

MASSIMO BUCARELLI

*L'Italia e le crisi jugoslave di fine secolo (1991-1999)*

(In: BOTTA F., GARZIA I., *Europa adriatica. Storia, relazioni, economia*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 73-116)

**1.** *Le difficili relazioni italo-jugoslave nel XX secolo.* **2.** *Alla difesa dell'idea jugoslava: il governo di Roma di fronte alle secessioni di Slovenia e Croazia (1991).* **3.** *Tra spinte regionali e pressioni internazionali: il riconoscimento italiano dell'indipendenza slovena e croata (1992).* **4.** *L'emarginazione dell'Italia dalle vicende balcaniche: l'esclusione dal processo di pace in Bosnia (1992-1995).* **5.** *Albania, Serbia, Kosovo: il ritorno dell'Italia nei Balcani (1996-1999).*

**1. Le difficili relazioni italo-jugoslave nel XX secolo.**

All'inizio degli anni novanta, di fronte alla profonda e violenta crisi intestina che attraversava la Jugoslavia a causa degli insanabili contrasti tra le varie componenti nazionali, all'interno della classe dirigente italiana tornarono a manifestarsi le oscillazioni e i mutevoli atteggiamenti, che avevano caratterizzato la politica dei governi di Roma nei confronti dello Stato jugoslavo fin dalla formazione della composita compagine balcanica nel dicembre 1918.

Nell'Italia del primo dopoguerra, la creazione del Regno jugoslavo era stata accolta con aperta ostilità e autentico fastidio da una parte consistente dell'opinione pubblica e del mondo politico. L'unione degli slavi del sud rappresentava non solo un ostacolo alla penetrazione politica ed economica nell'area danubiano-balcanica, ma soprattutto una minaccia costante lungo tutto il confine orientale per i contrasti nazionali tra l'elemento italiano e quello slavo in Istria e Dalmazia<sup>1</sup>, e per il timore che la Jugoslavia potesse diventare uno strumento di pressione nelle mani delle potenze rivali di Roma nel Mediterraneo e nella penisola balcanica. Per quanti avversavano l'unificazione delle popolazioni jugoslave, come Sidney Sonnino, protagonista della politica estera italiana dal 1914 al 1919, e come molti esponenti del nazionalismo italiano, sarebbe stato più funzionale e maggiormente utile alla realizzazione degli obiettivi italiani favorire la formazione di entità statali minori, maggiormente compatte e omogenee dal punto di vista nazionale, costrette a

---

<sup>1</sup> E. SESTAN, *Venezia Giulia. Lineamenti di una storia etnica e culturale*, Udine, 1997 (1<sup>a</sup> ed. 1947); *Nazionalismi di frontiera: identità contrapposte sull'Adriatico nordorientale 1850-1950*, a cura di M. CATTARUZZA, Soveria Mannelli, 2003; C. GHISALBERTI, *L'identità nazionale nell'Adriatico*, in «Clio», 2003, n. 2.

gravitare verso l'Italia per motivi strategici ed economici, e assolutamente non in grado di minacciarne la *leadership* in Adriatico e nei Balcani<sup>2</sup>.

Secondo un'altra posizione, non meno rilevante, presente all'interno della classe politica italiana dell'epoca, bisognava, invece, prendere atto dell'unità jugoslava, della sua apparente ineluttabilità e del favore che sembrava godere presso le altre grandi potenze. Attraverso una politica di amicizia e collaborazione con i serbi, il gruppo maggioritario e politicamente predominante all'interno del plurinazionale Stato jugoslavo, sarebbe stato possibile garantire all'Italia la necessaria sicurezza e farle avere, allo stesso tempo, un ruolo egemone nell'Europa balcanica. Con i serbi non esisteva alcun contenzioso territoriale diretto e la creazione dello Stato jugoslavo sembrava averne soddisfatto l'aspirazione al completamento dell'unità nazionale, riunendo all'interno degli stessi confini la popolazione serba della Bosnia, della Croazia-Slavonia, della Dalmazia, del Montenegro e della Serbia. Al contrario, le rivendicazioni di sloveni e croati sui territori istriani, giuliani e dalmati, passati sotto la sovranità italiana alla fine della prima guerra mondiale, avrebbero reso difficile, se non impossibile, il raggiungimento di intese leali e sincere con Lubiana e Zagabria. Era indubbio, infatti, che uno dei principali motivi che aveva spinto sloveni e croati ad accettare, pur con difficoltà e diffidenza, l'unione con la Serbia era stato proprio il timore dell'espansione italiana ad est, che si era andato ad aggiungere alla profonda e ormai decennale avversione nei confronti dell'elemento italiano locale<sup>3</sup>. Per chi auspicava una politica di amicizia e collaborazione, come Gaetano Salvemini, Luigi Albertini e, soprattutto, Carlo Sforza, ministro degli Esteri dal 1920 al 1921, il Regno jugoslavo, a causa della sua composizione pluriethnica, sarebbe stato un paese instabile e incapace di condurre una politica estera attiva e autonoma, in aperto contrasto con quella dell'Italia, l'unica potenza che gli avrebbe potuto garantire quella sicurezza esterna tanto necessaria al rafforzamento interno. In buona sostanza, una Jugoslavia egemonizzata dall'elemento serbo sarebbe stata una sorta di «gigante dai piedi di argilla», bisognoso del sostegno politico, della collaborazione economica e della tutela militare dell'Italia<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> S. SONNINO, *Diario 1916-1922*, a cura di P. PASTORELLI, Bari, 1972, pp. 294-298; F. COPPOLA, *La "pace", adriatica*, in «Politica», novembre 1920, pp. 234 ss.; A. TAMARO, *Il trattato di Rapallo*, ivi, pp. 246 ss.; A. TAMARO, *Origini e crisi della Jugoslavia*, ivi, ottobre e novembre 1921, pp. 148 ss..

<sup>3</sup> Si vedano i discorsi dei rappresentanti sloveni e croati e del reggente serbo, Alessandro Karadjordjevic, in occasione della proclamazione del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, il 1° dicembre 1918 a Belgrado, in *Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914.-1919.*, a cura di F. SISIC, Zagabria, 1920, pp. 280-283. Inoltre: D. SEPIC, *Italija, saveznici i jugoslavensko pitanje, 1914-1918*, Zagabria, 1970, pp. 379 ss.; I. BANAC, *The National Question in Yugoslavia*, Ithaca e Londra, 1984, pp. 115 ss.; J. ADLER, *L'union forcée: la Croatie et la création de l'Etat yougoslave (1918)*, Chêne-Bourg, 1997, pp. 279 ss..

<sup>4</sup> G. SALVEMINI, *Dal patto di Londra alla pace di Roma*, Torino, 1925; C. MARANELLI e G. SALVEMINI, *La questione dell'Adriatico*, Roma, 1919 (2<sup>a</sup> ed.); L. ALBERTINI, *Venti anni di vita politica*, Bologna, 1952, Parte II, Vol. II, pp. 526 ss.; C. SFORZA, *L'Italia dal 1914 al 1944 quale io la vidi*, Roma, 1944, pp. 91-104; ID., *La Jugoslavia. Storia e ricordi*, Milano-Roma, 1948, pp. 154-183; ID., *Diario prefascista*, a cura di M. TOSCANO, in «Nuova Antologia», 1968, gennaio, p. 64.

La presenza all'interno della classe dirigente italiana di questi due posizioni influì in maniera determinante sullo sviluppo delle relazioni italo-jugoslave tra le due guerre mondiali, dando vita a quella "singolare pendolarità di atteggiamenti", più volte notata e ricordata<sup>5</sup>, per cui la politica di amicizia e collaborazione attuata dall'Italia con il trattato Rapallo nel 1920, con il patto di Roma del 1924 e con gli accordi Belgrado del 1937, fu intervallata da tentativi di isolamento internazionale e da manovre di disgregazione interna alla Jugoslavia, fino all'aggressione del 1941<sup>6</sup>.

Alla fine della seconda guerra mondiale, al contenzioso territoriale con gli sloveni e i croati e alla rivalità con i serbi per l'egemonia nei Balcani, si aggiunse il contrasto ideologico determinato dalle opposte scelte di fondo in campo internazionale e in ambito politico, economico e sociale, operate dai governi di Roma e Belgrado<sup>7</sup>. Il partito comunista jugoslavo, fulcro dominante del movimento di liberazione nazionale nella lotta contro l'occupazione nazifascista, riuscì a rilanciare l'idea dell'unità jugoslava, promettendo un radicale rinnovamento politico e sociale attraverso la trasformazione del Regno jugoslavo in una Repubblica federale e della società jugoslava in senso socialista e anticapitalista, sull'esempio del modello sovietico; rinnovamento e trasformazione di cui si sarebbe fatto garante lo stesso *leader* del movimento comunista jugoslavo, Josip Broz, detto Tito, croato di madre slovena, primo capo di Stato non serbo<sup>8</sup>. Per alimentare la volontà unitaria e rafforzare le spinte centripete all'interno dello Stato jugoslavo, i comunisti jugoslavi fecero leva anche sui sentimenti nazionalisti degli sloveni e dei croati, le cui aspirazioni territoriali in Istria e Venezia Giulia, alla fine della prima guerra mondiale, erano rimaste insoddisfatte a vantaggio dell'Italia. Ancora una volta, erano il contrasto politico e territoriale con l'Italia e l'avversione nei confronti della popolazione italiana a costituire una delle principali spinte all'unione degli sloveni e dei croati con i serbi<sup>9</sup>.

La classe dirigente dell'Italia repubblicana, pur con diverse enfasi e sfumature rispetto ai precedenti periodi liberale e fascista, continuò a guardare con sospetto, fastidio e in alcuni casi

<sup>5</sup> T. SALA, *Fascisti e nazisti nell'Europa sudorientale. Il caso croato (1941-1948)*, in E. COLLOTTI e T. SALA, *Le potenze dell'Asse e la Jugoslavia. Saggi e documenti 1941-1943*, Milano, 1971, p. 52; S. ROMANO, *I rapporti italo-sloveni e italo-croati: una prospettiva storica*, in *Il Confine riscoperto. Beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con Slovenia e Croazia*, a cura di T. FAVARETTO e E. GRECO, Roma, 1997, pp. 11 ss.

<sup>6</sup> M. BUCARELLI, "Manicomio jugoslavo". *L'ambasciatore Carlo Galli e le relazioni italo-jugoslave tra le due guerre mondiali*, in «Clio», 2002, n. 3, pp. 493 ss..

<sup>7</sup> *Roma-Belgrado. Gli anni della guerra fredda*, a cura di M. GALEAZZI, Ravenna, 1995.

<sup>8</sup> *Risoluzione della seconda sessione del Consiglio antifascista di liberazione nazionale della Jugoslavia per la formazione di uno Stato jugoslavo federale*, Jaice, 30 novembre 1943, in *Dokumenti o spoljnoj politici Socijalistickie Federativne Republike Jugoslavije 1941-1945*, a cura di B. POPOVIC, Belgrado, 1989, vol. II, D. 9. Inoltre: M. DJILAS, *Wartime*, Londra, 1977; J. R. LAMPE, *Yugoslavia as History. Twice There was a Country*, Cambridge, 2000, pp. 218 ss..

<sup>9</sup> *Risoluzione della Presidenza del Consiglio antifascista di liberazione nazionale della Jugoslavia per l'unione alla Jugoslavia del Litorale sloveno, della Venezia slovena, dell'Istria e delle isole adriatiche della Croazia*, Jaice, 30 novembre 1943, in *Dokumenti o spoljnoj politici*, cit., D. 10. Inoltre: J. PIRJEVEC, *Il giorno di San Vito. Jugoslavia tragica 1918-1922. Storia di una tragedia*, Torino, 1992, p. 181 ss..

ostilità alla nuova Jugoslavia, federale e comunista<sup>10</sup>. Un atteggiamento che continuò anche dopo che il governo jugoslavo, in conseguenza della rottura politica con l'Unione Sovietica e dell'espulsione dal *Kominform* nel 1948, si avvicinò sensibilmente alle potenze occidentali, diventando una sorta di stato «cuscinetto» tra i due blocchi ideologici, politici e militari in cui si era divisa l'Europa alla fine della seconda guerra mondiale<sup>11</sup>. I governi italiani del secondo dopoguerra, pur avendo dovuto accettare il ridimensionamento politico e territoriale imposto dal trattato di pace del 1947, con la perdita di gran parte della Venezia Giulia, l'esodo della popolazione italiana locale e l'espulsione dai Balcani, rifiutarono per un lungo tempo di riconoscere in via definitiva la situazione di fatto cretasi a Trieste con la sostanziale spartizione tra l'Italia e la Jugoslavia del costituendo Territorio Libero, nella speranza di poter tornare in possesso dell'intero territorio e non solamente della Zona A, occupata dagli anglo-americani nel 1945 e passata sotto l'amministrazione italiana con il *memorandum* di Londra del 1954<sup>12</sup>. Nei decenni successivi, a causa dell'irrisolto contenzioso territoriale, i rapporti politici tra i due Paesi continuarono ad essere difficili e freddi, al contrario di quelli economici, che andarono sempre più intensificandosi e sviluppandosi, facendo dell'Italia "la maggiore presenza occidentale in Jugoslavia" alle spalle della Repubblica federale di Germania<sup>13</sup>.

Solo all'inizio degli anni settanta, in una fase particolare della politica internazionale caratterizzata dal processo di distensione nei rapporti tra Stati Uniti e Unione Sovietica, dalle rinunce territoriali compiute dalla Repubblica federale di Germania nel quadro della *Ostpolitik* e dalla firma, dopo un lungo lavoro preparatorio, degli accordi di Helsinki sulla cooperazione e la sicurezza in Europa, che stabilivano il principio del rispetto dei confini esistenti, l'Italia accettò di prendere in considerazione l'apertura di un negoziato per la definitiva sistemazione della controversia con la Jugoslavia<sup>14</sup>. I motivi che spinsero la classe dirigente dell'epoca, in particolare alcuni esponenti democristiani, quali Aldo Moro (presidente del Consiglio e ministro degli Esteri a più riprese tra il 1963 e il 1978) e Giuseppe Medici (ministro degli Esteri nel 1968 e nel 1972-1973), a prendere l'iniziativa erano molteplici: il crescente interesse italiano, soprattutto alla luce

<sup>10</sup> S. BIANCHINI, *I mutevoli assetti balcanici e la contesa italo-jugoslava (1948-1956)*, in *Roma-Belgrado. Gli anni della guerra fredda*, cit., pp. 11 ss..

<sup>11</sup> I. BANAC, *Sa Staljinom protiv Tita*, Zagabria, 1990; J. PIRJEVEC, *Il gran rifiuto. Guerra fredda e calda tra Tito, Stalin e l'Occidente*, Trieste, 1990; ID., *Mosca, Roma e Belgrado (1948-1956)*, in *Roma-Belgrado. Gli anni della guerra fredda*, cit., pp. 85 ss..

<sup>12</sup> D. DE CASTRO, *La questione di Trieste. L'azione politica e diplomatica italiana dal 1943 al 1954*, Trieste, 1981, 2 voll.; A. G. DE ROBERTIS, *Le grandi potenze e il confine giuliano 1941-1947*, Bari, 1983; P. PASTORELLI, *Origine e significato del Memorandum di Londra*, in «Clio», 1995, n. 4.; *Foibe. Il peso del passato. Venezia Giulia 1943-1945*, a cura di G. VALDEVIT, Venezia, 1997; R. PUPO, *Guerra civile e conflitto etnico: Italiani, Sloveni e Croati*, in «Clio», 2000, n. 3.

<sup>13</sup> J. PIRJEVEC, *Il giorno di San Vito*, cit., pp. 419-420; S. ROMANO, *Guida alla politica estera italiana. Da Badoglio a Berlusconi*, Milano, 2002, p. 200.

<sup>14</sup> A. VARSORI, *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Roma-Bari, 1998, pp. 171 ss..

dell'intervento sovietico in Cecoslovacchia nell'agosto del 1968, alla stabilità interna e internazionale della vicina Federazione jugoslava, nuovamente scossa da crisi intestine provocate dai contrasti etnici e nazionali<sup>15</sup>, per preservarne il ruolo e la funzione di “baluardo” antisovietico<sup>16</sup>; l'ormai diffusa consapevolezza politica della mancanza di alternative alla sistemazione territoriale stabilita nel 1954, che, come sottolineò Moro, era “non modificabile con la forza” e “non modificabile con il consenso”<sup>17</sup>; le pressioni da parte dei socialisti italiani sostenitori del sistema jugoslavo e interessati al rafforzamento del regime di Tito, e la volontà di Moro di dialogare e collaborare con il partito comunista italiano, favorevole al miglioramento dei rapporti dell'Italia con uno Stato comunista e, al tempo stesso, non allineato<sup>18</sup>.

Le trattative, pur tra numerose difficoltà e battute d'arresto, portarono alla conclusione degli accordi italo-jugoslavi firmati a Osimo il 10 novembre 1975, con cui veniva riconosciuto *de iure* l'assetto territoriale del 1954, stabilita la protezione dei rispettivi gruppi etnici, in linea con quanto era stato già predisposto nel *memorandum* di Londra, e poste le basi per il rafforzamento della collaborazione economica attraverso la costituzione di una zona franca per Trieste (che, però, non fu mai realizzata a causa delle resistenze italiane a livello locale)<sup>19</sup>.

La politica di amicizia e collaborazione con la Jugoslavia, basata sulla definitiva rinuncia alla zona B del T.L.T., era tornata ad essere una delle principali opzioni a disposizione della classe dirigente italiana per rilanciare e rafforzare il ruolo internazionale dell'Italia<sup>20</sup>. L'obiettivo del governo italiano, in particolare di Moro e di quanti ne condividevano la politica, era quello di avviare una collaborazione con un paese comunista, ma non allineato, come la Jugoslavia, per fare dell'Italia una sorte di “ponte” tra occidente e oriente, capace di dialogare con i paesi dell'Est europeo e in grado di contribuire attivamente al superamento della divisione dell'Europa in blocchi militari contrapposti<sup>21</sup>. Con gli accordi del 1975, all'interno della politica italiana sembrava aver prevalso definitivamente la linea che vedeva nella Jugoslavia un *partner* di fondamentale importanza per la tutela e la realizzazione degli interessi strategici, politici ed economici; partner di

<sup>15</sup> A. CILIGA, *La crisi di Stato della Jugoslavia di Tito*, Roma, 1972, pp. 27 ss.; J. PIRJEVEC, *Il giorno di San Vito*, cit., pp. 363 ss. e pp. 437 ss.; A. RANKOVIC, *Dnevnicke zabeleske*, Belgrado, 2001, pp. 69 ss..

<sup>16</sup> G. W. MACCOTTA, *La Jugoslavia di ieri e di oggi*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», 1988, n. 2, pp. 231-232. L'interesse italiano in tal senso era tale che, nell'estate del 1968, l'allora responsabile della Farnesina, Medici, decise di garantire la frontiera italo-jugoslava, per consentire a Belgrado di concentrare il proprio dispositivo militare lungo i confini orientali; si veda: G. W. MACCOTTA, *In ricordo di Giuseppe Medici e Giovanni Fornari*, in «Affari Esteri», 2001, n. 159, p. 185.

<sup>17</sup> A. MORO, *Discorsi parlamentari*, a cura di E. LAMARO, Roma, 1996, vol. II; G. W. MACCOTTA, *Osimo visto da Belgrado*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», 1993, n. 1, p. 65.

<sup>18</sup> A. VARSORI, *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., p. 190; S. ROMANO, *Guida alla politica estera italiana*, p. 201.

<sup>19</sup> G. W. MACCOTTA, *Osimo visto da Belgrado*, cit., pp. 55 ss..

<sup>20</sup> S. ROMANO, *I rapporti italo-sloveni e italo-croati*, cit., p. 19.

<sup>21</sup> A. MORO, *Scritti e discorsi*, a cura di G. ROSSINI, Roma, 1978-, Vol. V, pp. 2757 ss..

cui andavano difese l'integrità territoriale e l'indipendenza politica, rafforzandone la stabilità interna contro ogni spinta centrifuga e valorizzandone il ruolo di paese non allineato.

## 2. Alla difesa dell'idea jugoslava: il governo di Roma di fronte alle secessioni di Slovenia e Croazia (1991).

Gli accordi di Osimo contribuirono notevolmente a migliorare i rapporti bilaterali tra Roma e Belgrado, “tanto da poter essere additati come un esempio per le relazioni tra Paesi con ordinamenti e appartenenti a sistemi politici diversi”<sup>22</sup>. Per la prima volta nella storia dei rapporti italo-jugoslavi, tra le due sponde dell’Adriatico si stabilì un’amicizia, reale e sincera, caratterizzata da numerosi e importanti accordi economici, commerciali e finanziari, e sottolineata soprattutto dal ruolo fondamentale attribuito alla Jugoslavia nell’ambito della politica adriatica e balcanica dell’Italia, volta alla conservazione di un assetto regionale, sia politico, che economico, stabile e favorevole agli interessi occidentali<sup>23</sup>.

Tra la fine degli anni ottanta e l’inizio degli anni novanta, in un periodo segnato dalla caduta del muro di Berlino, dal crollo dei regimi comunisti in Europa centrale e orientale, e dalla riunificazione tedesca, Belgrado divenne il perno attorno al quale ruotarono le maggiori iniziative italiane nella regione danubiano-balcanica. In concomitanza con gli avvenimenti del 1989, il governo italiano promosse la costituzione di “un’associazione mitteleuropea”, a cui far partecipare “realità appartenenti al Patto di Varsavia, alla NATO, alla Comunità europea o in posizioni di neutralità”, come l’Italia, la Jugoslavia, l’Austria, paese neutrale in procinto di entrare nella CEE, e l’Ungheria, “il più riformista e per certi versi il più avanzato” tra i paesi del Patto di Varsavia<sup>24</sup>. Con le successive adesioni della Cecoslovacchia e della Polonia, la «Quadrangolare» divenne «Pentagonale» ed «Esagonale», fino a trasformarsi in «Iniziativa centro-europea» con l’ingresso di numerosi altri paesi dell’area<sup>25</sup>. Il progetto, promosso soprattutto dall’allora ministro degli Esteri, Gianni De Michelis, particolarmente sensibile alle questioni adriatiche e balcaniche in virtù delle sue origini venete, faceva seguito alla «Iniziativa adriatica», un accordo di cooperazione concluso tra Italia e Jugoslavia nel settembre del 1989 e aperto all’adesione di Grecia e Albania, il cui scopo era di “trasformare l’Adriatico, considerato una specie di barriera di frontiera, in una risorsa comune a partire dalla quale affrontare tutta una serie di problemi e di opportunità in settori importanti, dal turismo, all’ambiente, alle comunicazioni”<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> G. W. MACCOTTA, *La Jugoslavia*, cit., p. 232; S. ROMANO, *Guida alla politica estera italiana*, cit., p. 244.

<sup>23</sup> G. W. MACCOTTA, *La Jugoslavia*, cit., p. 233; A. CAVAGLIARI, *Jugoslavia: ricordi di un’ambasciata (1977-1980)*, in *Professione: diplomatico*, a cura di E. SERRA, Milano, 1990, p. 45.

<sup>24</sup> G. DE MICHELIS, *La lunga ombra di Yalta. La specificità della politica italiana*, Venezia, 2003, pp. 92-94; A. BIASUTTI, *Friuli-Venezia Giulia: dieci anni dopo. Diario di un democristiano (1982-1991)*, Udine, p. 252.

<sup>25</sup> L. V. FERRARIS, *Una associazione utile. L’Iniziativa centro-europea*, in «Affari Esteri», 2001, n. 132, pp. 751 ss..

<sup>26</sup> G. DE MICHELIS, *La lunga ombra di Yalta*, cit., pp. 92-93.

L'obiettivo della politica danubiana e balcanica dell'Italia era duplice. Il primo, di più ampia portata, mirava a favorire l'integrazione tra le democrazie occidentali e i paesi appena usciti da decenni di regime comunista, e a rafforzare la stabilità dell'intera regione, che stava vivendo mutamenti di grande portata e che negli anni a venire sarebbe andata incontro a cambiamenti politici, economici e sociali, ancor più radicali. Per l'Italia i vantaggi sarebbero stati indubbi. L'iniziativa ne avrebbe rilanciato il ruolo e il peso internazionali, come punto di riferimento per i paesi dell'est europeo e come "ponte" per il loro avvicinamento alla CEE. Allo stesso tempo, le avrebbe permesso di contenere l'espansione economica e la crescente influenza politica della Germania nella regione, impedendo che "questi paesi cadessero interamente nell'orbita tedesca e divenissero satelliti di un nuovo *Commonwealth* germanico dal Reno a Brest Litovsk"<sup>27</sup>.

L'altro obiettivo, più strettamente locale, ma di non minore importanza, era quello di "anticipare" in qualche modo la crisi jugoslava, che stava per esplodere in tutta la sua gravità, favorendo le tendenze integrative in grado di "gettare le basi di una nuova Jugoslavia"<sup>28</sup>. Nel corso degli anni ottanta, dopo la morte di Tito, le tensioni tra i vari gruppi nazionali all'interno della Federazione jugoslava si erano ulteriormente acuite in conseguenza delle grandi difficoltà economiche del paese. Sloveni e croati, i cui orientamenti politici andavano indirizzandosi sempre più verso posizioni nazionaliste e independentiste, iniziarono a criticare apertamente il potere centrale di Belgrado e le sue direttive in campo economico e finanziario, chiedendo con maggiori fermezza e insistenza la liberalizzazione della vita politica ed economica. In quegli stessi anni, andò aggravandosi anche il contrasto tra le autorità serbe e la popolazione albanese del Kosovo, che chiedeva la trasformazione della regione da Provincia autonoma serba in Repubblica costitutiva della Federazione jugoslava<sup>29</sup>. Di fronte alle pressioni slovene e croate e alle proteste albanesi, una parte importante e crescente dell'opinione pubblica serba si orientò verso posizioni nazionaliste radicali ed esasperate. Tema dominante del nazionalismo serbo erano le recriminazioni contro l'assetto politico istituzionale imposto nel 1974 dal croato Tito e dal suo più stretto collaboratore, lo sloveno Edvard Kardelj, con l'obiettivo di sottomettere politicamente i serbi attraverso la frammentazione territoriale del loro gruppo nazionale, diviso all'interno della Federazione tra le Repubbliche di Croazia, Bosnia – Erzegovina, Serbia, Montenegro e Macedonia, e le Province autonome del Kosovo e della Voivodina. Era necessario ristabilire il pieno controllo di Belgrado sul Kosovo e la Voivodina, difendere con maggiore fermezza le comunità serbe presenti nelle altre

<sup>27</sup> S. ROMANO, *Guida alla politica estera italiana*, cit., pp. 242-243.

<sup>28</sup> G. DE MICHELIS, *Così cercammo di impedire la guerra*, in «Limes», 1994, n. 1, p. 229.

<sup>29</sup> G. W. MACCOTTA, *La Jugoslavia*, cit., pp. 225-227; D. CACCAMO, *La questione jugoslava (1989-gennaio 1992)*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», 1992, n. 1, pp. 51-53; J. PIRJEVEC, *Il giorno di San Vito*, cit., pp. 463 ss.; M. DOGO, *Kosovo. Albanesi e serbi: le radici del conflitto*, Lungro di Cosenza, 1992, pp. 331 ss.; N. JANIGRO,



Repubbliche e riaffermare la *leadership* serba all'interno della Jugoslavia<sup>30</sup>. Alcuni esponenti della classe dirigente comunista serba non tardarono a fare proprie le istanze del nazionalismo serbo, proponendosi come difensori dell'esperimento socialista jugoslavo e soprattutto degli interessi della nazione serba. Fu così che tra il 1986 e il 1989, in corrispondenza con l'ascesa di Slobodan Milosevic alla guida del partito comunista serbo e alla carica di presidente della Repubblica serba, l'autonomia delle due Province venne gradualmente soppressa, fino ad arrivare agli emendamenti costituzionali, approvati dal parlamento serbo nel marzo del 1989, che autorizzavano il governo di Belgrado ad assumere il controllo diretto della polizia, del potere giudiziario e dell'apparato per la difesa territoriale del Kosovo e della Voivodina<sup>31</sup>.

La politica della nuova dirigenza serba fu aspramente criticata e contestata dalle *leadership* comuniste slovena e croata, che vedevano nelle decisioni di Belgrado, fortemente appoggiate dall'opinione pubblica serba, la volontà di ristabilire un netto predominio serbo all'interno della Federazione. Il prevalere degli interessi nazionali anche in seno alla Lega dei comunisti jugoslavi, organo che racchiudeva i partiti comunisti delle sei Repubbliche e delle due Province e che si riunì a congresso per l'ultima volta nel gennaio 1990, portò alla spaccatura della dirigenza comunista, alla fuoriuscita della componente slovena e alla fine del ruolo guida svolto dal partito nella Federazione<sup>32</sup>. In Slovenia e Croazia, nella primavera di quello stesso anno, furono organizzate libere elezioni, che videro l'affermazione delle forze nazionaliste, antiserbe e indipendentiste. Risultati simili si ebbero, alla fine del 1990, in Bosnia – Erzegovina e Macedonia. Solo in Serbia e Montenegro i partiti eredi della Lega dei comunisti jugoslavi, il partito socialista serbo di Slobodan Milosevic e quello socialdemocratico montenegrino di Momir Bulatovic, si confermarono al potere<sup>33</sup>. Come quella monarchica e centralista del periodo tra le due guerre mondiali, anche la Jugoslavia repubblicana, federale e socialista, si era dimostrata incapace di risolvere le tante questioni etniche e di creare tra le varie popolazioni un'identità unitaria e un sentire comune, che andassero al di là delle singole appartenenze nazionali.

---

*L'esplosione delle nazioni. Le guerre balcaniche di fine secolo*, Milano, 1993, pp. 163 ss.; N. MALCOLM, *Storia del Kosovo*, Milano, 1999, pp. 372 ss.; J. R. LAMPE, *Yugoslavia*, cit., pp. 327 ss..

<sup>30</sup> A. JEVTITCH, *Dossier Kosovo*, Losanna, 1991, pp. 27 ss.; C. CVIIC, *Rifare i Balcani*, Bologna, 1993, pp. 102-109; K. MIHAILOVIC e V. KRESTIC, "Memorandum SANU". *Odgovori na kritike*, Belgrado, 1995, pp. 101 ss.; S. MATTUGLIA, *Il Memorandum dell'Accademia Serba delle Scienze e delle Arti. Storia di un documento controverso*, in «Clio», 2001, n. 4, pp. 689 ss.; D. COSIC, *Srpsko pitanje*, Belgrado, 2002, pp. 55 ss., e pp. 303 ss.. Si veda il testo della costituzione del 1974 in *Yugoslavia Through Documents. From its Creation to its Dissolution* (abbrev. YTD), a cura di S. TRIFUNOVSKA, Boston e Londra, 1994, D. 84.

<sup>31</sup> *Discorsi del presidente della Lega dei comunisti serbi, Slobodan Milosevic*, Kosovo Polje, 25 aprile 1987 e 28 giugno 1989, in *The Kosovo Conflict. A Diplomatic History Through Documents* (abbrev. TKC), a cura di P. E. AUERSWALD e D. P. AUERSWALD, Cambridge e L'Aja, 2000, pp. 10-16, e pp. 30-34; J. PIRJEVEC, *Il giorno di San Vito*, cit., pp. 493 ss.; N. MALCOLM, *Storia del Kosovo*, cit., pp. 379 ss.; L. SELL, *Slobodan Milosevic and the Destruction of Yugoslavia*, Durham e Londra, 2002, pp. 39 ss..

<sup>32</sup> N. JANIGRO, *L'esplosione delle nazioni*, cit., pp. 151 ss.; L. SELL, *Slobodan Milosevic*, cit., pp. 95 ss..

<sup>33</sup> J. PIRJEVEC, *Il giorno di San Vito*, cit., pp. 526 ss.; J. R. LAMPE, *Yugoslavia*, cit., pp. 357 ss..

L'Italia, con le sue iniziative politiche adriatiche e mitteleuropee, tentò di aiutare il governo federale jugoslavo ad affrontare, nella maniera più indolore possibile, la transizione dal regime socialista, a partito unico, a quello liberale e democratico, fondato sulla partecipazione alla vita politica di una pluralità di partiti, molti dei quali su base etnica e religiosa e con aspirazioni apertamente secessioniste. La convinzione di De Michelis, in questo sostenuto anche dal presidente del Consiglio, Giulio Andreotti, “da sempre sostenitore dello *status quo* e della stabilità” in Europa<sup>34</sup>, era che “per tenere insieme la Jugoslavia, cioè per impedire la secessione di Croazia e Slovenia, [bisognava] costruire intorno alla Federazione una cornice integrativa”, che comprendesse necessariamente anche l'Austria, l'Ungheria e gli altri paesi dell'area, per corresponsabilizzarli nella gestione della “transizione verso una nuova Jugoslavia” e per neutralizzare eventuali appoggi esterni alle forze separatiste antijugoslave<sup>35</sup>. Tra il 1990 e il 1991, mentre all'interno della vicina Federazione jugoslava i rapporti tra serbi, croati e sloveni, si andavano sempre più deteriorando, fino ad arrivare alle dichiarazioni d'indipendenza dei parlamenti di Lubiana e Zagabria il 25 giugno 1991<sup>36</sup>, il governo italiano sostenne il tentativo delle autorità federali di fronteggiare la difficile situazione, nella convinzione che fosse ancora possibile preservare l'esistenza di uno Stato jugoslavo, sia pur profondamente riformato e trasformato in un'entità di tipo confederale, in cui fossero escluse le vecchie egemonie e garantiti i diritti di tutti i gruppi nazionali<sup>37</sup>.

Conseguentemente con questa impostazione, dopo le proclamazioni del 25 giugno e l'inizio dei brevi scontri tra l'esercito federale e la difesa territoriale slovena, seguiti poi dalla guerra ben più lunga e cruenta nelle regioni croate abitate da popolazioni serbe, il responsabile della Farnesina si impegnò attivamente affinché fosse sospesa l'efficacia delle dichiarazioni d'indipendenza in attesa di elaborare una soluzione globale della crisi jugoslava. De Michelis fu uno dei principali artefici della mediazione della Comunità economica europea attuata tramite l'invio in Jugoslavia di una commissione tripartita, incaricata di far accettare alle parti in lotta la sospensione delle ostilità e di gettare la basi per una soluzione negoziale, senza che si procedesse oltre sulla strada della politica unilaterale e dei colpi di mano. Risultato dei buoni uffici della “troika” europea fu il compromesso raggiunto il 7 luglio sull'isola di Brioni, in virtù del quale la Slovenia e la Croazia, rappresentate dai rispettivi presidenti, Milan Kucan e Franjo Tudjman, si dichiaravano disposte a sospendere per un periodo di tre mesi la messa in atto delle dichiarazioni d'indipendenza e a prender parte a negoziati multilaterali sul futuro assetto della Jugoslavia, condotti sotto la supervisione internazionale;

<sup>34</sup> F. COSSIGA, *La passione e la politica*, Milano, Rizzoli, 2000, pp. 263-264.

<sup>35</sup> G. DE MICHELIS, *Così cercammo di impedire la guerra*, cit., p. 230.

<sup>36</sup> *Dichiarazione d'indipendenza dei Parlamenti sloveno e croato*, Lubiana e Zagabria, 25 giugno 1991, in YTD, DD. 91-95. Inoltre: J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave 1991-1999*, Torino, 2001, pp. 35 ss..

<sup>37</sup> D. CACCAMO, *La questione jugoslava*, cit., p. 63; G. DE MICHELIS, *Così cercammo di impedire la guerra*, cit., pp. 230-232; A. VARSORI, *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., pp. 241-242.

l'autorità della presidenza collegiale della Federazione jugoslava veniva reintegrata con l'accettazione da parte della Serbia della nomina del croato Stipe Mesic a presidente di turno; tutte le parti presenti, infine, si impegnavano a non riconoscere nessun atto unilaterale, tanto più se posto in essere con la forza<sup>38</sup>.

La paura dei governi europei, la cui posizione nell'estate del 1991 era ancora unitaria nonostante le simpatie tedesche per i separatisti sloveni e croati<sup>39</sup>, era quella di un "effetto domino", per cui la dissoluzione della Jugoslavia avrebbe potuto dare origine a un pericoloso processo di disgregazione in tutta l'Europa centrale e orientale, dove esistevano altri stati plurinazionali, come la Cecoslovacchia e l'Unione Sovietica, la cui dissoluzione – si temeva - avrebbe avuto conseguenze ben più gravi per la pace in Europa. Inoltre, la secessione delle Repubbliche jugoslave sulla base del principio di nazionalità avrebbe potuto destabilizzare l'intera area dei Balcani, incoraggiando le aspirazioni dei paesi vicini, come l'Albania, la Bulgaria e l'Ungheria, su alcune regioni della Jugoslavia (Kosovo, Macedonia e Voivodina) popolate da loro connazionali<sup>40</sup>. Nel caso specifico dell'Italia, poi, il timore era quello di avere lungo il confine orientale "due vicini con cui aveva un vecchio contenzioso umano e territoriale", "due ringhiosi staterelli nazionalisti", gravitanti verso il mondo tedesco e in grado di rimettere in discussione l'equilibrio stabilito con gli accordi di Osimo e i vantaggi raggiunti con una politica sostanzialmente filoserba<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> *Dichiarazione congiunta della Troika comunitaria e delle parti direttamente coinvolte nella crisi jugoslava*, Brioni, 7 luglio 1991, in YTD, D. 100. Inoltre: G. DE MICHELIS, *Così cercammo di impedire la guerra*, cit., pp. 232-233; J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 49 ss..

<sup>39</sup> D. CACCAMO, *La questione jugoslava*, cit., p. 59; G. DE MICHELIS, *Così cercammo di impedire la guerra*, cit., p. 231. J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 50-53.

<sup>40</sup> D. CACCAMO, *La questione jugoslava*, cit., p. 58; J. PIRJEVEC, *Il giorno di San Vito*, cit., pp. 554-555.

<sup>41</sup> C. CVIIC, *Rifare i Balcani*, cit., p. 163; S. ROMANO, *Guida alla politica estera italiana*, cit., p. 245.

### 3. Tra pressioni internazionali e spinte regionali: il riconoscimento italiano dell'indipendenza slovena e croata (1992).

Negli ultimi mesi del 1991, di fronte alla prosecuzione e all'inasprimento della guerra in Croazia in aperta violazione delle intese raggiunte a Brioni, l'unità dei governi europei venne progressivamente meno e l'atteggiamento della classe dirigente italiana si orientò sempre più verso il riconoscimento delle due Repubbliche secessioniste, anche in assenza di una soluzione negoziale della crisi jugoslava.

Le aggressioni contro i centri urbani e i villaggi della Krajina e della Slavonia orientale, regioni croate caratterizzate dalla presenza secolare di una consistente minoranza serba, ad opera di gruppi paramilitari serbi appoggiati dell'Armata popolare jugoslava, resero evidenti i nuovi obiettivi della dirigenza di Belgrado<sup>42</sup>. Di fronte all'impossibilità di mantenere l'integrità territoriale della Jugoslavia, diventava necessario preservare l'unità della nazione serba mediante l'annessione delle province croate popolate da comunità serbe. Le operazioni militari condotte dalle forze irregolari serbe dovevano causare l'esodo forzato degli altri gruppi nazionali, a cui avrebbero fatto seguito le proclamazioni d'indipendenza delle regioni serbe della Croazia, rese ormai etnicamente omogenee. Le secessioni della Krajina e dalla Slavonia orientale, sulla base del principio di autodeterminazione, sarebbero state il primo passo per la realizzazione del vero obiettivo politico e territoriale, l'unione con la Repubblica serba e la formazione, al posto della ormai cadente Jugoslavia, di un unico Stato capace di riunire al suo interno tutta la popolazione serba. In questo modo, le autorità di Belgrado avrebbero potuto partecipare agli eventuali negoziati per la soluzione della crisi jugoslava avendo già realizzato sul campo il nuovo assetto postjugoslavo<sup>43</sup>.

Il mancato rispetto degli accordi di Brioni, le forme particolarmente violente assunte dai combattimenti in Croazia nell'autunno del 1991 e l'insuccesso dei piani di pace proposti dal nuovo mediatore comunitario, Lord Peter Carrington, diplomatico e politico britannico, presidente della Conferenza dell'Aja "sul futuro della Jugoslavia e dei suoi popoli"<sup>44</sup>, spinsero alcuni paesi della CEE a riconsiderare la politica adottata fino a quel momento. Al loro interno, si andò rafforzando la convinzione che ormai non fosse più possibile alcuna mediazione, che la Jugoslavia avesse di fatto cessato di esistere e che l'unica soluzione percorribile, per impedire il protrarsi delle ostilità e per

<sup>42</sup> J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 65 ss.; M. VENTURA, *Jugoslavia: un omicidio perfetto*, in *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001: i fatti, i personaggi, le ragioni dei conflitti*, a cura di A. M. MAGNO, Milano, 2001, pp. 75 ss..

<sup>43</sup> D. CACCAMO, *La questione jugoslava*, cit., p. 55; J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 63 ss.; E. HLADNIK-MILHARCIC, *Una guerra decennale*, in *La guerra dei dieci anni*, cit., pp. 21-23.

<sup>44</sup> *Dichiarazione in occasione della cerimonia d'apertura della Conferenza sulla Jugoslavia*, L'Aja, 7 settembre 1991; *Conferenza sulla Jugoslavia: piano per una soluzione definitiva*, L'Aja, 18 ottobre, 1991, in YTD, DD. 114 e 124. Inoltre: J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 77 ss..

dare una soluzione alla crisi, fosse l'internazionalizzazione del conflitto mediante il riconoscimento delle due repubbliche secessioniste. Fu la Germania a rompere per prima il fronte comunitario, ritenendo necessario un intervento più diretto e deciso per togliere agli scontri in Croazia il carattere di una guerra civile. Alla fine di novembre, il cancelliere Helmut Kohl dichiarò che il governo tedesco era pronto a riconoscere la Slovenia e la Croazia prima di Natale, auspicando che il maggior numero possibile di *partner* europei fosse disposto a fare altrettanto, ma chiarendo, allo stesso tempo, che la decisione tedesca non sarebbe stata condizionata dal principio dell'unanimità<sup>45</sup>. Era indubbio che per la Germania appena riunificata, che si avviava ad accettare l'unione economica e monetaria con gli altri membri della CEE, la crisi jugoslava rappresentava la prima occasione in cui poter far apprezzare, tanto ai *partner* europei, quanto all'opinione pubblica interna, la ritrovata importanza del suo peso politico, finalmente adeguata all'importanza del suo peso economico<sup>46</sup>. Peso politico che la classe dirigente tedesca decise di impiegare a tutto vantaggio della causa slovena e croata. La Germania non poteva non sostenere le secessioni di Lubiana e Zagabria basate su quel principio di nazionalità, che un anno prima aveva consentito la riunificazione dei due Stati tedeschi dopo 45 anni di divisione politica, economica, ideologica e militare. Inoltre, il governo tedesco subiva le pressioni della propria opinione pubblica e in particolare dell'elettorato cattolico, assai influente in Baviera, piuttosto turbato dalla violenza della crisi jugoslava e sensibilmente preoccupato per le sorti delle due Repubbliche cattoliche minacciate dalla Serbia "nazional-comunista", "oscurantista" e ortodossa<sup>47</sup>. I timori e le paure dei cattolici tedeschi erano pienamente condivisi dal governo e dall'opinione pubblica della vicina Austria, interessata soprattutto ai destini sloveni, sia per la comune fede cattolica, sia per la prossimità geografica e i legami storici, culturali ed economici<sup>48</sup>. Le posizioni tedesche e austriache trovavano, poi, un naturale e importante sostegno nell'azione internazionale della Santa Sede, che vedeva nell'indipendenza slovena e croata l'opportunità per la Chiesa cattolica di tornare ad esercitare, in piena libertà e autonomia, una decisiva influenza morale e spirituale presso comunità, che per decenni avevano subito le limitazioni e i divieti imposti dal regime comunista<sup>49</sup>.

La fuga in avanti della Germania, convinta che l'internazionalizzazione del conflitto in corso fosse l'unico deterrente in grado di frenare l'aggressione serba, indusse i partner europei ad

<sup>45</sup> D. CACCAMO, *La questione jugoslava*, cit., p. 61; G. DE MICHELIS, *Così cercammo di impedire la guerra*, cit., p. 234.

<sup>46</sup> R. HOLBROOKE, *To End a War*, N. York, 1999, p. 32; J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., p. 102; L. V. FERRARIS, *L'Italia, la Germania, e l'Europa*, in «Affari Esteri», 2001, n. 129, pp. 94-95.

<sup>47</sup> Sull'atteggiamento dell'opinione pubblica tedesca, si veda: J. G. REISSMÜLLER, *Der Krieg vor unserer Haustür*, Stoccarda, 1992, una raccolta di articoli, che l'autore pubblicò sulla «Frankfurter Allgemeine Zeitung» e che all'epoca scossero il pubblico e il mondo politico tedeschi.

<sup>48</sup> D. CACCAMO, *La questione jugoslava*, cit., p. 61; C. CVIIC, *Rifare i Balcani*, cit., p. 161; G. DE MICHELIS, *Così cercammo di impedire la guerra*, cit., p. 231.

<sup>49</sup> D. CACCAMO, *La questione jugoslava*, cit., p. 60-62; C. DE MONTCLOS, *Le Vatican et l'éclatement de la Yougoslavie*, Parigi, 1999, p. 31.

accettare un compromesso per il riconoscimento delle Repubbliche secessioniste. L'intesa, raggiunta dai ministri degli Esteri dei Dodici negli incontri del 15 e 16 dicembre 1991 a Bruxelles, prevedeva il riconoscimento, entro il 15 gennaio del 1992, non solo della Slovenia e della Croazia, ma anche delle altre Repubbliche ormai ex jugoslave, che ne avessero fatto richiesta prima del 23 dicembre 1991, a condizione che i loro ordinamenti interni fossero conformi ad alcuni principi generali, quali il rispetto della democrazia, dei diritti umani e delle minoranze, e l'impegno a non modificare le frontiere senza il consenso della parti interessate<sup>50</sup>. Una commissione internazionale d'arbitrato, formata dai presidenti di cinque corti costituzionali europee e presieduta dal giudice francese, Robert Badinter, sarebbe stata incaricata di verificare l'ammissibilità delle richieste<sup>51</sup>.

Anche in quell'occasione, fu il ministro degli Esteri italiano, De Michelis, ad essere uno dei principali artefici della mediazione tra le posizioni britannica e francese, contrarie ai riconoscimenti nel timore che potessero condurre all'allargamento della guerra in Bosnia e in Macedonia, e quella tedesca, ferma nel sostenere che la Jugoslava fosse ormai una finzione, utile solo ai serbi per poter intervenire militarmente nelle altre Repubbliche come difensori dell'autorità federale<sup>52</sup>. L'intervento di De Michelis stava a indicare che il governo italiano aveva mutato il proprio atteggiamento e si era ormai schierato per il riconoscimento di Lubiana e Zagabria<sup>53</sup>. L'evoluzione della posizione italiana era dovuta sia a fattori internazionali, che a motivazioni di carattere interno. Era evidente, prima di tutto, che l'idea di una Jugoslavia riformata e confederale era diventata insostenibile, perché la violenza e la crudeltà degli scontri dimostravano l'assoluta contrarietà dei popoli jugoslavi a proseguire la comune esperienza politica. I responsabili politici italiani, poi, erano preoccupati per la presa di posizione unilaterale del governo tedesco, che rischiava di provocare una grave rottura all'interno della CEE, proprio nei giorni in cui si decideva di rilanciare il processo d'integrazione europea e si stava negoziando il trattato di Maastricht, per la realizzazione di un'unione economica e monetaria, in previsione di una successiva unione politica. Il governo di Roma era interessato a mantenere un'unità d'azione tra i Dodici e a tenere la

---

<sup>50</sup> *Dichiarazione della Comunità Economica Europea sul riconoscimento dei nuovi Stati*, Bruxelles, 16 dicembre 1991, in YTD, D. 144. Inoltre: G. DE MICHELIS, *Così cercammo di impedire la guerra*, cit., p. 234; J. MAJOR, *The Autobiography*, Londra, 1999, p. 533; J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 100 ss..

<sup>51</sup> La commissione era stata già interpellata in precedenza, alla fine di novembre, dal mediatore comunitario, Lord Carrington, affinché desse il proprio parere in merito a quanto stava accadendo in Jugoslavia, per chiarire se l'indipendenza di alcune Repubbliche significava il definitivo disfacimento della Federazione jugoslava o se questa, anche se composta solo da Serbia e Montenegro, continuava ad esistere. La risposta, data all'inizio di dicembre, pochi giorni prima dei decisivi incontri di Bruxelles relativi alla questione del riconoscimento, fu netta: per i giudici della commissione Badinter, la Repubblica federale e socialista di Jugoslavia non esisteva più, perché al suo interno era in atto un generale "processo di dissoluzione" e non di secessione da parte di alcune Repubbliche. Ne conseguiva che la Serbia non poteva rivendicare il diritto esclusivo alla sua successione e alla difesa della sua integrità, e che tutte le Repubbliche giunte all'indipendenza ne erano eredi a pieno titolo. Si veda: *Parere n. 1 della Commissione d'arbitrato della Conferenza sulla Jugoslavia*, 29 novembre 1991, in YTD, D. 137.

<sup>52</sup> C. CVIIC, *Rifare i Balcani*, cit., p. 159; D. OWEN, *Balkan Odyssey*, S. Diego, Londra e N. York, pp. 375-377.

<sup>53</sup> F. COSSIGA, *La passione*, cit., p. 264.

Germania ancorata al metodo delle decisioni collegiali, perché, in caso contrario, l'alternativa sarebbe stata la ripresa di una “competizione distruttiva” italo-tedesca nei Balcani<sup>54</sup>. Altrettanto decisiva e influente nel cambiamento di linea politica da parte del governo italiano era stata l'azione della Santa Sede, che fin dal settembre 1991, in conseguenza dell'inasprimento dei combattimenti in Croazia, si era espressa chiaramente a favore del riconoscimento immediato di Lubiana e Zagabria sulla base degli accordi di Helsinki, che stabilivano, tra le altre cose, il diritto dei popoli a scegliersi il proprio regime politico in piena libertà e senza ingerenze esterne, e a perseguire, nelle forme e nei modi ritenuti più opportuni, il proprio sviluppo politico, economico e sociale<sup>55</sup>.

Inoltre, fin dall'inizio della crisi, la posizione filojugoslava del governo di Roma era stata oggetto di critiche e pressioni interne da parte di settori importanti dell'opinione pubblica e del mondo politico, in particolare del Veneto e del Friuli Venezia Giulia, vicini all'esecutivo e appartenenti alla maggioranza parlamentare<sup>56</sup>. Le due regioni del nord-est italiano erano legate dal 1978 alla Slovenia e alla Croazia attraverso la «Comunità di lavoro Alpe Adria», un raggruppamento regionale, di cui facevano parte anche tre *Länder* austriaci (Carinzia, Stiria e Austria Superiore) e che successivamente vide le adesioni della Lombardia e del Trentino – Alto Adige, di tre province occidentali ungheresi e della Baviera. Formatasi per una “originale iniziativa italiana”, la Comunità Alpe Adria aveva lo scopo di favorire lo sviluppo della cooperazione multilaterale tra regioni appartenenti a differenti realtà politiche ed economiche, ma che nel passato, ad eccezione della Baviera, avevano condiviso una comune esperienza statuale e avevano sviluppato una comune “identità mitteleuropea” all'interno dell'Impero asburgico. Nel corso degli anni, la Comunità Alpe Adria divenne anche il luogo dove allacciare e intensificare legami e solidarietà politiche, che al momento dell'implosione della Jugoslavia si rivelarono di grande importanza<sup>57</sup>. Fu, infatti, in virtù di tali rapporti particolari che, nell'estate del 1991, alcuni amministratori e politici italiani locali, tra cui i presidenti delle Giunte regionali del Friuli – Venezia Giulia e del Veneto, i democristiani Adriano Biasutti e Gianfranco Cremonese, diedero vita ad iniziative a sostegno dell'indipendenza slovena e croata, del tutto autonome e antitetiche rispetto alla posizione ufficiale del governo di Roma. Oltre ad assicurare a Lubiana e a Zagabria la propria solidarietà politica, gli esponenti della DC friulana e veneta fecero in modo che agli avvenimenti jugoslavi fosse dato il maggior risalto possibile attraverso un'ampia copertura mediatica, con cui poter diffondere le notizie di prima mano provenienti dai politici sloveni e croati. Altrettanto

<sup>54</sup> G. DE MICHELIS, *Così cercammo di impedire la guerra*, cit., p. 234; E. GRECO, *L'evoluzione delle relazioni politiche dell'Italia con la Slovenia e la Croazia dopo la dissoluzione della Jugoslavia*, in *Il confine riscoperto*, cit. p. 29.

<sup>55</sup> A. VARSORI, *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., pp. 241-242; C. DE MONTCLOS, *Le Vatican*, cit., p. 29.

<sup>56</sup> D. CACCAMO, *La questione jugoslava*, cit., pp. 59 ss.; A. VARSORI, *L'Italia nelle relazioni internazionali*, cit., pp. 241-242.

incisivo e importante fu il lavoro di *lobby* compiuto da Biasutti in seno al governo e alle istituzioni nazionali, tramite canali interni alla Democrazia Cristiana; lavoro che fece del presidente della regione friulana e giuliana “uno degli interlocutori privilegiati” degli ambienti politici romani, in particolare del ministro dei trasporti, il veneto Lorenzo Bernini, sicuro dei vantaggi economici derivanti dalle secessioni, e, soprattutto, del presidente della Repubblica, Francesco Cossiga, di cui Biasutti divenne una sorta di ambasciatore personale a Lubiana e a Zagabria, autore di gesti eclatanti quali l’incontro a Gorizia, all’inizio di novembre del ‘91, con il presidente e il primo ministro sloveni, Milan Kucan e Lojze Peterle, “interpretato [...] come un tentativo di riconoscimento strisciante della Slovenia”<sup>58</sup>.

Le pressioni e le iniziative dei politici, degli amministratori e anche degli industriali del nord-est italiano, mettevano in luce una netta divergenza nel leggere gli avvenimenti jugoslavi rispetto agli ambienti di governo romani. A Trieste e a Venezia si era capito che, venuto meno ogni pericolo esterno con gli accordi di Osimo e con la fine della minaccia rappresentata dall’URSS e dal Patto di Varsavia, erano spariti i motivi che avevano spinto sloveni e croati ad accettare la difficile convivenza con i serbi. Lubiana e Zagabria, economicamente più sviluppate e quasi autosufficienti, non avevano più alcun interesse a far parte della Federazione jugoslava e ogni tentativo in senso contrario attuato dall’Italia e dagli altri *partner* europei non avrebbe avuto successo. Bisognava, quindi, prendere atto dell’ineluttabilità delle secessioni e accompagnare la Slovenia e la Croazia verso l’indipendenza; soprattutto - questa era la maggiore preoccupazione di veneti e friulani - non bisognava lasciare che a indirizzare e a tutelare i responsabili politici sloveni e croati fossero esclusivamente i tedeschi d’Austria e di Germania, già pronti a sfruttare le possibili opportunità economiche<sup>59</sup>. Inoltre, in quelle terre di confine, dove per decenni l’aspro contenzioso territoriale con le vicine popolazioni jugoslave aveva causato tensioni, contrasti e sofferenze, si era convinti che Slovenia e Croazia senza l’appoggio di Belgrado avrebbero perso molto della loro forza: non solo non avrebbero rappresentato più alcuna minaccia, ma le necessità economiche e le convenienze politiche le avrebbero indotte ad assumere un atteggiamento più conciliante e di maggiore apertura nei confronti dei paesi vicini.

Ciò che però sembrava sfuggire ai politici friulani, veneti, austriaci e bavaresi, e che invece era stato colto nella capitale italiana, era che il riconoscimento *sic et simpliciter* delle secessioni delle Repubbliche jugoslave, in assenza di una soluzione complessiva e negoziale della questione jugoslava, avrebbe radicalizzato la crisi e causato l’estensione del conflitto anche alla Bosnia e al

<sup>57</sup> C. CUVIC, *Rifare i Balcani*, cit., p. 111; A. SEMA, *Estate 1991: gli amici italiani di Lubiana*, in «Limes», 1994 n. 1, pp. 216-219; A. BIASUTTI, *Friuli-Venezia Giulia*, cit., p. 268.

<sup>58</sup> A. SEMA, *Estate 1991*, cit., pp. 200 ss.; E. GRECO, *L’evoluzione delle relazioni politiche*, cit., pp. 27-29; F. COSSIGA, *La passione*, cit., pp. 264-266; A. BIASUTTI, *Friuli-Venezia Giulia*, cit., pp. 294 ss..

<sup>59</sup> A. BIASUTTI, *Friuli-Venezia Giulia*, cit., pp. 299-306.



Kosovo. Non si potevano applicare i principi di nazionalità e di autodeterminazione solo ai gruppi nazionali sloveno e croato, senza tutelare anche i diritti delle comunità serbe e di quelle albanesi, e senza modificare, se necessario, le frontiere tra le Repubbliche per stabilire un nuovo assetto politico e territoriale, che avesse il consenso di tutte le parti interessate<sup>60</sup>.

Uno dei risultati più significativi delle pressioni interne al mondo politico italiano fu il dibattito svoltosi alla Camera dei deputati il 22 e il 23 ottobre del 1991, al termine del quale venne approvata una “risoluzione”, con cui, dopo avere espresso apprezzamento e approvazione per l’operato del governo, si chiedeva di procedere al riconoscimento delle due Repubbliche secessioniste, sulla base dei principi stabiliti negli accordi di Helsinki e “nel quadro dell’azione di pace della Comunità economica europea”<sup>61</sup>. La politica, sostanzialmente serbofila, di amicizia e collaborazione con la Jugoslavia, basata sulla difesa della sua integrità territoriale, ormai era stata del tutto abbandonata dalla classe politica italiana, per seguire quella antijugoslava e antiserba, che vedeva nella formazione di entità statali minori sull’altra sponda dell’Adriatico maggiori vantaggi politici e maggiori opportunità economiche.

Alla luce di questa nuova presa di posizione della classe politica, l’Italia si schierò a favore dell’indipendenza slovena e croata, anche se condizionata al rispetto dei principi indicati dalla Comunità economica europea. Tuttavia, di fronte alla decisione tedesca di procedere in ogni caso al riconoscimento<sup>62</sup> e all’annuncio della Santa Sede di essere intenzionata a fare altrettanto dopo aver verificato “la volontà” da parte slovena e croata di “soddisfare le condizioni” poste dalla CEE (e non la loro concreta attuazione)<sup>63</sup>, il governo italiano si adoperò affinché anche gli altri *partner* europei abbandonassero le loro riserve e acconsentissero al riconoscimento di Lubiana e Zagabria, indipendentemente dal giudizio emesso dalla commissione Badinter<sup>64</sup>. Dopo il riconoscimento tedesco del 23 dicembre (a cui fecero seguito quelli della Santa Sede, degli Stati baltici, dell’Ucraina e dell’Islanda), anche l’Italia e gli altri membri della Comunità economica europea il 15 gennaio 1992 riconobbero l’indipendenza della Slovenia e della Croazia<sup>65</sup>, limitandosi, per quanto riguardava quest’ultima, ad accettare l’impegno a emendare la costituzione, per formulare in maniera più precisa le tutele delle minoranze nazionali, in osservanza dell’unica condizione posta dalla commissione Badinter<sup>66</sup>.

<sup>60</sup> G. DE MICHELIS, *Così cercammo di impedire la guerra*, cit., pp. 235-236.

<sup>61</sup> E. GRECO, *L’evoluzione delle relazioni politiche*, cit., pp. 27-28.

<sup>62</sup> J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 104-105;

<sup>63</sup> C. DE MONTCLOS, *Le Vatican*, cit., p. 51 e pp. 243-246.

<sup>64</sup> E. GRECO, *L’evoluzione delle relazioni politiche*, cit., pp. 29-30.

<sup>65</sup> *Dichiarazione della Presidenza del Consiglio della Comunità Economica Europea sul riconoscimento delle Repubbliche Jugoslave*, in YTD, D. 158.

<sup>66</sup> *Pareri nn. 5 e 7 sul riconoscimento della Repubblica croata e della Repubblica slovena*, Parigi, 11 gennaio 1992, in YTD, DD. 155 e 157.

#### 4. *L'emarginazione dell'Italia dalle vicende balcaniche: l'esclusione dal processo di pace in Bosnia (1992-1995).*

Nelle stesse settimane in cui Lubiana e Zagabria ottenevano il riconoscimento internazionale, a Sarajevo il 2 gennaio 1992 veniva firmato dal ministro della Difesa croato, Gojko Susak, e dal generale serbo, Andrija Raseta, l'accordo di attuazione del cessate il fuoco concordato a Ginevra, il 23 novembre, da Tudjman e Milosevic, grazie alla mediazione delle Nazioni Unite<sup>67</sup>. La tregua fu negoziata da Cyrus Vance, diplomatico ed ex segretario di Stato americano, che nell'ottobre del 1991 era stato incaricato dal segretario generale dell'ONU, Perez de Cuellar, di affiancare Lord Carrington nel tentativo di porre fine agli scontri tra serbi e croati<sup>68</sup>. La cessazione delle ostilità permetteva l'attuazione di un piano più vasto e articolato, che prevedeva l'invio in Slavonia e nella Krajina di un contingente internazionale sotto l'egida delle Nazioni Unite a protezione di tre aree, all'interno delle quali la popolazione serba era maggioritaria o formava una minoranza numericamente significativa<sup>69</sup>. Il piano elaborato da Vance, lungi dal ridare stabilità e tranquillità alla regione, cristallizzava la situazione che si era venuta a delineare sul campo dopo sei mesi di combattimenti, lasciando un terzo dei territori croati sotto l'effettivo controllo delle autorità locali serbe, anche se formalmente ancora appartenente alla Croazia.

L'operazione di *peace – keeping* delle Nazioni Unite pose momentaneamente fine al conflitto in Croazia, ma non alle violenze nella ex Jugoslavia, poiché pochi mesi dopo, nella primavera del 1992, fu la Bosnia – Erzegovina ad essere travolta e dilaniata dalla guerra interetnica, tra le popolazioni serbe, croate e slavo musulmane. Alla fine del 1991, di fronte all'impossibilità di mantenere un qualsiasi tipo di legame federale o confederale tra le Repubbliche jugoslave, anche la Bosnia e la Macedonia avevano proclamato la propria indipendenza, chiedendo alla Comunità economica europea di essere riconosciute<sup>70</sup>. In entrambi i casi, i Dodici non concessero il riconoscimento, in attesa che “alcune importanti questioni” venissero chiarite<sup>71</sup>. Nel caso della Macedonia, fu la Grecia ad opporsi, nonostante il governo di Skopje, a giudizio della commissione Badinter, fosse in possesso di tutti i requisiti<sup>72</sup>. La contrarietà di Atene aveva origine dal nome stesso del nuovo Stato, dalla sua bandiera (la stella a 16 punte di Vergina, simbolo della dinastia

<sup>67</sup> *Accordo per la cessazione delle ostilità*, Ginevra, 23 novembre 1991; *Accordo di esecuzione del cessate il fuoco*, Sarajevo, 2 gennaio 1992 in YTD, DD. 134 e 147.

<sup>68</sup> J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., p. 91 e pp. 108-112.

<sup>69</sup> *Piano per un'operazione di peace-keeping delle Nazioni Unite in Jugoslavia*, novembre/dicembre 1991, in YTD, D. 138.

<sup>70</sup> J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 88-91 e pp. 105-108.

<sup>71</sup> *Dichiarazione della Presidenza del Consiglio della Comunità Economica Europea sul riconoscimento delle Repubbliche Jugoslave*, cit.; C. CVIIC, *Rifare i Balcani*, cit., p. 159.

<sup>72</sup> *Parere n. 6 sul riconoscimento della Repubblica socialista di Macedonia*, Parigi, 11 gennaio 1992, in YTD, D. 156.

macedone di Filippo II e Alessandro Magno) e dal programma della principale formazione politica macedone (l'Organizzazione rivoluzionaria della Macedonia interna – Partito democratico dell'unità nazionale macedone), che nel loro insieme denotavano, a giudizio del governo greco, una chiara volontà irredentistica sulla regione di Salonicco, parte integrante della Macedonia fino alle guerre balcaniche, allorché i territori macedoni furono spartiti tra Serbia, Grecia e Bulgaria<sup>73</sup>.

Nel caso della Bosnia – Erzegovina, la decisione della Comunità economica europea di non procedere al riconoscimento dipendeva dalla complessità della situazione etnica e dalla pericolosa fragilità dell'assetto politico e istituzionale stabilito nel secondo dopoguerra. La Repubblica socialista di Bosnia e Erzegovina era un paese plurietnico, in cui i principali gruppi nazionali erano quello slavo mussulmano, con il 44% della popolazione, quello serbo, con il 31 %, e quello croato, con il 17 %, distribuiti in maniera non omogenea su tutto il territorio<sup>74</sup>. Nel novembre 1990, i risultati delle prime elezioni libere rispecchiarono fedelmente la divisione etnica, con la vittoria delle formazioni politiche basate sull'appartenenza nazionale e religiosa: il partito d'azione democratica, guidato dal leader mussulmano Alija Izetbegovic, il partito democratico serbo di Radovan Karadzic e l'unione democratica croata di Stjepan Kljuic. Per preservare il delicato equilibrio tra i vari gruppi nazionali, si decise di continuare ad assegnare le cariche politiche e istituzionali in funzione delle tre etnie, così come era stato fatto fino ad allora sotto il regime comunista, per cui un mussulmano, lo stesso Izetbegovic, venne eletto presidente della Presidenza collettiva, un serbo presidente del Parlamento e un croato presidente del Consiglio. Il 20 dicembre 1991, constatata l'impossibilità di mantenere in vita la Federazione jugoslava e preoccupati dalla guerra scatenata dalle truppe irregolari serbe con l'appoggio dell'Armata popolare per la difesa della minoranza serba in Croazia, i membri mussulmani e croati della Presidenza collettiva proclamarono l'indipendenza della Bosnia, nella speranza che l'internazionalizzazione dei confini potesse prevenire eventuali aggressioni serbe. La decisione dei dirigenti mussulmani e croati fu, però, presa contro il parere della comunità serba, che con il referendum del 10 novembre 1991 si era già espressa per la permanenza della Bosnia all'interno di "un comune Stato jugoslavo", e senza il consenso dei rappresentanti serbi della Presidenza collettiva. La reazione serba fu immediata e portò, il 9 gennaio 1992, alla costituzione della Repubblica serba di Bosnia, formata da cinque regioni autonome, che comprendevano al loro interno quasi il 50% dei comuni della Bosnia – Erzegovina, nonostante la presenza dei serbi fosse maggioritaria solo in una parte limitata di essi<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> S. SFETAS e K. KENTROTIS, *Skopje in Search of an Identity and International Recognition*, in «Balkan Studies», 1994, n. 2, pp. 22 ss.; N. JANIGRO, *L'esplosione delle nazioni*, cit., pp. 199-200; J. R. LAMPE, *Yugoslavia*, cit., pp. 394-396.

<sup>74</sup> C. CVIIC, *Rifare i Balcani*, cit., pp. 119-122;

<sup>75</sup> J. PIRJEVEC, *Il giorno di San Vito*, cit., pp. 534-535; ID., *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 88-91, e pp. 106-108; R. MAHMUTCEHAJIC, *The War against Bosnia-Herzegovina*, in «East European Quarterly», 1999, n. 2, pp. 219 ss.; J. R.

Di fronte alle divisioni della classe dirigente bosniaca, la Comunità economica europea, sulla base del parere espresso dalla commissione Badinter, chiese al governo di Sarajevo di organizzare un referendum per accertare l'effettiva volontà della popolazione<sup>76</sup>. Al referendum, svoltosi il 29 febbraio e il 1° marzo 1992, partecipò il 63% della popolazione bosniaca, che con il 99% dei voti si esprime a favore dell'indipendenza. Era evidente che solo le comunità mussulmana e croata si erano recate alle urne. I serbi, al contrario, avevano boicottato l'iniziativa referendaria, che, lungi dal semplificare la complessa situazione interetnica, la rese ancora più grave e pericolosa, mettendo in luce l'esistenza di una frattura profonda non solo tra i vertici politici e dirigenziali dei tre gruppi nazionali, ma anche all'interno della società civile. Il 3 marzo, il presidente Izetbegovic proclamò l'indipendenza della Repubblica di Bosnia e Erzegovina, riconosciuta dai paesi della CE il 6 aprile e dagli Stati Uniti il giorno successivo. In quelle stesse ore, mentre la comunità internazionale prendeva atto dell'indipendenza bosniaca, a Sarajevo iniziarono i primi scontri tra le popolazioni serbe, mussulmane e croate; scontri che in breve tempo si estesero a tutto il territorio della Bosnia fino ad assumere la dimensione e la gravità di una guerra civile<sup>77</sup>.

Il riconoscimento della Bosnia, con la conseguente internazionalizzazione di quelle che fino ad allora erano state delle frontiere amministrative interne alla Federazione jugoslava, spezzava definitivamente l'unità territoriale e politica della nazione serba. Era la distruzione di quanto era stato ottenuto e conquistato con un lungo e travagliato processo storico e politico, che nel corso dell'ottocento, in virtù del principio di nazionalità, aveva portato i serbi, primi fra i popoli balcanici, a rivoltarsi contro il dominio dell'Impero ottomano per ottenere l'autonomia e l'indipendenza; all'inizio del XX secolo, li aveva spinti ad affrontare nuovamente gli Ottomani nelle guerre balcaniche per ottenere il Kosovo e la Macedonia; nel 1914 li aveva condotti in guerra contro l'Austria – Ungheria per la Bosnia – Erzegovina e, infine, nel 1918 li aveva indotti ad accettare la formazione dello Stato jugoslavo per congiungersi con i montenegrini e con i serbi della Croazia e della Dalmazia. Per i serbi, che vedevano croati, sloveni, slavi mussulmani e macedoni, realizzare le proprie aspirazioni nazionali con la secessione da Belgrado, la fine della Jugoslava significava il ritorno alla frammentazione nazionale e alle divisioni politiche del periodo precedente alle guerre balcaniche<sup>78</sup>. Difficilmente si sarebbe potuto trovare un serbo, sia nel mondo politico, che nella

---

LAMPE, *Yugoslavia*, cit., pp. 362-364; Z. DIZDAREVIC, *Bosnia Erzegovina 1992-1993*, in *La guerra dei dieci anni*, cit., pp. 143-146.

<sup>76</sup> *Parere n. 4 sul riconoscimento della Repubblica socialista di Bosnia e Erzegovina*, Parigi, 11 gennaio 1992, in YTD, D. 154.

<sup>77</sup> C. CVIIC, *Rifare i Balcani*, cit., pp. 131-134; J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 131 ss.; Z. DIZDAREVIC, *Bosnia Erzegovina 1992-1993*, cit., pp. 151 ss.; L. SELL, *The Destruction of Yugoslavia*, cit., pp. 155 ss..

<sup>78</sup> D. COSIC, *Srpsko pitanje*, cit., pp. 303-323.

società civile, disposto ad accettare con rassegnazione una simile disfatta nazionale<sup>79</sup>. Purtroppo, la risposta serba fu solo militare e mai politica. La dirigenza serba si concentrò soltanto nel tentativo di porre la comunità internazionale di fronte al fatto compiuto e di stabilire sul campo di battaglia il nuovo assetto postjugoslavo, in grado di preservare l'unità della nazione serba.

L'offensiva militare dei serbi di Bosnia, fiancheggiata dall'Armata popolare e diretta a conquistare e a rendere etnicamente omogenea la maggior parte (almeno il 65%) del territorio bosniaco in vista dell'unificazione con la Serbia e il Montenegro, diede origine a una guerra interetnica durata tre anni. Al conflitto fra serbi e mussulmani, si affiancò ben presto anche la guerra tra croati e mussulmani. Quest'ultimi, contrari a qualsiasi ipotesi di spartizione, combattevano per il mantenimento dell'indipendenza e dell'integrità territoriale della Repubblica di Bosnia – Erzegovina, al cui interno avrebbero costituito il gruppo nazionale numericamente e politicamente maggioritario. I croati, inizialmente alleati dei mussulmani, di fronte ai primi successi militari dei serbi, divennero ben presto favorevoli ad un'eventuale divisione del territorio bosniaco; una soluzione gradita anche al governo di Zagabria, perché gli avrebbe permesso di annettersi l'Erzegovina, la regione dove i croati - bosniaci erano in maggioranza e dove fin dal novembre del 1991 avevano costituito l'Herceg – Bosna, una provincia autonoma, poi proclamatasi repubblica<sup>80</sup>. I combattimenti tra i tre gruppi nazionali assunsero forme particolarmente violente e feroci, e furono segnati da orrori e atrocità, in uno “strano connubio di guerra moderna, combattuta con armi sofisticate, e guerra contadina, fatta da gente che per antica tradizione sapeva sgozzare agnelli e capretti”<sup>81</sup>.

In tre anni di guerra, la comunità internazionale non solo non riuscì a trovare una soluzione negoziale alla crisi, ma si dimostrò incapace di proteggere la popolazione civile<sup>82</sup>. Soltanto alla fine del 1995, grazie all'intervento diplomatico e militare degli Stati Uniti, fu possibile arrivare ad un accordo di pace tra i tre gruppi nazionali. Il governo di Washington, che fino all'inizio del 1994 aveva avuto un ruolo alquanto defilato nelle vicende jugoslave, decise di intervenire in difesa dei mussulmani, ritenuti le principali vittime dalla guerra, e di isolare e contrastare i serbi, considerati gli unici responsabili del conflitto e dei suoi orrori<sup>83</sup>. Sull'amministrazione americana dell'epoca, guidata dal presidente democratico Bill Clinton, influirono le crescenti pressioni dell'opinione pubblica interna, turbata dalle notizie e dalle immagini dei massacri, e l'atteggiamento di alcuni

<sup>79</sup> N. JANIGRO, *L'esplosione delle nazioni*, cit., pp. 191-192; M. NAVA, *Imputato Milosevic. Il processo ai vinti e l'etica della guerra*, Roma, 2002, pp. 59-64. Per alcune considerazioni critiche sulla politica serba degli anni ottanta e novanta, si veda: *L'Altra Serbia. Gli intellettuali e la guerra*, a cura di M. RICHTER MALABOTTA, Milano, 1996.

<sup>80</sup> J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 146 ss., e pp. 282 ss.; Z. DIZDAREVIC, *Bosnia Erzegovina 1992-1993*, cit., pp. 151 ss.; J. R. LAMPE, *Yugoslavia*, cit., pp. 373 ss.; L. SELL, *The Destruction of Yugoslavia*, cit., pp. 165 ss..

<sup>81</sup> J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., p. 155; D. CACCAMO, *La questione jugoslava*, cit., p. 56.

<sup>82</sup> D. OWEN, *Balkan Odyssey*, cit., pp. 94 ss.; Z. DIZDAREVIC, *Giornale di guerra. Cronaca di Sarajevo assediata*, Palermo, 1994, pp. 15 ss.; J. MAJOR, *The Autobiography*, cit., pp. 536 ss..

governi amici e alleati, come la Germania, nettamente decisa a ridimensionare il ruolo serbo nei Balcani, e la Turchia, paese islamico moderato, preoccupato per la sorte della comunità mussulmana in Bosnia<sup>84</sup>. Altrettanto decisiva nel determinare la svolta americana fu la convinzione, maturata da Clinton e dai suoi collaboratori, che la fine della guerra fredda e la scomparsa dell'Unione Sovietica imponessero agli Stati Uniti l'assunzione di nuove responsabilità, per assicurare al resto del mondo pace e stabilità<sup>85</sup>. Grazie alla mediazione americana, nel marzo del 1994 i mussulmani, i croato – bosniaci e il governo di Zagabria raggiunsero un'intesa politica e militare per la difesa dell'integrità territoriale della Bosnia e per la costituzione di una federazione croato – mussulmana, che si sarebbe poi legata alla Croazia in una confederazione. Ritenendo necessario, prima di avviare l'eventuale processo di pace, riequilibrare le forze in campo e modificare la situazione territoriale delineatasi nel corso del conflitto, l'amministrazione americana favorì la riorganizzazione e il rafforzamento delle truppe croate e mussulmane, inviando in Bosnia consiglieri militari e ogni altro tipo di aiuti non sottoposti ad embargo, e tollerando l'ingresso di armi e volontari provenienti dall'Iran e da altri paesi islamici. Nel corso del 1994 e del 1995, il sostegno di Washington consentì alle armate croato - mussulmane di lanciare una massiccia offensiva per riconquistare buona parte dei territori persi all'inizio della guerra. In cambio della rinuncia di Tudjman all'annessione dell'Erzegovina, nella primavera e nell'estate del 1995 le truppe di Zagabria poterono riprendere le ostilità contro le popolazioni serbe della Croazia e riconquistare la Krajina e la Slavonia occidentale, violando le aree protette dalle Nazioni Unite e provocando l'esodo delle minoranze serbe<sup>86</sup>. Il coinvolgimento americano in difesa della comunità mussulmana arrivò fino all'intervento militare con il bombardamento aereo delle postazioni militari e dei centri strategici dei serbi di Bosnia. L'operazione «*Deliberate Force*», iniziata il 30 agosto 1995 e durata due settimane, venne realizzata dalle forze dell'Alleanza Atlantica sulla base della risoluzione delle Nazioni Unite 836, approvata dal Consiglio di Sicurezza il 4 giugno 1993, con cui era stato deciso che gli Stati membri, “agendo individualmente o attraverso organizzazioni o intese regionali”, avrebbero potuto prendere, nell'ambito delle Nazioni Unite, “tutte le misure necessarie tramite l'impiego delle proprie forze aeree” a protezione delle zone di sicurezza in Bosnia<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> R. HOLBROOKE, *To End a War*, cit., pp. 50-53.

<sup>84</sup> D. OWEN, *Balkan Odyssey*, cit., p. 330; J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 222-223, pp. 252-254 e pp. 345 ss..

<sup>85</sup> S. TALBOTT, *Strengthening American Security Through World Leadership – Bosnia and Beyond*, Washington, 1° novembre 1995; B. CLINTON, *Statement on the Bosnia Peace Agreement*, Washington, 21 novembre 1995, in [www.state.gov/regions/eur/bosnia/](http://www.state.gov/regions/eur/bosnia/).

<sup>86</sup> D. OWEN, *Balkan Odyssey*, cit., pp. 288-291, e pp. 343 ss.; J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 361 ss.; L. SELL, *The Destruction of Yugoslavia*, cit., pp. 213 ss..

<sup>87</sup> Risoluzione n. 836 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, 4 giugno 1993, in YTD, D. 341. Inoltre: R. HOLBROOKE, *To End a War*, cit., pp. 94 ss.; J. MAJOR, *The Autobiography*, cit., p. 545 ; L. SELL, *The Destruction of Yugoslavia*, cit., pp. 246-248.

Cacciati dalla Croazia, ridotti all'impotenza in Bosnia e impoveriti da anni di sanzioni in Serbia, i dirigenti serbi non poterono far altro che accettare di partecipare, insieme ai *leader* croati e mussulmani, ai negoziati di pace voluti dall'amministrazione americana e svoltisi nell'autunno del 1995 a Dayton, negli Stati Uniti. I colloqui portarono alla conclusione di un "accordo quadro", siglato il 21 novembre da Milosevic, Tudjman e Izetbegovic. L'intesa prevedeva il mantenimento dell'integrità territoriale della Bosnia – Erzegovina e la costituzione di una Confederazione, formata dalla Repubblica serba di Bosnia, composta dal 49 % del territorio totale, e dalla Federazione croato - mussulmana, a cui andava il restante 51 %. Le due entità politiche, che avrebbero potuto stringere "legami speciali" con i paesi vicini, avrebbero avuto alcuni organi comuni: una Presidenza collegiale composta da tre membri; un governo centrale, competente per la politica estera e monetaria, per le dogane, per il commercio estero e per le comunicazioni; un Parlamento bicamerale, una Corte costituzionale e una Banca centrale. Ai profughi sarebbe stata assicurata la possibilità di ritornare nelle proprie case e, a ogni cittadino della Confederazione, sarebbe stata garantita la libertà di circolazione su tutto il territorio. Una forza multinazionale, costituita da 60 mila uomini, posta sotto il comando della NATO e autorizzata dalle Nazioni Unite, avrebbe avuto il compito di sorvegliare sull'attuazione dei termini militari dell'accordo. Ad un "Alto commissario per gli affari civili", sarebbe spettata la responsabilità di "coordinare e facilitare" la concreta applicazione delle clausole inerenti alla ricostruzione economica e amministrativa<sup>88</sup>. L'accordo di pace, firmato definitivamente a Parigi il successivo 14 dicembre, pose fine a un conflitto che aveva causato tra i 200 e i 250 mila morti, con 50 mila casi di torture e 20 mila casi di stupro, con 143 fosse comuni scoperte e 715 campi di concentramento ritrovati; un conflitto che aveva costretto più di 2 milioni di persone (quasi la metà della popolazione bosniaca prebellica) ad abbandonare le proprie case e a rifugiarsi altrove all'interno della Bosnia o all'estero<sup>89</sup>.

Il decisivo intervento diplomatico e militare degli Stati Uniti fu realizzato in collaborazione con le altre grandi potenze europee interessate alle vicende jugoslave, la Russia, la Gran Bretagna, la Francia e la Germania, con le quali il governo di Washington nell'aprile del 1994 aveva dato vita al "Gruppo di contatto". L'obiettivo di questo «Direttorio per i Balcani» era quello di avviare un processo decisionale e negoziale più spedito e agile, in grado di superare le rigidità e la complessità tanto dell'Unione Europea, quanto delle Nazioni Unite, ritenute responsabili delle fallimentari

---

<sup>88</sup> Il testo degli accordi di Dayton è in [www.state.gov/www/regions/eur/bosnia/dayton.html](http://www.state.gov/www/regions/eur/bosnia/dayton.html). Inoltre: D. OWEN, *Balkan Odyssey*, cit., pp. 367 ss.; R. HOLBROOKE, *To End a War*, cit., pp. 231 ss.; J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 520 ss.. Per alcune considerazioni critiche sull'assetto stabilito dagli accordi di Dayton: C. JEAN, *Dayton dopo cinque anni*, in «Affari Esteri», 2001, n. 159, pp. 160 ss..

<sup>89</sup> J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 535-536.

mediazioni internazionali<sup>90</sup>. Tra i paesi del “Gruppo di Contatto” e cofirmatari dell’accordo di pace per la Bosnia, non figurava l’Italia, nonostante avesse avuto un ruolo rilevante nelle fasi iniziali della crisi jugoslava e nonostante fosse da sempre fortemente interessata alle vicende balcaniche. Durante i tre anni della guerra bosniaca, l’Italia rimase ai margini sia delle mediazioni tentate da Bruxelles e dall’ONU, sia delle iniziative prese dagli americani con i partner del “Gruppo di Contatto”, sia del processo di pace finale che portò agli accordi di Dayton.

I motivi dell’esclusione italiana furono diversi e ascrivibili a fattori internazionali, ma anche a problemi di politica interna. Il biennio 1992 – 1994 fu per l’Italia un periodo di gravi difficoltà economiche e finanziarie, sottolineate dall’uscita della lira dal Sistema monetario europeo, e di grandi cambiamenti politici, determinati soprattutto dalle inchieste della magistratura sulla corruzione degli ambienti politici e imprenditoriali. Un’intera classe dirigente uscì di scena. Alcuni partiti, come la Democrazia cristiana e il Partito socialista, le due maggiori forze di governo, scomparvero. Due nuove formazioni politiche, la Lega nord e Forza Italia, si inserirono nel vuoto di potere venutosi a creare, riuscendo ad intercettare i voti di una parte rilevante dell’opinione pubblica. Altri partiti portarono a compimento la loro trasformazione politica, subendo anche scissioni interne, per divenire moderne forze di governo, come il Partito democratico della sinistra (ex Partito comunista) e Alleanza nazionale (ex Movimento sociale italiano). La politica estera non poteva non risentire delle difficoltà interne. In assenza di una maggioranza parlamentare e di governo, stabile e ben delineata, capace di esprimere un chiaro indirizzo di politica internazionale, era inevitabile che il coinvolgimento italiano nelle vicende jugoslave subisse un netto ridimensionamento<sup>91</sup>.

La difficile situazione interna offrì alle altre potenze europee, coinvolte nella gestione della crisi bosniaca, l’opportunità di rendere marginale il ruolo italiano nei Balcani, chiedendo agli Stati Uniti di escludere l’Italia dal “Gruppo di Contatto”, dal momento che non avrebbe potuto dare alcun contributo sostanziale<sup>92</sup>. I governi italiani dell’epoca protestarono per questa “riesumazione di forme «neo-bipolari» (russo-americane), accompagnate da inserimenti individuali di paesi europei”<sup>93</sup>, che allontanava l’Italia da un regione, dove aveva “un interesse vitale, cruciale e diretto”<sup>94</sup>. Nonostante le pressioni esercitate dalla diplomazia italiana sul governo statunitense<sup>95</sup>,

<sup>90</sup> D. OWEN, *Balkan Odyssey*, cit., pp. 274 ss.; J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 387-391; L. SELL, *The Destruction of Yugoslavia*, cit., pp. 215-220.

<sup>91</sup> Il ministro degli Esteri, A. Martino, alla Commissione Affari esteri della Camera dei Deputati, 21 giugno 1994, in *Testi e documenti sulla politica estera dell’Italia* (abbrev. TD), 1994, Roma, 1994, p. 134.

<sup>92</sup> R. HOLBROOKE, *To End a War*, cit., pp. 135-137; S. ROMANO, *Guida alla politica estera italiana*, cit., pp. 260-262.

<sup>93</sup> Discorso del presidente del Consiglio, C. A. Ciampi, Roma, 14 marzo 1994, in TD, 1994, p. 105.

<sup>94</sup> Il ministro degli Esteri, S. Agnelli, alla Commissione Affari Esteri e Comunitari della Camera dei Deputati, 13 settembre 1995, in TD, 1995, Roma, 1998, pp. 246-247.

<sup>95</sup> Il ministro degli Esteri, S. Agnelli, alle Commissioni riunite Esteri e Difesa del Senato della Repubblica, 30 agosto 1995, ivi, pp. 234-235; R. HOLBROOKE, *To End a War*, cit., pp. 135-137.



soltanto dopo la firma degli accordi di Dayton, l'Italia tornò ad avere un ruolo importante nelle vicende jugoslave, con l'invio in Bosnia di un contingente militare di 2 mila uomini nell'ambito della forza multinazionale sotto comando NATO e, soprattutto, con la partecipazione a pieno titolo ai lavori e alle decisioni del "Gruppo di Contatto", relativi all'applicazione degli accordi di pace e alle altre questioni balcaniche<sup>96</sup>.

Un altro motivo, che impedì all'Italia di avere un maggiore coinvolgimento nella gestione politica e diplomatica della crisi bosniaca, fu la problematica evoluzione dei rapporti con i governi di Lubiana e Zagabria<sup>97</sup>. Nell'immediato, l'indipendenza della Slovenia e della Croazia, lungi dal facilitare l'espansione dell'influenza politica ed economica italiana nella regione, diede origine ad un aspro contenzioso con i due vicini ex -jugoslavi, per la tutela dei diritti della minoranza italiana in Istria. La fine della Federazione jugoslava e l'internazionalizzazione delle frontiere amministrative frammentarono la regione istriana e la sua popolazione, compresa quella di lingua italiana, che si ritrovò divisa tra lo Stato sloveno e quello croato. I governi italiani tentarono di preservare l'unità culturale ed economica della comunità italiana e di ottenere da Lubiana e Zagabria attenzioni e riconoscimenti particolari, attraverso "l'aggiornamento" del trattato di Osimo, che andava "arricchito e approfondito" alla luce della nuova situazione politica e territoriale<sup>98</sup>. L'ostacolo maggiore nel realizzare la politica "dell'oltre Osimo", inaugurata da De Michelis e proseguita dai successivi ministri degli Esteri<sup>99</sup>, era rappresentato dal problema dei beni perduti dagli esuli italiani dell'ex zona B del Territorio libero di Trieste. I governi sloveno e croato, in particolare il primo, videro nella richiesta italiana di rientrare in possesso dei beni degli esuli, tramite la loro restituzione, nel caso fossero ancora disponibili, o la concessione di un diritto di prelazione per il loro riacquisto, il tentativo di avviare in Istria un vero e proprio "processo di colonizzazione"<sup>100</sup>. Il momento più difficile nella disputa con Lubiana venne raggiunto nel 1994, allorché il governo italiano di centrodestra guidato da Silvio Berlusconi, con Antonio Martino agli Esteri, decise di porre il veto all'avvio del negoziato per l'associazione della Slovenia all'Unione Europea, chiedendo l'adeguamento agli standard comunitari della normativa slovena sulla compravendita immobiliare<sup>101</sup>. L'iniziativa italiana suscitò le reazioni negative degli altri *partner* europei, in particolare della Germania, che aveva fatto dell'allargamento dell'Unione ad est uno dei

<sup>96</sup> S. ROMANO, *Guida alla politica estera italiana*, cit., pp. 263-264; C. SCOGNAMIGLIO PASINI, *La guerra del Kosovo. L'Italia, i Balcani e lo scacchiere strategico mondiale*, Milano, 2002, pp. 19-21.

<sup>97</sup> D. CACCAMO, *La questione jugoslava*, cit., pp. 66-67.

<sup>98</sup> G. DE VERGOTTINI, *La rinegoziazione del Trattato di Osimo*, in «Rivista di Studi Politici Internazionali», 1993, n. 1, pp. 77 ss.; E. GRECO, *L'evoluzione delle relazioni politiche*, cit., p. 30 ss..

<sup>99</sup> *Il ministro degli Esteri, G. De Michelis, alla Commissione Affari Esteri e Comunitari della Camera dei Deputati*, 2 settembre 1991; *il ministro degli Esteri, E. Colombo, alla Camera dei Deputati*, 12 novembre, 1992, in *Il confine riscoperto*, cit., pp. 182-190.

<sup>100</sup> E. GRECO, *L'evoluzione delle relazioni politiche*, cit., p. 43 ss..

suoi principali obiettivi di politica estera<sup>102</sup>. La posizione italiana in Europa ne risultò indebolita e in parte isolata<sup>103</sup>. L'Italia aveva un contenzioso diretto con due Stati ex jugoslavi, di cui uno, la Croazia, era ancora coinvolto nelle vicende belliche; un motivo in più per tenere il governo di Roma ai margini delle mediazioni internazionali e delle decisioni relative al nuovo assetto postjugoslavo. Solo nel 1996, con la formazione del governo presieduto da Romano Prodi e sostenuto da una maggioranza di centrosinistra, fu possibile arrivare ad una soluzione di compromesso tra Roma e Lubiana. La Slovenia, nel firmare l'accordo di associazione con Bruxelles, si sarebbe impegnata a modificare la propria costituzione, per consentire l'acquisto di beni immobili a tutti i cittadini dell'Unione Europea, che avevano risieduto per almeno tre anni nei territori ora sloveni (quindi sostanzialmente ai cittadini italiani); dopo quattro anni, la possibilità di acquisto delle proprietà immobiliari slovene sarebbe stata estesa anche a tutti gli altri cittadini dell'Unione<sup>104</sup>. Sempre nel 1996, l'Italia sottoscrisse un accordo con la Croazia per la protezione della minoranza italiana in Istria e per quella croata in Molise, composta da 2600 persone e insediata da secoli in alcuni comuni della provincia di Campobasso. In base al trattato, firmato a Zagabria il 5 novembre, il governo croato si impegnava a garantire l'uniformità di trattamento per tutti gli italiani residenti in Croazia, sulla base del più elevato livello di tutela raggiunto, che era quello stabilito dagli accordi di Osimo per la sola comunità italiana dell'ex zona B del TLT e che quindi sarebbe stato esteso a tutta la minoranza. Ai croati del Molise veniva assicurata la salvaguardia della loro identità linguistica e culturale, garantendone il diritto a creare e mantenere proprie istituzioni e associazioni<sup>105</sup>.

Come sottolineò l'allora sottosegretario agli Esteri, Piero Fassino, continuare a “condurre una politica di conflitto e di tensione” con i vicini sloveni e croati sarebbe stato “contraddittorio” con gli obiettivi politici e gli interessi economici, che l'Italia aveva sempre dimostrato di avere nell'Europa danubiano-balcanica. Per svolgere quella “particolare funzione di ponte” tra Oriente e Occidente europei, auspicata dalla classe dirigente italiana in ogni periodo storico, si rendeva necessaria una politica di integrazione e cooperazione, e non di contrasto e opposizione nei confronti di Lubiana e Zagabria. “Se la Slovenia deve entrare in Europa – sintetizzava efficacemente Fassino davanti alla Commissione Esteri della Camera dei Deputati il 18 giugno del 1996 – è molto meglio che ciò

<sup>101</sup> *Il ministro degli Esteri, A. Martino, alla Commissione Affari Esteri*, cit., pp. 141-142, e pp. 153-154; *Il ministro degli Esteri, A. Martino, al Senato della Repubblica*, 13 ottobre 1994, ivi, p. 197.

<sup>102</sup> S. ROMANO, *I rapporti italo-sloveni e italo-croati*, cit., p. 22; L. V. FERRARIS, *L'Italia, la Germania*, cit., p. 97.

<sup>103</sup> *Il sottosegretario agli Esteri, P. Fassino, alla Commissione Affari Esteri della Camera dei Deputati*, 18 giugno, 1996, in TD, 1996, Roma, 1998, p. 193.

<sup>104</sup> S. ROMANO, *I rapporti italo-sloveni e italo-croati*, cit., pp. 23-24; E. GRECO, *L'evoluzione delle relazioni politiche*, cit., p. 47-49; P. FASSINO, *Per passione*, Milano, 2003, pp. 286-297.

<sup>105</sup> E. GRECO, *L'evoluzione delle relazioni politiche*, cit., 42-43.

avvenga ad opera dell'Italia, piuttosto che contro l'Italia [...] Portiamo noi la Slovenia in Europa e non lasciamo che la portino gli altri”<sup>106</sup>.

---

<sup>106</sup> *Il sottosegretario agli Esteri, P. Fassino, alla Commissione Affari Esteri, cit., pp. 193-195.*

## 5. Albania, Serbia, Kosovo: il ritorno dell'Italia nei Balcani (1996-1999).

Stabilizzata momentaneamente la regione balcanica con la fine della guerra in Bosnia e normalizzati i rapporti con la Slovenia e la Croazia, l'Italia tornò a svolgere in Europa orientale una politica più attiva e intraprendente. Nel biennio 1996 –1998, il governo Prodi, con Lamberto Dini agli Esteri, avviò una serie di iniziative finalizzate a fare dell'Italia il partner di riferimento per i paesi dell'area e il loro principale “sponsor” in Europa, una sorta di “apripista dell'integrazione a est”, con tutti i vantaggi politici ed economici che ne sarebbero conseguiti. Dopo la caduta del muro di Berlino e la fine dei regimi comunisti, l'est europeo era diventato “un enorme cantiere, impegnato in una gigantesca modernizzazione e transizione al mercato”; era necessario, quindi, consolidare la presenza italiana nell'area e cogliere le grandi opportunità che l'Europa danubiano-balcanica postcomunista poteva offrire, per rilanciare l'economia del paese e per rafforzarne il ruolo politico in ambito internazionale. Si tentò, in buona sostanza, di attuare una vera e propria *Ostpolitik* italiana, pienamente corrispondente agli interessi del paese e capace, al contempo, di far svolgere ad esso “un'essenziale e riconosciuta funzione nella costruzione della nuova Europa”<sup>107</sup>.

All'interno di questa strategia complessiva, tra il 1996 e il 1997 si inserì anche l'intervento politico e militare italiano in Albania, volto a favorirne la stabilizzazione e la democratizzazione. Già nel 1991, con l'operazione “Pellicano”, l'Italia era andata in soccorso della popolazione albanese, liberatasi agli inizi degli anni novanta dal decennale regime comunista, che l'aveva costretta all'isolamento internazionale, riducendola in una condizione di miseria, arretratezza e sottosviluppo. Per far fronte all'emergenza umanitaria, determinata dal totale collasso delle strutture amministrative ed economiche seguito al crollo del regime comunista, e per tentare di frenare l'arrivo sulle coste italiane di migliaia di albanesi in fuga dalla fame e dalla povertà, il governo italiano decise di inviare un contingente militare per distribuire aiuti in tutti i distretti dello Stato albanese in preda alla carestia<sup>108</sup>. L'operazione umanitaria italiana consentì all'Albania di passare il difficile inverno 1991 –1992 e di giungere, in una situazione di maggiori tranquillità e stabilità, alle elezioni del marzo 1992, che videro l'affermazione del Partito democratico e l'ascesa del suo *leader*, Sali Berisha, alla carica di Presidente della Repubblica. Tuttavia, la nuova dirigenza albanese non si dimostrò in grado di gestire la transizione del paese verso l'economia di mercato e la democrazia, poiché i risultati delle elezioni politiche del maggio 1996, favorevoli ancora una volta a Berisha e al suo partito, vennero contestati dall'opposizione socialista, erede della

<sup>107</sup> P. FASSINO, *Per passione*, cit., pp. 298-300; ID., *Che cosa significa Ostpolitik*, in «Limes», 1998, n. 3, pp. 263-269.

<sup>108</sup> B. MUSTAJ, *Albania tra crimini e miraggi*, Milano, 1993, pp. 157 ss.; R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Albania. Le radici della crisi*, Milano, 1997, pp. 35-40; S. ROMANO, *Guida alla politica estera italiana*, cit., pp. 246-248.

formazione politica che aveva guidato l'Albania per quasi mezzo secolo. I socialisti, che accusavano il governo di brogli elettorali e di soprusi ai danni dei loro candidati e dei loro elettori, si rifiutarono di sedere in Parlamento e minacciarono di boicottare le elezioni amministrative dell'autunno successivo<sup>109</sup>. Per prevenire la ricaduta dell'Albania in una situazione di pericolosa instabilità, il governo di Roma decise di attivarsi per favorire l'apertura di un dialogo tra governo e opposizione e per riportare la vita politica albanese "a condizioni di piena normalità democratica". Il ministro degli esteri Dini inviò a Tirana l'ambasciatore Luigi Vittorio Ferraris in veste di "rappresentante speciale", con il compito di riavvicinare le forze politiche e di aiutare la ripresa del processo democratico. L'ambasciatore Ferraris riuscì a convincere il governo a varare una legge elettorale, che consentisse il regolare svolgimento delle votazioni amministrative sotto il monitoraggio di osservatori italiani, e l'opposizione socialista a rinunciare al boicottaggio<sup>110</sup>. Purtroppo, il corretto svolgimento delle votazioni nell'ottobre del 1996 e la nuova vittoria del partito democratico non riportarono la tranquillità. Poche settimane dopo, il fallimento delle società finanziarie "piramidali" (società che raccoglievano denaro offrendo altissimi tassi d'interesse, per poter raccogliere altro denaro e sparire poi nel nulla), in cui andarono persi i risparmi di gran parte della popolazione albanese, aprì una nuova gravissima crisi interna, sfociata nel marzo del 1997 in una rivolta armata<sup>111</sup>. Ancora una volta, il governo italiano fu costretto a intervenire per aiutare le forze politiche albanesi a formare un governo di unità nazionale, in grado di ripristinare la propria autorità su tutto il paese e di organizzare nuove elezioni politiche. I dirigenti italiani, non senza qualche difficoltà interna per l'opposizione di Rifondazione Comunista che all'epoca appoggiava il governo Prodi, si assunsero la principale responsabilità di una missione internazionale, autorizzata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite il 28 marzo 1997 e finalizzata a ristabilire un clima di sicurezza, che permettesse l'afflusso di aiuti umanitari e il regolare svolgimento delle elezioni sotto la supervisione degli osservatori dell'OSCE. L'operazione, denominata "Alba", venne affidata a un contingente internazionale, posto sotto comando italiano e formato da 6000 uomini, per la maggior parte italiani. La missione militare si concluse nell'agosto del 1997, dopo lo svolgimento delle elezioni vinte dal partito socialista, ma l'impegno politico, economico e finanziario del governo di Roma proseguì, mettendo in campo un vasto programma di assistenza e ricostruzione in

<sup>109</sup> R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Albania*, cit., pp. 54 ss..

<sup>110</sup> L. V. FERRARIS, *Diario di una missione a Tirana*, in «I quaderni speciali di Limes», supplemento al n. 1 del 1997, pp. 73 ss.; P. FASSINO, *Per passione*, cit., p. 306.

<sup>111</sup> R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Albania*, cit., pp. 7 ss..

tutti i settori (polizia, sistema giudiziario, strutture doganali, sistema scolastico, organizzazione sanitaria), che fece dell'Italia il principale punto di riferimento della classe dirigente albanese<sup>112</sup>.

Nell'ambito della *Ostpolitik* italiana del biennio 1996-1998, rientrò anche la ripresa dei tradizionali legami con la Serbia, nel tentativo di favorire il reinserimento di Belgrado nella comunità internazionale. Dopo la firma degli accordi di Dayton, il governo serbo era tornato ad essere considerato un interlocutore valido e affidabile per il mantenimento della pace e della stabilità nei Balcani. Nel corso del 1996, molti paesi europei ripresero le normali relazioni diplomatiche e commerciali con la Repubblica Federale di Jugoslava, formata da Serbia e Montenegro nel 1992, dopo il distacco delle altre Repubbliche. Le sanzioni adottate dalle Nazioni Unite furono revocate, ad eccezione di quelle appositamente decise dal Congresso degli Stati Uniti, le quali impedivano al governo di Belgrado di ridiventare membro di organizzazioni politiche e istituzioni finanziarie internazionali, come le Nazioni Unite, l'OSCE, la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale, limitando l'afflusso di investimenti esteri e la ripresa del commercio internazionale<sup>113</sup>.

Il governo italiano tentò di contribuire alla graduale normalizzazione della vita economica serba incoraggiando il ritorno delle imprese italiane a Belgrado, anche su sollecitazione - a detta dei dirigenti dell'epoca - della stessa amministrazione americana, oltre che dell'Unione Europea. L'investimento più rilevante fu realizzato da Telecom Italia, che, insieme alla Ote, la società telefonica greca, acquisì il 49% di Telekom Serbia, per una cifra pari a 880 milioni di dollari<sup>114</sup>. Come è stato notato, "il calcolo" dei responsabili di Telecom e dei dirigenti italiani non era del tutto sbagliato. L'economia slovena e quella croata sembravano ormai gravitare definitivamente verso il mondo tedesco; tra i maggiori paesi balcanici, l'unico spazio economico ancora aperto per le iniziative delle imprese italiane era la Serbia, bisognosa più che mai di aiuti e di investimenti, per il rilancio delle attività produttive e per la modernizzazione dell'apparato economico e amministrativo<sup>115</sup>.

Il governo italiano provò anche a incoraggiare la normalizzazione della vita politica e l'avvio del processo di democratizzazione. Nell'inverno 1996-1997, in Serbia ebbero luogo numerose manifestazioni di massa, per protestare contro la decisione delle autorità di annullare il risultato delle elezioni amministrative, che si erano svolte a novembre e che avevano visto la vittoria di una

---

<sup>112</sup> P. FASSINO, *Che cosa significa Ostpolitik*, cit., pp. 271-272; ID., *Per passione*, cit., p. 307; L. DINI, *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure. Fatti e retroscena di una stagione alla Farnesina*, Milano, 2001, pp. 50-55; C. SCOGNAMIGLIO PASINI, *La guerra del Kosovo*, cit., pp. 59-60.

<sup>113</sup> J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 553-554; L. SELL, *The Destruction of Yugoslavia*, cit., pp. 274-275.

<sup>114</sup> P. FASSINO, *Per passione*, cit., pp. 308-309.

<sup>115</sup> S. ROMANO, *Guida alla politica estera italiana*, cit., pp. 266-267.

coalizione formata dai partiti dell'opposizione. In quell'occasione, sia Dini, che Fassino, si recarono a Belgrado per convincere i dirigenti serbi ad accettare l'ingresso di una commissione dell'OSCE, incaricata di verificare le procedure elettorali e i motivi dell'annullamento<sup>116</sup>. Nel febbraio del 1997, di fronte al parere della commissione OSCE favorevole alle opposizioni, Milosevic si rassegnò ad accettare la sconfitta elettorale, dando l'illusione che anche in Serbia si potesse verificare un'evoluzione democratica del mondo politico e delle istituzioni. Tuttavia, tanto la modernizzazione economica e la trasformazione democratica della Serbia, quanto le iniziative politiche ed economiche dell'Italia, furono interrotte dall'esplosione della crisi del Kosovo, l'ultima questione jugoslava rimasta irrisolta.

Dopo le riforme costituzionali del 1989, che avevano eliminato ogni forma di autonomia nel Kosovo, le autorità serbe tentarono di "riconquistare" la regione, allontanando gli albanesi dagli impieghi pubblici e affidando ai serbi la maggior parte dei posti nella polizia, nella magistratura e nelle istituzioni locali. L'obiettivo non era certo quello di rovesciare l'equilibrio demografico, impossibile ormai da modificare dato che la comunità serba rappresentava solo il 9% della popolazione, di fronte ad una schiacciante maggioranza albanese con il più alto tasso annuo di crescita demografica in Europa. I dirigenti serbi miravano piuttosto a ristabilire il predominio politico, facendo della popolazione albanese non più il gruppo maggioritario all'interno di un Kosovo autonomo, ma una delle tante minoranze nazionali all'interno di una Serbia centralizzata e accentratrice<sup>117</sup>.

La comunità albanese reagì dando vita ad una società parallela, tollerata dalle autorità serbe in una sorta di "reciproco *apartheid*". Gli albanesi crearono istituzioni alternative, nominando un governo ombra con propri rappresentanti all'estero e organizzando in maniera completamente autonoma e separata tutti i settori della vita pubblica (dal lavoro all'istruzione, dalla sanità alla giustizia), grazie ai finanziamenti provenienti dai kosovari emigrati all'estero, soprattutto in Germania e in Svizzera<sup>118</sup>. Il 2 luglio 1990, il parlamento locale, che continuava a riunirsi pur essendo stato esautorato dalle autorità di Belgrado, proclamò la costituzione della "Repubblica del Kosova", "un'entità indipendente" nell'ambito della Federazione jugoslava<sup>119</sup>. Alla fine di settembre del 1991, una consultazione popolare clandestina, a cui partecipò l'87% della popolazione locale (vale a dire tutta la comunità albanese), approvò con il 99,87% dei voti la separazione del Kosovo dalla Jugoslavia e la creazione di un Stato indipendente e sovrano,

<sup>116</sup> L. DINI, *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure*, cit., p. 74; P. FASSINO, *Per passione*, cit., p. 309.

<sup>117</sup> N. MALCOLM, *Storia del Kosovo*, cit., p. 384; R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Kosovo. La guerra in Europa*, Milano, 1999, pp. 55-57.

<sup>118</sup> R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Kosovo*, cit., pp. 59-62.

<sup>119</sup> *Dichiarazione costituzionale dell'Assemblea del Kosovo*, 2 luglio 1990, in TKC, pp. 43-45.

immediatamente riconosciuto dall'Albania<sup>120</sup>. Alcuni mesi dopo, nel maggio del 1992, si svolsero le prime elezioni politiche, anch'esse clandestine e tollerate dai serbi, che videro l'affermazione quasi plebiscitaria della Lega democratica del Kosovo, guidata da Ibrahim Rugova, un intellettuale albanese, eletto primo presidente della Repubblica kosovara<sup>121</sup>. Il *leader* della Lega democratica era convinto di poter portare il Kosovo all'indipendenza attraverso un processo graduale e pacifico, ricorrendo esclusivamente alla battaglia politica sulla base del principio di nazionalità e di autodeterminazione, facendo affidamento sull'intervento della comunità internazionale e rifuggendo dall'uso della violenza, consapevole della superiorità militare serba e dei rischi troppi elevati a cui sarebbe andata incontro la popolazione albanese in caso di scontri e rivolte armate<sup>122</sup>.

L'equilibrio particolare, basato sulla tolleranza serba nei confronti dello Stato alternativo creato dagli albanesi, fece in modo che la regione non rimanesse coinvolta nelle guerre interetniche, che nella prima metà degli anni novanta sconvolsero la Croazia e la Bosnia. Tuttavia, alla fine del 1996, un anno dopo la firma degli accordi di Dayton, in cui non si era fatta alcuna menzione della questione del Kosovo, una parte sempre più crescente dell'opinione pubblica albanese iniziò a criticare la politica di Rugova, che non aveva portato risultati evidenti, se non quello, fondamentale però, di garantire la pace e la sicurezza alla popolazione locale<sup>123</sup>. Si crearono nuove formazioni politiche, alcune delle quali fortemente determinate a ricorrere all'uso della forza per alterare lo *status quo* della regione. Fu così che, tra il 1996 e il 1998, si venne affermando l'egemonia politica e militare dell'Esercito di liberazione nazionale del Kosovo (UCK), che impegnò le autorità serbe con una serie di attentati terroristici e diede inizio ad un processo di isolamento ed eliminazione degli esponenti albanesi disposti a collaborare e dialogare con i serbi. Nell'estate del 1998, l'UCK, rafforzatosi notevolmente grazie all'arruolamento di migliaia di giovani, al sostegno finanziario della diaspora kosovara e all'appoggio logistico del governo di Tirana, decise di affrontare in campo aperto le forze serbe, dando inizio ad una rivolta che avrebbe dovuto liberare la regione dalla presenza serba<sup>124</sup>. Anche in questo caso, la risposta serba fu particolarmente violenta, puntando esclusivamente ad una soluzione di tipo militare e alla repressione di quella che a Belgrado era vista come un'organizzazione terroristica di matrice islamica e separatista<sup>125</sup>. I guerriglieri albanesi, sconfitti sul campo dalle truppe serbe, riuscirono però nel loro obiettivo principale,

<sup>120</sup> Dichiarazione dell'Assemblea della Repubblica del Kosovo, 19 ottobre 1991, in TKC, p. 59.

<sup>121</sup> N. MALCOLM, *Storia del Kosovo*, cit., p. 386; R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Kosovo*, cit., pp. 62-63.

<sup>122</sup> I. RUGOVA, *The Question of Kosova Can Be Solved Only Through Democracy*, in *What the Kosovars Say and Demand*, Tirana, 1990, pp. 37-38; R. CAPLAN, *International Diplomacy and the Crisis in Kosovo*, in «International Affairs», 1998, n. 4, p. 751; N. MALCOLM, *Storia del Kosovo*, cit., pp. 386-387.

<sup>123</sup> N. MALCOLM, *Storia del Kosovo*, cit., pp. 392-393; R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Kosovo*, cit., pp. 82-84.

<sup>124</sup> R. CAPLAN, *International Diplomacy*, cit., p. 752; R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Kosovo*, cit., pp. 69 ss.; J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 559 ss..

<sup>125</sup> M. NAVA, *Imputato Milosevic*, cit., pp. 93-97; V. KOSTUNICA, *Entre la force et le droit. Chroniques du Kosovo*, Losanna, 2002, pp. 39 ss..



l'internazionalizzazione del problema del Kosovo, resa possibile dalle notizie e dalle immagini, alcune volte però ingigantite e manipolate, di villaggi in fiamme e popolazioni in fuga; notizie e immagini, che fecero aumentare notevolmente le simpatie e i favori internazionali nei confronti degli albanesi del Kosovo e, soprattutto, nei confronti dell'UCK, che nel giro di pochi mesi non venne più considerato un gruppo terrorista, ma un movimento di liberazione nazionale<sup>126</sup>.

I paesi del Gruppo di Contatto, in particolare gli Stati Uniti, memori di quanto era accaduto in Bosnia, decisero di intervenire immediatamente per evitare l'allargamento del conflitto e il coinvolgimento della popolazione civile. All'inizio del 1999, dopo un fallimentare tentativo di mediazione, operato da Holbrooke insieme all'ambasciatore statunitense in Macedonia, Christopher Hill, e dopo l'ennesima notizia di un massacro perpetrato dalle truppe serbe, di cui, però, successivamente non si riuscirono a chiarire modalità e responsabilità, il Gruppo di Contatto convocò a Rambouillet, in Francia, una sorta di "conferenza delle ultime possibilità", da cui i responsabili serbi e i *leader* albanesi sarebbero dovuti uscire con un'intesa sul futuro del Kosovo<sup>127</sup>. La decisione del Gruppo di Contatto, presa nella riunione di Londra del 29 gennaio<sup>128</sup>, venne accompagnata il giorno successivo da un comunicato del Consiglio dell'Alleanza Atlantica, in cui si rendeva noto al governo di Belgrado che la NATO era pronta a prendere qualsiasi misura necessaria, per impedire una nuova catastrofe umanitaria, e che a tal fine il segretario generale dell'Alleanza, lo spagnolo Javier Solana, poteva autorizzare il bombardamento aereo di obiettivi all'interno del territorio jugoslavo<sup>129</sup>. Ancora una volta, era stata l'amministrazione americana, guidata sempre dal presidente Clinton, rieletto nel 1996, a premere affinché l'Alleanza Atlantica fosse coinvolta nella gestione di una crisi, al di fuori della sua area d'intervento e completamente estranea ai suoi scopi originari. Secondo "il nuovo concetto strategico" elaborato dal governo di Washington, dissoltasi la minaccia sovietica, l'Alleanza avrebbe dovuto adattarsi "alle nuove sfide e alle nuove minacce alla sicurezza dell'Occidente"<sup>130</sup>. "Da mero strumento di difesa comune", la NATO doveva diventare un fattore di stabilità e sicurezza, non solo per i membri dell'Alleanza, ma per l'intera comunità internazionale, partecipando a operazioni diverse da quelle previste dal Patto Atlantico, per contribuire alla prevenzione dei conflitti e alle gestioni delle crisi internazionali<sup>131</sup>. Agli occhi dell'amministrazione americana, la politica nazionalista dei dirigenti serbi, responsabili

<sup>126</sup> A. K. DIMITROVA, *Nightmares in the Nightly Views: CNN Covers Atrocities in Kosovo*, in «East European Quarterly», 2001, n. 1, pp. 4 ss.; R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Kosovo*, cit., pp. 89-91; F. MINI, *La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Torino, 2003, pp. 218-223.

<sup>127</sup> R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Kosovo*, cit., pp. 93 ss.; J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 575 ss..

<sup>128</sup> *Dichiarazione del Gruppo di Contatto*, 29 gennaio 1999, in TKC, pp. 471-473.

<sup>129</sup> *Dichiarazione del Consiglio atlantico*, 30 gennaio 1999, ivi, pp. 477-478.

<sup>130</sup> C. SCOGNAMIGLIO PASINI, *La guerra del Kosovo*, cit., p. 26.

<sup>131</sup> S. MARCHISIO, *L'intervento in Kosovo e la teoria dei due cerchi*, in *La comunità internazionale e la questione balcanica. Le Nazioni Unite, l'Alleanza Atlantica e la gestione della crisi nell'area dell'ex Jugoslavia*, a cura di P.

delle guerre jugoslave degli anni novanta, era il maggior fattore d'instabilità nei Balcani. Si rendeva necessario, quindi, il coinvolgimento dell'Alleanza Atlantica, strumento più agile e flessibile rispetto alle Nazioni Unite, al cui interno la Russia e la Cina avrebbero potuto far valere il loro diritto di veto, per ridurre drasticamente le potenzialità militari dei serbi e per ridimensionarne nettamente il ruolo politico nella regione; coinvolgimento, che, sulla scorta dell'esperienza fatta in Bosnia nel 1995, si sarebbe risolto in una campagna aerea di breve durata, in grado di piegare le resistenze serbe<sup>132</sup>.

Il 23 febbraio il Gruppo di Contatto presentò, su pressione di Washington, una proposta di accordo, che avrebbe fortemente limitato la sovranità di Belgrado non solo sul Kosovo, ma anche sul restante territorio jugoslavo. Pur ribadendo l'integrità territoriale della Repubblica federale di Jugoslavia, competente per la difesa e per la politica estera, monetaria e doganale del Kosovo, l'intesa elaborata a Rambouillet garantiva alla provincia un'ampia autonomia, attraverso l'istituzione di organi legislativi, esecutivi e giudiziari, locali. Tutte le truppe jugoslave si sarebbero ritirate dalla regione, ad eccezione di quelle strettamente necessarie (circa 2500 uomini) al controllo delle frontiere. Entro un anno dall'entrata in vigore dell'accordo, le forze di polizia serbe sarebbero state sostituite da nuove forze locali. L'attuazione e il rispetto delle condizioni stabilite dal Gruppo di Contatto sarebbero stati assicurati dall'invio, nel Kosovo, di una forza militare internazionale (KFOR), composta per la maggior parte da truppe appartenenti ai membri dell'Alleanza Atlantica e posta sotto il comando militare e la direzione politica del Consiglio Atlantico. Le autorità federali jugoslave avrebbero dovuto assicurare alle truppe della NATO l'accesso "libero e illimitato" all'intero territorio jugoslavo, inclusi lo spazio aereo e le acque territoriali. La soluzione indicata a Rambouillet era provvisoria, perché, dopo un periodo di tre anni, una nuova conferenza internazionale avrebbe dovuto stabilire l'assetto finale della regione "sulla base della volontà popolare"<sup>133</sup>. In buona sostanza, si chiedeva ai dirigenti serbi di accettare una sorta di protettorato transitorio della NATO sul Kosovo, in preparazione della definitiva separazione da Belgrado<sup>134</sup>.

In occasione dei negoziati di Rambouillet, il ministro degli Esteri italiano, Lamberto Dini, tentò di differenziare la posizione di Roma rispetto a quella degli Stati Uniti, della Gran Bretagna e della Germania, ormai fortemente determinati ad agire contro la Serbia, nella speranza di trovare una soluzione intermedia, accettabile per il governo di Belgrado e capace di evitare il ricorso all'uso

---

IUSO, A. PEPE e M. SIMONCELLI, Soveria Mannelli, 2002, p. 83; G. MEYR, *L'Alleanza Atlantica nella crisi dei Balcani*, ivi, pp. 135-140.

<sup>132</sup> R. CAPLAN, *International Diplomacy*, cit., p. 756; R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Kosovo*, cit., pp. 94-95; L. SELL, *Slobodan Milosevic*, cit., p. 295.

<sup>133</sup> *Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo (Rambouillet Agreement)*, 23 febbraio 1999, in TKC, pp. 542-590.

della forza. In quei giorni, il responsabile della Farnesina si tenne in stretto contatto con il presidente della Repubblica federale jugoslava, Milan Milutinovic, che guidava la delegazione serba in Francia, per “capire fino a dove si poteva spingere la Serbia per raggiungere un accordo”. I dirigenti jugoslavi si dissero disposti ad accettare l'autonomia per il Kosovo e ad impegnarsi “per garantire il rispetto delle identità nazionali” nella regione; tuttavia, erano assolutamente contrari alla presenza sul territorio nazionale di forze militari straniere sotto l'egida della NATO. Dini propose di modificare il testo proposto dal Gruppo di Contatto, eliminando il termine “militare” in riferimento all'invio di una forza multinazionale incaricata di verificare l'applicazione dell'accordo<sup>135</sup>. L'iniziativa del ministro italiano, criticata dalla delegazione americana e accolta con scarso favore dagli altri membri del Gruppo di Contatto, non ebbe seguito<sup>136</sup>. I colloqui, interrotti alla fine di febbraio, ripresero venti giorni dopo a Parigi, dove il 18 marzo i *leader* albanesi, non senza forti resistenze per la mancata indipendenza del Kosovo, siglarono l'accordo transitorio elaborato a Rambouillet. Di fronte al rifiuto del governo di Belgrado di fare altrettanto, il 24 marzo 1999 iniziarono gli attacchi aerei della NATO contro la Serbia<sup>137</sup>. L'intervento armato fu deciso dall'Alleanza Atlantica senza la previa autorizzazione delle Nazioni Unite e su pressione non solo degli Stati Uniti, ma anche del governo tedesco, guidato dal *leader* socialdemocratico Gerhard Schröder, e di quello inglese, presieduto dal laburista Tony Blair, entrambi convinti della centralità dei diritti umani nella politica internazionale e della legittimità dell'uso della forza per imporne il rispetto e punirne la violazione<sup>138</sup>.

Alle operazioni militari della NATO parteciparono anche le forze aeree italiane, nonostante i malumori e l'irrequietezza all'interno dell'opinione pubblica e della nuova maggioranza di governo<sup>139</sup>. Come è noto, nell'ottobre del 1998, il governo Prodi era stato costretto a dimettersi, dopo che l'appoggio di Rifondazione Comunista era venuto meno, sia per motivi di politica economica e finanziaria, sia per questioni di politica estera, e dopo che l'esecutivo era stato battuto in Parlamento sul voto di fiducia. L'incarico di formare un nuovo governo venne affidato a Massimo D'Alema, all'epoca segretario del PDS, il quale riuscì a trovare una maggioranza di centrosinistra alternativa, grazie al sostegno di due nuove formazioni politiche, l'Unione dei democratici per la Repubblica, creato da Francesco Cossiga con un gruppo di parlamentari centristi

<sup>134</sup> V. KOSTUNICA, *Entre la force et le droit*, cit., pp. 89 ss.. Per alcune considerazioni critiche sui negoziati di Rambouillet: A. G. DE ROBERTIS, *Una prospettiva inquietante sulla guerra del Kosovo*, in «Affari Esteri», 2001, n. 129, pp. 180-182.

<sup>135</sup> L. DINI, *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure*, cit., pp. 62-64.

<sup>136</sup> J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 592-593.

<sup>137</sup> R. MOROZZO DELLA ROCCA, *Kosovo*, cit., pp. 116 ss.; J. PIRJEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 595 ss.; L. SELL, *Slobodan Milosevic*, cit., pp. 295 ss.; V. KOSTUNICA, *Entre la force et le droit*, cit., pp. 146 ss..

<sup>138</sup> S. ROMANO, *Guida alla politica estera italiana*, p. 268; C. SCOGNAMIGLIO PASINI, *La guerra del Kosovo*, cit., p. 80.

<sup>139</sup> M. D'ALEMA, *Kosovo. Gli italiani e la guerra*, Milano, 1999, pp. 29 ss.; C. SCOGNAMIGLIO PASINI, *La guerra del Kosovo*, cit., pp. 112 ss..

provenienti dai banchi dell'opposizione, e il Partito dei comunisti italiani, nato da una scissione interna a Rifondazione comunista<sup>140</sup>. Le posizioni di politica estera all'interno della maggioranza, chiamata subito ad affrontare la difficile crisi del Kosovo, erano piuttosto eterogenee. I verdi, i comunisti italiani, una parte del PDS e del mondo cattolico erano contrari all'uso della forza contro la Serbia, soprattutto in assenza di una decisione delle Nazioni Unite<sup>141</sup>. Persino un moderato come Dini, la cui presenza alla Farnesina venne confermata da D'Alema, espresse alcuni dubbi in merito alla decisione dell'Alleanza Atlantica, da lui stesso definita un "fatto senza precedenti", che avrebbe meritato "ulteriori sforzi", per essere evitato<sup>142</sup>. Al contrario, Cossiga e i parlamentari a lui vicini, tra cui Carlo Scognamiglio, nuovo ministro della Difesa, oltre ad essere preoccupati per le sorti della popolazione albanese del Kosovo, vedevano nella partecipazione alle operazioni della NATO un'occasione per dimostrare, ai partner dell'Alleanza Atlantica, la fedeltà e l'affidabilità del nuovo governo, guidato da un esponente dell'ex Partito comunista<sup>143</sup>.

Una volta deciso l'intervento, il presidente del Consiglio riuscì a tenere unita la coalizione di governo, superando le obiezioni sollevate da alcuni ministri del suo esecutivo e da alcuni esponenti della maggioranza, e le proteste di alcuni settori dell'opinione pubblica vicini al centrosinistra, le cui tendenze pacifiste a antiatlantiste riemersero con forza in quelle settimane; obiezioni e proteste che si fecero particolarmente insistenti non appena fu chiaro che la campagna aerea non sarebbe durata pochi giorni e non appena iniziarono ad arrivare in Italia le notizie e le immagini dei danni causati alla popolazione e agli obiettivi civili<sup>144</sup>. La determinazione di D'Alema, nello schierare l'Italia al fianco dell'Alleanza Atlantica, originava da due convinzioni: l'importanza della salvaguardia dei diritti umani e la necessità di partecipare a un'operazione, che avrebbe dato al paese un'importanza e un ruolo paritari a quelli delle altre potenze del Gruppo di Contatto. Secondo il presidente del Consiglio, la guerra contro la Serbia per l'autonomia del Kosovo era "una guerra nuova", combattuta non per una volontà di dominio, ma per "affermare un ideale di ordine internazionale fondato sui diritti umani, la libertà, la tolleranza"; un ideale "così forte da prevaricare perfino la sovranità nazionale". Il ricorso alla forza era giustificato dalla violenta sopraffazione della minoranza albanese da parte delle autorità serbe, dalle espulsioni di massa, dalla distruzione dei villaggi e dalla pulizia etnica. D'Alema riteneva che, all'interno della comunità internazionale, si stesse gradualmente affermando il diritto/dovere d'ingerenza umanitaria nei confronti di quegli Stati e di quei popoli resisi colpevoli per il mancato rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e per

<sup>140</sup> P. FASSINO, *Per passione*, cit., pp. 321 ss.; C. SCOGNAMIGLIO PASINI, *La guerra del Kosovo*, cit., pp. 32 ss..

<sup>141</sup> M. D'ALEMA, *Kosovo*, cit., pp. 34-35; S. ROMANO, *Guida alla politica estera italiana*, pp. 270-271; C. SCOGNAMIGLIO PASINI, *La guerra del Kosovo*, cit., pp. 125 ss..

<sup>142</sup> L. DINI, *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure*, cit., p. 65.

<sup>143</sup> S. ROMANO, *Guida alla politica estera italiana*, pp. 269-270.

l'oppressione delle minoranze nazionali. "Il mondo di oggi – asseriva il *leader* del PDS – ha una sensibilità nuova, non tollera che siano oppressi i deboli, non ammette i genocidi, la tortura, gli stupri etnici"<sup>145</sup>.

Oltre che dall'emergenza umanitaria, la partecipazione italiana alle operazioni belliche era motivata dal bisogno di "assumersi responsabilità dirette" nella gestione della crisi, per non indebolire "il prestigio internazionale" del paese, per non essere estraniati dalle grandi decisioni di politica internazionale e per avere la "possibilità di contare" in un'area, quella dei Balcani, di fondamentale importanza per gli interessi italiani. "Per avere un peso politico – spiegava D'Alema - bisogna assumersi compiti che possono diventare onerosi e talvolta dolorosi. Ma una strada alternativa non c'è"<sup>146</sup>. La crisi del Kosovo di fatto diede vita ad "una specie di club", formato dai cinque paesi del Gruppo di Contatto; un club, a cui ora apparteneva anche l'Italia, grazie al coinvolgimento diretto nei negoziati diplomatici e nelle operazioni militari<sup>147</sup>. In buona sostanza, il paese aveva recuperato quel ruolo e quello *status*, andati perduti al tempo della guerra in Bosnia, allorché l'Italia era stata esclusa del tutto dalla gestione politica e militare della crisi.

Dopo 78 giorni di bombardamenti, il 3 giugno del 1999 il governo di Belgrado accettò il piano di pace elaborato da russi, europei e americani, durante le riunioni dei paesi del G8 tenutesi in Germania all'inizio di maggio<sup>148</sup>. Il piano prevedeva la cessazione immediata delle ostilità in Kosovo, il ritiro immediato di tutte le forze militari e paramilitari serbe, e la smilitarizzazione dell'UCK. La regione sarebbe stata sottoposta ad un'amministrazione provvisoria diretta dalle Nazioni Unite, sotto i cui "auspici" si sarebbe venuta a trovare anche la "presenza delle forze di sicurezza internazionali", composte sostanzialmente dalle truppe della NATO. L'amministrazione internazionale avrebbe dovuto portare il Kosovo all'autonomia prevista dagli accordi di Rambouillet, ma non all'indipendenza da Belgrado, la cui sovranità sulla regione veniva ribadita<sup>149</sup>. In definitiva, la dirigenza serba, a costo di gravi perdite e di grandi sacrifici, aveva ottenuto le modifiche chieste al testo di Rambouillet: ogni riferimento all'indipendenza della regione era stato soppresso e la gestione del dopoguerra sarebbe stata affidata alle Nazioni Unite e non

---

<sup>144</sup> J. PIRIEVEC, *Le guerre jugoslave*, cit., pp. 616 ss.; P. FASSINO, *Per passione*, cit., pp. 340-341; C. SCOGNAMIGLIO PASINI, *La guerra del Kosovo*, cit., pp. 218-219.

<sup>145</sup> M. D'ALEMA, *KOSOVO*, cit., pp. 98-101.

<sup>146</sup> Ivi, pp. 21-22. Inoltre: S. ROMANO, *Guida alla politica estera italiana*, cit., p. 272.

<sup>147</sup> M. D'ALEMA, *KOSOVO*, cit., p. 53.

<sup>148</sup> *Dichiarazione a conclusione della riunione dei ministri degli Esteri dei paesi membri del G-8*, 6 maggio 1999, in TKC, p. 944; *Piano di pace per il Kosovo*, 3 giugno 1999, ivi, pp. 1079-1081; *Risoluzione n. 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite*, 10 giugno 1999, ivi, pp. 1126-1132. Inoltre: M. AHTISAARI, *Lessons of the Kosovo Crisis*, in «International Affairs», 1999, n. 4, pp. 14 ss.; L. DINI, *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure*, cit., pp. 73-74.

<sup>149</sup> *Piano di pace per il Kosovo*, cit., pp. 1079-1081. Per alcune considerazioni critiche sui risultati dell'intervento contro la Serbia e sull'attuazione del piano di pace: F. MINI, *La guerra*, cit., pp. 212 ss..

esclusivamente all'Alleanza Atlantica, le cui truppe non avrebbero più avuto completa libertà di movimento all'interno della Jugoslavia<sup>150</sup>.

Terminata la guerra contro la Serbia per il Kosovo e riportata, pur tra difficoltà e tensioni, la pace nell'area dell'ex Jugoslavia, era ed è tuttora necessario favorire la stabilizzazione politica e la crescita economica della regione balcanica. L'Italia, da sempre particolarmente interessata e sensibile a ciò che accade al di là dell'Adriatico, non può non avere un ruolo di primo piano nel sostenere la democratizzazione della vita politica e la modernizzazione delle strutture economiche della Croazia, della Bosnia, della Serbia, del Montenegro, della Macedonia e dell'Albania. È indubbio che quei paesi rappresentino per la politica e l'economia italiane “una rilevante area strategica”, al cui interno l'Italia è chiamata a “proiettare stabilità”, a contribuire alla crescita democratica ed economica, e a far prevalere “la logica della cooperazione e dell'integrazione”, prima di tutto a livello regionale, per risolvere le questioni politiche e territoriali ancora aperte. L'Italia ha “un interesse vitale” nella pacificazione e nello sviluppo dei Balcani; altrimenti, l'Adriatico, lungi dal diventare un ponte in grado di rafforzare i legami politici, culturali ed economici tra le due sponde, sarà sempre più considerato “un vettore di continue tensioni”<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> *Discorso del presidente della Repubblica federale di Jugoslavia, Slobodan Milosevic*, 10 giugno 1999, in TKC, pp. 1133-1134. Inoltre: B. R. POSEN, *The War for Kosovo: Serbia's Political-Military Strategy*, in «International Security» 2000, n. 4, pp. 79-81.

<sup>151</sup> M. D'ALEMA, *KOSOVO*, cit., p. 132; P. FASSINO, *Per passione*, cit., 298; G. DE MICHELIS, *Est!Est!Est! Gli interessi nazionali della nuova Europa*, in «Limes», 2003, n. 6, pp. 39-42.