioni. Egli rappresenta, in coordinazione con l'*SRSG*, 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*, 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 ricoprire 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 raggiungimento dei termini del mandato e per decesso, per ridesignazione o dimissioni su proposta dei 2/3 dell'Assemblea.

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. È composto dal Primo

Ministro e da 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 giorni. 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, o in mancanza a maggioranza dei ministri presenti. Le sue riunioni si tengono naturalmente in lingua Serba e Albanese e altrettanto naturalmente i suoi membri godono della stessa immunità propria dei Deputati.

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». 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 al giudizio di una corte imparziale in un tempo ragionevole: 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 legge. Una Camera Speciale della 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'immunità. 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 (n. 2000/38) e analizzeremo nel prossimo capitolo. 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 sistematiche.

L'Undicesimo Capitolo continua nella trattazione delle Istituzioni Indipendenti, stabilendo che quelle menzionate siano indipendenti dalle P.I. e siano regolamentate dalle leggi istitutive. Esse sono: (a) Commissione Elettorale Centrale; (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 Direttorato 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* della *KFOR* nel compimento del proprio mandato.

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'Assemblea. Ciò lascia aperta la porta a modifiche repentine, qualora se ne presentasse l'esigenza.

L'unica revisione del C.F. è stata compiuta finora dalla Sezione di Monitoraggio del

Sistema Giuridico in seno all'*OSCE*. Dalla lettura del testo appare chiaro come l'*SRS*G 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'*SRS*G 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'*SRS*G; Cap. 6 dove è stabilito che il Servizio di Polizia è sotto il diretto comando del Rappresentante Speciale e supervisionato dall'*UNMIK Police*. proseguire citando il Cap. 9 con il potere di nomina e revoca degli appartenenti alla magistratura, o il Cap. 10, con l'*Ombudsman* 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*, 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 politica.

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 adeguamento delle strutture organizzative dei comuni a quanto stabilito dal C.F.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 fondamentali, 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 organizzato secondo principi militari. Ancora, trattando delle immunità previste per i componenti delle P.I., il fatto che queste non coprano atti riconducibili alla violenza inter-comunitaria fa trasparire un'ansia politica di prevenzione all'incitazione alla violenza da parte degli appartenenti alle istituzioni.

Fra i risultati ottenuti grazie al Patto ci sono la firma dell'accordo che ha dato vita al CEFTA nel dicembre 2006 e la creazione di un mercato regionale dell'energia con la firma dell'Energy Community Treaty nell'ottobre 2005. La lista dei suoi successi è molto più lunga e include la nascita di un approcio comune nella lotta al crimine organizzato e alla corruzione; lo scambio di informazione e competenze in materia di migrazioni; la creazione

della commissione Sava River che si occupa di questione economiche ed ambientali, il miglioramento della cooperazione transfrontaliera e molto altro ancora.

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'SRSG: 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.

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.

A circa otto anni dalla sua inaugurazione possiamo dire che si chiude e si apre una nuova era del Patto tramite l'istituzione del Consiglio Regionale per la Cooperazione (RCC), ossia un nuovo organismo che inizierà ad operare entro il 2008 destinato ad eliminare ormai il vecchio sistema organizzativo ed a passare alla storia. L'iniziativa di ampia portata mirava alla prevenzione del conflitto per migliorare gli interventi e l'equilibrio che appariva molto delicato. L'esito del patto è stato giudicato positivamente ma anche negativamente per non essere stato all'altezza delle aspettative suscitate in un primo momento fra cui quella di far rivivere i prodigi del Piano Marshall. Secondo un diplomatico NATO: "(...) c'era la forte speranza che la Comunità Internazionale sarebbe stata in grado di generare un afflusso di

aiuti capace di trasformare la regione. Così, appena realizzato che i bulldozer e le altre macchine da costruzione non arrivavano, si diffuse la delusione per la percezione che il patto di stabilità non avesse mantenuto le promesse (...). Il Patto ha saputo ristrutturarsi e reinventarsi secondo le parole del suo coordinatore (Erhard Busek) proprio come un buon broker. La sostituzione del Patto con l'RCC è considerata il frutto di un'evoluzione della regione, che sarebbe finalmente in grado di fare da sé ed ha contribuito a creare una relazione per niente scontata fra organismi come la Banca Mondiale e la NATO.

BIBLIOGRAFIA

BAGGETT, Human rights abuses in Yugoslavia. To bring an end to political oppression, the international community should assist in establishing an independent Kosovo, in Georgia journal of international and comparative law, 1999, pp. 460 ss.

BALANZINO, NATO's actions to uphold human rights and democratic values in Kosovo: A test case for a new alliance, in Fordham international law journal, 1999, pp. 366 ss.

BALMOND, MILLET, Chronique, in Revue générale de droit international public, 2000, pp. 1035 ss.

BARBERA, Le vicende del trattato del Nord-Atlantico: Revisione de facto o interpretazione evolutiva?, in Rassegna parlamentare, 1999, pp. 815 ss.

BARNES, The contribution of democracy to rebuilding post-conflict societies, in American journal of international law, 2000, pp. 1 ss.

BEKKER, BORGEN, World Court rejects Yugoslavia requests to enjoin ten NATO Members from bombing Yugoslavia, 1999, in American Society of International Law, 1999.

BETTS, CARLSON, GISVOLD, 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, 2001.

BIANCHINI, Kosovo, le ragioni storiche di una questione aperta, in Relazioni internazionali, 1998, n. 4, pp. 40 ss.

BLOCKMANS, Moving into UNChartered waters: An emerging right of unilateral humanitarian intervention?, in Leiden journal of international law, 1999, pp. 790 ss.

BOBBIO, Una nuova stagione della politica internazionale, in Lettera internazionale, 1999, pp. 8 ss.

BOLTON, Is there really "law" in international affairs?, in Transnational journal of law and contemporary politics, 2000, pp. 1 ss.

BRAND, Institution. Building and human rights protection in Kosovo in the light of

UNMIK legislation, in *Nordic journal of international law*, 2001, pp. 462 ss.

BRING, International humanitarian law after Kosovo is *lex lata* sufficient?, in *Nordic journal of international law*, 2002, pp. 40 ss.

BRING, Should NATO take the lead in formulating a doctrine on humanitarian intervention, in *Nato review*, 1999, pp. 25 ss.

BURGESS, Ethics of humanitarian intervention: The circle closes, in *Security dialogue*, 2002, pp. 262 ss.

CHESTERMAN, Legality versus legitimacy: Humanitarian intervention, the Security Council and the rule of law, in *Security dialogue*, 2002, pp. 294 ss.

CHESTERMAN, Passing the baton: The delegation of the Security Council enforcement power from Kuwait to Kosovo, in Sienho Yee, Wang Tieya (ed.), *International law in the post-cold war world*, London, 2001, pp. 150 ss.

ELLIS, The consequence of the Kosovo conflict on Southeastern Europe, in *The International Lawyer*, 2000.

GARCIA, La mission d'administration intèrimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), in *Revue gènèrale de droit international public*, 2000, pp. 62 ss.

GERSON, Peace building. The private sector's role, in *American journal of international law*, 2001, pp. 105 ss.

GREENWOOD, The applicability of international humanitarian law and the law of neutrality to the Kosovo campaign, in *Israel yearbook of human rights*, 2002, pp. 112 ss.

HABERMANS, Bestialität und Humanität: Ein Krieg an der Grenze zwischen Recht und Moral, in Merkel, Reinhard (eds.), *Der Kosovo-Krieg und das Völkerecht*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag, 2000, pp. 55 ss.

HENKIN, Kosovo and the law of "humanitarian intervention", in *American journal of international law*, 1999, pp. 826 ss.

KALIN, Humanitäre Intervention: Legitimation durch Verfahren? Zehn Thesen zur Kosovo-Krise, in *Revue suisse de droit international et de droit européen*, 2000, pp. 160 ss.

KLEIN, Droit d'ingèrence ou obligation de réaction? Les possibilités d'action visant à

assurer le respect des droits de la personne face au principe de non-intervention, Bruxelles, 1992, pp. 170 ss.

LIAKOPOULOS, L'ingerenza umanitaria nel diritto internazionale e comunitario, ed. Cedam, pp. 97

LIAKOPOULOS, L'OSCE tra missioni di pace e sistema cooperativo, ed. Il Nuovo diritto, 2006.

LIAKOPOULOS, The politics of European Union in Asia Pacific region», Aracne editions, Rome, 2004, pp. 210 ss.

LIAKOPOULOS, The politics of United Nations in Asia Pacific region», Aracne editions, Rome, pp. 360, 2004.

LIAKOPOULOS, VITA, Il ruolo delle Organizzazioni non governative (ONG) nei meccanismi giudiziari e quasi giudiziari di tutela dei diritti dell'uomo, in Rivista Diritto e Diritti.

LIAKOPOULOS, VITA, L'attività svolta dalle Organizzazioni non governative nella protezione dei diritti dell'uomo: Promozione e prevenzione, in Diritto e Diritti, 2008.

LOBEL, "Benign hegemony"? Kosovo and article 2 (4) of the UN Charter, in Chicago journal of international law, 2000, pp. 20 ss.

MAZIAU, PECH, L'administration internationale de la Bosnie-Erzègovine: Un modale pour le Kosovo?, in Civitas Europa, 2000.

MERTUS, Kosovo, how myths and truth starter a war, Berkeley, Los Angeles, London, 1999.

MILICEVIC, Domestic human rights enforcement mechanism, in O'Flaherty, Gisvold (a cura di), Post-war protection of human rights in Bosnia and Herzegovina, Kluwer international, 1998.

MINEAR, BAARDA, SOMMERS, NATO and humanitarian action in the Kosovo crisis, occasional paper, in The Thomas J. Watson Institute for international studies, Brown University, providence, US, 2000, pp. 115 ss.

MOORE (ed), Hard choice: Moral dilemmas in humanitarian intervention, Lanham:

Rowman & Littlefield, 1999.

MOORMAN, Humanitarian intervention and international law in the case of Kosovo, in *New England Law Review*, 2002, pp. 776 ss.

NOLTE, Kosovo und Konstitutionalisierung: Zur humanitären Intervention der NATO-Staaten, in *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1999, pp. 942 ss.

O'NEIL, Kosovo. An unfinished peace. Lynn Rienner Publishers, 2002.

ORTON, The human rights ombudsman of Bosnia and Herzegovina, in *The permanent council of the OSCE*, held on 28 September 2000.

PETRONI, Ingerenza umanitaria e ridefinizione dei rapporti di forza, in *Giano*, 1999.

RANIERI, L'Europa, la NATO e il ricorso della forza, in *Affari esteri*, 1999, n. 122.

RAUERT, Das Kosovo: eine volkerrechtliche Studie, Wien, NBraumuller, 1999.

REITER (a cura di), *Der Krieg um das Kosovo 1998-1999*, Mainz, 2000.

RIZZO, La guerra del Kosovo e le sue conseguenze, in *Affari esteri*, 1999, n. 123.

ROBLES, Presentation of the activity of the office of the commissioner for human rights up till, March 2001, in *Final report of the 2nd annual meeting between the central and eastern Europe ombudsmen and the commissioner for human rights of the Council of Europe*, CommDH (2001)10, pp. 12 ss.

SOFAER, International law and Kosovo, in *Stanford journal of international law*, 2000, pp. 1 ss.

STAHN, Constitution without a State? Kosovo under the United Nations constitutional framework for self-Government, in *Leiden journal of international law*, 2001, pp. 540 ss.

STAHN, International territorial administration in the former Yugoslavia: Origins, development and challenges ahead, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Rechts und Völkerrecht*, 2001.

STROHMEYER, Collapse and reconstruction of a judicial system. The united nations missions in Kosovo and East Timor, in *American journal of international law*, 2001.

SUY, Nato's intervention in the Federal Republic of Yugoslavia, in *Leiden journal of*

international law, 2000, pp. 194 ss.

SYTTER, Humanitarian intervention without the Security Council: From San Francisco to Kosovo-and beyond, in *Nordic journal of international law*, 2001, pp. 122 ss.

WALLEENSTEEN, SOLLEMNERG, Armed conflicts, conflicts termination and peace agreements 1989-1996, in *Journal of peace research*, 1997, pp. 342 ss.

WALTER, Security Council control over regional action, in *Max Planck Yearbook of United Nations*, 1999, pp. 130 ss.

WECKEL, Cour International de Justice. Affaires relatives à la liceité de l'emploi de la force (Yougoslavie c. Allemagne et autres), Ordonnance du 2 Juin 1999, in *Revue générale de droit international public*, 1999, pp. 698 ss.

WEDGWOOD, Nato's campaign in Yugoslavia, in *American journal of international law*, 1999, pp. 828 ss.

WELLER, Enforced negotiations: The threat and use of force to obtain an international settlement for Kosovo, in *International peacekeeping*, 1999, pp. 4 ss.

WHITE, The legality of bombing in the name of humanity, in *The International and Comparative Law Journal*, 2000, pp. 28 ss.

WHITE, The legality of the collective will. Kosovo, Iraq and the Security Council, in *Max Planck Yearbook of United Nations*, 1999, pp. 92 ss.

WILMS, Der Kosovo-Einsatz und das Völkerrecht, in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1999, pp. 228 ss.

WOOD, The interpretation of Security Council Resolutions, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1998, pp. 76 ss.

ZACKLIN, Beyond Kosovo: The United Nations and the humanitarian intervention, in *Virginia journal of international law*, 2001.