

Engagement without recognition: il Kosovo come paese terzo

di Andrea Bianco

Title: Engagement without recognition: Kosovo as a third country.

Keywords: Recognition, engagement without recognition, third country

1. Mentre la tensione cresce tra Belgrado e Pristina, con sentenza c-632/20 la Corte di Giustizia, si pronuncia sulla legittimità della decisione della Commissione C/2019/1967, relativa alla partecipazione della Autorità nazionale di regolamentazione del Kosovo (in seguito, ANR Kosovo) all'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (in seguito, BEREC) in conseguenza dell'impugnazione del Regno di Spagna, che, insieme a Slovacchia, Romania, Cipro e Grecia, non riconosce il Kosovo come Stato.

Coerentemente con la sua strategia di politica estera, la Spagna continua a manifestare il suo fermo contrasto al riconoscimento del Kosovo ed ostacola, con gli strumenti forniti dal diritto dell'Unione europea, l'avvicinamento del paese all'Unione.

Invero, la complessità e l'attualità della questione del Kosovo e l'opposizione dei cinque Stati membri, come ricorda l'Avvocato generale Kokott e precisa la Corte nella sentenza che si annota, ha indotto l'Unione, fino ad oggi, ad astenersi dal riconoscimento del paese. Così, tutti gli atti dell'Unione relativi al Kosovo – ed altresì tutti i documenti informali – recano una *precautionary clause*, precisando che essi non producono effetti sul suo *status*.

Al contempo, però, l'Unione persegue una strategia di allargamento verso i Balcani occidentali, volta a ravvicinare a sé tali paesi, in vista di una futura adesione, come emerge da diversi atti ed azioni, tra i quali rilevano il Piano economico e di investimenti per i Balcani occidentali (COM(2020) 641 final), la Comunicazione della Commissione (COM(2021) 644) e la raccomandazione del Parlamento europeo 2022/2064(INI) relativi alla politica di allargamento.

Siffatta ambivalenza ha condotto a quella che è stata definita la politica del *engagement without recognition*, che vede l'Unione intrattenere stretti

rapporti con enti reali terzi, senza procedere al loro riconoscimento. Ed è su questa ambivalenza che si fonda l'esistenza del contenzioso incardinato dal Regno di Spagna.

L'analisi della sentenza è di particolare importanza, non solo perché evidenzia la persistenza spagnola nel suo atteggiamento di reticenza all'avvicinamento del Kosovo all'Unione, e quindi la sua probabile opposizione in sede di adesione, ma anche perché fa emergere profili giuridici di particolare rilevanza. L'impugnazione spagnola consente infatti alla Corte di pronunciarsi – ed alla dottrina di riflettere – su tre questioni.

In primo luogo, sull'istituto del riconoscimento nel diritto dell'Unione europea. In secondo luogo, su quelle condotte che possono qualificarsi come riconoscimento implicito. In terzo luogo, sulla politica del *engagement without recognition*, la cui rilevanza può associarsi al proliferare di enti reali di natura non statale.

2. La controversia ha ad oggetto la decisione C/2019/1967 della Commissione europea, relativa alla partecipazione della ANR Kosovo al BEREK (Decisione della Commissione 2019/C 115/05). È utile ricordare che il BEREK può qualificarsi un organismo dell'Unione, istituito mediante Regolamento, che opera al fine di garantire l'indipendenza, la coerenza e l'efficacia delle politiche europee in materia di comunicazioni elettroniche, ed è composto dalle Autorità nazionali di regolazione degli Stati membri. Esso è assistito dall'Agenzia di sostegno al BEREK (in seguito, Ufficio BEREK), che si occupa dell'implementazione delle politiche europee in materia di comunicazione elettronica.

Procedendo cronologicamente, nel 2009, il Parlamento ed il Consiglio istituivano l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche e l'Ufficio (reg. CE n. 1211/2009), per favorire la cooperazione tra le ANR degli Stati membri e tra queste ultime e la Commissione, in materia di comunicazioni elettroniche. Il Regolamento non prevedeva, invece, la cooperazione con paesi terzi.

Di seguito, la Commissione, con comunicazione (COM(2018) 65 final), adottava l'Agenda digitale per i Balcani occidentali, stabilendo un programma di cooperazione con i paesi dell'area considerata. A ciò faceva seguito l'adozione del regolamento UE n. 1971/2018, che: istituiva il BEREK e l'Ufficio BEREK; modificava il reg. UE n. 2015/2120 e abrogava il reg. CE n. 1211/2009. La nuova disciplina, oggi vigente, prevede la cooperazione con paesi terzi ed altresì il loro coinvolgimento diretto nel BEREK e Ufficio BEREK, sulla base di accordi di lavoro previsti dall'articolo 35.

Di conseguenza, nel 2019, la Commissione ha adottato la decisione impugnata, che è stata, nello stesso anno, oggetto dell'azione di annullamento proposta dal Regno di Spagna. E dopo l'integrale rigetto del Tribunale (Trib., sent. 23-09-2020, t-370/19, *Spagna c. Commissione*), la Spagna ha proposto impugnazione.

In breve, la Spagna ha affermato che: il Kosovo non potesse considerarsi paese terzo *ex art. 35* del reg. UE n. 1971/2018, perché non riconosciuto come Stato dall'Unione; la decisione dovesse considerarsi riconoscimento implicito del Kosovo come Stato; non vi fosse un'ideale base giuridica per la stipulazione con il Kosovo degli accordi *ex art. 35* del reg.

UE n. 1971/2018; la Commissione, decidendo unilateralmente la partecipazione della ANR Kosovo al BEREC ed all'Ufficio BEREC, fosse andata oltre le competenze attribuitele dal regolamento citato.

3. La legittimità della decisione della Commissione deve vagliarsi alla luce di diverse fonti normative.

Il primo luogo, rileva l'Accordo di Stabilizzazione e Associazione con il Kosovo (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, 2016. In seguito, ASA Kosovo). L'Accordo risulta diretto a favorire il consolidamento della democrazia ed il rafforzamento dello Stato di diritto in Kosovo, nell'ottica di ravvicinare il giovane Stato all'ordinamento dell'Unione europea, e di rafforzare della cooperazione dell'Unione con i paesi terzi, nell'ambito della sua politica di vicinato.

Sul punto, assumono particolare rilievo diverse disposizioni. In via preliminare, va fatto riferimento al considerando 17, secondo il quale l'accordo non pregiudica le posizioni riguardo allo status del Kosovo ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo (ICJ, Advisory Opinion, 22-07-2010). Tale disposizione trova sostegno nella nota in calce al Titolo del Trattato, ed altresì nell'articolo 2 del Trattato, ai sensi del quale è escluso che l'Accordo costituisca un riconoscimento del Kosovo come Stato indipendente da parte dell'UE, o da parte dei singoli Stati membri che non abbiano proceduto in tal senso.

Con specifico riguardo alla causa in esame, va segnalato l'articolo 111 dell'ASA Kosovo che prevede l'impegno delle parti ad intensificare la cooperazione in materia di comunicazioni elettroniche, con fine ultimo di consentire al Kosovo di recepire l'*acquis* dell'Unione in tali settori.

In secondo luogo, assume importanza il reg. UE n. 1971/2018 (in seguito, Regolamento BEREC), in base al quale, il BEREC svolge, in modo indipendente, la funzione di forum di cooperazione tra le ANR degli Stati e tra queste ultime e la Commissione (cons. 5, 13, 22 e 25, artt. 3, 8 e 15, Regolamento BEREC), coadiuvato dall'Ufficio BEREC. L'attività dell'Organismo si rivolge altresì alla cooperazione con le ANR di paesi terzi, con i quali il BEREC è autorizzato a stabilire accordi di lavoro, previa approvazione della Commissione (cons. 20, art. 35, Regolamento BEREC). La conclusione di tali accordi è autorizzata dal comitato dei regolatori dell'Organismo, congiuntamente al direttore (artt. 9 e 20, Regolamento BEREC). È altresì prevista la possibilità che ANR di paesi terzi, che abbiano concluso con l'Unione accordi in tal senso, partecipino al comitato dei regolatori, ai gruppi di lavoro ed al consiglio di amministrazione (cons. 34, Regolamento BEREC). Le modalità di tale partecipazione sono disciplinate dagli accordi di lavoro di cui all'articolo 35.

Infine, va ricordata la decisione della Commissione C/2019/1967 (in seguito, Decisione contestata), relativa alla partecipazione della ANR Kosovo al BEREC. Tale decisione, considerata l'esistenza di un accordo di lavoro *ex* art. 35 del Regolamento BEREC, consente alla ANR Kosovo di partecipare al comitato dei regolatori, ai gruppi di lavoro del BEREC ed al consiglio di amministrazione dell'Ufficio BEREC. Giova notare poi che la decisione reca una nota in calce al Titolo, volta a precisare che essa non

pregiudica le posizioni riguardo allo status del paese, al pari dell'ASA Kosovo.

4. Con sentenza c-632/20 P, la Corte di Giustizia ha annullato la sentenza impugnata ed altresì la decisione impugnata, pur mantenendone gli effetti sino all'entrata in vigore – entro un massimo di sei mesi – di nuovi accordi di lavoro *ex art. 35* del Regolamento BEREC, tra il BEREC, l'Ufficio BEREC, da una parte, e la ANR Kosovo, dall'altra.

Con riguardo alle diverse questioni, i giudici di Lussemburgo hanno rigettato i motivi di impugnazioni relativi allo *status* del Kosovo ed al riconoscimento implicito dello stesso da parte dell'Unione. Nello specifico, contrariamente a quanto sostenuto dal Regno di Spagna, la Corte ha ritenuto che il Kosovo, pur non essendo stato riconosciuto come Stato, possa considerarsi paese terzo *ex art. 35* del Regolamento BEREC, categoria contrapposta a quella di Stato terzo. Ciò consente al Collegio di affermare che la decisione impugnata, anche alla luce del dato testuale, non comporti un riconoscimento implicito del Kosovo.

Sono stati rigettati altresì i motivi fondati sull'inadeguatezza dell'ASA Kosovo ad essere fondamento giuridico idoneo per lo stabilimento delle forme di cooperazione previste dall'articolo 35 del Regolamento BEREC. Di converso, la Corte ha accolto le censure relative alla competenza della Commissione a adottare la decisione impugnata.

Più precisamente, il Collegio ha chiarito che il Regolamento BEREC attribuisce il potere di stabilire accordi di lavoro e di consentire la partecipazione ai lavori dell'Organismo e dell'Agenzia di sostegno al BEREC ed all'Ufficio BEREC, mentre la Commissione detiene unicamente un potere di controllo, in quanto si limita ad approvare l'accordo, coerentemente con i requisiti di indipendenza che il regolamento BEREC conferisce all'Organismo.

Pertanto, la Commissione non dispone della competenza di stabilire unilateralmente accordi di lavoro. Essi devono essere stipulati tra la ANR del paese terzo ed il BEREC e l'Ufficio BEREC.

5. La pronuncia della Corte appare in linea con la sua precedente giurisprudenza. Ciò emerge con riguardo a tre questioni di diritto.

Innanzitutto, alla luce del fatto che i Trattati utilizzano i termini Stato e paese senza particolari distinzioni, e tenuto conto delle differenze linguistiche tra gli Stati membri dell'Unione, i giudici dell'Unione torna a pronunciarsi sull'interpretazione degli stessi. In tale prospettiva, il Collegio precisa che le disposizioni di diritto dell'Unione europea devono applicarsi in modo uniforme, alla luce delle diverse versioni vigenti in tutte le lingue e che, in caso di divergenza, è necessario prediligere l'interpretazione che meglio si concilia con lo scopo perseguito dalla disposizione e con il suo contesto normativo, secondo i criteri dell'interpretazione teleologica e sistematica (Corte giust., sent. 26-01-2021, c-422/19 e c-423/19, *Hessischer Rundfunk*, p.to 65; sent. 14-07-2022, c-59/18 e c-182/18, *Sede dell'Agenzia europea per i medicinali*, p.to 67; sent. 06-10-2021, c-561/19, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi SpA c. Rete Ferroviaria Italiana SpA*, p.to 43).

Sul punto, rileva la considerazione dell'Avvocato generale Kokott, il quale sottolinea che spesso il termine paese è utilizzato quale sinonimo di Stato (conclusioni del 16 giugno 2022, c-632/20 P, p.ti 50-56; cfr. Corte giust., sent. 12-11-2019, c-363/18, *Organisation juive européenne e Vignoble Psagot*, p.to 28).

Ciò impone di verificare *casu casu* il significato da attribuire al termine *third country* per comprendere se lo stesso debba essere equiparato a *third state* ovvero se debba ritenersi concetto giuridico autonomo di diritto dell'Unione europea e tale verifica deve essere svolta, precisa la Corte, nel rispetto del diritto internazionale (Corte giust., sent. 24-11-1992, c-286/90, *Poulsen e Diva*, p.to 9; sent. 05-04-2022, c-161/20, *Organisation maritime internationale*, p.to 32).

Con specifico riguardo alla causa in esame, la conformità al diritto internazionale della scelta operata dalla Corte emerge dalla *advisory opinion* della Corte internazionale di Giustizia, sull'indipendenza del Kosovo (P.V. Sarriá, A. Demjaha, *Kosovo-Spain Relations and the Dilemmas on the Problem of Non-Recognition*, in *South East European University Review*, vol. 14, 1, 2019, 69-90) e dalla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza (UNSCR, S/RES/1244 (1999), 10 giugno 1999), dei quali la Corte si limita a prendere atto, per affermare che la dichiarazione di indipendenza del Kosovo non sia in contrasto con il diritto internazionale.

Infine, la Corte riconferma la propria giurisprudenza con riguardo al mantenimento degli effetti di un atto annullato. Coerentemente con l'articolo 264 TFUE ed in ossequio al principio della certezza del diritto, gli effetti di un atto sono mantenuti qualora ricorrano due presupposti: l'immediata cessazione degli effetti produrrebbe gravi conseguenze negative per le persone interessate e l'annullamento si fondi non sulle finalit  o sul contenuto dell'atto, ma su motivi di incompetenza del suo autore o violazione delle forme sostanziali (Corte giust., sent. 15-07-2021, c-584/20 P e c-621/20 P, *Commissione europea c. Landesbank Baden-Württemberg e Comitato di risoluzione unico (CRU)*, p.to 175).

6. La pronuncia della Corte offre l'opportunit  di svolgere brevi considerazioni sull'istituto del riconoscimento nel diritto dell'Unione europea.

Al riguardo,   utile rammentare che l'istituto del riconoscimento trova le sue origini nel diritto internazionale e pu  definirsi come la manifestazione del convincimento dello Stato circa l'esistenza o la legittimit  di una certa situazione o di una determinata condotta. Con specifico riguardo al riconoscimento degli Stati, in dottrina prevale la tesi secondo la quale il riconoscimento ha una natura meramente dichiarativa e non costitutiva (B. Conforti, M. Iovane, *Diritto internazionale*, Napoli, 2021; J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford, 2006, *preface to the 2nd edition*). Malgrado ci , l'istituto continua a svolgere una funzione di primaria importanza, in ragione del carattere anorganico della comunit  internazionale e del fatto che la nascita di nuovi Stati   un processo dinamico, spesso violento, i cui esiti sono raramente intuibili con facilit . Di talch , le manifestazioni di convincimento degli Stati risultano particolarmente importanti, in quanto rafforzano o ostacolano il tentativo dei Paesi in formazione di acquisire i requisiti della personalit  giuridica di diritto

internazionale (E. Berg, *Re-examining sovereignty claims in changing territorialities: reflections from 'Kosovo syndrome'*, in *Geopolitics*, vol. 14, 2, 2009, 219–234). Peraltro, quale manifestazione del proprio convincimento, avente la mera funzione di creare rapporti, il riconoscimento rientra tra gli attributi della sovranità statale e, dunque, Stati sono pertanto liberi di scegliere tempi e modalità dello stesso (Commissione Badinter, parere 10, 1991) e di procedere sulla scorta di motivazioni di carattere giuridico o politico, senza che ciò sia sindacabile innanzi al diritto internazionale.

In questo contesto, si inserisce l'istituto del riconoscimento nel diritto dell'Unione europea. A tal proposito, rileva il dibattito in dottrina sulla idoneità delle organizzazioni internazionali a riconoscere Stati (J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford, 2007). In ragione del loro carattere derivato, strumentale e particolare, si è negata tale possibilità (S. Kolarz, *The European Union's Engagement with the 'de-facto States' in the Eastern Partnership*, in *College of Europe EU Diplomacy Paper*, 8, 2020), ritenendo che sarebbero invece, gli Stati membri delle stesse, magari con dichiarazione adottata in seno all'organizzazione di appartenenza, a riconoscere uno Stato terzo – e.g. attraverso l'ammissione all'organizzazione.

Con specifico riguardo all'Unione europea, è stato sostenuto, però, che in ragione delle sue peculiari caratteristiche, quali la sua soggettività di diritto internazionale, essa possa essere considerata astrattamente idonea a riconoscere l'esistenza di altri Stati (U. Villani, *La risoluzione del Parlamento europeo sul riconoscimento della Palestina*, in *rivista.eurojus.it*, 17 febbraio 2015). Purtuttavia, la sussistenza di tale competenza è strettamente subordinata al principio delle competenze di attribuzione; pertanto, bisogna verificare se l'Unione sia munita della competenza necessaria. E, poiché il riconoscimento si configura come scelta di politica estera, in questo ambito – è noto – l'Unione incontra rilevanti limiti, dal momento che la politica estera e di sicurezza comune, disciplinata dal Titolo V del TUE, risulta ispirata ad un metodo ancora tendenzialmente intergovernativo.

Ne consegue che, la scelta di riconoscere uno Stato resta prerogativa statale (risoluzione del Parlamento europeo, 2014/2964(RSP)). A ciò si aggiunga che se, in linea teorica, l'Unione volesse adottare una decisione con la quale prendere posizione su tale questione, ai sensi dell'art. 28 TUE necessiterebbe del voto favorevole di tutti gli Stati membri.

Siffatta considerazione è confermata dalla prassi. Difatti, l'Unione ha proceduto a riconoscere ovvero a non riconoscere determinate situazioni soltanto previo raggiungimento dell'unanimità; mentre, nei casi in cui questa non è stata raggiunta, ha lasciato agli Stati la scelta (E. Newman, G. Visoka, *The European Union's practice of state recognition: Between norms and interests*, in *Review of International Studies*, vol. 44, 4, 2018, 760-786). Malgrado i menzionati limiti, l'Unione ha comunque provato ad influenzare le politiche statali in materia di riconoscimento: ad esempio, con la Dichiarazione di Bruxelles del 1991, relativa al riconoscimento degli Stati sorti dallo smembramento della Jugoslavia e dal collasso dell'Unione Sovietica.

In ogni caso, il riconoscimento resta una scelta degli Stati che decidono liberamente i modi e tempi della stessa, alla luce delle circostanze (*Memorandum on the legal aspects of the problem of representation in the United Nations*, 1950). Risulta, quindi, condivisibile la presa di posizione del Regno di Spagna, laddove afferma che l'Unione non potrebbe procedere al

riconoscimento di un ente reale in assenza del voto unanime degli Stati membri.

Tale convincimento trova conferma nella prassi relativa al Kosovo. Infatti, in ragione del mancato raggiungimento dell'unanimità, l'Unione non ha proceduto a riconoscere il paese, lasciando agli Stati la decisione. Ciononostante, ha stabilito con esso diverse forme di cooperazione, dando così luogo ad un atteggiamento ambivalente sul quale si è innescata la controversia in esame.

7. Alla luce della sentenza c-632/20 è possibile riflettere altresì sulle forme del riconoscimento e, in particolare, sulla distinzione tra riconoscimento esplicito ed implicito.

Mentre il riconoscimento esplicito consiste in una chiara e diretta manifestazione del convincimento dello Stato circa l'esistenza di un altro Stato, il riconoscimento implicito, consiste in una condotta che presuppone il riconoscimento della statualità dell'altro ente reale (J. Ker-Lindsay, *Engagement without recognition: the limits of diplomatic interaction with contested states*, in *International Affairs*, vol. 91, 2, 2015, 1-16), come, ad esempio, la conclusione di un trattato internazionale.

Ciò ha condotto gli Stati ad esser cauti quando si relazionano con enti reali non riconosciuti ed ha favorito l'utilizzo di *precautionary clauses*. In altre parole, compiendo determinate condotte, gli attori della comunità internazionale hanno dichiarato che l'atto considerato non dovesse intendersi come riconoscimento dell'altro Stato. Un recente esempio è rappresentato dall'Accordo di Doha (2020), tra gli Stati Uniti e l'Afghanistan, nel quale si precisa che lo stesso non debba essere considerato riconoscimento implicito del governo Talebano (*Agreement for Bringing Peace to Afghanistan*, Doha, 2020).

È questo il caso dei diversi accordi stipulati tra l'Unione europea ed il Kosovo. Come già chiarito, l'ASA Kosovo, in nota in calce al titolo ed all'articolo 2, precisa che lo stesso non produce conseguenze sullo status del paese terzo. In aggiunta, in ogni documento dell'Unione, che si tratti di un atto formale o meno – e finanche sulle diverse pagine internet dell'Unione – sono presenti chiari riferimenti al non riconoscimento del Kosovo. A conferma del non riconoscimento del Kosovo, rileva l'azione del Parlamento europeo, che, dal 2009, ha a più riprese incentivato gli Stati a procedere al riconoscimento (G. Kyris, B. Luciano, *Collective Recognition and Regional Parliaments: Navigating Statehood Conflict*, in *Global Studies Quarterly*, vol. 1, 3, 2021).

Il riconoscimento non è quindi presupposto necessario per lo stabilimento di relazioni tra paesi.

8. Un'ultima riflessione va fatta con riguardo alla prassi di diritto internazionale – ripresa dal diritto dell'Unione – che vede gli Stati mantenere rapporti con enti reali che gli stessi non hanno proceduto a riconoscere.

Oltre al citato accordo di Doha, si ricordano gli accordi stipulati tra gli Stati Uniti d'America e Taiwan, ovvero, gli accordi speciali che possono essere stipulati ai sensi dell'articolo 3, comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, relativo agli accordi con i gruppi armati non statali, seppur

la loro natura giuridica sia contestata. Ancora, sul punto assume rilievo la partecipazione al WTO di Taiwan, benché non riconosciuto dalla totalità gli Stati membri dell'Organizzazione; la membership alla Corte penale internazionale della Palestina ed i rapporti intrattenuti con altri soggetti del diritto internazionale dal Somaliland e dalla Repubblica di Cipro Nord (N. Caspersen, *Degrees of legitimacy: ensuring internal and external support in the absence of recognition*, in *Geoforum*, 66, 2015, 184–192).

L'*engagement* internazionale degli attori non statali serve, in primis, agli stessi, per acquisire i caratteri della statualità e si configura altresì quale strumento degli Stati per perseguire i propri interessi (S.P. Eudaily, S. Smith, *Sovereign Geopolitics? -Uncovering the "Sovereignty Paradox"*, in *Geopolitics*, vol. 13, 2, 2008, 309–334; J. Ker-Lindsay, *Engagement without recognition: the limits of diplomatic interaction with contested states*, in *International Affairs*, vol. 91, 2, 2015, 1–16).

L'ASA Kosovo – ed altresì gli altri accordi UE-Kosovo – possono considerarsi, dunque, trattati internazionali stipulati tra l'Unione ed uno Stato da essa non riconosciuto. E non è il primo caso in cui l'Unione intrattiene rapporti con enti non riconosciuti come Stati, come rilevato dall'Avvocato generale Kokott (conclusioni del 16 giugno 2022, c-632/20 P, p.ti 85 e 86). Difatti, l'Unione stabilisce spesso politiche di cooperazione con enti non statali, come ad esempio con Macao (Decisione del Consiglio, 2004/424/CE) Hong Kong (Decisione del Consiglio, 2004/80/CE), ovvero con la Palestina Euro-Mediterranean Interim Association Agreement on trade and cooperation, 1997). Inoltre, l'Unione ha intrattenuto rapporti formali con le autorità di governo dell'Ossezia, del Nagorno Karabakh, dell'Abkhazia (S. Kolarz, *op. cit.*) e con il Fronte Polisario, in Sahara (Trib, sent. 10-12-2015, t-512/12, *Fronte Polisario*).

Per il vero, la necessaria unanimità per il riconoscimento di uno Stato da parte dell'Unione europea ha favorito lo sviluppo di un approccio pragmatico ed elastico, secondo il quale l'Unione conduce una politica di *engagement* con Stati non riconosciuti, mantenendosi neutrale rispetto allo status degli stessi (J. Almqvist, *The Politics of Recognition, Kosovo and International Law*, in *Elcano Newsletter*, 54, 2009). In questo senso devono leggersi le relazioni con il Kosovo, rispetto al quale il mancato riconoscimento, derivante dall'opposizione di cinque Stati (R. Bastianelli, *Panorama internazionale. Chi ha detto no all'indipendenza del Kosovo*, in *Informazioni della difesa*, difesa.it, 2, 2009), è stato affiancato da un forte sostegno al rafforzamento delle istituzioni del paese e ad un ravvicinamento progressivo dello stesso all'Unione (A. Lefteratos, *Contested statehood, complex sovereignty and the European Union's role in Kosovo*, in *European security*, vol. 32, 2, 2023). Siffatta cooperazione, fondata sulla logica della condizionalità, (K. Gashi, *Simulated power and the power of simulations: the European Union in the dialogue between Kosovo and Serbia*, in *Journal of common market studies*, vol. 59 2, 2021, 206–221), ha come perno l'ASA Kosovo (A. V. Gajic, *Legal Basis of the Stabilisation and Association Agreement between the European Union and Kosovo* and position of the Republic of Serbia*, in *Контрверзе Европских Интеграција*, 4, 2015), ed è rafforzata dalla Missione EULEX e dall'azione del Rappresentante speciale per il Kosovo (N. Tzifakis, *The European Union*

in Kosovo Reflecting on the Credibility and Efficiency Deficit, in *Problems of Post-Communism*, vol. 60, 1, 2013, 43-54).

L'Unione europea ha altresì qualificato il Kosovo come *potential candidate country*, in quanto il Consiglio europeo non ha, sino ad oggi, adottato la decisione unanime di cui all'articolo 49 TUE. La terminologia, sviluppatasi nell'ambito del processo di allargamento verso i Balcani occidentali (Conclusioni del Consiglio Europeo di Santa Maria de Feira, 19 e 20 giugno 2000, p.to 67), si differenzia dalla classica nozione di paese candidato ed ha l'effetto di mostrare, almeno a livello politico, come il percorso del Kosovo per l'adesione sia in uno stato più embrionale rispetto a quello dei paesi candidati (W. Koeth, *Bosnia, Kosovo and the EU: Is Accession Possible without Full Sovereignty?*, in *EIPAScope*, *European Institute of Public Administration*, 1, 2012, 31-36). Presupposto necessario sarebbe il riconoscimento da parte degli Stati Membri, che qualificherebbe il Kosovo come Stato europeo ex art. 49 TUE, astrattamente idoneo a prender parte alla procedura di adesione.

In definitiva, la politica di *engagement without recognition* (D. Wydra, *Between Normative Visions and Pragmatic Possibilities: The European Politics of State Recognition*, in *Geopolitics*, vol. 25, 2, 2020, 335), ha il pregio di consentire all'Unione di intrattenere rapporti, anche molto stretti, con enti non riconosciuti dagli Stati Membri e si configura come strumento per garantire un'azione dinamica ed efficace dell'Unione, svincolandosi dai rigidi limiti stabiliti dai trattati in materia PESC (N. Caspersen, *Recognition, status quo or reintegration: engagement with de facto States*, in *Ethnopolitics*, vol. 17, 4, 2018, 373-389; J. Ker-Lindsay, *The stigmatisation of de facto states: disapproval and 'engagement without recognition'*, in *Ethnopolitics*, vol. 17, 4, 2018, 362-372; E. Berg, K. Vits, *Quest for Survival and Recognition: Insights into the Foreign Policy Endeavours of the Post-Soviet de facto States*, in *Ethnopolitics*, vol. 17, 4, 2018, p. 393).

Risulta, così, necessario riflettere sull'esistenza, nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione, di una categoria di soggetti che, seppur non considerati Stati, si possano ritenere muniti della soggettività di diritto necessaria a stipulare accordi.

La Corte di Giustizia non è chiara sul punto, limitandosi a qualificare il Kosovo come paese terzo ai sensi del regolamento BERECE. Come suggerito dall'Avvocato generale Kokott (conclusioni del 16 giugno 2022, c-632/20 P, p.to 89), infatti, essa rifiuta di pronunciarsi sulla competenza dell'UE a riconoscere Stati e si limita ad affermare che l'ASA Kosovo non possa essere considerato implicito riconoscimento del paese, in ragione delle disposizioni palesamente contrarie, in esso contenute.

Da tale considerazione potrebbe dedursi l'esistenza di una categoria di soggetti di diritto diversa dagli Stati: i *third countries*. Tale concetto giuridico, ampio e flessibile, comprenderebbe quegli enti reali muniti della capacità di concludere accordi con l'Unione europea ma non riconducibili, per le più varie ragioni, alla nozione di Stato. Emergerebbe quindi una discrasia tra il diritto internazionale ed il diritto dell'Unione europea, in quanto, in quest'ultimo, il riconoscimento assume una rilevanza ben maggiore, divenendo presupposto per la qualifica di un ente reale come *third state*. Nondimeno, tale differenza non deve qualificarsi quale violazione del diritto

internazionale, ma come mera peculiarità dell'ordinamento europeo rispetto allo *jus consuetudinis*, così rafforzando la tesi per cui i due ordinamenti sono distinti ed autonomi, seppur connessi.

In conclusione, la *engagement without recognition policy* si qualifica come politica neutrale in senso statico, in quanto permette all'Unione di non prendere posizione sullo status del ente terzo, ma, al contempo, dinamica ed aperta a sviluppi futuri (G. Kyris, B. Luciano, *Collective Recognition and Regional Parliaments: Navigating Statehood Conflict*, in *Global Studies Quarterly*, vol. 1, 3, 2021).

Andrea Bianco
Università Suor Orsola Benincasa
andreabianco144@gmail.com