

ISSN 2785-5228



EUWEB

EU-WESTERN BALKANS

Cooperation on Justice and Home Affairs

EUWEB Legal Essays
Global & International Perspectives
Issue 1/2026

EDITORIALE
SCIENTIFICA



EDITOR-IN-CHIEF

Teresa Russo, University of Salerno (Italy)

MANAGING EDITOR

Ana Nikodinovska Krstevska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

ASSOCIATED EDITORS

Francesco Buonomenna, University of Salerno (Italy)
Gaspere Dalia, University of Salerno (Italy)
Erjon Hitaj, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)
Rossana Palladino, University of Salerno (Italy)

EDITORIAL COMMITTEE

Giuseppe Cataldi, University of Naples “L’Orientale” (Italy)
Angela Di Stasi, University of Salerno (Italy)
Elżbieta Feret, University of Rzeszów (Poland)
Pablo Antonio Fernández Sánchez, University of Sevilla (Spain)
Olga Koshevaliska, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)
Pietro Manzini, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)
Nebojsa Raicevic, University of Niš (Serbia)
Giancarlo Scalese, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)
Anna Lucia Valvo, University of Catania (Italy)
Jan Wouters, University of KU Leuven (Belgium)

SCIENTIFIC COMMITTEE

Paolo Bargiacchi, KORE University of Enna (Italy)
Ivana Bodrožić, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)
Valentín Bou Franch, University of Valencia (Spain)
Elena Crespo Navarro, University Miguel Hernández Elche (Spain)
Luigi Daniele, University of Roma Tor Vergata (Italy)
Jordi Nieva Fenoll, University of Barcellona (Spain)
Luigi Kalb, University of Salerno (Italy)
Anja Matwijkiw, Indiana University Northwest (United States of America)
Massimo Panebianco, University of Salerno (Italy)
Ioannis Papageorgiou, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)
Nicoletta Parisi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)
Francisco Pascual Vives, University of Alcalà, Madrid (Spain)
Dino Rinoldi, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

REVIEWING COMMITTEE

Ersi Bozheku, University of Tirana (Albania)
Marco Borraccetti, University of Bologna (Italy)
Federico Casolari, University of Bologna (Italy)
Francesco Cherubini, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)
Fabio Coppola, University of Salerno (Italy)
Jasmina Dimitrieva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)
Miroslav Djordjevic, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)
Angela Festa, University of Campania “L. Vanvitelli” (Italy)
Jelena Kostić, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)
Anna Iermano, University of Salerno (Italy)
Ivan Ingravallo, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Elena Maksimova, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Daniela Marrani, University of Salerno (Italy)
Francesca Martines, University of Pisa (Italy)
Marina Matić Bošković, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)
Heliona Miço Bellani, EPOKA University of Tirana (Albania)
Pietro Milazzo, University of Pisa (Italy)
Stefano Montaldo, University of Turin (Italy)
Giuseppe Morgese, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Niuton Mulleti, EPOKA University of Tirana (Albania)
Amandine Orsini, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)
Luigi Palmieri, University of Salerno (Italy)
Mario Panebianco, University of Salerno (Italy)
Leonardo Pasquali, University of Pisa (Italy)
Christian Ponti, University of Milano (Italy)
Valentina Ranaldi, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)
Fabio Spitaleri, University of Trieste (Italy)
Maria Torres Perez, University of Valencia (Spain)
Paolo Troisi, University of Rome Tor Vergata (Italy)

EDITORIAL ASSISTANTS

Stefano Busillo, University of Salerno (Italy)
Matteo Del Chicca, University of Pisa (Italy)
Elisabetta Lambiase, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)
Miriam Schettini, University of Pisa (Italy)
Gabriele Rugani, University of Pisa (Italy)
Emanuele Vannata, University of Salerno (Italy)
Ana Zdraveva, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

www.euweb.org

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

ISSN 2785-5228

Index
2026, No. 1

EDITORIAL

Sara Poli

La prevenzione dei problemi collegati al rispetto dello stato di diritto nella procedura di allargamento dell'Unione 6

ESSAYS

Massimo Panebianco

Il regime internazionale della pace ecologico-energetica 13

Emmanuel Pagano

La dimensione giuridica della pace tra ordinamento nazionale ed ordinamento dell'Unione europea alla luce dei più recenti interventi in materia 25

Anna Pau

Profili di statualità e riconoscimento quale ostacolo all'allargamento dell'UE. Il caso del Kosovo come "candidato potenziale" 46

Christian Ponti

The Fight Against Illicit Firearms in the European Union Legal Framework: Among Armed Conflicts and Rearmament 65

Gabriele Rugani

The Partial Suspension of the EU-Israel Association Agreement: The Inadequacies of the EC's Proposal and the Critical Issues Arising from Its Non-Adoption 79

FOCUS

Jasmina Dimitrieva

Protecting The Innocent: Removing Barriers to Free Legal Aid for Victims of Violent Crimes 104

CONFERENCE SPEECHES

Christophe Hillion

A New Chapter in EU Enlargement? Some Candid Considerations 117

Elisabetta Lambiase

La violenza contro le donne come forma di discriminazione nei lavori del comitato CEDAW e le sue ricadute nel diritto dell'Unione europea 128

Attilio Senatore

Tutela ambientale e climate litigation in Europa: riflessioni in tema di locus standi tra Corte di giustizia e Corte EDU 135

PROFILI DI STATUALITÀ E RICONOSCIMENTO QUALE OSTACOLO ALL'ALLARGAMENTO DELL'UE. IL CASO DEL KOSOVO COME "CANDIDATO POTENZIALE"

di Anna Pau*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Profili di statualità e riconoscimento nel diritto internazionale e dell'Unione europea. – 3. Relazioni tra UE e Kosovo. Strumenti e tecniche giuridiche impiegate dall'Unione. – 4. Le tre dimensioni dell'azione dell'Unione nel caso in esame. – 5. Ripensare la statualità ai fini dell'adesione. Riflessioni sulla nozione di "Stato" europeo *ex art. 49 TUE* e sui principi di coerenza e leale cooperazione. – 5.1. L'interpretazione del requisito della statualità alla luce di alcuni elementi di prassi nella politica di allargamento UE. – 5.2. Il superamento della mancata unità sul piano del riconoscimento attraverso il ricorso ai principi di coerenza e leale cooperazione. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il rapporto tra Kosovo e Unione europea ("UE" o "Unione") e la traiettoria di questo Paese terzo verso la *membership* UE offrono un'occasione per calare alcuni profili relativi alla statualità e al riconoscimento, tradizionalmente "appartenenti" al diritto internazionale, nel contesto dell'ordinamento UE. Un caso studio *sui generis* come quello del Kosovo può fornire infatti indicazioni utili sul ruolo che l'Unione è chiamata a svolgere, nell'esercizio delle proprie competenze, al fine di contribuire in modo efficace alla soluzione definitiva di una controversia territoriale. Ciò implica, prima di tutto, la rigorosa osservanza del diritto internazionale, conformemente agli artt. 3(5) e 21(1) TUE. In secondo luogo, il rispetto delle prerogative sovrane degli Stati membri nel settore della politica estera. Non da ultimo, la garanzia della coerenza dell'azione esterna, e di questa con le altre politiche UE, tra cui la politica di allargamento. Infatti, come vedremo, nonostante il riconoscimento della statualità sia competenza e prerogativa esclusiva degli Stati membri, l'unità e la coerenza dell'azione esterna UE vengono messe potenzialmente in pericolo da posizioni divergenti sulla statualità di un candidato potenziale.

Il presente contributo si propone di chiarire il ruolo dell'Unione europea rispetto alla questione del riconoscimento del Kosovo e di verificare in che misura il diritto dell'Unione possa incidere sulle relazioni bilaterali tra Stati membri e Paesi terzi. L'analisi si estende all'interpretazione del primo requisito previsto dall'art. 49 TUE ("Stato europeo"), letto alla luce di alcuni casi emblematici emersi nella prassi dell'allargamento. Da ultimo, l'attenzione sarà rivolta alla possibile applicazione, nel contesto del processo di adesione del Kosovo, di principi strutturali¹ del diritto dell'Unione, quali quello di coerenza e di leale cooperazione.

Il presente contributo è organizzato come segue. *In primis*, si tratterà un quadro giuridico relativo allo *status* del Kosovo e al riconoscimento nel diritto internazionale, con *focus* specifico sulla posizione dell'UE (sez. 2). Seguirà una sintetica disamina delle relazioni UE-Kosovo, con particolare attenzione agli strumenti dell'azione esterna e alle tecniche creative impiegate (sez. 3). Saranno quindi analizzate le implicazioni derivanti

DOUBLE BLIND PEER REVIEWED ARTICLE

* Assegnista di ricerca in Diritto UE, Dipartimento di Scienze giuridiche – *Alma Mater Studiorum* Università di Bologna (Italia). E-mail: anna.pau@unibo.it.

¹ M. CREMONA (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford, 2018.

da tali relazioni, alla luce del triplice ruolo svolto dall'UE nel caso in esame (sez. 4). Il lavoro proseguirà con un approfondimento sull'interpretazione del criterio della statualità di cui all'art. 49 TUE alla luce di alcuni elementi di prassi nell'allargamento (sez. 5.1) e con alcune riflessioni sulla funzione dei principi di coerenza e leale cooperazione nel superamento delle divergenze in materia di riconoscimento (sez. 5.2). Alcune considerazioni sul futuro percorso europeo del Kosovo chiuderanno il lavoro (sez. 6).

2. Profili di statualità e riconoscimento nel diritto internazionale e dell'Unione europea

Ai fini della presente analisi, appare imprescindibile partire da un inquadramento giuridico dello *status* del Kosovo nel diritto internazionale e del ruolo che il riconoscimento statale vi assume, al fine di comprendere i margini – e i limiti – di azione dell'Unione. Quest'ultima è un soggetto di diritto internazionale a tutti gli effetti. Può entrare in relazione con altri soggetti della comunità internazionale, è vincolata dagli obblighi previsti dal diritto internazionale generale e speciale e dispone di una propria rappresentanza diplomatica. Come riconosciuto anche dalla Corte di Giustizia (“CGUE”), l'Unione può intrattenere relazioni con vari tipi di *partner*, non soltanto Stati terzi, e finanche concludere accordi internazionali con questi². Inoltre, all'UE non è precluso di per sé di avere rapporti con un territorio non-autonomo o occupato³.

Tuttavia, l'UE non è uno Stato e, pertanto, non ha la capacità giuridica per riconoscere nuovi Stati (ad esempio, non può riconoscere formalmente il Kosovo, la Palestina o altre entità). Infatti, secondo il diritto internazionale, solo uno Stato può riconoscere un altro Stato⁴. Ciò discende dal carattere strutturalmente orizzontale della comunità

² Corte di Giustizia, sentenza del 23 settembre 2020, causa T-370/19, *Spagna c. Commissione*, ECLI:EU:T:2020:440, pt. 31-32; conclusioni dell'Avvocato generale Kokott del 16 giugno 2022, nella causa C-632/20 P, *Spagna c. Commissione (Kosovo)*, ECLI:EU:C:2022:473, pt. 83-85; Corte di Giustizia, sentenza del 17 gennaio 2023, causa C-632/20 P, *Spagna c. Commissione (Kosovo)*, ECLI:EU:C:2023:28, pt. 55. V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *su uno studio di fattibilità relativo a un accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e il Kosovo**, del 10 ottobre 2012, COM (2012) 602 final, in cui la Commissione osserva che “[s]otto il profilo giuridico, l'UE può concludere un accordo di stabilizzazione e di associazione con il Kosovo sulla base degli articoli 217 e 218 del TFUE”, p. 12.

³ Corte di Giustizia, sentenza del 10 dicembre 2015, causa T-512/12, *Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) c. Consiglio dell'Unione europea*, ECLI:EU:T:2015:953, pt. 146 e 227. In linea di principio, però, l'Unione non intrattiene relazioni con entità non statali sorte in violazione di norme imperative del diritto internazionale, quali i territori occupati attraverso un'aggressione armata. È il caso, tra gli altri, della Repubblica turca di Cipro del Nord (RTCN). In tale circostanza, l'Unione e i suoi membri non hanno avuto difficoltà a mantenere una posizione di non riconoscimento collettivo nei confronti di tale entità, sorta in violazione del diritto internazionale.

⁴ Art. 7, Convenzione sui diritti e doveri degli Stati, firmata a Montevideo il 26 dicembre 1933, League of Nations Treaty Series, vol. 165, pp. 20-43. Sul riconoscimento nel diritto internazionale si veda J. CRAWFORD, *The Creation of States in International Law*, 2nd Edition, Oxford, 2006; H. LAUTERPACHT, *Recognition in International Law*, Cambridge, 2012; M. MANCINI, *Statualità e riconoscimento nel diritto internazionale*, Torino, 2020; J. VIDMAR, *Explaining the Legal Effects of Recognition*, in *International and Comparative Law Quarterly*, fascicolo 61(2), 2012, pp. 361-387; M. CRAVEN, *Statehood, self-determination, and recognition*, in M. EVANS (ed.), *International Law*, 5th Edition, Oxford, 2018, pp. 177-226; Y. RONEN, *Entities that can be states but do not claim to be*, in D. FRENCH (ed.), *Statehood and Self-Determination - Reconciling Tradition and Modernity in International law*, Cambridge, 2013, pp. 23-59. Su riconoscimento e UE, v. E. NEWMAN, G. VISOKA, *The European Union's practice of state recognition: Between norms and interests*, in *Review of International Studies*, fascicolo 44 (4), 2018, pp. 760-786; A. HAMONIC, C. RAPOPORT, *L'Union européenne et la reconnaissance du statut d'Etat à des entités contestées*, in T. Garcia (ed.), *La reconnaissance du statut d'Etat à des entités contestées - Approches de*

internazionale degli Stati, nella quale il potere di riconoscimento è prerogativa esclusiva degli enti dotati di piena statualità. È pur vero che, se si accoglie la teoria dichiarativa del riconoscimento, che vede quest'ultimo come un atto politico dal quale non discendono dirette conseguenze giuridiche per lo Stato di nuova formazione⁵ – e considerando altresì che la Convenzione di Montevideo risale a una fase in cui le organizzazioni avevano ruolo e funzioni assai più limitate e la loro stessa soggettività era dubbia – non pare sussistere una impossibilità *assoluta* per una organizzazione internazionale di riconoscere uno Stato. Rimane, tuttavia, la questione della mancanza di competenze al riguardo, che di fatto impedisce all'Unione di procedere in tal senso. L'UE stessa ha ribadito che il riconoscimento di uno Stato non rientra nei propri poteri: si tratta di una competenza, tecnica e politica, degli Stati membri⁶. Ciò che l'Unione può fare (e talvolta fa) è adottare essa stessa una politica collettiva di riconoscimento (o non riconoscimento)⁷ nei confronti di una determinata entità⁸.

Ad esempio, l'UE ha compiuto sostenuti sforzi per coordinare le politiche degli Stati membri in materia di riconoscimento dei nuovi Stati formatisi a seguito della dissoluzione dell'ex Jugoslavia e per giungere a posizioni comuni che potessero poi riflettersi in decisioni nazionali coordinate⁹. Questo precedente significativo dimostra che l'Unione può guidare gli Stati membri nelle proprie politiche di riconoscimento, per determinare convergenza. Ma vi è di più. Con la propria azione, l'Unione è capace di contribuire allo sviluppo del diritto internazionale (art. 3(5) TUE) e, nel caso specifico, alla definizione dei criteri alla base del riconoscimento. Esemplificative in questo senso sono le Linee guida dell'allora Comunità europea per il riconoscimento di nuovi Stati del 1991¹⁰, le quali hanno esplicitamente collegato la legittimità della statualità al rispetto per i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto, segnalando un allontanamento dai criteri *standard* generalmente applicati¹¹.

droit international, régional et interne, Paris, 2018, pp. 107-140 (spec. pp. 111-125) e, delle stesse autrici, *The EU's Contribution to State Recognition: An Instrumental Approach*, in *European Foreign Affairs Review*, fascicolo 25(3), 2020, pp. 339-356; C. RYNGAERT, S. SOBRIE, *Recognition of States: International Law or Realpolitik? The Practice of Recognition in the Wake of Kosovo, South Ossetia, and Abkhazia*, in *Leiden Journal of International Law*, fascicolo 24, 2011, pp. 467-490.

⁵ Una parte della dottrina ritiene che il riconoscimento abbia natura puramente dichiarativa. Secondo Crawford, “[r]ecognition in modern practice is the formal acknowledgment by existing States of the normal political consequences flowing from the status of the entity that is recognized; cfr. J. CRAWFORD, *op cit.*, pp. 539-540. Per il punto di vista opposto (visione *costitutiva* del riconoscimento), cfr., *inter alia*, H. LAUTERPACHT, *op. cit.*

⁶ Servizio europeo per l'Azione esterna, Dichiarazione dell'Alto rappresentante Mogherini sul riconoscimento dello Stato palestinese alla plenaria del Parlamento europeo, del 26 novembre 2014, disponibile *online*.

⁷ L'Unione europea può sostenere il processo di costruzione e consolidamento della statualità di entità contestate, oppure prevenire il riconoscimento della sovranità di nuove entità. Il non riconoscimento non sarà tuttavia oggetto del presente contributo.

⁸ In particolare, l'Unione “*may provide a framework for its Member States to exercise their competence to recognize (or withhold recognition of) the statehood of an entity, but it cannot substitute itself for its Member States and impose itself as the (true) author of recognition of such a status*”. V. A. HAMONIC, C. RAPOPORT, *The EU's Contribution to State Recognition*, *op. cit.*, p. 340.

⁹ E. DENZA, *European practice on the recognition of states*, in *European Law Review*, fascicolo 36(3), 2011, pp. 321-338.

¹⁰ Comunità europea, *Declaration of Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Former Soviet Union*, del 16 dicembre 1991, riprodotte in *European Journal of International Law*, 72-73, 1993 (di seguito anche “*Linee guida*”).

¹¹ S. JANKOVIĆ, *Internal Self-determination and the Prevention of Secession in International Law*, Leiden, Boston, 2025, pp. 237-238. Le Linee guida hanno introdotto criteri comuni vincolati al rispetto del diritto internazionale. Esse richiedono: (i) il pieno rispetto della Carta delle Nazioni Unite, dell'Atto finale di Helsinki e della Carta di Parigi, con particolare riferimento allo Stato di diritto, alla democrazia e ai diritti

Tale approccio da parte dell'Organizzazione, pur non potendo equivalere ad un formale riconoscimento dal punto di vista del diritto internazionale, ha sicuramente una valenza pratica, politica e (finanche) giuridica e non è privo di rilevanza per lo Stato in formazione¹². Come si dirà più avanti, quest'ultimo può trarne infatti forte legittimazione agli occhi della comunità internazionale¹³.

Il caso del Kosovo è unico nel panorama internazionale ed è presentato come “*sui generis*” dalla stessa UE¹⁴. Con la dichiarazione d'indipendenza del 17 febbraio 2008, il Kosovo ha proclamato unilateralmente la propria separazione dalla Repubblica di Serbia. La Corte internazionale di giustizia (CIG), in un parere consultivo del 2010, ha ritenuto che tale atto non fosse in contrasto con il diritto internazionale generale né con la risoluzione n. 1244 (1999) del Consiglio di Sicurezza¹⁵. Tale circostanza distingue in modo marcato il caso qui in esame da altre proclamazioni unilaterali (possono citarsi quella della RTCN, o quelle delle regioni secessioniste in Ucraina, Georgia o Moldova). Va detto anche, però, che la CIG non ha preso posizione sulle *conseguenze* della dichiarazione di indipendenza del Kosovo e, in particolare, sulle questioni relative al riconoscimento di quest'ultimo quale nuovo Stato¹⁶. In tale quadro, la Corte non si è pronunciata sull'eventuale applicabilità del principio di autodeterminazione dei popoli al caso di specie.

Ad oggi, secondo le informazioni ufficiali del governo kosovaro, il Kosovo risulta riconosciuto da 117 Stati, inclusi 22 Stati membri dell'Unione europea. Quest'ultima non è stata in grado di adottare una posizione comune a seguito della dichiarazione di indipendenza. Come evidenziato dal Consiglio, “*gli Stati membri decideranno, conformemente alle prassi nazionali e al diritto internazionale, le proprie relazioni con*

umani; (ii) garanzie effettive per i diritti dei gruppi e delle minoranze etniche e nazionali; (iii) il rispetto dell'inviolabilità delle frontiere, modificabili solo con mezzi pacifici e previo accordo; (iv) l'accettazione degli obblighi internazionali esistenti, inclusi quelli in materia di disarmo, non proliferazione nucleare e sicurezza regionale; (v) l'impegno a rinunciare a pretese territoriali e a risolvere pacificamente le questioni di successione e le dispute regionali. L'approccio europeo nel caso di specie presenta caratteristiche peculiari, tra cui il ricorso alla condizionalità nel riconoscimento, intesa come strumento per orientare le politiche interne dei nuovi Stati e attenuare i problemi connessi alla successione statale. A ciò si aggiunge l'attenzione alla relazione tra statualità e autodeterminazione, nonché l'insistenza sul rispetto del diritto internazionale quale prerequisito per l'accesso pieno alla comunità degli Stati. Con la prassi descritta, sembra potersi sostenere che l'UE abbia contribuito allo sviluppo del diritto internazionale e, in particolare, del diritto all'autodeterminazione dei popoli. Le linee guida sono anche state oggetto di critica in quanto notevolmente diverse da quella che fino ad allora era stata la prassi internazionale standard; sul punto cfr. E. DENZA, *op. cit.*

¹² Si veda *infra*, sez. 4.

¹³ *Ibidem*. Ad esempio, la conclusione di un accordo di associazione interinale con l'OLP dimostra l'impegno dell'Unione a promuovere l'autodeterminazione dei palestinesi ed è un chiaro segnale di legittimazione della Palestina nei confronti della comunità internazionale.

¹⁴ Consiglio dell'Unione europea, 2851ª riunione del Consiglio Affari generali e relazioni esterne, Conclusioni sul Kosovo, doc. 6262/08 (18 febbraio 2008), disponibili *online*.

¹⁵ Corte internazionale di giustizia, parere del 22 luglio 2010, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, ICJ Rep. 2010, pt. 78 ss. Per un commento si vedano, tra gli altri, I. INGRAVALLO, *Kosovo after the ICJ Advisory Opinion: Towards a European Perspective?*, in *International Community Law Review*, fascicolo 14(3), pp. 219-241; P. HILPOLD, *The ICJ Advisory Opinion on Kosovo: Different Perspectives of a Delicate Question*, in *Austrian Review of International and European Law*, fascicolo 14, 2013.

¹⁶ Corte internazionale di giustizia, parere del 22 luglio 2010, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, cit., pt. 51, in cui la Corte ha osservato che la questione sollevata non riguardava “*the validity or legal effects of the recognition of Kosovo by those States which have recognized it as an independent State*”.

*il Kosovo*¹⁷. Grecia, Romania, Slovacchia, Cipro e Spagna rappresentano infatti le cinque eccezioni all'interno dell'UE¹⁸. Tale possibilità per gli Stati membri deriva direttamente dall'intenzione degli stessi di conservare i propri poteri in materia di formulazione e conduzione della politica estera, area a cui si ascrive il riconoscimento di nuovi Stati.¹⁹ La questione del riconoscimento del Kosovo è dunque divisiva per l'Unione ed i suoi membri. Infatti, l'UE si è impegnata a preparare l'adesione del Kosovo nel lungo termine, ma tale adesione è di fatto ostacolata dalle questioni relative alla sua statualità.

Prima di entrare nel cuore dell'analisi, è necessario ricostruire le fondamenta delle relazioni tra UE e Kosovo, attirando l'attenzione sugli strumenti adottati e, più in particolare, sulle tecniche giuridiche impiegate dall'Organizzazione per mantenere un approccio di formale neutralità, nel rispetto delle posizioni degli Stati membri. Ciò che emergerà, tuttavia, è l'esistenza di una zona grigia, nella quale l'assenza di un riconoscimento unanime non impedisce lo sviluppo di relazioni giuridicamente strutturate, che presentano potenziali implicazioni per la statualità del Kosovo e per le relazioni di questo con gli Stati UE.

3. Relazioni tra UE e Kosovo. Strumenti e tecniche giuridiche impiegate dall'Unione

L'Unione europea intrattiene relazioni internazionali con il Kosovo, identificandolo a tutti gli effetti come *partner* del vicinato europeo e della politica di allargamento²⁰. Le premesse dell'Accordo di associazione e stabilizzazione UE-Kosovo sottolineano la disponibilità dell'UE “*ad adottare misure concrete per realizzare la prospettiva europea del Kosovo e il suo ravvicinamento all'UE*”, evidenziando l'impegno a sostenere il percorso di integrazione europea del Kosovo e a promuovere la stabilità politica ed economica nella regione.

Per ovviare alle questioni legate al riconoscimento, l'Unione ha adottato un approccio unitario nei confronti del Kosovo, stipulando con questo Paese accordi *EU-only*, senza coinvolgere gli Stati membri come parti contraenti. In tal modo, gli impegni assunti riguardano esclusivamente settori già disciplinati dall'*acquis*, evitando di creare precedenti implicanti un riconoscimento formale (implicito) del Kosovo da parte degli

¹⁷ Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni sul Kosovo*, cit. Si precisa che nessun soggetto di diritto internazionale è “obbligato” a riconoscere uno Stato e questa discrezionalità politica è riconosciuta dal Consiglio in favore degli Stati membri (in particolare, il Consiglio ne “*prende atto*”).

¹⁸ Sui diversi motivi che hanno spinto i cinque Stati ad assumere una simile posizione v. R. BASTIANELLI, *Chi ha detto no all'indipendenza del Kosovo*, in *Informazioni della Difesa*, fascicolo 2, 2009, p. 14 ss.; v. anche P. BARGUÉS, A. DANDASHLY, H. DIJKSTRA E G. NOUTCHEVA, *Engagement Against All Odds? Navigating Member States' Contestation of EU Policy on Kosovo*, in *The International Spectator*, fascicolo 59(1), 2024, pp. 19-38.

¹⁹ Nella dichiarazione n. 13 allegata al TFUE, in particolare, si riconosce che le disposizioni relative alla PESC “*lasciano impregiudicate (...) le competenze degli Stati membri, quali esistono attualmente, per la formulazione e la conduzione della loro politica estera*” e “*non pregiudicano il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa degli Stati membri*”. La dichiarazione n. 14 allegata al TFUE ribadisce inoltre che le disposizioni della PESC “*non incidono sulla base giuridica, sulle responsabilità e sui poteri esistenti di ciascuno Stato membro per quanto riguarda la formulazione e la conduzione della sua politica estera, il suo servizio diplomatico nazionale, le relazioni con i paesi terzi e la partecipazione alle organizzazioni internazionali*”.

²⁰ Per una prospettiva meno giuridica sulle relazioni tra l'UE e Kosovo v. G. NOUTCHEVA, *Contested Statehood and EU Actorness in Kosovo, Abkhazia and Western Sahara*, in *Geopolitics*, fascicolo 25(2), 2018, pp. 449-471; E. BARACANI, *Evaluating EU Actorness as a State-BUILDER in 'Contested' Kosovo*, in *Geopolitics*, fascicolo 25(2), 2019, pp. 362-386; A. LEFTERATOS, *Contested statehood, complex sovereignty and the European Union's role in Kosovo*, in *European Security*, 2023, pp. 294-313.

Stati UE. L'approccio descritto consente all'Unione di agire efficacemente pur rispettando le posizioni divergenti degli Stati membri sullo *status* di tale Paese terzo. Non si tratta di un caso isolato. Va ricordato che l'Organizzazione ha anche firmato un accordo con l'OLP a beneficio dell'Autorità palestinese. Anche in quelle circostanze si è evitata la firma di un accordo misto e si è deciso di stipulare un accordo concluso esclusivamente dall'Unione. Ciononostante, esso è stato denominato “*Accordo euromediterraneo interinale di associazione*”²¹.

La stessa procedura è stata seguita dall'UE con il Kosovo: questo Paese beneficia dello stesso trattamento riservato agli altri Stati dei Balcani occidentali²², avendo stipulato un accordo di stabilizzazione e associazione con l'UE²³. Tale trattato poggia sulle basi giuridiche sostanziali della PESC (artt. 31(1) e 37 TUE) e di associazione (art. 217 TFUE)²⁴. Tuttavia, come detto, a differenza di altri accordi analoghi, non si tratta di un accordo misto e, pertanto, non ha richiesto la ratifica da parte dei singoli membri UE²⁵.

²¹ Accordo euromediterraneo interinale di associazione sugli scambi e la cooperazione tra la Comunità europea, da una parte, e l'Organizzazione per la liberazione della Palestina (OLP) a beneficio dell'Autorità palestinese della Cisgiordania e della Striscia di Gaza, dall'altra, in GUUE L 187, del 16.7.1997, p. 3. Su questo accordo v., *inter alia*, E. LANNON, *L'accord d'association intérimaire: Communauté européenne-OLP: l'institutionnalisation progressive des relations euro-palestiniennes*, in *Revue des affaires européennes*, fascicolo 177(5), 1997. Per altri accordi v., e.g., Accordo sugli scambi e sulla cooperazione tra la Comunità economica europea e Macao, in GUUE L 404, del 31 dicembre 92, p. 27 e Accordo tra la Comunità europea e il governo della regione ad amministrazione speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese sulla riammissione delle persone in soggiorno irregolare, in GUUE L 17, del 24 gennaio 2004, p. 25.

²² L'accordo di associazione e stabilizzazione UE-Kosovo (v. *infra*) si inserisce nella rete di accordi simili conclusi dall'UE con i Paesi dei Balcani occidentali nel contesto del c.d. “processo di stabilizzazione e associazione” (PSA), avviato nel 2000. Tra i *partner* nel quadro del PSA figurano Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia. Per delle riflessioni su allargamento e Balcani occidentali, si vedano F. DEANA, *L'allargamento dell'Unione europea nei Balcani occidentali: una strada oscura che conduce al nulla?*, in *Eurojus*, fascicolo 2, 2022, pp. 173-190; I. INGRAVALLO, *Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea*, in *La Comunità Internazionale*, fascicolo 2, 2019, pp. 279-299. Più in generale, sulla politica di allargamento dell'UE si vedano, fra gli altri, M. CREMONA, *The Enlargement of the European Union*, Oxford, 2003; C. HILLION, *EU Enlargement: A Legal Approach*, Portland, 2004; T. RUSSO, *Allargamento e Membership dell'Unione europea*, Napoli, 2024. Sulla politica europea di vicinato, v. M. CREMONA, N.N. SHUIBHNES, *Integration, Membership, and the EU Neighbourhood*, in *Common Market Law Review*, fascicolo 59 SI, 2022, pp. 155-180; S. POLI, *The European Neighbourhood Policy: Values and Principles*, New York, 2016 e, della stessa autrice, *La revisione della politica europea di vicinato e il controverso rapporto tra condizionalità e geometria variabile*, in *European Papers*, fascicolo 1, 2016; C. HILLION, *The EU's Neighbourhood Policy towards Eastern Europe*, in A. DASHWOOD, M. MARESCAU (eds.), *Law and Practice of EU External Relations - Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, 2008, pp. 309-333.

²³ Accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da un lato, e il Kosovo(*), dall'altro, in GUUE L 71, del 16 marzo 2016, p. 3 (di seguito anche “*EU-Kosovo ASA*”). Su tale accordo, si veda spec. P. VAN ELSUWEGE, *Legal Creativity in EU External Relations: The Stabilization and Association Agreement Between the EU and Kosovo*, in *European Foreign Affairs Review*, fascicolo 22(3), 2017, pp. 393-410. In particolare, questo contributo analizza come la questione irrisolta della statualità del Kosovo abbia influenzato il contenuto dell'accordo.

²⁴ Si fa notare che l'accordo UE-OLP (cit., *supra*, nt. 20), non presenta invece l'art. 217 TFUE come base giuridica, sebbene sia denominato “*accordo (...) di associazione*”. Cfr. si veda P. VAN ELSUWEGE, *Legal Creativity in EU External Relations*, op. cit., p. 394.

²⁵ V. A. HAMONIC, C. RAPOPORT, *The EU's Contribution to State Recognition*, cit., p. 345. La decisione del Consiglio che approva la conclusione dell'accordo afferma inoltre che “(…) nessuna parola, formulazione o definizione utilizzata nella presente decisione e nel testo dell'accordo allegato, né l'eventuale ricorso a tutte le basi giuridiche necessarie per la conclusione dell'accordo, costituiscono un riconoscimento del Kosovo come Stato indipendente da parte dell'Unione, né un riconoscimento del Kosovo come tale da parte di singoli Stati membri, laddove essi non si siano pronunciati precedentemente in tal senso”; cfr. Decisione (UE) 2016/342 del Consiglio, del 12 febbraio 2016, *relativa alla conclusione*,

L'accordo si distingue anche per l'inclusione di una clausola di non riconoscimento (art. 2) e di alcune disposizioni concernenti i rapporti tra Kosovo e Serbia (artt. 5 and 13)²⁶. L'inserimento di tali previsioni contribuisce a dare l'impressione che l'Unione sia maggiormente interessata alla normalizzazione delle relazioni tra Kosovo e Serbia piuttosto che a quelle tra il Kosovo e i propri Stati membri²⁷. Una possibile spiegazione risiede nel fatto che l'UE riesce a esercitare una leva più incisiva attraverso la condizionalità esterna nell'ambito della politica di allargamento, imponendo ai due Paesi, entrambi inseriti nel processo di integrazione europea, l'impegno a risolvere la controversia territoriale che li coinvolge. Al contrario, l'Unione non dispone di uno strumento giuridico altrettanto efficace per indurre gli Stati membri a riconoscere la statualità del Kosovo. Ma si tornerà su questo punto più avanti²⁸.

Oltre al già citato Accordo di associazione e stabilizzazione, il quadro di cooperazione UE-Kosovo è articolato e comprende numerosi strumenti giuridici, in gran parte riconducibili all'azione esterna UE. Tra questi si segnala, prima di tutto, la missione EULEX Kosovo²⁹, avviata nell'ambito della Politica di sicurezza e difesa comune, finalizzata a sostenere lo Stato di diritto nel Paese terzo. A questa si aggiungono l'Accordo quadro regolante la partecipazione del Kosovo ai programmi UE³⁰ ed il dialogo tra Pristina e Belgrado facilitato dall'UE³¹; la missione di osservazione elettorale dell'UE in

a nome dell'Unione, dell'accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Kosovo, dall'altra (considerando n. 7).*

²⁶ È peculiare il fatto che l'impegno del Kosovo *“a favore del miglioramento visibile e sostenibile delle relazioni con la Serbia (...) costituisca principi essenziali”* dell'accordo. Lo sviluppo delle relazioni e della cooperazione tra le parti è stato quindi subordinato a tali sforzi. Quando alla Serbia è stato concesso lo status di Paese candidato all'adesione all'UE, la normalizzazione delle relazioni con il Kosovo è stata inclusa nell'accordo di adesione come condizione per l'adesione della Serbia all'UE. Invece, l'accordo di stabilizzazione e associazione concluso dall'UE con la Serbia fa riferimento a un semplice *“ravvicinamento”* delle due parti ed esclude la sua applicazione al territorio del Kosovo. Nessun altro elemento del trattato riguarda le relazioni tra il Kosovo e la Serbia.

²⁷ Si precisa che l'Unione non pretende dalla Serbia il riconoscimento dell'autonomia statale del Kosovo: ciò non sarebbe né realistico, né del tutto coerente, dato che vi sono tuttora ben cinque Stati membri dell'Unione che a loro volta non riconoscono il Kosovo. In questo senso si veda F. DEANA, *op. cit.*, p. 182.

²⁸ Cfr. *infra*, par. 5.2.

²⁹ Consiglio dell'Unione europea, Azione comune 2008/124/PESC del Consiglio, del 4 febbraio 2008, *relativa alla missione dell'Unione europea per lo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO)*, in GUUE L 42, del 16 febbraio 2008, p. 92.

³⁰ Accordo quadro tra l'Unione europea e il Kosovo* *sui principi generali della partecipazione del Kosovo ai programmi dell'Unione*, in GUUE L 195, del 27 luglio 2017, p. 3.

³¹ Il primo accordo sui principi che regolano la normalizzazione delle relazioni tra Serbia e Kosovo è stato firmato a Bruxelles il 19 aprile 2013 ed è comunemente noto come *“Accordo di Bruxelles”*. Significativo il penultimo punto dell'accordo, che prevede che *“neither side will block, or encourage others to block, the other side's progress in their respective EU path”*. L'UE ha altresì recentemente mediato la conclusione di un accordo tra Pristina e Belgrado sulla normalizzazione delle relazioni reciproche. Cfr. Servizio europeo per l'azione esterna, *Belgrade-Pristina Dialogue: EU Proposal - Agreement on the path to normalisation between Kosovo and Serbia* (Bruxelles, 27 febbraio 2023), disponibile *online*. A seguito di alcune tensioni (violenti scontri) nel nord del Kosovo, il 28 giugno 2023 l'UE ha adottato misure *“temporanee e reversibili”* nei confronti del Kosovo. Le misure includono la sospensione delle nuove richieste di fondi UE e delle riunioni ad alto livello tra le autorità kosovare e i rappresentanti dell'UE e degli Stati membri. Inoltre, l'UE ha sospeso la programmazione dello strumento di assistenza pre-adesione 2024 e l'approvazione di alcuni progetti nel quadro di investimento per i Balcani occidentali. Sono state anche sospese le procedure di appalto e la firma di nuovi contratti. Per notizie relative alla revoca delle misure, cfr. il sito ufficiale della Commissione europea, *Statement by President von der Leyen following the EU-Western Balkans Summit* (17 dicembre 2025), disponibile *online*. Sull'accordo tra Serbia e Kosovo si veda L. ZUCCARI, *L'accordo Serbia-Kosovo alla luce del diritto internazionale dei trattati*, in *La Comunità Internazionale*, 2021, pp. 693-724.

Kosovo³². Vi sono poi la collaborazione con Frontex³³, l'assistenza pre-adesione e lo Strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali³⁴. A ciò si aggiungano la recente liberalizzazione dei visti, resa efficace a partire dal 1° gennaio 2024³⁵, l'apertura dell'Ufficio dell'Unione europea in Kosovo, nonché la presenza di un Rappresentante speciale UE in questo Paese terzo³⁶. Infine, l'Unione richiede al Kosovo di allinearsi progressivamente alle proprie posizioni e decisioni adottate nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), secondo una prassi consolidata applicata anche agli altri Paesi del vicinato con prospettiva di adesione³⁷. Tale allineamento costituisce un importante strumento di avvicinamento politico e un indicatore del grado di convergenza del *partner* con gli orientamenti di politica estera UE, in vista di una futura integrazione.

Gli strumenti elencati consentono all'Unione di interagire con il Kosovo in vari ambiti, tra cui quello politico, economico e di sicurezza, senza attribuirgli lo *status* di Stato sovrano. La prassi dell'UE prevede l'adozione di precauzioni terminologiche per evitare implicazioni di riconoscimento. Innanzitutto, il termine "Kosovo" nelle comunicazioni ufficiali è sempre seguito da un asterisco. Questa soluzione si basa su un accordo tra Serbia e Kosovo, mediato dall'UE, sulla rappresentanza del Kosovo nei *fora* regionali³⁸. Gli accordi contengono poi clausole esplicite, come la seguente: "*Nessuna parola, formulazione o definizione utilizzata nel presente accordo e nei relativi allegati e protocolli costituisce un riconoscimento del Kosovo come Stato indipendente da parte dell'UE, né costituisce un riconoscimento del Kosovo come tale da parte dei singoli Stati membri che non abbiano proceduto in tal senso*"³⁹. L'uso di perifrasi e dei riferimenti al diritto internazionale mira a garantire la possibilità di cooperare con un'entità la cui sovranità rimane contestata da alcuni Stati membri⁴⁰.

³² Sito ufficiale della Missione di osservazione elettorale dell'Unione europea per il Kosovo 2025, *L'osservatrice capo Nathalie Loiseau avvia la missione di osservazione elettorale dell'UE e sottolinea il sostegno dell'UE al Kosovo per rafforzare ulteriormente la governance democratica* (18 gennaio 2025), disponibile *online*. L'UE ha inviato una missione di osservazione elettorale per monitorare le elezioni parlamentari del 9 febbraio 2025 in Kosovo, su invito del Presidente del Kosovo. La missione è stata presente dall'8 gennaio al 27 febbraio 2025. La precedente missione di osservazione elettorale dell'UE era stata inviata in Kosovo nel 2021 in occasione delle elezioni amministrative.

³³ Sito ufficiale di Frontex, *Frontex signs working arrangement with Kosovo* (25 maggio 2016), disponibile *online*. Frontex sta inviando funzionari in diversi punti di attraversamento delle frontiere in Kosovo sulla base di piani operativi concordati di comune accordo. Inoltre, Frontex fornisce al Kosovo sostegno in materia di gestione delle frontiere, ad esempio consulenza sulla creazione di un centro di coordinamento nazionale.

³⁴ Regolamento (UE) 2024/1449 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, *sull'istituzione di uno strumento per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali*, in GUUE L, del 24 maggio 2024.

³⁵ Sito ufficiale della Commissione Europea, *Visa-free travel for Kosovo citizens to the EU* (3 gennaio 2024), disponibile *online*.

³⁶ Per la prima nomina si veda Consiglio dell'Unione europea, Azione comune 2008/123/PESC del 4 febbraio 2008, in GUUE L 42, del 16 febbraio 2008, p. 88.

³⁷ Si veda il discorso della Commissaria per l'Allargamento Kos al Parlamento europeo sui rapporti 2023 e 2024 sul Kosovo (6 maggio 2025), disponibile *online*, in cui questa afferma: "*Kosovo also continues to align voluntarily with EU sanctions in response to Russia's war of aggression against Ukraine, another proof of its strategic orientation toward the EU*". Cfr. altresì Commission Staff Working Document, *Kosovo* 2025 Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2025 Communication on EU enlargement policy* (di seguito anche "*Kosovo* 2025 Report*"), SWD(2025) 752 final, pp. 89-90.

³⁸ European Union, Press Statement, EU facilitated dialogue: Agreement on Regional Cooperation and IBM technical protocol (24 febbraio 2012), doc. 5455/12, disponibile *online*.

³⁹ Art. 2, EU-Kosovo ASA.

⁴⁰ A. HAMONIC, C. RAPOPORT, *The EU's Contribution to State Recognition*, cit.

Il Kosovo ha presentato domanda formale di adesione all'UE nel dicembre 2022⁴¹. L'Unione gli ha attribuito lo *status* di candidato "potenziale" con "prospettiva europea", un riconoscimento politico privo di efficacia giuridica nei Trattati e non vincolante per gli Stati membri o l'UE. La Commissione si è dichiarata disponibile a preparare il parere sulla domanda di adesione del Kosovo non appena il Consiglio ne farà richiesta⁴².

Come si evince da quanto illustrato, l'Unione intrattiene relazioni intense e sfaccettate con il Kosovo⁴³, riuscendo a mantenere una posizione ufficialmente neutrale sulla questione della sua statualità⁴⁴. L'approccio è quello di "*diversity on recognition but unity in engagement*"⁴⁵. Tale impostazione permette all'Unione europea di perseguire una duplice finalità: da un lato, mantenere la coerenza e l'efficacia della propria azione; dall'altro, garantire al Kosovo la possibilità di partecipare ai programmi europei e di interagire con l'UE come *partner* politico ed economico, senza interferire con le prerogative sovrane degli Stati membri in materia di riconoscimento. Nel quadro descritto, l'UE riesce a preparare indirettamente il terreno per un futuro processo di adesione, armonizzando gli interessi europei con le specificità della situazione statutale del Kosovo⁴⁶.

Questa prassi solleva interrogativi più ampi sul ruolo che l'UE finisce per svolgere, di fatto, nella legittimazione internazionale del Kosovo e nella progressiva normalizzazione del suo *status*. A tali interrogativi si proverà a fornire risposta nella prossima sezione.

4. Le tre dimensioni dell'azione dell'Unione nel caso in esame

Il contributo da parte dell'Unione nel caso in esame ci appare triplice. Primo, con la propria azione l'UE legittima il Kosovo come *partner* del vicinato a tutti gli effetti, contribuendo ad avvicinarlo ed integrarlo progressivamente. I rapporti di vicinato con l'UE legittimano il Kosovo quale *membro* della comunità internazionale, *Paese* del vicinato europeo, *partner* dell'UE e degli Stati membri, inclusi quelli che non lo riconoscono (ma, attraverso l'UE, hanno relazioni con questo Paese). Un esempio lampante di tale processo di legittimazione è rappresentato dal riconoscimento del passaporto. L'emissione di tale documento di riconoscimento e di viaggio è una delle più

⁴¹ Il 12 maggio dello stesso anno, il Kosovo ha presentato domanda di adesione al Consiglio d'Europa.

⁴² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 30 gennaio 2024, *2024 Communication on EU enlargement policy*, COM(2024) 690 final.

⁴³ Per citare alcuni esempi che dimostrano il livello di integrazione raggiunto, nonché la progressiva inclusione del Kosovo nei quadri giuridici e regolatori dell'UE, oltre all'autorizzazione concessa all'ANR del Kosovo di partecipare agli uffici del BERIC con la Decisione della Commissione 2019/C 115/09, cit., l'UE ha consentito la partecipazione del Kosovo ai trattati multilaterali stipulati dalla stessa UE, quali la convenzione regionale sulle norme di origine preferenziali paneuromediterranee, in GUUE L 54, del 26 febbraio 2013, p. 3 e l'accordo multilaterale sull'istituzione di uno Spazio aereo comune europeo, in GUUE L 285, del 16.10.2006, p. 1. Cfr. A. HAMONIC, C. RAPOPORT, *The EU's Contribution to State Recognition*, cit., pp. 346-347.

⁴⁴ Sulla posizione di neutralità dell'Unione come un "*mantra*" nei rapporti con il Kosovo, cfr. D. DOLI, Z. XHAFERRI, *The Shapes of Neutrality. EU Enlargement, Engagement and Kosovo's European Path*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2025, pp. 1-16.

⁴⁵ Si veda a tal proposito Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Kosovo* - Fulfilling Its European Perspective*, COM(2009) 534 final.

⁴⁶ Come è stato evidenziato, l'ambiguità che circonda lo status giuridico del Kosovo e la posizione indecisa dell'UE su tale questione non hanno influito sul ruolo dell'Unione nella regione; cfr. P. VAN ELSUWEGE, *Legal Creativity in EU External Relations*, cit., p. 400.

evidenti espressioni della sovranità statale spiegata nel rapporto tra Stato e cittadino⁴⁷. Dall'inizio del 2024, ai cittadini kosovari è consentito entrare nello spazio Schengen senza visto: ciò grazie al riconoscimento dei loro passaporti da parte degli Stati membri. La Spagna, fra gli altri, ha chiarito che tale cambiamento non implica il riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo e continua a considerare quest'ultimo una provincia serba⁴⁸. Nonostante ciò, il riconoscimento del passaporto assume un ruolo centrale nel consolidamento della soggettività internazionale del Kosovo agli occhi dei cittadini, degli Stati terzi e delle organizzazioni internazionali. Non va dimenticato, infatti, che la capacità di entrare in relazione con altri Stati figura tra i criteri di statualità della Convenzione di Montevideo⁴⁹.

Secondo, attraverso il percorso di pre-adesione l'UE contribuisce a consolidare gli elementi costitutivi della statualità del Kosovo e definisce indirettamente i criteri per il riconoscimento di questo Paese. Uno tra questi è il rispetto dei “*fundamentals*”, che includono il funzionamento delle istituzioni democratiche, lo Stato di diritto e i diritti fondamentali (tra cui la libertà di espressione, i diritti LGBTQIA+, i diritti delle minoranze, la parità di genere)⁵⁰. Va precisato che, formalmente, il soddisfacimento di questi criteri è funzionale all'eventuale adesione all'UE e non costituisce una condizione giuridica per il riconoscimento della statualità del Kosovo. Tuttavia, il processo di pre-adesione produce effetti che vanno *oltre* l'obiettivo dell'ingresso nell'Unione e non vanno ignorati. L'enfasi posta dall'UE sulla qualità delle istituzioni, sul rispetto dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali contribuisce a rafforzare la percezione del Kosovo come Stato. Inoltre, tale approccio richiama la prassi europea sviluppatasi negli anni Novanta, secondo cui il riconoscimento dei nuovi Stati è stato progressivamente subordinato al rispetto di principi democratici e dei diritti umani⁵¹. In questo senso, il percorso di pre-adesione consolida la statualità del Kosovo sul piano sostanziale e, come già sostenuto, ne rafforza la legittimità agli occhi degli Stati membri e della comunità internazionale. In definitiva, l'UE contribuisce allo “*sviluppo del diritto internazionale*” (artt. 3(5) e 21 TUE) attraverso le relazioni con questo Paese. Come nel caso della dissoluzione della ex-Jugoslavia, seppur attraverso strumenti diversi⁵², l'Unione concorre alla costruzione di

⁴⁷ Attraverso il rilascio del passaporto, lo Stato afferma la propria capacità di identificare i propri cittadini, di esercitare su di essi una funzione di protezione e di rappresentarli nei rapporti con gli altri Stati. In tal senso, il passaporto materializza il legame giuridico tra individuo e Stato. Ad esempio, sul sito web del Consolato Generale d'Italia a Bruxelles si legge che “[i]l passaporto italiano è un documento di viaggio che consente di viaggiare in tutti i Paesi riconosciuti dal Governo italiano”. Cfr. <https://consbruxelles.esteri.it/it/servizi-consolari-e-visti/servizi-per-il-cittadino-italiano/passaporti-e-carte-didentita/>. Il riconoscimento dei *documenti*, dei simboli e delle istituzioni del Kosovo è citato dalla Commissione tra gli obblighi in capo alla Serbia nel contesto del processo di normalizzazione tra le due parti; cfr. Kosovo* 2025 Report, cit., p. 63. Un altro esempio è costituito dal riconoscimento delle targhe delle auto; cfr. A. Brezar, ‘We have a deal’: Kosovo citizens to travel freely to Serbia, says EU foreign policy chief (Euronews, 28 agosto 2022), disponibile online.

⁴⁸ DW, *España reconoce pasaporte de Kosovo pero no su independencia* (7 gennaio 2024), disponibile online.

⁴⁹ I criteri tradizionali di statualità basati sull'effettività sono elencati nella Convenzione di Montevideo, cit., che all'art. 1 recita: “[t]he State as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory, (c) government; and (d) capacity to enter into relations with other states”.

⁵⁰ Cfr. Kosovo* 2025 Report, cit., p. 18 ss.

⁵¹ Si veda *supra*, sez. 2. V. anche V. MUSLIU, *Europeanization and Statebuilding as Everyday Practices. Performing Europe in the Western Balkans*, London, 2021.

⁵² Nel caso di specie, come visto *supra*, sez. 2, l'Unione aveva adottato le Linee guida sul riconoscimento di nuovi Stati nell'Europa dell'Est e Unione Sovietica del 16 dicembre 1991. Queste hanno fornito il terreno normativo per la prassi degli Stati europei nei confronti delle nuove repubbliche balcaniche; cfr. C. RYNGAERT, S. SOBRIE, *op. cit.*, p. 475.

una visione condivisa su riconoscimento, principio di auto-determinazione dei popoli, principio democratico, rispetto dei diritti umani⁵³.

In terzo luogo, l'Unione europea contribuisce, seppur indirettamente, a facilitare il riconoscimento del Kosovo da parte dei *propri* Stati membri attraverso l'instaurazione e il mantenimento di relazioni qualificate con tale Paese. Pur nel rispetto delle prerogative sovrane in materia di riconoscimento, l'intensità e la continuità dei rapporti tra UE e Kosovo rendono sempre più difficile trattare quest'ultimo come una mera entità territoriale priva di statualità. La cooperazione istituzionalizzata, la partecipazione ai programmi dell'Unione e l'inclusione progressiva nelle politiche europee contribuiscono a normalizzare lo *status* del Kosovo nel contesto europeo, anche nei confronti degli Stati membri che non ne riconoscono formalmente l'indipendenza. In questo senso, l'azione dell'Unione non si limita a riflettere posizioni statali preesistenti, ma esercita una funzione autonoma di orientamento e coordinamento, volta a favorire un livello sempre maggiore di convergenza delle politiche estere nazionali, come dettato dall'art. 24(2) TUE. Tale funzione si inserisce nel più ampio obiettivo di garantire la coerenza dell'azione esterna dell'Unione (art. 21(3) TUE) e di preservarne la credibilità quale attore internazionale impegnato nella promozione degli obiettivi codificati nei Trattati⁵⁴. Come è stato affermato, tale contributo dell'Unione è altresì parte integrante dell'affermazione della propria identità sulla scena internazionale⁵⁵.

Emerge tuttavia una tensione strutturale. Da un lato, l'Unione offre al Kosovo una prospettiva europea e ne sostiene il processo di integrazione – sebbene, a differenza di tutti gli altri, sia un candidato meramente “potenziale”; dall'altro, essa si confronta con le persistenti divisioni interne tra gli Stati membri. È innegabile infatti che la questione dell'adesione di questo Paese sia di fatto ostacolata dal mancato riconoscimento da parte di cinque Stati membri. Sebbene l'UE non si sia giuridicamente obbligata a garantire l'adesione del Kosovo, un protrarsi indefinito del processo di integrazione per ragioni non imputabili al rispetto dei criteri sostanziali di adesione rischierebbe di compromettere la coerenza, la credibilità e l'effettività dell'azione esterna e della politica di allargamento dell'Unione⁵⁶. In altre parole, l'Unione starebbe “promettendo” ciò che non può, di fatto, mantenere.

La questione della statualità del Kosovo ci spinge dunque ad interrogarci sul rapporto tra diritto dell'Unione, prerogative degli Stati membri e flessibilità della politica di allargamento, aspetti che saranno affrontati nella seguente sezione. In particolare, si rifletterà sul significato giuridico della statualità quale requisito per l'accesso all'Unione e sul modo in cui l'art. 49 TUE sia stato concretamente interpretato nella prassi della

⁵³ E. DENZA, *op. cit.*; J. ALMQVIST, *EU and the Recognition of New States*, in *Euborders Working Paper*, 12(10), 2017. V, anche A. HAMONIC AND C. RAPOPORT, *The EU's Contribution to State Recognition*, cit., pp. 339-356.

⁵⁴ Nel quadro dell'azione esterna dell'Unione europea, la prevenzione dei conflitti ed il perseguimento della pace, della stabilità e dello sviluppo di relazioni internazionali fondate sul rispetto del diritto internazionale rappresentano obiettivi centrali, sanciti dai Trattati (artt. 3(5) e 21 TUE). In tale contesto, l'UE svolge anche una funzione di coordinamento e di convergenza in politica estera. L'art. 24(2) TUE stabilisce infatti che “[n]el quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna, l'Unione conduce ed attua una PESC fondata (...) sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri”.

⁵⁵ V. art. 21 TUE e A. HAMONIC AND C. RAPOPORT, *The EU's Contribution to State Recognition*, cit., p. 340.

⁵⁶ In questo senso v. anche D. DOLI, Z. XHAFERRI, *op. cit.*, p. 5 e P. BARGUÉS, A. DANDASHLY, H. DIJKSTRA, G. NOUTCHEVA, *op. cit.*, pp. 21 e 32. Di “deficit di coerenza” parla pure Asta nel seguente contributo: G. ASTA, *Il processo di State-building in Kosovo: una rilettura a venti anni dal suo avvio*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 103-122 (121).

politica di allargamento. Infine si valuterà la rilevanza dei principi di coerenza e leale cooperazione rispetto alla mancata convergenza degli Stati membri sulla questione del riconoscimento.

5. Ripensare la statualità ai fini dell'adesione. Riflessioni sulla nozione di "Stato" europeo ex art. 49 TUE e sui principi di coerenza e leale cooperazione

Occorre adesso interrogarsi sul significato e sulla portata del primo requisito previsto dall'art. 49 TUE. Questa disposizione stabilisce al primo paragrafo che "[o]gni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'art. 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione". La norma riserva quindi l'adesione all'Unione agli Stati europei. Sotto questo profilo, il Kosovo soddisfa indubbiamente il requisito geografico, storico e culturale richiesto dall'art. 49 TUE. Più problematica è invece la nozione di "Stato", che il diritto dell'Unione non definisce in modo autonomo, rinviando implicitamente al diritto internazionale generale. Ciò detto, appare invece possibile sostenere che il suddetto criterio non sia stato applicato in modo rigido nella prassi dell'allargamento, bensì interpretato con un certo grado di flessibilità⁵⁷. Ed infatti, come si dimostrerà nel prosieguo, la prassi dell'Unione e degli Stati membri mostra una disponibilità ad "accettare" deviazioni rispetto al modello classico di Stato sovrano.

5.1. L'interpretazione flessibile del requisito della statualità alla luce di alcuni elementi di prassi nella politica di allargamento UE

Abbiamo dato atto dell'unicità che caratterizza il caso in esame. Il Kosovo non ha eguali nella storia dell'allargamento dell'Unione; tuttavia, non si colloca in un vuoto giuridico. Nella presente sezione ci si soffermerà su alcuni elementi di prassi caratterizzanti la politica di allargamento UE, per dimostrare come quest'ultima non sia rigidamente tipizzata, bensì capace di adattarsi ad esigenze specifiche, talvolta influenzata da contingenze geopolitiche e interessi dell'Unione e degli Stati membri⁵⁸. In questo contesto, si avanzerà l'ipotesi di una non rigida applicazione dell'art. 49 TUE, con particolare riguardo al requisito di "Stato europeo". Si precisa sin da subito che nel prosieguo ci si limiterà a commentare, alla luce della prassi selezionata, il suddetto requisito, senza toccare gli altri criteri o aspetti della procedura di adesione.

Tra i casi che meritano di essere qui menzionati per la loro peculiarità nel contesto della politica di allargamento dell'Unione, primo fra tutti vi è quello di Cipro. L'adesione di Cipro è avvenuta nel 2004 nonostante la persistente divisione territoriale dell'isola, con la parte settentrionale occupata dalla Turchia. Come noto, a questo Stato membro fu concesso di accedere all'UE attraverso un *escamotage*, ovvero la sospensione dell'applicazione dell'*acquis* alla RTCN, in attesa della risoluzione della controversia⁵⁹.

⁵⁷ La stessa nozione di "Paese candidato" non è formalmente prevista dall'art. 49 TUE, ma si è affermata come strumento politico-giuridico funzionale al processo di integrazione. Cfr. sul punto, tra gli altri, R. PETROV, C. HILLION, "Accession through war" - Ukraine's road to the EU, Guest Editorial, in *Common Market Law Review*, fascicolo 59, pp. 1289-1300, 2022; R. PETROV, *Bumpy Road of Ukraine Towards the EU Membership in Time of War: "Accession Through War" v "Gradual Integration"*, in *European Papers*, fascicolo 8 (3), 2023, p. 1058.

⁵⁸ Sulle criticità della prassi applicativa a fronte del dettato normativo dell'art. 49 TUE, si veda T. RUSSO, *op. cit.*, pp. 114-117.

⁵⁹ Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della

Si tratta di un precedente fondamentale che ha visto entrare a far parte dell'UE un Paese il cui governo non esercita un controllo effettivo e completo sul proprio territorio. Tale scelta riflette l'accettazione, da parte dell'UE, di un congelamento dello *status quo* territoriale, con rinvio della risoluzione definitiva del conflitto a una fase successiva all'adesione (fase che, *ahimé*, non si è ancora concretizzata).

Un altro caso emblematico è rappresentato dalla concessione dello *status* di Paese candidato all'Ucraina. Come noto, ciò è avvenuto a conflitto armato in corso, ed in presenza di parti significative del territorio ucraino occupate dalla Russia. La particolare natura del caso di specie⁶⁰ ha portato la dottrina a coniare l'espressione "*accession through war*"⁶¹. Petrov sostiene addirittura che la decisione del Consiglio europeo di concedere il *green light* all'Ucraina probabilmente non sarebbe stata presa in circostanze prebelliche⁶². Questo autore è dell'idea che gli Stati membri e le istituzioni dell'UE abbiano concesso tale *status* essenzialmente per rafforzare la resistenza del Paese all'aggressione russa, come decisione (geo)politica piuttosto che come scrupolosa applicazione (giuridica) delle condizioni di cui all'art. 49 TUE⁶³.

È poi doveroso menzionare i casi della Georgia e della Moldova. Queste ultime presentano regioni secessioniste all'interno del loro territorio (rispettivamente, Abcasia e Ossezia del Sud, e Transnistria). Tali entità non sono riconosciute dalla comunità internazionale. Per quanto riguarda l'Unione, all'indomani della guerra russo-georgiana del 2008, questa ha adottato la c.d. "*Non-Recognition and Engagement Policy*", altrimenti nota in dottrina come "*engagement without recognition*"⁶⁴. In tale definizione rientrano le relazioni dell'UE con alcune entità non riconosciute, accompagnate da una presa di posizione chiara sulla difesa dell'integrità territoriale dello Stato coinvolto nel conflitto (è il caso, appunto, di Moldova e Georgia)⁶⁵. Il 3 marzo 2022, questi due Paesi hanno

Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea - Protocollo n. 10 su Cipro, in GUUE L 236, del 23 settembre 2003, p. 955. L'art. 1 prevede: "*L'applicazione dell'acquis è sospesa nelle zone della Repubblica di Cipro sulle quali il Governo della Repubblica di Cipro non esercita un controllo effettivo*".

⁶⁰ Si tratta del primo e unico paese candidato nella storia dell'integrazione europea che ha intrapreso il processo di adesione mentre uno sforzo bellico estenuante minaccia la sua esistenza come Stato indipendente.

⁶¹ R. PETROV, *op. cit.* Sull'adesione dell'Ucraina si veda anche F. CASOLARI, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, in *BlogDUE* (22 marzo 2022), pp. 1-9, disponibile online; M.-E. BÉLANGER, *What prospect is there of Ukraine joining the EU?*, in *LSE EUROPP* (16 marzo 2022), disponibile online; D.V. KOCHENOV, *Take Down the Wall. And Make Russia Pay for It. The Case for the Immediate Accession of Ukraine to the European Union*, in *VerfBlog* (21 marzo 2022), disponibile online.

⁶² R. PETROV, *op. cit.*, p. 1059.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ B. COPPIETERS, *Engagement without recognition*, in G. VISOKA, J. DOYLE, E. NEWMAN (eds.), *The Routledge Handbook of State Recognition*, London, New York, 2019, pp. 241-255; J. KER-LINDSAY, *Engagement Without Recognition: The Limits of Diplomatic Interaction with Contested States*, in *International Affairs*, fascicolo 91(2), 2015, pp. 267-285; S. FISCHER, *The EU's non-recognition and engagement policy towards Abkhazia and South Ossetia*, seminar report, Brussels: European Union Institute for Strategic Studies, 1-2 dicembre 2010; T. DE WAAL, *Enhancing the EU's Engagement With Separatist Territories*, in *Carnegie Europe* (17 gennaio 2017), disponibile online. In dottrina, il termine è apparso per la prima volta in un articolo di A. COOLEY, L. A. MITCHELL, *Engagement without recognition: a new strategy toward Abkhazia and 12 Eurasia's unrecognized states*, in *Washington Quarterly*, fascicolo 33(4), 2010, pp. 59-73.

⁶⁵ Come affermato, "[t]he EU's engagement with the breakaway regions is based on two pillars: non-recognition of these entities, but at the same time, a willingness to engage in a number of areas including confidence building along administrative border lines, people-to-people contacts, and economic rehabilitation". Cfr. Documento del Consiglio sugli aspetti principali e le scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune (PESC) presentato al Parlamento europeo in applicazione del punto G

presentato congiuntamente la loro domanda di adesione all'UE ed hanno ottenuto lo *status* di Paese candidato, rispettivamente, il 23 giugno 2022 e il 15 dicembre 2023⁶⁶. Ancora una volta, tale *status* è stato concesso dall'UE pur in assenza di controllo effettivo, da parte dei due candidati, sul loro intero territorio.

Infine, è utile alla presente analisi fare nuovamente accenno al caso della Serbia. Questo Paese è candidato all'adesione dal marzo 2012. Seppur non vi siano questioni relative alla sua statualità, la Serbia è direttamente coinvolta in una controversia territoriale irrisolta con il Kosovo. Tale controversia non incide soltanto sul percorso europeo della Serbia, ma è suscettibile di condizionare in modo decisivo anche quello del Kosovo, soprattutto nell'ipotesi in cui Belgrado dovesse accedere all'Unione prima di Pristina (ma è vero anche il contrario). Proprio per evitare che l'ingresso di uno dei due Paesi cristallizzi la disputa in seno all'UE, l'Unione ha scelto di trattare i rispettivi percorsi di adesione come strettamente interconnessi, subordinando l'avanzamento di entrambi a un processo di normalizzazione delle relazioni reciproche, a cui si è già fatto riferimento altrove⁶⁷. Ciò è inteso a prevenire che una controversia territoriale irrisolta venga "importata" all'interno dell'Unione⁶⁸.

Come tali esempi dimostrano, l'esistenza di controversie territoriali o la mancata sussistenza di una piena statualità non costituiscono, di per sé ed in via assoluta, né una barriera all'ingresso, né un ostacolo all'avanzamento nel processo di allargamento. Sembra anzi che l'unità e l'integrità territoriali effettive e la piena statualità non siano sempre considerati prerequisiti indispensabili in questo processo. Questo vale sia al momento della concessione dello *status* di candidato (Ucraina, Georgia e Moldova), sia durante i negoziati pre-adesione (Kosovo) e sia, infine, all'ottenimento della *membership* (Cipro). In definitiva, la prassi UE in questo campo non è univoca, ma segue piuttosto una logica *case-by-case* dipendente, per un verso, dalla peculiarità della situazione e, per un altro, dagli interessi della stessa Unione e degli Stati membri. Per quanto rileva nel presente contributo, la prassi richiamata suggerisce che l'assenza di riconoscimento unanime non è automaticamente incompatibile con l'avanzamento nel processo di integrazione europea.

(paragrafo 43) dell'accordo interistituzionale del 17 maggio 2006 (8 giugno 2010, Bruxelles), 10659/10, p. 29.

⁶⁶ Il processo di adesione della Georgia si è di fatto interrotto nel 2024 a causa "della linea d'azione adottata dal governo della Georgia, che è in contrasto con i valori e i principi fondanti dell'UE". Per interessanti considerazioni sul caso studio della Moldavia si veda anche M.-R. CORMAN, *EU Anti-corruption Efforts in the Eastern Neighbourhood. The Ambitions-Capability gap of the European Union*, Leiden, Boston, 2024.

⁶⁷ Si veda *supra*, sez. 3.

⁶⁸ Si fa cenno da ultimo alla controversia territoriale che ha visto protagonisti due Stati membri, Slovenia e Croazia, e che ha portato ad una nota pronuncia resa dalla Corte. Cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 31 gennaio 2020, causa C-457/18, *Slovenia c. Croazia*, ECLI:EU:C:2020:65 e, per un commento, v. Cfr. F. CASOLARI, *Il (possibile) ruolo del diritto dell'Unione europea nella soluzione delle controversie tra Stati membri: alcune considerazioni sistemiche a partire dal caso Slovenia c. Croazia*, in O. PORCHIA, M. VELLANO (a cura di), *Il diritto internazionale per la pace e nella guerra. Sviluppi recenti e prospettive future. Liber Amicorum in onore di Edoardo Greppi*, Torino, 2023, p. 143 ss.; E. KASSOTI, *Between a Rock and a Hard Place: The Court of Justice's Judgment in Case Slovenia v Croatia*, in *European Papers*, n. 5, 2020, p. 1 ss.; E. CANNIZZARO, *Inter-Member State international law in the EU legal order: Some thoughts on Slovenia v. Croatia*, in *Common Market Law Review*, n. 58, 2021, pp. 1473-1490. Tale caso non sarà oggetto del presente paper. Ed infatti, il caso di specie riguardava la misura in cui il diritto UE può influenzare le relazioni bilaterali *tra Stati membri*, contribuendo a risolvere possibili controversie tra questi ultimi.

5.2. Il superamento della mancata unità sul piano del riconoscimento attraverso il ricorso ai principi di coerenza e leale cooperazione

Anche se la formulazione dell'art. 49 TUE sembra aperta ad interpretazioni “inclusive”, il nodo maggiormente problematico nel caso in esame risiede nel requisito procedurale dell'unanimità, necessario tanto per l'apertura quanto per la chiusura dei negoziati, nonché per la ratifica del trattato di adesione. Infatti, né l'art. 49 TUE né la prassi dell'Unione chiariscono se la statualità debba essere pacifica e unanimemente riconosciuta da tutti gli Stati membri al momento dell'adesione. È in questo contesto che occorre interrogarsi se l'adesione all'UE implichi necessariamente, sul piano giuridico, il riconoscimento dello Stato candidato da parte di tutti i membri UE.

In via speculativa e meramente teorica, la mancanza di unità sul piano del riconoscimento potrebbe essere superata mediante una forma di adesione “con riserva”, con cui gli Stati membri non riconoscenti ratificherebbero il trattato di adesione chiarendo che tale atto non implica il riconoscimento della statualità del Kosovo⁶⁹. Si fa presente che il Kosovo ha aderito a numerose organizzazioni internazionali senza aver necessariamente ottenuto il riconoscimento della propria sovranità da parte di tutti i loro membri⁷⁰. Una simile soluzione consentirebbe, almeno astrattamente, di distinguere il piano dell'integrazione europea da quello del riconoscimento statale. Tuttavia, tale opzione appare fortemente problematica sotto molteplici profili avuto riguardo, in particolare, alla “singolarità” che caratterizza la natura dell'ordinamento UE. Da un lato, essa rischierebbe di svuotare di significato politico la *membership* UE, introducendo una forma di appartenenza differenziata difficilmente conciliabile con l'eguaglianza tra Stati membri di cui all'art. 4(2) TUE. Tali premesse difficilmente garantirebbero, inoltre, il livello di fiducia reciproca che dovrebbe caratterizzare le relazioni tra Stati membri⁷¹. Dall'altro lato, non è affatto scontato che il Kosovo stesso sarebbe disposto ad accettare un'adesione che lasci formalmente irrisolta la questione della propria statualità nei confronti di alcuni Stati membri.

⁶⁹ In un recente contributo ed in relazione alla prospettiva di adesione dell'Ucraina, Casolari avanza l'ipotesi di una procedura *ad hoc* in deroga all'art. 49 TUE. Questo autore sottolinea che, in un caso come quello dell'Ucraina, non si tratterebbe (soltanto) di verificare se è rispettato il requisito della statualità di cui all'art. 49 TUE (essendo presenti regioni indipendentiste/occupate), ma sarebbe di fatto impossibile garantire il rispetto del diritto dello Stato sovrano, compreso evidentemente l'*acquis* UE, ove il Paese in questione entrasse a far parte dell'Unione; cfr. F. CASOLARI, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, cit., pp. 3-4. Più aperto a soluzioni “creative” sembra invece essere Petrov, per il quale la presenza di regioni occupate dalla Russia “*should not constitute obstacles to Ukraine's membership*” in quanto “*EU Member States would otherwise be rewarding Russia's aggression*”; cfr. R. Petrov, *op. cit.*, p. 1061. Ciò è ancora più significativo dato che Mosca non sembra intenzionata ad accettare alcun compromesso sui territori occupati, come dichiarato dal vice ministro degli Esteri Sergei Ryabkov. La Russia rivendica attualmente il controllo di cinque regioni ucraine, incluse Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhia e Kherson, oltre alla Crimea; cfr. S. Vakulina, *Russia rejects compromise on occupied Ukraine regions, Kremlin says* (Euronews, 16 dicembre 2025), disponibile *online*. Per Casolari una possibile adesione immediata dell'Ucraina sarebbe da realizzarsi, possibilmente, tramite procedure *ad hoc* in deroga a quanto previsto dall'art. 49 TUE; cfr. F. CASOLARI, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva*, cit., p. 3.

⁷⁰ Il Kosovo è membro della Banca mondiale e del Fondo monetario internazionale, solo per citarne alcune. Cfr. Z. DESSUS, A. REXHA, A. MERJA e C. STRATULAT, *Kosovo's EU candidate status: a goal within reach?*, in *European Policy Centre Discussion Paper* (28 giugno 2017), disponibile *online*, p. 5. Tali autori evidenziano che i cinque Stati membri UE che non lo riconoscono fanno parte di queste organizzazioni.

⁷¹ Corte di Giustizia, sentenza del 6 marzo 2018, causa C-284/16, *Achmea*, EU:C:2018:158, pt. 34 e Parere 2/13 del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, pt. 194. Si veda, per tutti, F. CASOLARI, *Equality of States and Mutual Membership in European Union Law: Contemporary Reflections*, in D. AMOROSO, L. MAROTTI, P. ROSSI, A. SPAGNOLO, G. ZARRA (eds.) *More Equal than Others?*, The Hague, 2023, pp. 39-51.

Ciò non toglie che l'art. 49 TUE possa rappresentare, nel caso kosovaro, un ostacolo più politico che strettamente giuridico. Come dimostra la prassi consolidata dell'Unione, quest'ultima intrattiene relazioni con entità che non godono di un riconoscimento statale unanime. La CGUE ha avuto modo di chiarire, nella sentenza *Kosovo*, che la nozione di "Paese terzo" presente nei Trattati non coincide necessariamente con quella di "Stato terzo" sovrano in senso classico, riflettendo piuttosto l'apertura dell'Unione a relazioni esterne con soggetti di natura eterogenea⁷². Tale apertura si è tradotta, nella prassi, nella conclusione di accordi internazionali con entità non statuali o a statualità controversa⁷³. È evidente che la *membership* rappresenterebbe la forma più intensa ed estrema di tali relazioni⁷⁴: nondimeno, questa prassi contribuisce a ridimensionare l'idea di una rigida dicotomia tra Stati riconosciuti e non riconosciuti nel diritto dell'Unione.

A questo punto, ci si può chiedere se esistano principi del diritto dell'Unione idonei a incidere sulla posizione degli Stati membri non riconoscenti. In particolare, il principio di coerenza (artt. 7 TFUE e 21(3) TUE)⁷⁵ e il principio di leale cooperazione (art. 4(3)

⁷² Corte di Giustizia, *Kosovo*, cit. Nel marzo 2019 la Commissione ha adottato sei decisioni relative alla partecipazione delle Autorità Nazionali di Regolamentazione (ANR) dei Balcani occidentali (compreso il Kosovo) all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC). In particolare, ha consentito alle ANR di tali Paesi di partecipare al comitato dei regolatori e ai gruppi di lavoro del BEREC, nonché al consiglio di amministrazione dell'Ufficio del BEREC. Cfr. in particolare la decisione della Commissione del 18 marzo 2019 relativa *alla partecipazione dell'autorità nazionale di regolamentazione del Kosovo (*) all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche*, in GUUE C 115, del 27 marzo 2019, p. 26. La Spagna ha impugnato tale decisione di fronte al Tribunale, contestando il trattamento riservato al Kosovo come "Paese terzo" ai fini della sua partecipazione al BEREC e all'Ufficio BEREC. Il ricorso è stato respinto in primo grado. In appello, la CGUE non ha confermato la distinzione tra "Stati terzi" e "Paesi terzi" proposta dal Tribunale sulla base di un'interpretazione letterale dei Trattati, ma ha ritenuto che il Kosovo possa essere trattato alla stregua di un "Paese terzo" ai sensi dell'art. 35(2) del regolamento BEREC. La CGUE ha fondato la sua decisione sul principio di efficacia, sottolineando che: (a) secondo il parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del 22 luglio 2010, la dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo non ha violato il diritto internazionale; e (b) il trattamento del Kosovo come Paese terzo non pregiudica le posizioni individuali degli Stati membri. La Corte ha quindi confermato che la conclusione di diversi accordi con il Kosovo ha comportato il riconoscimento (da parte dell'UE) della capacità del Kosovo di concludere tali accordi (cfr. spec. pt. 37-47, 50-53 e 55). Per un commento si vedano, tra gli altri, P. VAN ELSUWEGE, *Third-country participation in EU agencies: The curious case of Kosovo in light of Spain v. Commission*, in *Common Market Law Review*, fascicolo 60, 2023, pp. 1397-1412; G. FEDELE, *A Country, but not a State? The Apparent Paradox of International Statehood in Case C-632/20 P, Spain v Commission (Kosovo)*, in *European Papers*, fascicolo 8(2), 2023, pp. 537-546; E. KASSOTI, *Of Third 'States', 'Countries' and Other Demons - The CJEU's Judgment in Case C-632/20 P Spain v Commission (Kosovo)*, in *EU Law Analysis* (12 febbraio 2023), disponibile online.

⁷³ L'Unione ha concluso diversi accordi internazionali con entità diverse dagli Stati sovrani. In particolare si tratta degli accordi conclusi con l'OLP, il territorio doganale separato di Taiwan, Penghu, Kinmen e Matsu, il governo della Regione amministrativa speciale di Hong Kong della Repubblica popolare cinese o ancora la Regione amministrativa speciale di Macao della Repubblica popolare cinese. Cfr. Tribunale, *Spagna c. Commissione*, cit., pt. 31.

⁷⁴ Come rilevato in dottrina, "[c]oncluding a bilateral agreement with a country with an asterisk is one thing but accepting a potential Member State with an asterisk is something completely different. In other words, the asterisk solution is an interesting tool to proceed with the development of EU-Kosovo relations in the short term but it is not tenable in the middle to long term, at least as far as the granting of EU membership perspectives is concerned"; cfr. P. VAN ELSUWEGE, *Legal creativity*, cit., p. 409.

⁷⁵ L'art. 7 TFUE prevede che l'Unione "assicur[i] la coerenza tra le sue varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze", mentre l'art. 21(3) TUE afferma che l'Unione "assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine".

TUE)⁷⁶ potrebbero essere congiuntamente invocati per sostenere che gli Stati membri siano tenuti quantomeno a non ostacolare il processo di adesione del Kosovo, laddove quest'ultimo soddisfi i criteri sostanziali richiesti. Ciò non equivale ad affermare l'esistenza di un obbligo giuridico di riconoscimento della statualità del Kosovo, che rimane una prerogativa sovrana degli Stati. Piuttosto, si tratterebbe di un dovere negativo di non frustrare gli obiettivi dell'Unione attraverso veti fondati esclusivamente su posizioni di politica estera nazionale. Ed infatti, agli Stati membri è richiesto di astenersi da “qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali” (art. 24(3), secondo comma, TUE). È significativo, in questo senso, che la prima applicazione dell'astensione costruttiva in ambito PESC sia avvenuta nel 2008 proprio nel contesto delle relazioni dell'UE con il Kosovo, quando Cipro scelse di non bloccare decisioni fondamentali quali il dispiegamento della missione EULEX e la nomina del Rappresentante speciale dell'Unione⁷⁷. Questo precedente dimostra come, pur in assenza di riconoscimento, sia possibile evitare situazioni di stallo istituzionale attraverso strumenti di flessibilità già previsti dall'ordinamento dell'Unione. Nel caso qua esaminato, gli obblighi scaturenti dal principio di leale cooperazione potrebbero imporre ai cinque Stati membri di adoperarsi al fine di addivenire ad una soluzione pacifica della questione del mancato riconoscimento⁷⁸. Ciò, a maggior ragione, al fine di garantire la coerenza dell'azione

⁷⁶ Ai sensi di questa previsione, “[i]n virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione”.

⁷⁷ Il riferimento è all'adozione dell'Azione comune 2008/124/PESC del Consiglio, cit. In sede di votazione, lo Stato membro motivò la propria decisione alla luce delle sue “firm views, especially on the question of the legal basis for the involvement of the European Union in Kosovo, and any possible future implications in terms of international law”; il testo della dichiarazione è in Council doc. CM 448/08, del 4 febbraio 2008. Il ricorso al meccanismo dell'astensione costruttiva rappresenta un'alternativa all'uso del veto nella PESC ed è volto a non bloccare l'azione dell'Unione in materia di politica estera laddove uno Stato membro non desideri appoggiare una particolare decisione dell'Unione. In base all'art. 31(1), secondo comma, TUE, “[i]n caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale a norma del presente comma. In tal caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione. In uno spirito di mutua solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione, e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione”. Come è stato osservato, il caso di Cipro resta l'esempio più significativo della funzione di tale strumento come *convergence-builder*, strettamente legato alla *ratio* di fondo della PESC, volta a favorire una convergenza graduale delle preferenze di politica estera degli Stati membri; cfr. P. MAHNIČ, *Constructive Abstention in EU Foreign and Security Policy*, in F. HOFFMEISTER, L. HAVAS (eds.), *The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy as a Legal Actor*, Leiden, 2025, pp. 24-40 (p. 28).

⁷⁸ Sul principio di leale cooperazione v., fra gli altri, F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati Membri e Unione europea - Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020; M. KLAMERT, *The principle of loyalty in EU law*, Oxford, 2014; E. NEFRAMI, *The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations*, in *Common Market Law Review*, fascicolo 47, 2010, p. 323 ss.; P. VAN ELSUWEGE, *The Duty of Sincere Cooperation and Its Implications for Autonomous Member State Action in the Field of External Relations*, in M. VARJU (ed.), *Between Compliance and Particularism: Member State Interests and European Union Law*, Berlin, 2018, p. 283 ss. Un'espressione concreta di tale principio nel settore delle relazioni esterne si trova nell'art. 32 TUE, che prevede che “[p]rima di intraprendere qualsiasi azione sulla scena internazionale o di assumere qualsiasi impegno che possa ledere gli interessi dell'Unione, ciascuno Stato membro consulta gli altri in sede di Consiglio europeo o di Consiglio. Gli Stati membri assicurano, mediante la convergenza delle loro azioni, che l'Unione possa affermare i suoi interessi e i suoi valori sulla scena internazionale”.

esterna dell'Unione, e di questa con la politica di allargamento, ai sensi del combinato disposto degli artt. 21(3) TUE e 7 TFUE.

È giunto il momento di tracciare alcune conclusioni.

6. Conclusioni

Forse è vero che il Kosovo “è la realtà più lontana da una (chissà se mai possibile) adesione all'UE”⁷⁹. Questo non rende tale caso meno meritevole di attenzione. Al contrario. Come il presente contributo ha evidenziato, la politica di allargamento dell'Unione si confronta con i limiti tradizionali della statualità e del riconoscimento nel diritto internazionale. Pur in assenza di unità tra i propri Stati membri, l'UE intrattiene con il Kosovo relazioni giuridicamente strutturate che ne rafforzano la legittimazione internazionale e ne consolidano la sovranità e l'indipendenza. Ciò dimostra che, attraverso la propria azione, l'UE può concretamente incidere sulla risoluzione di una controversia territoriale e sullo sviluppo del diritto internazionale, in linea con la propria missione di politica estera.

L'adesione del Kosovo all'UE in assenza di riconoscimento unanime pone interrogativi giuridici da non trascurare, relativi sia al rispetto del criterio sostanziale della statualità, sia del criterio procedurale dell'unanimità, che, infine, al rapporto di eguaglianza e fiducia reciproca tra Stati membri post-adesione. Tra le possibili conseguenze di una adesione del Kosovo senza riconoscimento unanime si pensi, ad esempio, alle problematiche che potrebbero sorgere in sede di votazione in seno al Consiglio, o in occasione dell'esercizio, da parte del Kosovo, del semestre di Presidenza di questa istituzione. In aggiunta, meccanismi tradizionalmente basati sulla fiducia reciproca, quale il mandato di arresto europeo o, più in generale, il corretto funzionamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia potrebbero risultare compromessi. Ulteriori criticità potrebbero inoltre emergere sul piano della rappresentanza esterna dell'Unione, laddove l'assenza di riconoscimento collettivo potrebbe ostacolare l'espressione di posizioni unitarie nei contesti multilaterali. Tuttavia, la prassi dell'allargamento e alcuni principi strutturali del diritto dell'Unione suggeriscono la necessità di esplorare soluzioni flessibili. Tali soluzioni dovrebbero consentire di conciliare il rispetto delle prerogative sovrane degli Stati membri con l'esigenza di preservare la coerenza, la credibilità e l'effettività dell'azione esterna e della politica di allargamento UE, evitando che il dissenso in merito al riconoscimento si traduca in un ostacolo all'integrazione europea del Kosovo. Si è qui suggerita una lettura combinata dei principi di coerenza e di leale cooperazione per sostenere che gli Stati membri non dovrebbero ostacolare l'adesione del Kosovo all'UE. Dopotutto, l'Unione si è già dimostrata pronta ad adottare soluzioni creative, e la CGUE disposta ad accogliere interpretazioni flessibili nel caso in esame.

⁷⁹ F. DEANA, *op. cit.*, p. 182 (spec. nt. 42).

ABSTRACT

Il contributo esamina il rapporto tra statualità, riconoscimento e politica di allargamento dell'Unione europea, prendendo in esame il caso del Kosovo quale "candidato potenziale". Muovendo dall'inquadramento dello status del Kosovo nel diritto internazionale e dalla natura statutale del riconoscimento, l'analisi chiarisce i margini e i limiti dell'azione dell'UE in un contesto segnato dalla mancanza di unità tra gli Stati membri. Particolare attenzione è dedicata agli strumenti e alle tecniche giuridiche attraverso cui l'Unione intrattiene relazioni strutturate con il Kosovo, mantenendo una posizione di formale neutralità sul piano del riconoscimento, nonché alle relative implicazioni. Il contributo analizza quindi il significato del requisito della statualità di cui all'art. 49 TUE alla luce di alcuni elementi di prassi della politica di allargamento, evidenziando un'interpretazione non rigidamente tipizzata della nozione di "Stato europeo". Da ultimo, si valuta la possibile applicazione dei principi di coerenza e di leale cooperazione al fine di superare le divergenze interne all'Unione in materia di riconoscimento, sostenendo che tali principi possano fondare un obbligo di non ostacolare il processo di adesione del Kosovo. Il lavoro conclude sottolineando la necessità di soluzioni flessibili idonee a preservare la coerenza dell'azione esterna e della politica di allargamento dell'Unione europea.

KEYWORDS

Art. 49 TUE, Kosovo, Politica di Allargamento UE, Riconoscimento, Statualità.

STATEHOOD AND RECOGNITION AS AN OBSTACLE TO EU ENLARGEMENT.
THE CASE OF KOSOVO AS A "POTENTIAL CANDIDATE"

ABSTRACT

This work examines the relationship between statehood, recognition, and the European Union's enlargement policy, focusing on the case of Kosovo as a "potential candidate". Starting from an analysis of Kosovo's status under international law and the state-related nature of recognition, the article clarifies the scope and limits of EU action in a context marked by the lack of unity among the Member States. Particular attention is devoted to the legal tools and techniques through which the Union maintains structured relations with Kosovo while preserving a position of formal neutrality on the issue of recognition, as well as to the related implications. The article then analyses the meaning of the requirement of statehood laid down in Article 49 TEU in light of selected elements of practice in the EU enlargement policy, highlighting an interpretation of the notion of "European State" that is not rigidly typified. Finally, it assesses the possible application of the principles of consistency and sincere cooperation in order to overcome internal divergences within the Union concerning recognition, arguing that these principles may ground an obligation not to obstruct Kosovo's accession process. The article concludes by emphasising the need for flexible solutions capable of preserving the consistency of the EU's external action and enlargement policy.

KEYWORDS

Article 49 TEU, EU Enlargement Policy, Kosovo, Recognition, Statehood.