



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

DOTTORATO DI RICERCA IN  
Storia delle Relazioni Internazionali

CICLO XXVIII

# L'Italia e la dissoluzione della Jugoslavia (1991-1999)

Settore Scientifico Disciplinare SPS/06

**Dottorando**

Dott. Cartocci Valerio

**Tutore**

Prof. Bagnato Bruna

Anni 2012/2015



## **Indice**

<b>Introduzione</b>	<b>3</b>
<b>Capitolo I – L’Italia e l’indipendenza della Slovenia e della Croazia (1991-1992)</b>	<b>9</b>
I.    La X Legislatura: l’ultima politica estera della Prima Repubblica	
-    Il sistema politico italiano: i motivi di continuità	9
-    Le esigenze di rinnovamento e rottura	13
-    L’Italia nello scenario internazionale	17
II.   I rapporti tra l’Italia e la Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia	
-    Dallo scontro alla normalizzazione	25
-    Il Trattato di Osimo e la difficile successione di Tito	33
-    Il sostegno italiano a Belgrado negli anni ‘80	39
III.  Le dichiarazioni di indipendenza e la “guerra dei 10 giorni”	
-    Le prospettive di disgregazione della Jugoslavia	45
-    Le dichiarazioni di indipendenza di Slovenia e Croazia	57
-    La posizione italiana fino agli Accordi di Brioni	65
IV.   La guerra in Croazia ed il riconoscimento italiano	
-    Il fallimento della mediazione europea	71
-    L’Italia di fronte all’aggravarsi del conflitto	80
-    Il riconoscimento italiano di Slovenia e Croazia	90
<b>Capitolo II – L’Italia e la guerra in Bosnia-Erzegovina (1992-1995)</b>	<b>101</b>
I.    L’ XI Legislatura: l’Italia tra crisi politica e emergenza finanziaria	
-    Maastricht e l’avvio del risanamento economico	101
-    Tangentopoli e la fine della “partitocrazia”	109
-    Prosegue il risanamento: il governo Ciampi	113
II.   La guerra in Bosnia-Erzegovina fino all’Accordo di Washington	
-    Origini lontane e vicine della guerra	122
-    La comunità internazionale e l’inasprirsi del conflitto	130
-    L’Accordo di Washington	142

III.	La XII Legislatura: il bipolarismo e la vittoria della destra	
-	Il nuovo sistema politico: il centro e la sinistra	154
-	Il nuovo sistema politico: la destra	160
-	I governi della XII Legislatura, la destra al potere	166
IV.	L'intervento della comunità internazionale in Bosnia-Erzegovina	
-	L'esclusione dell'Italia dal Gruppo di Contatto e le questioni irrisolte	173
-	I limiti dell'azione internazionale: Srebrenica	182
-	L'operazione Deliberate Force e gli Accordi di Dayton	188
	<b>Capitolo III – L'Italia e la guerra in Kosovo (1998-1999)</b>	<b>199</b>
I.	La XIII Legislatura: il governo della sinistra	
-	Le elezioni del 1996 ed il Governo dell'Ulivo	199
-	Un Paese normale?	207
-	La politica estera dei governi Prodi e D'Alema	215
II.	L'Italia nei Balcani occidentali dopo Dayton	
-	La crisi albanese	221
-	Le origini della questione kosovara	226
-	I Balcani dalla pace di Dayton alla nuova guerra	232
III.	L'internazionalizzazione del conflitto	
-	Il fallimento della mediazione internazionale	242
-	L'eccidio di Racak e le reazioni internazionali	249
-	La conferenza di Rambouillet	256
IV.	L'operazione NATO Allied Force	
-	L'avvio delle operazioni militari	263
-	50 anni di NATO	280
-	La pace di Kumanovo	290
	<b>Conclusioni</b>	<b>297</b>
	<b>Bibliografia</b>	<b>303</b>

## Introduzione

I Balcani occidentali hanno da sempre rappresentato per l'Italia una delle principali aree di influenza e di proiezione della propria politica estera. I legami fra l'Italia e questa regione sono innumerevoli e affondano le radici nella storia. Seguendo una semplificazione, gli interessi fondamentali dell'Italia sullo scenario internazionale risiedono soprattutto nel rapporto con gli Stati Uniti e con l'Alleanza Atlantica, con i partner dell'Unione Europea ed infine, nel mantenimento di relazioni positive con una serie di Paesi confinanti o vicini verso i quali Roma coltiva autonomamente tradizionali relazioni di politica estera. All'interno di queste tre sfere l'Italia ricerca la propria sicurezza, il proprio sviluppo economico ed il riconoscimento del proprio ruolo internazionale. Sarebbe errato immaginare una distinzione netta fra questi tre vasti ambiti, ma l'area geografica appartenuta durante la Guerra Fredda alla Repubblica Socialista Federale Jugoslava rientra indiscutibilmente in questa terza sfera di interesse e influenza italiana. La stabilità dei Balcani occidentali rappresenta uno dei principali obiettivi dell'azione internazionale italiana sia sotto il profilo politico e diplomatico, sia sotto quello economico.

La fine della Guerra Fredda per l'Italia ha implicato la necessità di ridefinire la propria posizione ed i propri interessi sullo scenario internazionale, in modo da adattarsi ai mutamenti che avevano travolto la struttura del sistema internazionale una volta cessata la lunga fase del bipolarismo. La situazione di fronte alla quale l'Italia si trovò al termine della contrapposizione bipolare da un lato lasciò il Paese privo di punti di riferimento, dall'altro sembrò poter prospettare nuovi spazi di azione e di iniziativa. Una ridefinizione efficace e di ampio respiro della politica estera italiana fu ostacolata dalla natura stessa del sistema italiano. Lo scenario politico italiano rispecchiava infatti gli equilibri internazionali esistenti durante la Guerra Fredda e fu proprio la fine della struttura internazionale bipolare il principale motivo che determinò il crollo della "Prima Repubblica".

A porre fine all'esperienza della "Repubblica dei partiti" infatti contribuì in modo decisivo, più che l'avvio delle inchieste di Tangentopoli e più che la crisi finanziaria, la fine del sistema dei due blocchi contrapposti. Le tradizionali famiglie politiche che in Italia rappresentavano, sia pure con significative specificazioni e peculiarità, la contrapposizione esistente a livello internazionale, persero non solo i principali riferimenti ideologici, ma sotto un certo profilo anche la ragione stessa della loro esistenza. Dal 1991 l'Italia visse al proprio interno una fase di profonda transizione, se non di crisi, istituzionale, economica e politica. Tale transizione

conobbe la fase più acuta nella prima metà del decennio, quando l'Italia rimase sospesa tra il tradizionale sistema politico e la ricerca di nuovi equilibri che tardavano però a manifestarsi. Dal 1994 la faticosa ricerca di nuove regole trovò una parziale stabilizzazione che, anche se non venne mai istituzionalizzata attraverso una completa riforma costituzionale, indirizzò il sistema politico italiano verso un meccanismo di bipolarismo e alternanza.

La crisi del sistema politico italiano negli anni '90 si sovrappose, da un punto di vista cronologico, al periodo di dissoluzione della Repubblica Socialista Federale Jugoslava. L'obiettivo di questa ricerca è analizzare la politica estera italiana durante un periodo di transizione interna nei confronti di un processo esterno di primaria importanza. Nel decennio degli anni '90 si assiste infatti ad una duplice transizione che procede parallelamente in Italia e nella ex-Jugoslavia. Per questa ragione la periodizzazione di questa ricerca segue l'evoluzione degli eventi nei Balcani occidentali dal 1991 al 1999, gli anni in cui di fatto si consumò la dissoluzione della Jugoslavia, mettendoli in relazione con il processo politico interno che negli stessi anni investì l'Italia. L'approccio italiano alle crisi balcaniche permette inoltre di prendere in considerazione l'azione internazionale dell'Italia non solo nei confronti di un'area di vitale interesse nazionale, ma anche verso gli alleati europei ed atlantici. L'evoluzione degli eventi jugoslavi portò infatti al coinvolgimento italiano non solo in termini autonomi, ma influenzò il rapporto tra l'Italia e gli altri Paesi Europei, gli Stati Uniti, e le principali organizzazioni internazionali (Unione Europea, Osce, Nazioni Unite, NATO).

Analizzando questo lungo periodo della politica estera italiana nei confronti dei Balcani occidentali si vuole portare all'attenzione da un lato l'azione internazionale dell'Italia, dall'altro il nesso esistente tra le vicende di politica interna e le evoluzioni nella conduzione della politica estera.

Sotto il primo profilo le vicende balcaniche offrono un banco di prova straordinario sul quale misurare le ambizioni, le capacità ed i risultati dell'azione internazionale dell'Italia. Analizzando il ruolo dell'Italia nel lungo ed intricato processo di dissoluzione della Jugoslavia è possibile far emergere alcuni temi essenziali della politica estera italiana. Primo fra tutti il tema della continuità dei fini e dei mezzi dell'azione internazionale italiana, ma anche i temi dell'interdipendenza con i Paesi alleati e del carattere dell'integrazione in Europa e nella comunità internazionale.

Per quanto riguarda invece il nesso tra politica interna ed internazionale, l'obiettivo di questa ricerca è mettere in risalto anzitutto quanto il fattore della stabilità politica interna influisca sulla conduzione della politica estera. Gli anni '90 offrono a tale proposito uno scenario interno in continua evoluzione. Nei primi anni del decennio si assistette all'ultima fase della

politica estera così come tradizionalmente condotta dei governi della “Prima Repubblica”. In seguito l’Italia visse un periodo di profonda crisi politica, finanziaria ed istituzionale, che ebbe lentamente fine nella progressiva transizione verso un nuovo equilibrio di poteri. Alcune considerazioni sotto questo profilo riguardano infine come la politica estera sia stata condotta in Italia in quel periodo; cercando di cogliere il mutevole e a volte contraddittorio equilibrio tra Esecutivo, Legislativo e diplomazia, con alcune sporadiche interferenze esterne (Quirinale ed Enti locali).

Gli archivi del Ministero degli Affari Esteri italiano non sono alla base di questo lavoro, perché la prossimità cronologica degli eventi in esame e la regolamentazione dell’accesso ai documenti diplomatici non hanno reso possibile il ricorso a tali fonti. Anche gli archivi dei partiti politici coinvolti in queste vicende sono accessibili solo limitatamente, vista la conclusione dell’esperienza storica stessa dei tradizionali partiti. Nel caso di altri partiti invece una documentazione archivistica non risulta neppure esistente.

Oltre alla letteratura italiana e internazionale, alla base di questa ricerca, dal punto di vista della metodologia, sono stati utilizzati dunque gli Atti parlamentari della Repubblica italiana, le Risoluzioni, le comunicazioni e le dichiarazioni ufficiali italiane e delle organizzazioni internazionali coinvolte.

Gli Atti parlamentari offrono un quadro di riferimento continuo sulle linee di politica estera che il governo italiano perseguì ufficialmente, ma esprimono allo stesso tempo le posizioni di tutte le forze politiche presenti in Parlamento. Attraverso lo studio degli Atti parlamentari è possibile ricostruire quindi sia le posizioni ufficiali tenute dal Governo italiano sullo scenario internazionale, sia il nesso esistente tra le evoluzioni della politica internazionale e quelle della politica interna. E’ in Parlamento infatti che si misura non solo la stabilità dei governi, ma anche la coesione o la distanza tra le diverse forze politiche ed il sostegno dell’opinione pubblica. Al netto della componente della *politique politicienne*, dalle dichiarazioni e dalle decisioni assunte dal Parlamento emergono chiaramente la percezione, gli obiettivi e le strategie non solo del governo, ma anche delle singole forze politiche. L’accesso agli Atti parlamentari è pubblico sia nella versione cartacea, sia in quella elettronica grazie al Portale Storico della Camera dei Deputati (riorganizzato in occasione del 150° anniversario dell’Unità d’Italia) ed al Sito Storico del Senato della Repubblica. Ai fini di questa ricerca sono stati presi in esame i Lavori Parlamentari, gli Atti ed i Documenti di entrambe le Camere nel periodo 1991-1999. Sono stati esaminati i Resoconti stenografici delle Assemblee di Camera dei Deputati e Senato della Repubblica e delle Commissioni III (Affari esteri e

comunitari alla Camera; Affari esteri, emigrazione al Senato) e IV (Difesa) nelle Legislature X, XI, XII e XIII.

Per completare la documentazione, insieme agli Atti Parlamentari ed alle altre fonti ufficiali analizzate, sono state raccolte testimonianze orali da parte di protagonisti ed osservatori privilegiati dell'azione politica italiana nei confronti della dissoluzione della Jugoslavia. In questo caso è stata proprio la prossimità cronologica degli eventi analizzati a permettere di effettuare un considerevole numero di interviste e di raccogliere accurate e preziose testimonianze. Tali fonti di storia orale sono state selezionate sulla base delle conoscenze e delle esperienze dei protagonisti in relazione a questo specifico ambito di studio. Sebbene l'utilizzo delle fonti orali richieda grande attenzione e cautela, attraverso il confronto con il resto del materiale raccolto è stato possibile verificare e riscontrare l'attendibilità delle ricostruzioni offerte dai protagonisti. Al contributo di alcuni esponenti politici particolarmente significativi, si è aggiunta in modo più sistematico una raccolta di testimonianze dirette da parte di diplomatici italiani che nel corso degli anni in esame si sono occupati in prima persona della questione jugoslava. Tali testimonianze dirette hanno permesso di approfondire ed arricchire molti passaggi e di sciogliere numerosi nodi in merito all'azione della diplomazia italiana ed alle linee politiche decise a Roma.

L'elaborato è strutturato in tre capitoli, collegati ma al tempo stesso fra loro indipendenti, nei quali si analizza la politica estera italiana secondo la periodizzazione dettata dall'evoluzione degli eventi in Jugoslavia. Per fornire il quadro di riferimento all'interno del quale l'azione di politica estera italiana si svolge, all'interno di ogni capitolo è dedicato uno spazio alla evoluzione politica interna.

Il primo capitolo riguarda la fase iniziale della crisi della Federazione Jugoslava, collocabile nel periodo 1991-1992, della secessione delle due repubbliche del nord, Slovenia e Croazia. Dopo una descrizione della situazione politica italiana dell'ultima fase della "I Repubblica", l'attenzione si sposta su una breve panoramica dell'azione internazionale dei governi nella X Legislatura. In seguito sono richiamati i profondi e complicati rapporti intercorrenti tra l'Italia e la Jugoslavia Federale ed i principali interessi in essere fino al momento dell'inizio della crisi. In particolare verso la Slovenia e la Croazia infatti le ragioni politiche bilaterali erano influenzate da una serie di circostanze storiche e demografiche, che condizionarono pesantemente l'approccio italiano verso queste due repubbliche. La seconda metà del primo capitolo si concentra sulla reazione e sull'impegno italiano all'avvio della crisi jugoslava. In questa prima fase si prendono come punti di riferimento cronologici le dichiarazioni di indipendenza pressoché contemporanee di Slovenia e Croazia del 25 giugno 1991 come

termine *a quo*, ed il riconoscimento diplomatico italiano di entrambe del 17 gennaio 1992. In questo arco cronologico l'Italia fu tra i soggetti internazionali più interessati ed attivi, sostenendo una propria linea politica con tratti originali sia a livello bilaterale, sia a livello europeo.

Il secondo capitolo concerne invece un segmento cronologico di analisi molto più ampio, che va dalla chiusura parziale della crisi croata all'inizio del 1992, con la contestuale esplosione della situazione in Bosnia-Erzegovina, fino alla conclusione degli Accordi di Dayton, formalizzati a Parigi il 14 novembre 1995. Nella prima metà del capitolo il momento di più profonda crisi della transizione repubblicana italiana si intreccia con la fase più confusa della guerra in Bosnia-Erzegovina. Mentre infatti dall'altra parte dell'Adriatico il conflitto sembrava sfuggire ad ogni tipo di controllo interno ed internazionale, l'Italia visse gli anni di più grave crisi sociale, economia e politica, e ciò non poteva non influenzare la conduzione della politica estera. Dopo gli accordi di Washington del 18 marzo 1994 l'impegno della comunità internazionale nei confronti della crisi bosniaca fu crescente e segnò una svolta nell'andamento delle ostilità. Se nella prima fase della dissoluzione della Jugoslavia la gestione internazionale era stata essenzialmente europea, nel caso della Bosnia-Erzegovina l'impegno e la responsabilità di porre fine alle violenze si allargò anche alle Nazioni Unite e agli Stati Uniti. Negli stessi mesi in Italia prese faticosamente avvio, con le elezioni politiche del 1994 (27 e 28 marzo), una nuova stagione politica segnata da un nuovo scenario interno tendente al bipolarismo. La gestione internazionale della crisi in Bosnia-Erzegovina fu uno dei test fondamentali dell'azione internazionale dell'Italia a cavallo tra il periodo di massima instabilità interna e la nascita di un nuovo sistema politico.

Il terzo ed ultimo capitolo analizza invece una crisi internazionale che, benché affondasse le proprie radici nei decenni precedenti, ebbe una durata più circoscritta. Il tema dello *status* del Kosovo era presente nei Balcani infatti da decenni, ma soprattutto dalla fine degli anni '80 aveva ricoperto un ruolo di primaria importanza nella politica jugoslava e si era intrecciato con le evoluzioni della situazione albanese. Dopo gli Accordi di Dayton la Jugoslavia tentò di reinserirsi nella comunità internazionale favorita anche dall'Italia, dove per la prima volta nel 1996 una coalizione di centro-sinistra aveva ottenuto la guida del Paese. La crisi del Kosovo, esplosa definitivamente nel 1998, conobbe il suo momento apicale con l'intervento militare della NATO, durato 78 giorni, che si concluse il 10 giugno 1999. Nel terzo capitolo, dopo aver descritto l'evoluzione politica interna e la politica estera con particolare riferimento ai Balcani, si analizza la posizione assunta dall'Italia durante la crisi del Kosovo. In questo caso l'Italia si trovava nella condizione di Stato occidentale più esposto alla crisi, ma allo stesso

tempo tra i più legati a Belgrado. Gli sviluppi diplomatici e militari della crisi del Kosovo costituirono per l'Italia una prova decisiva per testimoniare le proprie capacità di interpretare un ruolo attivo sullo scenario internazionale.

Con questa ricerca si ambisce a poter tracciare, in riferimento alla politica estera italiana verso i Balcani occidentali, un bilancio del ruolo, degli obiettivi e dell'azione italiana in un periodo sufficientemente lungo da permettere alcune considerazioni di ampio respiro. L'interrogativo che muove questo lavoro è: in un decennio di profonda transizione, e per molti aspetti di crisi interna, come è mutata la percezione, la definizione e la tutela degli interessi italiani nello scenario internazionale?

## Capitolo I

### L'Italia e l'indipendenza della Slovenia e della Croazia (1991-1992)

#### I.I La X Legislatura: l'ultima politica estera della "Prima Repubblica"

##### *Il sistema politico italiano: i motivi di continuità*

Lo scenario politico italiano nel periodo della X Legislatura, dal 1987 al 1992, è caratterizzato da due tendenze opposte. Da un punto di vista istituzionale ed elettorale il sistema politico italiano sembra godere di buona salute; la stabilizzazione dell'alleanza di governo stretta tra Partito Socialista Italiano e Democrazia Cristiana permette agli esecutivi di governare con sufficiente continuità e lascia spazio anche ad una rara progettualità. Il risultato delle elezioni politiche del 1987 infatti confermò la sostanziale stabilità dei rapporti di forza esistenti tra i partiti italiani e della formula di pentapartito. Il mero risultato elettorale segnalava infatti la ripresa della Democrazia Cristiana (DC) e la crescita del Partito Socialista Italiano (PSI), a fronte di un consistente calo di consensi del Partito Comunista Italiano (PCI). Nel nuovo Parlamento la maggioranza di governo uscente vedeva aumentare i propri consensi, e ciò era di buon auspicio per la nascita di un nuovo governo di pentapartito<sup>1</sup>.

Per la Democrazia Cristiana, primo partito del sistema, la stabilità rimaneva la stella polare dell'azione politica. Lo spettro agitato dal disastroso crollo elettorale (-5,4%) delle elezioni politiche del 1983 era allontanato dall'inversione di tendenza avvenuta nel 1987. La DC recuperava circa 2 punti percentuali, e tale risultato confermava l'indispensabilità di questo partito nello scenario politico italiano, e testimoniava un sostanziale apprezzamento dell'elettorato dell'operato dei governi della Legislatura precedente. Dal 1982 Ciriaco De Mita<sup>2</sup> deteneva il ruolo di Segretario: nella sua visione la Democrazia Cristiana avrebbe dovuto recuperare il centro del sistema politico ponendo fine ad una linea troppo incline ad accontentare gli alleati di governo, in particolare il Partito Socialista. In alternativa, esisteva la possibilità di garantire una maggiore stabilità agli esecutivi grazie ad un accordo con il PSI. Questa seconda tendenza si era già espressa nella Legislatura precedente, nella quale aveva

---

<sup>1</sup> Per una consultazione completa dei risultati elettorali si rimanda al Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Archivio Storico delle elezioni. Consultazione dati 14 giugno 1987.

Presente online al sito:

<http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=14/06/1987&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S> consultato il 7 ottobre 2014.

<sup>2</sup> Eletto in Parlamento per la prima volta nel 1963, occupò diversi ruoli di primo piano sia nella Democrazia Cristiana, sia nei governi che si succedettero dal 1968 in poi. Fu segretario della DC dal 1982 al 1989, per poi divenirne Presidente fino al 1992.

funzionato il patto che i giornalisti avevano definito “CAF”, dall’acronimo delle iniziali dei tre protagonisti dell’accordo: Craxi, Andreotti e Forlani. Il CAF era un accordo informale di collaborazione e di spartizione del potere tra DC e PSI e prevedeva che, in seguito alla tornata elettorale del 1987, la Presidenza del Consiglio dovesse essere garantita a un democristiano<sup>3</sup>. In un primo momento CAF riuscì ad impedire la formazione di un esecutivo guidato dal segretario del partito, favorendo la nascita del governo Gorla<sup>4</sup>. Tuttavia le pressioni della segreteria della Democrazia Cristiana si rivelarono ben presto efficaci, ed il 13 aprile 1988 si formò il governo De Mita, che poggiava sulla maggioranza che aveva caratterizzato la Legislatura precedente, cioè sulla formula di pentapartito DC-PSI-PRI-PSDI-PLI. La battaglia interna alla DC non era però finita e il CAF rimaneva attivo, infatti il governo rimase in carica poco più di un anno<sup>5</sup>; nel 1989 De Mita perse la guida del governo insieme alla Segreteria del partito. Infatti nel Congresso terminato nel febbraio 1989 venne eletto Segretario Politico della Democrazia Cristiana Arnaldo Forlani, e nel luglio dello stesso anno si formò il governo Andreotti VI. Andreotti<sup>6</sup> condurrà da Presidente del Consiglio la X Legislatura fino alla scadenza naturale, cioè fino alle elezioni politiche del 1992. Al governo Andreotti VI seguirà infatti un nuovo esecutivo, sempre guidato da lui (Andreotti VII) e sostenuto da una coalizione di governo leggermente modificata, in quanto non comprendeva il Partito Repubblicano Italiano<sup>7</sup>. Tuttavia la battaglia interna alla DC lasciò profonde ferite nell’elettorato democristiano. Lo stato di fermento nel partito in occasione del duello tra De Mita e Andreotti rispecchiava lo stato di agitazione interno al mondo cattolico e alle gerarchie ecclesiastiche<sup>8</sup>.

Per il PSI le elezioni del 1987 segnavano un momento di svolta. Bettino Craxi<sup>9</sup> era Segretario

---

<sup>3</sup> La IX Legislatura aveva visto susseguirsi dal 1983 al 1987 due esecutivi guidati dal leader socialista Craxi. Solo nel finale del mandato, dall’aprile al luglio 1987 si era formato un Governo monocolore DC con alla Presidenza del Consiglio Amintore Fanfani (Governo Fanfani VI).

<sup>4</sup> Il Governo Gorla rimase in carica solo 260 giorni, dal 27 luglio 1987 al 13 aprile 1988. Le dimissioni di Gorla, avvenute infatti per la prima volta nella storia repubblicana senza un voto di sfiducia del Parlamento, erano il risultato della battaglia interna che vide prevalere in quel momento la linea del Segretario, a cui Andreotti e Forlani non potevano impedire l’ingresso di Palazzo Chigi.

<sup>5</sup> Il Governo De Mita rimase in carica per 465 giorni, dal 13 aprile 1988 al 22 luglio 1989.

<sup>6</sup> Alcuni riferimenti sulla figura di Andreotti sono: Andreotti G., *De (prima) Re Publica*, Milano, Rizzoli, 1996.; Di Nolfo E.-Barone M. (a cura di), *Giulio Andreotti, l’uomo, il cattolico, lo statista*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.; Franco M., *Andreotti. La vita di un uomo politico, la storia di un’epoca*, Milano, Mondadori, 2010.; Romeo G., *La politica estera italiana nell’era di Andreotti (1972-1992)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2000.

<sup>7</sup> Il PRI si rifiutò di prestare giuramento ed uscì dalla maggioranza a causa della mancata assegnazione del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni.

<sup>8</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.172.

<sup>9</sup> Alcuni riferimenti sulla figura di Craxi sono: Musella L., *Craxi*, Roma, Salerno, 2007.; Ciofi P.-Ottaviano F., *Un partito per il leader: il nuovo corso socialista dal Midas agli anni Novanta*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1990.; Colarizi S.-Gervasoni M., *La cruna dell’ago: Craxi, il Partito Socialista e la crisi della Repubblica*, Roma, Laterza, 2005.; Acquaviva G. (a cura di), *Discorsi parlamentari 1969-1993*, Roma, Laterza, 2007.; Pini

del partito da più di dieci anni, e per quattro anni aveva ricoperto anche la carica di Presidente del Consiglio. Nel partito socialista si coltivava la speranza di un sostanziale allargamento del consenso che permettesse di ribaltare i rapporti di forza nella sinistra italiana e, nella migliore delle ipotesi, di assicurare a Craxi la continuità alla guida del governo. Il risultato elettorale socialista fu positivo, ma non travolgente. Pur avendo invertito il lungo declino, una crescita del 5% non permetteva di ottenere alcun risultato immediato. Si parlò di “onda lunga”, formula che evocava la speranza di mantenere nel tempo una progressione elettorale costante. Di fronte a questo risultato la reazione di Craxi, sempre più leader indiscusso del partito<sup>10</sup>, rifletteva la convinzione del leader socialista che non fosse urgente operare scelte di rottura con la maggioranza. Egli quindi rinunciò alla battaglia per l'esecutivo e ottenne quella parte di potere che la DC era disposta a concedergli (anche grazie al contestuale indebolimento dei partiti laici minori)<sup>11</sup>. Il PSI di Craxi cercava di guadagnare voti soprattutto a sinistra, attaccando frequentemente e duramente il PCI nel tentativo di profittare della crisi che il Partito Comunista stava vivendo per rovesciare i rapporti di forza nel mondo della sinistra italiana<sup>12</sup>.

La speranza che l'elezione di Gorbaciov alla Segreteria del PCUS potesse legittimare il percorso democratico del Partito Comunista Italiano si rivelò ben presto illusoria. Anche influenzata da questa speranza, la lettura che il PCI, e in particolare il Segretario Natta, dette dei confusi eventi in corso in Europa orientale risultò superficiale. Si pensò che la crisi riguardasse i metodi di gestione del potere dei singoli governi nazionali, non l'impianto del socialismo internazionale. Ciò causò la mancanza di un orizzonte politico che potesse favorire il rinnovamento del PCI uscito sconfitto (-3,3%) dalla consultazione elettorale del 1987. La sconfitta elettorale inoltre veniva per la prima volta concepita non come una battuta d'arresto, ma come testimonianza di un disagio profondo che riguardava l'elettorato comunista. Già da alcuni anni infatti era vivo il dibattito sull'attualità e sul senso dell'essere comunisti sia in termini ideologici, sia in termini concreti. La crisi di identità del PCI era figlia di contraddizioni mai sanate tra le critiche al socialismo reale e la condivisione di un orizzonte democratico e l'appartenenza, ancora forte soprattutto nella base elettorale, all'ideologia marxista. La sconfitta elettorale del 1987 accelerò il processo di mutamento in atto dimostrando che il tema dell'identità comunista si era trasmesso dal dibattito culturale al

---

M., *Craxi. Una vita, un'era politica*, Milano, Mondadori, 2007.; Di Nolfo E. (a cura di), *La politica estera italiana negli anni ottanta*, Venezia, Marsilio, 2007.

<sup>10</sup> Eloquente in tal senso l'andamento del 45° Congresso del PSI tenutosi nel 1989 a Milano in cui Craxi venne rieletto Segretario Generale con il 92,3% dei voti, maggioranza che egli stesso Craxi definì “bulgara”.

<sup>11</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp.173-174.

<sup>12</sup> Lepre A., *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, Il Mulino, 2004, p.327.

corpo del partito. In questo processo di ridefinizione venivano inoltre a sgretolarsi le certezze internazionali, si guardava infatti con favore non agli oppositori, ma ai riformatori dei regimi comunisti, sperando che un mutamento dall'alto potesse eliminare le storture del socialismo reale<sup>13</sup>. Alla mancata comprensione degli eventi internazionali si affiancò una particolare condizione interna: gli accordi tra DC e PSI occupavano totalmente lo spazio di governo, e parevano relegare il PCI ad una opposizione perenne<sup>14</sup>. Nell'aprile 1988 il Segretario Natta venne colpito da un infarto e lasciò la Segreteria al quarantenne Achille Occhetto. Tuttavia nemmeno il cambio generazionale servì a scuotere dalla paralisi il PCI; fu soltanto con gli sconvolgimenti del 1989 che si giunse ad una resa dei conti divenuta ormai improcrastinabile. Il fallimento dei progetti di riforma di Gorbaciov e la spinta anticomunista che stava sconvolgendo l'Europa resero impossibile il tentativo di qualsiasi mediazione e compromesso<sup>15</sup>.

Occhetto si trovò a dover guidare il processo di trasformazione del PCI verso qualcosa di radicalmente nuovo, senza che vi fosse unanimità di intenti all'interno del partito. Infatti se da un lato la corrente "migliorista" sosteneva la necessità di portare a termine la lunga evoluzione del PCI che si sarebbe compiuta con la nascita di un partito fondamentalmente socialdemocratico, dall'altro lato esistevano settori intransigenti che, forti anche di una tradizione simbolica, non intendevano rinunciare all'identità comunista e rifiutavano la sovrapposizione tra PCUS e PCI. Occhetto, che occupava una posizione centrale, scelse la strada di evitare finché possibile che avvenissero scissioni traumatiche. Per più di un anno "La Cosa" sarà oggetto di dibattiti, scontri e discussioni laceranti. Nell'autunno 1990 venne presentato il simbolo (una quercia) ed il nome del nuovo partito, il Partito Democratico della Sinistra (PDS). All'inizio del 1991 a Rimini, in occasione del XX Congresso, il Partito Comunista Italiano venne sciolto e Occhetto riuscì solo a fatica<sup>16</sup> a mantenere la Segreteria del nuovo soggetto politico la cui natura e linea politica rimanevano in gran parte da definire<sup>17</sup>. Gli sforzi compiuti da Occhetto inoltre non davano tutti i frutti sperati, la corrente rimasta fedele all'ideologia comunista decise infatti di non confluire nel PDS e di dare vita ad

---

<sup>13</sup> Ignazi P., *Dal PCI al PDS*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp.60-85.

<sup>14</sup> In particolare il ritorno al Governo di Andreotti rappresentò per il PCI la pietra tombale sulle possibilità di un rilancio della collaborazione con l'Esecutivo.

<sup>15</sup> Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997, p.483.

<sup>16</sup> Il 4 febbraio 1991 a causa dell'assenza di 132 delegati la votazione non raggiunse il quorum richiesto. L'8 febbraio successivo veniva ripetuta la votazione che elesse Occhetto Segretario con 376 voti favorevoli e 127 contrari.

<sup>17</sup> Per un approfondimento sulla storia del PCI e della transizione: Occhetto A., *Il sentimento e la ragione*, Milano, Rizzoli, 1994.; Petruccioli C., *Rendiconto*, Milano, Il Saggiatore, 2001.; Ignazi P., *Dal PCI al PDS*, Bologna, Il Mulino, 1992.

una nuova formazione politica che rivendicava la propria radice comunista, il Partito della Rifondazione Comunista (Prc)<sup>18</sup>.

### *Le esigenze di rinnovamento e rottura*

La stabilità del sistema politico che le elezioni del 1987 sembravano aver rafforzato era minacciata dall'emergere di forze riformatrici che prendevano energia dal malessere sempre più diffuso nei confronti di una partitocrazia onnivora e inalterabile. Nel 1987 appariva chiaro che la spinta del "Secondo miracolo economico" andava esaurendosi, e la fine della crescita riapriva, in termini sempre più emergenziali, la questione del debito pubblico. Infatti, malgrado il ciclo economico favorevole, i partiti di governo non avevano agito sulla riduzione del debito pubblico poiché ciò avrebbe significato recidere quel legame di consenso dal quale la partitocrazia traeva legittimazione. Il recente sviluppo economico del Paese era stato ottenuto al prezzo di una vera e propria esplosione del debito pubblico<sup>19</sup>. La paura della bancarotta e della crisi economica offrirà un argomento di critica verso il sistema partitico in termini di sprechi e corruzione<sup>20</sup>. Questo tipo di protesta venne cavalcato in modo spregiudicato dal movimento federalista delle Leghe<sup>21</sup>. Il tema del debito pubblico acquisiva inoltre estrema importanza in vista dell'ingresso nella moneta unica<sup>22</sup>. Per il mondo economico italiano il contesto di benessere e progresso assicurato dalla partecipazione all'integrazione europea era irrinunciabile: il vincolo comunitario conferiva al tema del debito pubblico un carattere di improrogabilità che avrebbe segnato l'azione dei governi di questa e delle successive Legislature<sup>23</sup>. Nel settembre 1991 la CEE informava l'Italia che la Legge finanziaria sarebbe stata un passaggio decisivo per permettere l'ingresso italiano nell'Unione Monetaria Europea. La finanziaria del mese successivo tuttavia pur non rivelandosi risolutiva per la stabilità dell'economia italiana, non mancò di sollevare le proteste dei sindacati che

---

<sup>18</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.177.

<sup>19</sup> Nel 1989 il deficit di bilancio rappresentava più del 10% del Prodotto Nazionale Lordo e il debito pubblico si attestava intorno al 100% del PNL. Il peso crescente degli interessi costringeva il governo a diminuire gli investimenti ed a dedicare sempre maggiori risorse al proprio finanziamento.

<sup>20</sup> Colarizi S., *Storia del novecento italiano. Cent'anni di entusiasmo, di paure, di speranze*, Milano, BUR, 2000, p.484.

<sup>21</sup> In questa fase il peso politico delle Leghe è ancora ridotto. Alle elezioni del 1987 il movimento ottiene l'1,8% dei suffragi. Il movimento leghista prenderà slancio elettorale, benché circoscritto alle regioni del nord, con le elezioni europee del 1989 e con le elezioni amministrative del 1990.

<sup>22</sup> Nel 1990 il governo Andreotti decideva di l'ingresso della Lira nella fascia a oscillazione ristretta del Sistema Monetario Europeo, La banda di oscillazione si riduceva dal 6% al 2,25% intorno ad una parità centrale fissata con il Marco a 748 lire. Tale operazione era propedeutica alla piena liberalizzazione dei capitali nello spazio europeo e funzionale alla progressiva integrazione economica. La scadenza fissata a livello comunitario era la conferenza di Maastricht nel 1992, data in cui verranno fissati i criteri di partecipazione alla moneta unica.

<sup>23</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea (1943-2011)*, Bologna, Il Mulino, 2012, p.510.

proclamarono uno sciopero generale<sup>24</sup>. In questi stessi anni prese inoltre spinta il processo di ingresso della società civile nella vita politica italiana. Nella sinistra, orfana del PCI, trovò spazio la protesta di un gruppo di intellettuali riuniti intorno alla rivista “Micromega”.

L’eterogenea area cattolica iniziò invece a mostrare i limiti di un’unità politica ormai perduta. Intorno al democristiano Mario Segni<sup>25</sup> si riunì un gruppo di cattolici che sperava di abbattere la partitocrazia mediante un cambiamento istituzionale introdotto con lo strumento, previsto costituzionalmente, dei *referendum*. Lo strumento referendario era stato utilizzato con efficacia nella consultazione avvenuta l’8 ed il 9 novembre 1987 in cui gli italiani avevano bocciato il programma nucleare e si erano espressi in modo piuttosto critico verso la Magistratura<sup>26</sup>. Segni intendeva mobilitare l’opinione pubblica nella critica al sistema politico corrotto e inefficiente attraverso la riforma delle Legge Elettorale e la convocazione di una nuova assemblea costituente: egli trovò in questo strumento di democrazia diretta l’arma per abbattere la partitocrazia<sup>27</sup>.

All’inizio del 1990 Segni propose tre quesiti riguardanti le Leggi Elettorali di Camera (in cui si proponeva di diminuire il numero di preferenze a una), Senato e comuni, ma solo il primo venne dichiarato ammissibile dalla Corte Costituzionale. La battaglia per cancellare la preferenza multipla divenne, grazie ad una efficace campagna mediatica, lo strumento per esternare il dissenso verso l’intera classe politica. Se infatti la portata reale dell’esito referendario era tutto sommato trascurabile, il valore simbolico divenne decisivo<sup>28</sup>. Il risultato del *referendum* si tradusse in una valanga di disapprovazione verso i partiti e verso Craxi che, anche a causa della sua arroganza<sup>29</sup>, divenne sempre di più il simbolo di una partitocrazia invadente<sup>30</sup>. Nel partito socialista si rispose alla crescente protesta in modo frontale, convinti

---

<sup>24</sup> Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997, p.476.

<sup>25</sup> Figlio del Presidente della Repubblica democristiano Antonio Segni.

<sup>26</sup> Il referendum tenuto l’8 ed il 9 novembre 1987, composto da cinque quesiti, era stato presentato PSI, PLI e Partito Radicale. Con circa il 65% degli elettori i referendum superavano il quorum richiesto, in media circa l’80% dei votanti dette una risposta affermativa ai quesiti. Sulla scia del disastro di Černobyl’ del 26 aprile 1986 gli italiani si espressero contro l’utilizzo dell’energia nucleare. Negli altri quesiti ci si concentrava sul tema della giustizia, in particolare sulla responsabilità civile dei magistrati (da cui in seguito deriverà nel 1988 la “Legge Vassalli”) e sul metodo di elezione del CSM. La consultazione vide gli italiani esprimersi in modo critico verso la magistratura, il cui rinnovamento era tema sentito anche a causa di alcuni episodi di malfunzionamento del sistema giudiziario a cui i mezzi di comunicazione avevano dato particolare risalto. In particolare la lunga detenzione del conduttore televisivo Enzo Tortora per accuse di collusione con la Camorra, rivelatesi in seguito false, aveva alimentato il dibattito sullo stato della giustizia italiana.

<sup>27</sup> Segni M., *La rivoluzione interrotta*, Milano, Rizzoli, 1994.

<sup>28</sup> Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997, p.474.

<sup>29</sup> Craxi in occasione del referendum invitò gli italiani ad “andare al mare”.

<sup>30</sup> Il referendum fu approvato il 9 e 10 giugno 1991, partecipò al voto il 62,5% degli elettori ed il “sì” prevalse con il 95,6%.

che il potere acquistato negli ultimi anni fosse sufficiente a spegnere i malumori e a respingere le accuse di corruzione e malgoverno che si levavano ormai non solo dagli elettori, ma anche da poteri dello Stato.

Nello stesso momento, a scuotere la base della Democrazia Cristiana erano al nord l'emergere del fenomeno delle Leghe in regioni tradizionalmente "bianche", e al sud la rottura operata dal sindaco democristiano di Palermo Leoluca Orlando contro la dirigenza del partito romana con la nascita del movimento "La Rete". Con l'ascesa al soglio pontificio del polacco Wojtyla inoltre le vicende politiche italiane passarono in secondo piano nell'agenda della Santa Sede, che con la fine del confronto bipolare passava ad esercitare un ruolo sempre più globale. I movimenti di Segni e Orlando minarono alle basi il partito cristiano, ormai sempre più sovrapponibile dalla pratica quotidiana di affarismo e corruzione. Nonostante la Santa Sede non rinunciasse del tutto ad esercitare un ruolo politico, in Italia venne a cadere, complice la fine della minaccia sovietica, il dogma dell'unità politica dei cattolici<sup>31</sup>.

L'emergere di forze riformatrici si manifestò anche nel sostegno popolare all'operato di un gruppo di giovani magistrati, provenienti soprattutto dalle fila di Magistratura Democratica<sup>32</sup>. Le inchieste sulla corruzione aprivano una nuova crepa tra la classe politica e il Paese. Se il PCI, paladino della "questione morale", appoggiava naturalmente l'intervento della Magistratura, gli altri partiti invece accusavano le inchieste di essere finalizzate soprattutto a delegittimare i governi. Negli anni successivi le accuse reciproche tra la magistratura e il mondo politico, in particolare il PSI e Craxi, si trasformeranno in un vero scontro istituzionale tra poteri dello Stato, scontro che continuerà anche dopo la fine della "Prima Repubblica"<sup>33</sup>.

A sfruttare questo scontro di poteri per giocare un ruolo più influente sullo scenario politico fu il Presidente della Repubblica Cossiga. Eletto nel 1985, nei primi anni del suo mandato l'uomo politico sardo aveva interpretato il proprio ruolo tenendo un basso profilo. Convinto che il sistema partitico stesse crollando, e con la speranza di accreditarsi come protagonista della transizione, sul finire del suo mandato egli cambiò radicalmente direzione al suo mandato divenendo un Presidente della Repubblica molto attivo<sup>34</sup>. Le sue esternazioni, dette anche "picconate", contro la partitocrazia non risparmiavano neppure la DC, suo partito d'origine, e contribuirono notevolmente ad infiammare l'opinione pubblica<sup>35</sup>. Cossiga era

---

<sup>31</sup> Colarizi S., *Storia del novecento italiano. Cent'anni di entusiasmo, di paure, di speranze*, Milano, BUR, 2000. p.488.

<sup>32</sup> Magistratura Democratica è una componente autonoma dell'Associazione Nazionale Magistrati nata nel 1964 a Bologna e generalmente di orientamento progressista.

<sup>33</sup> Ridolfi M., *Storia politica dell'Italia repubblicana*, Milano, Mondadori, 2010. p.341.

<sup>34</sup> Ginsborg P., *L'Italia del tempo presente*, Torino, Einaudi, 1998. p.321.

<sup>35</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.182.

convinto che fosse necessario operare una profonda riforma istituzionale, anche intervenendo sulla Costituzione. La denuncia del sistema partitocratico, la cui degenerazione Cossiga aveva saputo leggere prima di altri, andava risolta, secondo l'inquilino del Quirinale, attraverso l'istituzione di un sistema presidenziale. I toni utilizzati dal Presidente della Repubblica erano inusuali, e gettarono benzina sul fuoco dello scontro istituzionale in corso tra la politica e la Magistratura<sup>36</sup>.

In conclusione, gli anni della X Legislatura si caratterizzarono quindi per due tendenze opposte. Da un punto di vista parlamentare ed elettorale le forze politiche tradizionali sembravano godere di buona salute. L'esito delle elezioni del 1987 vide un generale rafforzamento dei principali partiti di governo. I Governi che si formavano in questa Legislatura erano infatti sostenuti dall'ormai stabile formula di pentapartito. Il principale partito di opposizione, il PCI, viveva una crisi profonda e irreversibile. Il potere veniva gestito e spartito, spesso anche in maniera spregiudicata, in continuità con quanto avvenuto nella Legislatura precedente. Soprattutto negli anni dal 1989 al 1992 i governi Andreotti VI e VII garantirono una sostanziale stabilità all'esecutivo.

Alla continuità politica si abbinavano tuttavia una serie di istanze di cambiamento che emergono e investono la società italiana. Lo spazio politico è invaso da nuove forme di protesta e di partecipazione che, anche se con modalità diverse e con finalità contraddittorie e spesso parziali, cercano di farsi portavoce della necessità di riformare il sistema. L'ingresso della società civile nella vita politica del Paese, il crescente scollamento tra l'elettorato ed i partiti tradizionali, il nascente scontro tra poteri dello Stato sembrano testimoniare la necessità di un nuovo patto sociale. Di fronte a questo richiamo tuttavia la classe politica italiana sembra essere sorda e convinta della ineluttabile immutabilità del sistema partitico esistente.

Ma il sistema politico italiano continuava ad agire abitualmente mentre il mondo intero stava per essere rivoluzionato. La valanga che travolgerà la Repubblica dei partiti sarà quasi totalmente impreveduta dalla classe politica italiana, che non seppe distinguere i sintomi dalla malattia. Il tema del debito pubblico, quello della riforma istituzionale e quello della corruzione erano, se presi singolarmente, affrontabili e assorbibili dal sistema politico, e in questo la valutazione della classe politica era corretta. Ma questa analisi non teneva conto che la fine della Guerra Fredda aveva rivoluzionato gli equilibri internazionali e, di conseguenza, quelli italiani. L'Italia si stava muovendo adesso in un contesto internazionale completamente nuovo nel quale tutti i vecchi punti di riferimento, esterni ed interni, non esistevano più o

---

<sup>36</sup> Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997, p.469.

stavano mutando radicalmente.

### *L'Italia nello scenario internazionale*

Durante la IX Legislatura la politica estera italiana dei governi Craxi I e Craxi II nel periodo 1983-1987 era stata segnata dalla collaborazione tra il Presidente del Consiglio e il Ministro degli Esteri Giulio Andreotti. Le linee dell'azione internazionale italiana in questa stagione erano piuttosto chiare, benché declinate a volte in modo personale dai protagonisti. Esplicita conferma della lealtà atlantica, chiave di volta delle relazioni internazionali italiane, ma vissuta senza complessi di inferiorità. Appoggio totale al progetto di costruzione europea, secondo un europeismo propositivo, che godeva tra l'altro di grande popolarità nel Paese. Infine sia Craxi che Andreotti erano particolarmente sensibili al tema del Medio Oriente, con particolare riferimento al conflitto tra Israele e palestinesi. Durante questo periodo di transizione del sistema internazionale l'Italia cercò di inserire caratteri innovativi nella propria politica estera, senza però tradire le posizioni tradizionali<sup>37</sup>. Per l'Italia la fine del sistema bipolare, sviluppatasi nel periodo 1989-1991, decretava la conclusione della politica estera così come era stata interpretata fino a quel momento. Nei protagonisti questa fase della politica estera italiana era però dominata dalla continuità, infatti dal 1989 al 1992 i governi italiani furono presieduti da Andreotti ed il ruolo di Ministro degli Esteri fu ricoperto dal socialista Gianni De Michelis.

La concezione di De Michelis in merito al ruolo italiano nel nuovo scenario internazionale era fondata sulla convinzione che la fine della guerra fredda avrebbe permesso all'Italia di recuperare un ruolo centrale. Secondo De Michelis infatti la situazione di confronto bipolare aveva impedito all'Italia di dispiegare completamente la propria azione verso le tre direttrici della propria politica estera: quella nord-occidentale, quella centro-orientale e quella mediterranea. L'irrigidimento dovuto alla guerra fredda aveva bloccato lo sviluppo della direttrice orientale e ridotto la libertà d'azione verso il Mediterraneo. Tale circostanza aveva da un lato semplificato la politica estera italiana, dall'altro reso più periferico il ruolo dell'Italia. La nuova situazione permetteva all'Italia di mettere in campo una strategia nuova tesa a recuperare centralità e rilevanza<sup>38</sup>. Questa posizione, che guardava principalmente ai Balcani, all'Europa orientale ed al Medio Oriente, non era certo isolata all'interno della

---

<sup>37</sup> Di Nolfo E., *La politica estera italiana negli anni ottanta*, Venezia, Marsilio, 2007, pp.3-15.

<sup>38</sup> De Michelis G., *La lunga ombra di Yalta. La specificità della politica italiana. Conversazione con Francesco Kostner*, Venezia, Marsilio, 2003, pp.94-95.

Farnesina e del mondo diplomatico italiano<sup>39</sup>. Era infatti diffusa l'idea in questi settori che con il disgelo delle relazioni internazionali sarebbe stato possibile più in generale “rifare politica estera”<sup>40</sup>. Dall'altro lato esisteva anche una visione più conservatrice, che sottolineava come fosse invece prioritario in un momento di transizione tutelare gli interessi principali del Paese, che risiedevano essenzialmente nella Comunità Europea e nella NATO<sup>41</sup>.

Nel 1985 l'arrivo di Gorbaciov alla Segreteria del PCUS segnò un momento di svolta per i rapporti tra le due superpotenze. Le iniziative di Gorbaciov erano finalizzate a impedire il collasso interno dell'Unione Sovietica in crisi puntando sulla “ricostruzione” (*perestrojka*) di un complesso di misure economiche, unito ad una maggiore “trasparenza” (*glasnost*) dell'apparato pubblico e dei suoi meccanismi<sup>42</sup>. Per condurre queste riforme sul piano interno, Gorbaciov necessitava di un periodo di distensione internazionale dopo la rigidità del periodo in cui la guida dell'Unione Sovietica era stata affidata prima ad Andropov, poi a Cernenko. Gorbaciov era interessato a mantenere buoni rapporti con l'Italia, in parte per i numerosi legami economici esistenti, in parte per sfruttare i rapporti tra l'Italia e la Santa Sede in vista di un possibile dialogo con il Papa polacco Giovanni Paolo II<sup>43</sup>.

L'Italia sperava che una nuova distensione internazionale potesse restituire maggiore autonomia alla propria politica estera. Per tale ragione la classe politica italiana ripose molte speranze nell'azione di Gorbaciov<sup>44</sup>. Craxi fu uno dei primi capi di governo ad incontrare a Mosca il nuovo Segretario del PCUS nel maggio 1985. *Perestrojka* e *Glasnost* potevano contribuire a mitigare lo scontro interno, e avrebbero permesso alla DC di riavviare il dialogo, interrotto nel 1978, con il PCI al fine di alleggerire il peso socialista, divenuto ormai decisivo, all'interno della maggioranza<sup>45</sup>. Per Craxi al contrario l'ascesa di Gorbaciov poteva favorire le posizioni socialiste contribuendo a fare del PSI il primo partito della sinistra italiana. Anche nel PCI, nonostante lo scetticismo di una consistente parte del partito, si sperava che una nuova distensione internazionale e una profonda revisione del modello sovietico potessero distruggere le logiche politiche italiane che fino a quel momento avevano escluso il partito dall'area di governo.

La distensione voluta da Gorbaciov ebbe però come primo frutto la conclusione, tra URSS e

---

<sup>39</sup> Incisa di Camerana L., *La vittoria dell'Italia nella terza guerra mondiale*, Bari, Editori Laterza, 1996.

<sup>40</sup> Intervista Amb. Aragona.

<sup>41</sup> Intervista Amb. Mirachian.

<sup>42</sup> Di Nolfo E., *Storia delle relazioni internazionali: dal 1918 ai giorni nostri*, Roma, Laterza, 2008, p.1309. Boffa G., *Dall'URSS alla Russia. Storia di una crisi non finita 1964-1994*, Roma, Laterza, 1995.

<sup>43</sup> Mammarella G. - Cacace P., *La politica estera dell'Italia. Dallo stato unitario ai giorni nostri*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2008, p.247.

<sup>44</sup> Intervista Amb. Aragona.

<sup>45</sup> Queste circostanze sarebbero state favorevoli, in particolare, alla strategia del Segretario DC De Mita.

USA, degli accordi INF<sup>46</sup> che disponevano la distruzione di tutti i missili nucleari a medio raggio presenti in Europa, compresi quelli collocati quattro anni prima in Sicilia. La rimozione dei missili *Cruise* da Comiso riduceva l'importanza strategica dell'Italia nell'equilibrio del conflitto tra le due superpotenze<sup>47</sup>. Nonostante ciò, il sostegno italiano al giovane segretario del PCUS ed alla stagione di rinnovamento in corso in Unione Sovietica rimase costante fino al 1990. Il percorso riformista intrapreso da Gorbaciov era apprezzato anche nel mondo economico e finanziario italiano, in cui si sperava nell'apertura di un mercato importante verso cui l'Italia godeva di una buona posizione di partenza<sup>48</sup>. Le attenzioni italiane erano ricambiate dal leader sovietico, come testimoniato dalla visita di De Mita (accompagnato da alcuni dirigenti del PCI) a Mosca nel 1988, in cui il segretario del PCUS si spinse fino a parlare di una "casa comune europea". Il punto più alto dell'amicizia italo-sovietica in questo periodo è segnato dalla visita effettuata da Gorbaciov a Roma tra il 29 novembre ed il primo dicembre 1989. In tale occasione egli riconobbe la "forza spirituale" della cultura italiana, fonte di ispirazione per il "nuovo umanesimo" al quale la *Perestrojka* guardava come importante punto di riferimento. Anche negli anni in cui le riforme sovietiche iniziarono a mostrare forti limiti l'Italia mantenne un sostegno concreto alla leadership sovietica sostenendo che l'occidente avrebbe dovuto avere un ruolo esclusivamente in termini di sostegno economico e istituzionale. Nel settembre 1990 De Michelis, in visita a Mosca, propose un nuovo trattato di cooperazione italo-sovietica che verrà firmato nel novembre successivo in occasione del ritorno a Roma di Gorbaciov. Il sostegno italiano alle riforme sovietiche, ribadito anche in seguito al tentativo di repressione in Lituania, si rivelò ben presto illusorio. Il fallimento del colpo di stato dell'agosto 1991 segnò l'ascesa al potere di Eltsin e la fine della stagione politica di Gorbaciov. L'Italia dovette quindi riconoscere la fine dell'Unione Sovietica ed accettare le conseguenze dell'Accordo di Belaveža e della Dichiarazione di Alma Ata<sup>49</sup>. Con Eltsin al potere la linea politica (già sperimentata da Gorbaciov a Stavropol) secondo cui il principale partner europeo della Russia, ora riunita ad alcuni ex membri dell'Unione Sovietica nel fragile sistema denominato CSI, sarebbe stato la

---

<sup>46</sup> Intermediate-Range Nuclear Forces, concluso nel 1987.

<sup>47</sup> Mammarella G. - Cacace P., *La politica estera dell'Italia. Dallo stato unitario ai giorni nostri*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2008, p.249.

<sup>48</sup> L'Italia fu uno dei primi Paesi occidentali a istituire delle joint venture con l'URSS.

<sup>49</sup> Con l'Accordo di Belaveža l'8 dicembre 1991 il leader russo (Eltsin), quello ucraino (Kravčuk) e quello bielorusso (Šuškevič) si definì la fine dell'esistenza dell'Unione Sovietica e la nascita della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI). Con i Protocolli di Alma Ata del 21 dicembre 1991 Moldavia, Azerbaigian, Armenia, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Turkmenistan e Uzbekistan prendevano atto della fine dell'Unione Sovietica come definito nell'Accordo di Belaveža e partecipavano alla fondazione della CSI. Le tre repubbliche baltiche di Estonia, Lettonia e Lituania, che pur avevano fatto parte dell'Unione Sovietica, decisero di non aderire alla CSI.

Germania unificata prese sempre maggiore vigore<sup>50</sup>.

La disgregazione dell'Unione Sovietica modificò radicalmente la geografia europea, la fine dell'esistenza del blocco comunista portò progressivamente alla totale indipendenza di tutti i Paesi che avevano fatto parte del Patto di Varsavia. Nel 1989 prese slancio il processo con cui la Polonia, l'Ungheria, la Cecoslovacchia e la Repubblica Federale Tedesca avrebbero preso le distanze da Mosca<sup>51</sup>. L'Italia si dimostrò attenta alle nuove realtà che si stanno formando in Europa orientale, infatti per prima si accordò con Ungheria e Cecoslovacchia per l'abolizione di visti turistici, e nel 1990 ricevette a Roma il primo ministro ungherese Antall e il presidente polacco Walesa (che prima aveva visitato il Papa)<sup>52</sup>.

La unificazione della Germania divenne il tema centrale su cui definire i futuri equilibri europei. La posizione italiana riguardo alla unificazione della Germania era, al di là della celebre battuta di Andreotti<sup>53</sup>, di attesa e preoccupazione. Benché i contorni del processo di unificazione non fossero immediatamente evidenti, il governo italiano comprendeva fino in fondo la portata rivoluzionaria di tale evento per gli equilibri europei e mondiali. La caduta del muro di Berlino nella notte del 9 novembre 1989 segnava la velocità del processo di disgregazione del blocco sovietico e spianava la strada alle speranze tedesche-occidentali di unificazione. Le titubanze italiane vennero superate solo in virtù della convinzione che il processo innescatosi in Germania fosse, di fatto, inarrestabile. Nel febbraio 1990 l'Italia tentò di condizionare il processo definendo alcune condizioni grazie alle quali la unificazione sarebbe avvenuta in modo soddisfacente<sup>54</sup>.

Tuttavia la proposta italiana si rivelava troppo prudente e velleitaria a fronte di una Germania

---

<sup>50</sup> Ferraris L. V. (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1996, p.375.

<sup>51</sup> Per un inquadramento generale del periodo: Di Nolfo E., *Storia delle relazioni internazionali: dal 1918 ai giorni nostri*, Roma, Laterza, 2008, p.1330.; Duroselle J.B., *Storia diplomatica dal 1919 ai giorni nostri*, Milano, Led, 1998.; Garthoff R.L., *The great transition. American-Soviet relations and the end of the cold war*, Washington, The Brooking Institution, 1994.; Maier C., *Il crollo. La crisi del comunismo e la fine della Germania Est*, Bologna, Il Mulino, 1999.; Kennedy P., *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Milano, Garzanti, 2011.; Clark I., *The post cold war order: the spoils of peace*, Oxford, Oxford University Press, 2001.; Ash T.G., *Storia del presente. Dalla caduta del muro alle guerre nei Balcani*, Milano, Mondadori, 2001.

<sup>52</sup> Ferraris L. V. (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1996, pp.432-433.

<sup>53</sup> Nel settembre 1984 Andreotti venne invitato a parlare alla Festa dell'Unità in qualità di Ministro degli Esteri. Il giorno dopo la stampa riferì che, in seguito al dibattito, Andreotti aveva scherzato affermando di amare la Germania al punto tale da preferirne due. L'episodio, per quanto frivolo, venne accolto con grande serietà da Bonn che convocò l'ambasciatore italiano Ferraris per presentargli le proteste del governo tedesco. Nonostante il tentativo di Craxi di intervenire con una lettera che confermava l'amicizia italiana, il Ministro degli Esteri tedesco Genscher ribadì nei giorni successivi pubblicamente la condanna alle esternazioni di Andreotti.

<sup>54</sup> Le condizioni poste dall'Italia erano: 1) accettazione principi di Helsinki in merito ai confini esterni della Germania riunificata; 2) libere elezioni in Germania orientale riguardanti la unificazione; 3) processo di lungo periodo inserito in processo di avvicinamento tra Europa occidentale e Europa orientale; 4) appoggio ai negoziati sulla riduzione degli armamenti e convocazione di una nuova conferenza di Helsinki.

che intendeva risolvere la questione in tempi brevi e coinvolgendo il minor numero possibile di Paesi. L'Italia venne quindi esclusa dai negoziati sul futuro della Germania che si svolsero secondo la formula “due più quattro”, cioè tra le due superpotenze, la Francia e la Gran Bretagna oltre alle due “Germanie”. Quando, in occasione del Consiglio Atlantico di Ottawa, De Michelis protestò per l’istituzione del “due più quattro” sostenendo la necessità di allargare il gruppo di Stati coinvolti, Genscher gli rispose “you’re not part of the game”<sup>55</sup>.

Nel marzo seguente iniziarono gli incontri secondo la formula già descritta, e il 18 dello stesso mese si tennero le prime libere elezioni in Germania Orientale in cui l’alleanza<sup>56</sup> che sosteneva l’ipotesi di una unificazione immediata ottenne una schiacciante vittoria. Il percorso verso la unificazione era ormai delineato. Il processo di unificazione guidato dal Cancelliere Kohl suscitò reazioni molto diverse: se per gli Stati Uniti si trattava sicuramente di una vittoria storica sul nemico sovietico, ormai allo stremo delle forze, la posizione dei Paesi europei invece era diversificata. La Gran Bretagna, e ancor di più la Francia, videro realizzarsi l’incubo della possibilità di una nuova egemonia tedesca sull’intero continente<sup>57</sup>. Kohl, ottenuto il consenso di un Gorbaciov ormai privo del potere necessario per una reale opposizione, al fine di modificare le posizioni di Mitterrand<sup>58</sup> decise di puntare sul ruolo della Comunità Europea come quadro all’interno del quale sviluppare il processo di unificazione, mettendo sul piatto l’economia tedesca, vero motore della Germania Ovest. L’accettazione francese dell’unificazione passò quindi dal sacrificio della moneta tedesca e dalla revisione delle politiche economiche all’interno di un progressivo sviluppo delle istituzioni comunitarie<sup>59</sup>.

La volontà che il processo di unificazione tedesco si sviluppasse all’interno della cornice europea provocò una straordinaria evoluzione delle istituzioni comunitarie. L’Italia tentò di partecipare in modo attivo a questo processo e di influenzare lo sviluppo dell’integrazione in maniera profonda fin dal vertice di Dublino dell’aprile 1990. L’obiettivo del governo Andreotti era costituito dall’avvio di due conferenze intergovernative parallele: una

---

<sup>55</sup> Varsori A., *L’Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna. Il Mulino, 2013, pp. 19-47.

<sup>56</sup> “Alleanza per la Germania”, composta anche dalla CDU per cui lo stesso Kohl aveva fatto campagna elettorale, formalmente in un Paese ancora straniero.

<sup>57</sup> Varsori A., *L’Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1998, pp.232-237.

<sup>58</sup> Sulla politica estera francese: Bozo F., *La France et l’OTAN. De la guerre froide au nouvel ordre européen*, Paris, Masson, 1991; Vaisse M., *La puissance ou l’influence? La France dans le monde depuis 1958*, Paris, Fayard, 2009. Più in particolare, su questi temi: Védrine H., *Les mondes de François Mitterrand. À l’Élysée 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996.

<sup>59</sup> Mammarella G. - Cacace P., *La politica estera dell’Italia. Dallo stato unitario ai giorni nostri*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2008, p.253.

finalizzata a dare impulso al progetto di mercato unico attraverso la prospettiva di una moneta unica (UEM Unione Economica Monetaria), l'altra tesa a rafforzare l'identità politica dell'organizzazione. Durante il semestre di presidenza italiano il governo riuscì nei due Consigli Europei tenuti a Roma<sup>60</sup> a dare avvio ad entrambi i progetti.

Sul tema dell'integrazione politica l'Italia intendeva rafforzare la sovranazionalità dell'organizzazione<sup>61</sup>, soprattutto attraverso il rafforzamento del ruolo del Parlamento. Sul tema della politica estera e della difesa comune invece l'Italia sosteneva, insieme alla Gran Bretagna, la necessità di ribadire il legame tra Comunità e Alleanza Atlantica. Entrambe queste posizioni erano influenzate anche del timore italiano che si potesse formare una leadership franco-tedesca troppo accentuata. Sul piano economico invece il timore di essere relegata ad un ruolo secondario negli equilibri economici continentali era bilanciata dall'opportunità di accedere ad un mercato comune ricco ed efficiente.

Durante i lunghi negoziati la posizione italiana fu di partecipare alla costruzione della Unione Economica Monetaria, ma tentando di stabilire tempi e condizioni il più possibile favorevoli. Potendo contare sulla preparazione e sul prestigio di personalità come Carlo Azeglio Ciampi<sup>62</sup> e Guido Carli<sup>63</sup>, l'Italia seppe influire notevolmente sui parametri di convergenza, ottenendo in particolare alcune concessioni in merito ai requisiti sul controllo del debito pubblico e sulla tempistica per soddisfare i criteri del trattato<sup>64</sup>. Nel dicembre 1991 il Consiglio Europeo di Maastricht formalizzò l'accordo che sarebbe stato siglato il 7 febbraio 1992<sup>65</sup>.

Gli sconvolgimenti internazionali impedirono invece all'Italia di proseguire nella propria politica mediterranea di mediazione e di vicinanza ai popoli arabi. Gli sforzi di Craxi e Andreotti in questa regione furono, in continuità con quanto fatto in passato, tesi ad accreditare l'Italia come partner principale dei Paesi arabi. L'Italia cercava di mantenere le

---

<sup>60</sup> Il primo straordinario nell'ottobre, il secondo nel dicembre.

<sup>61</sup> Andreotti G., "Tre anni di politica estera". In *Affari Esteri*, N.95, 1992, p.441.

<sup>62</sup> Governatore della Banca d'Italia dal 1979 al 1993.

<sup>63</sup> Economista e Senatore della Democrazia Cristiana dal 1983, nei governi Andreotti VI e Andreotti VII occupò il ruolo di Ministro del Tesoro.

<sup>64</sup> I cinque parametri di convergenza sono: 1) Rapporto deficit/PIL inferiore o uguale al 3%; 2) Rapporto debito pubblico/PIL inferiore o uguale al 60%; 3) Tasso di inflazione non superiore di più dell'1,5% della media dei tre Paesi più virtuosi; 4) Tasso di interesse a lungo termine non superiore al 2% del tasso medio dei tre Paesi più virtuosi; 5) Permanenza negli ultimi due anni all'interno della banda stretta dello SME. Dal 1990 al 1994 sarebbe stato liberalizzato il mercato dei capitali, dal 1994 sarebbe nato l'Istituto Monetario Europeo che avrebbe controllato il rispetto dei parametri di convergenza. Dal 1997 (o 1999) sarebbe nata la Banca Centrale Europea che avrebbe guidato il passaggio alla moneta unica. Durante le negoziazioni l'Italia aveva ottenuto un alleggerimento del secondo requisito, quello che presentava maggiori problemi visto lo stato della finanza italiana. Per l'Italia infatti era previsto che il rapporto debito pubblico/PIL avrebbe dovuto tendere verso il 60%. Inoltre i cinque parametri non rientravano nel testo del Trattato, ciò avrebbe permesso una rinegoziazione che non avrebbe invalidato l'accordo generale.

<sup>65</sup> Varsori A., *La Cenerentola d'Europa. L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp.361-370.

proprie posizioni di vantaggio attraverso una diplomazia flessibile finalizzata a ritardare, e se possibile evitare, scontri nella regione mostrando grande interesse e vicinanza alle rivendicazioni arabe, palestinesi *in primis*<sup>66</sup>. La regione mediterranea era tuttavia diventata uno dei punti centrali dei nuovi equilibri mondiali, ed in questo contesto per l'Italia era sempre più difficile mantenere il proprio ruolo e le proprie linee di azione autonoma<sup>67</sup>. Le difficoltà italiane in questa area possono essere riassunte dalle evoluzioni di due scenari collegati: quello del conflitto israelo-palestinese, e quello del Golfo.

Per quanto riguarda il primo scenario l'Italia si spese inutilmente nel tentativo di incidere sull'avvio di un dialogo finalizzato alla costruzione di un processo di pace tra Israele e OLP<sup>68</sup>. Di fronte all'esplosione della prima *Intifada* nella città di Jabalya, alla diffusione della rivolta (a Gaza, in Cisgiordania ed a Gerusalemme est) ed alla reazione israeliana la linea del governo rimaneva quella, ormai radicata, della ricerca di una soluzione politica globale che riconoscesse i diritti basilari del popolo palestinese attraverso il dialogo con Israele.

Fino all'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq di Saddam Hussein il governo italiano sostenne le rivendicazioni palestinesi e riconobbe Arafat e l'OLP come gli unici interlocutori credibili e rappresentativi, tentando inoltre di portare l'Europa sulle medesime posizioni. Il filo arabismo italiano però era basato su due presupposti essenziali, il rispetto della posizioni della comunità internazionale (Nazioni Unite) e degli Stati Uniti, e la soluzione pacifica e diplomatica<sup>69</sup>.

Nel 1987 le pressioni degli Stati Uniti convinsero il Governo italiano a partecipare, senza grande convinzione per la verità, ad una operazione di sminamento e di tutela del traffico delle navi mercantili nel Golfo Persico, minacciato dalla guerra tra l'Iran e l'Iraq. Andreotti sperava che partecipando a questa operazione l'Italia potesse ottenere un rilevante successo politico, ma anche di immagine internazionale, come avvenuto con l'intervento in Libano nel biennio 1982-1983. Tuttavia le aspettative di Andreotti vennero deluse dalla scarsa rilevanza mediatica che fu riservata all'operazione; si svilupparono inoltre intorno a questo intervento una serie di polemiche interne e internazionali che ne segnarono lo scarso successo<sup>70</sup>.

La prima prova per l'Italia nel nuovo contesto internazionale avvenne con l'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq di Saddam Hussein il 2 agosto 1990. L'immediato intervento

---

<sup>66</sup> Riccardi L., *L'ultima politica estera. L'Italia e il Medio Oriente alla fine della prima Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014.

<sup>67</sup> Romano S., *Guida alla politica estera italiana*, Milano, Rizzoli, 1993, p.188.

<sup>68</sup> Organizzazione per la Liberazione della Palestina, guidata da Arafat.

<sup>69</sup> Riccardi L., *L'ultima politica estera. L'Italia e il Medio Oriente alla fine della prima Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014, p.273.

<sup>70</sup> Mammarella G. - Cacace P., *La politica estera dell'Italia. Dallo stato unitario ai giorni nostri*, Bari, Editori Laterza, 2008, p.252.

dimostrava quanto il controllo degli Stati Uniti nell'area mediorientale e mediterranea fosse divenuto preponderante. L'egemonia che Washington aveva sempre perseguito verso il bacino mediterraneo sembrava, anche in virtù delle prospettive di pace che sembravano aprirsi riguardo al conflitto israelo-palestinese, realizzata<sup>71</sup>. L'Italia già dal 18 agosto mise a disposizione la base militare di Sigonella per i militari americani, e inviò tre navi da guerra per dare attuazione alla risoluzione delle Nazioni Unite che imponeva l'embargo verso l'Iraq. Il Parlamento autorizzò la partecipazione delle forze militari italiane all'intervento militare *Desert Storm* guidato dagli USA, ma a cui partecipava una vasta coalizione internazionale. L'intervento terrestre si risolse in pochi giorni, dal 24 al 28 febbraio 1991. La partecipazione italiana fu difesa da Andreotti, il quale sostenne che non vi fosse nessuno spazio per una mediazione o una soluzione diplomatica, tuttavia il contributo italiano in termini militari era stato molto circoscritto, quasi simbolico<sup>72</sup>. L'impegno politico e militare italiano risultò quindi molto limitato, e l'azione del governo apparve piuttosto incerta e contraddittoria. Quando il 28 febbraio 1991, finite le operazioni militari, il Presidente degli Stati Uniti George H. W. Bush ricevette alla Casa Bianca i Ministri degli Esteri dei principali alleati europei (Gran Bretagna, Francia e Germania), De Michelis non fu invitato<sup>73</sup>. L'importanza politica italiana nell'area, che in effetti era stata piuttosto incoerente e oscillante, venne così fortemente ridimensionata<sup>74</sup>.

Ad aggravare per l'Italia le conseguenze della crisi del Golfo vi era inoltre la circostanza che l'OLP di Arafat aveva sostenuto durante tutta la crisi Saddam Hussein e le azioni irachene, inimicandosi così non solo molti degli altri Paesi arabi, ma anche gran parte della comunità internazionale. La politica italiana verso il Medio Oriente, per quanto avesse espresso importanti punti di originalità e innovazione, non aveva mai preteso di essere alternativa o contraria a quella degli Stati Uniti. L'evoluzione delle crisi mediorientali tra il 1987 ed il 1991 aveva posto però l'Italia di fronte alla scelta tra la fedeltà alle Nazioni Unite e agli Stati Uniti, sempre più indispensabili per il controllo di quell'area geografica, ed il tradizionale sostegno

---

<sup>71</sup> Di Nolfo E., *Storia delle relazioni internazionali, dal 1918 ai giorni nostri*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p.1361.

<sup>72</sup> Ciò era dovuto ai forti contrasti interni riguardanti l'opportunità di una operazione militare: il PCI si schierava apertamente contro l'intervento, considerandolo un'azione di puro imperialismo americano, ma anche dentro la Democrazia Cristiana vi erano pareri discordanti. All'interno della DC esistevano infatti posizioni diverse, si temeva un eccessivo aumento dell'influenza americana nell'area e si pensava che partecipare a questa azione militare avrebbe pregiudicato le posizioni di vantaggio che l'Italia aveva guadagnato verso i paesi arabi. Inoltre la Santa Sede si pronunciò in senso contrario all'intervento, dichiarando di preferire una soluzione diplomatica. La stessa opinione pubblica italiana, influenzata sia dalle posizioni comuniste che da quelle del Vaticano, si mostrava poco favorevole all'intervento.

<sup>73</sup> Ferraris L. V. (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1996, p.419.

<sup>74</sup> Varsori A., *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna. Il Mulino, 2013, pp. 47-95.

alle rivendicazioni palestinesi ed alle posizioni arabe. Questo processo finì per relegare l'Italia ad una posizione sempre più secondaria nello scenario mediorientale, poiché lo spazio per un'azione autonoma si riduceva, e con esso si riduceva il valore della presenza italiana<sup>75</sup>.

In questi anni con la fine della Guerra Fredda il sistema delle relazioni internazionali mutava la propria struttura. La fase 1989-1991 può essere considerata un momento di profonda cesura nella storia delle relazioni internazionali, e l'Italia veniva investita completamente da questo cambiamento rivoluzionario che nessuno aveva saputo prevedere<sup>76</sup>. Venendo meno l'equilibrio delle due superpotenze venivano a mancare i punti di riferimento internazionali con i quali l'Italia si era orientata e sulla base dei quali era riuscita a garantirsi stabilità, protezione, ma anche spazi politici autonomi. L'incertezza che si sostituiva all'ordine bipolare era tuttavia mitigata dalla permanenza di vincoli di dipendenza e di interdipendenza nei confronti delle organizzazioni internazionali, globali e regionali (Nazioni Unite, Alleanza Atlantica, Comunità Europea), di cui l'Italia era parte. Nella classe politica italiana le preoccupazioni prevalevano sulle speranze, forse a causa della natura stessa del sistema politico italiano che nel contesto della guerra fredda si era formato e consolidato.

## **I.II I rapporti tra l'Italia e la Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia**

### *Dallo scontro alla normalizzazione*

Durante la Seconda Guerra Mondiale il movimento comunista partigiano guidato da Tito (Josip Broz) fu considerato dagli alleati l'unica organizzazione presente nella regione in grado di combattere con efficacia le forze dell'Asse. Per quanto le ideologie fossero contrastanti, gli Stati Uniti e la Gran Bretagna si impegnarono a fornire al movimento di liberazione armi e risorse, anche in virtù della convinzione di Churchill che la Gran Bretagna potesse avere un ruolo importante una volta terminata la guerra<sup>77</sup>. Nonostante la presenza numerica di serbi fosse preponderante, Tito era riuscito a reclutare partigiani in tutta la Jugoslavia occupata dalle forze nazi-fasciste. Già il 26 novembre 1942 aveva dato vita al Consiglio Antifascista di Liberazione della Jugoslavia, e il 29 novembre dell'anno successivo aveva costituito un governo provvisorio a Jajce<sup>78</sup>. Il movimento partigiano, benché guidato da un gruppo

---

<sup>75</sup> Riccardi L., *L'ultima politica estera. L'Italia e il Medio Oriente alla fine della prima Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014, pp.271-279.

<sup>76</sup> Intervista Amb. Vento.

<sup>77</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.18.

<sup>78</sup> Hosch E., *Storia dei Balcani*, Bologna, Il Mulino, 2004.

dirigente di modeste dimensioni, seppe diffondersi e radicarsi profondamente nel Paese. Il modello politico ed ideologico dei partigiani jugoslavi era costituito dall'Unione Sovietica: dopo la conclusione del conflitto Tito riuscì ad estromettere dal potere, anche in virtù dei risultati elettorali, le altre forze politiche che avevano preso parte alla formazione di un Fronte Popolare, mettendole in seguito fuori legge. Al termine del conflitto la Jugoslavia venne guidata verso un sistema politico ed economico socialista, nel quale il Partito Comunista Jugoslavo<sup>79</sup> (PCJ) assunse un ruolo egemone e Tito si consolidò come leader indiscusso del partito e del Paese<sup>80</sup>.

Dopo la seconda guerra mondiale l'Italia non ebbe fino al 1947, non solo formalmente, una capacità internazionale. Solo dopo la ratifica del trattato di pace da parte dell'Assemblea Costituente italiana il 31 luglio 1947 l'Italia ritornò a condurre, seppur sotto pesanti condizionamenti, una politica estera. Proprio la questione della mancata soluzione dei rapporti tra Italia e Jugoslavia, con particolare riferimento alla questione di Trieste, costituiva uno dei principali nodi irrisolti dell'Italia nel contesto internazionale della guerra fredda<sup>81</sup>. Nei rapporti tra Roma e Belgrado al termine del conflitto all'eredità della contrapposizione militare appena terminata si aggiungeva il contrasto ideologico tra l'Italia repubblicana e filooccidentale e la Jugoslavia socialista e filosovietica. I gravissimi episodi di violazione delle più basilari norme di diritto internazionale e le violenze perpetrate ai danni della popolazione civile acuirono i risentimenti e le ostilità tra i due Paesi. Nelle trattative precedenti al Trattato di pace mentre la Jugoslavia, sostenuta dall'Unione Sovietica, spingeva per il riconoscimento della situazione creatasi sul terreno, l'Italia cercava di far riconoscere un confine più attento alla distribuzione etnica della popolazione<sup>82</sup>. Nel Trattato di pace si stabiliva che l'Italia avrebbe perduto la gran parte del territorio conteso, mentre Trieste e altre aree costiere, al momento occupate dalle forze alleate, sarebbero passate sotto amministrazione internazionale del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e avrebbero formato il Territorio Libero di Trieste (TLT). Tuttavia, come anticipato, nel caso dei rapporti con la Jugoslavia la conclusione del Trattato di pace non corrispose ad una normalizzazione dei rapporti.

Nel contesto bipolare la mancata soluzione della questione triestina andava a costituire un fronte aperto fra le due superpotenze all'interno di una regione in cui molti equilibri erano in

---

<sup>79</sup> Il Partito Comunista Jugoslavo (Komunistička partija Jugoslavije/Комунистичка партија Југославије - КПЈ) è anche detto Lega dei Comunisti Jugoslavi (Savez komunista Jugoslavije/Савез комуниста Југославије – SKJ).

<sup>80</sup> Bianchini S. in Spanò R. (a cura di), *Jugoslavia e Balcani: una bomba in Europa*, Milano, Franco Angeli, 1992, p.25.

<sup>81</sup> Di Nolfo E., *La politica estera italiana tra indipendenza e integrazione*. In: Giovagnoli A. - Pons S., *Tra guerra fredda e distensione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, p.18.

<sup>82</sup> Bacchetti F., "Italia e Jugoslavia". In *Affari Esteri*, N.93, 1992, p.66.

discussione<sup>83</sup>. Principalmente per tale ragione le potenze occidentali ritennero in seguito imprudente, visti anche i frequenti sconfinamenti e le continue provocazioni dell'esercito jugoslavo, ritirare le loro forze armate dalla regione in vista di un rischioso affidamento alle nascenti Nazioni Unite, in cui l'Unione Sovietica avrebbe sicuramente fatto sentire la propria voce. Con l'escamotage di condizionare la nomina del governatore del TLT ad una irrealizzabile trattativa bilaterale tra Roma e Belgrado, gli Stati Uniti bloccarono il processo di implementazione degli accordi di pace, congelando sostanzialmente la situazione.

Nel 1948 tuttavia due eventi, non collegati direttamente, contribuirono all'evoluzione della questione triestina. Da un lato gli Alleati, in vista del confronto elettorale italiano del 1948 che si annunciava combattuto, decisero di soccorrere le forze politiche filooccidentali offrendo una sponda proprio su questo tema, profondamente sentito dall'elettorato italiano. Il 20 marzo 1948 con una dichiarazione tripartita Francia, Gran Bretagna e Stati Uniti si impegnarono a riportare il TLT sotto sovranità italiana attraverso una revisione del Trattato di pace. Contemporaneamente dall'altra parte dell'Adriatico si consumava la rottura dei rapporti tra la Jugoslavia e l'Unione Sovietica. Nel 1948 si consumò infatti l'allontanamento di Belgrado dall'Unione Sovietica, formalizzato dall'espulsione del 28 giugno con la Risoluzione di Bucarest del Partito Comunista Jugoslavo dal COMINFORM, l'organismo di consultazione fra i partiti comunisti di governo al potere in Europa orientale<sup>84</sup> creato da Stalin l'anno precedente. Questa espulsione rivelava un conflitto mai sopito tra Stalin e Tito, il primo intendeva coinvolgere la Jugoslavia nel sistema di potere europeo sovietico al pari degli altri Paesi satelliti, il secondo rivendicava una autonomia nazionale dei comunisti jugoslavi. La divisione era motivata anche dalla consapevolezza di Tito e dei partigiani jugoslavi che la liberazione del paese fosse avvenuta sostanzialmente in modo autonomo. La straordinaria diffusione del movimento di liberazione dava al PCJ la consapevolezza di essere in grado di gestire la federazione jugoslava indipendentemente dalla volontà di Mosca.

La rottura con Stalin permise alla Jugoslavia di guadagnare una posizione internazionale di collaborazione con entrambi i blocchi<sup>85</sup>. L'alleanza occidentale poteva sfruttare la prima frattura venutasi a creare nel blocco sovietico, sia nel tentativo di favorire uno scontro intestino, sia per allontanare verso est la linea di confronto in Europa tra le due

---

<sup>83</sup> Bianchini S., *I mutevoli assetti balcanici e la contesa italo-jugoslava (1948-1956)*. In Galeazzi M. (a cura di), *Roma-Belgrado. Gli anni della guerra fredda*, Ravenna, Longo Editore, 1995.

<sup>84</sup> Partecipavano al COMINFORM, invitati in via straordinaria, anche i due maggiori partiti comunisti dell'Europa occidentale, quello italiano e quello francese.

<sup>85</sup> Gallagher T., *Outcast Europe: The Balkans, 1789-1989. From the Ottomans to Milosevic*, Londra, Routledge, 2001, pp.173-174.

superpotenze<sup>86</sup>. La Jugoslavia si posizionò quindi tra i due blocchi, era governata da un partito comunista che però era, in particolare dal 1953 con il Trattato dei Paesi Balcanici, anche collegato con la NATO. Tito ottenne massicci finanziamenti economici e tecnologici dall'occidente collaborando alla creazione di uno spazio di sicurezza sul Mare Adriatico e, allo stesso tempo, coltivò importanti rapporti con i paesi del Patto di Varsavia (URSS esclusa)<sup>87</sup>. La Jugoslavia riuscì quindi, soprattutto quando la morte di Stalin sembrò attenuare il rischio di una qualche forma di intervento diretto sovietico, a sfruttare alcuni benefici derivanti dalla collaborazione con entrambi i blocchi, costituendo un ponte tra questi due mondi e perseguendo una efficace politica estera autonoma. Riuscì inoltre ad ottenere risultati e riconoscimenti internazionali di grande prestigio come la guida del movimento dei Paesi non allineati.

All'interno della Jugoslavia Tito istituì un regime che si differenziava dagli altri Paesi comunisti dell'Europa orientale per un maggior grado di apertura culturale ed economica. La “via jugoslava al socialismo” vedeva comunque l'industrializzazione e la modernizzazione come due principi economici essenziali, ma ambiva a coniugarli con una maggiore libertà economica e con una maggiore interdipendenza col mondo occidentale<sup>88</sup>. In Jugoslavia, rispetto ai paesi del blocco sovietico, si godeva anche di una libertà politica, culturale e religiosa maggiore, e anche di una più accentuata apertura al mondo esterno. Dal punto di vista economico la Jugoslavia univa alcuni elementi del sistema di libero mercato al sistema di pianificazione dei Paesi comunisti, attraverso un insieme di accordi tra settore pubblico e imprese private. La posizione internazionale acquisita permise alla Jugoslavia di ottenere importanti aiuti finanziari e prestiti dall'estero; era tuttavia presente una forte componente di decentramento economico che, nonostante la presenza capillare dei membri del Partito Comunista, finiva con il disperdere molte risorse e favorire sprechi ed inefficienze<sup>89</sup>.

Negli stessi anni in cui si allontanava dall'Unione Sovietica, il governo di Belgrado avviò una consistente opera di “jugoslavizzazione”, principalmente attraverso la continua ed efficace penetrazione e ramificazione del Partito Comunista Jugoslavo su tutto il territorio, favorite dal carisma e dalla popolarità di cui Tito godeva presso la popolazione. Anche l'esercito, erede del movimento partigiano e inizialmente utilizzato per eliminare gli avversari politici, divenne un

---

<sup>86</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.21.

<sup>87</sup> Arbitrio R., *Il conflitto etnico. Dinamiche sociali e strategie di intervento: il caso della ex-Jugoslavia*, Milano, Franco Angeli, 1998, p.136.

<sup>88</sup> Dell'Agnese E.–Squarcina E., *Geopolitiche dei Balcani. Luoghi, narrazioni, percorsi*, Milano, Edizioni UNICOPLI, 200, p.74.

<sup>89</sup> Bianchini S. in Guazzone L. (a cura di). *L'Europa degli anni novanta I. La geopolitica del cambiamento*, Roma, FrancoAngeli, 1991, p.173.

solido appoggio per il governo jugoslavo. Diviso in una organizzazione federale (JNA) e in altre nazionali di difesa territoriale l'esercito jugoslavo, chiamato Armata Popolare, fu uno dei mezzi principali con cui Tito tentò di unire il Paese, anche se con scarso successo, vista la predominanza numerica dei serbi e degli abitanti delle altre regioni più povere<sup>90</sup>.

L'idea di una unione di tutti i popoli jugoslavi sotto lo stesso Stato aveva radici lontane<sup>91</sup>: secondo Tito in una situazione di particolare intreccio etnico e religioso la forma di stato federativa era l'unica possibile soluzione utile a contenere le diverse spinte nazionalistiche<sup>92</sup>. Il principio che guidò la divisione interna della Jugoslavia in Repubbliche da parte del Partito Comunista fu quello di riconoscere le diversità etniche del Paese mantenendo le divisioni territoriali tradizionali. Il processo di definizione dei confini nazionali tuttavia non riuscì efficacemente a sedare le rivendicazioni e le spinte centrifughe interne alla federazione. Se in Slovenia la composizione etnica era abbastanza omogenea, all'interno della Croazia venne riconosciuta la presenza di una minoranza serba a cui venne conferito lo *status* di nazione costitutiva. La Bosnia venne riconosciuta come una delle Repubbliche della Federazione, creando forti attriti tra la comunità serba, quella croata e quella musulmana, ognuna delle quali convinta del proprio diritto di essere sovrana nell'intera regione, o almeno nella propria parte. La Serbia invece venne privata della Macedonia, conquistata militarmente durante le guerre balcaniche del 1913, che veniva riconosciuta come Repubblica autonoma al pari del Montenegro che era divenuto parte integrante della Serbia nel 1918. La Serbia vedeva inoltre limitare la propria sovranità con la costituzione delle Province Autonome del Kosovo a sud, e della Vojvodina a nord. Entrambe queste province erano considerate dai serbi come parte integrante del proprio territorio nazionale<sup>93</sup>.

Mentre da un lato si riconosceva l'esistenza di diverse repubbliche, con l'ideologia della "fratellanza ed unità"<sup>94</sup> si tentava di celare le numerose contraddizioni ed i rancori presenti tra le diverse etnie sulla base della convinzione che in nome dell'internazionalismo proletario sarebbero state sconfitte le storiche rivalità nazionali<sup>95</sup>. La centralizzazione politica ed economica tendeva però a favorire la Serbia, che manteneva un ruolo politico e militare preminente; tutte le risorse federali venivano ad esempio concentrate a Belgrado, per poi essere ridistribuite. La centralizzazione politica, militare ed economica, pensata per bilanciare

---

<sup>90</sup> Bianchini S. in Spanò R. (a cura di), *Jugoslavia e Balcani: una bomba in Europa*, Milano, Franco Angeli, 1992, p.27.

<sup>91</sup> Franzinetti G., *I Balcani 1878-2001*, Roma, Carocci Editore, 2001, p. 91.

<sup>92</sup> Zarrilli L. in Dell'Agnese E.-Squarcina E., *Geopolitiche dei Balcani. Luoghi, narrazioni, percorsi*, Milano, Edizioni UNICOPLI, 2002, p.75.

<sup>93</sup> Pirjevec J., *Serbi, croati, sloveni. Storia di tre nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1995, p.60.

<sup>94</sup> In serbocroato *Bratstvo i jedinstvo*.

<sup>95</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.23.

il malcontento dei serbi che vedevano infrangersi il sogno nazionalista della “Grande Serbia” a causa dei mutamenti territoriali, creava però forti malcontenti nei paesi economicamente più sviluppati del nord della Federazione: Croazia e Slovenia<sup>96</sup>. Il bilanciamento tra le speranze di unitarismo serbo e la volontà di autonomismo delle altre Repubbliche si risolse quindi nel compromesso di una Federazione Jugoslava socialista, autogestita, e divisa in sei Repubbliche Autonome (Serbia, Croazia, Slovenia, Bosnia, Montenegro e Macedonia) e due Province Autonome (Kosovo e Vojvodina), ma centralizzata politicamente, soprattutto nella figura di Tito. A tal proposito un vecchio adagio jugoslavo recita “Sei Stati, Cinque nazioni, quattro lingue, tre religioni, due alfabeti e un solo Tito”.

Con l’allontanamento della Jugoslavia dal COMINFORM con le accuse di “deviazionismo” e di “autonomismo”, e con le conseguenti sanzioni comminate da parte di tutti i membri del blocco sovietico, la Jugoslavia si era avvicinata all’occidente, felice della nascita di uno Stato cuscinetto. Con l’avvicinamento della Jugoslavia al blocco occidentale gli Stati Uniti divenivano l’unico arbitro della contesa italo-jugoslava, con tutto l’interesse a ricomporre la situazione conflittuale venutasi a creare. Proprio su pressione americana, dal 1951 al 1953 Italia e Jugoslavia condussero un negoziato bilaterale che si concluse però senza che fosse trovata una soluzione condivisa. In seguito a questo fallimento il governo americano e quello inglese decisero di tagliare il nodo gordiano annunciando che i loro militari avrebbero lasciato la zona A che sarebbe passata sotto sovranità italiana. Alle proteste diplomatiche Belgrado aggiunse la minaccia di occupare militarmente Trieste in caso di spostamenti militari italiani. Per gettare acqua sulla situazione incandescente venutasi a creare, Washington decise di tornare sui suoi passi avviando contatti paralleli e contemporanei con entrambe le parti in causa<sup>97</sup>. Attraverso queste trattative Italia e Jugoslavia si accordarono per una soluzione della questione di Trieste, formalizzata con il Memorandum di Londra dell’ottobre 1954, in cui si prendeva atto dell’impossibilità di ottemperare alle clausole del Trattato di pace, si ritiravano le forze militari di occupazione e si assegnava all’Italia la Zona A e alla Jugoslavia la Zona B. Con il Memorandum la questione veniva conclusa *de facto*, anche se non in termini di diritto ed anche se la questione delle minoranze rimaneva, almeno parzialmente, ancora irrisolta<sup>98</sup>.

Alla conclusione del Memorandum seguì una lenta normalizzazione dei rapporti, sostenuta soprattutto dalle necessità dei settori economici e commerciali. Dal 1955 l’Italia divenne il

---

<sup>96</sup> Arbitrio R., *Il conflitto etnico. Dinamiche sociali e strategie di intervento: il caso della ex-Jugoslavia*, Milano, Franco Angeli, 1998, p.132.

<sup>97</sup> Bucarelli M., *La questione jugoslava nella politica estera dell’Italia repubblicana (1945-1999)*, Roma, Aracne, 2008, p.30.

<sup>98</sup> Al Memorandum di Londra era aggiunto un Protocollo relativo al trattamento della minoranza slovena.

terzo esportatore nei confronti della Jugoslavia (dopo Stati Uniti e Germania Occidentale) ed il primo importatore. Grazie anche a due accordi conclusi nel 1955 e nel 1962 i rapporti economici e commerciali continuarono negli anni successivi ad intensificarsi<sup>99</sup>. Soprattutto per questa ragione una pari intensificazione del dialogo politico sembrava sempre più necessaria<sup>100</sup>. Passando anche per la ripresa dei contatti tra Jugoslavia e Vaticano avvenuta nel 1956, la collaborazione italo-jugoslava si allargò anche a materie militari, l'Italia fu infatti uno dei Paesi NATO disposti a sostenere la Jugoslavia in un ipotetico attacco sovietico<sup>101</sup>. Nonostante la formazione di esecutivi di centro-sinistra in Italia permetteva l'entrata nell'area di Governo dei socialisti che guardavano con simpatia verso Belgrado, le relazioni tra i due Paesi rimanevano però di basso profilo, anche a causa della decisione italiana di accogliere basi militari americane ritenute pericolose da Belgrado.

Dal 1968, in seguito ai fatti di Cecoslovacchia. l'Italia giunse a garantire alla Jugoslavia la stabilità dei confini permettendo a Belgrado di concentrare le proprie forze ad est, nel timore di un intervento sovietico. Nello stesso periodo Aldo Moro<sup>102</sup> iniziò ad elaborare una strategia di politica internazionale che portava alla chiusura dei contenziosi storici in vista di una fine del sistema dei blocchi esterni ed interni al Paese che avrebbe permesso l'avvio di un dialogo costruttivo con l'est e con la sinistra italiana<sup>103</sup>. La normalizzazione dei rapporti, unita alla consapevolezza ormai diffusa tra molti esponenti politici italiani che la sistemazione del TLT definita col Memorandum di Londra fosse pressochè impossibile da modificare, rese possibile l'avvio di trattative per una definitiva soluzione delle controversie e per il miglioramento dei rapporti tra Italia e Jugoslavia. Nel 1969 prima Nenni in qualità di Ministro degli Esteri, poi il Presidente della Repubblica Saragat visitarono Belgrado. Nel 1971 Moro incontrò a Venezia i vertici jugoslavi, e nello stesso anno fu Tito a visitare l'Italia. Il ruolo internazionale giocato dalla Jugoslavia socialista, ma non allineata, era divenuto principalmente a causa della guerra fredda particolarmente importante anche per l'Italia che non solo vedeva spostare il fronte a est, ma poteva godere di un partner affidabile dall'altra parte dell'Adriatico. Il continuo dialogo tra Roma e Belgrado non portò ad un'alleanza militare definita come Tito avrebbe

---

<sup>99</sup> La Jugoslavia esportava in Italia principalmente legname, carbone, prodotti metalliferi e carne mentre l'Italia esportava materiali plastici, chimici, macchinari, componentistica e fibre artificiali e sintetiche.

<sup>100</sup> Ci furono visite dei Ministri degli Esteri, furono firmati accordi di collaborazione economica, scientifica e culturale. L'Italia inoltre concesse a Belgrado dei prestiti.

<sup>101</sup> Pirjevec J., *Il giorno di San Vito. Jugoslavia 1918-1992 storia di una tragedia*, Torino, Nuova Eri, 1993, p.120.

<sup>102</sup> Per alcuni riferimenti generali sulla politica di Moro: Lamaro E. (a cura di), *Discorsi parlamentari*, Roma, Camera dei Deputati, 1996.; Rossini G. (a cura di), *Scritti e discorsi*, Roma, Cinque lune, 1990.; Perfetti F. (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Firenze, Le lettere, 2011.

<sup>103</sup> Monzali L., *La questione jugoslava nella politica estera italiana dalla prima guerra ai Trattati di Osimo*. In Botta F.-Garzia I., *Europa Adriatica. Storia, relazioni, economia*, Bari, Laterza, 2004, p.56.

voluto, ma favorì il miglioramento generale delle relazioni tra i due Paesi. Le esigenze di normalizzazione dei rapporti reciproci ed il contesto internazionale rendevano per entrambi i Paesi motivi di convergenza più importanti e numerosi dei motivi di antagonismo.

In Jugoslavia l'ideologia comunista non riuscì a sopire i nazionalismi, che si cristallizzarono all'interno delle strutture dello Stato federale e del Partito Comunista Jugoslavo. Le divisioni etniche continuarono a prevalere attraverso la presenza di diversi gruppi di potere che guardavano alla crescita della propria Repubblica di provenienza come principale scopo. La Jugoslavia riuscì a resistere alle spinte centrifughe ed ai risentimenti etnici principalmente a causa del ruolo incontrastato di Tito<sup>104</sup>, che esercitava un potere sempre più centralizzato, e della possibilità di garantire a tutte le popolazioni, nonostante le notevoli contraddizioni ed inefficienze del sistema economico, un tenore di vita accettabile<sup>105</sup>. Di fronte alle pressioni ed alle rivendicazioni nazionaliste dei gruppi etnici Tito, secondo le indicazioni del collaboratore e ideologo Kardelj, varò nel 1974 una nuova Costituzione che conteneva elementi federali e confederali. Nel tentativo di mantenere sotto controllo i rancori etnici, in questa Costituzione veniva garantita maggiormente la tutela delle varie etnie e delle varie culture presenti nella Jugoslavia, conferendo una maggiore autonomia alle Repubbliche ed alle province e tentando inoltre di impedire che una nazione potesse divenire egemone<sup>106</sup>. Alle sei Repubbliche veniva riconosciuto il diritto alla secessione e all'autodeterminazione, insieme ad una serie di autonomie soprattutto relative al settore economico ed alla possibilità di ricorrere al diritto di veto sulle decisioni federali riguardanti temi di interesse comune a tutte le Repubbliche. L'effettivo potere serbo sulle due province veniva di fatto annullato; esse si sarebbero gestite autonomamente<sup>107</sup>. Il governo federale rimase il protagonista della politica estera, ma venne privato di importanti prerogative sia nel settore economico sia in quello della difesa. Tito venne nominato Presidente Federale a vita e venne istituito un meccanismo per il quale, una volta scomparso il dittatore, la presidenza sarebbe stata assunta secondo un principio di rotazione da un rappresentante di una delle Repubbliche o delle province autonome<sup>108</sup>. Tuttavia il delicato e complesso meccanismo di convivenza istituito con questa Costituzione non riuscì a placare le rivendicazioni né a neutralizzare le forze centrifughe<sup>109</sup>. I gruppi di

---

<sup>104</sup> Gallagher T., *Outcast Europe: The Balkans, 1789-1989. From the Ottomans to Milosevic*, Londra, Routledge, 2001, p.230.

<sup>105</sup> Arbitrio R., *Il conflitto etnico. Dinamiche sociali e strategie di intervento: il caso della ex-Jugoslavia*, Milano, Franco Angeli, 1998, p.133.

<sup>106</sup> Pirjevec J., *Serbi, croati, sloveni. Storia di tre nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1995, p.62.

<sup>107</sup> Trbovich A.S., *A legal geography of Yugoslavia's disintegration*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp.141-171.

<sup>108</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.26.

<sup>109</sup> Zarilli L. in Dell'Agnese – Squarcina E., *Geopolitiche dei Balcani. Luoghi, narrazioni, percorsi*, Milano,

potere interni al PCI difendevano sempre di più gli interessi nazionali particolaristici e l'esercito, nonostante i tentativi di “jugoslavizzazione”, rimaneva etnicamente molto definito (nel 1991 oltre il 70% dei militari era di origine etnica serbo-montenegrina)<sup>110</sup>. L'ordinamento costituzionale flessibile e multiforme ideato nel 1974 riuscì nell'immediato a gestire le rivendicazioni etniche, nonostante l'opposizione serba, ma non avrebbe potuto arrestare in via definitiva la crisi dello stato jugoslavo<sup>111</sup>.

### *Il Trattato di Osimo e la difficile successione di Tito*

La delicata situazione interna alla Jugoslavia rendeva comunque possibile e auspicabile la soluzione definitiva delle rivendicazioni rimaste sospese in merito a questioni specifiche come quella del TLT. Nel 1973 il Ministro degli Esteri Medici a Ragusa dichiarò che l'Italia intendeva risolvere le questioni pendenti tra i due Paesi e che la Jugoslavia godeva della piena fiducia del Governo italiano. Nonostante ciò, nel 1974 le tensioni tornarono ad acutizzarsi: in seguito ad un'esercitazione della NATO nel nord-est italiano, l'esercito jugoslavo sfilò tra le strade di Capodistria con intenti provocatori. Inoltre la Jugoslavia accettò, con amarezza della NATO, di offrire la costa adriatica alla flotta russa per riparazioni e servizi. Tuttavia queste tensioni si spensero senza andare a pregiudicare le trattative tra Italia e Jugoslavia in merito alla definitiva risoluzione del contenzioso del TLT. Nell'aprile 1975 l'Italia, sulla scia della conclusione degli Accordi di Helsinki<sup>112</sup>, ribadiva la volontà di rispettare il confine fissato con il Memorandum di Londra e dichiarava il proprio vitale interesse al mantenimento dell'unità e dell'integrità della Jugoslavia. Nonostante ciò, i negoziati per la conclusione del trattato si erano trascinati per molti mesi e si erano rivelati molto complessi, viste anche le ripercussioni interne per entrambi i Paesi<sup>113</sup>.

Il 10 novembre 1975 il Ministro degli Esteri Mariano Rumor firmò per l'Italia il Trattato di Osimo<sup>114</sup> con cui si chiudeva la questione del TLT ratificando ufficialmente le intese

---

Edizioni UNICOPLI, 2002, p.75.

<sup>110</sup> Franzinetti G., *I Balcani 1878-2001*, Roma, Carocci Editore, 2001, p. 91.

<sup>111</sup> Bianchini S. in Guazzone L. (a cura di). *L'Europa degli anni novanta I. La geopolitica del cambiamento*, Roma, FrancoAngeli, 1991, p.175.

<sup>112</sup> Atto finale della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa.

<sup>113</sup> Bucarelli M., *La questione jugoslava nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945-1999)*, Roma, Aracne, 2008, pp.45-76.

<sup>114</sup> Il Trattato di Osimo fu approvato il 17 dicembre 1976 dalla Camera dei Deputati (con una larga maggioranza comprendente anche il PCI) e ratificato il 14 marzo 1977. Nel Trattato si prevede la conclusione della disputa territoriale fissando il confine tra Italia e Jugoslavia con minimi aggiustamenti favorevoli all'Italia e si regola lo status giuridico delle minoranze (anche se con scarsa attenzione alla tutela delle minoranza italiana). Con accordi separati si avvia il rafforzamento della cooperazione economica e si decide il momento dell'entrata in vigore del trattato. Si prevedeva inoltre la creazione di una zona franca a Trieste, ma tale progetto non venne mai realizzato. ATRIO – Archivio dei Trattati Internazionali Online: BILYUG122, BILYUG123 e BILYUG124.

raggiunte nel 1954. La firma del Trattato di Osimo costituiva la coronazione del disegno elaborato da Aldo Moro di avviare la collaborazione con un Paese comunista non allineato che avrebbe potuto facilitare il dialogo tra i blocchi<sup>115</sup>. La Jugoslavia diveniva così a pieno titolo un partner di primaria importanza per l'Italia la cui integrità ed il cui non allineamento andavano tutelati e sostenuti<sup>116</sup>. Dal momento della firma del Trattato di Osimo infatti i rapporti tra Italia e Jugoslavia si svilupparono con grande intensità, divenendo uno dei maggiori motivi di vanto della diplomazia italiana<sup>117</sup>.

Nel 1977 avvenne uno scambio di visite in cui Forlani a Belgrado prima, ed il ministro degli Esteri jugoslavo Miloš Minić a Roma successivamente, affrontano temi relativi alla sicurezza e all'assetto balcanico<sup>118</sup>. Il 20 novembre 1978 a Venezia venne firmato un Protocollo d'intesa che dava vita alla "Comunità di lavoro dei Lànder, delle Regioni e delle Repubbliche delle Alpi orientali", detta anche Comunità di lavoro Alpe-Adria. Con questa iniziativa, la cui impronta iniziale era italiana, si intendeva collegare a livello regionale l'area delle Alpi orientali, territorio cerniera tra Italia, Austria e Jugoslavia. Inizialmente alle due regioni italiane di Veneto e Friuli-Venezia Giulia si univano i tre Lànder austriaci di Carinzia, Stiria e Austria Superiore e le due Repubbliche socialiste di Croazia e Slovenia<sup>119</sup>. L'idea di fondo dell'operazione era quella di unire una serie di enti territoriali collegati geograficamente ed economicamente, che vivevano però l'appartenenza a contesti e posizionamenti internazionali molto diversi, al fine di sviluppare una collaborazione tecnica, commerciale ed economica favorevole a tutti. Mentre la diplomazia ufficiale degli Stati avrebbe potuto solo superando numerose difficoltà instaurare un dialogo direttamente efficace tra le capitali, la dimensione regionale della comunità permetteva di affrontate in maniera molto più puntuale e flessibile i temi della collaborazione. Va inoltre tenuta in considerazione la circostanza che, nonostante l'appartenenza a regimi politici diversi, le regioni coinvolte condividevano una struttura economica simile e strettamente integrata in cui gli scambi in termini di merci, persone, denaro e competenze era continuo. Gli scopi dell'accordo erano quindi di coordinare a livello politico e tecnico le amministrazioni regionali su temi di comune interesse. Rientravano tra i

---

<sup>115</sup> Per una specifica descrizione risulta particolarmente completo il volume: Garzia I. - Monzali L. - Bucarelli M., *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*. In particolare i saggi: Bucarelli M., *Aldo Moro e l'Italia nella westpolitik jugoslava degli anni sessanta*; Monzali L., *"I nostri vicini devono essere nostri amici". Aldo Moro, l'ostpolitik italiana e gli Accordi di Osimo*; Riccardi L., *Appunti sull'ostpolitik di Moro (1963-1975)*.

<sup>116</sup> Bucarelli M., *L'Italia e le crisi jugoslave di fine secolo*. In Botta F.-Garzia I., *Europa Adriatica. Storia, relazioni, economia*, Bari, Laterza, 2004, p.77.

<sup>117</sup> Romano S., *Guida alla politica estera italiana*, Milano, Rizzoli, 1993, p.207.

<sup>118</sup> Ferraris L. V. (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1996, p.287.

<sup>119</sup> Successivamente aderiranno alla Comunità Alpe-Adria anche la Lombardia, il Trentino-Alto Adige, la Baviera, il Burgenland, Salisburgo (che poi uscirà), e le province ungheresi di Vas, Somogy, Zala e Győr-Sopron.

settori di competenza dell'Alpe Adria le comunicazioni, i flussi di merci e uomini, l'agricoltura, l'energia, il turismo, la protezione del paesaggio, lo sviluppo urbanistico e gli scambi tecnologici, scientifici e culturali. I vertici politici degli esecutivi dei membri avrebbero concordato, attraverso incontri regolari e sostenuti da commissioni tecniche, gli indirizzi politici da sostenere. Insieme a questi obiettivi più particolarmente economici e culturali, l'Italia sperava anche di riuscire attraverso la Comunità Alpe-Adria a contribuire alla stabilizzazione politica della regione e a superare i motivi di contrasto reciproci<sup>120</sup>.

La normalizzazione dei rapporti e l'avvio di una collaborazione fruttuosa rappresentò uno dei maggiori successi della Farnesina<sup>121</sup>. La Jugoslavia diventava così la chiave di volta della politica estera italiana nella regione adriatica e balcanica, sia da un punto di vista economico, che politico. Nel 1979 Forlani visitò la Jugoslavia e nell'ottobre dello stesso anno fu il Presidente della Repubblica Pertini a visitare Sarajevo e Ragusa.

La morte di Tito il 4 maggio 1980 lasciava però la Jugoslavia senza l'indiscusso leader carismatico, il quale era stato indubbiamente il principale artefice della convivenza etnica ed era riuscito a tenere insieme, anche con metodi repressivi, il Partito Comunista Jugoslavo sedando gli scontri interni. Tito era stato inoltre il protagonista di una politica estera di successo che aveva permesso alla Jugoslavia di mantenere la propria sicurezza e ne aveva favorito lo sviluppo economico. Egli concentrava nella sua persona l'essenza della Jugoslavia<sup>122</sup> ed era diventato il principale simbolo dell'unità<sup>123</sup>. La mancanza di un così importante riferimento simbolico e decisionale, accompagnata dall'entrata in vigore del sistema di rotazione all'interno del governo federale, acuì lo scontro tra le Repubbliche in cui prevaleva la necessità di occuparsi principalmente di sé stesse, in un crescente processo di nazionalismo politico ed economico che, oltre a moltiplicare i motivi di conflitto tra le Repubbliche, rendeva lo Stato federale sempre più difficilmente governabile e sempre meno stabile<sup>124</sup>.

Inoltre dopo la morte di Tito la situazione economica della Jugoslavia si fece sempre più drammatica a causa di un elevatissimo debito pubblico e della prevalenza di logiche

---

<sup>120</sup> Per un approfondimento sull'Alpe-Adria: Poropat L., *Alpe-Adria e Iniziativa Centro-Europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1993.

<sup>121</sup> Ferraris L. V. (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1996, p.287.

<sup>122</sup> Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2011, p.475.

<sup>123</sup> Arbitrio R., *Il conflitto etnico. Dinamiche sociali e strategie di intervento: il caso della ex-Jugoslavia*, Milano, Franco Angeli, 1998, p.144.

<sup>124</sup> Bianchini S. in Guazzone L. (a cura di). *L'Europa degli anni novanta I. La geopolitica del cambiamento*, Roma, FrancoAngeli, 1991, p.174.

spartitorie e clientelistiche<sup>125</sup>. I contrasti riguardanti il settore economico erano strutturali nella Federazione: il nord, soprattutto Croazia e Slovenia, crescevano ad un ritmo importante, sicuramente molto superiore rispetto a quello delle altre Repubbliche e guardavano alle nazioni del sud come soggetti che divoravano risorse comuni. Per sviluppare la propria economia Croazia e Slovenia da tempo facevano pressioni sul governo federale di Belgrado al fine di ottenere un maggiore grado di liberismo, apertura economia ed autonomia. La Serbia invece difendeva, anche per ragioni di potere, l'accentramento economico e burocratico che la privilegiava, mentre le nazioni del sud, storicamente meno sviluppate, avevano interesse a continuare a sostenere lo stanziamento di fondi e risorse finanziarie da parte della Federazione<sup>126</sup>. La profonda crisi economica che la Jugoslavia attraversò dalla fine degli anni '70 alla fine degli anni '80 era effetto, oltre che della congiuntura economica internazionale, delle disastrose riforme attuate nel 1975. Nel tentativo di diminuire il divario economico esistente tra le diverse Repubbliche, il governo federale aveva attuato un piano di economia concordata tra settore pubblico e privato che aveva finito per moltiplicare le inefficienze e i clientelismi. In aggiunta venne istituito un costoso sistema di *welfare* che contribuì all'esplosione del debito pubblico<sup>127</sup>. Dal 1975 infatti ogni Repubblica godeva di alcune prerogative in campo economico, tra cui quella di contrarre debito pubblico che sarebbe poi andato ad incidere su quello totale della Federazione Jugoslava<sup>128</sup>. Il debito pubblico assunse così velocemente dimensioni drammatiche: 20 miliardi di dollari nel 1989 con un'inflazione pari al 2500%, e una crescente divaricazione di ricchezza tra le nazioni più sviluppate del nord e quelle più povere del sud<sup>129</sup>. Le pressioni delle Repubbliche tese ad avere una maggiore indipendenza economica e politica, la volontà delle due province autonome di Kosovo e Vojvodina di venire riconosciute dal governo federale come Repubbliche esacerbarono i contrasti sia sociali che politici. La prima manifestazione di vasta portata si ebbe in Kosovo nel 1981<sup>130</sup>.

Di fronte alle crescenti tendenze centrifughe, la Serbia ebbe una reazione nazionalistica: nel 1986 un gruppo di esponenti dell'Accademia delle Scienze e delle Arti di Belgrado

---

<sup>125</sup> Maccotta G.W., "La crisi della Jugoslavia". In *Affari Esteri*, N.92, 1991, p.703.

<sup>126</sup> Zarrilli L. in Dell'Agnese – Squarcina E., *Geopolitiche dei Balcani. Luoghi, narrazioni, percorsi*, Milano, Edizioni UNICOPLI, 2002, p.80.

<sup>127</sup> Arbitrio R., *Il conflitto etnico. Dinamiche sociali e strategie di intervento: il caso della ex-Jugoslavia*, Milano, Franco Angeli, 1998, p.144.

<sup>128</sup> Aruffo A., *L'inferno dei Balcani. Da fine Ottocento alla guerra del Kosovo*, Roma, Datanews, 1999, p.72.

<sup>129</sup> Bianchini S. in Guazzone L. (a cura di). *L'Europa degli anni novanta I. La geopolitica del cambiamento*, Roma, FrancoAngeli, 1991, p.175.

<sup>130</sup> Castaldo M., "La lunga crisi jugoslava". In *Affari Esteri*, N.92, 1991, p.727.

pubblicò<sup>131</sup> un *memorandum* teso ad analizzare le ragioni della crisi della Jugoslavia ed a indicare le possibili soluzioni. Il documento prendeva le mosse da una riflessione storica secondo la quale il popolo serbo era sempre stato sacrificato per il bene degli altri popoli jugoslavi, venendo sottoposto ad un continuo genocidio latente. Il *memorandum* sosteneva la necessità da parte della Serbia di riaffermare il proprio dominio politico, culturale e spirituale, ripristinando l'assoluta sovranità di Belgrado su tutto il territorio e l'integrità nazionale e culturale serba. Nei fatti ciò doveva significare il ritiro dell'autonomia delle province di Kosovo e Vojvodina e la restaurazione del dominio serbo sull'intera Jugoslavia. I temi del *memorandum* compattarono l'opinione pubblica serba che alla fine degli anni '80 dimostrò il proprio malcontento in numerose e vigorose proteste di piazza. Al comando di questo movimento emerse la figura di Slobodan Milošević<sup>132</sup> che nel 1987 ottenne, anche ricorrendo a mezzi violenti, la guida del Partito Comunista serbo. Milošević, uomo dai modi pratici e spregiudicati, seppe farsi interprete e rappresentante del nazionalismo e del desiderio egemonico serbo; dopo aver conquistato la leadership nel Partito Comunista serbo egli seppe riunire intorno a sé una variegata coalizione che comprendeva sia i nazionalisti che i comunisti. Milošević godette di un forte appoggio della Chiesa Ortodossa, che intendeva riguadagnare posizioni nella società e nella politica accogliendo le istanze nazionaliste serbe dopo il periodo in cui Tito l'aveva estromessa dal potere, e dell'Armata Popolare che era composta principalmente da militari di nazionalità serba o montenegrina, sia per il prestigio che questa carriera esercitava in queste popolazioni, sia perché si trattava di nazioni meno sviluppate economicamente<sup>133</sup>. I toni populistici di Milošević gli permisero di ottenere un vasto consenso.

Sposato dal 1965 con Mirjana Marković<sup>134</sup>, che rimarrà per tutta la vita la più stretta consigliera, egli concentrò la propria attività politica sulla “ricentralizzazione” e sulla “riserbizzazione” della Jugoslavia. Più che per genuina convinzione, il nazionalismo di

---

<sup>131</sup> In realtà questo documento avrebbe dovuto avere carattere confidenziale, tuttavia ne venne in possesso un parente giornalista di uno di uno degli autori; egli lo pubblicò il 24 ottobre 1986 su uno dei quotidiani più diffusi in Serbia, il “Vecernje novosti”. La pubblicazione del memorandum avviò un vivace dibattito pubblico, causando un notevole clamore.

<sup>132</sup> Slobodan Milosevic nacque a Pozarevac, in Serbia, nel 1941. Entrambi i genitori morirono suicidi. Milosevic si laureò in Giurisprudenza nel 1964 a Belgrado e intraprese una brillante carriera nella burocrazia della Repubblica Jugoslava. Nel 1984 fu nominato Segretario della sezione di Belgrado della Lega dei Comunisti, dal 1986 al 1989 fu Presidente del Comitato Centrale della Lega dei Comunisti.

<sup>133</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.30.

<sup>134</sup> Mirjana Marković proveniva da una illustre famiglia di partigiani titoisti, docente di Sociologia all'Università di Belgrado e membro dell'Accademia russa delle Scienze e delle Arti con numerose pubblicazioni in diverse lingue. Era nota per le sue idee comuniste fortemente autoritarie e considerata tanto potente ed influente a Belgrado da condizionare fortemente le scelte del marito. Con Milosevic ebbero due figli, Marko e Marija, adesso vive in Russia per sfuggire al mandato di cattura attivo su di lei in Serbia.

Milošević nasceva dalla consapevolezza che quei temi gli avrebbero permesso di raggiungere il potere attraverso un vasto consenso popolare<sup>135</sup>. La prima testimonianza di tale atteggiamento dei cittadini serbi Milošević la ebbe quando, dopo una rapida carriera di partito, nel 1987 il suo padrino politico Ivan Stambolić<sup>136</sup> lo inviò in Kosovo in rappresentanza del PCJ. Quella che doveva essere una visita regolare si trasformò nel trampolino di lancio della carriera di Milošević. In Kosovo infatti la minoranza serba lamentava soprusi e violenze perpetrati dalla maggioranza etnica albanese, e nel tentativo di richiamare l'attenzione della delegazione belgradese iniziò un lancio di pietre che si tradusse ben presto in una rissa in cui la polizia caricava i manifestanti. Per placare gli animi fu proprio Milošević a prendere la parola e si rivolse con parole divenute poi celebri e, per certi versi, premonitrici ai serbi: "Nessuno ha il diritto di picchiarvi, non vi picchieranno mai più". La folla rimase entusiasta ed eccitata dal discorso dai toni retorici e nazionalistici e iniziò ad inneggiare il nome del burocrate: "Slobo, Slobo, Slobo"<sup>137</sup>.

Nel 1988 Milošević revocò le autonomie di Kosovo e Vojvodina e riuscì ad imporre in Montenegro<sup>138</sup> il suo controllo. Il meccanismo con cui riuscì ad impadronirsi del governo di questi territori, definito dallo stesso Milošević "rivoluzione antiburocratica", prevedeva il ricorso sempre al medesimo schema. Nell'ottobre 1988 a Novi Sad, in Vojvodina, una manifestazione di piazza di circa 15.000 serbi (organizzata dallo stesso Milošević e dai suoi uomini) accusò il governo locale di non rappresentare gli interessi serbi. Allo scoppio dei primi disordini il governo fu costretto a richiedere l'intervento dell'esercito federale per reprimere la ribellione, ma l'aiuto di Belgrado era condizionato alle dimissioni dei vertici del Partito Comunista locale, che verranno sostituiti con uomini di fiducia di Milošević. Lo schema si ripeté in Montenegro, dove le difficili condizioni economiche gettano benzina sul fuoco della opposta visione politica tra gli indipendentisti ed i filo serbi. Proprio questi ultimi organizzeranno un raduno oceanico invocando Milošević e a richiesta dell'intervento di Belgrado. Anche in questo caso il cambio ai vertici del Partito vedrà prevalere uno dei politici più vicini a Milošević, il giovane Momir Bulatović. Le manovre di Milošević non erano oscure agli altri componenti del Comitato Centrale del PCJ, ma Milošević seppe sempre destreggiarsi con grande abilità, utilizzando le istituzioni nazionali e quelle federali con

---

<sup>135</sup> Silber L. – Little A., *The Death of Yugoslavia*, Londra, Penguin Books, 1995, p.39.

<sup>136</sup> Membro del PCJ, era stato Presidente della Serbia negli anni '80.

<sup>137</sup> Gruden B., *Una morte annunciata*. In Marzo Magno A. (a cura di), *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2011, p.36.

<sup>138</sup> Il Montenegro è la Repubblica storicamente più vicina alla Serbia. I due paesi condividono le stesse origini slave e russofile ed in entrambi la religione fortemente prevalente è quella Cristiano Ortodossa.

grande scaltrezza<sup>139</sup>.

Gli eventi in corso nel resto della Jugoslavia rilanciarono i contrasti in Kosovo, dove gli albanesi organizzarono una manifestazione nella capitale, Pristina. Ma le proteste albanesi offrirono una sponda a Milošević, che in tutta risposta organizzò una manifestazione oceanica a Belgrado in cui 350.000 serbi chiesero al governo federale di mettere in campo riforme tese a cancellare, o almeno limitare, le autonomie ed i poteri delle minoranze. Nel febbraio 1989, dopo essere stato eletto Presidente della Serbia con uno straordinario risultato elettorale, Milošević fece approvare al Parlamento una nuova Costituzione che cancellava definitivamente ogni tipo di autonomia residua di entrambe le province; la Costituzione venne successivamente posta a referendum ed ottenne il 97% dei consensi<sup>140</sup>. Pochi giorni dopo la modifica costituzionale, il parlamento regionale kosovaro, minacciato dall'accerchiamento dell'Armata popolare, accettò la modifica e, di fatto, rinunciò alla propria autonomia. Belgrado represses con durezza le proteste e gli scontri successivi<sup>141</sup>. Tutto il processo di presa del potere di Milošević è accompagnato da un crescente e totale sostegno dei mezzi di comunicazione serbi alla politica di Milošević<sup>142</sup>. Le immagini e le narrazioni sono sempre finalizzati a creare la percezione che i serbi siano aggrediti e sotto attacco da parte praticamente di tutti. Le denunce delle discriminazioni, delle violenze e degli episodi di cronaca nera che vedono i serbi vittime si rincorrono su ogni mezzo di comunicazione. Milošević riuscì a far passare l'idea che la causa della crisi economica e politica serba risiedesse nel fatto che la Serbia fosse sfruttata, avvilita e umiliata dalle altre nazioni della Federazione<sup>143</sup>. La politica di Milošević divise irrimediabilmente anche il Partito Comunista Jugoslavo, che era stato uno dei principali elementi unificatori del regime. Al XIV Congresso straordinario del 1990 le diverse anime del Partito si divisero sulla base dell'appartenenza etnica e nazionale, contrapponendosi l'una contro l'altra e facendo gli interessi esclusivi della propria repubblica di provenienza. Il XIV Congresso del PCJ mise fine di fatto all'esistenza di una classe dirigente jugoslava<sup>144</sup>.

### *Il sostegno italiano a Belgrado negli anni '80*

Durante questa decennale fase di transizione della Federazione Jugoslava seguita alla morte di

---

<sup>139</sup> Silber L. – Little A., *The Death of Yugoslavia*, Londra, Penguin Books, 1995, p.65.

<sup>140</sup> Franzinetti G., *I Balcani 1878-2001*, Roma, Carocci Editore, 2001, p.93.

<sup>141</sup> A Pristina i disordini causarono 22 morti secondo le fonti governative, 140 secondo fonti slovene.

<sup>142</sup> Castaldo M., "La lunga crisi jugoslava". In *Affari Esteri*, N.92, 1991, p.729.

<sup>143</sup> Rumiz P., *Maschere per un massacro*, Bologna, Feltrinelli, 2013, pp.60-63.

<sup>144</sup> Bianchini S. in Guazzone L. (a cura di). *L'Europa degli anni novanta I. La geopolitica del cambiamento*, Roma, FrancoAngeli, 1991, p.182.

Tito e alla conseguente ridefinizione degli equilibri di potere politici, l'Italia ebbe un ruolo di primo piano nel sostenere la Jugoslavia. L'Italia era infatti, come molti altri Paesi, consapevole dell'importanza simbolica e politica di Tito fino al punto da affrontare a più riprese il tema della sua eredità. All'Italia non sfuggiva la complessità del mosaico jugoslavo, tanto da discutere praticamente in ogni occasione possibile con gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica e gli altri Paesi europei sulla questione e scambiandosi continuamente valutazioni circa le prospettive future della regione<sup>145</sup>. Il sostegno al Governo di Belgrado era dettato principalmente dagli interessi italiani di mantenere un'area pacifica e stabile dall'altro lato dell'Adriatico. Consapevole che, una volta entrati in gioco, i motivi di conflitto e contrasto tra le diverse Repubbliche ed etnie sarebbero state difficilmente controllabili, l'Italia cercò di sostenere economicamente e diplomaticamente la Federazione di fronte al progressivo sgretolamento del sistema jugoslavo.

Nel 1983 il Ministro degli Esteri jugoslavo Mojsov venne ricevuto a Roma: in questa occasione vennero conclusi quattro Protocolli d'Intesa<sup>146</sup> e nello stesso anno il Presidente della Repubblica Pertini visitò il Montenegro. Nel 1984 Italia e Jugoslavia si accordarono a Belgrado sul problema delle violazioni delle acque territoriali da parte dei pescherecci, firmando un accordo di regolamentazione delle acque del golfo di Trieste. Inoltre, nello stesso anno, Andreotti si recò a Belgrado per continuare a discutere gli aspetti rimasti insoluti relativi al trattamento delle minoranze.

Il Presidente del Consiglio Craxi ed il Ministro degli Esteri Andreotti visitarono la Jugoslavia nel 1985 per valutare l'opportunità di sostenere l'economia jugoslava al collasso, cosa che avvenne nell'immediato con l'apertura di una linea di credito di 70 milioni di dollari e con un accordo sulla ristrutturazione del debito jugoslavo. "Possiamo scegliere gli amici, ma non i vicini. Qualora potessimo scegliere i vicini, sceglieremmo gli jugoslavi" aveva affermato Craxi a Belgrado confermando gli stretti rapporti tra i due Paesi<sup>147</sup>. Nel 1986 il Presidente della Repubblica Cossiga, ricevuto a Dubrovnik, tracciò un bilancio molto positivo dei dieci anni successivi al Trattato di Osimo. Nello stesso incontro venne avviato un processo di collaborazione scientifica, finalizzata principalmente a scopi militari; forse proprio per questa ragione nel marzo 1986 anche il Ministro della Difesa Spadolini visitò Belgrado.

---

<sup>145</sup> Intervista Amb.Sessa.

<sup>146</sup> I Protocolli prevedevano: 1) la restituzione dei beni di proprietà italiana situati in zona jugoslava; 2) l'ammontare del risarcimento per le proprietà non restituite venne stabilito in 110 milioni di Dollari; 3) Definizione delle zone di pesca nel golfo di Trieste; 4) la reciproca validità dei titoli di studio.

<sup>147</sup> Osservatorio sull'Italia. Presidenza del Consiglio dei Ministri., *Cercando il dialogo*. Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1985, p.127.

Nel gennaio 1988<sup>148</sup> il Presidente del Consiglio italiano Giovanni Gorla ricevette a villa Doria Pamphili il primo Ministro jugoslavo Branko Mikulić, accompagnato dal Ministro degli Esteri Lončar e dal Ministro per il Commercio Estero Krekić: a seguito dell'incontro le relazioni tra i due Paesi vennero definite "esemplari". Per sostenere la disastrosa economia jugoslava il Governo italiano si impegnò nell'occasione con un accordo di cooperazione economica e finanziaria da 500 miliardi di Lire in tre anni<sup>149</sup>. La visita di Mikulić proseguì con gli incontri del Ministro degli Esteri Andreotti, del Presidente della Repubblica Cossiga, e dei Presidenti di Camera e Senato Iotti e Spadolini. Infine, prima di recarsi in udienza da Papa Giovanni Paolo II, la delegazione jugoslava ebbe un incontro con i rappresentanti di Confindustria teso a stimolare gli investimenti italiani nel Paese<sup>150</sup>. Allo stesso tempo venivano concluso un importante Protocollo di collaborazione in campo economico, dei trasporti e delle comunicazioni, che riguardava in particolare le grandi aziende italiane, come la ITALFER, la Ansaldo, e la FIAT, che aveva già rapporti con la Jugoslavia avendo un importante stabilimento attivo a Kragujevac. La Jugoslavia sperava inoltre di attirare investimenti italiani soprattutto nel settore turistico, soprattutto sviluppato nella costa istriano-dalmata, dove già si concentravano forti interessi italiani. I due Paesi in questo periodo iniziarono a lavorare insieme al progetto della costruzione di una autostrada costiera che, partendo da Fiume (da un'estensione delle bretelle di Osimo), si sarebbe sviluppata per 700 km a sud lungo la Dalmazia fino al Montenegro ed al confine albanese<sup>151</sup>.

Nel 1988 inoltre il decennio di attività della Comunità Alpe Adria offrì l'occasione per il rilancio della collaborazione tra i membri. Con la Dichiarazione di Millsrat i Ministri degli Esteri dei Paesi coinvolti (Austria, Italia, Ungheria, Germania e Jugoslavia) infatti riconobbero la Comunità come un organismo di rilevanza internazionale e affermarono che la collaborazione intra-regionale aveva rafforzato i rapporti tra gli Stati stessi. In sostanza i governi centrali riconoscevano l'importanza della collaborazione a livello territoriale e incoraggiavano, almeno formalmente, la crescita delle relazioni regionali nella speranza che potessero essere uno strumento sufficientemente agile e flessibile da permettere di superare alcune rigidità esistenti a livello di politica estera ufficiale.

Nel 1989, di fronte ai sempre maggiori segnali di instabilità etniche e territoriali, Andreotti e Dizardević concordarono un Memorandum d'Intesa sul trattamento delle minoranze italiane in

---

<sup>148</sup> La visita era prevista per il dicembre 1987, ma la crisi di Governo aveva costretto la diplomazia a rinviare l'incontro.

<sup>149</sup> Di cui: circa 150 miliardi di Lire in crediti commerciali, 360 miliardi di Lire in crediti per la cooperazione allo sviluppo. Il tasso di interesse è bloccato all'1,75% e la scadenza di pagamento dilazionata in 20 anni.

<sup>150</sup> "Gorla riceve Mikulic, crediti per 500 miliardi", in *Repubblica*, 29 gennaio 1988.

<sup>151</sup> Intervista Amb. Sergio Vento.

Jugoslavia analogo a quello concesso dall'Italia alle minoranze slovene. Inoltre nello stesso anno l'Italia forniva ulteriori aiuti economici per 19 Milioni di Dollari in vista della costruzione dell'autostrada Gorizia-Trieste<sup>152</sup>. Sempre nello stesso anno il Presidente del Consiglio Andreotti incontrò il Presidente Federale Ante Marković, e i Ministri degli Esteri De Michelis e Lončar sottoscrissero una dichiarazione d'intenti tesa alla nascita di una Iniziativa Adriatica. Con questa iniziativa si sperava di ripetere il successo della Comunità Alpe Adria, replicando il sistema di cooperazione regionale nello scenario dell'Adriatico meridionale<sup>153</sup>.

Sempre nel 1989 al sostegno bilaterale si andò ad aggiungere il tentativo, dovuto principalmente all'iniziativa del Ministro degli Esteri De Michelis, di imprimere una svolta alla politica estera italiana nell'area danubiano-balcanica. Con l'intenzione anche di ricollegarsi all'esperienza della Comunità Alpe Adria, De Michelis tentò di creare una associazione di Stati "quadrangolare" comprendente oltre all'Italia, l'Austria, la Jugoslavia e l'Ungheria<sup>154</sup>. L'esperimento era innovativo in quanto riuniva in uno spazio comune due Paesi provenienti dal blocco occidentale, uno proveniente dal blocco sovietico, ed uno dei membri più autorevoli del movimento dei Paesi non allineati. Secondo le aspettative italiane, l'iniziativa avrebbe creato un nuovo spazio alla politica estera italiana verso un'area in movimento, e avrebbe favorito l'avvicinamento dell'Ungheria e della Jugoslavia all'Europa. Per realizzare tale obiettivo la Quadrangolare si poneva come terreno di incontro, dialogo e collaborazione relativamente a temi politici, economici e culturali. I quattro Paesi<sup>155</sup>, dopo aver firmato un documento programmatico a Budapest il 12 novembre 1989, sottoscrissero un

---

<sup>152</sup> Ferraris L. V. (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1996, p.445.

<sup>153</sup> L'Iniziativa Adriatica era stata concepita come un foro di collaborazione regionale che doveva comprendere, insieme a Italia e Jugoslavia, anche l'Albania e la Grecia. Contemporaneamente con la firma apposta nel 1990 a Stevi Stefan in Montenegro e nel 1991 a Bari veniva creata la Comunità di lavoro dell'Adriatico centro-meridionale, progetto che fallirà di fatto nello stesso anno con la fine della Jugoslavia.

<sup>154</sup> La Quadrangolare, diventata nel 1992 l'Iniziativa Centro Europea (InCE) è ancora esistente ed è l'organizzazione regionale più antica e articolata operante nel Centro e Sud Est Europa. Attualmente l'InCE è un forum intergovernativo di cooperazione regionale composto da 18 Paesi membri, di cui 10 sono membri UE (Austria, Bulgaria, Croazia, Italia, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria), 5 sono candidati all'ingresso nell'UE (Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Montenegro, Serbia) e 3 sono beneficiari di politiche di vicinato (Bielorussia, Moldavia e Ucraina). L'organizzazione funziona da punto di riferimento e di collegamento con le istituzioni europee e promuove il dialogo e l'amicizia tra le regioni interessate attraverso una dimensione governativa (annuale riunione dei Ministri degli Affari Esteri), una dimensione parlamentare ed una dimensione economico-commerciale. L'InCe si occupa principalmente di sviluppo economico, clima, ambiente, trasporti, agricoltura, scienza, tecnologia e cultura. Informazioni reperibili al sito <http://www.cei.int/> oppure sul sito del MAE relativo [http://www.esteri.it/mae/it/politica\\_estera/aree\\_geografiche/europa/ooii/ince.html](http://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/aree_geografiche/europa/ooii/ince.html). Sugli aspetti organizzativi anche: Poropat L., *Alpe-Adria e Iniziativa Centro-Europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1993.

<sup>155</sup> In questa fase si era aggiunta la Cecoslovacchia, in seguito si aggiunse anche la Polonia nel 1991, trasformando l'iniziativa prima in Pentagonale, poi in Esagonale.

documento politico a Venezia il 1 agosto 1990<sup>156</sup>. Vi era da parte italiana l'idea di contrastare l'influenza tedesca nella regione nel momento in cui la Germania dedicava tutte le proprie risorse all'unificazione. L'iniziativa avrebbe inoltre favorito l'economia italiana soprattutto dell'area adriatica, con particolare riguardo verso le aree portuali che vivevano un periodo di forte declino. Istituito l'organizzazione si sperava di creare una istituzione utile come ponte per il passaggio dei Paesi orientali a economia pianificata e comunisti verso la prospettiva dell'integrazione europea e della trasformazione di quegli Stati in democrazie liberali compiute. Così l'Italia avrebbe recuperato importanza e centralità nella regione e la stabilità europea ne avrebbe giovato grazie alla prevenzione di transizioni politiche violente o traumatiche in Europa orientale<sup>157</sup>. Ciò è particolarmente vero per il caso della Jugoslavia, secondo lo stesso De Michelis con l'iniziativa Quadrangolare l'Italia sperava di contenere le forze disgregatrici che stavano emergendo dall'altra parte dell'Adriatico. Inserire Belgrado in un progetto più ampio significava infatti secondo il governo italiano investire sulla capacità della Jugoslavia di riformarsi, di risolvere le questioni interne esistenti, e di avviarsi verso un percorso di integrazione e collaborazione europea<sup>158</sup>. L'impegno nella Quadrangolare<sup>159</sup>, benché non avesse permesso all'Italia di raggiungere i propri scopi<sup>160</sup>, rappresentò uno degli elementi di maggiore attivismo agli inizi degli anni '90<sup>161</sup>.

L'ultimo Presidente Federale jugoslavo Ante Marković riuscì nel biennio 1989-1990, con una serie di profonde riforme economiche di stampo liberista, ad arrestare la crisi economica della Jugoslavia; indicizzando il valore del Dinaro su quello del Marco Tedesco, bloccando i prezzi ed i salari riuscì a riportare l'inflazione sotto controllo (nel 1989 l'inflazione era al 2700%, nel 1990 al 122%). Tuttavia queste riforme comportarono dei duri sacrifici in termini di ricchezza ed occupazione, suscitando un malcontento che si andò ad aggiungere ai motivi di

---

<sup>156</sup> Ferraris L. V., "Una associazione utile. L'iniziativa centro-europea". In *Affari Esteri* N.132, 2001, p.752.

<sup>157</sup> De Michelis G., *La lunga ombra di Yalta. La specificità della politica italiana. Conversazione con Francesco Kostner*, Venezia, Marsilio, 2003, pp.92-94.

<sup>158</sup> De Michelis G., "Così cercammo di impedire la guerra". In *Limes* N.1, 1994.

<sup>159</sup> Bucarelli M., *La questione jugoslava nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945-1999)*, Roma, Aracne, 2008, pp.85-87.

<sup>160</sup> Il crollo della Jugoslavia nel 1992 fece venire meno uno degli elementi centrali del progetto Quadrangolare iniziale. Il processo di avvicinamento all'Europa da parte dei Paesi usciti dal blocco sovietico fu rapidissimo. Inoltre l'allargamento eccessivo dell'organizzazione andò ad indebolire il senso del disegno minandone la compattezza. Il progetto di unione danubiano-balcanica falliva per questa serie di ragioni, ma anche perché né l'Italia né l'Austria avevano le risorse economiche necessarie per condurre un progetto di tale portata e per formare delle strutture comuni stabili. L'influenza tedesca nella zona rimaneva fortissima, basti pensare che in questa area gli investimenti provenienti dalla Germania costituivano l'80% degli investimenti totali. Successivamente per prepararsi all'integrazione nell'Unione Europea, la Polonia, la Cecoslovacchia e l'Ungheria crearono una organizzazione più piccola, omogenea e funzionale costituendo il Gruppo di Visegrad.

<sup>161</sup> Guazzone L. (a cura di). *L'Europa degli anni novanta. La geopolitica del cambiamento*, Roma, FrancoAngeli, 1991, p.129.

contrapposizione tra le Repubbliche ed il governo federale<sup>162</sup>. Marković rimaneva tuttavia convinto, e rimase fermo in questa convinzione durante le crisi di Slovenia e Croazia, che il problema fondamentale della Jugoslavia federale fosse di natura essenzialmente economica. Questa visione, non totalmente isolata in Jugoslavia e fuori, prendeva le mosse dalla considerazione che un risanamento dell'economia del Paese avrebbe sopito i risentimenti tra le diverse Repubbliche, in quanto la ragione prima delle rivendicazioni era appunto la disuguaglianza in termini di ricchezza esistente tra il nord ed il sud del Paese. Sulla base di questa disuguaglianza infatti le repubbliche del nord erano maggiormente interessate ad entrare a far parte del mondo europeo e ad entrare nel circolo virtuoso del commercio continentale guardando principalmente a Austria, Germania e Italia. Attraverso il distacco dalla Federazione quindi avrebbero potuto raggiungere tale obiettivo insieme ad arrestare il continuo trasferimento di risorse verso il sud più povero e verso la sede centrale del potere burocratico, Belgrado. Proprio in questa ottica invece, sempre secondo questa visione economica, la Serbia aveva tutto l'interesse a mantenere una federazione che le facesse capo in quanto nazione più popolosa e in quanto centro del potere federale. La spesa pubblica veniva infatti gestita a livello centrale da Belgrado, e ciò permetteva una redistribuzione delle risorse provenienti per la loro parte maggioritaria dal nord sloveno e croato. In un certo senso per Belgrado questa funzione di centro burocratico e amministrativo, quindi finanziario, permetteva infine di mantenere legate a sé le aree o le regioni del sud della federazione, economicamente molto arretrate e strettamente dipendenti dagli investimenti e dai trasferimenti centrali.

Di fronte all'intensificarsi della crisi della Federazione jugoslava il sostegno economico e politico italiano veniva quindi ripetutamente confermato. Alla base di tale sostegno vi era la convinzione, condivisa da altri partner occidentali<sup>163</sup>, che l'esplosione di un processo di dissoluzione fosse altamente improbabile. L'unica strada da percorrere rimaneva, a parere italiano, quella del sostegno politico e della collaborazione economica con la Federazione Jugoslava. Questa impostazione venne naturalmente accolta con grande favore da Marković, il quale sperava che l'Italia potesse favorire il processo di avvicinamento di Belgrado alla Comunità Europea. Le tendenze nazionalistiche, che iniziavano in quel periodo a manifestarsi con forza, non erano ignote all'Italia, dove però prevaleva la convinzione che tali spinte

---

<sup>162</sup> Aruffo A., *L'inferno dei Balcani. Da fine Ottocento alla guerra del Kosovo*, Roma, Datanews, 1999, p.75.

<sup>163</sup> Zimmerman W., *Origins of a Catastrophe: Yugoslavia and Its Destroyers — America's Last Ambassador Tells What Happened and Why*, New York, Random House, 1999.

sarebbero state contenute dalla soluzione dei problemi politici ed economici del Paese<sup>164</sup>. L'ultimo incontro tra il capo di governo italiano e quello jugoslavo ebbe luogo a Verona dove Andreotti confermava il sostegno economico italiano alla Federazione e si augurava che le tensioni in Jugoslavia avessero un esito pacifico<sup>165</sup>.

Le speranze di Andreotti erano però mal riposte perché la causa profonda della crisi della Jugoslavia, che si andò a sommare alla crisi economica ed alla mancanza di una forte leadership riconosciuta dopo la morte di Tito, fu la fine della Guerra Fredda. La struttura del sistema internazionale era riuscita a contenere i contrasti etnici che il regime non era riuscito a risolvere. La posizione della Jugoslavia tra i due blocchi le aveva permesso di sfruttare il sostegno degli Stati Uniti e del blocco occidentale soprattutto dal punto di vista economico, e la paura dell'Unione Sovietica era stato il principale motivo di unione tra le Repubbliche. In un certo senso la Jugoslavia federale, socialista e non allineata era il prodotto della guerra fredda e doveva la sua esistenza prima di tutto alla struttura del sistema internazionale.

### **I.III Le dichiarazioni di indipendenza e la “guerra dei 10 giorni”**

#### *Le prospettive di disgregazione della Jugoslavia*

Le divergenze tra le posizioni serbe e quelle di Slovenia e Croazia si aggravarono durante tutto il 1990. Se da un lato il governo di Milošević non aveva mostrato scrupoli a espandere la propria influenza, dall'altro lato Slovenia e Croazia si indirizzarono con sempre maggiore convinzione verso l'indipendenza. Dopo aver favorito la presa di potere di governi amici in Vojvodina e Montenegro, nel 1989 Milošević riuscì a ripristinare il controllo serbo anche sulla regione del Kosovo dove gli albanesi, nonostante i tentativi di resistenza, furono costretti ad una sorta di clandestinità<sup>166</sup>. Di fronte a tale atteggiamento la comunità internazionale, anche perché distratta da altri eventi, sembrava disposta ad accettare questo tipo di metodo di governo, purché permettesse di congelare le tensioni esistenti in Jugoslavia. Milošević intendeva ripristinare il controllo di Belgrado su Slovenia e Croazia con gli stessi metodi che

---

<sup>164</sup> Varsori A., *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna. Il Mulino, 2013, p.136.

<sup>165</sup> Ferraris L. V. (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Roma-Bari, Editori Laterza, 1996, p.446.

<sup>166</sup> Vedi Infra.

si erano dimostrati efficaci nel resto della Federazione<sup>167</sup>, tuttavia nelle due repubbliche del nord tale progetto fallì.

Contrariamente a quanto suggerito dall'Italia e da altri Paesi, la Slovenia e la Croazia decisero di organizzare libere elezioni. Secondo l'Italia, ispirata e sostenuta in questo anche dagli Stati Uniti, il governo federale non avrebbe dovuto permettere che avesse luogo una tornata elettorale nelle singole repubbliche prima che fossero state tenute le elezioni federali. Ciò perché appariva chiaro che in tale contesto sarebbe risultato impossibile il successo di partiti federali e trasversali, o almeno diffusi su buona parte del territorio jugoslavo anche se con colorazioni nazionali più o meno marcate. Si temeva cioè che in questo modo si sarebbe favorita la nascita di una serie di sistemi politici e partitici separati in ogni repubblica, invece di facilitare la nascita di partiti federali. In caso di elezioni nazionali separate avrebbero avuto infatti facile gioco i partiti di ispirazione etnica o nazionalistica, cosa che poi effettivamente avvenne. Sia Marković che Lončar, tra l'altro entrambi croati, erano consapevoli che le elezioni in Croazia ed in Slovenia avrebbero avuto un esito favorevole ai partiti nazionalisti e indipendentisti, ma opporsi a tale processo sarebbe stato, a loro modo di vedere, difficile a causa delle forze ormai in azione nelle due Repubbliche e perché Milošević non avrebbe mai accettato l'indizione di libere elezioni federali, ed in quella fase Marković non era certo nelle condizioni di imporre a Milošević alcunché. Le pressioni italiane su Marković in tale senso furono quindi inutili<sup>168</sup>.

In Slovenia la spinta secessionista era divenuta forte al punto da spingere il Partito Comunista Sloveno<sup>169</sup> a rinnegare il proprio ruolo di partito unico ed accettare la competizione democratica appoggiando, seppur in modo morbido rispetto ad altre forze politiche, le aspirazioni indipendentiste. All'interno della Federazione Jugoslava la Slovenia rappresentava certamente la parte più occidentalizzata del Paese. Infatti nei confronti del nazionalismo centralizzato belgradese la Slovenia rispondeva, diversamente dalla Croazia il cui contrasto con la Serbia era il frutto di una antica rivalità nazionalistica, con una proposta politica e culturale aperta e non dogmatica. Da anni infatti in Slovenia si era formata un'opinione pubblica, anche e soprattutto tra i giovani, che affrontava con irriverenza i richiami ed i miti jugoslavi. La stampa slovena, ad esempio, era piuttosto libera rispetto a quella del resto del Paese, e i tentativi di repressione condotti da Belgrado finirono per ottenere l'effetto opposto

---

<sup>167</sup> Manifestazioni di massa nelle capitali, minacce e intimidazioni.

<sup>168</sup> Intervista Amb. Vento.

<sup>169</sup> Il Partito Comunista Jugoslavo era, come detto, un partito federale composto dai partiti comunisti di tutte le repubbliche.

di una maggiore rivendicazione di autonomia<sup>170</sup>. Inoltre nel Congresso della Lega dei Comunisti tenutosi nel gennaio 1990 a Belgrado la delegazione del Partito Comunista Sloveno si era presentate con l'intenzione di avanzare proposte di riforma molto profonde. Come prevedibile, trovarono in Milošević un oppositore insuperabile ed il Congresso si chiuse con l'abbandono della componente slovena, in protesta contro la gestione del partito<sup>171</sup>. In Slovenia il sistema politico venne sbloccato ancor prima che si stabilissero le regole istituzionali per il processo elettorale. Alla Lega dei comunisti si affiancarono una serie di associazioni politiche che si stavano strutturando soprattutto grazie all'energia innovatrice delle loro componenti giovanili. Tali gruppi si collocavano sullo scenario politico in base ai rapporti col regime precedente, ma nemmeno tutti i partiti derivati dal vecchio partito comunista rivendicavano la loro provenienza. Il risultato fu uno schieramento post-comunista diviso in tre partiti, non alleati tra loro. Dall'altro lato invece si trovavano le formazioni nazionaliste e le forze democratiche il cui peso elettorale era in quel momento ancora misterioso, ragione per cui decisero di costituire un cartello. La campagna elettorale slovena partì nei fatti e nei mezzi di comunicazione prima ancora che il percorso istituzionale fosse chiaro. Il Comitato Centrale della Lega dei Comunisti venne convocato per l'ultima volta nel gennaio 1990, quando ormai la via della consultazione elettorale e della democrazia era largamente accettata da tutte le componenti comuniste<sup>172</sup>.

Le elezioni slovene, tenutesi nel maggio 1990, videro prevalere una eterogenea coalizione denominata Demos<sup>173</sup> con circa il 54% dei voti. Primo ministro diveniva il cattolico Alojz Peterle, mentre la Presidenza della Repubblica veniva lasciata, nonostante il Partito Comunista Sloveno fosse per la prima volta forza di opposizione, al comunista Milan Kučan. Ancora più netto fu l'esito del processo elettorale in Croazia, dove salì al potere l'Unione Democratica Croata di Franjo Tuđman<sup>174</sup>. Dai connotati fortemente cattolici, nazionalisti e

---

<sup>170</sup> Particolarmente esemplare risulta il caso, scoppiato nel 1988, dell'arresto dei direttori della rivista "Mladina" sulla base dell'accusa di aver trafugato documenti militari segreti. Il processo, celebrato non casualmente in lingua serbo-croata, che doveva essere una dimostrazione di forza del potere centrale si rivelò un boomerang. A difesa dei giornalisti nacque infatti un movimento in difesa dei diritti degli accusati che seppe mobilitare migliaia di cittadini in manifestazioni ed iniziative pubbliche.

<sup>171</sup> Pirjevec J., *Serbi, Croati, Sloveni. Storia di tre nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp.172-173.

<sup>172</sup> Lusa S., *La dissoluzione del potere. Il partito comunista sloveno ed il processo di democratizzazione della repubblica*, Udine, Edizioni Kappa, 2007, pp.288-293.

<sup>173</sup> Demokratična Opozicija Slovenije, La coalizione DEMOS comprendeva infatti l'Unione Democratica Slovena (SDZ), l'Alleanza Socialdemocratica di Slovenia (SDZS), i Democratici Cristiani Sloveni (SKD), la Lega Agricola Slovena (KZ-SLS) e i Verdi. Successivamente si unì alla coalizione anche il piccolo Partito Liberale.

<sup>174</sup> Hrvatska Demokratska Zajednica – HDZ. Franjo Tuđman aveva combattuto con i partigiani di Tito durante la seconda guerra mondiale, divenendo poi generale dell'Esercito Jugoslavo. Fortemente critico verso il regime comunista durante gli anni '70 era stato anche imprigionato come dissidente. Fortemente contrario alla politica centralista di Belgrado si era fatto portavoce dei sentimenti nazionalisti croati ed era un noto sostenitore

antiserbi, il governo di Tuđman non esitò a dimostrare la propria volontà di secessione da Belgrado<sup>175</sup>. Una volta al potere infatti, oltre a ripristinare molti dei simboli nazionali croati dal forte impatto simbolico, mise in atto una dura politica discriminatoria nei confronti della consistente minoranza dei serbi presenti in Croazia. Ai 600.000 cittadini serbi presenti in Croazia e concentrati soprattutto nella Krajina e nella Slavonia la Croazia revocò lo *status* di nazione costituente la repubblica e vennero negati diritti civili e politici<sup>176</sup>.

Di fronte ai risultati delle elezioni slovene e croate e all'immobilismo del governo federale, la reazione della Serbia e di Milošević non si fece attendere. L'intenzione, ormai esplicita, di Slovenia e Croazia (e soprattutto le politiche messe in atto dalla seconda) davano ossigeno alle recriminazioni di Belgrado, permettendo a Milošević di scatenare una guerra ideologica e retorica tesa a solleticare il peggiore nazionalismo serbo. In questa fase le posizioni di Milošević divennero infatti sempre più violente, si susseguirono i richiami al popolo serbo sulla necessità di riunire “tutte le terre serbe sotto un unico tetto” e “tutti i serbi nello stesso Stato”, fino a proclamare l'intenzione di riunire “tutti gli 8 milioni e mezzo di serbi nello stesso Stato”<sup>177</sup>.

Il primo terreno su cui Milošević mise in pratica il suo progetto fu la rivolta dei serbi presenti in Croazia contro le autorità croate. Nell'agosto 1990 infatti la Serbia e l'Armata Popolare fomentarono e organizzarono una protesta violenta che ebbe il suo epicentro nella cittadina di Knin, nella Krajina, dove un funzionario di polizia, allontanato dal Ministero degli interni croato perché serbo, venne posto a capo della ribellione che rivendicava il diritto per le comunità serbe di Croazia di abbandonare Zagabria per riunirsi al governo di Belgrado. Nel febbraio 1991 i ribelli della Krajina, “resistenti” secondo Belgrado, dichiararono la propria indipendenza da Zagabria, costituendo la Repubblica Serba della Krajina<sup>178</sup>. Il sostegno dell'Armata Popolare e del governo serbo impedì alle forze croate di ristabilire l'ordine nella regione autoproclamatesi secessionista, lasciando la situazione indefinita e pronta ad esplodere.

Nel dicembre 1990 anche la Serbia decise di indire per la prima volta “libere” elezioni parlamentari. Le elezioni si rivelarono però il terreno su cui Milošević, attraverso una retorica fortemente populista e nazionalista ed un sistema di corruzione ed intimidazione, ottenne uno straordinario risultato elettorale che ne consolidò ulteriormente, se possibile, il dominio sul

---

dell'ipotesi independentista.

<sup>175</sup> Tanner M., *Croatia. A nation forged in war*, Londra, Yale University Press, 2010, p.228.

<sup>176</sup> Silber L. – Little A., *The Death of Yugoslavia*, Londra, Penguin Books, 1995, p.115.

<sup>177</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, pp.30-33.

<sup>178</sup> Republika Srpska Krajina, che comprendeva Krajina e Slavonia con capitale, non casuale, Knin.

Paese. Il Partito Socialista di Serbia<sup>179</sup> ottenne infatti il 46,10% dei voti che gli permisero di occupare 194 seggi dei 250 del Parlamento serbo. Al di là dei mezzi con cui tale risultato era stato ottenuto, l'esito della consultazione dava a Milošević un potere pressoché totale e indisturbato sulla Serbia. A riprova di tale indiscriminato potere Milošević si appropriò in modo totalmente illegale e senza che il Presidente Federale Ante Marković potesse opporvisi del 30% del totale della moneta emessa dalla Banca Centrale Jugoslava per il 1991. Milošević utilizzò i soldi ricavata dalla "grande rapina" per finanziare e ripagare la propria parte politica ed i propri sostenitori nelle forme più varie, dal ripianamento dei debiti contratti, al pagamento delle pensioni. Dopo aver ulteriormente consolidato il proprio potere negli spregiudicati modi appena descritti, Milošević si sentì forte al punto da scatenare incidenti violenti a ripetizione con la Croazia e ad impedire che la Presidenza Federale della Jugoslavia (e quindi il Comandante Supremo dell'Armata Popolare) passasse, secondo il regolare meccanismo di rotazione previsto dalla Costituzione del 1974, al croato Stjepan Mesić.

Poco dopo le elezioni avvenute in primavera, il nuovo governo sloveno promosse un *referendum* sull'indipendenza che si tenne il 23 dicembre 1990. L'esito vide il fronte secessionista prevalere nettamente (88,2% dei suffragi, 93,2% di partecipazione al voto), anche oltre le più positive previsioni e la data della dichiarazione di indipendenza venne fissata a sei mesi di distanza. In teoria il periodo di sei mesi deciso avrebbe dovuto essere finalizzato all'avvio di negoziati tesi a trovare un'intesa negoziale sull'indipendenza, ma il fatto che l'esito del voto referendario fosse stato così chiaro e che l'intera classe politica slovena fosse ormai definitivamente orientata verso la secessione dalla Jugoslavia rendeva esiguo lo spazio per una trattativa<sup>180</sup>.

Tuttavia gli esiti delle consultazioni elettorali non spinsero l'Italia a modificare le proprie posizioni. Il Governo italiano continuò a puntare sul progetto della Quadrangolare<sup>181</sup> e sull'Iniziativa Adriatica. Nel marzo 1990 Andreotti a Washington affermò che l'obiettivo dell'Italia in quella regione era "il mantenimento dell'unità, dell'indipendenza e del non allineamento della Jugoslavia"<sup>182</sup>.

Solo quando tra la fine del 1990 e l'inizio del 1991 l'azione internazionale della Slovenia e della Croazia si indirizzò sempre più nitidamente verso l'indipendenza<sup>183</sup>, anche considerato l'esito del referendum tenuto in Slovenia, l'Italia si convinse a prendere in considerazione

---

<sup>179</sup> Erede del Partito Comunista Serbo, e unito con altre fazioni socialiste.

<sup>180</sup> Lusa S., *Italia – Slovenia 1990-1994*, Pirano, Il Trillo, 2001, p.39.

<sup>181</sup> Divenuta Pentagonale con l'adesione della Cecoslovacchia.

<sup>182</sup> Varsori A., *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna. Il Mulino, 2013, p.137.

<sup>183</sup> Gallagher T., *The Balkans after the Cold War. From Tyranny to Tragedy*, London, Routledge, 2003, p.43.

anche ipotesi alternative a quella della semplice difesa della Federazione Jugoslava.

Esistevano infatti almeno tre ipotesi sul futuro di una Jugoslava unita: quella “nostalgica”, sostenuta dai vertici dell’esercito federale e dagli ultimi titoisti, quella strumentale della Serbia di Milošević, e quello riformista e filooccidentale del governo federale di Marković. L’Italia decise di orientarsi verso l’ultima di queste tre ipotesi, poichè sperava di creare un modello associativo consensuale fondato sull’integrazione economica. Iniziativa Adriatica e Quadrangolare erano perfettamente funzionali a questa strategia<sup>184</sup>.

Nel dicembre 1990 il Ministro degli Esteri De Michelis si recò in Slovenia ed in Croazia, ufficialmente per l’inaugurazione di due nuovi Consolati, dove prese i primi informali contatti con i leader dei due governi. E’ importante sottolineare che il Ministro italiano, benché non si fosse recato in visita a Belgrado, fu accolto ed accompagnato nel suo itinerario dal ministro degli esteri jugoslavo Lončar. In merito al referendum sloveno il capo della diplomazia italiana si espresse in maniera esplicita considerando legittima la consultazione, ma predicando pazienza e affermando di essere contrario ad un distacco che non sarebbe stato accettabile né dall’Italia, né dagli altri Paesi occidentali<sup>185</sup>. La richiesta di avviare contatti con l’esecutivo italiano, avanzata dai vertici delle due Repubbliche all’inizio del febbraio successivo, veniva raccolta con qualche imbarazzo da De Michelis, che in un appunto del 5 febbraio 1991 suggeriva al Presidente del Consiglio Andreotti di incontrare informalmente i leader croati e sloveni per far giungere un “segnale della nostra attenzione nei loro confronti”<sup>186</sup>.

Nello stesso periodo, a spingere per una riflessione sugli eventi in corso in Jugoslavia era l’ambasciatore italiano a Belgrado Sergio Vento. Alla fine di febbraio egli inviò al Ministro un comunicato in cui registrava il peggioramento della situazione politica e in cui metteva in discussione la linea di collaborazione multilaterale tenuta fino a quel momento dal Governo. Vento registrava lucidamente il deteriorarsi della situazione jugoslava individuando nella mancanza di potere reale del governo federale e nella prevalenza di atteggiamenti estremistici le cause di un possibile aggravarsi della crisi. Secondo l’ambasciatore Vento infine, l’Italia avrebbe dovuto “predisporsi a tutti gli scenari”<sup>187</sup>.

Gli scontri scoppiati in Krajina della primavera 1991 valsero a sollecitare ulteriormente le preoccupazioni della Farnesina e del governo, che negli stessi giorni si trovava a fronteggiare

---

<sup>184</sup> De Michelis G., “Così cercammo di impedire la guerra”. In *Limes* 1/1994, p.230.

<sup>185</sup> Lusa S., *Italia – Slovenia 1990-1994*, Pirano, Il Trillo, 2001, pp.37-38.

<sup>186</sup> Varsori A., *L’Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna, Il Mulino, 2013, p.138.

<sup>187</sup> *Ibidem* p.139.

l'esplosione dell'emergenza profughi dovuta al collasso del regime albanese<sup>188</sup>. I disordini esplosi in Krajina spinsero quindi l'amb.Vento a rivolgersi nuovamente alla Farnesina nel maggio successivo per sottolineare con parole dure il pericolo dell'emergere in Slovenia, ma soprattutto in Croazia e Serbia di personaggi spregiudicati (Milošević e Tuđman) e che il sostegno accordato fino a questo momento al presidente federale Marković da parte europea fosse insufficiente<sup>189</sup>.

E' importante sottolineare che in questa fase, nonostante l'attenzione verso gli eventi in corso sull'altra sponda dell'Adriatico stesse crescendo, la linea italiana di sostegno al mantenimento in vita di una comunità Jugoslava non fu mai posta realmente in discussione. Ben fotografa questo momento della politica estera italiana la risposta che il senatore Claudio Vitalone, Sottosegretario agli Esteri, dette al Ministro degli Esteri croato Davorin Rudolf. Alle richieste di sostegno croate infatti l'esponente democristiano rispose in sostanza che l'Italia teneva prima di tutto al mantenimento della pace, ma che avrebbe preferito che continuasse ad esistere un legame federale. A tali parole faceva eco una battuta pronunciata da De Michelis e riportata dai giornali sloveni in cui il Ministro affermava: "in Europa non c'è più spazio per nuovi Stati, e voi sicuramente non volete trasferirvi in un altro continente"<sup>190</sup>. Tale posizione veniva inoltre confermata in occasione di una seduta della Commissione Affari Esteri della Camera dei Deputati con l'appoggio trasversale delle forze politiche italiane<sup>191</sup>.

L'Italia quindi puntava ancora su Marković, il quale nella primavera del 1991 avanzò un estremo tentativo di conciliazione<sup>192</sup>. A ulteriore riprova di tale atteggiamento, quando nel giugno successivo il presidente sloveno Kučan si recò in visita a Roma il Presidente della Repubblica Cossiga mantenne un atteggiamento molto prudente. Tale cautela era tesa a tranquillizzare Belgrado a seguito delle preoccupazioni espresse dal Ministro degli Esteri jugoslavo Lončar all'ambasciatore italiano Vento<sup>193</sup>. Il Governo italiano riteneva quindi che esistessero ancora importanti margini di trattativa, in tal senso va interpretato il sostegno dato all'iniziativa di creare un *panel* di esperti avanzata dal Ministro degli Esteri austriaco Alois

---

<sup>188</sup> Cinque anni dopo la morte del dittatore comunista Enver Hoxha, nel marzo 1991, continue manifestazioni di piazza portarono alla caduta del regime comunista. La nascita di un Governo di coalizione non impedì l'esplosione di disordini, aggravati da una situazione economica drammatica. L'Albania precipitò nel caos e nel collasso generale moltissimi cittadini albanesi cercarono di fuggire dal Paese con mezzi di fortuna, diretti principalmente verso l'Italia.

<sup>189</sup> Intervista Amb.Vento.

<sup>190</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.35.

<sup>191</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 23 maggio 1991.

<sup>192</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.41.

<sup>193</sup> Varsori A., *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna. Il Mulino, 2013, p.138.

Mock<sup>194</sup>.

Il 7 giugno 1991 il primo ministro sloveno Peterle incontrò a Roma il Presidente del Consiglio Andreotti ed il Presidente della Commissione Esteri della Camera dei Deputati, il democristiano Flaminio Piccoli, per comunicare che la Slovenia aveva intenzione di procedere alla dichiarazione di indipendenza. Era noto in Slovenia ed in Croazia che certi ambienti cattolici italiani guardavano con favore alle ragioni dell'indipendenza. Marco Kosin, il primo ambasciatore sloveno in Italia, rivelerà che molte personalità politiche italiane avessero accettato la volontà slovena e croata ancora prima che la dichiarazione di indipendenza fosse formalizzata, anche se "tacitamente"<sup>195</sup>.

Solo tre giorni dopo il Presidente della Repubblica Italiano Cossiga prima e De Michelis successivamente ricevettero a Roma il Presidente sloveno Kučan ed il Ministro degli Esteri Rupel. Le risposte che la delegazione slovena ottenne dai due incontri furono di direzioni opposte, mentre Cossiga aveva in qualche modo rassicurato gli sloveni dichiarandosi a favore del diritto di autodeterminazione sloveno, De Michelis si era dimostrato molto più freddo, dichiarando esplicitamente di non sostenere l'indipendenza slovena, almeno in quel momento<sup>196</sup>.

Le repubbliche secessioniste tuttavia non erano completamente prive di appoggi in Italia, potevano infatti contare, oltre all'appoggio dei settori cattolici, su altri canali alternativi alla diplomazia ufficiale ed al governo centrale. La strada che i governi di Slovenia e Croazia percorsero nel tentativo di ottenere qualche forma di appoggio internazionale da parte dell'Italia fu quella dei rapporti regionali, favorita dall'esistenza della Comunità Alpe Adria che offriva a tale scopo una organizzazione e un luogo già funzionante e organizzato<sup>197</sup>. Erano infatti intensi i contatti tra i vertici croati e soprattutto sloveni con settori del mondo politico, soprattutto di area democristiana, del nord-est italiano. A causa soprattutto dei profondi interessi economici, finanziari ed imprenditoriali quindi il nord-est italiano offriva un appoggio alle rivendicazioni indipendentistiche. Per quanto infatti a livello centrale gli interessi economici in gioco fossero di immense dimensioni e relativi all'intera area della Jugoslava federale, lo scambio commerciale ed i rapporti economici di vario genere facevano del nord-est italiano e del nord della Jugoslavia due aree profondamente connesse. A

---

<sup>194</sup> Alois Mock è stato il ministro degli esteri austriaco dal 1987 al 1995 e vice cancelliere dal 1987 al 1989. Membro del Partito Popolare Austriaco (ÖVP) in quegli anni, oltre a ricoprire la carica di ministro degli esteri, era uno dei politici più popolari del Paese e godeva di forti legami con la Slovenia.

<sup>195</sup> Gruden B., Una morte annunciata. In Marzo Magno A. (a cura di), La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001. P.60.

<sup>196</sup> Lusa S., *Italia – Slovenia 1990-1994*, Pirano, Il Trillo, 2001, p.46.

<sup>197</sup> Vedi *Infra*.

rispondere quindi positivamente alle richieste di appoggio slovene e croate furono le regioni Friuli Venezia Giulia e del Veneto, soprattutto nella persona del Presidente della Regione Adriano Biasutti<sup>198</sup> ed il Ministro dei Trasporti Carlo Bernini<sup>199</sup>, entrambi democristiani. Entrambi spinsero all'interno del loro partito di appartenenza e nel governo nazionale e regionale<sup>200</sup> (il Consiglio Regionale friulano si spinse fino a richiederlo esplicitamente) perché l'Italia ribaltasse le proprie posizioni e passasse a sostenere le ragioni dell'indipendenza slovena e croata. Tali pressioni venivano raccolte dal Presidente della Repubblica Cossiga. Secondo Cossiga infatti era necessario “farsi degli amici” in Slovenia e Croazia dato che il sistema jugoslavo sarebbe crollato velocemente. Per tale ragione Cossiga coltivò rapporti con Tuđman e Kučan presso i quali Bernini e Biasutti formavano una sorta di ambasciata personale del Capo dello Stato. Cossiga iniziò a tenere una corrispondenza con i vertici sloveni e croati e a compiere gesti simbolici di aperture<sup>201</sup>. Benché le iniziative diplomatiche del Quirinale fossero intraprese in costante comunicazione con la Farnesina, esse andavano nella direzione opposta rispetto alla linea tenuta dal governo, compreso Andreotti che guardava allo scenario jugoslavo con molta più prudenza<sup>202</sup>. Anche lo stesso Andreotti tuttavia non era certo estraneo alle pressioni provenienti da Lubiana e Zagabria. Soprattutto attraverso i continui contatti con le rappresentanze cattoliche che si recavano a Roma, Andreotti aveva da tempo preso contatto ed avviato rapporti con i settori cattolici dei vertici sloveni e croati<sup>203</sup>. Lo stesso tipo di ruolo favorevole alla Slovenia fu giocato dalle minoranze etniche presenti in Italia, che fecero quanto in loro potere per diffondere immagini favorevole alla causa slovena e a contribuire alla nascita di un clima culturale che incoraggiasse le pretese indipendentistiche slovene<sup>204</sup>.

La posizione del Governo presentata in Parlamento il 23 maggio rifletteva le posizioni fin qui descritte. Dal Parlamento emergeva infatti un sostanziale sostegno al mantenimento di un

---

<sup>198</sup> Adriano Biasutti nato in provincia di Udine, membro della Democrazia Cristiana, divenne Presidente della regione Friuli Venezia Giulia nel 1984 e mantenne tale carica per due mandati, fino al gennaio 1992.

<sup>199</sup> Carlo Bernini dopo una lunga carriera in cui aveva ricoperto il ruolo di Presidente della Provincia di Treviso (per due mandati, fino al 1980) era poi divenuto Presidente della Regione Veneto dal 1980 al 1989, anno in cui era entrato a far parte dell'esecutivo. In qualità di Presidente della Regione Veneto aveva guidato il processo di costruzione della Comunità Alpe Adria di cui era inoltre stato presidente nel biennio 1982-1984. Dal 1989 al 1992 fece parte dei due esecutivi guidati da Andreotti sempre nel ruolo di Ministro dei Trasporti.

<sup>200</sup> Biasutti A., *Friuli-Venezia Giulia: dieci anni dopo, Diario di un democristiano (1982-1991)*, Udine, La nuova base, 2000.

<sup>201</sup> Cossiga partecipò, ad esempio, ad una messa a San Gerolamo dei Croati a Roma alla presenza dell'Arcivescovo di Zara in cui, al momento delle preghiere dei fedeli, si alzò e dall'altare pregò per l'indipendenza slovena, croata e per la pace di tutti i popoli. Dopo questo episodio Cossiga racconta di essere stato raggiunto da una telefonata del Segretario Generale della Farnesina, Bruno Bottai, che chiedeva: “si può sapere cos'hai combinato?”.

<sup>202</sup> Cossiga F., *La passione e la politica*, Milano, Rizzoli, 2000, p.264.

<sup>203</sup> Intervista Amb. Sessa.

<sup>204</sup> Lusa S., *Italia – Slovenia 1990-1994*, Pirano, Il Trillo, 2001, p.41.

legame tra le repubbliche jugoslave, ma non mancavano alcuni segnali di attenzione verso una maggiore apertura alle pretese indipendentistiche di Slovenia e Croazia. Le esaurienti comunicazioni del Governo sulle evoluzioni della situazione in Jugoslavia e la presentazione di una linea politica di collaborazione con la Federazione tesa a contenerne le forze disgreganti venivano accolte con favore anche dall'opposizione. Il Sottosegretario agli Esteri Claudio Vitalone registrava un peggioramento della situazione in Jugoslavia, per la mancata elezione di Mesić. Vitalone, facendo eco a quanto affermato in sede comunitaria, descriveva la posizione italiana a favore di una Jugoslavia che sapesse coniugare unità e integrità territoriale con l'assoluto rispetto dei principi di legalità e democrazia. In tal senso sottolineava l'assoluto sostegno italiano nel percorso unitario di riforme economiche. In risposta per il PDS Napolitano chiedeva al governo di esprimere una posizione chiara di sostegno, anche economico, alla Federazione, al fine di prevenire fattori nazionalistici disgreganti. Orsini (DC) e Ferrari (PSI) si dichiaravano favorevoli alla prospettiva confederale che potesse garantire le nazionalità jugoslave senza toccare i confini esterni della Federazione. Vitalone, rispondendo anche a Piccoli che esprimeva preoccupazione ed invitava il governo ad un'attenta valutazione degli eventi in corso, ribadiva l'impegno del governo singolarmente e nei fori internazionali a monitorare ed attivarsi al fine di scongiurare il pericoloso vuoto di potere creatosi e di prevenire tendenze disgregatrici<sup>205</sup>.

La posizione del governo italiano in questa fase non era certo isolata. Infatti al pari dell'Italia gran parte degli altri Paesi europei, Francia e Gran Bretagna per primi, erano convinti sostenitori del mantenimento dell'unità jugoslava. Se per la Gran Bretagna questa posizione derivava da una sostanziale comunanza di vedute con gli Stati Uniti in merito alla conservazione di una situazione di stabilità, per la Francia derivava da un'analisi più specifica. Lo stesso Mitterrand aveva più volte affermato a Vedrine e a Dumas, ma anche alla stampa, che i popoli jugoslavi erano divisi da odi ancestrali, che il crollo del regime comunista aveva fatto riaffiorare. Era, in questa declinazione, una tragedia impossibile da evitare. L'unica strada per contenere l'esplosione generalizzata di violenze era quella di sostenere un percorso negoziale che senza strappi e grazie alla mediazione internazionale avrebbe dovuto portare ad una sistemazione generale dei Balcani occidentali soprattutto attraverso un accordo sulle frontiere e sulle minoranze. In tale visione, la possibilità di un riconoscimento incondizionato di Slovenia e Croazia sarebbe stato un forte rischio per le possibilità di successo di una soluzione negoziale e un passo verso l'esplosione di nuovi

---

<sup>205</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 23 maggio 1991.

conflitti<sup>206</sup>.

Francia e Gran Bretagna quindi, concentrati soprattutto sugli altri eventi in corso in Europa, si allineavano con l'Italia nel supportare il governo federale guidato da Marković. Facevano eccezione a questa linea di pensiero la Germania e l'Austria. Seppur ancora timidamente infatti entrambi i Paesi vedevano nella disintegrazione della Jugoslavia la possibilità di recuperare nella propria orbita politica ed economica la Slovenia e la Croazia, aree tradizionalmente di fondamentale interesse e di forte presenza tedesca. Per la Germania questa posizione, benché in questa fase rimanesse praticamente inespressa, faceva parte di una generale ricollocazione al centro dell'Europa in seguito al processo di unificazione e di ricomposizione di un quadro di alleanze politiche e legami economici con i Paesi storicamente vicini e alleati. La Croazia e la Slovenia rientravano certamente nell'orbita "imperiale" tedesca<sup>207</sup> Vi erano inoltre le forti pressioni delle comunità croata e slovena in Germania, particolarmente radicate nella Baviera. Per l'Austria invece la sovranità slovena e croata avrebbe significato ricucire i rapporti politici con dei Paesi con cui i legami economici e culturali erano molto vivi ed a cui certi ambienti, soprattutto della Stiria e della Carinzia, guardavano con grande interesse. Già verso la fine del 1990 settori del Partito Popolare austriaco avevano allacciato rapporti con i membri dell'omologo partito sloveno<sup>208</sup>.

A tale proposito quindi al governo federale non venne fatto mancare il sostegno diplomatico ed economico di gran parte delle cancellerie europee, soprattutto perché nella stessa direzione, anche se per motivi diversi, andavano le volontà delle due superpotenze. L'Unione Sovietica, ormai totalmente concentrata sulla propria sopravvivenza, vedeva nel governo federale l'unico interlocutore in grado di contenere le spinte indipendentistiche. Per Mosca evitare la disgregazione della Federazione Jugoslava avrebbe permesso non solo di evitare una crisi nei Balcani, ma anche di lanciare un messaggio alle nazioni che facevano parte dell'Unione Sovietica. Assecondare le volontà delle Repubbliche secessioniste avrebbe infatti aperto la strada alle rivendicazioni delle numerose componenti nazionali che pretendevano il diritto di uscire dall'Unione in nome del principio di autodeterminazione. A tal fine l'Unione Sovietica decise di sostenere con tutti i mezzi disponibili il governo federale di Belgrado, soprattutto attraverso la continua fornitura di armi e risorse energetiche. Numerosi furono i contatti tra i vertici politici e militari serbi e quelli sovietici, anche se nella primavera del 1991 era ormai evidente che Mosca non avrebbe avuto né la forza politica, né tantomeno quella militare per

---

<sup>206</sup> Canivez P., *France's Yugoslav Policy Contribution to a Collective Failure*. In *International Perspectives on the Balkans*, Clementsport, Pearson Peacekeeping Centre, 2003, p.116-117.

<sup>207</sup> Intervista Amb.Aragona.

<sup>208</sup> De Michelis G., "Così cercammo di impedire la guerra". In *Limes* N.1, 1994.

intervenire direttamente a favore di Belgrado.

Anche se per ragioni diverse, gli Stati Uniti condividevano l'approccio degli alleati europei e dell'avversario sovietico. La volontà di Marković di trattare la vicenda come un problema puramente domestico della federazione offriva su un piatto d'argento agli Stati Uniti la possibilità di tenersi fuori dalla regione. La possibilità di proteggersi dietro il principio di non ingerenza negli affari interni di un altro Stato permise a Washington di limitarsi ad invocare la necessità di una soluzione pacifica e negoziale della controversia. Benché infatti l'amministrazione Bush richiamasse in modo retorico alla costruzione di un nuovo ordine mondiale, nel merito delle evoluzioni e delle crisi europee si dimostrò molto più prudente. L'atteggiamento verso la transizione europea era più di preoccupazione che di speranza, e l'approccio alla crisi jugoslava fu dominato dalla cautela. Gli Stati Uniti in questa fase infatti, oltre ad essere maggiormente concentrati su altri scenari, non volevano a causa della Jugoslavia pregiudicare l'andamento dei rapporti con Mosca, a maggior ragione dato che l'opinione pubblica appariva totalmente disinteressata alle vicende balcaniche<sup>209</sup>. La sovrapposizione tra la situazione sovietica e quella jugoslava appariva evidente a Washington, e la soluzione preferita dell'amministrazione Bush era quella della stabilità<sup>210</sup>. Tuttavia dietro all'apparente distacco di Washington dalle vicende jugoslave si celava una reale volontà conservatrice tesa a sostenere il governo federale. Tale corrente di pensiero era fortemente radicata non solo nei vertici dell'ambasciata americana di Belgrado, retta dall'ambasciatore Warren Zimmermann, ma anche a Washington. Sia il Segretario di Stato James Baker, sia il Sottosegretario Lawrence Eagleburger<sup>211</sup> erano infatti molto scettici in merito alle possibilità di favorire l'indipendenza slovena e croata ed avviare la disgregazione del Paese<sup>212</sup>.

Non è chiaro se gli Stati Uniti ed i Paesi europei credessero genuinamente nei poteri e nelle capacità di Marković, commettendo in questo caso un fondamentale errore, oppure se la presidenza federale fosse solo la foglia di fico dietro la quale nascondere un sostanziale sostegno alle posizioni serbe ed alla possibilità che un intervento di Belgrado potesse soffocare sul nascere le ambizioni indipendentistiche slovene e croate. Soprattutto era diffusa la consapevolezza che l'avvio della disgregazione della Jugoslavia federale avrebbe dato il via ad un processo difficilmente controllabile. Non sfuggiva ai governi l'intricata composizione nazionale ed etnica delle repubbliche federate e appariva evidente che, con grande probabilità,

---

<sup>209</sup> Del Pero M., *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo 1776-2011*, Bari, Laterza, 2011, pp.401-403.

<sup>210</sup> Gallagher T., *The Balkans after the Cold War. From Tyranny to Tragedy*, Londra, Routledge, 2003, p.43.

<sup>211</sup> Lawrence Eagleburger aveva una conoscenza della Jugoslavia particolarmente approfondita avendo lavorato durante la carriera diplomatica proprio nella sede diplomatica americana di Belgrado.

<sup>212</sup> Memorie Zimmermann e Baker.

il distacco di Slovenia e Croazia sarebbe stato solo il primo passo verso la totale disintegrazione dello Stato jugoslavo. Inoltre se la Slovenia poteva godere di una composizione etnica tutto sommato coesa, ciò non valeva per la Croazia in cui esisteva una forte e combattiva minoranza serba pari circa al 12% della popolazione<sup>213</sup>. Nel caso in cui il processo di disgregazione fosse stato appoggiato nelle Repubbliche del nord, le stesse rivendicazioni sarebbero potute essere avanzate anche dalla Bosnia e dalle altre componenti, dove l'intreccio etnico componeva di fatto un nodo inestricabile.

Nelle settimane che scorrevano nell'avvicinarsi alla scadenza dei sei mesi di attesa previsti dal governo sloveno prima della dichiarazione di indipendenza, molti politici e diplomatici occidentali si esposero pubblicamente dichiarando di non sostenere la volontà indipendentista slovena e croata. Gli stessi Stati Uniti, la cui opinione era certamente tenuta in forte considerazione anche dall'Italia, stavano facendo pressioni sulla presidenza collegiale a favore di Marković al fine di evitare l'avvio di un processo incontrollabile di disgregazione. Gli Stati Uniti, come confermato nei costanti scambi di valutazioni tra i diplomatici presenti a Belgrado, non vedevano con simpatia in particolare l'indipendenza croata. Ciò era dovuto in parte anche al retaggio storico derivante dal precedente della Croazia indipendente, nata durante la seconda guerra mondiale soprattutto grazie alla volontà nazista. Inoltre negli Stati Uniti non si era concentrata una forte presenza della diaspora croata, che si era indirizzata maggiormente verso il Canada<sup>214</sup>. Se il Segretario di Stato statunitense Baker il 23 giugno in visita a Belgrado annunciò che gli Stati Uniti non avrebbero riconosciuto “a nessun costo” l'indipendenza di Slovenia e Croazia, il Ministro italiano De Michelis affermava che l'Italia non avrebbe riconosciuto la sovranità delle due repubbliche “neppure in cinquanta anni”<sup>215</sup>.

#### *Le dichiarazioni di indipendenza di Slovenia e Croazia*

Dopo aver fatto approvare una legge che sanciva la sovranità in materia di difesa e dopo aver ottenuto l'approvazione parlamentare, il 25 giugno 1991 Kučan dichiarò l'indipendenza della Slovenia, contemporaneamente una risoluzione simile venne approvata dal Parlamento croato. Anche se Tuđman non voleva in quel momento compiere un'azione così decisa, fu trascinato in questa scelta da Lubiana<sup>216</sup>. I croati infatti erano consapevoli che la loro situazione era diversa da quella slovena, principalmente a causa dello scenario etnico e demografico che

---

<sup>213</sup> Casa G., “L'Europa centro-orientale e i Balcani”. In IAI, *L'Italia nella politica internazionale*, Anno XX, 1993, p.184.

<sup>214</sup> Intervista Amb. Vento.

<sup>215</sup> Pirjevec J., *Il giorno di San Vito. Jugoslavia 1918-1992. Storia di una tragedia*, Torino, Nuova ERI, 1993, p.557.

<sup>216</sup> De Michelis G., “Così cercammo di impedire la guerra”. In *Limes* N.1, 1994, p.232.

componeva il Paese<sup>217</sup>.

A differenza di Zagabria infatti, Lubiana pensò di passare immediatamente all'azione. Lo stesso 25 giugno la Slovenia prese militarmente il controllo delle proprie frontiere e annunciò di ricorrere al proprio diritto di autodeterminazione, come riconosciuto nella Costituzione del 1974, e il giorno successivo l'indipendenza venne celebrata con una manifestazione di piazza. La sera del 26 giugno infatti per le strade di Lubiana si festeggiò brindando con spumante offerto dal governo sotto le luci dei fuochi d'artificio. Nella piazza del Parlamento Kučan ammainò la bandiera jugoslava per sostituirla con l'immagine del Triglav, il Monte Tricorno stemma della Slovenia indipendente<sup>218</sup>.

Alla dichiarazione di indipendenza seguì immediatamente<sup>219</sup> la mobilitazione dell'Armata Popolare. Non risulta chiaro se il movimento di truppe fosse approvato dal Presidente Federale Marković, oppure se fosse una decisione autonoma dei vertici militari tesa anche a screditare il governo federale<sup>220</sup>. Secondo i progetti di Belgrado l'operazione sarebbe stata rapida e poco pericolosa; si sarebbe trattato infatti di una semplice dimostrazione di forza che avrebbe convinto gli sloveni a rinunciare alle proprie pretese di indipendenza. Sul terreno tuttavia gli eventi andarono nella direzione opposta. L'Armata Popolare si rivelò lenta e impreparata, mentre la Difesa Territoriale slovena<sup>221</sup> si dimostrò organizzata ed efficiente. La Difesa Territoriale slovena era stata infatti costantemente addestrata e armata fin dal momento della sua creazione, con il disappunto di Belgrado che temeva appunto il suo carattere nazionale. In particolare negli ultimi anni questa era passata sotto il controllo del giovane ufficiale Janez Janša il quale, dopo aver avuto numerose dispute con i comandi militari di Belgrado durante i suoi anni di servizio nell'Armata Popolare, era divenuto a 30 anni Ministro della Difesa sloveno in seguito alle elezioni del 1990.

Gli scontri iniziarono dopo un ultimo tentativo di mediazione avanzato da Kučan con una telefonata a Marković. Sembra tra l'altro che il controllo di Marković sui vertici militari fosse molto debole, fino al punto che egli stesso dichiarerà di non aver mai accordato il suo via libera all'azione militare, ma solo ad un'azione di polizia. L'offensiva dell'armata jugoslava

---

<sup>217</sup> Intervista Amb. Vento.

<sup>218</sup> Riva G. – Ventura M., *Jugoslavia il nuovo medioevo. La guerra infinita e tutti i suoi perché*, Milano, Mursia, 1992, p.44.

<sup>219</sup> Circa alle una e un quarto del 27 giugno la prima colonna di carri armati in arrivo da Karlovac passò la frontiera slovena

<sup>220</sup> Mesic S., *The road to war*. In Magas B. – Zanić I., *The war in Croatia and Bosnia-Herzegovina. 1991-1995*. London, Frank Cass, 2001, pp.3-9.

<sup>221</sup> La Difesa Territoriale era un corpo militare organizzato e reclutato su base nazionale. Introdotto dopo la Primavera di Praga era inizialmente pensato per organizzare una resistenza popolare in caso di invasione sovietica.

venne rapidamente bloccata, un misto di inattesa preparazione delle forze slovene e superficialità di quelle jugoslave segnò l'insuccesso della gloriosa Armata Popolare. Nemmeno l'intervento dell'aeronautica il 28 giugno riuscì a ribaltare le sorti degli scontri, la Slovenia riuscì infatti, nonostante i bellicosi proclami dei vertici militari jugoslavi, a mantenere saldo il controllo del proprio territorio e dei propri confini. Il giorno successivo le forze slovene ottennero nuovi successi costringendo alla resa le forze aeree jugoslave asserragliate nell'aeroporto di Lubiana-Brnik, respingendo uno sbarco e impadronendosi di mezzi blindati e armi appartenenti all'Armata Popolare<sup>222</sup>.

La bruciante sconfitta dell'esercito federale e, di conseguenza, del Governo Marković, le cui promesse di una soluzione interna alla Federazione si scioglievano come neve al sole, ed il pericolo di una *escalation* militare<sup>223</sup> contribuirono fortemente a stimolare l'intervento della comunità internazionale e la conseguente internazionalizzazione della crisi<sup>224</sup>.

Anche se la crisi era esplosa in modo rapidissimo, la reazione della comunità internazionale fu immediata. La tradizionale avversione degli Stati Uniti a lasciarsi trascinare nelle vicende balcaniche e la drammatica transizione in corso in Unione Sovietica aprivano le porte di un'opportunità storica per la Comunità Europea. Per la prima volta essa poteva dimostrare di saper agire all'esterno risolvendo una situazione complicata ai propri confini, affermandosi così con forza sullo scenario internazionale post Guerra Fredda. Inizialmente la Comunità Europea raccolse con grande decisione questa sfida. Jacques Delors, Presidente della Commissione Europea, dichiarò: "Noi non ci immischiamo negli affari americani. Speriamo che loro abbiano lo stesso rispetto e non interferiscano nei nostri"<sup>225</sup>. La strategia comunitaria, decisa in una riunione tenutasi a Vianden sulla base delle proposte italiane, fu di inviare una *troika* composta dai Paesi che in quei mesi guidavano la Presidenza della Comunità, quindi tre ministri degli Esteri: l'italiano Gianni De Michelis, il lussemburghese Jacques Poos e l'olandese Hans Van Den Broek.

Nonostante gli sforzi della *troika* però, sul terreno gli scontri si intensificarono. Una prima mediazione venne trovata in un incontro a Lubiana in cui si convinceva Milošević ad accettare che la Presidenza della Federazione passasse al croato Stjepan Mesić, mentre Slovenia e Croazia in cambio avrebbero approvato una sospensione di tre mesi

---

<sup>222</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001.

<sup>223</sup> Preoccupava in particolare la situazione croata. In Croazia infatti i confini etnici erano eterogenei e alla dichiarazione di indipendenza croata la minoranza serba aveva immediatamente risposto reclamando la secessione dalla Croazia per rimanere unita alla Jugoslavia. Rispetto a tale situazione la Slovenia era favorita da un quadro etnico e demografico omogeneo, non erano presenti infatti significative comunità serbe.

<sup>224</sup> Magas B. - Zanic I., *The war in Croatia and Bosnia-Herzegovina 1991-1995*. London, Frank Cass Publishers, 2001, pp.40-45.

<sup>225</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001.

dell'applicazione delle dichiarazioni di indipendenza. La speranza di fondo era di guadagnare tempo impedendo che la situazione militare degenerasse, speranza già disillusa il giorno successivo, quando la Serbia continuò ad imporre il proprio veto sull'elezione di Mesić.

Intanto sul terreno le condizioni si aggravavano tra le richieste di resa e gli ultimatum dell'esercito federale e l'ostinazione del governo sloveno. Da entrambe le parti infatti prevalevano i sostenitori di una linea dura, impersonata dal generale Adžić a Belgrado e incoraggiata dai successi militari a Lubiana. Intanto si venivano ad esplicitare le prime discordanze tra i Paesi europei: la Germania infatti decise di uscire dall'ombra e sostenere in maniera ufficiale la propria preferenza per l'indipendenza slovena. Il ministro degli esteri tedesco Hans-Dietrich Genscher preparò un viaggio a Lubiana, la cui realizzazione venne impedita dai serbi adducendo la scusa di problemi tecnici dettati dal fatto che la città fosse sotto attacco<sup>226</sup>. Da Belgrado quindi Genscher dovette tornare in Austria, a Klagenfurt, dove incontrò Kučan mentre, lo stesso 2 luglio, le forze militari federali operavano il loro massimo sforzo offensivo contro la Slovenia, senza però ottenere risultati incoraggianti. Già dal giorno successivo infatti le forze federali iniziarono a ritirarsi dalla Slovenia, nonostante gli scontri non fossero terminati.

L'esplosione della crisi jugoslava trovava il governo Andreotti VII in una fase politica delicata. In politica estera infatti l'Italia era reduce dalla titubante partecipazione alla guerra del Golfo ed alla conseguente esclusione dal processo di pace<sup>227</sup>, e nella stessa primavera 1991 il governo era impegnato nella trattative sull'ingresso in Europa, trattative in cui l'elevato ammontare del deficit italiano e i problemi di incompatibilità tra i vincoli europei e la situazione economica italiana pesavano sempre di più<sup>228</sup>.

Se in politica estera il governo non riusciva a riscuotere grandi successi, in politica interna la situazione era addirittura peggiore. Fu infatti il referendum del 9 giugno 1991 a dare uno scossone alla stagnante situazione politica. Nonostante sia la DC che il PSI (ma anche Lega e Radicali) invitassero gli italiani a disertare le urne, la partecipazione fu elevata e una schiacciante maggioranza votò a favore della preferenza unica nelle elezioni della Camera dei Deputati. Benché il merito del quesito referendario non fosse così incisivo, il segnale di una totale disaffezione, se non aperta ostilità, verso il sistema dei partiti era evidente. La crisi dei

---

<sup>226</sup> Essendo l'aeroporto di Lubiana sotto il controllo dell'esercito federale, fu possibile impedire al ministro tedesco di atterrare.

<sup>227</sup> Vedi Infra e Riccardi L., *L'ultima politica estera. L'Italia e il Medio Oriente alla fine della prima Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014.

<sup>228</sup> Varsori A., *La Cenerentola d'Europa. L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*. Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.

partiti sembrava infatti iniziare ad investire i maggiori partiti del sistema<sup>229</sup>.

Nella Democrazia Cristiana la sostituzione di De Mita con Andreotti alla guida del governo aveva lasciato lunghi strascichi. Infatti quella mossa scavava in modo sempre più profondo il solco che divideva la destra dalla sinistra del partito. Mentre De Mita sosteneva una linea di dialogo con il PDS teso ad una collaborazione in vista di una riforma elettorale, Andreotti, e con lui Forlani, continuavano a puntare sulla stabilità dell'alleanza di pentapartito. Inoltre in questa fase, anche a causa dell'esplosione della vicenda Gladio, i rapporti tra la DC ed il Presidente della Repubblica Cossiga si facevano sempre più difficili anche perché il politico sardo accusò a più riprese il proprio partito di non averlo difeso abbastanza di fronte alle accuse di attentato alla Costituzione ed alle richieste di dimissioni avanzate dalle sinistre. Il dibattito strettamente interno al partito si era allargato all'intero mondo politico cattolico in cui ad esempio si scontravano le tendenze contrapposte di Azione Cattolica e Comunione e Liberazione, oppure dove importanti intellettuali cattolici prendevano posizioni in favore del movimento referendario di Segni. Proprio la fuoriuscita di Segni e di Orlando segnava la crescente conflittualità interna al Partito. Parte del dibattito interno al partito era inoltre concentrato su quale forma organizzativa dovesse prendere il partito stesso. Si cominciava infatti da più parti a pensare che il modello di partito fortemente strutturato e profondamente radicato, così com'era stato costruito negli anni '50 da Fanfani<sup>230</sup>, non fosse più funzionale in una società così diversa<sup>231</sup>.

Con la fine del confronto bipolare anche la collocazione internazionale della Democrazia Cristiana diveniva oggetto di dibattito. In diversi ambienti democristiani infatti si percepiva come la fine della contrapposizione delle superpotenze modificasse radicalmente la funzione della DC, che aveva costruito la propria identità e la propria esistenza anche, o soprattutto, sul fatto di essere il bastione occidentale, interprete principale dell'occidente e dell'anticomunismo, in un Paese di frontiera in cui la minaccia comunista era reale. Benché l'anticomunismo della DC non fosse mai messo in discussione, il crollo dei regimi comunisti non corrispose ad un immediato schiacciamento sulle posizioni ancor più filooccidentali. La reazione più immediata nel partito cattolico fu quella di guardare alla Santa Sede ed a Papa Giovanni Paolo II, proprio perché si credeva che il suo coinvolgimento ed i suoi sforzi nel combattere i regimi in Europa orientale potessero offrire un punto di riferimento alternativo rispetto al modello strettamente capitalista e consumista occidentale. In tale prospettiva

---

<sup>229</sup> Vedi *Infra*.

<sup>230</sup> Galli G., *Mezzo secolo di Dc*, Milano, Rizzoli, 1993, p.127.

<sup>231</sup> Baccetti C., *I Postdemocristiani*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp.27-32.

l'integrazione europea, in cui tra l'altro il richiamo originario di uno spirito cristiano era ancora presente, appariva come il perfetto terreno per ipotizzare in futuro un'Europa unita con valori propri (cristiani). La guerra del Golfo aveva infatti messo in seria difficoltà il governo e la DC che, abituata ad affrontare le crisi spesso in un'ottica bipolare, trovava in questo caso un netto rifiuto ed una solenne condanna da parte del Vaticano all'azione militare intrapresa da Washington. La fedeltà all'alleato americano prevalse solo con molti distinguo e con molti dissensi interni. La fedeltà atlantica rimaneva la stella polare del posizionamento internazionale della Democrazia Cristiana, tuttavia le voci contrarie erano vive e, in ogni caso, non si guardava con eccessiva simpatia ad un unipolarismo americano troppo assertivo. Anche nella prospettiva di una convinta spinta allo sviluppo delle istituzioni comunitarie va interpretata l'accettazione democristiana della unificazione tedesca. A differenza della posizione dichiaratamente filoamericana del Presidente della Repubblica Cossiga<sup>232</sup>, che sensibile al rapporto di fedeltà atlantica difese pubblicamente la scelta di intervenire nel Golfo, secondo Andreotti era necessario non isolare l'URSS e Gorbaciov. A tal fine le Nazioni Unite costituivano il foro principale di confronto e dibattito. La Democrazia Cristiana puntava ancora, e lo fece per tutto il 1991, sulle capacità di Gorbaciov<sup>233</sup> e sulla possibilità che fosse possibile mantenere una certa continuità nel sistema internazionale. Per queste ragioni la Democrazia Cristiana, al contrario di quanto si possa pensare, quando alla fine del 1991 l'Unione Sovietica tramontò definitivamente cessando di esistere non fu certo entusiasta<sup>234</sup>.

Se la Democrazia Cristiana viveva una fase confusa, lo stesso avveniva per tutti gli altri principali partiti tradizionali. Al contrario però di quanto avveniva, anche se con molta fatica, nella DC e in modo radicale nel PCI come vedremo sotto, il PSI non avvertiva alcuna istanza di cambiamento o rinnovamento. Saldamente nelle mani di Craxi, il PSI aveva in questa fase completato la mutazione genetica che lo aveva reso totalmente collaterale al potere. Divenendo un partito di potere, l'azione ed il posizionamento internazionale del PSI viveva una fase di completo assorbimento nelle esigenze governative e nel rilievo internazionale della figura del suo leader Craxi<sup>235</sup>.

Gli esiti del crollo del muro di Berlino erano stati per il PCI molto più incisivi del costante calo elettorale registrato nelle consultazioni precedenti ed acuitosi nelle elezioni

---

<sup>232</sup> Sui contrasti tra Andreotti e Cossiga: Galli G., *Mezzo secolo di Dc*, Milano, Rizzoli, 1993, p.385.

<sup>233</sup> Pare che Gorbaciov e Andreotti coltivassero ottimi rapporti. Anche nel 1990, dopo aver ricevuto il premio Nobel per la pace, Gorbaciov aveva visitato l'Italia, dove era stato accolto con i massimi onori, ed aveva incontrato il Papa a Roma.

<sup>234</sup> Giovagnoli A., *Il partito italiano. La democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Bari, Laterza, 1996, pp.248-261.

<sup>235</sup> Ignazi P., *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Bari, Laterza, 2002, pp.124-138.

amministrative del 1990. Dopo il lungo e travagliato processo di gestazione<sup>236</sup>, con il XX Congresso, tenutosi a Rimini dal 31 gennaio al 4 febbraio 1991, la storia del PCI si chiudeva per sempre<sup>237</sup>. Occhetto rimaneva il Segretario della formazione nascente, il PDS, anche se non era riuscito ad evitare la scissione della parte minoritaria del partito che andrà a comporre il Partito della Rifondazione Comunista. Gli ultimi passi del PCI in politica internazionale erano stati molto esitanti. La grande fiducia e speranza che la stagione riformista gorbacioviana ottenesse successi tali da dipanarsi nel resto d'Europa favorendo un compromesso tra il comunismo e la democrazia liberale occidentale, si infranse contro l'andamento degli eventi in Unione Sovietica e nel resto d'Europa. La nascita del Partito Democratico della Sinistra e la sua identità e formazione è stata oggetto di analisi approfondite che ne hanno saputo descrivere gli aspetti organizzativi, partecipativi e ideologici<sup>238</sup>. Per quanto invece concerne la collocazione internazionale del partito i cambiamenti erano ancora più profondi rispetto agli aspetti prima elencati. Durante tutto il periodo della guerra fredda infatti la collocazione internazionale nel contesto bipolare aveva costituito la prima e originaria differenza tra le due principali forze politiche italiane. L'appello al socialismo realizzato, all'internazionalismo del proletariato ed alla lotta contro l'imperialismo americano aveva identificato il PCI nei confronti della DC molto più delle quotidiane pratiche di governo e di gestione dello Stato, che si erano rivelate, anche quando non ancora consociative, molto più pragmaticamente simili e molto meno ideologizzate rispetto al tema del contrasto tra capitalismo e socialismo. Il crollo dei regimi dell'Europa orientale, e dell'Unione Sovietica stessa in seguito, imprimeva al nascente partito una spinta verso la definitiva condivisione delle scelte strategiche e di sicurezza di base del Paese. Alla tradizionale visione idealista ed internazionalista (almeno proclamata) si andava sostituendo, per quanto lentamente, una visione meno ideologizzata delle relazioni internazionali e maggiormente incentrata sugli interessi nazionali, termine tra l'altro prima inaccettabile negli ambienti comunisti. Se la completa accettazione dell'importanza e del ruolo italiano all'interno dei fori internazionali come Nazioni Unite e Comunità Europea si posizionava su una linea già definita da tempo, e quindi comportava pochi problemi, ben più difficile da accettare era la fine della diffidenza verso gli Stati Uniti. Il processo di accettazione completo dell'Alleanza Atlantica era solo mitigato dall'idea che, anche se fosse necessario farne parte,

---

<sup>236</sup> Vedi infra.

<sup>237</sup> Galli G., *Storia del Pci. Il Partito comunista italiano: Livorno 1921, Rimini 1991*, Milano, KAOS Edizioni, 1993, pp.307-313.

<sup>238</sup> A tale proposito è utile citare, tra gli altri: Baccetti C., *Il PDS. Verso un nuovo modello di partito?* Bologna, Il Mulino, 1997; Ignazi P., *Dal PCI al PDS*, Bologna, Il Mulino, 1992.

l'appartenenza dovesse essere condizionata ad un ruolo di maggior rilevanza del polo europeo dell'alleanza<sup>239</sup>.

Il caso della guerra del Golfo è esemplare di quanto la politica estera incidesse sull'identità stessa del partito. Occhetto in quella circostanza infatti, nonostante l'intervento fosse sostenuto dalle Nazioni Unite e partecipato da altre forze europee, non riuscì a rovesciare il sentimento pacifista del PCI e della base comunista. In quella fase di ridefinizione dell'identità del partito il tema del ripudio della guerra e del pacifismo divenne una potente arma in mano alla componente centrale (e maggioritaria) del partito al fine di ricompattare i ranghi.

La posizione del PCI già in quella fase comunque non era monolitica. Una parte del partito infatti, quella "migliorista", era convinta della necessità di accettare al più presto l'appartenenza al sistema occidentale per accreditarsi come credibile alternativa di governo e innescare il meccanismo dell'alternanza al governo. Tale passaggio prevedeva una sempre maggior condivisione di intenti e di responsabilità con le forze di governo in tema di politica estera e di difesa. Al lato opposto del partito, i comunisti meno inclini alla transizione si rifiutavano completamente di accettare l'appartenenza al campo occidentale. Nel caso del Golfo Occhetto tentò di ricompattare la formazione parlamentare del PCI, anche in ottica congressuale, intorno ad un voto di astensione nei confronti della partecipazione italiana alla missione. Se da un lato tale scelta veniva accettata con fatica in quanto si sarebbe preferito una maggiore vicinanza alle posizioni della maggioranza, dall'altra un gruppo di parlamentari decise di disobbedire agli ordini della Segreteria esprimendosi in modo contrario. Tra questi spiccavano eminenti figure del partito come Cossutta e Ingrao, non casualmente tra i protagonisti della scissione e appartenenti al gruppo che andrà a comporre le file di Rifondazione Comunista. In conclusione, nel 1991 il neonato PDS trovava nella propria collocazione internazionale il nodo stesso della propria identità, e ciò metteva in gioco equilibri delicati. L'identità del PDS appariva già comunque indirizzata a compiere il percorso che la porterà a candidarsi come forza di governo. Una visione internazionale più pragmatica e realista, ma sempre fortemente multilateralista ed europeista. Le tendenze, che rimanevano forti sia nei vertici che nella base del partito, a non abbandonare una serie di connotati originari come la visione marxiana, la diffidenza verso gli Stati Uniti ed il pacifismo, si faranno sempre più deboli nel corso del decennio degli anni '90, in coincidenza con l'evoluzione del sistema internazionale e con l'assunzione di responsabilità di governo.

---

<sup>239</sup> Bellucci P. – Maraffi M. – Segatti P., *PCI, PDS, DS. La trasformazione dell'identità politica della sinistra di governo*, Roma, Donzelli Editore, 2000, pp.156-170.

### *La posizione italiana fino agli Accordi di Brioni*

Il 3 luglio 1991 il Ministro degli Esteri De Michelis si presentò alla Camera dei Deputati per rispondere ad una pioggia di interpellanze e interrogazioni provenienti da tutti i partiti dell'arco costituzionale. Il Ministro, benché dichiarasse di non avere conferme riguardo gli eventi bellici in corso, espose le posizioni del governo. Dopo una breve descrizione degli eventi, piuttosto confusa per la verità, De Michelis si dichiarava fiducioso nei confronti della mediazione condotta dalla CE. La relazione sottolineava come l'Italia si fosse mossa in sintonia con i partner europei e stesse cercando una soluzione in sede multilaterale CE, ma anche CSCE. La sospensione di tre mesi dell'applicazione della dichiarazione di indipendenza ottenuta a Lubiana veniva presentata come un successo, nella speranza che non avvenissero incidenti tali da mettere a rischio una tregua che fin da subito appariva precaria. L'obiettivo italiano, disse De Michelis, rimaneva quello del raggiungimento di una soluzione pacifica e condivisa, basata sulla nascita di una Jugoslavia "unita e democratica"<sup>240</sup>. Seppur riconoscesse la legittimità delle pretese indipendentistiche, De Michelis infatti continuava a sostenere una soluzione di tipo confederale. L'Italia stava quindi lavorando sull'ipotesi confederale sulla base della quale aveva avviato il dialogo con i vertici serbi in occasione di una telefonata avvenuta tra lo stesso De Michelis ed il Presidente serbo Milošević il giorno precedente. In questa telefonata il Presidente serbo Milošević, si era detto convinto della utilità della tregua e che la Serbia avrebbe rispettato gli accordi di Lubiana. La volontà serba era quella di contenere i rischi di esplosione di un conflitto e che tutto dovesse rimanere inquadrato all'interno delle procedure costituzionali.

De Michelis, dopo aver sottolineato lo sforzo dei diplomatici italiani presenti sul territorio, riferiva di aver inviato a Lubiana il Consigliere Surdo e a Belgrado il Direttore Generale degli Affari Politici del Ministero degli Esteri, l'Ambasciatore Raniero Vanni d'Archirafi. Passando dalla stretta attualità ad un'analisi più approfondita dell'azione italiana nei giorni precedenti, De Michelis sottolineava come la reazione immediata dell'Italia alle dichiarazioni di indipendenza fosse stata, prima di tutto, finalizzata al mantenimento della pace. La puntuale reazione italiana e dei partner europei aveva portato, secondo il Ministro, a scoraggiare l'utilizzo della forza da parte dell'Armata ed a convincere Belgrado e Lubiana ad accettare il pacchetto proposto nella missione della Troika comunitaria fondato su: cessate il fuoco, ritiro delle forze armate e sospensione di tre mesi delle dichiarazioni di indipendenza. In seguito

---

<sup>240</sup> De Michelis G., *La lunga ombra di Yalta. La specificità della politica italiana. Conversazione con Francesco Kostner*, Venezia, Marsilio, 2003.

alle titubanze serbe in merito alla nomina di Mesić alla presidenza federale, grazie all'iniziativa italiana la CE aveva deciso di inviare una seconda missione della troika per ribadire i termini dell'accordo con tutte le parti in causa.

Secondo De Michelis la situazione politica in Jugoslavia emersa dalle elezioni tenute l'anno precedente rendeva il quadro politico variegato. La Slovenia e la Croazia si muovevano ormai verso l'indipendenza, ma solo la prima delle due era intenzionata a recidere completamente i legami con Belgrado, la Bosnia e la Macedonia erano disposte a rimanere federate all'interno di una federazione rinnovata, mentre la Serbia e il Montenegro rimanevano arroccate in difesa dello Stato centralista. In merito a questa situazione per il governo erano chiare le implicazioni politiche. Per quanto infatti De Michelis riconoscesse che in termini di legge la Slovenia avrebbe avuto diritto all'indipendenza, lo stesso non valeva per le altre repubbliche. In Croazia infatti la minoranza serba avrebbe avuto, secondo il Ministro, lo stesso diritto di autodeterminazione di Zagabria. Ancora più pericolosa e intricata appariva la situazione di Bosnia, Kosovo e Vojvodina.

La soluzione caldeggiata dall'Italia era quella di raggiungere attraverso un processo pacifico e negoziale una Jugoslavia "unita e democratica". Con questa formula si intendeva una Jugoslavia in cui, benché le aspirazioni di autonomia e indipendenza venissero riconosciute, gli Stati avrebbero mantenuto volontariamente un legame federale o confederale. Una confederazione di unità "sovrane e indipendenti" da raggiungere "senza guerra civile, ma con un processo democratico". La sospensiva proposta nel pacchetto della tregua quindi non andava letta come una imposizione della realtà federale, ma come il primo passo di un processo negoziale che avrebbe dovuto porsi l'obiettivo di risolvere globalmente il tema della sistemazione dell'intera Jugoslavia. Formalmente il governo sosteneva di comprendere il trasporto emotivo che spingeva gran parte dell'opinione pubblica a sostenere le repubbliche del nord contro la forza dell'Armata federale, ma che l'Italia sentiva il dovere di mantenere una linea neutrale. Il fatto che la Serbia fosse disponibile ad eleggere Mesić indicava secondo De Michelis la disponibilità di Belgrado di giungere ad una soluzione confederale, raggiunta in un quadro concordato in cui la Serbia ottenesse le garanzie di poter proteggere i diritti di tutti i serbi.

La reazione della Camera dei Deputati fu di generale apprezzamento nei confronti dell'operato del governo. I partiti di maggioranza sostennero le tesi del Ministro anche se, rispetto al mese precedente, nella Democrazia Cristiana emergevano i primi dissensi dovuti alla crescente volontà di accordare il riconoscimento ufficiale alle due Repubbliche secessioniste cattoliche. A prendere la parola per la Democrazia Cristiana fu il Presidente

della Commissione Esteri della Camera Flaminio Piccoli<sup>241</sup> che esprimeva soddisfazione per la relazione del ministro. Piccoli tuttavia nella sua risposta non mancava di sottolineare la necessità di appoggiare e salvaguardare lo “spirito” dei popoli sloveno e croato che si trovavano a difendersi da un’aggressione degli “stalinisti da strapazzo” serbi. Piccoli allo stesso tempo affermava che la scelta democratica di sovranità e indipendenza dei popoli sloveni e croati non era finalizzata alla secessione. L’unica prospettiva di pace per la Jugoslavia era, secondo la DC, quella, in linea con quanto espresso dal governo, di una confederazione tra Stati indipendenti e liberi, i cui i confini esterni sarebbero rimasti invariati. Benché accusasse lo spirito totalitario della Serbia e chiedesse che il governo e la CE trovassero il modo di riconoscere al più presto l’indipendenza slovena e croata, la DC non pensava quindi ad una secessione totale. A bilanciare questo malessere strisciante nella maggioranza contribuiva la posizione espressa dall’opposizione di sinistra. Infatti sia il PDS, sia Rifondazione Comunista, si dichiaravano favorevoli, oltre che a un processo pacifico ed europeo, al mantenimento del legame confederale. Per il gruppo comunista – PDS prese la parola Antonio Rubbi, cofirmatario con Giorgio Napolitano dell’interrogazione rivolta al governo dalla principale forza di opposizione. L’intervento di Rubbi si concentrava sulla necessità di riportare la situazione sotto controllo, soprattutto grazie all’elezione alla presidenza di Mesić, ma anche alle pressioni internazionali e all’eventuale invio di osservatori militari internazionali. Anche secondo il PDS tuttavia la volontà di indipendenza di Slovenia e Croazia non andava interpretata come una secessione, e su questo punto venivano mosse al governo accuse di eccessiva incertezza. Tuttavia se da un lato si criticava l’uso della forza da parte di Belgrado, dall’altro Rubbi ribadiva il ripudio della rinascita di sentimenti di nazionalismo “ottocenteschi”. Il PDS inoltre dichiarava apprezzamento per lo sforzo italiano in sede comunitaria e si diceva disponibile ad assumere un atteggiamento costruttivo con il governo. Un ultimo appello da parte del PDS era mosso verso l’unitarietà dell’azione italiana. Rubbi si riferiva al fatto che sia le forze independentistiche, sia quelle federaliste in azione nei Balcani avrebbero guardato all’Italia in cerca di un supporto parte delle forze politiche italiane: in tale situazione i partiti avrebbero dovuto avere un atteggiamento unitario senza costituire motivi di divisione nell’azione italiana. Si riferiva cioè al timore che Slovenia e Croazia potessero fare leva sui settori della Democrazia Cristiana più attenti alle aspirazioni independentistiche per indebolire o modificare la linea italiana, appello non certo stravagante. Forti accuse contro il governo si levarono invece dai banchi dell’opposizione di destra, in cui

---

<sup>241</sup> Flaminio Piccoli, nato nel Tirolo, dopo aver combattuto nella resistenza è stato parlamentare ininterrottamente dal 1958 al 1992, ricoprendo diversi ruoli sia in Parlamento, sia nei Governi.

l'On. Tremaglia (MSI) sosteneva una eccessiva timidezza dell'azione governativa. Secondo il MSI l'Italia avrebbe dovuto immediatamente riconoscere Slovenia e Croazia per prevenire la nascita di una Jugoslavia comunista e agguerrita alle frontiere. Frontiere che il governo avrebbe dovuto tutelare in ragione degli storici contrasti. La Malfa, in nome del Partito Repubblicano, si schierava con convinzione dalla parte del governo, della CE e degli Stati Uniti, anche se spronava il governo a concedere meno margini a Belgrado. Lo stesso faceva il PLI per bocca dell'On. Altissimo e l'On. Caria per il gruppo socialdemocratico.

A difendere totalmente la posizione del ministro era indirizzato l'intervento del compagno di partito socialista Salvo Andò, il quale espresse apprezzamento per l'azione del governo. Garavini per il gruppo Rifondazione si concentrava invece sulla portata globale della posizione italiana ed europea in caso di riconoscimento dell'autodeterminazione di Slovenia e Croazia. Per tali ragioni la posizione di Rifondazione Comunista era fundamentalmente in linea con quella governativa, un riconoscimento di Slovenia e Croazia all'interno di un quadro confederativo<sup>242</sup>.

La posizione del Governo veniva ribadita e chiarita in alcuni aspetti due giorni dopo in Senato, quando il Sottosegretario di Stato per gli Affari Esteri democristiano Claudio Vitalone rispose alle interrogazioni in vece del Ministro degli Esteri<sup>243</sup>. Egli, quasi parafrasando l'intervento fatto da De Michelis due giorni prima, sottolineava con forza come il riconoscimento della piena indipendenza della Slovenia avrebbe scatenato le rivendicazioni delle altre Repubbliche jugoslave (Croazia, Bosnia, Kosovo, Vojvodina e Macedonia) in cui la separazione secondo linee etniche erano molto meno definite. Per mantenere la stabilità e l'equilibrio l'Italia riteneva che fosse necessaria: "la ricerca di un quadro associativo, confederale, o di qualunque altro tipo" che fosse in grado di tenere insieme le legittime aspettative croate e slovene, il mantenimento dei confini esterni della Jugoslavia e la tutela di tutte le minoranze. L'Italia inoltre aveva svolto, secondo Vitalone, un ruolo di coordinamento anche rispetto agli altri partner. Rispetto ai giorni precedenti, riferiva Vitalone, il pacchetto sostenuto dalla CE e accettato a Lubiana aveva permesso intanto a Belgrado di riportare sotto il legittimo controllo politico e istituzionale le forze armate. Allo stesso tempo la Slovenia era stata convinta a mettere da parte la propria riluttanza alla proposta con spirito pragmatico. Lo sforzo diplomatico italiano aveva contribuito in modo decisivo all'avanzamento delle trattative e ad un avvicinamento delle parti in causa<sup>244</sup>.

---

<sup>242</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 3 luglio 1991.

<sup>243</sup> Occupato il 5 luglio a L'Aia alla Conferenza dei Ministri degli Esteri dei 12 membri della CE.

<sup>244</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 5 luglio 1991.

L'implementazione dell'accordo di Lubiana tuttavia si scontrava con le diverse impostazioni presenti tra i 12 membri dell'Unione Europea. Infatti, dopo un viaggio nella stessa città, il 5 luglio 1991 il Ministro degli Esteri tedesco Genscher proponeva, sostenuto da Danimarca e Belgio, il riconoscimento dell'indipendenza slovena<sup>245</sup>. L'opposizione italiana e francese impedì la realizzazione di tale atto dal profondo valore politico, ma la situazione rimaneva confusa. L'interesse italiano a mantenere un forma di legame confederale è rintracciabile anche nell'ostinazione con cui il Governo spinse per tenere la successiva riunione della Pentagonale<sup>246</sup> a Dubrovnik. Agli inizi di luglio infatti De Michelis, a latere di una visita del Presidente Cossiga a Budapest, incontrava gli omologhi austriaco e ungherese ai quali manifestava l'intenzione che l'incontro della Pentagonale si tenesse ugualmente a Dubrovnik, nonostante gli scontri in corso. Il vertice della Esagonale di Dubrovnik avrà poi effettivamente luogo il 26 ed il 27 luglio anche se, nonostante si tentasse di salvare le apparenze con un documento comune<sup>247</sup>, gli esiti furono disastrosi<sup>248</sup>.

L'accordo di Lubiana era stato quindi di fatto svuotato a causa di due fattori. A livello internazionale le divisioni tra i 12 Paesi europei avevano, come appena visto, impedito una implementazione politica coerente ed efficace. Inoltre sul terreno la tregua si rivelava sempre più fragile: gli scontri infatti non si erano mai interrotti completamente. Il 5 luglio i ministri degli esteri della comunità confermarono comunque, nonostante la proposta della Germania, la propria volontà di non riconoscere l'indipendenza della Slovenia e della Croazia.

Per risolvere la situazione di stallo venutasi a creare fu necessario un nuovo incontro tra la *troika* (in cui il Portogallo con Joao de Deus Pinheiro aveva sostituito l'Italia) e i vertici sloveni, croati e federali organizzato a Brioni<sup>249</sup> il 6 luglio 1991. All'incontro con la troika parteciparono infatti Kučan per la Slovenia, Tuđman per la Croazia e Marković accompagnato da Lončar per la Federazione Jugoslava. Nonostante l'opposizione tedesca, in questa fase la linea italiana di mediazione continuava a prevalere. Con gli Accordi di Brioni si riuscì infatti a mettere definitivamente fine agli scontri militari in Slovenia sulla base della sospensione per

---

<sup>245</sup> La Jugoslavia, consapevole delle posizioni tedesche, aveva tra l'altro impedito al Ministro di recarsi a Belgrado e successivamente di atterrare a Lubiana, dato che l'aeroporto della città era sotto il controllo dell'esercito federale. Genscher fu così costretto a dirottare il proprio volo su Klagenfurt, in Austria, da dove raggiunse Lubiana in treno.

<sup>246</sup> Divenuta Esagonale con l'ingresso della Polonia.

<sup>247</sup> La delegazione italiana riusciva inoltre a far approvare in tale sede un documento in cui si richiamava ai principi di Helsinki sull'integrità territoriale e in cui si auspicava una soluzione diplomatica alla crisi che mantenesse "qualche forma di spazio comune jugoslavo".

<sup>248</sup> Varsori A., *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna. Il Mulino, 2013, p.146.

<sup>249</sup> L'incontro fu tenuto nella residenza estiva che si riteneva essere la favorita di Tito. La tenuta e tutte le isole dell'arcipelago (14 isole) erano state dichiarate Parco Nazionale dal Governo Jugoslavo nel 1983, tre anni dopo la morte del Maresciallo.

tre mesi delle dichiarazioni di indipendenza di entrambe le Repubbliche secessioniste. Quella che sembrava una resa della Slovenia aveva in realtà il significato politico opposto. L'accordo infatti, con cui a Belgrado veniva riconosciuto un ruolo indispensabile, dimostrava la volontà di rispettare l'indipendenza slovena senza che da essa derivasse il generale disgregamento della federazione. Infatti, al di là delle formule diplomatiche, il ritiro dell'armata popolare dal Paese implicava un'accettazione della situazione sul terreno molto più significativa rispetto alle promesse di sospensione di Lubiana<sup>250</sup>. Il 7 luglio 1991 si concludeva quindi la "guerra dei 10 giorni" con un bilancio, secondo i dati riportati dal Governo sloveno, di 74 morti e 280 feriti<sup>251</sup>.

Tale accordo era reso possibile, oltre che dalle descritte evoluzioni diplomatiche, da un cambiamento di strategia nei vertici di Belgrado. In questa fase Milošević si convinceva infatti che l'obiettivo jugoslavo dovesse essere non più quello di mantenere intatta la Federazione Jugoslava, ma di costituire un grande Stato serbo etnicamente omogeneo e compatto. Ai vertici jugoslavi e serbi non sfuggiva infatti che la difesa della Jugoslavia Federale *tout court* sarebbe di fatto stata impossibile nella circostanza in cui tutte le componenti nazionali avessero deciso di lottare per la propria indipendenza. La strategia politica di Milošević divenne quindi orientata ad obiettivi diversi, primo su tutti la costruzione di una "grande" Serbia che comprendesse i territori storicamente rivendicati da Belgrado in cui la popolazione serba era presente. A tale proposito la secessione slovena diveniva, tenuto conto del contemporaneo aggravarsi del conflitto in Croazia, dove invece esisteva una numerosa minoranza serba, una perdita accettabile. Non è un caso che gli accordi di Brioni furono resi possibili dalla sostanziale rinuncia serba a continuare le ostilità con la Slovenia, ma che gli stessi accordi non comportarono gli stessi esiti in Croazia, dove invece la Serbia era pronta ad imbracciare le armi fin da subito per difendere le proprie comunità.

L'esplosione della crisi jugoslava aveva colto, per quanto esistessero segnali da tempo, di sorpresa l'Italia al pari degli altri partner europei. La reazione immediata del governo italiano si era indirizzata verso una posizione prudente, di conservazione dello *status quo*. Questa reazione era dovuta certamente a considerazioni di carattere politico ed economico interno, secondo le quali i successi ottenuti nei rapporti con la Jugoslavia federale descritti erano meritevoli di grande considerazione e di essere tutelati con tutti gli sforzi diplomatici possibili. Tali aspetti giustificavano quindi la continuazione di una politica "filoserba" da

---

<sup>250</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001.

<sup>251</sup> Inoltre negli stessi documenti si enumerano: 4782 prigionieri jugoslavi, 31 carri armati, 4 elicotteri e 230 veicoli jugoslavi sequestrati. Si contano infine tra le fila dei militari jugoslavi presenti in Slovenia (25.000) circa 8000 diserzioni.

parte italiana, ma era altrettanto importante per l'Italia, come per il resto dei Paesi europei evitare che nei Balcani si mettessero in moto spinte incontrollabili di disgregazione. Questa considerazione, certamente vera per i Balcani, era altresì valida per l'intera Europa che viveva in quel periodo una stagione di profondo mutamento. Controllare spinte secessionistiche, specialmente nel momento in cui queste assumevano tratti militari o violenti, era il mezzo principale per evitare che la stabilità e la sicurezza dell'intero continente europeo fosse minacciata<sup>252</sup>. Vi erano quindi due livelli del problema, uno prettamente regionale relativo alla sistemazione della Jugoslavia ed alla possibilità che il conflitto si estendesse nelle altre repubbliche, il secondo, più generale, riguardava la stabilità del sistema europeo nel suo insieme. Date queste premesse, era inevitabile che l'obiettivo principale del governo italiano fosse la definizione pacifica di un nuovo assetto dell'intera Jugoslavia.

Nello specifico del caso italiano a queste valutazioni era collegato il timore che negli spazi aperti dalla dissoluzione della Jugoslavia federale si potesse inserire l'influenza tedesca, tradizionalmente interessata a quell'area e che fin dal principio aveva tenuto una posizione vicina alle pretese slovene e croate. L'aumento del peso tedesco nella regione avrebbe con grande probabilità comportato un indietreggiamento delle posizioni italiane, lungamente e con successo coltivate attraverso una riuscita azione diplomatica bilaterale e multilaterale. Tale prospettiva avrebbe aperto lo scenario di una competizione distruttiva nei Balcani, il cui significato politico si aggravava notevolmente considerando l'orizzonte, ormai vicino, di una sempre più profonda integrazione comunitaria<sup>253</sup>.

#### **I.IV La guerra in Croazia ed il riconoscimento italiano**

##### *Il fallimento della mediazione europea*

Mentre le operazioni belliche erano ancora in corso in Slovenia, si ebbero le prime schermaglie in Croazia. Che la situazione croata fosse ben più complessa di quella slovena era chiaro a tutti. Diversamente dalla Slovenia infatti in Croazia abitavano circa 600.000 serbi,

---

<sup>252</sup> Gallagher T., *The Balkans after the Cold War. From Tyranny to Tragedy*, London, Routledge, 2003, pp.58-59. Secondo l'interpretazione di questo autore inoltre da parte dei leader europei vi era una scarsa conoscenza delle dinamiche etniche in azione nei Balcani e, soprattutto da parte dei diplomatici europei, il potere centrale di Belgrado era visto come un elemento di stabilità regionale.

<sup>253</sup> Bucarelli M., *La questione jugoslava nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945-1999)*, Roma, Aracne, 2008, pp.83-101; Greco E., *L'evoluzione delle relazioni politiche dell'Italia con la Slovenia e la Croazia dopo la dissoluzione della Jugoslavia*. In Favaretto T. – Greco E., *Il Confine riscoperto. Beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con Slovenia e Croazia*, Milano, FrancoAngeli, 1997, pp.25-30.

corrispondenti all'11,6% della popolazione. La presenza serba, a causa di particolari circostanze storiche, non era geograficamente definita, genericamente era concentrata nelle zone della Slavonia (dove però sono minoranza), della Banja, della Dalmazia (in particolare nell'entroterra nella zona di Knin), e nella Lika. Anche in queste zone la popolazione serba e quella croata vivevano però indistintamente mescolate in città, paesi e villaggi<sup>254</sup>.

Il conflitto in corso in Croazia si alimentò di una spirale di odio storico e nazionalistico che non aveva avuto precedente nel caso sloveno. La Croazia di Tuđman faceva richiamo all'identità storica del Paese, senza troppe distinzioni o riguardi delle compromissioni coi nazisti nella seconda guerra mondiale. La riscoperta dell'identità nazionale croata era per la verità figlia di un processo in corso da anni che si fondava sia sulla mitizzazione della storia croata, sia sulla componente religiosa. A rinsaldare la fede cattolica dei croati aveva contribuito l'apparizione della Madonna a Medjugorje nel 1981, un paese nella regione dell'Erzegovina<sup>255</sup>. La locale comunità di francescani, appoggiata dal Vaticano, sfruttò abilmente la presunta apparizione della Madonna di fronte a sei giovani che si aggiravano nelle campagne<sup>256</sup>. Le apparizioni divennero praticamente quotidiane e cominciarono ad attirare pellegrini dal resto della Jugoslavia e non solo. L'episodio costituiva uno dei punti del recupero dell'identità nazionale cattolica croata. Al pari della riscoperta del cattolicesimo, Tuđman operò ed incoraggiò anche il recupero dei simboli e delle ritualità tradizionali che, anche se spesso utilizzate in modo farsesco, ricostruirono una forte identità nazionale<sup>257</sup>. Nella nuova bandiera croata, al centro del tricolore jugoslavo, fu inserita la Šahovnica (scacchiera), già simbolo della Croazia "indipendente" del 1941. Le celebrazioni dai toni fortemente nazionalisti organizzate a Zagabria dopo la dichiarazione di indipendenza non potevano che gettare benzina sull'odio serbo.

Il rancore serbo infatti era già stato coltivato da mesi dalla propaganda ufficiale secondo cui la Croazia di Tuđman era erede diretta di quella di Ante Pavelić, e secondo cui tutti i croati erano ustascia<sup>258</sup> pronti a ripetere tutti i crimini ed i massacri messi in atto contro i serbi durante la

---

<sup>254</sup> Ventura M., *Jugoslavia, un omicidio perfetto*. In Marzo Magno A. (a cura di), *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2001, p.78.

<sup>255</sup> Medjugorje oggi fa parte della Bosnia Erzegovina, ma si trova in una regione a forte maggioranza croata. La leggenda narra di sei giovani croati che nel 1981 videro per la prima volta l'apparizione della Madonna "Regina della pace". Nonostante la popolarità della credenza nel mondo cattolico, la Santa Sede ha sempre mantenuto una posizione piuttosto scettica riguardo alla veridicità delle apparizioni. Recentemente anche Papa Francesco si è espresso in merito con toni fortemente critici.

<sup>256</sup> Intervista Amb. Mirachian.

<sup>257</sup> Pirjevec J., *Serbi, Croati, Sloveni. Storia di tre nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1995, p.119.

<sup>258</sup> Il movimento nazionalista di estrema destra degli Ustascia (nato nella seconda metà dell'800), guidato appunto da Ante Pavelić negli anni '20 organizzò una lotta armata, principalmente terroristica, tesa ad ottenere l'indipendenza della Croazia dalla Serbia. Con la conquista della Jugoslavia da parte della Germania nazista

seconda guerra mondiale. Mentre i mezzi di comunicazione serbi fomentavano il più cieco nazionalismo, anche in Serbia vennero recuperati i tradizionali simboli politici e religiosi, tra i quali l'antico simbolo CCCC, Solo l'Unità Salva i Serbi<sup>259</sup>.

Già alla fine del giugno 1991 infatti nella Slavonia e nella Banja<sup>260</sup> gruppi di combattenti serbi, autodefinitisi cetnici in onore del movimento militare partigiano monarchico attivo durante la seconda guerra mondiale<sup>261</sup>, attaccarono villaggi croati, ma furono respinti dalle forze regolari. Pochi giorni dopo, all'inizio di luglio, altri scontri ebbero luogo nella Krajina, dove in seguito alla proclamazione della Regione autonoma della Krajina<sup>262</sup> si era costituito rapidamente un gruppo di combattenti detti Martićevci<sup>263</sup>. In quest'ultimo caso si ebbe anche la dimostrazione dei metodi previsti dai piani militari di Belgrado. Dopo l'inizio degli scontri infatti intervennero reparti dell'Armata Popolare che, invece di compiere la missione a cui erano ufficialmente assegnati, cioè quella di separare i combattenti, intimarono alle forze croate di abbandonare le loro posizioni e di ritirarsi dalle zone di guerra.

Nell'estate 1991 i combattimenti si espansero rapidamente a tutti i territori contesi. Gli scontri si diffusero in tutta la Slavonia, nella Banja, nel Kordun, nella Lika, nella Dalmazia settentrionale e nella zona costiera di Dubrovnik<sup>264</sup>. Come anticipato, la strategia di Belgrado era di intervenire nelle aree in tutte le aree in cui era presente una significativa presenza serba. Tuttavia le iniziative militari serbe si concentrarono, secondo alcune analisi, soprattutto nelle zone di maggior rilevanza strategica ed economica. In ogni zona la guerra assunse modalità e sviluppi diversi dipendenti dalle specificità geografiche e demografiche della regione. Dove la presenza di popolazione serba era in schiacciante maggioranza le operazioni dell'armata si rivelarono più agevoli, il contrario avvenne dove questi erano una componente minoritaria. In

---

durante la seconda guerra mondiale gli Ustascia poterono creare il Regno indipendente di Croazia e diedero il via a una terribile repressione fatta di massacri e reclusioni in campi di concentramento contro le minoranze serbe e, in particolare, contro i partigiani titoisti.

<sup>259</sup> L'antico motto, in cirillico "Само слога Србина спасава", ha origine nel XIII secolo quando venne adottato ufficialmente dalla casa regnante che lo inserì nel proprio stemma disponendo le quattro lettere intorno ad una croce greca.

<sup>260</sup> Regione del nord-est dell'attuale Bosnia Erzegovina.

<sup>261</sup> Il movimento dei Cetnici ebbe origine come movimento di resistenza alla conquista ottomana. Nel XX secolo i Cetnici sono divenuti un movimento monarchico di estrema destra molto vicino alle posizioni più conservatrici della Chiesa Ortodossa. Durante la seconda guerra mondiale questo movimento riunì i partigiani monarchici (spesso reduci dello sconfitto esercito serbo) e organizzò sotto la guida di Dragoljub "Draža" Mihailović un movimento di resistenza attivo soprattutto in Serbia occidentale sia contro gli Ustascia e gli occupanti nazisti, sia contro i partigiani comunisti di Tito.

<sup>262</sup> Vedi infra

<sup>263</sup> Milan Martić, ex poliziotto serbo-croato, organizzò una milizia irregolare dei serbi di Croazia. Ricoprì in seguito vari ruoli apicali nella Repubblica Serba di Krajina, tra cui quella di presidente, sostenuto da Milosevic. Nel 2007 è stato condannato a 35 anni di reclusione dal Tribunale Penale Internazionale per la ex-Jugoslavia per crimini contro l'umanità e crimini di guerra.

<sup>264</sup> Rogel C., *The breakup of Yugoslavia and its aftermath*, London, Greenwood Press, 2004, p.23.

ogni caso però il sistema prevedeva una aggressione finalizzata alla conquista militare e all'allontanamento della componente etnica non serba. Essendo l'obiettivo finale costringere gli abitanti a scappare, i piani serbi prevedevano l'utilizzo di ogni mezzo possibile, lecito o meno nel diritto internazionale umanitario. Anche verso piccoli centri infatti l'armata non risparmiò ad esempio l'utilizzo di mezzi corazzati o di bombardamenti aerei. Tuttavia l'Armata Popolare era stata costruita per una guerra di difesa partigiana, mentre adesso si trovava a condurre operazioni puramente offensive, quindi si rivelò ben presto carente di numero. Questo problema dipendeva essenzialmente dal fatto che ormai da anni i giovani chiamati alla leva provenienti dalle repubbliche di Slovenia e Croazia, ma anche di Bosnia e Macedonia, o kosovari, si rifiutavano di arruolarsi per ovvie ragioni politiche. La quasi totalità dei giovani di queste regioni infatti si dava alla fuga oppure non si presentava alla chiamata alle armi; solo in pochi casi alcuni decisero di partecipare solo con la rassicurazione di non dover mai agire sul loro territorio di provenienza. Questa circostanza ebbe effetti immediati, poiché infatti l'Armata si trovava carente di uomini, venne accelerato il processo, già in corso, di "serbizzazione" dell'esercito, che in questa fase passava dall'essere un corpo federale multietnico a divenire semplicemente l'esercito della Serbia.

E' interessante notare che durante il regime comunista l'Armata Popolare aveva costituito uno dei principali motivi di unione e legame tra le diverse popolazioni jugoslave e, proprio a causa di questa eredità, il passaggio appena descritto di serbizzazione costituì un ulteriore colpo allo Stato federale. I vertici dell'esercito non risposero unanimemente in modo immediato alla volontà di Milošević di disinteressarsi della Federazione per inseguire il progetto della Grande Serbia. In molti ambienti di comando la fedeltà degli ufficiali era rimasta inizialmente alla Jugoslavia federale, solo in questa fase di ricambio anche i vertici militari si allinearono con le posizioni di Belgrado.

Per le ragioni appena descritte Belgrado utilizzò nelle operazioni militari anche le forze di polizia, i reparti di riserva e le forze della difesa territoriale. Inoltre, sempre per queste ragioni, e per evitare una immediata identificazione, la Serbia fece uso di milizie e gruppi paramilitari non inquadrati nel sistema di gradi delle forze armate. Questi gruppi, i cui appartenenti erano esaltati dal regime belgradese come eroi, erano solitamente composti da bande di criminali e si prestarono alle peggiori nefandezze contro militari quanto contro civili. Oltre ai già citati Martićevci vanno tristemente menzionate le Tigri, il Corpo d'armata di Avala<sup>265</sup>, le Aquile Bianche, le milizie di Dušan il Forte e la Guardia Nazionale legata a

---

<sup>265</sup> Che facevano capo al leader del Partito Radicale Serbo Vojislav Šešelj.

Vuk Drašković<sup>266</sup>. Alcuni dei leader di questi gruppi, soprattutto il Capitano Dragan<sup>267</sup> e Željko Ražnatović Arkan<sup>268</sup> divennero particolarmente celebri per le loro azioni “eroiche” durante la guerra in Serbia, e in quanto impareggiabili criminali internazionali per il mondo intero. La funzione di tali milizie era quella di sbrigare il “lavoro sporco” precedendo l’Armata Popolare. Al fine di operare la “pulizia del territorio”, poi definita pulizia etnica<sup>269</sup>, entravano nelle città e nei villaggi alla ricerca di chi non fosse serbo per terrorizzarlo, convincerlo alla fuga, torturarlo o assassinarlo. A tal fine questi gruppi non ebbero nessuno scrupolo, non risparmiando rapine, incendi, rapimenti, stupri e massacri.

Alcuni di questi gruppi non facevano capo al partito di Milošević, ma al partito di opposizione, il Partito Radicale Serbo di Vojislav Šešelj<sup>270</sup>. Infatti la politica serba in questa fase vedeva all’opposizione questa formazione dai toni ancora più nazionalistici rispetto a quelli di Milošević e del suo regime. La presenza di un così forte partito di opposizione estremista nazionalista aveva due conseguenze, ed entrambe finivano per rafforzare il potere di Milošević. In primo luogo, come nel caso della formazione di milizie paramilitari, l’opposizione convergeva sulle posizioni governative quando le intenzioni erano più estremiste, contribuendo a radicalizzare lo scontro politico e militare. In secondo luogo, la presenza del Partito Radicale rendeva più accettabile l’immagine di Milošević agli occhi della comunità internazionale. Il fatto che il potere di Milošević divenisse sempre più incontestato e assoluto, e che la comunità internazionale non coltivava la speranza di un cambio di leadership al vertice dello Stato serbo è figlia, oltre che della spregiudicata capacità del

---

<sup>266</sup> Vuk Drašković è un politico serbo ancora in attività, difficilmente inquadrabile. Monarchico, democratico, nazionalista, pacifista, liberista, oppositore (fu arrestato e rilasciato più volte) e alleato di Milosevic a seconda del mutare del suo credo politico e delle circostanze.

<sup>267</sup> Dragan Vasiljković, accusato di crimini di guerra, è attualmente detenuto in Australia, Paese di provenienza. Molto popolare tra le milizie paramilitari serbe della Krajina poteva contare su un piccolo esercito personale. Rifiutava sia di essere definito cetnico, sia partigiano.

<sup>268</sup> Željko Ražnatović, detto Arkan, è un personaggio la cui storia è singolare. Nato in Slovenia diventa bandito, rapinatore, sicario, ricercato e più volte arrestato dall’Interpol (ed evaso). Nel 1986 apre una pasticceria a Belgrado e nello stesso periodo diventa il capo degli ultrà della squadra di calcio della Stella Rossa di Belgrado. Proprio dagli ambienti “calcistici” inizia a reclutare una banda di criminali che guida con pugno di ferro e disciplina militare. Il gruppo viene rinominato “tigri”, pare perché Arkan possedesse una tigre che aveva rubato allo zoo di Zagabria come “mascotte”. Nel 1991 combatte al fianco dell’Armata conducendo la sua milizia paramilitare a compiere le peggiori nefandezze. Dal 1992 è parlamentare in Kosovo, intanto fonda una squadra di calcio (Obilic che vincerà anche il campionato serbo e poi verrà affidata all’italiano Giovanni Di Stefano). Sposatosi con una nota cantante folk serba Arkan era un amante della vita lussuosa che finanziava grazie ai furti ed ai saccheggi commessi in tempi di guerra. Venne assassinato nel gennaio del 2000 da un ex poliziotto serbo a colpi di pistola. Il suo funerale vide la partecipazione di molte migliaia di persone, la salma fu tributata con gli onori militari e la cerimonia avvenne secondo il rito tradizionale ortodosso.

<sup>269</sup> Pulizia etnica è la locuzione utilizzata dal Tribunale Penale per la ex-Jugoslavia.

<sup>270</sup> Vojislav Šešelj era Presidente e fondatore del Partito Radicale Serbo. Partito di forte ispirazione nazionalistica, vicino alle posizioni dei cetnici, faceva della nascita della “Grande Serbia” il principale obiettivo politico. Nel 2003 incriminato dal TPIJ per crimini di guerra e crimini contro l’umanità.

“vozd”<sup>271</sup>, del fatto che non esistessero in Serbia opposizioni più ragionevoli oppure pronte a subentrare al potere.

Di fronte alla diffusione del conflitto il governo croato di Tuđman era diviso tra coloro i quali ritenevano che, seguendo l'esempio sloveno, Zagabria dovesse reagire e difendersi, e tra chi, consapevole dell'impreparazione sotto molti punti di vista del Paese ad affrontare uno scontro aperto, pensava che fosse preferibile rifiutare lo scontro aperto. Tuđman ritenne che effettivamente le forze croate non fossero sufficienti (diversamente dalla Slovenia, la Croazia non aveva riattivato la difesa territoriale in modo organico e organizzato) non volle reagire e offrire a Belgrado la possibilità di appellarsi all'unità jugoslava e si limitò a chiedere il ritiro delle truppe nelle caserme. La Croazia continuò a tenere una linea prudente, continuando a coltivare la speranza di arrivare ad un accordo per la separazione con l'assenso delle altre repubbliche, o almeno confidando di trovare qualche forma di sostegno internazionale. Il primo colpo a tale speranza venne quando il 22 luglio Tuđman incontrò i vertici dello Stato jugoslavo e capì che sulla Croazia le intese di Brioni erano carta morta, e che le operazioni militari non si sarebbero fermate. Inoltre, nonostante pochi giorni dopo la CE decidesse di inviare circa 500 osservatori nelle zone di guerra, la posizione europea di condanna all'uso della forza tra le repubbliche rimaneva sulla carta e gli Stati Uniti rimanevano a guardare, convinti che se nessuna grande potenza fosse intervenuta, la questione jugoslava sarebbe rimasta un problema circoscritto e, sostanzialmente, interno<sup>272</sup>.

Visto il fallimento delle speranze riposte in un accordo diretto ed in un più deciso intervento internazionale, Tuđman pensò che fosse giunto il momento di interrompere la linea di prudenza e di passare al contrattacco mobilitando tutte le forze militari di cui la Croazia disponeva. La formazione di un esercito croato era stata avviata, per la verità, dal maggio 1990, ma le forze croate erano poco numerose e scarsamente equipaggiate. In questo momento venne avviata una riorganizzazione delle forze armate sia nelle formazioni sul territorio, sia a livello di comando centrale<sup>273</sup>. La scelta croata causò una reazione durissima della Serbia, dove la propaganda contro i nemici “ustascià” croati stava raggiungendo il suo apice. Il 24 agosto 1991 l'Armata Popolare strinse d'assedio la città di Vukovar<sup>274</sup>.

Nell'assedio di Vukovar l'Armata non risparmiò l'uso di mezzi pesanti e di bombardamenti aerei, causando però la reazione internazionale che non poteva restare cieca ad un così

---

<sup>271</sup> Traducibile come “duce”, spesso Milosevic veniva così chiamato.

<sup>272</sup> Frescobaldi D., “Il contagio jugoslavo sull'Europa dell'Est”. In *Affari Esteri*, N.93, 1992. p.58.

<sup>273</sup> Tus A., *The war in Slovenia and Croazia un to the Sarajevo Ceasefire*. In In Magas B. – Zanić I., *The war in Croatia and Bosnia-Herzegovina. 1991-1995*. London, Frank Cass, 2001, p.47.

<sup>274</sup> Situata lungo il Danubio segna il confine tra la Serbia e la Croazia. Città piuttosto cosmopolita, era composta per circa la metà dei suoi 85.000 abitanti da croati e per più di un terzo da serbi.

massiccio impiego della forza da parte dell'esercito federale. In una riunione di emergenza tenuta il 29 agosto a Bruxelles, i Paesi europei decisero di annunciare che non avrebbero riconosciuto modifiche territoriali imposte con la forza e che avrebbero convocato una conferenza di pace, oltre che istituire una commissione di diritto internazionale<sup>275</sup> con lo scopo di valutare i problemi specifici relativi alle evoluzioni politiche.

La decisione di unificare le trattative in corso in più sedi attraverso la nomina di una personalità unica era stata, per quanto riguarda il governo italiano, caldeggiata dall'Amb. Vento e poi adottata dal governo. L'Amb. Vento infatti, dopo aver registrato il rapido deterioramento della situazione sul terreno, constatava che la scelta di condurre un ruolo di mediazione giocato contemporaneamente su più piani, finiva per indebolire e complicare il ruolo europeo, e già all'inizio del mese di agosto suggeriva alla Farnesina di prendere una strada diversa, come poi avvenne<sup>276</sup>.

Il 2 settembre 1991 il ministro De Michelis comunicava le evoluzioni della situazione alla Commissione Esteri della Camera dei Deputati e sottolineava la completa unità d'azione tra l'Italia e i membri della CE. De Michelis individuava da un lato la necessità da parte della CE, prossima alla firma del Trattato di Maastricht, di muoversi unitariamente, e dall'altra ne valutava positivamente l'apporto nelle trattative di pace. In una situazione molto difficile, la convocazione di una conferenza di pace avrebbe, per lo meno, rinsaldato il cessate il fuoco, vista anche l'attività di monitoraggio prevista dalla CE. Dopo aver elencato i principi della conferenza, il ministro ribadiva con forza la necessità italiana di trovare una soluzione complessiva per la Jugoslavia.

In questo la posizione italiana si differenziava da alcuni partner europei, Germania ed Austria in particolare<sup>277</sup>. Mentre questi Paesi infatti avevano interessi principalmente nella soluzione dei problemi del nord della Jugoslavia, l'Italia confinava con la Jugoslavia "fino all'Albania". Proprio perché non orientata ad una soluzione complessiva della questione jugoslava, De Michelis si opponeva anche al tentativo di mediazione portato avanti da Mitterrand tra Milošević e Tuđman. Il Ministro inoltre faceva presente alla Commissione che la Bosnia Erzegovina aveva annunciato di voler indire un plebiscito sull'indipendenza.

Benché De Michelis sostenesse la totale contrarietà ad un intervento armato internazionale, ribadì che nel caso in cui la violenza da parte di Belgrado avesse superato i limiti della legalità, l'Italia avrebbe chiesto agli altri partner della CEE di "schierarsi con i poteri

---

<sup>275</sup> Presieduta dall'autorevole giurista e più volte ministro socialista francese Robert Badinter.

<sup>276</sup> Varsori A., *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna. Il Mulino, 2013, pp. 121-157.

<sup>277</sup> Romano S., "Le guerre jugoslave e la crisi dei rapporti euro-americani". In *Affari Esteri*, N.100, 1993, p.669.

democratici, anche se non ancora formalmente riconosciuti, contro i poteri e l'uso della forza illegali". In merito alla definizione dei rapporti con Slovenia e Croazia e, di conseguenza, al trattamento delle minoranze italiane De Michelis continuava a sostenere la necessità di andare "oltre Osimo" riferendosi con queste parole: "alla necessità di rivedere tale trattato senza mettere in discussione ciò che esso ha significato per regolare i conti della storia. In altri termini non esiste, almeno finché questo Governo rappresenterà l'Italia, nessuna rivendicazione territoriale. Dobbiamo infatti dimostrare di volere noi per primi osservare il principio del mantenimento dei confini e poi chiederlo alla Jugoslavia. Non vi è alcuna intenzione di riaprire il contenzioso territoriale attraverso reciproche compensazioni". Infine il ministro stigmatizzava certe affermazioni giornalistiche secondo cui l'Italia stesse negoziando il proprio consenso all'ingresso dell'Austria nella CE proprio all'atteggiamento tenuto da Vienna nei confronti della questione Jugoslava e di quella dell'Alto Adige.

La reazione del gruppo democristiano era, per bocca dell'On.Orsini, di pieno sostegno ed appoggio alle parole del Ministro. Anche il PDS, con un intervento di Napolitano, non si poneva in disaccordo con il governo, sostenendo però la necessità di internazionalizzare la vicenda jugoslava il più possibile, non solo in sede europea, ma anche di Nazioni Unite. Secondo Napolitano infatti la pressione derivante dall'internazionalizzazione della questione sarebbe stata maggiore e più efficace del riconoscimento europeo delle due repubbliche. In questa visione forse aveva un peso la volontà di coinvolgere Gorbaciov e l'Unione Sovietica nelle trattative.

Come affermato dallo stesso De Michelis al termine della seduta, la convergenza tra le forze politiche (con l'eccezione del MSI) era sostanziale, e rispondendo ai vari interventi ebbe modo di ribadire che la decisione presa il 29 agosto dai membri della CE rappresentava un grande passo avanti nelle trattative, e che era la strada giusta da percorrere<sup>278</sup>.

Nonostante sul terreno gli scontri stessero continuando con intensità, la Comunità Europea il 7 settembre 1991 dette inizio a L'Aia alla Conferenza di pace che venne presieduta dal britannico Peter Carrington<sup>279</sup>.

La nomina dello stesso Carrington era però dettata da una scelta di politica interna europea più che da una valutazione di politica internazionale. Ai membri europei favorevoli al mantenimento di una forte presenza NATO in Europa e contrari all'idea di una difesa europea (britannici e olandesi in testa) l'attivismo della CE nei Balcani suonava come un pericoloso

---

<sup>278</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 2 settembre 1991.

<sup>279</sup> Lord Peter Carrington, membro del partito conservatore britannico, aveva servito come Segretario di Stato per gli Affari Esteri dal 1979 al 1982 al fianco di Margareth Thatcher e in seguito era divenuto Segretario Generale della NATO dal 1984 al 1988.

campanello d'allarme, e a tal fine il Presidente olandese Van den Broek decise di nominare un britannico. La Gran Bretagna ed il governo conservatore guidato da John Major<sup>280</sup> infatti in merito alla crisi jugoslava mantenevano una linea di grande prudenza, in linea con quanto desiderato da Washington<sup>281</sup>. Tale scelta fu criticata dall'Italia che riteneva che fosse necessaria una presenza attiva e continuativa della CE<sup>282</sup>, mentre la nomina di Carrington appariva come una scelta molto più timida<sup>283</sup>.

Nella Conferenza di pace di fronte ai Ministri degli esteri della Comunità si scontrarono le opposte visioni di Tuđman e di Milošević. Nonostante le distanze esistenti tra i contendenti e quelle che rimanevano tra i membri della CE però già il 12 settembre si riuscì a sottoscrivere un primo documento. In questo caso i propositi dell'accordo non durarono neanche il tempo che era stato impiegato a scriverli. Dopo nemmeno due giorni infatti l'esercito lanciò un'offensiva militare che arrivò a minacciare Zara e Zagabria, controllandone tutti gli accessi meridionali. La reazione croata a questo punto divenne consistente e anche nelle forze armate croate vennero organizzate milizie (le Legioni Nere, vestite in nero in onore degli Ustascià, le Zebre, l'Associazione di Difesa Croata) che, parimenti a quelle serbe sopra descritte, affiancarono i militari regolari e si abbandonarono alle peggiori violenze. Durante il periodo fin qui descritto infatti Tuđman si era occupato, insieme al ministro della difesa Sušak della costruzione dell'esercito. La Croazia aveva iniziato a trasformare la propria guardia nazionale in un esercito ma, anche a causa del mancato appoggio internazionale, aveva seri problemi nel reperire armi e mezzi. Iniziò anche a fabbricarli direttamente, ma soprattutto l'aiuto giunse dai croati sparsi per il mondo. Le comunità della diaspora croata infatti finanziarono molte delle spese belliche del Paese, mentre altri mezzi furono reperiti impadronendosi delle caserme e delle basi della JNA.

Il fallimento della Conferenza dell'Aia era evidente, ma divenne umiliante quando il 17 settembre Carrington ottenne personalmente in un incontro tenutosi ad Igalo rassicurazioni ed impegni da Tuđman e Milošević, che vennero violati praticamente nello stesso momento in cui venivano sottoscritti. L'aggravarsi della situazione venne immediatamente rilevato anche dal Parlamento italiano, infatti la Commissione Esteri della Camera convenne sulla necessità

---

<sup>280</sup> Per un approfondimento: Major J., *The autobiography*. London, Harper Collins Publishers, 1999; Clarke P., *Speranza e gloria. L'Inghilterra nel XX secolo*. Bologna, Il Mulino, 2000.

<sup>281</sup> Sharp J., *Britain's Policies on Bosnia*. In *International Perspectives on the Balkans*. Clementsport, Pearson Peacekeeping Centre, 2003, p.92.

<sup>282</sup> Racconta De Michelis che Carrington svolgeva un'attività diplomatica "tradizionale", evitando per quanto possibile una presenza diretta sul territorio. Nel settembre De Michelis per convincere Lord Carrington a recarsi in Jugoslavia a causa dell'acuirsi degli scontri gli propone di mandare un aereo a prelevarlo a Grosseto durante le sue vacanze in Toscana.

<sup>283</sup> De Michelis G., "Così cercammo di impedire la guerra". In *Limes* N.1, 1994, p.233.

di anticipare i tempi del dibattito e della presenza in Aula del ministro De Michelis<sup>284</sup>.

Di fronte all'ennesimo fallimento di mediazione la Comunità Europea mostrò tutte le proprie contraddizioni. Le posizioni in campo si spaccarono: se secondo la Germania l'unica strada era il riconoscimento, la linea britannica e francese, prevalente, fu di rivolgersi alle Nazioni Unite. Coinvolgere l'ONU tuttavia, sebbene con una richiesta di intervento diretto anche militare, significava accettare il fallimento della mediazione europea, ma anche lasciare la questione jugoslava nelle mani di chi considerava la questione pressoché totalmente interna. Con la Risoluzione 713<sup>285</sup> il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite riconosceva la minaccia per la pace e la sicurezza internazionale e decretava l'embargo totale di materiale bellico di ogni tipo nei confronti dell'intera Jugoslavia. La decisione presa all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza di fatto soddisfaceva Belgrado, che infatti la fece passare come un grande successo politico e diplomatico, e lasciava sconcertata la Croazia. Infatti bloccare il commercio di armi in Jugoslavia con un embargo significava di fatto concedere un grande vantaggio all'Armata Popolare, che possedeva le armi, rispetto alle costituite forze croate.

#### *L'Italia di fronte all'aggravarsi del conflitto*

La linea del governo italiano veniva presentata direttamente dal Ministro De Michelis in Senato il 20 settembre 1991. Presentatosi per rispondere alle interrogazioni legate al deterioramento della situazione in Croazia il Ministro rivendicava la coerenza di una azione europea finalizzata alla ricerca di una soluzione condivisa del conflitto. Secondo la ricostruzione fornita dal Ministro, nelle ultime tre settimane la situazione sul terreno si era fortemente deteriorata, la continuità e l'intensità del conflitto era andata moltiplicandosi. Egli dichiarava tuttavia, facendo eco alle parole di Lord Carrington che aveva affermato che "Non vi è guerra in Jugoslavia", che gli scontri non si erano ancora trasformati in un conflitto generalizzato. Questa considerazione da un lato offriva una visione "ottimista" del conflitto, ma sottolineava al tempo stesso la possibilità di una ulteriore escalation, soprattutto da parte dell'Armata Popolare. Ciò che più preoccupava il Ministro era l'estensione geografica del conflitto, che aveva ormai investito anche tutte le città della Dalmazia e le zone al confine con la Bosnia. Le speranze della comunità internazionale erano vanamente riposte nell'accordo di Igalo, al quale avevano partecipato gli stessi vertici militari jugoslavi. Inoltre De Michelis dichiarava che la pressione sulle autorità federali era stata accresciuta in particolare dalla dichiarazione congiunta italo-tedesca rilasciata la domenica precedente da Venezia.

---

<sup>284</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 18 settembre 1991.

<sup>285</sup> S/RES/713(1991).

Nonostante ammettesse che la situazione sul terreno si era fortemente aggravata, il ministro faceva presente che le notizie diffuse nei mezzi di comunicazione erano particolarmente enfatizzate<sup>286</sup>.

Questo punto verrà, anche in seguito, più volte ribadito dal Ministro che ha sempre sostenuto che in merito al conflitto sloveno e croato il ruolo dei mezzi di comunicazione è stato fondamentale. In particolare De Michelis cita ad esempio il fatto che la stampa dette con grande allarmismo e drammaticità varie notizie come quella del bombardamento di Lubiana, dell'aggressione di Zara e dell'assedio di Vukovar, in cui gli estremisti croati ebbero un ruolo significativo in termini di violenze perpetrate<sup>287</sup>. De Michelis riportava inoltre la totale identità di vedute tra Italia, Francia e Germania rilevata il giorno precedente negli incontri tenutisi in sede CE e UEO. Favorevole all'aumento delle pressioni politiche e diplomatiche, l'Italia continuava a dichiararsi contraria ad un intervento militare, ma favorevole alla proposta di trasformare o incrementare la missione degli osservatori in forze militari di interposizione. De Michelis sottolineava l'attenzione per il rispetto del diritto di autodeterminazione delle minoranze serbe presenti in Croazia, ma spendeva anche parole importate sulla necessità di sostenere il governo Tuđman, debole in quel momento, in Croazia per prevenire un rafforzamento di posizioni maggiormente bellicose. In merito alla posizione italiana, il ministro rivendicava la continuità del giudizio e dell'azione del governo. L'Italia proponeva una soluzione complessiva del conflitto, sottolineando che, mentre Germania e Austria potevano fare dei distinguo, l'Italia confinava con la Jugoslavia "dalla Slovenia al Kosovo". Rifiutava le accuse arrivate da più parti che l'Italia fosse rimasta fin dall'inizio abbarbicata all'idea del mantenimento della Jugoslavia federale così come era. La posizione italiana, ferma dall'inizio del conflitto era invece diversa: "la soluzione che avremmo preferito era quella del passaggio ad una confederazione, ad una unione di Stati sovrani, ad una comunità di Stati sovrani, perché ritenevamo, come riteniamo, che la soluzione migliore per loro e per noi sia quella del mantenimento di una forma di collegamento. Se questa soluzione potesse prevalere, il problema delicatissimo dei confini e delle minoranze troverebbe una soluzione molto più logica. Ma dicemmo fin da allora che pur esponendo questa nostra ovvia propensione eravamo pronti ad accettare qualsiasi esito pacifico, concordato, negoziato che derivasse dal rapporto tra le repubbliche".

Inoltre premeva in particolare al governo il mantenimento dell'unità tra i membri della Comunità, De Michelis riteneva inaccettabile che Austria e Germania volessero "fare da sé,

---

<sup>286</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 20 settembre 1991.

<sup>287</sup> De Michelis G., "Così cercammo di impedire la guerra". In *Limes* N.1, 1994, p.233.

come si sarebbe fatto cento anni fa”. A due mesi da Maastricht De Michelis riteneva assurda la linea di andare da soli, perché, oltre ad essere meno efficace nel merito delle trattative, avrebbe avuto “conseguenze drammatiche per la Comunità e per l’Europa”. In merito al riconoscimento dell’indipendenza di Slovenia e Croazia, De Michelis sosteneva che il tema fosse semplice dato che già nell’accordo di Brioni del 7 luglio a Zagabria e Lubiana si era chiesto non di ritirare la propria dichiarazione di indipendenza, ma di sospenderla, e su questo punto si era trovato anche l’accordo di Belgrado. Tuttavia l’Italia vedeva sensato riconoscere i due Paesi solo all’interno di una soluzione dell’intero processo di ridefinizione degli equilibri jugoslavi attraverso una mediazione della comunità internazionale. In caso contrario il riconoscimento sarebbe stato solo un arma in mano ad una parte dei contendenti, e non avrebbe avuto altro esito dell’aggravarsi della situazione. L’Italia, prosegue De Michelis, coltivava rapporti sia con Zagabria che con Belgrado e rimaneva convinta dell’utilità della propria azione di pressione e di convincimento tra le parti. Il ministro fissava la scadenza successiva al 7 ottobre, giorno del termine della sospensiva dell’Accordo di Brioni.

Ancora alla fine di settembre quindi le preferenze italiane si orientavano su una soluzione confederale. Alle richieste di riconoscimento slovene invece l’Italia rispondeva che ciò avrebbe fatto esplodere la già drammatica situazione croata, ma che la loro posizione fosse “facile”<sup>288</sup>.

Pochi giorni dopo era il Presidente del Consiglio a sposare pienamente alla Camera di fronte alle numerose interrogazioni ed interpellanze dei Deputati la linea già esposta del Ministro degli Esteri. Andreotti si soffermò in particolare sulla necessità di “governare” la crisi in corso senza perdere di vista il quadro generale della situazione. Confermando la volontà del Governo di seguire una linea il più possibile condivisa in sede comunitaria e finalizzata al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, Andreotti affermava che non vi erano preclusioni politiche al riconoscimento della Slovenia, ma che sarebbe dovuto avvenire all’interno di una soluzione complessiva dell’eredità della Federazione Jugoslava. Infatti Andreotti affermava che, al di là delle varie iniziative emergenziali rivolte a contenere il conflitto ed a preservare il “cessate il fuoco”, la soluzione globale sarebbe dovuta avvenire di concerto nella sede della Conferenza di pace in corso a L’Aia. Il governo italiano auspicava che in quella sede fosse possibile trovare un accordo che rispettasse le volontà delle singole repubbliche, ma che rendesse possibile “mantenere una qualche forma di collaborazione tra le varie entità jugoslava”. Con questa formula Andreotti si riferiva in particolare alla creazione

---

<sup>288</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 20 settembre 1991.

di uno spazio legale ed economico comune. L'On. Francanzani (DC), primo a riprendere la parola, benché d'accordo col Presidente del Consiglio, si spinse in modo più netto a condannare l'azione militare di Milošević ed a difendere la volontà di libertà e indipendenza di Croazia e Slovenia, paventando l'ipotesi del riconoscimento come unica condizione possibile per l'evoluzione positiva della crisi. Sulla medesima linea si attestavano i seguenti interventi di altri esponenti della Democrazia Cristiana.

Di ben altro indirizzo e impregnato di toni nazionalistici era invece l'intervento dell'esponente del MSI Tremaglia il quale, ricorrendo a tutto il bagaglio di retorica nazionalistica possibile, arrivava ad auspicare una definitiva sistemazione dei confini (restituzione dell'Istria e della Dalmazia) e della condizione delle minoranze e degli esuli italiani.

Lucio Magri, autorevole membro del gruppo di Rifondazione Comunista che aveva rifiutato la svolta in PDS, offriva una interpretazione principalmente economica della crisi, augurandosi che l'Europa sapesse pacificamente evitare la disgregazione degli Stati dell'est, sapendo offrire un nuovo orizzonte politico ai Paesi impegnati nella transizione politica e istituzionale.

Giorgio Napolitano, come già fatto precedentemente, considerava valida la linea espressa dal governo, anche se riteneva utile che gli sforzi europei venissero intensificati. Consapevole delle profonde implicazioni storiche e politiche che influenzavano il quadro balcanico, Napolitano seppe tracciare i punti principali della linea italiana, condivisa fondamentalmente dal PDS. Indifendibilità dell'assetto federale esistente non fondato sul principio democratico, legittimità delle aspirazioni indipendentiste delle repubbliche già facenti parte la federazione, necessità di un negoziato aperto e teso a salvaguardare una pacifica collaborazione tra i popoli jugoslavi e il rispetto di tutte le minoranza nazionali, tanto quella albanese in Kosovo, quanto quella serba in Croazia. Sul tema del riconoscimento Napolitano faceva eco al Presidente Andreotti, nessuna preclusione, e aggiungeva "nessun dubbio", ma in rapporto alla soluzione consensuale della crisi jugoslava nel suo insieme e coordinata con gli altri partner della CE. L'intervento di Napolitano si chiudeva con un commovente appello alla pace.

A difendere esplicitamente ogni mossa del governo italiano intervenne l'On. Socialista Ugo Intini. Interessante l'intervento del deputato DC Piccoli il quale criticava delle esternazioni rilasciate con qualche sprezzo dal ministro De Michelis in merito ad una "lobby croata" presente in Vaticano. Piccoli difendeva l'opera di mediazione della Santa Sede e condannava duramente la posizione "anticlericale" di De Michelis, concluse manifestando la fiducia nell'operato del governo da parte del gruppo democristiano. Anche i partiti laici minori si schieravano a favore della posizione del governo, seppure con sfumature più o meno attente

alle richieste di indipendenza di Slovenia e Croazia ed al ruolo della comunità internazionale<sup>289</sup>.

Agli inizi dell'ottobre 1991 la Serbia riuscì con un colpo di mano ad eliminare dal potere Mesić, e contemporaneamente avviò una nuova offensiva che colpì la Slavonia e la Dalmazia. Vista la scadenza della moratoria di tre mesi concordata a Brioni prevista per il 7 ottobre 1991, l'obiettivo serbo era di piegare definitivamente la Croazia. Tuttavia l'offensiva serba contro Vukovar e Dubrovnik si ritorse contro Belgrado perché coinvolse la comunità internazionale diffondendo un'immagine profondamente negativa della condotta militare serba, attirando anche l'attenzione del Parlamento italiano in cui fu da più parti richiesto l'inserimento di una nuova discussione in merito nell'Ordine del Giorno dei lavori parlamentari<sup>290</sup>.

La Germania, nella persona del suo Ministro degli Esteri Genscher, venne spinta ad una azione sempre più convinta indirizzata al riconoscimento della Croazia. Ciò avveniva principalmente a causa di tre fattori, il primo dei quali erano le crescenti pressioni provenienti da larghi settori del partito CDU e, con il passare del tempo, anche la SPD si spostò sulle medesime posizioni. Inoltre Genscher non coltivava buoni rapporti con Belgrado, come testimonia l'episodio del viaggio in Slovenia e Croazia impedito dalle autorità serbe. Infine l'opinione pubblica tedesca era fortemente schierata a favore delle ragioni delle repubbliche indipendentiste, le violenze venivano ricollegate all'aggressione serba dettata dalla volontà di dominio<sup>291</sup>. Lo stesso avveniva nella diplomazia della Santa Sede, presso cui la Croazia raccoglieva adesso incoraggiamento e promesse di riconoscimento.

Mentre in Slovenia la conferma dell'indipendenza in seguito agli accordi di Brioni non ebbe di fatto conseguenza, come a testimoniare che la Serbia avesse completamente rinunciato al Paese che poteva di fatto ritenersi completamente indipendente, in Croazia la reazione della Serbia si fece sentire. Nello stesso giorno infatti la Serbia lanciò un'offensiva contro Zagabria in cui dei missili colpirono anche il palazzo presidenziale, dove fortunatamente Mesić e Marković rimasero illesi. Solo faticosamente si giunse ad un nuovo cessate il fuoco firmato a L'Aia, ma le forze serbe che si allontanavano da Zagabria si ridistribuivano in Slavonia ed in Krajina, le terre abitate da serbi che Belgrado rivendicava.

Visto il fallimento di tutti i tentativi di mediazione internazionale, il Segretario Generale delle

---

<sup>289</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 25 settembre 1991.

<sup>290</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 8 ottobre 1991.

<sup>291</sup> Maull H.W., *Germany in the Yugoslav Crisis*. In *International Perspectives on the Balkans*. Clementsport, Pearson Peacekeeping Centre, 2003, p.67.

Nazioni Unite Pérez de Cuellar<sup>292</sup> decise di inviare in qualità di suo rappresentante e mediatore in Jugoslavia lo statunitense, molto vicino alle posizioni del Dipartimento di Stato, Cyrus Vance<sup>293</sup>. Mentre la mediazione di Vance risultava priva di ogni efficacia anche solo di immagine, qualche chance in più sembrò averla Gorbaciov che, benché già molto indebolito sul piano interno, tentò una mediazione. Con un occhio rivolto a ciò che stava accadendo in Russia, Gorbaciov convocò a Mosca sia Milošević che Tuđman proponendosi come mediatore. L'incontro sortì però solo una formale dichiarazione congiunta che appariva fragile nel momento stesso in cui veniva pronunciata.

Il 18 ottobre riprese le proprie attività la Conferenza dell'Aia poiché Carrington aveva elaborato un piano con cui sperava di fermare i combattimenti. L'idea di fondo, unica strada percorribile alternativa al riconoscimento della Croazia, era quella di creare una Confederazione di Stati sovrani e indipendenti, ma con istituzioni comuni e asimmetrica, nel senso che sarebbe stato possibile istituire rapporti bilaterali più o meno stretti. Un modello di Stato elastico che avrebbe permesso a tutte le repubbliche di associarsi secondo gradi diversi. Il fatto che i confini non sarebbero stati modificati e sarebbero rimasti quelli federali era bilanciato nella proposta dal fatto che venivano previste ampie e ben definite garanzie e diritti per le minoranze etniche residenti in uno Stato diverso<sup>294</sup>. Benché lo scetticismo verso il Piano Carrington fosse diffuso, a rifiutarlo formalmente fu la Serbia, che ritenne inaccettabile che la Jugoslavia cessasse di esistere.

Alla fine di ottobre la guerra continuava con rinnovata violenza sia sul fronte della costa dalmata, dove Dubrovnik fu circondata anche dal mare, e in Slavonia, dove l'assedio a Vukovar continuava con esiti umanitari sempre più drammatici. Il tema jugoslavo iniziava ad avere risonanza globale, la gestione della crisi si allargava alle Nazioni Unite<sup>295</sup> e l'Italia vedeva di conseguenza ridimensionare il proprio ruolo.

Il 22 ottobre la Camera dei Deputati affrontò, anche dopo le richieste avanzate, una seduta di

---

<sup>292</sup> Javier Pérez de Cuéllar Guerra, dopo una carriera da diplomatico peruviano, dal 1982 al 1991 ricoprì la carica di Segretario Generale delle Nazioni Unite.

<sup>293</sup> Cyrus Vance era stato Segretario di Stato degli Stati Uniti sotto la Presidenza Carter dal 1977 al 1980, momento delle sue dimissioni.

<sup>294</sup> Si prevedeva in particolare: istruzione, assemblea politica, polizia e magistratura autonoma. Inoltre sarebbe stato possibile ottenere la doppia cittadinanza.

<sup>295</sup> Il primo intervento del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sulla questione jugoslava era avvenuto il 25 settembre 1991 con la Risoluzione 713 (1991) in cui si chiedeva il cessate il fuoco, si appoggiava l'intervento di Comunità Europea e CSCE, e si imponeva un embargo sul materiale bellico (che favoriva in realtà Belgrado). Per un approfondimento sulle posizioni e sul dibattito nelle Nazioni Unite:

- United Nations, Report of the Security Council, 16/06/1990-15/06/1991. Official Records: forty-sixth session. Supplement n.2 (A/46/2).

- United Nations, Report of the Security Council to the General Assembly, 16/06/1991-15/06/1992. Official Records: forty-seventh session. Supplement n.2 (A/47/2).

comunicazioni e interrogazioni sulla politica estera. Pur essendo il tema della seduta relativo alla politica estera italiana in generale, numerosi furono i richiami alla questione jugoslava. La questione dei Balcani veniva affrontata dal Ministro dopo aver offerto una panoramica sull'azione italiana in Medio Oriente e nei confronti del processo in corso in Unione Sovietica e nell'Europa orientale successivo alla fine del blocco sovietico. In merito alla questione jugoslava De Michelis riferiva di importanti passi avanti nelle trattative, dettati soprattutto dalla volontà di Stati Uniti e Unione Sovietica di sostenere gli sforzi europei. Confermando la posizione italiana di rifiuto di un intervento militare internazionale, De Michelis ribadiva la volontà di procedere attraverso strumenti politici e diplomatici. Particolare attenzione veniva dedicata alla questione della minoranze rispetto alle quali il governo dichiarava massimo impegno da un lato per le minoranze serbe presenti in Croazia e, più generalmente, negli Stati che si indirizzavano verso l'indipendenza, sia in particolare verso la minoranza italiana presente, ribadendo la volontà di andare "oltre Osimo". De Michelis rispondeva a tale richiamo, ma non esprimeva di fronte alle sempre più frequenti proposte di riconoscimento di Slovenia e Croazia una posizione fondamentalmente diversa dal mese precedente. L'Italia rimaneva favorevole ad una associazione di Repubbliche sovrane e indipendenti, affermando però che se i serbi non avessero cambiato la loro linea politica favorendo il processo di pace, e dimostrandolo con il ritiro dell'Armata federale entro dicembre, la situazione sarebbe mutata radicalmente. Allo stesso tempo però De Michelis affermava, non senza una certa ambiguità, che il diritto alla sovranità e all'indipendenza fosse acquisito da parte delle due Repubbliche e che fosse accettato anche dalla Serbia stessa, ma che rimanesse legato all'esito complessivo del processo di pace<sup>296</sup>.

La discussione, continuata il giorno successivo, si concluse con un voto che vide l'approvazione di diverse risoluzioni<sup>297</sup> dopo una serie di interventi anche da parte di personaggi di primo piano come Craxi e Scalfaro. Il senso politico delle risoluzioni approvate era di generale appoggio all'azione del governo, ma di un generale orientamento verso il riconoscimento della Slovenia e della Croazia, anche se limitato alle decisioni prese in sede comunitaria ed al rispetto dei criteri di continuità nei confini<sup>298</sup>.

Durante l'estate, e sempre con maggiore determinazione nell'autunno, i mezzi di comunicazione e l'opinione pubblica italiana si erano schierati a favore della causa indipendentista di Slovenia e Croazia. A tale posizione si avvicinavano sempre di più come

---

<sup>296</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 22 ottobre 1991.

<sup>297</sup> Caria n.1-00544, Cederna n.1-00562, Magri n.6-00185(riformulata), Quercini ed altri n.6-00188, Quercini n.6-00191, Gitti n.6-00193.

<sup>298</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 23 ottobre 1991.

visto anche settori del principale partito di maggioranza, la Democrazia Cristiana. Giocavano a favore di tale evoluzione due fattori principali, il primo era la posizione della Santa Sede, il secondo le pressioni dei settori del partito nazionale e locale, geograficamente più prossimi alle due repubbliche indipendentiste. La posizione della Santa Sede non poteva rimanere indifferente ai settori della DC più vicini e attenti agli umori della diplomazia Vaticana, tra cui lo stesso Presidente del Consiglio Andreotti.

Nel nord-est del Paese si era formata una spinta da parte di politici locali e nazionali convinti, anche per ragioni economiche e commerciali, delle ragioni dell'indipendenza slovena e croata. Queste spinte andarono a configurare quella che da alcuni è stata addirittura definita una sorta di politica estera parallela tesa a costruire forme di sostegno e collaborazione che finirono per costituire una forma di riconoscimento sotterraneo della Slovenia e della Croazia. Le pressioni interne si svilupparono soprattutto tramite la Comunità Alpe-Adria, il sostegno mediatico (anche da parte della stampa locale), e attività di pressione nei confronti del potere centrale. Se da un lato va riconosciuto alla classe dirigente, politica ed economica, del nord est di aver immediatamente compreso le potenzialità economiche di una eventuale indipendenza, mancava invece la consapevolezza dei rischi che un riconoscimento affrettato e incondizionato avrebbe avuto in termini di politica estera generale<sup>299</sup>. Tale politica parallela porterà nel dicembre a concludere tra Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Veneto, Slovenia e Croazia (ancora non riconosciute) un Protocollo d'intesa finalizzato allo sviluppo dei rapporti economici<sup>300</sup>. Si venne così a formare un consistente settore del Paese e della Democrazia Cristiana favorevole ad un cambio di rotta della politica estera italiana.

Nonostante ciò l'incontro tra Cossiga e Kučan a Nova Gorica all'inizio del novembre 1991 vedeva il Presidente italiano confermare, ancora una volta, la posizione governativa favorevole al mantenimento di un legame di qualche genere. Cossiga specificava inoltre che, nonostante le crescenti pressioni interne, tale incontro non costituiva un riconoscimento della Slovenia<sup>301</sup>.

Il bombardamento di Zara, iniziato alla fine di settembre, raggiunge tra l'ottobre ed il novembre 1991 il suo massimo impatto. Il 15 novembre invece fu il turno di Spalato, la città più grande della Dalmazia. Impegnate nell'assedio di Vukovar erano circa 20.000 militari dell'Armata, 300 carri armati, artiglieria e aeronautica. L'assedio di Vukovar ebbe una svolta

---

<sup>299</sup> Bucarelli M., *L'Italia e le crisi jugoslave di fine secolo (1991-1999)*. In Botta F. – Garzia I. (a cura di), *Europa Adriatica. Storia, relazioni, economia*, Bari, Editori Laterza, 2004, pp.77-88.

<sup>300</sup> Greco E., *L'evoluzione delle relazioni politiche dell'Italia con la Slovenia e la Croazia dopo la dissoluzione della Jugoslavia*. In Favaretto T. – Greco E., *Il Confine riscoperto. Beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con Slovenia e Croazia*, Milano, FrancoAngeli, 1997, pp.25-30.

<sup>301</sup> Molinari F., *Jugoslavia, dentro la guerra*, Gorizia, Editrice Goriziana, 1992, p.51.

nell'ottobre, quando il generale Blagoje Adžić, insoddisfatto della lentezza delle operazioni di conquista della città e infastidito dalla resistenza croata, decise di recarsi personalmente a Vukovar a dirigere le operazioni. Il generale, oltre a riorganizzare l'attacco e inquadrare le milizie paramilitari nell'organizzazione militare, dette il via a continui e massicci raid, solo il 4 novembre 1991 si contarono 65 operazioni di bombardamento aereo. Il 16 novembre i federali si impadronirono di Borovo Naselje, postazione che garantiva gli ultimi contatti possibili con il resto del Paese attraverso un pericoloso passaggio attraverso campi di grano. L'assedio di Vukovar terminò il 18 novembre, dopo 86 giorni. Il 18 novembre Vukovar cadde e venne invasa da militari e paramilitari serbi che compirono nefandezze di ogni genere<sup>302</sup>.

Per la prima volta dalla fine della seconda guerra mondiale una città europea veniva assediata e rasa al suolo. Le perdite umane e materiali furono immense, la resistenza croata fu annientata con i metodi più brutali (i prigionieri furono inviati in campi militari in Serbia o giustiziati e i corpi sepolti in fosse comuni o abbandonati nelle discariche) e la campagna militare serba si indirizzò verso altre città della Slavonia più a nord, come Osijek e Vinkovci. La conquista di Vukovar non era stata indolore per l'esercito serbo, ma l'impatto della caduta della città al termine di una resistenza "eroica" da più parti era stata paragonata a quella di Stalingrado<sup>303</sup>.

Questo tipo di coinvolgimento da parte croata ebbe una notevole risonanza anche per l'opinione pubblica internazionale. Con l'aggravarsi del conflitto infatti nella stampa e nelle opinioni pubbliche internazionali le posizioni di condanna verso l'uso della violenza da parte di Belgrado e per l'incapacità europea di porre fine alla crisi si stavano moltiplicando.<sup>304</sup>

Sul tema della battaglia di Vukovar tuttavia esistono opinioni contrastanti. Alcuni degli stessi combattenti croati presenti in città e fuori, accusarono durante e al termine della battaglia Zagabria, e Tuđman in particolare, che non stessero facendo tutto il possibile per sostenere gli assediati. Infatti la resistenza soffrì costantemente non solo la mancanza di approvvigionamenti militari di armi e munizioni, ma anche di cibo, medicinali e altri generi di prima necessità. Secondo questa interpretazione più che dettato dall'impossibilità militare di correre in soccorso di Vukovar, la situazione drammatica sarebbe stata determinata da una precisa volontà politica, o per lo meno dalla mancanza di volontà di intervenire. Questa scelta avrebbe fatto parte della strategia di Tuđman di mantenere aperto un canale di mediazione e di

---

<sup>302</sup> Tanner M., *Croatia. A nation forged in war*, Londra, Yale University Press, 2010, p.266.

<sup>303</sup> Ventura M., *Jugoslavia, un omicidio perfetto*. In Marzo Magno A. (a cura di), *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2001, p.129.

<sup>304</sup> Glaurdic J., *The Hour of Europe. Western Powers and the Breakup of Yugoslavia*, London, Yale University Press, 2011, p.166.

trasmettere al mondo intero cosa realmente fosse la tragedia esplosa in Croazia. Il freddo calcolo politico di Tuđman sarebbe stato insomma di sacrificare la città di Vukovar, ormai difficilmente difendibile, sull'altare di un coinvolgimento della comunità internazionale a favore croato<sup>305</sup>.

Al di là di queste supposizioni, in effetti va riconosciuto che la conquista serba di Vukovar offriva alla Croazia una carta importante da giocare sul terreno del riconoscimento internazionale. Al richiamo croato infatti rispose dopo le immagini cruente provenienti dalla città non solo la Germania e l'Austria, sempre più convinti, ma anche il Senato americano che, in opposizione alla politica di attesa del Presidente Bush, approvava una risoluzione favorevole al riconoscimento della Slovenia e della Croazia.

La caduta di Vukovar aprì la strada all'avanzata dell'Armata Popolare, che però si arrestò. Non è chiaro se la causa di tale decisione risieda nella capacità difensiva croata o nella volontà politica di Milošević. E' certamente vero che nei mesi precedenti alla caduta di Vukovar la Croazia aveva migliorato la propria organizzazione ed il proprio approvvigionamento militare, ma è altrettanto vero che non era riuscita ad impensierire seriamente le forze che attaccavano Vukovar. Secondo altre voci in questo momento i generali serbi ritenevano l'esercito croato praticamente sconfitto e niente avrebbe potuto arrestare l'avanzata serba fino a Zagabria. In effetti pare che, come ricorda il generale Pamić, l'Armata non avesse incontrato una resistenza credibile avanzando verso Osijek, città che era, a suo dire, di fatto caduta prima di combattere. Sempre secondo questa ricostruzione ad arrestare l'avanzata serba fu il preciso ordine di Belgrado che rispondeva a motivazioni di carattere politico. L'assedio di Vukovar infatti, benché conclusosi con una vittoria, era costato all'Armata molte perdite e un significativo logoramento. Tale situazione complicata andava ad aggravare ulteriormente le difficoltà di arruolamento già molto forti fuori dalla Serbia.

La Serbia stava inoltre vivendo un momento di acuta crisi economica interna, l'inflazione era fuori controllo a causa delle spese belliche e moltissimi cittadini si trovavano in stato di indigenza. E' altresì vero che questa scelta tattica potrebbe avere le proprie motivazioni negli obiettivi strategici fissati da Belgrado. Siccome infatti l'interesse serbo era ormai saldamente quello di mantenere nella Jugoslavia, o Grande Serbia, i territori popolati da serbi, sconfiggere definitivamente Zagabria avrebbe significato, al di là dei costi da sopportare, portare la guerra in zone che la Serbia non era interessata a conservare. Poteva quindi per Milošević essere più utile ai propri fini strategici arrestare l'avanzata e consolidare le posizioni dell'Armata.

---

<sup>305</sup> Ventura M., *Jugoslavia, un omicidio perfetto*. In Marzo Magno A. (a cura di), *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2001, p.127.

### *Il riconoscimento italiano di Slovenia e Croazia*

Il 21 novembre, date le drammatiche evoluzioni belliche e gli sviluppi diplomatici, la Commissione Esteri della Camera protestava vibratamente per la mancanza di una corretta e tempestiva informazione da parte del Governo. A pretendere una nuova informativa erano in questo momento esponenti della maggioranza (Scalfaro, DC) e di quella minoranza che aveva sempre espresso un sostanziale apprezzamento dell'operato del Governo (Napolitano, PDS). In particolare si rimproverava al Governo di aver radicalmente mutato linea politica, che ci fosse stato un "importante mutamento di posizioni che rendeva adesso ipotizzabile il riconoscimento" (Piccoli, DC). Di fronte a tali osservazioni il sottosegretario agli Esteri Lenoci ammetteva di non poter "né negare, né confermare un cambiamento nelle posizioni del Governo"<sup>306,307</sup>.

Sul terreno l'evoluzione militare degli eventi alimentava forti critiche verso il regime di Milošević, accusato con sempre maggiore forza di episodi di "pulizia etnica" nei confronti dei croati. Inoltre la guerra si stava estendendo alla Bosnia. La comunità internazionale guardava con sempre maggiore simpatia alla causa delle Repubbliche secessioniste fino al punto da discutere l'intervento diretto di CE, CSCE e ONU, almeno nella forma di imposizione di sanzioni ai danni di Belgrado<sup>308</sup>.

I media italiani e internazionali inoltre giocarono un ruolo fondamentale nel modificare la posizione italiana. All'Italia come agli altri partner europei che avevano condiviso e sostenuto tale prospettiva, appariva adesso chiaro che con un così profondo aggravarsi del conflitto la prospettiva di mantenere un qualsiasi legame politico, confederale o di diversa natura, tra le repubbliche della Jugoslavia era divenuto utopico. Si era fatta strada invece l'ipotesi che fosse giunto il momento di utilizzare il riconoscimento diplomatico per internazionalizzare il conflitto, togliendo agli scontri in corso il carattere, vero solo sulla carta ormai, di guerra civile o questione interna<sup>309</sup>. Tale cambiamento di rotta era dovuto però soprattutto al mutamento delle circostanze diplomatiche. Vista l'impasse venutasi a creare sulla mediazione

---

<sup>306</sup> Il Resoconto, non presente in versione stenografata, recita per la precisione: "Il Sottosegretario di Stato per gli affari esteri, Claudio LENOCI, concorda sulla necessità di una puntualizzazione in sede parlamentare delle posizioni emerse anche ieri in relazione agli avvenimenti jugoslavi. Non può confermare né negare che vi sia stato un mutamento di posizione, poiché ha avuto modo, al pari di molti altri, di venirne a conoscenza soltanto attraverso quanto stamani riportato dagli organi di informazione; in ogni caso assicura il suo interessamento per un intervento in sede parlamentare che illustri la situazione."

<sup>307</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 21 novembre 1991.

<sup>308</sup> Napolitano A., "Le sanzioni contro la Serbia e la diplomazia preventiva". In *Affari Esteri*, N.107, 1995, pp.476-490.

<sup>309</sup> Bucarelli M., *L'Italia e le crisi jugoslave di fine secolo (1991-1999)*. In Botta F. – Garzia I. (a cura di), *Europa Adriatica. Storia, relazioni, economia*, Bari, Editori Laterza, 2004, pp.77-88.

europea dopo l'accordo di Brioni, la Germania decise di portare la questione in sede ONU dove riuscì, grazie al sostegno statunitense, a far approvare una risoluzione il 27 novembre con cui si apriva la strada ad un eventuale intervento delle forze delle Nazioni Unite in Jugoslavia<sup>310</sup>.

Pochi giorni dopo il cancelliere Kohl annunciò che entro il Natale seguente la Germania avrebbe riconosciuto ufficialmente l'indipendenza della Slovenia e della Croazia. Alle pressioni dell'opinione pubblica italiana ed al cambiamento delle condizioni diplomatiche si aggiungeva un terzo fattore che spingeva l'Italia ad un radicale cambiamento di strategia politica. La Santa Sede, rimasta fino a quel momento prudente sulla questione, nell'inverno 1991 prese decisamente le parti delle due Repubbliche secessioniste cattoliche contro la Federazione Jugoslavia, sempre più identificata con la Serbia ortodossa. Già nelle settimane precedenti il nunzio apostolico presso la Presidenza della Repubblica, Mons. Luigi Poggi, aveva fatto sapere al Presidente Cossiga che la posizione del Vaticano era orientata verso il riconoscimento dell'indipendenza. Alla fine di novembre l'ambasciatore Scammacca, in servizio presso la Santa Sede, riferiva che il Cardinal Sodano aveva presentato la richiesta alla CSCE che Croazia e Slovenia venissero riconosciute ufficialmente. Nel dicembre successivo Scammacca informò la Farnesina che la curia vaticana, e lo stesso pontefice Giovanni Paolo II, erano decisamente a favore del riconoscimento delle due repubbliche<sup>311</sup>.

Il 27 novembre, su proposta di Francia e Gran Bretagna, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approvava la Risoluzione 721 con cui incaricava Vance di preparare il terreno per l'invio di un contingente di truppe ONU, i cosiddetti caschi blu. Con questa operazione si intendeva inoltre coinvolgere l'Unione Sovietica, che fino a quel momento si era opposta all'intervento militare della comunità internazionale. Benché il fallimento del tentativo di pacificazione elaborato dalla Comunità Europea fosse palese, si tentò di salvare la faccia e di non mettere in un angolo i Paesi europei invitando Lord Carrington a continuare le trattative<sup>312</sup>.

Il 29 novembre 1991 il Ministro degli Esteri alla Camera, in risposta a numerose interrogazioni sulla questione e in seguito ai forti richiami per una discussione parlamentare, cercava di giustificare il rovesciamento della posizione italiana. Il Ministro chiariva i principi

---

<sup>310</sup> Il 27 novembre 1991 il Consiglio di Sicurezza confermava nella Risoluzione 721 (1991) le proprie posizioni ed arrivava a minacciare l'uso dei Caschi blu. Nemmeno un mese dopo con la Risoluzione 724 (1991) del 15 dicembre si chiedeva la collaborazione di tutti gli Stati per la pace in Jugoslavia e si avviavano le operazioni umanitarie.

<sup>311</sup> Varsori A., *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna. Il Mulino, 2013, pp.155.

<sup>312</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.110.

dell'azione condotta dall'Italia fino a quel momento che consistevano nella volontà di raggiungere la soluzione della crisi, che lo stesso ministro riconosceva aggravata, e del coordinamento con i partner europei e internazionali. Ancora di più il ministro rivendicava il ruolo attivo tenuto dall'Italia rivendicando la coerenza italiana nel rispetto dei fori internazionali, in particolare CE e CSCE. Il punto centrale dell'azione italiana e della comunità internazionale doveva essere l'immediato raffreddamento degli scontri, in modo da evitare l'esplosione di un conflitto generalizzato in tutta la federazione. Il primo passo di questo percorso era il ritiro dell'armata popolare, ma il tema oggetto di trattative in quelle stesse ore riguardava la dislocazione delle forze delle Nazioni Unite. In particolare secondo quali confini esse dovessero disporsi, se su quelli croati o su quelli delineati dalla presenza delle minoranze serbe.

La posizione del Ministro appariva però ormai di condanna verso le azioni di Belgrado, anche se ribadiva la necessità del consenso di entrambe le parti per raggiungere un'intesa. De Michelis affermava che in caso di fallimento della mediazione in corso entro il 10 dicembre, l'Italia era disponibile a riconoscere l'indipendenza della Slovenia e della Croazia, in linea con le posizioni dei partner della comunità europea. De Michelis specificava che tale posizione, da attuare solo in caso di fallimento di una pace precedente, era parte di una linea concordata a livello europeo e approvata da Lord Carrington. De Michelis si spinse fino a dirsi speranzoso di giungere prima del Natale al riconoscimento della sovranità delle Repubbliche secessioniste e al raggiungimento della pace. Si guardava insomma al primo Consiglio dei ministri della CE successivo a quello di Maastricht previsto per il 18 dicembre. La priorità italiana diveniva in questo contesto arrivare ad un riconoscimento comune da parte dei membri della CE. Il ministro poi ribadiva il massimo impegno italiano autonomo, e in accordo con ONU e CE di sostegno economico e umanitario alle popolazioni colpite dal conflitto. L'intervento si concludeva con l'auspicio di "non solo il riconoscimento della Slovenia, della Croazia, della Macedonia o delle altre repubbliche, ma più in generale una situazione di pace, una soluzione politica della crisi. Il riconoscimento potrebbe rappresentare il coronamento di uno sforzo volto a trovare una via di uscita da questa crisi, anche perché un simile esempio per il resto dell'Europa sarebbe positivo ed importante".

I Repubblicani, l'On. Gunnella in particolare, affermarono che il riconoscimento arrivava in ritardo e che avrebbe potuto risparmiare l'intensificarsi del conflitto grazie ad una maggiore e preventiva internazionalizzazione della crisi, ma riconoscevano l'impegno del governo e si dicevano fiduciosi per il futuro. Per il PDS Rubbi sottolineava il continuo aggravarsi della crisi e la dimostrazione di impotenza di CE e la lentezza dell'ONU, ma coltivava la speranza

che il riconoscimento avesse esiti positivi sul raggiungimento della pace. Rubbi sottolineava però la contraddittorietà delle posizioni assunte dal governo nel tempo, e le ricollegava alle divisioni esistenti nel partito di maggioranza (diviso al proprio interno). Ritenendo inutile fissare scadenze, la proposta del PDS era quella di riconoscere immediatamente la Slovenia, e fissare una data per quella della Croazia, dove invece c'erano ancora problemi da risolvere.

Piccoli per la DC invece chiedeva al ministro di riconoscere il fallimento, di cui si riteneva corresponsabile, delle strategie di pace messe in campo, accusando soprattutto la volontà di dialogare con un governo federale di fatto inesistente ma, attraverso questa finzione di avvantaggiare i serbi, e in conclusione formulava delle riflessioni sui prossimi passi da intraprendere<sup>313</sup>.

Nel dicembre i combattimenti si intensificarono a causa della volontà di entrambi i contendenti di assicurarsi le migliori posizioni possibili in vista della conclusione delle ostilità. La Serbia puntò in particolare a consolidare e allargare il proprio controllo sulla Slavonia, spingendosi fino a Osijek e nella parte centrale della Croazia fino a Karlovac in modo da interrompere i collegamenti tra Zagabria e la costa dalmata.

Il 5 dicembre il cancelliere tedesco Kohl aveva invitato a Bonn Kučan e Tuđman, offrendo una sponda diplomatica alle due repubbliche secessioniste. La Croazia inoltre si presentava in Germania avendo appena approvato una legge che tutelava i diritti delle minoranze, cosa che contribuì a metterla in buona luce di fronte alla comunità internazionale. L'incontro fece maturare, correttamente, la convinzione slovena e croata che la Germania avrebbe proceduto con il riconoscimento della loro indipendenza a qualunque costo. Infatti, a pochi giorni dalla data fissata per la firma del Trattato di Maastricht prevista per il 10 dicembre, la Germania annunciò pubblicamente e per bocca dello stesso Kohl che avrebbe fatto il "regalo di Natale" a Croazia e Slovenia riconoscendole prima del Natale, anche in caso di mancanza di unanimità tra i membri della Comunità<sup>314</sup>.

La definizione ufficiale della vittoria della posizione tedesca avvenne tra il 15 ed il 16 dicembre 1991 in una discussione durata 10 ore, quando in una riunione dei 12 Ministri degli Esteri tenuta a Bruxelles la linea di Genscher batté quella di Carrington. Quest'ultimo rimaneva infatti il più deciso sostenitore della considerazione che il riconoscimento delle due repubbliche secessioniste avrebbe aperto altri conflitti, e che per tale ragione fosse necessario procedere nella direzione di trovare una soluzione globale per tutti i territori della Jugoslavia. Quella notte Gensher rimase in continuo contatto con Kohl, il quale in occasione del

---

<sup>313</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 29 novembre 1991.

<sup>314</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.113.

Congresso della CDU aveva affermato che la Germania avrebbe riconosciuto Slovenia e Croazia entro Natale, che spiegò al ministro che quella scelta non era negoziabile<sup>315</sup>. L'estrema determinazione tedesca era dettata da un insieme di considerazioni politiche che avevano strettamente a che fare sia con ragioni di principio, sia con ragioni di diretto interesse economico e politico. La Germania era una strenua sostenitrice prima di tutto del principio di autodeterminazione dei popoli sopra il principio di intangibilità delle frontiere per l'ovvia ragione che sulla base di tale principio era stata giustificata e difesa la stessa unificazione delle due "Germanie". Inoltre la Germania aveva l'intenzione di dimostrare immediatamente non solo l'esistenza, ma il peso del proprio ritorno sullo scenario europeo. Il riconoscimento della Slovenia e della Croazia furono il tavolo sul quale la Germania dette al resto dell'Europa una tangibile prova di forza e la dimostrazione che la "nuova" Germania era sovrana e conduceva una politica estera assertiva.

A pochi giorni dalla firma del Trattato di Maastricht nessuno dei Paesi europei voleva rompere con la Germania per difendere non più la causa jugoslava, ma quella serba, soprattutto per i casi sloveni e croati. Spaccare la Comunità Europea a pochi giorni da Maastricht avrebbe costituito un segnale politico inaccettabile. Inoltre, secondo De Michelis, anche il governo italiano non avrebbe potuto sostenere una tale spaccatura perché le mosse di Germania e Santa Sede avevano messo in difficoltà il governo, anche di fronte al fatto che l'opinione del Parlamento era ormai indirizzata verso il riconoscimento<sup>316</sup>.

Ad immaginare una strategia che permettesse alla Comunità di salvare le apparenze fu lo stesso Ministro degli Esteri De Michelis. Si decise di istituire un meccanismo secondo il quale ogni repubblica avrebbe potuto entro il 23 dicembre avanzare una richiesta di parere giuridico relativo alla propria indipendenza. Ogni richiesta sarebbe passata al vaglio della Commissione Badinter<sup>317</sup>, incaricata di controllare se le condizioni giuridiche e fattuali delle Repubbliche rispettassero i principi di democrazia, rispetto delle minoranze, accettazione delle frontiere e rispetto dei diritti umani in generale. Solo una volta ottenuta una valutazione positiva da parte della Commissione, prevista entro il 15 gennaio 1992, gli Stati europei avrebbero proceduto al riconoscimento.

Il 15 dicembre il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approvò con la Risoluzione 724<sup>318</sup> il Piano Vance, che prevedeva l'invio di forze ONU nelle zone contese. Il Piano Vance venne accettato il 2 gennaio 1992 a Sarajevo sia dalla Croazia, sia dall'Armata popolare. A

---

<sup>315</sup> Intervista Amb.Vento.

<sup>316</sup> De Michelis G., "Così cercammo di impedire la guerra". In *Limes* N.1, 1994, p.234.

<sup>317</sup> Vedi Infra.

<sup>318</sup> A/RES/724(1991).

differenza del Piano Carrington questo piano non si poneva l'ambizioso obiettivo di stabilizzare l'intera area, ma si limitava a rendere effettivo il cessate il fuoco nelle zone interessate dai combattimenti. Il Piano prevedeva l'embargo sulle armi, il ritiro dell'Armata dalla Croazia, la resa (e la consegna delle armi) di tutti i gruppi paramilitari, e soprattutto l'istituzione di quattro zone protette UNPA<sup>319</sup>. Le aree protette erano in sostanza quelle in cui la presenza serba era forte, infatti due di esse si trovavano in Slavonia (est e ovest) e le rimanenti due in Krajina (nord e sud). In tali aree sarebbero state schierate forze militari delle Nazioni Unite, che avrebbero affiancato forze di polizia locali composte su base etnica che avrebbero tutelato la minoranza etnica serba. La guerra in Croazia si concludeva con il bilancio di circa 20.000 morti, 55.000 feriti, 3000 dispersi, 600.000 tra profughi e fuggiaschi. I danni materiali ed economici erano incalcolabili, vista la costante distruzione non solo di fabbriche e villaggi, ma anche di infrastrutture come strade e ponti e al danneggiamento di edifici di grande valore storico o artistico.

Il Piano Vance ebbe buon esito soprattutto perché sia la Croazia, sia la Serbia, ne potevano dare una interpretazione opposta e favorevole ai propri interessi. Secondo Zagabria l'accettazione del Piano avrebbe di fatto significato l'accettazione serba dei confini croati, con alcune tutele per la loro minoranza. Nonostante l'accettazione del Piano non fosse unanime nei vertici croati, Tudman era convinto della necessità di approvarlo perché ciò avrebbe permesso di soddisfare le richieste della comunità internazionale dando l'immagine di una Croazia dialogante, il cui coinvolgimento (osteggiato per la verità dai nazionalisti più duri) era sempre stato un obiettivo di Zagabria. Inoltre l'attuazione del Piano Vance avrebbe, come minimo, significato una tregua abbastanza lunga da permettere alla Croazia di rafforzare e organizzare al meglio le proprie forze armate.

Per Belgrado invece l'implementazione del Piano significava un rafforzamento delle proprie posizioni nelle zone serbe in Croazia, cosa che preludeva ad un distacco di queste. Secondo Milošević infatti bloccare le operazioni garantendo una presenza serba su quei territori avrebbe costretto la comunità internazionale ad approvare, in un successivo passaggio, l'indizione di una votazione in cui la componente serba, maggioritaria in quelle aree da cui, tra l'altro, molti croati erano stati espulsi.

Nonostante gli accordi stipulati in sede europea però, il 23 dicembre la Germania riconobbe, senza attendere quindi il parere della Commissione Badinter, entrambe le repubbliche secessioniste. Con tale atto la Germania intendeva dare l'ultima dimostrazione di forza e

---

<sup>319</sup> United Nations Protected Areas.

testimoniare la credibilità degli impegni contratti con Slovenia e Croazia. Ancora maggiore era però il desiderio di segnare in modo marcato le distanze dai partner europei, che in grande maggioranza erano invece stati in principio molto scettici a riconoscere la disgregazione della Jugoslavia federale. La scelta tedesca, in aperta violazione agli accordi conclusi a Bruxelles, ebbe l'effetto di sciogliere tutti da quel patto.

Il 7 gennaio 1992, nonostante il Piano Vance fosse già stato concluso, un incidente, probabilmente dettato dalla volontà di alcune parti dell'Armata Popolare di non accettare le decisioni di Belgrado, consegnò alla storia gli ultimi 5 morti del conflitto. Aerei militari serbi infatti abbatterono sopra Varaždin un elicottero che trasportava funzionari della Comunità Europea: i morti erano 1 francese e 4 italiani<sup>320</sup>. Tale episodio ebbe conseguenze prima di tutto interne, Milošević infatti ne approfittò per sollevare dal proprio incarico il ministro della difesa Kadijevic, più fedele alla Jugoslavia che alla Serbia e ritenuto responsabile per la condotta bellica in Croazia, per sostituirlo con il fedelissimo generale Blagoje Adžić.

Il tragico episodio ebbe l'effetto di aumentare ulteriormente le pressioni tese al riconoscimento di Slovenia e Croazia sul governo italiano. Lo stesso 7 gennaio interveniva al Senato il Sottosegretario Vitalone il quale informava dell'accaduto e esprimeva la condanna dell'azione che appariva sin dal primo momento opera di fazione dell'esercito federale contraria al piano di pace. Vitalone affermava inoltre che il governo italiano aveva immediatamente protestato e chiesto di chiarire le responsabilità a Belgrado<sup>321</sup>. Il giorno successivo 8 gennaio sia il Ministro degli Esteri De Michelis, sia quello della difesa Rognoni intervennero alla Camera dei Deputati in modo urgente per chiarire la situazione. Dalla precisa e dettagliata descrizione traspariva, anche se senza assolute certezze, che ad abbattere l'elicottero contrassegnato con le insegne della CE fossero stati missili e raffiche di mitragliatrici esplose da due MIG, quindi da parte di forze regolari federali. De Michelis riferiva comunque che, nonostante il tragico avvenimento, il governo intendeva attenersi alla decisione assunta il 16 dicembre in sede comunitaria, e quindi che avrebbe riconosciuto Slovenia e Croazia solo il 15 gennaio, al termine dei lavori della Commissione Badinter<sup>322</sup>. Questi giorni sarebbero stati decisive per le decisioni riguardanti l'invio in Bosnia di 50 operatori di pace da parte delle Nazioni Unite<sup>323</sup>.

Affermando che in quel momento aveva ricevuto comunicazione da parte di Belgrado che confermava la responsabilità di forze dell'Armata Popolare in merito all'abbattimento

---

<sup>320</sup> Marco Matta, Silvano Natale, Fiorenzo Ramacci, Enzo Venturini e Jean-Luc Ejchenne.

<sup>321</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 7 gennaio 1992.

<sup>322</sup> La Commissione Badinter si sarebbe riunita l'11 gennaio 1992.

<sup>323</sup> Poi approvato con la Risoluzione 727, A/RES/727(1992).

dell'elicottero e alla conseguente uccisione dei membri della missione. Appariva immediatamente chiaro a De Michelis che nelle posizioni apicali dell'Armata non tutti fossero d'accordo con il piano di pace, e che le responsabilità per l'accaduto fossero da individuare proprio nelle fazioni contrarie. Alle vibrante proteste delle opposizioni del MSI e di Democrazia Proletaria, rispondevano gli esponenti dei partiti di maggioranza, Orsini per primo, che sottolineavano la necessità di mantenere la tregua e di non compromettere le speranze di pace. La medesima posizione era sostenuta dal PSI con l'intervento dell'On. Ganci, e dal PDS, per il quale Antonio Rubbi intervenne sottolineando la necessità di far prevalere gli sforzi di pace e chiedendo garanzie da parte di CE e ONU. Maggiore incisività da parte europea e italiana richiamavano gli interventi dei rappresentanti del gruppo repubblicano (Andreis) e socialdemocratico (Caria)<sup>324</sup>.

Le proteste dell'opinione pubblica, sempre più avversa a Belgrado, spingevano circa 150 Deputati, facenti anche parte di partiti di maggioranza, a chiedere formalmente di anticipare il riconoscimento italiano di Croazia e Slovenia.

Intanto il 13 gennaio anche la Santa Sede decideva di procedere al riconoscimento diplomatico della Slovenia e della Croazia senza attendere il parere della Commissione Badinter. La Santa Sede non era certamente legata al giudizio della Commissione, ma per il governo italiano il messaggio lanciato era chiaro. Il Vaticano prendeva una chiara posizione diplomatica motivata dal sostegno alle due Repubbliche secessioniste cattoliche, schiacciate dalle forze della Serbia ortodossa. La posizione della Santa Sede era nota da tempo, ma la presa di posizione rappresentò un messaggio molto forte. Il Pontefice dava così l'impressione di essere profondamente interessato alle vicende balcaniche. Tale impegno era probabilmente in linea con il percorso dell'intero pontificato di Giovanni Paolo II il quale, anche per storia personale, aveva seguito con grande impegno le vicende dell'Europa orientale. Il fatto che la Santa Sede sembrasse equiparare l'atteggiamento di Belgrado con quello di Mosca, creò una tensione con il mondo ortodosso serbo, come testimonia anche il fatto che il Patriarca Pavle e Giovanni Paolo II non si sono mai voluti incontrare<sup>325</sup>.

Il giorno successivo, 14 gennaio 1992, la Commissione Badinter consegnò alla Comunità Europea il proprio responso in merito alle questioni giuridiche pendenti riguardanti il riconoscimento delle repubbliche. Secondo la Commissione la Slovenia e la Macedonia possedevano tutti i requisiti per essere riconosciuti come Stati indipendenti, alla Croazia veniva richiesta una più attenta e specifica cornice legislativa costituzionale in merito al

---

<sup>324</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 8 gennaio 1992.

<sup>325</sup> Intervista Amb. Vento.

riconoscimento e al trattamento delle minoranze, infine in merito alla Bosnia la Commissione consigliava l'organizzazione di un referendum in grado di sciogliere i nodi rimasti in merito alla volontà o meno della popolazione di dichiarare la propria indipendenza da Belgrado.

Tuttavia in merito al riconoscimento di Slovenia e Croazia le valutazioni politiche si dimostrarono ben più importanti di quelle giuridiche. Dopo Germania e Santa Sede infatti<sup>326</sup> il 15 gennaio 1992 tutti gli Stati della Comunità Europea, Italia compresa<sup>327</sup>, riconoscevano diplomaticamente la Slovenia e la Croazia. Nel caso della Croazia ci si accontentò della promessa di effettuare interventi legislativi in linea con in rilievi della Commissione Badinter. Il 17 gennaio 1992 il Presidente della Repubblica italiano Cossiga fu il primo Capo di Stato a visitare Zagabria. Cossiga aveva infatti deciso, in virtù dei legami che dall'inizio della crisi coltivava con i vertici croati e sloveni, di recarsi personalmente a Zagabria e a Lubiana per comunicare il riconoscimento italiano. Per ragioni di sicurezza Cossiga viaggiò in auto, dato che l'aereo era considerato più pericoloso, protetto da un imponente schieramento militare visto che gli scontri sul terreno erano ancora vivi. In Croazia Cossiga racconta di essere stato accolto con grande calore, il cardinale di Zagabria lo accolse con il suono delle campane e, dopo averlo fatto sedere vicino all'altare, tenne un discorso prima in croato, poi in italiano. Lo stesso tipo di accoglienza venne riservato a Cossiga a Lubiana<sup>328</sup>. Nonostante gli sforzi italiani però, in Croazia appariva chiaro di chi fosse il merito del successo diplomatico ottenuto, negli stessi giorni infatti la canzone pop più diffusa nel Paese aveva un titolo piuttosto esplicito "Danke Deutschland"<sup>329</sup>.

Al riconoscimento dei Paesi europei tuttavia non faceva eco quelle delle superpotenze, o ex superpotenze. La Russia era infatti preoccupata dalla possibilità che un riconoscimento potesse apparire come una luce verde per il superamento dei confini storici, anche interni, attraverso una semplice dichiarazione di indipendenza. Inoltre il tradizionale legame di sostegno reciproco che legava Mosca a Belgrado spingeva verso un atteggiamento vicino alle posizioni di Milošević, piuttosto che delle Repubbliche secessioniste. Per tali ragioni la Russia rimase molto prudente. Anche gli Stati Uniti, sebbene per considerazioni di natura diversa, decisero di non imitare i Paesi europei. Gli Stati Uniti infatti, essendo stati per quanto timidamente, contrari alla disgregazione della Jugoslavia, non si volevano sbilanciare adesso a favore di Slovenia e Croazia, oltre a guardare con un certo scetticismo al Piano (che

---

<sup>326</sup> Anche gli Stati Baltici, l'Ucraina e l'Islanda avevano per la verità riconosciuto Slovenia e Croazia prima del parere della Commissione Badinter.

<sup>327</sup> ATRIO, Dichiarazione congiunta sullo stabilimento di relazioni diplomatiche tra la Repubblica Italiana e la Repubblica Slovena. Firmato a Lubiana il 17 gennaio 1992. Pubblicato in G.U. 15/07/1993 Serie Generale n.164.

<sup>328</sup> Cossiga F., *La passione e la politica*, Milano, Rizzoli, 2000, p.266.

<sup>329</sup> Tanner M., *Croatia. A nation forged in war*, Londra, Yale University Press, 2010, p.274.

effettivamente era il quindicesimo accordo di pace firmato in meno di un anno). Dopo un colloquio diretto tra Vance e Eagleburger, gli Stati Uniti decisero quindi di condizionare il loro riconoscimento al pacifico e corretto dispiegamento della forza internazionale prevista dal Piano. Il riconoscimento di Washington rimase, di fatto, congelato.

Da un punto di vista interno il mutamento della posizione italiana era dovuto alle preferenze dell'opinione pubblica, condizionata soprattutto da media e dalla Santa Sede, e dell'effetto combinato delle posizioni di settori politici regionali e del Quirinale. Queste pressioni agivano soprattutto sul principale partito di maggioranza, ma venivano bilanciate dal sostegno pressoché totale del maggiore partito di opposizione. Queste pressioni inoltre non avrebbero avuto successo nel modificare la linea del governo di sostegno ad una soluzione associativa per l'intera Jugoslavia se le condizioni internazionali fossero rimaste immutate durante la crisi. Ma l'andamento delle operazioni sul terreno ed il mutare degli orientamenti nella comunità internazionali, ma soprattutto della Comunità Europea in un periodo così decisivo per il processo di integrazione, avevano motivato una radicale inversione di rotta della politica estera italiana nei confronti della Jugoslavia, che finiva per assecondare la linea contraria a quella del governo.

La linea italiana di appoggio ad una soluzione confederale in Jugoslava si rivelò quindi fallimentare, e il governo italiano si trovò sconfitto e costretto a subire l'andamento degli eventi. L'Italia dovette accettare la sconfitta e la conseguente perdita di posizioni ai propri confini, in una regione storicamente tanto complessa quanto cruciale.

## Capitolo II

### L'Italia e la guerra in Bosnia-Erzegovina (1992-1995)

#### II.1 L' XI Legislatura: l'Italia tra crisi politica e emergenza finanziaria

##### *Maastricht e l'avvio del risanamento economico*

Il governo Andreotti VII concluse il proprio mandato alla scadenza naturale della X Legislatura<sup>1</sup>. Nella Legislatura successiva le esigenze di rinnovamento del sistema emersero in modo dominante e portarono al crollo del sistema partitico italiano per come si era venuto a creare nel dopoguerra. Il periodo 1992-1994 può infatti essere considerato come il periodo in cui due elementi di crisi del sistema italiano agirono nella medesima direzione, portando alla fine della “I Repubblica”. Crisi economica e crisi politica si combinarono delineando una stagione di instabilità e incertezza. Fu in questo periodo infatti che la fine della guerra fredda dispiegò a pieno i suoi effetti sul sistema italiano, mettendo in luce i limiti e le contraddizioni presenti nel Paese.

Peraltro non mancarono, in Italia e all'estero, fosche previsioni di totale disgregazione o fallimento dello Stato italiano. Da più parti veniva rilevata l'incapacità di rinnovarsi di un Paese corrotto e sull'orlo della bancarotta, vittima del fenomeno della criminalità organizzata che lo costringeva ad una sorta di guerra civile strisciante. Nonostante tali cupe previsioni però, il biennio di crisi acuta dell'Italia non sfociò né nella disgregazione del Paese, né nel totale tracollo economico<sup>2</sup>. Le due crisi, quella politica e quella economica, procedettero parallelamente senza mai coincidere del tutto e, per quanto in modo faticoso e contraddittorio, l'Italia seppe resistere<sup>3</sup>. Il biennio 1992-1994 può essere considerato il momento di cesura tra il sistema “vecchio” e quello “nuovo”, che però stentava a nascere e che si configurerà più come una transizione infinita che come un approdo stabile. Il passaggio, secondo un'espressione giornalistica di grande successo ma discutibile<sup>4</sup>, dalla prima alla seconda Repubblica.

I risultati delle elezioni politiche del 5-6 aprile del 1992 vennero immediatamente riconosciuti dagli osservatori come un“terremoto politico”, i cui effetti però si riveleranno ancora più

---

<sup>1</sup> Vedi Infra.

<sup>2</sup> I riferimenti delle prospettive più pessimistiche erano il fallimento dell'Argentina e la disgregazione della Jugoslavia.

<sup>3</sup> Lepre A., *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, Il Mulino, 2004, p.346.

<sup>4</sup> Sartori G., *Seconda Repubblica? Sì, ma bene*, Torino, Rizzoli, 1992.

profondi di quanto fosse possibile prevedere sul momento. Alla Camera dei Deputati la Democrazia Cristiana registrò un crollo del 4,6%, scendendo così sotto la soglia simbolica del 30% (il risultato esatto fu 29,7%). I risultati elettorali sfatarono anche le speranze di “onda lunga” coltivate nel PSI<sup>5</sup>, che segnava anch’esso un arretramento. I lievi mutamenti nei partiti minori dell’area di governo non segnavano uno spostamento di equilibri significativo. La sconfitta maggiore, almeno in termini elettorali, fu però quella dei partiti eredi del PCI. Il PDS infatti alla sua prima elezione politica otteneva un magro 16,1%, mentre Rifondazione Comunista il 5,6%. Il risultato dei partiti nati dalle ceneri del PCI, anche se sommati, indicavano una riduzione del 4,9% dei consensi dell’area comunista o post-comunista rispetto alla consultazione del 1987. La sconfitta nei partiti tradizionali fu quindi pressoché trasversale per le forze di maggioranza e di opposizione.

La gran parte dei suffragi persi dai partiti tradizionali si riversarono su partiti e movimenti di protesta che si ponevano come antitetici rispetto al vigente spettro partitico, di cui criticavano metodi e logiche. Oltre al movimento della Rete, ad affermarsi in maniera travolgente fu la Lega Nord, vera vincitrice delle elezioni, che ottenne l’8,7% dei suffragi. Se si considera che nel 1987 lo stesso movimento aveva ottenuto lo 0,5%, si ha la misura di quanto la protesta dei leghisti contro il sistema partitico esistente avesse saputo attrarre l’elettorato italiano<sup>6</sup>.

L’arretramento elettorale dei partiti tradizionali testimoniava la perdita di credibilità del sistema politico, ma era anche indicativo di una più profonda crisi dei partiti, sia nella loro struttura, sia nelle loro finalità. Il sistema di radicamento territoriale e di formazione di personale politico si trasformò, dall’essere una necessità, ad un meccanismo di burocratizzazione che si dimostrava più utile al mantenimento e all’arricchimento del partito stesso più che a perseguire reali obiettivi politici<sup>7</sup>. A questo processo deve essere affiancato il tema, non affrontabile in questa sede, della crisi delle radici ideologiche dei partiti. Negli anni ’80 aveva avuto inizio una mutazione profonda del senso stesso dell’esistenza e dell’appartenenza ad una famiglia partitica ed ideologica. Il crollo dell’Unione Sovietica rappresentò la pietra tombale su una visione ideologica totalizzante della politica. Tale processo avvenne ovviamente per i comunisti, ma allo stesso modo per i partiti che avevano mantenuto il potere soprattutto in funzione anticomunista<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Vedi Infra

<sup>6</sup> Tutti i dati elettorali sono reperibili nell’archivio storico delle elezioni del Ministero dell’Interno. Online alla pagina:  
<http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=05/04/1992&tpa=I&tpc=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S> visitata il 2 settembre 2015.

<sup>7</sup> Galli G., *I partiti politici italiani (1943-2004)*, Milano, BUR, 2010, pp.365-375.

<sup>8</sup> Lepre A., *Storia della prima Repubblica. L’Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, Il Mulino, 2004, p.340.

La crisi dei partiti era quindi organizzativa, ideologica e politica insieme e, in un Paese in cui il ruolo dei partiti era stato così fondamentale e determinante per la tenuta del sistema politico e per la stabilità del Paese stesso, il loro tracollo apriva una frattura profonda tra i cittadini e lo Stato<sup>9</sup>.

Il 25 aprile, in seguito al “terremoto elettorale” del 1992, il Presidente della Repubblica Cossiga si dimise con un messaggio agli italiani in diretta televisiva. La decisione di Cossiga, benché poco incisiva a livello istituzionale dato che il mandato sarebbe scaduto solo pochi mesi dopo, aveva un profondo significato politico. Già con le dimissioni dalla Democrazia Cristiana del gennaio precedente, Cossiga sembrava volersi ritagliare un ruolo in linea con il suo spirito “libero ed indipendente, laico e rinnovatore”. In realtà le dimissioni dalla DC erano figlie soprattutto dell’acuta polemica successiva alla scoperta del “caso Gladio”<sup>10</sup>, avvenuta probabilmente per volontà di Andreotti. Cossiga sembrava tuttavia, dopo aver interpretato in modo esuberante il ruolo di Presidente della Repubblica, volersi ergere a protagonista del rinnovamento della vita politica italiana. In tal senso va letta la scelta di dimettersi non di fronte al Parlamento, bensì in un videomessaggio rivolto direttamente ai cittadini, senza alcuna mediazione di carattere istituzionale. Nel suo messaggio Cossiga lanciò un duro attacco ai partiti ed alla maggioranza parlamentare che aveva eletto Giovanni Spadolini alla Presidenza del Senato e Oscar Luigi Scalfaro alla Presidenza della Camera dei Deputati<sup>11</sup>. Cossiga non voleva conferire l’incarico al governo che si sarebbe formato in seguito alle elezioni, e dimettendosi poneva al Parlamento appena costituito anche il tema di trovare anche un suo sostituto al Quirinale.

La corsa per il Quirinale di Andreotti, anticipata dalle dimissioni di Cossiga, venne di fatto interrotta dall’effetto combinato dell’esito elettorale e dalle ripercussioni politiche dell’omicidio dell’On.Salvo Lima. Lima, uomo di punta della corrente andreottiana della DC in Sicilia e già sindaco di Palermo, il 12 marzo 1992 venne assassinato in un attentato mafioso. L’episodio gettò forti ombre sui legami e sulle complicità del potere politico con quello mafioso in Sicilia, escludendo di fatto Andreotti dalla corsa per il Quirinale<sup>12</sup>.

La guerra tra lo Stato e la mafia proseguì nella primavera del 1992, e mentre il Parlamento non riusciva a trovare la maggioranza necessaria per eleggere il Presidente della Repubblica,

---

<sup>9</sup> Su questo aspetto si veda: Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997.

<sup>10</sup> Cossiga sembrava essere il politico di primo piano più coinvolto in una organizzazione militare illegale dei servizi segreti finalizzata alla lotta militare contro un eventuale invasore, ma che si credeva essere stata attivata per motivazioni ed in circostanze del tutto interne alla vita repubblicana.

<sup>11</sup> Lepre A., *Storia della prima Repubblica. L’Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, Il Mulino, 2004, p.340.

<sup>12</sup> Colarizi S.-Gervasoni M., *La tela di Penelope. Storia della seconda repubblica*, Bari, Laterza, 2012, p.25.

l'attacco contro le istituzioni si fece sempre più deciso. La causa principale dell'offensiva mafiosa fu lo stesso sgretolamento del sistema politico presso cui Cosa Nostra coltivava appoggi e connivenze. Mentre da un lato la protezione di pezzi dello Stato si sfaldava, nell'opinione pubblica e nella Magistratura la battaglia alla criminalità organizzata si era fatta concreta, e minacciava l'intero sistema di potere mafioso nell'isola. Attraverso metodi e sistemi innovativi la magistratura era infatti riuscita, già alla fine degli anni '80, a mettere in seria difficoltà la mafia siciliana. L'idea, proposta da Rocco Chinnici e sviluppata da Antonino Caponnetto, di istituire un pool specifico di magistrati che sviluppessero analisi ed iniziative coordinate si dimostrò fin da subito efficace. Tra il 1986 ed il 1987 ebbe luogo il primo grande processo contro la mafia, il maxiprocesso di Palermo, che si concluse con più di 350 condanne e durissime pene e sanzioni. La storia del pool antimafia era proseguita, tra alti e bassi per la verità, continuando a minacciare l'esistenza stessa di Cosa Nostra. Il 23 maggio 1992 il magistrato Giovanni Falcone, la moglie e gli uomini della scorta vennero assassinati con un attentato dinamitardo sull'autostrada che conduce dall'aeroporto di Palermo alla città, all'altezza dell'uscita di Capaci<sup>13</sup>.

La guerra in corso tra Stato e mafia e la dimostrazione di forza di Capaci indussero il Parlamento a sciogliere ogni riserva e ad eleggere al Quirinale, dopo ben 16 votazioni, il democristiano Oscar Luigi Scalfaro<sup>14</sup>. Scalfaro, benché fosse certamente uno dei maggiori dirigenti della Democrazia Cristiana, non era protagonista negli scontri tra correnti interne al partito ed era ritenuto un personaggio al di sopra di ogni sospetto giudiziario.

Nello stesso periodo infatti affioravano le prime inchieste della magistratura che impedirono a Craxi di rivendicare per sé la Presidenza del Consiglio. Nonostante Craxi fosse costretto a fare "un passo indietro" poiché toccato dalle inchieste che coinvolgevano già gran parte della dirigenza milanese del PSI, il segretario poté ugualmente pretendere per il suo partito la Presidenza del Consiglio. Fu lo stesso Craxi infatti a presentare a Scalfaro una rosa di tre personalità del PSI tra le quali scegliere il futuro Presidente del Consiglio. Scalfaro decise di conferire l'incarico al membro della terna meno coinvolto nelle battaglie interne al partito, Giuliano Amato<sup>15</sup>, professore dal profilo molto simile a quello di un tecnico, soprattutto rispetto alle altre due proposte: Claudio Martelli e Gianni De Michelis<sup>16</sup>. La genesi del

---

<sup>13</sup> Rogari S.-Manica G., *Mafia e politica dall'Unità d'Italia ad oggi: 150 anni di storia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, pp.209-249.

<sup>14</sup> Scalfaro era parlamentare ininterrottamente dal 1946, era stato ministro dell'Istruzione, Ministro dell'Interno e nella Legislatura corrente occupava il ruolo di Presidente della Camera dei Deputati.

<sup>15</sup> Amato è un giurista costituzionalista che aveva ricoperto i ruoli di Vice Presidente del Consiglio e Ministro del Tesoro nel governo Goria.

<sup>16</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.196.

governo di Amato, costituito in una fase di profonda crisi dei partiti e sostenuto da una risicata maggioranza parlamentare, faceva del Presidente Scalfaro il principale punto di riferimento e garante dell'esecutivo.

Nonostante il risultato delle elezioni del 1992 non costituisse un successo per i partiti di governo, nel giugno 1992 nacque il governo guidato dal socialista Giuliano Amato e sostenuto in Parlamento dalla DC, dal PSI, dal PSDI e dal PLI. Il governo Amato, assecondando la volontà di Scalfaro, venne formato da personalità che, benché provenienti dalla politica, potevano vantare specifiche competenze tecniche. Il settore economico era affidato alla "troika" Piero Barucci (DC), Franco Reviglio (PSI), Giovanni Gorla (DC), mentre agli Interni veniva chiamato Nicola Mancino (DC) e agli Esteri Vincenzo Scotti (DC), che verrà sostituito nell'agosto successivo, dopo un mese di interim dello stesso Amato, da Emilio Colombo (DC)<sup>17</sup>.

La scelta di Giuliano Amato da parte di Scalfaro rispondeva a requisiti politici, dato che molti degli esponenti di primo piano dei partiti risultavano interessati dalle inchieste che si stavano allargando a macchia d'olio, e a criteri economici. La fase espansiva dell'economia italiana negli anni '80 mostrava in questa fase tutte le sue contraddizioni. La crescita del PIL e dei redditi era stata spinta in modo decisivo dall'aumento della spesa pubblica e, di conseguenza, da una esplosione del debito pubblico. Il governo Amato si poneva soprattutto l'obiettivo del risanamento economico del Paese e della ristrutturazione della finanza pubblica. Per capire le dimensioni del problema del debito pubblico italiano basti pensare che nel solo periodo 1988-1991, quello cioè degli ultimi due governi Andreotti, mentre il PIL era aumentato del 30,7%, il debito pubblico era aumentato del 43,3%<sup>18</sup>. I governi a guida socialista della IX Legislatura avevano saputo fare peggio non alterava la gravità del problema. Il tema del debito pubblico e della finanza pubblica divenne centrale sia a livello politico, sia a livello comunicativo, tanto più che la questione prendeva un carattere emergenziale soprattutto nel contesto dell'integrazione europea.

La politica estera italiana di questo periodo faticò ad esprimere linee e progetti per il dopo guerra fredda, nonostante alcuni significativi auspici<sup>19</sup>, soprattutto a causa dell'instabilità politica interna. Il Ministro Scotti si dimise dalla guida della Farnesina dopo appena un mese

---

<sup>17</sup> Il governo era composto inoltre da Martelli (PSI) alla giustizia, poi sostituito da Conso, Salvo Andò (PSI) alla Difesa, Vitalone, Boniver (PSI), Iervolino, De Lorenzo (PLI), Merloni (DC) e altri. I sottosegretari agli Esteri erano tre: Carmelo Azzarà (DC), Giuseppe Giacobozzo (DC) e Valdo Spini (PSI). Quest'ultimo fino al 9 marzo 1993, quando diventò Ministro dell'Ambiente. La lista completa alla pagina: <http://www.governo.it/Governo/Governi/amato1.html>. Visitato il 2 settembre 2015.

<sup>18</sup> Il PIL era salito da 1.091.837 Miliardi di Lire a 1.427.342 Miliardi mentre il debito pubblico era aumentato da 1.035.263 Miliardi a 1.484.113 Miliardi.

<sup>19</sup> Incisa di Camerana L., *La vittoria dell'Italia nella terza guerra mondiale*, Roma-Bari, Laterza, 1996.

per ragioni partitiche e di politica interna<sup>20</sup>. Il suo successore Emilio Colombo poteva vantare, oltre che una solida fama di europeista, una lunga esperienza di politica estera essendo stato già Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri. Le travagliate vicende interne tuttavia rendevano l'Italia un enigma per gli interlocutori internazionali, e la costringevano a mettere in campo una politica estera poco propositiva e spesso scoordinata, finalizzata soprattutto a reagire nel miglior modo possibile agli eventi internazionali in corso<sup>21</sup>.

La più rilevante novità sul piano internazionale per l'Italia era costituita dal Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992 dopo lunghe trattative, con il quale i dodici Paesi membri della Comunità Europea creavano una moneta unica. I principali temi oggetto di discussione nel Consiglio europeo di Maastricht riguardarono la definizione dei tempi necessari per il passaggio alla moneta unica, il richiamo alla vocazione federalista dell'unione<sup>22</sup> e la definizione dell'assetto comunitario in tema di politica estera e di difesa comune. Proprio i progressi nella strada dell'integrazione economica e monetaria, una volta consolidato il mercato unico, costituivano la novità più rilevante introdotta dal Trattato di Maastricht. Confermando gli accordi raggiunti nei Consigli di Madrid (1989) e di Roma (1990), venivano identificate tre fasi per la realizzazione dell'Unione Economica Monetaria (UEM): liberalizzazione dei capitali, creazione dell'IME<sup>23</sup> e fissazione dei tassi di cambio definitivi tra le monete dei Paesi membri. Dopo questo processo la moneta unica sarebbe entrata gradualmente in vigore fino a sostituire completamente le monete nazionali. Per far parte di questo processo sarebbe stato necessario rispettare una serie di parametri di convergenza<sup>24</sup> che avrebbero permesso di stabilizzare le diverse economie degli Stati membri in funzione del raggiungimento della moneta unica<sup>25</sup>.

Il Trattato sull'Unione Europea comprendeva 252 articoli, 17 protocolli e 31 dichiarazioni e disegnava la struttura dell'Unione Europea secondo un sistema basato su tre pilastri, non omogenei in termini di poteri e funzionamento. Solo il primo dei tre pilastri infatti, quello comunitario (CEE, CECA e EURATOM), avrebbe funzionato secondo metodi approssimativamente federali, mentre gli altri due, cioè la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la cooperazione negli affari interni e giudiziari, mantenevano profili e procedure fortemente intergovernative (CGAI)<sup>26</sup>.

---

<sup>20</sup> Vedi Infra

<sup>21</sup> Romano S., *Guida alla politica estera italiana. Da Badoglio a Berlusconi*, Milano, BUR, 2002, pp. 251-254.

<sup>22</sup> Poi escluso a causa dell'opposizione britannica, danese e greca.

<sup>23</sup> Istituto Monetario Europeo, il nucleo della futura Banca Centrale Europea.

<sup>24</sup> Vedi Infra

<sup>25</sup> Mammarella G.-Cacace P., *Storia e politica dell'Unione europea*, Bari, Laterza, 2013, pp.233-235.

<sup>26</sup> Olivi B.-Santaniello R., *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2005, p.188.

Il complesso negoziato conclusosi a Maastricht aveva avuto come principali protagonisti la Francia e la Germania, in parte per l'origine stessa della spinta ad uno sviluppo dell'integrazione in seguito all'unificazione tedesca. Il sacrificio delle monete nazionali era sentito soprattutto in Germania, dove le resistenze furono fortissime poiché il marco rappresentava il punto di forza della leadership tedesca all'interno della Comunità e in Europa. I criteri di convergenza ed i tempi stabiliti quindi andavano incontro alla necessità tedesca di far sì che la moneta unica, che per caratteristiche avrebbe dovuto avvicinarsi al marco, fosse sostenuta e adottata per quanto possibile da economie sane e equilibrate, capaci di contenere spinte inflazionistiche e di tenere sotto controllo il bilancio ed il deficit pubblico. Durante questo processo per l'Italia era necessario avere un ruolo attivo nelle trattative per evitare di venire esclusa o a dover accettare passivamente decisioni prese dall'asse franco-tedesco. Da un lato l'Italia doveva dimostrare ai partner europei la serietà della propria volontà di sottoscrivere impegni stringenti accettando parametri di convergenza e scadenze rigidi, dall'altro lato era però necessario che i negoziatori italiani tenessero conto delle specificità e delle esigenze dell'economia italiana<sup>27</sup>.

Il rispetto dei parametri di Maastricht imponeva un ridimensionamento del debito pubblico, che ormai nel caso italiano era stabilmente al di sopra del 100% del PIL mentre i partner europei avevano accumulato debiti molto più sostenibili (46% Germania, 47% Francia, 44% Gran Bretagna). Quello del debito pubblico inoltre non era l'unico limite che l'Italia doveva superare per rientrare nei parametri stabiliti: dei cinque criteri fissati nel 1991 infatti l'Italia ne rispettava solamente uno, quello del tasso di cambio<sup>28</sup>.

In merito alla fissazione dei parametri relativi al debito pubblico, l'Italia ottenne che esso di dovesse "indirizzare tendenzialmente" verso una quota del 60% o inferiore; in questo modo si recideva il legame tra l'impegno e l'effettivo raggiungimento di un obiettivo che per l'Italia, visti i risultati degli anni precedenti, appariva proibitivo. Ma soprattutto il maggiore successo italiano (e non solo) fu quello di ottenere che i parametri di convergenza non rientrassero formalmente nel testo del Trattato, ciò avrebbe permesso un'eventuale negoziazione e revisione degli obiettivi in un secondo momento senza che l'intero Trattato dovesse essere rivisto<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Varsori A., *La Cenerentola d'Europa. L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, p.369.

<sup>28</sup> Mammarella G.-Cacace P., *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Bari, Laterza, 2008, p.259.

<sup>29</sup> Varsori A., *La Cenerentola d'Europa. L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, p.370.

Ai problemi relativi al bilancio dello Stato si aggiungevano le difficoltà dell'industria italiana a competere nei mercati globali. Drogato da anni di assistenzialismo e rendita, si trovava ora a dover competere con gli altri mercati europei dopo una stagione di scarsi investimenti e limitato rinnovamento. L'economia italiana era infatti da anni dominata da logiche clientelari e spartitorie e vedeva, oltre alla permanenza di elefantiacchi istituti pubblici, un continuo rapporto fra pubblico e privato. L'orizzonte dell'integrazione europea creava un solco nei settori produttivi italiani tra coloro i quali guardavano con diffidenza ai valori di mercato che Maastricht rappresentava e quelli che invece speravano in una razionalizzazione dell'economia italiana secondo logiche liberali<sup>30</sup>. Non è facile stabilire quanto l'europismo degli italiani fosse fondato su motivazioni profonde o fosse una convinzione di maniera. Certo è che al momento della conclusione del Trattato di Maastricht sembra che né gli italiani, né buona parte della classe dirigente avesse la reale percezione dell'assoluta importanza che questo passaggio della storia italiana avrebbe avuto sul futuro del Paese.<sup>31</sup>

Il governo Amato mostrò fin dal principio la volontà di riportare sotto controllo i conti dello Stato, anche a costo di scelte impopolari, attraverso l'unica strada possibile, una riduzione della spesa pubblica ed un aumento delle entrate dello Stato. Per la prima volta il tema dell'evasione fiscale, fenomeno dalle proporzioni gigantesche in Italia, veniva portato alla luce e combattuto, dopo anni di sostanziale indulgenza. La vita del governo Amato fu infatti segnata da pesanti manovre fiscali, tagli ai servizi, blocco degli stipendi e delle assunzioni nel settore pubblico e privatizzazione di enti a partecipazione statale come Iri, Enel, Eni o Ina<sup>32</sup>. Nonostante la difficile collaborazione con le forze sindacali si fosse rivelata fruttuosa<sup>33</sup>, in quanto aveva permesso al governo di abolire la scala mobile e sospendere la contrattazione aziendale, le manovre di riassetto dell'economia italiana non furono politicamente indolori: la Lega inneggiò alla rivolta fiscale e i lavoratori autonomi scioperarono contro la Minimum Tax<sup>34</sup>.

L'estate del 1992 venne insanguinata da un altro attacco della mafia allo Stato. Il 19 luglio 1992 venivano assassinati in Via d'Amelio, a Palermo, il giudice Borsellino e cinque uomini della sua scorta. La strage di Via d'Amelio colpì, dopo Falcone, il secondo giudice del pool

---

<sup>30</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea (1943-2011)*, Bologna, Il Mulino, 2012, p.22.

<sup>31</sup> Neri Gualdesi M., *Il cuore a Bruxelles, la mente a Roma. Storia della partecipazione italiana alla costruzione della Comunità Europea*, Pisa, Edizioni ETS, 2007.

<sup>32</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.196.

<sup>33</sup> Soprattutto la dirigenza della CGIL si assunse la responsabilità di trovare un accordo con il governo nonostante le forti pressioni interne. Il Segretario Generale dell'organizzazione, Bruno Trentin, si dimise in seguito all'accordo con il governo. Le dimissioni vennero poi ritirate.

<sup>34</sup> Con la Minimum Tax si attribuiva ai lavoratori autonomi un imponibile fiscale minimo. La misura era pensata soprattutto per combattere il fenomeno dell'evasione fiscale, particolarmente forte in questi settori.

antimafia divenuto simbolo della lotta alla criminalità organizzata. Ai funerali degli uomini della scorta, la folla ruppe il cordone di protezione di polizia e arrivò a minacciare fisicamente politici di primo piano, da Cossiga al Presidente della Repubblica Scalfaro, considerati responsabili dei delitti di mafia.

Nella seconda parte del 1992 l'Italia venne investita da una nuova crisi finanziaria, questa volta legata al mercato valutario. La delicata fase di transizione in atto tra le monete europee (in cui il coordinamento fu carente) e la debolezze strutturale dell'economia italiana innescarono una bolla speculativa internazionale che portò alla svalutazione della lira del 7%. Nello stesso settembre 1992 una successiva ondata speculativa costrinse l'Italia e il Regno Unito a sospendere l'accordo SME sui tassi di cambio europei. La possibilità che la "tempesta monetaria" si abbattesse sull'economia e sulla finanza italiana venne sventata solo con una decisa stretta monetaria da parte della Banca d'Italia<sup>35</sup> e da nuove durissime manovre di bilancio. La manovra seguente infatti introdusse patrimoniali sulla casa (Ici), sui conti correnti, sui depositi bancari (6 per mille) e aumentò le tasse con il rialzo dei prezzi sui bolli. Con la Legge finanziaria seguente la manovra finanziaria raggiungeva l'entità di 93 mila miliardi di Lire riducendo i servizi, aumentando l'età pensionabile (che venne fissata a 65 anni per gli uomini e 60 per le donne), bloccando le pensioni di anzianità e l'aumento dei contratti dei dipendenti pubblici. Gli sforzi del governo, e degli italiani, permisero di mettere al riparo la Lira, che tuttavia uscendo dallo SME aveva accusato una svalutazione del 30% rispetto al Marco per ragioni speculative<sup>36</sup>, e di evitare che la crisi economica italiana andasse definitivamente fuori controllo<sup>37</sup>.

### *Tangentopoli e la fine della "partitocrazia"*

La spallata definitiva al sistema politico italiano venne però data, ancor più che dalla crisi economica, dalle inchieste della magistratura. Le indagini di "Tangentopoli" ebbero inizio lontano dai riflettori, con l'arresto dell'esponente socialista milanese Mario Chiesa. Chiesa era dal 1986 il Presidente del Pio Albergo Trivulzio, un istituto ospedaliero per anziani, e il 17 febbraio 1992 venne colto in flagrante mentre accettava una tangente di 7 milioni di Lire dall'imprenditore Luca Magni, proprietario di una ditta di pulizie che si sarebbe così assicurato la vittoria dell'appalto per le pulizie dell'ospizio. Era stato lo stesso Magni, date le crescenti richieste da parte di Chiesa, a rivolgersi al Magistrato Antonio Di Pietro per

---

<sup>35</sup> Il Governo Ciampi fece salire moltissimo i tassi di interesse a breve termine per evitare la fuga del debito pubblico.

<sup>36</sup> Lo stesso accadde, oltre che alla Gran Bretagna, a Spagna, Irlanda e Portogallo.

<sup>37</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea (1943-2011)*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp.22-23.

denunciare il sistema di tangenti. L'episodio non costituiva una assoluta novità nella cronaca politica italiana, in cui gli episodi di corruzione e concussione erano per la verità piuttosto frequenti, ma dette il via all'inchiesta detta "Mani Pulite", la valanga che nel giro di pochi mesi travolse l'intero sistema partitico italiano. L'episodio dell'ospizio milanese in effetti non influenzò l'esito elettorale dell'aprile 1992. Lo stesso Craxi liquidò il compagno di partito in maniera sprezzante, definendolo un "mariuolo" ed espellendolo dal partito, sottolineando che si trattava di un caso isolato, mentre il PSI era formato da persone oneste. Il caso di Chiesa tuttavia non tardò a produrre effetti devastanti.

Il pool milanese di "mani pulite" composto dai magistrati Antonio Di Pietro, Piercamillo Davigo, Gherardo Colombo, Ilda Boccassini e Tiziana Parenti, e coordinato dal Procuratore Capo Francesco Saverio Borrelli, continuò le inchieste fino a scoprire un vasto e radicato sistema di corruzione e di connivenze tra il mondo politico e quello economico. Durante le proprie indagini il pool poté godere di un immediato sostegno da parte dei mezzi di comunicazione e dell'opinione pubblica. Il lavoro del pool, i cui protagonisti divennero veri e propri eroi popolari, era facilitato dall'uso di tecniche innovative divenute disponibili come le intercettazioni telefoniche. Ad essere fortemente criticato era però soprattutto l'uso frequente della custodia cautelare, il regime di carcerazione preventiva aveva effetti umilianti per gli indagati, che venivano sottoposti a duri interrogatori. Fu anche grazie a questi metodi però che le indagini poterono proseguire con grande velocità: molti degli accusati infatti, dopo giorni o settimane di carcere, cedevano alle richieste dei magistrati per ottenere la libertà provvisoria o gli arresti domiciliari. I metodi poco ortodossi del pool di Milano quindi si rivelarono tanto aggressivi quanto efficaci<sup>38</sup>. La pressione del carcere, ritenuto infamante, e la durezza dell'opinione pubblica nei confronti degli indagati ebbero come tragico vari casi di suicidio. Il deputato socialista Moroni, il presidente dell'ENI Gabriele Cagliari<sup>39</sup> e l'industriale Raul Gardini<sup>40</sup> preferirono infatti togliersi la vita piuttosto che rimanere detenuti in carcere<sup>41</sup>.

Le indagini del pool milanese si allargarono a macchia d'olio travolgendo nell'estate successiva l'intero sistema politico italiano. Secondo l'esempio dei magistrati di Milano, molte altre procure si interessarono al funzionamento del sistema politico e scoprirono reati

---

<sup>38</sup> Crainz G., *Autobiografia di una repubblica. Le radici dell'Italia attuale*, Roma, Donzelli Editore, 2009, p.202.

<sup>39</sup> Gabriele Cagliari, dopo aver ricoperto ruoli apicali nell'ANIC, nel 1989 divenne su indicazione del PSI Presidente dell'ENI. Condusse le trattative tra ENI e Montedison per costituire la società ENIMONT, la fusione tra le più importanti aziende chimiche pubbliche e private. Da inchieste della Magistratura risultò che per realizzare questa operazione erano state versate tangenti per decine di miliardi di Lire ai partiti.

<sup>40</sup> Raul Gardini a metà degli anni '80 aveva acquistato la maggioranza della società Montedison, che poi porterà alla fusione con l'ENI nella società ENIMONT.

<sup>41</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea (1943-2011)*, Bologna, Il Mulino, 2012, p.17.

simili. Nel primo anno della XI legislatura il Parlamento venne sommerso da 385 richieste di autorizzazioni a procedere alla Camera e 155 al Senato. Le indagini riguardavano ormai le attività finanziarie e amministrative di tutti i principali partiti. Il sistema di illegalità emerse in modo orizzontale e le indagini dimostrarono quanto la corruzione ed il finanziamento illecito andassero ben oltre singoli casi, e fossero piuttosto una pratica organica radicata in decenni di attività politica<sup>42</sup>.

Vennero indagati praticamente tutti i leader di partito, il repubblicano La Malfa, il democristiano Forlani, Altissimo del partito liberale, Longo del partito socialdemocratico e il suo successore Nicolazzi, Giulio Andreotti venne accusato di connivenze mafiose. Lo stesso governo, sotto attacco, non tardò ad essere investito direttamente dalle accuse della magistratura; sia il Ministro della Giustizia socialista Martelli, sia il Ministro della Sanità, il liberale De Lorenzo furono costretti a rassegnare le dimissioni costringendo Amato ad un rimpasto di governo<sup>43</sup>.

Craxi, raggiunto anch'egli da un'autorizzazione a procedere da parte della procura di Milano, divenne il principale simbolo della partitocrazia corrotta sia a causa dei suoi spregiudicati metodi politici, sia a causa della sua decisione di affrontare le accuse che travolgevano l'intera classe politica in modo frontale. Il Segretario del PSI di fronte al Parlamento pronunciò un discorso in cui sottolineava quanto il sistema fosse diffuso e strutturale nel finanziamento di tutti i partiti, ma il suo richiamo non trovò risposte tra i colleghi deputati. La tesi di Craxi, certamente fondata su elementi di realtà, era però anche indicatrice dell'incapacità da parte dei partiti tradizionali di rinnovarsi veramente in un periodo di transizione storica. La difesa dei partiti si basò principalmente sul fatto che il sistema fosse diffuso e, in un certo senso, necessario. Inoltre gli illeciti rilevati avevano sempre avuto la finalità di finanziare l'attività politica, mai le ricchezze private.

Le indagini in corso portarono ad un bollettino quotidiano di arresti, accuse e interrogatori che l'opinione pubblica italiana seguì con grande coinvolgimento. Lo spettacolo di un'intera classe dirigente sotto accusa risvegliò negli italiani un misto di entusiasmo e eccitazione che sfociò ben presto in manifestazioni di piazza e gesti pubblici. Nel Paese si diffuse un clima di rinnovato spirito civico, basato però su una visione emotiva e superficiale che non

---

<sup>42</sup> Colarizi S.-Gervasoni M., *La tela di Penelope. Storia della seconda repubblica*, Bari, Laterza, 2012, p.28.

<sup>43</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.197

considerava quanto il metodo dello scambio fosse profondo e diffuso a tutti i livelli ed in tutti i settori<sup>44</sup>.

L'opinione pubblica di fatto spinse la Magistratura, eletta ormai a eroe popolare, a continuare le indagini e condannò gli accusati ben prima che il sistema giudiziario si pronunciasse definitivamente. La furia giustizialista della società italiana appare quantomeno parziale, dato che il sistema adesso sotto accusa era stato fino a quel momento sostenuto e partecipato dagli stessi imprenditori che ora si erano tramutati nei principali accusatori. Moltissimi industriali si presentarono come vittime o si costituirono parte civile nel grande processo contro la partitocrazia, dimenticando che quello stesso sistema aveva assicurato alla gran parte di loro un continuo e fruttuoso scambio con la politica grazie al meccanismo delle tangenti. Molto probabilmente la vera molla che spinse i concussi a rivolgersi alla giustizia fu, più che lo spirito civico, il fatto che le condizioni economiche stessero mutando. Se il sistema dello scambio illegale tra pubblico e privato aveva permesso agli imprenditori, grandi e piccoli, di sfruttare un sistema redditizio, con il mutare delle situazione economica questa relazione era venuta meno. Le sempre crescenti richieste di tangenti da parte degli esponenti pubblici non erano più giustificabili a fronte di vantaggi soffocati nel periodo di crisi economica, e soprattutto di taglio della spesa pubblica. Per gli imprenditori quindi, in un certo senso, il sistema di tangenti diffuse era divenuto troppo costoso rispetto ai benefici che esso offriva<sup>45</sup>.

Tra i concussi inoltre figurarono ben presto non solo piccoli imprenditori di provincia, ma i maggiori gruppi industriali del capitalismo italiano. Le indagini infatti non riguardarono solamente i settori in cui il ruolo delle commesse statali era predominante, come quello delle infrastrutture o dell'energia, ma anche i maggiori gruppi industriali italiani, tra i quali anche la FIAT<sup>46</sup>.

Le radici profonde del sistema di corruzione e finanziamento illecito, smascherato con le indagini di Tangentopoli, si trovavano in un sistema di illegalità diffuso ad ogni livello della politica e dell'economia. Ma di fronte ad un sistema così profondo e ramificato l'opinione pubblica, piuttosto che prendere atto della realtà diffusa ad ogni livello, preferì addossare le responsabilità sulla classe politica, senza che vi fosse mai una reale analisi del motivo per cui quel sistema si era sviluppato e aveva proliferato nei precedenti decenni dell'Italia repubblicana<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997, p.477.

<sup>45</sup> Deaglio E., *Indagine sul ventennio*, Bologna, Feltrinelli, 2014.

<sup>46</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.199.

<sup>47</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea (1943-2011)*, Bologna, Il Mulino, 2012, p.17.

Di fronte al terremoto di Tangentopoli la risposta della classe politica non fu monolitica. Erano infatti presenti, anche nel Parlamento, movimenti che vedevano con favore il crollo del sistema partitico. Primi fra tutti i leghisti, che si lasciarono andare a manifestazioni e dichiarazioni dai toni durissimi, fino a sventolare cappi da impiccagione in Parlamento. Oltre alla Lega però anche il PDS e Rifondazione Comunista, benché in una posizione particolare<sup>48</sup>, neonati ed estranei alla tempesta in corso, sostennero le indagini della magistratura. La stessa posizione era condivisa da alcune frange della DC, quella più vicina a Cossiga e quella in fase di costruzione intorno a Mario Segni.

Tangentopoli ebbe il suo effetto primario nella delegittimazione delle istituzioni pubbliche e dei partiti come strumenti di collegamento tra i cittadini e lo Stato. La degenerazione del sistema politico e partitico verso la corruzione era il frutto di decenni in cui il clientelismo aveva preso il posto dell'azione politica nella pratica dei partiti. Il fatto che la democrazia italiana non avesse vissuto momenti di alternanza aveva rafforzato l'esistenza di un sistema consociativo in cui il confronto politico si spostava dalla battaglia elettorale e programmatica alla definizione di accordi più o meno trasparenti<sup>49</sup>.

Nella primavera 1993 il governo Amato tentò, tramite un decreto del nuovo Guardasigilli Giovanni Conso, di mettere fine alla guerra in corso difendendo i partiti attraverso il declassamento del reato di finanziamento illegale ai partiti da penale ad amministrativo. La reazione della Magistratura e dell'opinione pubblica contro il "colpo di spugna" fu durissima, al punto da convincere il Presidente Scalfaro, già riluttante, a rifiutarsi di firmare la proposta del governo<sup>50</sup>. Di conseguenza, il 22 aprile 1993 Amato rassegnò le proprie dimissioni, convinto che non fosse stato ancora versato "sufficiente sangue per la corrida"<sup>51</sup>.

#### *Prosegue il risanamento: il governo Ciampi*

Con la fine del governo Amato, in Italia si aprì una fase di transizione che si sarebbe conclusa solo con le nuove elezioni nel 1994 che si terranno con una legge elettorale e con un sistema partitico completamente rinnovati. Le regole elettorali erano state infatti messe in discussione, e di fatto superate, con i referendum tenuti nella primavera del 1993.

L'attività della magistratura di fatto eliminava dallo scenario politico i partiti tradizionali ancora in vita e spazzava via un'intera classe dirigente, ma non poteva avere un ruolo

---

<sup>48</sup> Crainz G., *Autobiografia di una repubblica. Le radici dell'Italia attuale*, Roma, Donzelli Editore, 2009, pp.187-190.

<sup>49</sup> Ridolfi M., *Interessi e passioni. Storia dei partiti politici italiani tra l'Europa e il Mediterraneo*, Milano, Mondadori, 1999, p.434.

<sup>50</sup> Colarizi S.-Gervasoni M., *La tela di Penelope. Storia della seconda repubblica*, Bari, Laterza, 2012, p.31.

<sup>51</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.198.

costruttivo nel disegno di nuovi equilibri politici e istituzionali. La necessità di una profonda revisione della costruzione istituzionale del Paese era divenuta ormai improrogabile. In questa fase tuttavia la politica non ebbe né la forza, né l'appoggio popolare necessario per intraprendere un percorso delicato e complesso come quello di una revisione della Costituzione. Data la difficoltà che avrebbe costituito riformare la Costituzione, si fece largo l'ipotesi di poter modificare il sistema politico ponendosi un obiettivo meno ambizioso, cioè la modifica della Legge Elettorale. Essendo una legge ordinaria, la modifica delle regole elettorali costituiva un obiettivo raggiungibile, considerato che già il referendum del 1991<sup>52</sup> era andato in quella direzione.

La legge elettorale proporzionale, in vigore fino a quel momento, era infatti additata come il principale strumento di contagio del sistema di corrottele e disonestà della classe politica. La legge proporzionale permetteva di creare cordate di candidati e di regolare in modo illegale l'esito elettorale attraverso il meccanismo delle preferenze, oggetto da sempre di scambi e favori tra la politica, le zone di potere, i potentati locali e, nei casi più gravi, la criminalità organizzata. Il passaggio ad un sistema maggioritario avrebbe permesso di spezzare questi rapporti, di garantire governabilità al Paese, e di favorire la nascita di un'alternanza di governo. Il Referendum tenutosi il 18 ed il 19 aprile 1993 prevedeva appunto l'adozione del sistema maggioritario al Senato e ottenne risultati inimmaginabili. Il quesito raccolse l'82,7% dei consensi e, anche se non era direttamente collegato ad un preciso schieramento politico, dava la misura della volontà popolare in questa fase. La direzione che prendeva la definizione delle nuove regole elettorali andava a colpire più di tutto i partiti, ai quali veniva tolto quel ruolo centrale che avevano occupato nella storia repubblicana. Il sistema partitico italiano tuttavia, nonostante l'avanzata degenerazione, aveva avuto una rilevanza storica fondamentale per l'Italia. I partiti politici avevano rappresentato la società italiana ed erano stati fino a quel momento il vero punto cruciale della vita repubblicana, grazie alla loro capacità di fare da *trait d'union* tra le istituzioni e i cittadini. Adesso erano i partiti a dover inseguire le regole, invece che scriverle, e a dover adattarsi ad un sistema nuovo che non costituiva l'esito di una condivisa scelta politica<sup>53</sup>.

Una ulteriore novità era costituita dal fatto che, per la prima volta nella storia repubblicana, il Governo non era espressione dei partiti, bensì composto da tecnici di provenienza partitica e sostenuto in prima battuta dalla Presidenza della Repubblica. Dopo la caduta del governo Amato infatti il Presidente Scalfaro condusse una delicata operazione politica per formare un

---

<sup>52</sup> Vedi Infra.

<sup>53</sup> Lepre A., *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, Il Mulino, 2004, p.349.

governo che risultasse il più lontano possibile dalle logiche partitiche sotto processo. Si trattò di una mossa estrema per evitare che le istituzioni venissero travolte dalla delegittimazione popolare e morale che coinvolgeva ormai tutte le forze politiche. Alla guida del governo Scalfaro chiamò Carlo Azeglio Ciampi<sup>54</sup>, Presidente della Banca d'Italia, personalità di riconosciuto spessore tecnico e morale e con lui costruì una squadra di governo di tecnici. A guidare le consultazioni con le forze parlamentari per la prima volta non fu il presidente del Consiglio designato, ma lo stesso Scalfaro che divenne il protagonista indiscusso di questo passaggio politico.

Il governo che emerse vide la presenza (dopo l'uscita dei DS) agli Affari Esteri di Beniamino Andreatta e agli Interni di Nicola Mancino, entrambi in quota Democrazia Cristiana, alla Giustizia Conso, un indipendente come Spaventa (Bilancio), Gallo (Finanze) e Ronchey (Beni culturali); Gino Giugni al Lavoro, Valdo Spini al Turismo e Fabio Fabbri alla Difesa erano i principali rappresentanti della partecipazione del PSI<sup>55</sup>.

Nonostante diverse forze politiche si opponessero alla nascita del governo Ciampi, soprattutto quelle convinte di poter raccogliere un buon risultato elettorale sulla scia di tangentopoli come la Lega, la Rete, Rifondazione Comunista e il MSI, il governo poteva contare in Parlamento su una maggioranza addirittura più larga rispetto a quella del governo Amato. La maggioranza di governo vide infatti la partecipazione, oltre alle forze del pentapartito, anche dei verdi e del PDS, che erano rappresentati nella squadra di governo. Le speranze del Quirinale erano quindi di poter garantire una fase di larga compartecipazione politica alle scelte di un governo che si presentava con un l'obiettivo di fronteggiare un periodo di emergenza nazionale<sup>56</sup>. I due obiettivi fondamentali di cui il Presidente della Repubblica investì il governo Ciampi furono, oltre a quello di stabilizzare la fase politica, quello di portare avanti le manovre economiche necessarie per continuare il cammino di riforme finanziarie già intrapreso dal governo Amato, e di varare una riforma organica della Legge elettorale, dopo gli esiti del referendum.

Le speranze riposte nella costruzione del governo Ciampi vennero però immediatamente frustrate dalle conseguenze della battaglia in corso tra Parlamento e Magistratura. Lo stesso giorno in cui il nuovo Governo si sarebbe dovuto presentare di fronte alle Camere per ottenere la fiducia parlamentare, all'ordine del giorno vennero inseriti i voti sulle richieste di

---

<sup>54</sup> Partigiano vicino al Partito d'azione, entrò in Banca d'Italia nel 1946 dove fece carriera fino a divenirne Governatore nel 1979.

<sup>55</sup> Il governo era inoltre formato, tra gli altri, da Rosa Russo Iervolino all'Istruzione, Francesco Merloni ai Lavori Pubblici, Alfredo Luigi Diana all'Agricoltura, Raffaele Costa ai Trasporti e Maria Pia Garavaglia alla Sanità. La lista completa dei membri del governo alla pagina: <http://www.governo.it/Governo/Governi/ciampi1.html>. Visitata il 3 settembre 2015.

<sup>56</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.200.

autorizzazione a procedere per diversi esponenti politici, tra i quali quello su Craxi. Il voto del Parlamento, che negò l'autorizzazione a procedere nei confronti del leader socialista, fu uno shock tanto per l'opinione pubblica, quanto per Ciampi. L'assoluzione di Craxi venne percepita come assolutoria per l'intera classe politica: il giorno seguente una folla si raduna sotto l'Hotel Raphael, residenza romana di Craxi, per lanciare al leader socialista offese, oggetti e monetine. Anche a causa della reazione popolare, dal governo si ritirarono immediatamente le componenti del PDS e dei Verdi, che vennero sostituite da Ciampi in poche ore<sup>57</sup>. Nonostante un avvio così difficile, il governo Ciampi poté, soprattutto grazie al solido sostegno di Scalfaro, andare avanti e avviare quindi la propria azione politica.

La crisi del sistema politico non poteva non travolgere anche il principale partito di governo della storia repubblicana. Nella Democrazia Cristiana infatti le strutture tradizionali non sembravano poter mantenere la guida di un elettorato in movimento. Dopo l'esperienza Forlani, la Segreteria viene affidata "per disperazione"<sup>58</sup> all'unanimità a Martinazzoli, uomo considerato serio e attento rappresentante della parte sana del partito. Martinazzoli era, nonostante una prestigiosa carriera, piuttosto lontano dal sistema di potere e di legami affaristici del partito. L'azione politica di Martinazzoli si indirizzò in modo coraggioso verso l'avvio di un periodo di profondo rinnovamento orientato al recupero dell'identità democristiana, liberandosi delle incrostazioni ideologiche e affaristiche degli ultimi decenni; a tal fine la Democrazia Cristiana si rifiutò di arroccarsi in una difesa a oltranza dei partiti e del loro sistema di potere. Nonostante le intenzioni, Martinazzoli non riuscì o non volle escludere dai massimi organismi del partito gli esponenti più in vista del partito, così come raccomandavano Segni e una grossa parte della base elettorale desiderava<sup>59</sup>. Martinazzoli si trovò ben presto a capo di un partito ingestibile in cui le correnti tradizionali si rimescolavano o costituivano gruppi autonomi. La Rete, Alleanza Democratica, il gruppo Segni stavano ormai combattendo la loro battaglia politica fuori dalla DC, mentre il controllo dei notabili locali cattolici sugli iscritti e sull'elettorato permettevano ai rappresentanti locali di avviare uno scontro con la segreteria centrale che spingeva per adottare forme di maggiore controllo e trasparenza<sup>60</sup>.

Durante il mandato del governo Ciampi il rimescolamento delle forze politiche si sovrappose a due tornate di elezioni amministrative, tenute nel giugno e nel novembre 1993. In tali

---

<sup>57</sup> Ignazi P., *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni sessanta ad oggi*, Roma, Laterza, 2002, pp.157-158.

<sup>58</sup> Così definì lo stesso Martinazzoli la sua elezione a Segretario.

<sup>59</sup> Baccetti C., *I postdemocristiani*, Bologna, Il Mulino, 2007, p.35.

<sup>60</sup> Giovagnoli A., *Il partito italiano. La Democrazia Cristiana dal 1942 al 1994*, Bari, Laterza, 1996, pp.268-269.

consultazioni la sinistra riuscì a conquistare gran parte dei comuni, tra i quali quelli di Roma (Rutelli), Napoli (Bassolino), Genova (Sansa), Venezia (Cacciari) e Trieste (Illy). Mentre la sinistra vedeva crescere il proprio consenso nel Paese, le forze moderate e centriste, sfavorite tra l'altro dalla nuova legge elettorale che favoriva un sistema bipolare, subivano una dura sconfitta. Confermava la sua crescita nel nord Italia invece la Lega di Bossi, che seppe approfittare del vuoto politico lasciato dai moderati del nord per mettere al centro i temi del federalismo e del rapporto nord-sud<sup>61</sup>.

La Lega Nord, nata dalla fusione di diversi movimenti autonomisti sorti nel nord del Paese, dopo aver ottenuto un buon successo alle elezioni del 1987, aveva continuato a raccogliere consensi nelle regioni settentrionali soprattutto grazie alla crisi della DC ed alla affermazione di un leader forte, il lombardo Umberto Bossi. La Lega mescolava populismo e antipartitismo, attaccando la partitocrazia romana alla quale contrapponeva l'ipotesi della secessione del nord o del federalismo. Esasperando i toni del dibattito sull'immigrazione, interna ed internazionale, la Lega otteneva forti consensi nel nord nelle classi popolari, mentre la battaglia antistatalista e antifiscale era indirizzata a coinvolgere nel fenomeno leghista i settori imprenditoriali e della borghesia settentrionale<sup>62</sup>. Il risultato elettorale del 1992 (8,65%), scaturiva da percentuali altissime in tutto il nord, in cui la Lega raggiungeva spesso il 20% o il 30%, soprattutto in Lombardia ed in Veneto<sup>63</sup>.

Il tentativo di riorganizzazione e di rinnovamento della DC intrapreso da Martinazzoli si rivelò ben presto irrealizzabile. In un estremo tentativo di revisione, Martinazzoli convocò, dopo l'esito negativo del voto amministrativo del giugno 1993, un'assemblea costituente della DC per il luglio successivo. La sinistra democristiana, capeggiata da Rosy Bindi<sup>64</sup>, ottenne da Martinazzoli che i principali inquisiti non partecipassero ai lavori dell'Assemblea, escludendo così dal consesso protagonisti di primaria importanza come Andreotti, Gava e Pomicino. Il 26 luglio la Democrazia Cristiana cambiò il proprio nome in Partito Popolare, richiamandosi così all'eredità di Sturzo e cercando di costruire una nuova casa per l'elettorato cattolico italiano. A tal fine denso di significato era stato il richiamo della CEI finalizzato a conservare l'unità dei cattolici giunto poco prima dell'apertura dei lavori. La speranza di Martinazzoli consisteva nel riuscire ad unire il richiamo all'origine del pensiero di Sturzo e a recuperare una posizione

---

<sup>61</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea (1943-2011)*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp.27-28.

<sup>62</sup> Alcuni riferimenti sul fenomeno leghista in: Diamanti I., *La Lega: geografia, storia e sociologia di un soggetto politico*, Roma, Donzelli, 1995.; Diamanti I., *Il male del Nord: Lega, localismo, secessione*, Roma, Donzelli, 1996.; Costantini L., *Dentro la Lega: come nasce, come cresce, come comunica*, Roma, Koinè, 1994.

<sup>63</sup> Ridolfi M., *Storia dei partiti politici. L'Italia dal Risorgimento alla Repubblica*, Milano, Mondadori, 2008, p.218.

<sup>64</sup> Segretaria regionale del Veneto.

centrista secondo un programma moderato, alternativo ad una contrapposizione bipolare<sup>65</sup>. Ma la fine del comunismo ed i cambiamenti internazionali facevano venire a mancare la vocazione anticomunista e l'appoggio della Santa Sede, sempre meno coinvolta negli affari interni italiani. L'assemblea quindi non riuscì a creare un nuovo soggetto in grado di riunire tutti i cattolici, che di fatto si divisero in quattro gruppi distinti. Dal lato sinistro dello schieramento cattolico si trovano il nuovo PPI e La Rete, mentre a destra guardavano Segni ed il CCD, una nuova formazione nata dalla scissione dal PPI di coloro i quali ritenevano errato rinnegare le vecchie logiche della DC e che vide infatti la partecipazione di molti dei successori<sup>66</sup> della vecchia nomenclatura<sup>67</sup>.

Anche il Partito socialista non sopravvisse alla tempesta di Tangentopoli<sup>68</sup>. Craxi, nonostante le indagini, rimase in una posizione decisiva nel partito dalla quale riuscì ad esempio escludere chi, come Martelli, tentò di farsi portavoce di un profondo rinnovamento. La totale identificazione tra il PSI ed il suo leader divenne quindi determinante per la morte stessa del partito. La carica personalista che Craxi aveva introdotto nel PSI e nella politica italiana lo rendevano il principale accusato tra i leader di partito. Il PSI infatti ingaggiò una battaglia frontale contro la Magistratura e contro l'opinione pubblica in difesa di Craxi, scelta che di fatto impedì un rinnovamento del partito nelle sue radici ideologiche e nei suoi protagonisti. Nel dicembre 1992 Craxi ricevette un avviso di garanzia per concorso in corruzione, ricettazione e violazione della legge sul finanziamento dei partiti. Poche settimane dopo, l'11 febbraio 1993, Craxi si dimise da Segretario del PSI<sup>69</sup>. I tentativi di riforma condotti dai segretari che seguirono Craxi, prima Benvenuto poi Del Turco, entrambi provenienti dall'esperienza sindacale, vennero regolarmente stroncati dalla maggioranza craxiana, che sacrificò l'esistenza del partito alla sopravvivenza del suo leader<sup>70</sup>. L'anno successivo, lo stesso Craxi decise di ritirarsi dalla vita politica e, per sfuggire al sempre più probabile arresto<sup>71</sup>, decise di scappare in Tunisia.

La stessa sorte colpì, nello stesso periodo, i partiti laici minori. Il PLI venne travolto dalle accuse della Magistratura che investirono prima il Ministro De Lorenzo, poi il segretario Altissimo. I socialdemocratici fecero la stessa fine quando anche l'ultimo segretario del PSDI,

---

<sup>65</sup> Giovagnoli A., *Il partito italiano. La Democrazia Cristiana dal 1942 al 1994*, Bari, Laterza, 1996, p.278.

<sup>66</sup> Fumagalli (Andreotti), D'Onofrio (Cossiga), Casini (Forlani), Mastella (De Mita).

<sup>67</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.200.

<sup>68</sup> Sulla storia del PSI: Ciuffoletti Z.-Degl'Innocenti M.-Sabbatucci G., *Storia del P.S.I.*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

<sup>69</sup> Mattera P., *Storia del PSI 1892-1994*, Roma, Carocci, 2010, p.227.

<sup>70</sup> Un racconto particolareggiato delle vicende in: Lagorio L., *L'esplosione. Storia della disgregazione del PSI*, Firenze, Edizioni Polistampa, 2004, pp.79-197.

<sup>71</sup> Non essendo stato eletto nella Legislatura successiva, non avrebbe più goduto dell'immunità all'arresto.

Vizzini, venne coinvolto in inchieste giudiziarie. Anche il PRI, nonostante La Malfa avesse tentato di guidarlo verso lo schieramento antipartitico e riformatore costruendo una collaborazione con il movimento di Segni, non seppe sopravvivere al crollo generale, tanto più quando anche lo schieramento referendario andò sfaldandosi<sup>72</sup>. Quasi 50 anni di marginalità politica rafforzarono invece il ruolo del MSI che, proprio per la sua storia di esclusione dalle istituzioni, poteva ora vantare la propria lontananza dal sistema corrotto. Per questa ragione il MSI si schierò apertamente a favore della Magistratura, e alle elezioni amministrative del 1993 ottenne buoni risultati, accogliendo parte dei voti in uscita dalla morente DC, soprattutto nel Mezzogiorno<sup>73</sup>.

Per il PDS e per Rifondazione le elezioni del 1992 costituirono il banco di prova su cui misurare le dimensioni e le ambizioni degli eredi del PCI. Il PDS ottenne il 16,1% dei voti, mentre Rifondazione Comunista il 5,6%. Le percentuali dei due partiti, se sommate, dimostravano una perdita di 5 punti rispetto al risultato elettorale ottenuto dal PCI nella sua ultima tornata elettorale politica, quella del 1987<sup>74</sup>.

In questa fase di crollo del sistema partitico, il governo si concentrò sulla battaglia per la sistemazione dei conti pubblici e sul rilancio dell'economia italiana. Il maggior successo in politica interna del governo guidato da Ciampi fu infatti, come per il governo Amato, sul piano economico. Una nuova trattativa intavolata dal governo con Confindustria e le organizzazioni sindacali portò ad un nuovo accordo che andava nella direzione di un abbassamento della spirale salariale, e quindi di quella inflazionistica, che cominciò a diminuire sensibilmente, portando nella stessa direzione i costi dell'interesse sul debito pubblico. La Lira uscì indebolita da questa manovra, ma ciò aumentò le esportazioni ed il turismo, che ottennero ottimi risultati in questo periodo nonostante il momento di recessione generale<sup>75</sup>.

A turbare l'andamento del governo Ciampi fu l'esplosione della guerra alla mafia, che nel 1993 conobbe un nuovo periodo di violenze dopo quelle che nell'anno precedente avevano portato alla morte dei giudici Falcone e Borsellino. Gli assassinii di mafia del 1992, rivolti prima contro esponenti della politica e poi della magistratura, erano motivati da due decisioni prese al vertice della mafia. In primo luogo la volontà di Cosa Nostra era quella di vendicarsi colpendo i settori politici conniventi che avevano "tradito" le regole della convivenza con la

---

<sup>72</sup> Ignazi P., *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Bari, Laterza, 2002, p.163.

<sup>73</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.201.

<sup>74</sup> Ridolfi M., *Storia dei partiti politici. L'Italia dal Risorgimento alla Repubblica*, Milano, Mondadori, 2008, p.212.

<sup>75</sup> Colarizi S., *Storia del novecento italiano. Cent'anni di entusiasmo, di paure, di speranze*, Milano, BUR, 2000, p.498.

mafia, soprattutto non riuscendo ad evitare che la Corte di Cassazione confermasse gli esiti del maxi processo<sup>76</sup>. Le stragi invece contro Falcone e Borsellino avevano un obiettivo di carattere intimidatorio ed erano tese ad eliminare con un attacco diretto i principali protagonisti della lotta alla mafia.

Il ministro della Giustizia Martelli dopo le stragi di Falcone e Borsellino mise in atto una dura politica repressiva contro i mafiosi riaprendo le carceri di Pianosa e dell'Asinara, emettendo centinaia di provvedimenti di applicazione del carcere duro (41bis), fino a giungere all'arresto (le cui modalità non sono del tutto chiare) di Totò Riina, considerato il capo di Cosa Nostra. Le condanne, il sistema detentivo duro che impediva qualsiasi contatto con l'esterno ed il fenomeno dei collaboratori di giustizia (pentitismo) si rivelarono una ferita profonda inferta ai danni della mafia, che reagì in modo brutale.

La reazione dell'organizzazione criminale infatti fu atroce e si dispiegò durante la primavera e l'estate del 1993, quando fu messo in pratica un vero e proprio "attacco al cuore dello Stato". La mafia dette il via ad una offensiva terroristica ai danni dello Stato, colpendo con attentati esplosivi obiettivi facenti parte del patrimonio artistico italiano. Il 27 maggio 1993 un'esplosione distrusse la Torre dei Pulci nel centro storico di Firenze, sede dell'Accademia dei Georgofili situata nell'omonima via (5 morti, 37 feriti). Due mesi dopo, un'autobomba esplose di fronte al Padiglione di Arte Contemporanea di Via Palestro, a Milano (5 morti); contemporaneamente altri attacchi vennero condotti a Roma, in Piazza San Giovanni in Laterano e di fronte alla chiesa di San Giorgio al Velabro. Dopo le stragi del 1993, all'inizio del 1994 alcuni tentativi falliti di attentati mafiosi vennero scoperti, ma lo scontro diretto cessò<sup>77</sup>. Impossibile stabilire qui se l'obiettivo mafioso di individuare un nuovo interlocutore affidabile nella politica italiana avesse avuto successo, oppure se lo Stato avesse saputo resistere all'offensiva di cosa nostra; gli eventi del 1993 si configurano dunque come una vera e propria guerra tra lo Stato e la mafia che indebolì ulteriormente l'Italia e l'azione politica del governo Ciampi.

Sul piano della politica estera, i governi Amato e Ciampi dovettero fronteggiare le crisi esplose in Europa orientale, in Medio Oriente e in Africa. Di particolare importanza per l'Italia fu lo scoppio della guerra civile in Somalia e il conseguente intervento delle Nazioni Unite. In Somalia la guerra civile era scoppiata all'inizio del 1991, con la fuga del dittatore Siad Barre da Mogadiscio, e si era successivamente estesa all'intero territorio somalo dove si

---

<sup>76</sup> Il 30 gennaio 1992 la Corte di Cassazione emanò una sentenza che confermava l'impianto accusatorio del maxi processo. Furono confermati tutti i 19 ergastoli.

<sup>77</sup> Rogari S.-Manica G., *Mafia e politica dall'Unità d'Italia ad oggi: 150 anni di storia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, pp.209-249.

fronteggiavano tre fazioni. Dopo un primo intervento di natura umanitaria nella primavera del 1992, nel dicembre dello stesso anno il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite decise di inviare una missione di *peace enforcement* composta da una coalizione di Paesi (UNITAF), ma sotto guida statunitense (*Restore Hope*): il 9 dicembre 1992 le forze militari internazionali sbarcarono a Mogadiscio. Dopo la richiesta avanzata da Bush al Presidente Amato e una visita del Ministro degli Esteri Colombo, l'Italia decise, anche in ragione del legame storico che la legava alla Somalia, di entrare a far parte della missione UNITAF. In una prima fase la missione internazionale sembrò riuscire ad assicurare le condizioni minime di sicurezza necessarie soprattutto per l'assistenza umanitaria ai civili del Paese africano. Nel marzo 1993 lo stesso Consiglio di Sicurezza decise di far compiere un passo avanti alla missione (UNOSOM II), assegnando compiti più concentrati sul disarmo delle parti in guerra, considerato anche il nuovo intensificarsi degli scontri. La missione militare italiana (Ibis) rimase coinvolta pesantemente dal nuovo precipitare della situazione bellica: il 2 luglio 1993 nella battaglia del Checkpoint Pasta<sup>78</sup> persero la vita 3 militari italiani e 22 rimasero feriti. Si trattò dei primi militari italiani uccisi in battaglia dalla fine della seconda guerra mondiale. Questo episodio fece esplodere lo scontro, che in realtà si trascinarono dall'inizio della missione, tra la volontà italiana di mettere in atto una politica di dialogo fra le fazioni in guerra promuovendo un'azione finalizzata ad una soluzione diplomatica del conflitto, e le decisioni dei vertici della missione (da cui l'Italia era esclusa) che perseguivano una linea di durezza. L'Italia mantenne questa posizione, dichiarandosi anche disposta ad abbandonare la missione se non ascoltata all'inizio del luglio 1993, in tutta risposta il responsabile delle Nazioni Unite Kofi Annan chiese pubblicamente all'Italia la rimozione del Generale Loi dal comando italiano, il principale sostenitore della linea di dialogo. Gli scontri con la direzione della missione, le vittime e l'intensificarsi degli scontri portarono ad una progressiva insofferenza del governo e dell'opinione pubblica verso la partecipazione alla missione. Il 3 ottobre 1993, nella battaglia di Mogadiscio, anche gli Stati Uniti subirono perdite umane ed il trauma mediatico fu enorme. La missione internazionale era di fatto fallita e pochi giorni dopo il Presidente Clinton annunciò il ritiro del contingente americano dalla Somalia, e con esso di fatto la fine della missione, e invitò le parti in causa ad una soluzione negoziale. L'Italia decise, insieme agli altri Paesi europei, di seguire l'esempio americano e di ritirare le proprie forze armate dalla Somalia. La partecipazione italiana alle operazioni in Somalia fu quindi, anche se con alcuni aspetti di lungimiranza, fallimentare sotto il profilo militare e

---

<sup>78</sup> All'Italia era stato assegnato il controllo della principale via di comunicazione somala, che collega Mogadiscio ad Addis Abeba, lungo questo percorso erano stati disseminati una serie di *check point* di valore strategico.

diplomatico, e segnata dalle dispute con le intenzioni della Nazioni Unite e soprattutto americane<sup>79</sup>.

Il biennio 1992-1994 si configura quindi per l'Italia come una fase in cui la congiunzione tra i fatti internazionali e quelli interni disegna un periodo di profonda crisi sia sul piano interno, sia su quello internazionale. Gli effetti degli sconvolgimenti europei derivanti dalla fine della guerra fredda rivoluzionano lo scenario in cui si muoveva l'Italia, e di conseguenza gli equilibri interni. Il crollo del sistema politico italiano avviene secondo un progressivo processo di sgretolamento in cui gli effetti degli avvenimenti internazionali si propagarono e si sovrapposero alle evoluzioni interne. Questi fattori, internazionali e interni, determinarono per l'Italia un periodo di debolezza e aprirono la strada ad un periodo di transizione dagli esiti incerti.

## **II.II La guerra in Bosnia-Erzegovina fino all'Accordo di Washington**

### *Origini lontane e vicine della guerra*

Gli eventi bellici, iniziati nel 1991 in Slovenia e Croazia, si diffusero immediatamente anche nel resto della ormai scomparsa Repubblica Socialista Federale Jugoslava. All'inizio del 1992 infatti, mentre Alija Izetbegović<sup>80</sup> continuava a ripetere che la Bosnia-Erzegovina era una repubblica indissolubile "di cittadini", i serbi di Bosnia guidati da Radovan Karadžić<sup>81</sup> proclamarono la nascita della Repubblica del popolo serbo di Bosnia-Erzegovina. Dopo l'indipendenza slovena e già durante gli scontri in Croazia apparve chiaro a molti osservatori

---

<sup>79</sup> Per una visione più completa del ruolo italiano nella missione in Somalia: Aruffo A., *Dossier Somalia, breve storia dal mandato italiano all'intervento ONU 1948-1993*, Roma, DataneWS, 1994.; Del Boca A., *La trappola somala: dall'operazione Restore Hope al fallimento delle Nazioni Unite*, Roma, Laterza, 1994.; M.C.Ercolessi, "L'Italia e l'intervento dell'ONU in Somalia". In *La politica estera dell'Italia*, Istituto Affari Internazionali, anno 1994, Il Mulino, Bologna.; Ferraris L.V., *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Roma, Laterza, 1997.; Sica M., *Operazione Somalia*, Venezia, Marsilio, 1994.

<sup>80</sup> Alija Izetbegović nacque a Bosanski Samac nel 1925, laureato in giurisprudenza all'Università di Sarajevo. Impegnato fin da giovane nelle organizzazioni musulmane (per cui riceverà anche una condanna a 3 anni di carcere), rimarrà alla guida della Bosnia-Erzegovina fino al 2000.

<sup>81</sup> Radovan Karadžić è un serbo-bosniaco nato nei dintorni di Sarajevo. Dopo aver conseguito la laurea in medicina e la specializzazione in psichiatria aveva ottenuto una certa popolarità come medico della squadra di calcio di Sarajevo. Si definiva un poeta e alcune delle sue poesie sono state raccolte in un libro. Incriminato nel 1995 per crimini contro l'umanità, venne poi accusato di genocidio, crimini contro l'umanità, violazione delle norme delle convenzioni di guerra e delle convenzioni di Ginevra. Dopo anni di latitanza e un blitz fallito per catturarlo, nel luglio 2008 viene arrestato dalla polizia serba. Di fronte al Tribunale dell'Aia ha deciso, come fece anche Milošević, di difendersi da solo.

che la Bosnia-Erzegovina era destinata ad essere il nuovo teatro delle guerre di dissoluzione della Jugoslavia, data la particolare conformazione etnica e geografica del Paese<sup>82</sup>.

Secondo il censimento del 1991, l'ultimo dato attendibile raccolto nella Jugoslavia unita, la popolazione della Bosnia-Erzegovina era composta per il 44% da bosniaci musulmani, per il 31% da serbi e per il 17% da croati (il restante 8% si definiva jugoslavo o di altra appartenenza etnica). Il dato demografico non fotografava però la distribuzione geografica delle etnie nel Paese: i tre gruppi etnici erano infatti quasi completamente mescolati in tutti i territori, configurando un intreccio di etnie indissolubile e impossibile da ricondurre a qualsivoglia criterio territoriale. Sempre secondo il censimento del 1991, i serbi erano presenti sul 94,5% del territorio bosniaco, i musulmani sul 94%, mentre i croati sul 70%<sup>83</sup>.

La Jugoslavia immaginata da Milošević, che con il passare del tempo diveniva sempre più simile ad una "grande Serbia", non poteva prescindere dalla componente serba presente in Bosnia-Erzegovina<sup>84</sup>. Le intenzioni di Belgrado erano divenute esplicite nel momento in cui, allo scemare delle ostilità in Croazia, la maggior parte delle forze militari che erano state impegnate negli scontri avevano concluso la propria ritirata proprio in Bosnia-Erzegovina. Questa operazione, avallata dalle Nazioni Unite, aveva quindi portato ad una forte concentrazione di militari ed armamenti della JNA nei territori bosniaci, potenzialmente pronti ad occupare il Paese<sup>85</sup>. Il piano di Milošević, denominato "operazione Ram", cioè "cornice", prevedeva la conquista dei territori della Bosnia-Erzegovina abitati dalle comunità serbe che potessero garantire uno sbocco sul Mare Adriatico ed il raggiungimento della continuità territoriale con la Krajina croata. Le rivendicazioni di Belgrado si concentravano su un vasto territorio semicircolare delimitato dai fiumi Neretva, Drina e Sava<sup>86</sup>.

I territori della Bosnia-Erzegovina erano inoltre quelli già in origine maggiormente occupati dall'Armata Popolare che durante il periodo comunista, per ragioni di difesa da una possibile invasione sovietica<sup>87</sup>, vi aveva concentrato circa la metà dei propri effettivi e la maggior parte dei depositi e delle industrie di materiale bellico<sup>88</sup>. A tali forze si aggiunsero a partire dall'inverno del 1991 i reparti dell'Armata reduci dalla guerra di Croazia, creando una

---

<sup>82</sup> Per un approfondimento: Malcolm N., *Storia della Bosnia dalle origini ai giorni nostri*, Milano, Bompiani, 2000.

<sup>83</sup> Marzo Magno A., *La guerra dei 10 anni*, Milano, Il Saggiatore, 2011, p.146.

<sup>84</sup> Nastri G.G., "La guerra nell'ex-Jugoslavia e la comunità internazionale". In *Affari Esteri*, N.111, 1996, p.562.

<sup>85</sup> Divjak J., *The First Phase, 1992-1993: struggle and genesis of the Army of Bosnia-Herzegovina*. In Magas B.-Zanic I., *The war in Croatia and Bosnia-Herzegovina, 1991-1995*, London, Franck Cass, 2001, p.154.

<sup>86</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 - 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.126.

<sup>87</sup> Frescobaldi D., "I pompieri incendiari della Jugoslavia". In *Affari Esteri*, N.96, 1992, p.749.

<sup>88</sup> Ciò era dovuto al fatto che la Jugoslavia temeva, prima di tutto, l'invasione sovietica. In questa prospettiva la Bosnia-Erzegovina era il territorio più lontano e più facilmente difendibile grazie alla vicinanza al Mar Adriatico ed alla protezione di catene montuose.

concentrazione di uomini e di mezzi delle forze armate senza precedenti; agli inizi del 1992 la sola Sarajevo era presidiata da circa 16.000 militari. Tale concentramento era non solo del tutto legittimo, essendo la Bosnia-Erzegovina parte del territorio jugoslavo, ma anche incoraggiato dalla comunità internazionale che nella fase conclusiva della guerra in Croazia aveva più volte intimato a Belgrado il ritiro dell'Armata Popolare, ma mai lo scioglimento o la consegna delle armi. L'opinione prevalente nella comunità internazionale era infatti che l'esercito federale avrebbe potuto prevenire o contenere un eventuale scoppio di una nuova guerra civile nel territorio bosniaco, che tutti sapevano pronto ad esplodere. Anzi, a tal fine le organizzazioni internazionali erano state favorevoli alla consegna, da parte delle autorità bosniache, delle armi in dotazione alla polizia ed alla Difesa territoriale bosniaca nelle mani dell'esercito federale, richiesta a cui Izetbegović, nel tentativo di prevenire l'aprirsi di un conflitto, aveva acconsentito<sup>89</sup>.

La decisione di Izetbegović era dettata dal fatto che, a conclusione della guerra in Croazia, le Nazioni Unite avevano deciso di schierare nei territori contesi (Slavonia e Krajina) una missione internazionale finalizzata a creare le condizioni di sicurezza tali da permettere una soluzione definitiva della crisi<sup>90</sup>. La missione, che doveva segnare una svolta nell'atteggiamento delle Nazioni Unite dopo l'elezione del nuovo Segretario Generale, l'egiziano Boutros Boutros-Ghali<sup>91</sup>, venne definita dal Consiglio di Sicurezza il 21 febbraio 1992 con la Risoluzione 743<sup>92</sup>. Il contingente della missione, chiamato UNPROFOR (*United Nations Protection Force*), era di 14.000 militari provenienti da vari Paesi e si schierò sul terreno l'8 marzo 1992, ma scelse come propria base operativa Sarajevo. La scelta ricadde su Sarajevo per ragioni politiche, ma sul piano militare essa era controproducente poiché in questo modo si allontanavano le truppe dal comando di circa 350 chilometri. Prima di tutto era necessario posizionare il comando della missione in un Paese neutrale, inoltre si sperava che la presenza dei comandi della missione UNPROFOR potesse essere utile a contenere le tensioni esistenti in Bosnia. Le forze delle Nazioni Unite tuttavia, anche a causa delle forti restrizioni all'uso della forza imposte dal mandato internazionale<sup>93</sup>, risultarono subito molto poco efficaci e incapaci di garantire il disarmo delle forze in campo ed il ritorno dei profughi

---

<sup>89</sup> Malcolm N., *Storia della Bosnia dalle origini ai giorni nostri*, Milano, Bompiani, 2000, p.302.

<sup>90</sup> Vedi *Infra*.

<sup>91</sup> Boutros Boutros-Ghali è un politico e diplomatico egiziano copto che ricoprì il ruolo di Segretario Generale delle Nazioni Unite dal 1992 al 1996.

<sup>92</sup> S/RES/743 (1992)

<sup>93</sup> I Caschi blu avrebbero potuto usare la forza solo per legittima difesa.

alle loro case. La situazione nei territori contesi tra Croazia e Jugoslavia rimase dunque tesa e oggetto di continue operazioni militari e di pulizia etnica<sup>94</sup>.

Le condizioni venutesi a creare nella primavera del 1992 vedevano però una Jugoslavia da cui sia la Slovenia sia la Croazia avevano ottenuto l'indipendenza, e in questo contesto la Bosnia-Erzegovina e la Macedonia sarebbero divenute parte di una federazione fortemente sbilanciata a favore della Serbia<sup>95</sup>. Tale situazione, viste anche le intenzioni di Belgrado di ottenere nuove conquiste territoriali, spingevano Sarajevo a procedere sulla via dell'indipendenza dalla Jugoslavia. Come consigliato dalla stessa Commissione Badinter<sup>96</sup>, il Parlamento di Sarajevo decise di organizzare un referendum che avrebbe dovuto stabilire se dichiarare o meno l'indipendenza da Belgrado. La decisione del Parlamento avvenne tuttavia in violazione non solo del parere della Commissione Badinter, ma anche contro il dettato costituzionale vigente; in entrambe infatti si stabiliva che tale decisione avrebbe dovuto essere presa in modo condiviso dai rappresentanti di tutte e tre le etnie presenti in Bosnia-Erzegovina. La componente serba del Parlamento bosniaco invece si rifiutò di aderire a tale progetto, bloccando così il percorso verso il referendum. Per uscire da questa fase di stallo venne coinvolta la Comunità Europea, la cui guida era passata al Portogallo, e Lord Carrington, incaricati di elaborare un piano di mediazione. Il 14 febbraio 1992 a Sarajevo venne presentato il Piano Cutileiro<sup>97</sup> in cui si prevedeva, in modo in realtà piuttosto approssimativo<sup>98</sup>, la creazione di un sistema di potere collegiale di una Bosnia-Erzegovina confederata, in cui però ad ogni gruppo etnico sarebbe stata riconosciuta la sovranità su due cantoni. In tale occasione fecero il loro debutto sulla scena internazionale, al fianco del musulmano Presidente della Presidenza della Repubblica di Bosnia-Erzegovina Alija Izetbegović, il rappresentante della componente serba Radovan Karadžić e quello della componente croata Mate Boban.

Nonostante l'iniziale ottimismo, il piano presentato venne affossato nel giro di dieci giorni quando, dopo un crescendo di proteste e accuse reciproche, il 28 febbraio 1992 a Pale si riunì il Parlamento serbo, cioè il consesso che riuniva i deputati serbi del Parlamento bosniaco (con l'eccezione dei tre deputati del Partito Comunista). In tale occasione essi si pronunciarono contro l'indizione del referendum e contro la possibilità di trovarsi in uno Stato "dominato dai

---

<sup>94</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.131.

<sup>95</sup> Rogel C., *The breakup of Yugoslavia and its aftermath*, Westport, Greenwood Press, 2004, p.29.

<sup>96</sup> Vedi Infra P.86.

<sup>97</sup> Trbovich A.S., *A legal geography of Yugoslavia's disintegration*, Oxford, Oxford University Press, 200, p.315.

<sup>98</sup> Il piano prevedeva di fare di Sarajevo un distretto autonomo e assegnava il restante territorio provvisoriamente ai croati ed ai musulmani da un lato (56,27%) ed ai serbi dall'altro (43,73%), all'interno dei quali ogni componente avrebbe costituito due cantoni autonomamente, nel testo non si faceva però riferimento alle minoranze.

musulmani”, contestualmente votarono una Costituzione dei serbi di Bosnia-Erzegovina. In tutta risposta il Parlamento di Sarajevo, privo della rappresentanza serba, decise di indire immediatamente il referendum sull’indipendenza. Nonostante i serbi non solo decidessero di non partecipare al voto, ma facessero di tutto per impedire il regolare svolgimento della consultazione impedendo l’accesso a molti seggi e ostacolando la conta dei voti con ogni mezzo, anche erigendo barricate improvvisate, il 3 marzo furono resi noti i risultati del referendum.

Degli oltre 3 milioni di aventi diritto, solo il 63,4% dei votanti si recò alle urne: il referendum vide prevalere il “sì” all’indipendenza con il 99,43% dei voti. Se il risultato era apparentemente inequivocabile, il peso dell’astensione della componente serba della popolazione apparve fin da subito evidente<sup>99</sup>. La situazione degenerò rapidamente, già il giorno successivo in un incidente morì un cittadino serbo-bosniaco<sup>100</sup>. Nonostante i tentativi di Izetbegović di mantenere la situazione sotto controllo, la stessa notte gruppi di militari non regolari serbi eressero barricate a Sarajevo con l’intenzione di separare i quartieri a maggioranza serba dagli altri; il tentativo sfociò in scontri armati con unità paramilitari musulmane, chiamate “berretti verdi”, che si conclusero con un bilancio di 10 morti. La richiesta del Partito Democratico Serbo, il principale partito della componente serba, era quella di sospendere il processo di indipendenza fino a quando le tre comunità non avessero raggiunto un accordo sul futuro della Bosnia-Erzegovina. Convinto che i serbi volessero ripetere lo schema (ormai noto) di scatenare disordini per legittimare un intervento dell’Armata Popolare finalizzato ad evitare l’esplosione di una guerra civile, Izetbegović cedette. Con tale mossa egli sperava di guadagnare il tempo necessario per ottenere il sostegno ed il riconoscimento dei Paesi occidentali in modo da trasformare la questione in una crisi internazionale, in cui un intervento dell’esercito avrebbe costituito un’aggressione e, con ogni probabilità legittimato un intervento internazionale<sup>101</sup>.

Il riconoscimento internazionale avrebbe infatti potuto arginare, almeno potenzialmente, le ambizioni di conquista serbe: di questa opinione era l’ambasciatore americano Zimmermann e il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti<sup>102</sup>. Washington tentò infatti di coinvolgere gli alleati europei nella strategia di effettuare immediatamente il riconoscimento della Bosnia-

---

<sup>99</sup> Marzo Magno A., *La guerra dei 10 anni*, Milano, Il Saggiatore, 2011, p.153.

<sup>100</sup> Accaduto a Sarajevo in occasione di un matrimonio.

<sup>101</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.135.

<sup>102</sup> Zimmermann W., *Origins of a catastrophe*, New York, Times Book, 1996.

Erzegovina (e della Macedonia, su cui però pesava il veto della Grecia<sup>103</sup>). Mentre la Germania e la Gran Bretagna erano disponibili a seguire il percorso indicato dagli Stati Uniti, a patto che esso non interferisse con la mediazione in corso condotta dalla Comunità Europea, la Francia era molto più scettica. Al termine di un incontro tenuto il 10 marzo a Bruxelles si giunse ad una mediazione che prevedeva il riconoscimento della Bosnia-Erzegovina circa un mese dopo (quando era fissato il nuovo incontro dei Ministri degli Esteri della Comunità), ma gli Stati Uniti avrebbero dovuto procedere allo stesso tempo al riconoscimento di Slovenia e Croazia<sup>104</sup>. Intanto le mediazioni condotte da Lord Carrington sulla base del Piano Cutileiro continuavano, vedendo alternare fasi di ottimismo a continue delusioni<sup>105</sup>.

Alla fine del marzo 1992 la situazione in Bosnia-Erzegovina si aggravò ulteriormente, il Piano Cutileiro, proprio nel momento in cui sembrava più vicino l'accordo tra le tre parti, veniva rigettato prima da Boban, che ritenne troppo limitato il territorio assegnato ai croati (12,5%), poi dallo stesso Izetbegović che riferì di aver proseguito le trattative solo perché funzionali al coinvolgimento ed al riconoscimento della comunità internazionale. Conseguentemente, il 24 marzo il Parlamento di Pale affossò definitivamente il progetto pronunciandosi contrario ad una Bosnia-Erzegovina indipendente e sovrana; tre giorni dopo proclamò la nuova Costituzione della Repubblica Serba della Bosnia-Erzegovina<sup>106</sup>.

Fallita la mediazione europea, il giorno successivo l'Armata Popolare iniziò a muovere, attaccando con successo nella zona di Mostar e la città di Brosanski Brod, entrambi punti di rilevanza strategica per controllare il Nord ed il Sud del Paese, accerchiando così la Bosnia-Erzegovina. Contestualmente entrarono in azione le forze paramilitari serbe, molte delle quali già impegnate in Croazia, come quelle di Arkan, i cetnici o le Aquile Bianche<sup>107</sup>. Questi gruppi avevano l'obiettivo non solo di terrorizzare ed uccidere la popolazione non serba, ma anche di scacciare i cittadini musulmani in modo da creare, attraverso massicci trasferimenti di abitanti, una distribuzione di popolazione serba omogenea nelle aree di maggiore interesse strategico per Belgrado. Nei giorni successivi l'offensiva dell'esercito e delle bande serbe si fece sempre più incalzante, fino ad arrivare a bombardare Sarajevo. L'Armata Popolare e le

---

<sup>103</sup> La Grecia infatti si opponeva al riconoscimento della Macedonia in quanto riteneva che il nome non potesse essere usato dal governo di Skopje perché inesatto geograficamente e scorretto politicamente. Oltre ad indicare una regione della Grecia infatti con il nome Macedonia ci si richiamava alla dinastia di Filippo il Macedone, padre di Alessandro Magno (anche la bandiera richiamava la Stella di Vergina). Nel 1993 le Nazioni Unite hanno accolto la Macedonia con il nome ufficiale di FYROM (Former Yugoslav Republic of Macedonia), e lo stesso hanno fatto in seguito altre organizzazioni internazionali.

<sup>104</sup> Glaurdić J., *The Hour of Europe. Western Power and the Breakup of Yugoslavia*, London, Yale University Press, 2011, pp.293-294.

<sup>105</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.138.

<sup>106</sup> Marzo Magno A., *La guerra dei 10 anni*, Milano, Il Saggiatore, 2011, p.154.

<sup>107</sup> Vedi Infra.

forze paramilitari avevano infatti già nei mesi precedenti occupato e preparato le alture circostanti Sarajevo con uomini e artiglieria in grado di bombardare la città. Izetbegović decise a questo punto di sciogliere il Parlamento e prendere pieni poteri dichiarando lo stato d'emergenza. Allo stesso tempo ordinò la mobilitazione della Difesa Territoriale, della polizia e dei vari gruppi paramilitari che riunì sotto un unico comando, e con le quali sperava di poter organizzare un esercito in grado di opporre qualche tipo di resistenza all'avanzata serba<sup>108</sup>.

In linea con quanto concordato precedentemente, il 6 aprile 1992 gli Stati europei riconobbero la Bosnia-Erzegovina ed il giorno successivo gli Stati Uniti fecero lo stesso, riconoscendo anche la Slovenia e la Croazia<sup>109</sup>. Per evitare però un eccessivo sbilanciamento a favore delle posizioni bosniache che avrebbe potuto indebolire la capacità di condurre una trattativa da parte della comunità internazionale, venne deciso di mantenere l'embargo sulle armi ma di rimuovere quello economico che gravava sull'economia jugoslava. La decisione dei Paesi occidentali venne seguita, a distanza di pochi giorni, dalla Russia. Belgrado affrontò il riconoscimento internazionale della Bosnia-Erzegovina con un misto di delusione e disprezzo. Da un lato sembrava che la comunità internazionale fosse disposta a riconoscere ai musulmani l'autodeterminazione che non voleva riconoscere ai serbi, ma dall'altro lato Belgrado si sentiva sicura di una superiorità militare in realtà indiscutibile e di una posizione sul terreno estremamente vantaggiosa. Convinti di poter conquistare la Bosnia-Erzegovina "in due ore", i serbi avrebbero così messo il mondo davanti al fatto compiuto, senza che essa avesse né il tempo, né la forza di intervenire<sup>110</sup>.

In linea con questa strategia, il 4 aprile le forze serbe attaccarono Sarajevo tentando di occupare il palazzo presidenziale. I musulmani riuscirono a bloccare l'avanzata serba fuori dal centro della città e i cittadini di Sarajevo organizzarono una manifestazione contro la guerra sotto il quartier generale di Karadžić, che in tutta risposta fece aprire il fuoco ai suoi cecchini. Con il pretesto di dover proteggere i serbi di Sarajevo, l'Armata Popolare strinse sotto assedio la città, bombardandola quotidianamente e distruggendo così le principali strutture anche civili della città. Sarajevo, che per decenni aveva rappresentato il massimo esempio di convivenza tra i popoli balcanici divenne, una volta sotto assedio, il teatro di una costante guerra di bande e criminali comuni. Con i bombardamenti i serbi distrussero non solo le principali infrastrutture pubbliche come gli ospedali, le linee telefoniche e le centrali elettriche, ma anche edifici religiosi e simbolici con l'intento di piegare anche moralmente la

---

<sup>108</sup> Divjak J. *The First Phase, 1992-1993: struggle and genesis of the Army of Bosnia-Herzegovina*. In Magas B.-Zanic I., *The war in Croatia and Bosnia-Herzegovina, 1991-1995*, London, Franck Cass, 2001, p.162.

<sup>109</sup> Malcolm N., *Storia della Bosnia dalle origini ai giorni nostri*, Milano, Bompiani, 2000, p.306.

<sup>110</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.140.

popolazione della città. Sarajevo divenne un campo di battaglia diviso secondo trincee etniche e affollato da cecchini che rendevano impossibile lo svolgimento di qualsiasi attività. Data la schiacciante superiorità militare serba e la volontà dei Paesi europei di non intervenire, i richiami americani a Milošević, che tra l'altro si dichiarava completamente estraneo alla vicenda, caddero nel vuoto. Inoltre il successore di Genscher agli affari esteri Klaus Kinkel tenne verso le vicende balcaniche un atteggiamento più prudente e vicino agli interessi francesi e britannici, i quali avevano mal digerito la fuga in avanti della Germania sulla Croazia<sup>111</sup>. A sostenere in modo ancora più deciso tale posizione era la Russia, che coltivava con Belgrado relazioni ed interessi storici, anche per motivi culturali<sup>112</sup>. La stagione di difficoltà che Mosca stava attraversando la portò a tenere un atteggiamento che, per quanto favorevole alla Serbia, non irritasse gli Stati Uniti fino al punto di inasprire i rapporti bilaterali<sup>113</sup>. La comunità internazionale lasciò quindi, di fatto, ai serbi la possibilità di proseguire nella loro guerra di conquista; inoltre l'embargo sulle armi che pesava sulla Jugoslavia rimaneva in vigore, ostacolando la possibilità per i musulmani di reperire le armi necessarie alla difesa di Sarajevo e del resto del Paese.

Intanto la Repubblica serba della Bosnia-Erzegovina continuava a proclamare la propria indipendenza ed a rivendicare gran parte del territorio della Bosnia-Erzegovina (il 65%). Nell'aprile 1992 la neo costituita Repubblica serba iniziò a dotarsi di un apparato statale, fissando la propria capitale a Pale<sup>114</sup>. Allo stesso tempo, le bande armate serbe proseguivano nella loro strategia del terrore tesa a sgomberare attraverso la pulizia etniche<sup>115</sup> intere aree della Bosnia orientale. Le violenze perpetrate dai paramilitari serbi, protetti dall'Armata popolare, sono inenarrabili. Mentre proseguiva l'assedio di Sarajevo, sui cui era concentrata l'attenzione dell'opinione pubblica mondiale, nel resto della Bosnia-Erzegovina venivano sterminati circa 35.000 musulmani, mentre circa 420.000 persone venivano trasferite o cacciate dalle loro case. Nella primavera del 1992 le forze serbe controllavano circa il 60% del territorio della Bosnia-Erzegovina. L'obiettivo serbo era non solo quello di conquistare

---

<sup>111</sup> Vedi *Infra*.

<sup>112</sup> Frescobaldi D., "La Bosnia fra Stati Uniti, Europa e Russia". In *Affari Esteri*, N.105, 1995, p.39.

<sup>113</sup> Kandel P., *Russia's Real and Perceived Interest in the Balkans*. In Rupnik J., *International perspectives on the Balkans*, Clementsport, Canadian Peacekeeping Press, 2003, pp.136-147.

<sup>114</sup> La scelta di Pale era dettata dalla volontà di richiamarsi a gesti eroici del passato. Pale infatti era stata la base da cui i serbi avevano combattuto secoli prima l'invasore ottomano.

<sup>115</sup> Pulizia etnica, intesa come: Programma di eliminazione delle minoranze, realizzato attraverso il loro allontanamento coatto o ricorrendo ad atti di aggressione militare e di violenza, per salvaguardare l'identità e la purezza di un gruppo etnico.

territori, ma anche quello di costringere alla fuga la popolazione musulmana attraverso atti di terrorismo e di violenza al fine di radicalizzare e favorire la componente serba<sup>116</sup>.

Durante questa prima fase della guerra in Bosnia-Erzegovina, i tentativi di mediazione internazionale finalizzati principalmente ad ottenere un cessate il fuoco si susseguirono, ma sempre con scarsi risultati. Vedendo fallire le proprie speranze di una immediata reazione della comunità internazionale e riuscendo sempre con maggior fatica ad impedire il totale crollo di Sarajevo, Izetbegović pensò che fosse giunto il momento di chiudere ogni spiraglio di dialogo con Belgrado e invocare direttamente l'intervento armato della comunità internazionale. Le richieste di Izetbegović caddero però nel vuoto in quanto il Segretario delle Nazioni Unite Boutros-Ghali, sulla base del report redatto dall'inviato Goulding, ritenne che la situazione in Bosnia non fosse tale da permettere l'impiego di una forza di peacekeeping. Fallita la pressione sulle Nazioni Unite, la Bosnia-Erzegovina si concentrò soprattutto sugli Stati Uniti nel tentativo di ottenere almeno la revoca dell'embargo sulle armi, inviando stabilmente a Washington il Ministro degli Esteri Haris Silajdžić<sup>117</sup>.

In questa prima fase del conflitto la popolazione croata della Bosnia-Erzegovina guardava a Zagabria nella convinzione che, se la Bosnia-Erzegovina avesse cessato di esistere, il loro destino sarebbe stato quello di riunirsi con la Croazia. Tuđman tuttavia, anche a causa delle politiche che stava attuando a livello interno, non godeva di grande credito presso la comunità internazionale e fu quindi costretto dalle pressioni diplomatiche internazionali, soprattutto statunitensi, a procedere al riconoscimento della Bosnia-Erzegovina unita e indipendente. In realtà Tuđman però sosteneva, per quanto possibile, le rivendicazioni indipendentistiche di Boban, che nel frattempo aveva costituito con l'appoggio appunto di Zagabria un Consiglio militare croato in Bosnia a cui avevano aderito non solo la gran parte dei militari croati appartenenti alla Difesa territoriale, ma anche bande di paramilitari e di criminali comuni. Il Consiglio croato della difesa si rifiutò di unire le proprie forze con il costituendo esercito della Bosnia-Erzegovina, che versava in uno stato di profonda impreparazione: carente di uomini (circa 3.500 militari) e di mezzi non era in grado di offrire una difesa credibile all'avanzata serba. Le forze croate al contrario seppero offrire fin da subito una efficace resistenza all'avanzata serba nella zona di Mostar<sup>118</sup>.

### *La comunità internazionale e l'inasprirsi del conflitto*

---

<sup>116</sup> Malcolm N., *Storia della Bosnia dalle origini ai giorni nostri*, Milano, Bompiani, 2000, p.308.

<sup>117</sup> Glaurdić J., *The Hour of Europe. Western Power and the Breakup of Yugoslavia*, London, Yale University Press, 2011, p.299.

<sup>118</sup> Malcolm N., *Storia della Bosnia dalle origini ai giorni nostri*, Milano, Bompiani, 2000, p.312.

L'evoluzione degli eventi bellici, in cui i serbi apparivano favoriti, convinse Zagabria e Belgrado a convergere ed a puntare sulla totale dissoluzione della Bosnia-Erzegovina concordando le rispettive aree di influenza e, successivamente, di annessione. Benché gli ispiratori di questa manovra diplomatica e militare fossero Tuđman e Milošević, il 6 maggio 1992 a Graz furono Boban e Karadžić ad incontrarsi ufficialmente ed a predisporre un piano di spartizione della Bosnia-Erzegovina in cui ai serbi sarebbe andato il 65% del territorio, ai croati il 25%, ed ai musulmani il restante 15%. Tale spartizione della Bosnia-Erzegovina avrebbe di fatto ridisegnato i confini della ex Jugoslavia creando una Grande Serbia e una Grande Croazia, mentre i musulmani sarebbero stati confinati in un piccolo territorio accerchiato da nemici.

Di fronte a tale evoluzione degli eventi Washington decise di aumentare la pressione su Belgrado minacciando la rottura dei rapporti diplomatici, impedendo alla compagnia di bandiera jugoslava (JAT) di volare ed atterrare sul territorio statunitense, e preparando nuove sanzioni<sup>119</sup>. Gli americani allo stesso tempo riuscirono a far passare una Risoluzione al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite<sup>120</sup> in cui si chiedeva a Belgrado di ritirare l'Armata Popolare e di cessare i combattimenti. Si assegnava infine alla missione UNPROFOR il compito di assicurare il transito dei convogli umanitari, di controllare il ritiro e di sequestrare le armi serbe e croate, estendendo così il raggio d'azione della missione alla Bosnia-Erzegovina senza che vi fossero, nel numero dei militari e neppure negli armamenti, le condizioni sufficienti per svolgere tale incarico. Nei giorni successivi gli Stati Uniti riuscirono inoltre, anche grazie ad un crescente coinvolgimento dell'opinione pubblica, a far ammettere la Bosnia-Erzegovina alle Nazioni Unite.

Per sostenere la tesi secondo cui Belgrado era estranea ai fatti in corso in Bosnia-Erzegovina e per ottemperare formalmente alla Risoluzione 752, Milošević decise di ritirare dall'Armata Popolare tutti i cittadini della Federazione Jugoslava<sup>121</sup>. In realtà, grazie a documenti falsi, molti di essi rimasero a combattere in Bosnia-Erzegovina sotto il comando di Karadžić, ma la decisione di Milošević offriva sul piano diplomatico una sponda agli Stati europei che sostenevano le posizioni serbe. L'esercito serbo di Bosnia ereditò così non solo buona parte dei militari serbi dell'Armata Popolare, ma anche circa il 70% dell'equipaggiamento e delle

---

<sup>119</sup> Napolitano A., "Le sanzioni contro la Serbia e la diplomazia preventiva". In *Affari Esteri*, N.107, 1995, pp.476-490.

<sup>120</sup> S/RES/752 (1992)

<sup>121</sup> Nello stesso periodo Milošević, messo in discussione in Serbia soprattutto a causa delle condizioni economiche che guerre e sanzioni internazionali stavano causando, fece infatti approvare dal Parlamento una nuova Costituzione che prevedeva che la federazione jugoslava composta da Serbia e Montenegro fosse la diretta erede della Jugoslavia Socialista Federale.

strutture che erano state in dotazione all'esercito federale; alla testa di questo nuovo esercito serbo-bosniaco venne posto Ratko Mladić<sup>122</sup>, distintosi durante la guerra in Croazia per aver condotto operazioni particolarmente violente. Nonostante le pressioni internazionali l'offensiva serba, ora sotto il comando di Mladić, ebbe alla fine di maggio 1992 una nuova spinta che culminò con l'intensificarsi del bombardamento di Sarajevo e con conseguenti stragi che, riprese dalla televisione bosniaca, sconvolsero l'opinione pubblica mondiale<sup>123</sup>. A Sarajevo, dove ormai mancavano non solo corrente elettrica ed energia, ma anche cibo e acqua, le forze UNPROFOR non si adoperarono per soccorrere la cittadinanza, causando il rancore e l'odio della popolazione.

La rapida escalation di violenze in Bosnia-Erzegovina venne affrontata in modo approfondito dal Parlamento italiano con notevole ritardo, infatti solo il 22 maggio il Ministro degli Esteri De Michelis, nella fase conclusiva del suo mandato, rispose alle numerose interrogazioni presentate. Nella sua relazione De Michelis riportò brevemente l'evoluzione degli eventi, registrando il deterioramento della situazione ed il fallimento del Piano Cutileiro. All'Italia ed alla Comunità Europea, riunitasi il 12 maggio, non sfuggiva che il ritiro dell'Armata Popolare sbandierato da Milošević fosse un bluff e che la richiesta di smilitarizzazione dell'esercito serbo-bosniaco avanzata da Bruxelles non avesse avuto luogo. De Michelis difese la posizione italiana che, in stretto coordinamento con la Comunità, con l'OCSE e con gli Stati Uniti, si articolava nell'aumento della pressione su Belgrado attraverso tre iniziative parallele. Pressione diplomatica, progressivo isolamento della Jugoslavia anche attraverso un possibile ridimensionamento della rappresentanza diplomatica italiana, e una trattativa in corso sulla definizione di misure di carattere economico contro Belgrado. Tali misure sarebbero state definite il giorno stesso a Bruxelles, quando Baker le avrebbe presentate agli Stati europei. De Michelis tuttavia non nascose il proprio punto di vista, reputando tali misure "drammaticamente al di sotto delle esigenze della situazione la quale è ancora totalmente fuori controllo". Affermando la volontà di voler procedere esclusivamente attraverso vie diplomatiche, il Ministro considerava però centrale il problema di non avere in Bosnia-Erzegovina una autorità riconosciuta e credibile con cui poter negoziare. L'Italia sperava che la Nazioni Unite potessero aumentare la pressione sulla Jugoslavia minacciando l'uso della forza, pur avendo ben presente il rischio di agitare una minaccia non credibile. Ancora più

---

<sup>122</sup> Ratko Mladić, nato in un villaggio poco distante da Sarajevo, aveva rapidamente asceso i gradini della carriera militare nell'Armata Popolare fino a diventare Generale durante la guerra in Croazia. Arrestato nel 2011 dopo anni di latitanza, è accusato nel processo ancora in corso di genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità.

<sup>123</sup> In alcuni casi ci si riferisce a questo fenomeno di coinvolgimento con il termine *Cnn effect*.

improbabile appariva la possibilità che il Consiglio di Sicurezza autorizzasse un'operazione di "ingerenza attiva"<sup>124</sup>. Secondo l'Italia non vi erano quindi strade alternative a quella diplomatica, anche se l'incontro di Graz apriva scenari tetri per la popolazione musulmana. In merito alla questione umanitaria, De Michelis riferiva dati drammatici e affermava di aver predisposto, in coordinamento con il Ministro Boniver, sistemi di assistenza e accoglienza concordate a livello europeo, con particolare riferimento alle minoranze italiane presenti in Croazia<sup>125</sup>.

Il governo italiano, in fase di normale amministrazione vista la prossima scadenza elettorale, sembrava muoversi in ritardo e secondo una linea di sostegno alle azioni della comunità internazionale senza particolari tracce di originalità. Il Parlamento, impegnato in quegli stessi giorni nell'elezione del Presidente della Repubblica<sup>126</sup>, coglieva in modo trasversale la gravità politica ed umanitaria degli eventi in corso. Principale imputato, secondo la Democrazia Cristiana (Piccoli), era la mancanza di una politica estera europea che non aveva saputo opporsi efficacemente all'aggressività di Milošević contro cui era necessario utilizzare tutti gli strumenti diplomatici esistenti. Anche agli occhi degli altri partiti la situazione umanitaria e politica era complicata, e solo la destra e la Lega proponevano posizioni particolarmente dure. La percezione di una debolezza dell'azione internazionale, a livello sia europeo sia internazionale, era diffusa, ma appariva allo stesso modo evidente la difficoltà di proporre una linea diversa<sup>127</sup>.

A questo punto però la reazione delle Nazioni Unite si fece, sotto la costante pressione degli Stati Uniti (che avevano già congelato tutte le proprietà serbe negli Stati Uniti), più assertiva. Con il voto favorevole anche della Russia, il Consiglio di Sicurezza approvò la Risoluzione 757<sup>128</sup> con cui la comunità internazionale isolava totalmente la Serbia fino a che i combattimenti non fossero cessati. Vennero sospesi tutti gli scambi commerciali, venne interrotto il traffico aereo e venne sospeso ogni tipo di collaborazione e di contatto. L'embargo totale colpiva una Serbia già flagellata dalla disoccupazione e dall'inflazione, che nel 1992 si avvicinava all'85.000%, e favorì la formazione di movimenti di opposizione a Milošević. Questi movimenti di opposizione, raccolti sotto la sigla DEPOS, decisero però di boicottare le elezioni fissate, in effetti con grande fretta e scarsa trasparenza, per il 31 maggio 1992. Il risultato di tale scelta fu però disastroso: il partito socialista di Milošević ottenne il 61% dei

---

<sup>124</sup> Ci si riferiva alla scelta compiuta in merito all'Iraq del nord, in cui una soluzione simile era stata approvata al fine di controllare la crisi in corso con i curdi.

<sup>125</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 22 maggio 1992.

<sup>126</sup> Vedi Infra.

<sup>127</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 22 maggio 1992.

<sup>128</sup> S/RES/757 (1992)

voti, mentre si affermavano come seconda forza politica del Paese i radicali di Seselj, ancora più nazionalisti e bellicosi. Milošević decise però, nonostante i risultati elettorali lo confermassero saldamente alla guida del Paese, di offrire al mondo un'immagine dialogante facendo eleggere Presidente della Jugoslavia uno scrittore gradito anche alle opposizioni, Dobrica Cosic<sup>129</sup> ed alla Presidenza del Consiglio Federale il miliardario Milan Panic<sup>130</sup>, gradito all'occidente in ragione della sua esperienza da emigrato negli Stati Uniti, dove aveva fatto fortuna.

Benché per la comunità internazionale, e soprattutto per gli Stati Uniti spinti dalla pressione dell'opinione pubblica, il momento di fare qualcosa fosse divenuto ormai improrogabile, né il Presidente Bush, che ormai si avviava a concludere il suo primo mandato ed a candidarsi per il secondo, né gli Stati europei, tra i quali Francia e Gran Bretagna erano totalmente contrari, vedevano con favore un intervento militare in Bosnia-Erzegovina che si preannunciava costosissimo in termini sia economici, sia militari<sup>131</sup>. Londra decise infatti di tenere nei confronti del conflitto in Bosnia-Erzegovina un atteggiamento estremamente realistico. Per la Gran Bretagna la possibilità di un intervento militare nei Balcani era accettabile solo nel caso in cui gli Stati Uniti avessero deciso di guidare la missione. Dato il disinteresse di Washington, Londra pensò che la strategia migliore fosse quella di utilizzare gli strumenti multilaterali per agire diplomaticamente nel tentativo di trovare un accordo con Belgrado<sup>132</sup>. Tale atteggiamento si ripercuoteva anche sul mandato della missione UNPROFOR, che secondo Londra doveva rimanere neutrale ed agire con il consenso di tutte le parti in guerra<sup>133</sup>. Mitterrand sosteneva che le popolazioni jugoslave erano divise da odi ancestrali e che la fine della Federazione, con il prematuro riconoscimento di Slovenia e Croazia, non potesse che causare un conflitto generalizzato. La Francia riteneva quindi che fosse necessario giungere ad una soluzione diplomatica, intervenendo solo in termini di sostegno umanitario. Benché non sfuggisse a Parigi la responsabilità serba, anche per ragioni storiche la simpatia della Francia continuava ad andare a Belgrado. La possibilità di intervenire militarmente contro la Serbia non era accettabile per la Francia, che riteneva che fosse necessario giungere ad una soluzione condivisa da tutte le parti in causa. Nei fatti tale atteggiamento favoriva le

---

<sup>129</sup>Dobrosav "Dobrica" Ćosić era uno scrittore da tempo impegnato in politica. Critico nei confronti dell'aumento di autonomie in favore degli Stati federati, è considerato uno degli ideologi della "Grande Serbia". Fu allo stesso tempo scrittore prolifico ed impegnato i cui libri raccolsero successi e premi anche fuori dalla Jugoslavia.

<sup>130</sup> Milan Panić è un miliardario serbo-americano, fondatore della ICN Farmaceutica e con interessi economici variegati, non sempre trasparenti.

<sup>131</sup> Gallagher T., *The Balkans after the cold war. From tyranny to tragedy*, London, Routledge, 2003, p.93.

<sup>132</sup> La politica britannica venne criticamente comparata a quella di appeasement con la Germania nel 1938.

<sup>133</sup> Sharp J., *Britain's Policies on Bosnia*. In Rupnik J., *International perspectives on the Balkans*, Clementsport, Canadian Peacekeeping Press, 2003, pp.87-93.

rivendicazioni serbe e il successo delle operazioni militari di Belgrado<sup>134</sup>.

Si decise quindi di intervenire sulla base della Risoluzione 758<sup>135</sup> del Consiglio di Sicurezza con cui si estendevano i compiti della missione UNPROFOR, almeno l'assistenza umanitaria<sup>136</sup>. Mentre l'azione intrapresa dalle Nazioni Unite incoraggiava Izetbegović, Mladić proseguiva la sua campagna militare attaccando Goražde e Bihać. Le risoluzioni delle Nazioni Unite spinsero anche la Comunità Europea ad adottare, soprattutto per volontà tedesca, un atteggiamento più fermo nei confronti di Milošević. Tale atteggiamento venne però ben presto vanificato dal Presidente francese Mitterrand che il 28 giugno decise di recarsi, a sorpresa, a Sarajevo per avere colloqui direttamente con Izetbegović e Karadžić<sup>137</sup> dimostrando così quanto la prospettiva di un intervento militare, opzione sostenuta da Baker, fosse fuori luogo<sup>138</sup>.

Mentre le operazioni di assistenza umanitaria procedevano con esiti alterni, l'avanzata serba favorita dall'accordo di Graz permetteva il ricongiungimento delle forze tra Banja Luka e Bijeljina, consegnando così ai serbi il controllo della vallata delle Drina, mentre i croati conquistavano Mostar. Le minacce della comunità internazionale su Tuđman, favorite dalla spregiudicatezza dell'atteggiamento croato, convinsero Zagabria a modificare la sua linea politica firmando un accordo di collaborazione con Izetbegović. Nell'agosto del 1992 inoltre Tuđman, nonostante le difficoltà economiche, ottenne una straordinaria affermazione elettorale che gli permise di imprimere al suo governo una svolta autoritaria le cui principali vittime furono i serbi di Croazia, assassinati e cacciati dalle loro case a migliaia<sup>139</sup>.

Negli stessi mesi in Italia, dopo la formazione ed il giuramento del governo Amato del 28 giugno 1992, il governo otteneva nei primi giorni di luglio la fiducia della Camera dei

---

<sup>134</sup> Canivez P., *France's Yugoslav Policy Contribution to a Collective Failure*. In Rupnik J., *International perspectives on the Balkans*, Clementsport, Canadian Peacekeeping Press, 2003. Pp.115-133.

<sup>135</sup>S/RES/758 (1992)

<sup>136</sup>Al fine di creare le condizioni necessarie al transito ed alla consegna degli aiuti sarebbero stati creati dei corridoi e delle zone di sicurezza, tra cui l'aeroporto di Sarajevo. La missione UNPROFOR veniva rafforzata con 60 osservatori militari e altri 1100 militari.

<sup>137</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.174.

<sup>138</sup> La visita di Mitterrand a Sarajevo apparve come una coraggiosa iniziativa di pace a gran parte dell'opinione pubblica internazionale, e lo stesso alla popolazione di Sarajevo che lo accolse con grande calore. In realtà l'iniziativa era stata attentamente programmata sia diplomaticamente (con un incontro al Quai d'Orsay tra i ministri degli Esteri francese e jugoslavo, che praticamente (militari francesi avevano da giorni sotto controllo la pista dell'aeroporto). La visita di Mitterrand aveva in realtà finalità di prestigio personale, elettorali (referendum sul Trattato di Maastricht), e politiche. Con tale viaggio Mitterrand dimostrava che fosse possibile proseguire sulla via del dialogo, coinvolgendo i serbi, senza ricorrere ad operazioni militari e che si trattava di una guerra civile e non di un'aggressione serba. Non a caso le reazioni più positive al viaggio di Mitterrand furono quelle dei serbo-bosniaci, che tra l'altro avevano proclamato un cessate il fuoco unilaterale prima dell'arrivo di Mitterrand. Su Mitterrand: Védrine H., *Les mondes de François Mitterrand. À l'Élysée 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996.

<sup>139</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.175.

Deputati<sup>140</sup> e del Senato della Repubblica<sup>141</sup>. In entrambe le occasioni sia nei discorsi di Amato, sia nel dibattito successivo, i temi di politica estera rimasero in secondo piano a causa dell'attenzione dedicata alla politica interna ed economica<sup>142</sup>. La questione jugoslava venne affrontata conferendo importanza centrale al tema umanitario dal neoletto Senato pochi giorni dopo, quando il Sottosegretario Spini<sup>143</sup> presentò un piano di assistenza umanitaria accettato pressoché all'unanimità dalle forze politiche<sup>144</sup>.

Il primo vero dibattito sulla questione jugoslava nella XI Legislatura si tenne il 15 luglio in Commissione Esteri della Camera. In quella occasione il Ministro degli Esteri Vincenzo Scotti presentò ai membri della Commissione le linee generali che il nuovo governo si proponeva di seguire in politica estera. In merito alla questione jugoslava vi fu convergenza sulle parole del Ministro, che predicava prudenza e attenzione verso le vicende in corso, che si sarebbero potute risolvere solo con un paziente lavoro diplomatico, affiancato da un considerevole impegno umanitario. Della medesima opinione erano non solo gli interventi dei rappresentanti di partiti di governo, tra i quali risaltano gli interventi di Giulio Andreotti e Arduino Agnelli (PSI), ma anche dell'opposizione: il PDS con Claudio Petruccioli, espresse sostegno alla linea prudente del Governo<sup>145</sup>.

Il giorno successivo la stessa III Commissione della Camera espresse il proprio parere positivo sulla conversione del Decreto Legge con cui il governo precedente aveva recepito l'embargo alla Serbia stabilito con la Risoluzione 757 dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite<sup>146</sup>. In seguito al parere favorevole della Commissione, l'assemblea della Camera dei Deputati deliberò la conversione con la sola opposizione del gruppo di Rifondazione Comunista<sup>147</sup>.

L'approvazione della Risoluzione 757 avvenne quindi nei giorni immediatamente successivi alle dimissioni del Ministro degli Esteri Scotti che il 29 luglio 1992, a meno di un mese dalla formazione del governo Amato, aveva dato le proprie dimissioni con una lettera indirizzata alla Presidenza del Consiglio Amato ed al Presidente della Repubblica<sup>148</sup>. Le dimissioni furono consegnate da Scotti formalmente a causa dell'approvazione di una legge che sanciva

---

<sup>140</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 4 luglio 1992.

<sup>141</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 2 luglio 1992.

<sup>142</sup> Vedi Infra

<sup>143</sup> Intervista On.Spini.

<sup>144</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 9 luglio 1992.

<sup>145</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 15 luglio 1992.

<sup>146</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 16 luglio 1992.

<sup>147</sup> Camera dei Deputati Assemblea 5 agosto 1992. Presenti 427, votanti 426, astenuti 1. Favorevoli 398, contrari 28.

<sup>148</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 29 luglio 1992.

l'incompatibilità tra l'incarico di parlamentare e quello di Ministro. Se questa era la ragione formale però, dietro le dimissioni di Scotti si celava l'esplosione di dissapori interni alla Democrazia Cristiana. Le dimissioni di Scotti avevano una ragione nell'accesso dibattito interno alla DC sul tema della compatibilità (Claudio Vitalone si dimise da deputato, rimanendo Ministro) sul quale avevano particolarmente insistito Forlani, De Mita e Gava. Il terremoto causato dalle dimissioni di Scotti creò un certo imbarazzo alla Farnesina, che dovette in fretta annullare una visita in Israele prevista nei giorni seguenti e fu visto da molti come una diserzione da un governo la cui stabilità appariva incerta fin dalla nascita. La crisi che si apriva con le dimissioni di Scotti venne immediatamente fatta rientrare da Scalfaro che confermò il proprio sostegno ad Amato, il quale aveva liquidato il caso come una "lite nella DC", permettendo al governo di proseguire il proprio mandato e di nominare un nuovo Ministro degli Esteri. Dopo pochi giorni di *interim* dello stesso Amato infatti, la guida della Farnesina passò all'esperto democristiano Emilio Colombo<sup>149</sup>.

Fu quindi il nuovo Ministro Colombo a presentare alla III Commissione della Camera il 25 agosto la posizione italiana nei confronti della crisi in atto in Bosnia-Erzegovina. In questa fase la linea italiana era stretta tra le difficoltà interne, prima fra tutte la sostituzione di Scotti, e la titubanza dell'azione della comunità internazionale. Appariva evidente la gravità della guerra, l'attenzione italiana era però soprattutto concentrata sugli aspetti umanitari della crisi mentre da un punto di vista politico la situazione appariva intricata e di difficile soluzione, ragione per cui era condivisa l'opinione che fosse necessario agire nelle sedi multilaterali senza lanciarsi in iniziative autonome<sup>150</sup>.

Le atrocità che i croati stavano perpetrando nei confronti dei serbi passarono in secondo piano di fronte all'opinione pubblica internazionale in quanto, nello stesso periodo, le inchieste del quotidiano britannico "The Guardian" portarono all'attenzione del mondo l'esistenza di veri e propri campi di concentramento serbi in cui i musulmani venivano internati, torturati e assassinati. Le inchieste giornalistiche scatenarono una valanga politica; apparve fin da subito gravissimo che le Nazioni Unite ignorassero quanto stava accadendo nei campi di sterminio sparsi sul territorio della Bosnia-Erzegovina. Le giustificazioni addotte dai leader occidentali furono tutt'altro che convincenti, e negli Stati Uniti offrirono a Bill Clinton, il candidato democratico alla Casa Bianca, un'arma affilatissima con cui attaccare Bush<sup>151</sup>. Il 13 agosto

---

<sup>149</sup> Vedi Infra.

<sup>150</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 25 agosto 1992

<sup>151</sup> Il quale, giustificando il proprio atteggiamento nei confronti della guerra in Bosnia-Erzegovina, scambiò i Balcani con il Baltico.

1992 il Consiglio di Sicurezza adottò la Risoluzione 770<sup>152</sup> con cui si tentava di intensificare l'assistenza umanitaria e si ordinava alle parti in guerra di consentire il libero accesso alla Croce Rossa Internazionale ed alle altre organizzazioni umanitarie in tutte le strutture di detenzione presenti sul territorio. Ma l'effetto più importante della Risoluzione 770 era che lasciava aperta la possibilità di un intervento militare in quanto permetteva l'uso di ogni mezzo da parte degli Stati membri per proteggere i convogli umanitari. In effetti vennero schierati altri caschi blu, ma l'impiego rimase limitato alla messa in sicurezza dei sistemi di approvvigionamento umanitario senza che nessuno volesse interpretare la Risoluzione in modo estensivo, soprattutto quei Paesi che, come Francia e Gran Bretagna, decisero di parteciparvi<sup>153</sup>.

Nel tentativo di risolvere il conflitto in Bosnia-Erzegovina per vie diplomatiche, la Gran Bretagna promosse nell'agosto 1992 una vasta conferenza sulla ex-Jugoslavia<sup>154</sup>, che si concluse però con un documento approvato unanimemente ma piuttosto vago i cui 13 principi avrebbe dovuto costituire la base per un futuro accordo. Si prevedeva una supervisione delle Nazioni Unite sulle armi pesanti, una maggiore durezza nel controllo dell'embargo sul Danubio e si dichiarava una zona di interdizione aerea sulla Bosnia-Erzegovina. Si decise inoltre di sostituire il mediatore europeo Lord Carrington con Lord David Owen, ritenuto più duro nei confronti dei serbi<sup>155</sup>. Nel testo però non si faceva alcun riferimento ad un eventuale intervento internazionale in caso di fallimento dei negoziati, e ciò finì per non modificare lo stato delle cose sul terreno. Tuttavia dalla conferenza di Londra emerse la necessità di superare l'approccio seguito fino a quel momento in cui, mentre le Nazioni Unite si occupavano degli aspetti umanitari, la Comunità Europea portava avanti i negoziati politici. Si decise infatti di indire una nuova Conferenza internazionale permanente sulla ex-Jugoslavia per coordinare gli sforzi della comunità internazionale<sup>156</sup>. A presiedere tale Conferenza vennero posti per le Nazioni Unite Cyrus Vance<sup>157</sup>, e per la Comunità Europea David Owen<sup>158</sup>, e vennero costituiti sei gruppi di lavoro relativi a diverse tematiche. A presiedere il

---

<sup>152</sup> S/RES/770 (1992)

<sup>153</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.191.

<sup>154</sup> Vi partecipavano infatti, sotto la presidenza del Primo Ministro britannico Major ed il Segretario Generale delle Nazioni Unite Boutros-Ghali, I membri della Comunità Europea, gli Stati Uniti, la Russia, il Canada, altri Paesi dell'Europa orientale confinanti e non, la Turchia come rappresentante della Conferenza Islamica Mondiale, oltre che a tutti i Paesi interessati.

<sup>155</sup> Malcolm N., *Storia della Bosnia dalle origini ai giorni nostri*, Milano, Bompiani, 2000, p.320.

<sup>156</sup> Gallagher T., *The Balkans after the cold war. From tyranny to tragedy*, London, Routledge, 2003, p.99.

<sup>157</sup> Cyrus Vance era un diplomatico di lunga esperienza che durante l'amministrazione Carter aveva ricoperto il ruolo di Segretario di Stato dal 1977 al 1980, anno delle sue dimissioni.

<sup>158</sup> David Anthony Llewellyn Owen (Barone di Owen) era stato Segretario di Stato per gli Affari Esteri e del Commonwealth dal 1977 al 1979, attualmente membro della Camera dei Lord.

gruppo di lavoro relativo all'emergenza umanitaria venne posta la giapponese Sadako Ogata, l'Alto Commissario ONU per i rifugiati, mentre a presiedere quello relativo alla forma costituzionale della Bosnia-Erzegovina venne chiamato Martti Ahtisaari<sup>159</sup>. Tuttavia nemmeno la presentazione dell'indagine redatta dall'inviato speciale della Commissione ONU per i diritti dell'uomo Tadeusz Mazowiecki, nella quale si rivelavano ulteriori aspetti delle violenze perpetrate dai serbi, valse a spingere la comunità internazionale ad intervenire direttamente. Il 3 settembre vicino a Sarajevo un aereo italiano venne abbattuto da missili la cui origine rimane misteriosa<sup>160</sup>. Nell'incidente morirono i 4 aviatori italiani<sup>161</sup> che partecipavano alle missioni umanitarie in atto sotto la guida delle Nazioni Unite e in cui l'Italia aveva preso parte con due aerei per il ponte aereo su Sarajevo dal 3 luglio. Il Ministro della Difesa Andò presentò in Senato un'accurata ricostruzione dei fatti, che tuttavia non eliminava tutti i dubbi sul fatto che gli autori dell'attacco fossero serbi. La relazione di Andò era finalizzata a giustificare la partecipazione italiana alle operazioni umanitarie coordinate dalle Nazioni Unite, ma non sfuggivano al governo i limiti di un sistema di assistenza che, non essendo accompagnato da un efficace percorso politico, riusciva solo a fatica ad incidere sugli eventi bellici. A sottolineare i limiti dell'azione internazionale era il Senatore del PDS Migone che, se da un lato rivendicava la positività della partecipazione italiana alle missioni umanitarie, registrava il fallimento della politica europea ed il deterioramento della situazione.<sup>162</sup> Nonostante la tragedia del 3 settembre quindi, l'8<sup>163</sup> ed il 9<sup>164</sup> settembre la Commissione Esteri della Camera si pronunciò nuovamente in modo favorevole all'intervento umanitario.

Mentre le Nazioni Unite modificavano il comando di UNPROFOR sostituendo il Generale MacKenzie prima con l'egiziano Hussein Abdul al-Razek, poi con il francese Philippe Morillon<sup>165</sup> e rafforzavano il contingente di caschi blu con ulteriori unità in virtù della

---

<sup>159</sup> Martti Oiva Kalevi Ahtisaari aveva alle spalle una carriera da diplomatico nella quale si era occupato principalmente di Africa con le Nazioni Unite. Nel 1994 diventerà Presidente della Finlandia e nel 2008 vincerà il premio Nobel per la Pace.

<sup>160</sup> Nessuna delle parti in guerra rivendicò l'attentato. Si pensa che gli attentatori fossero bosniaci musulmani, non necessariamente forze regolari, intenzionate a creare un incidente che potesse convincere la comunità internazionale ad intervenire.

<sup>161</sup> Marco Betti, Mario Rigliaco, Giuliano Velardi e Giuseppe Buttagliari.

<sup>162</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 8 settembre 1992.

<sup>163</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 8 settembre 1992.

<sup>164</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 9 settembre 1992.

<sup>165</sup> La missione UNPROFOR si trovava, sostanzialmente, sul terreno senza un mandato preciso e priva dell'equipaggiamento necessario ad attuare una qualsivoglia forma di azione militare. I rapporti con il governo di Sarajevo e con la popolazione erano pessimi, in quanto la presenza della missione sembrava favorire i serbi dato che essa non poteva intraprendere alcuna azione in difesa della cittadinanza bosniaca. Inoltre la permanenza di UNPROFOR fu costellata da episodi riprovevoli di corruzione e sfruttamento

Risoluzione 776<sup>166</sup>, anche la mediazione condotta a Ginevra alla fine di settembre fallì.

Intanto Tuđman proseguiva una politica ambigua che portò i croati di Bosnia-Erzegovina, proclamatisi indipendenti come Repubblica di Herceg-Bosnia, a negoziare nuovamente con i serbi. Fu proprio a Ginevra che Boban e Karadžić conclusero un nuovo piano condiviso che portò ben presto i croati a conquistare Prozor (punto strategico sulla linea Spalato-Sarajevo) ed i serbi a prendere Jajce dopo cinque mesi di assedio, entrambe a danno dei musulmani di Izetbegović. Di fronte al continuo deteriorarsi della situazione, la comunità internazionale continuava ad avere approcci diversi. Mentre Washington, dove Bush era sempre più incalzato anche sulla politica estera da Clinton nella campagna elettorale, sosteneva la necessità di tenere un atteggiamento più severo con Belgrado, i Paesi europei rimanevano convinti che fosse meglio non intervenire militarmente<sup>167</sup>. Da tale contrasto ebbero origine le Risoluzioni 780<sup>168</sup> del 6 ottobre 1992 e 786<sup>169</sup> del 10 novembre dello stesso anno con le quali di proibivano tutti i voli militari (eccetto quelli delle Nazioni Unite) sopra la Bosnia-Erzegovina. Nonostante si decidesse la dislocazione di osservatori e l'avvio di una collaborazione con la NATO, nelle Risoluzioni non si prevedeva alcun tipo di ritorsione contro una eventuale violazione della *no fly zone*. Benché negli stessi mesi il Parlamento italiano fosse profondamente impegnato nella discussione della ratifica e dell'esecuzione del Trattato di Maastricht, tale evoluzione degli eventi fu approfonditamente presentata dal Ministro degli Esteri Colombo alla III Commissione della Camera dei Deputati<sup>170</sup>.

Mentre in Serbia si acutizzava lo scontro tra Milošević e Pamić, accusato di essere una spia americana a causa della sua eccessiva disponibilità ad interrompere le attività belliche per avviare un negoziato, l'esercito di Mladić condusse una nuova durissima offensiva contro Sarajevo. La disputa tra Milošević e Pamić si concluse nel dicembre, quando Milošević sconfisse Pamić divenendo il Presidente della Repubblica grazie ad una maggioranza schiacciante in Parlamento, dovuta anche alle divisioni nelle opposizioni. Pochi giorni dopo, Pamić fu sfiduciato dal Parlamento e invitato ad uscire di scena e tornare negli Stati Uniti.

Negli Stati Uniti, nonostante l'opposizione di importanti esponenti delle forze armate come il presidente degli stati maggiori Colin Powell<sup>171</sup>, la Casa Bianca ed il Dipartimento di Stato

---

<sup>166</sup> S/RES/776 (1992)

<sup>167</sup> Kaufman J.P., *NATO and the former Yugoslavia : crisis, conflict, and the Atlantic Alliance*. Lanham, Rowman & Littlefield, 2002, p.30.

<sup>168</sup> S/RES/780 (1992)

<sup>169</sup> S/RES/786 (1992)

<sup>170</sup> Camera dei Deputati Commissione Esteri 6 ottobre 1992.

<sup>171</sup> Le forze armate americane erano contrarie ad un intervento in Bosnia-Erzegovina, si riteneva infatti che un intervento avrebbe avuto costi altissimi e che non vi fossero le condizioni politiche sufficienti. Il Gen. Colin Powell pubblicò sulla rivista *Foreign Affairs* un articolo in cui indicava come condizioni necessarie per un

erano sempre più sotto pressione da parte dell'opinione pubblica, dato che le dimensioni della catastrofe militare erano ormai epocali e quotidianamente confermate da indagini e ispezioni. Con la Risoluzione 787<sup>172</sup> il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite potenziava ulteriormente le forze di UNPROFOR e inaspriva le sanzioni economiche. La decisione degli Stati Uniti di impegnarsi maggiormente sul fronte della guerra in Bosnia-Erzegovina era dettato, oltre che da ragioni elettorali e di consenso, anche da altre evoluzioni sullo scenario internazionale. Milošević stava infatti tessendo contatti sempre più fitti con Mosca, tradizionale alleato e protettore, da cui riceveva armi e sostegno principalmente a causa del timore di un parallelismo tra l'esito disastroso della dissoluzione della Jugoslavia socialista e quello dell'Unione Sovietica, che conteneva allo stesso modo etnie diverse, anche di religione musulmana<sup>173</sup>.

Izetbegović ed i bosniaci, ritenendosi abbandonati dalle potenze occidentali, avevano da mesi iniziato a rivolgere il loro sguardo verso i fratelli di fede musulmani. Anche in seguito ad un viaggio dello stesso Izetbegović, la Bosnia-Erzegovina aveva ottenuto il sostegno umanitario e militare, attraverso l'invio di armi via Croazia, dall'Iran, dalla Libia, dall'Arabia Saudita, dal Pakistan e dalla Turchia (che addestrò anche militari bosniaci). Il sostegno di questi e altri Paesi si era rivelato utile anche in sede ONU, dove questi premevano affinché vi fosse un intervento internazionale, o che almeno fosse rimosso l'embargo sulla Jugoslavia. Nel dicembre la Bosnia-Erzegovina riuscì ad ottenere che fosse convocata una conferenza straordinaria dell'Organizzazione della Conferenza Islamica, che si tenne a Gedda, in quella sede i 46 Paesi musulmani partecipanti accusarono Vance e Owen di condannare con i loro indugi la popolazione bosniaca. La conferenza si concluse con la sottoscrizione di un appello alle Nazioni Unite in cui si chiedeva non solo la fine dell'embargo e l'intervento della stessa organizzazione, ma anche la creazione di un Tribunale internazionale sui crimini di guerra. Nelle sue ultime settimane di mandato, dato che l'8 novembre 1992 era stato sconfitto da Bill Clinton, Bush tenne un atteggiamento durissimo verso la Serbia, arrivando a paventare anche l'utilizzo dello strumento militare. Anche a causa dell'opposizione europea il passaggio ad un intervento militare internazionale in Bosnia-Erzegovina non avvenne, mentre negli stessi giorni il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con la Risoluzione 794<sup>174</sup> dava il via

---

intervento militare all'estero una superiorità schiacciante, la disponibilità a sostenere con ogni mezzo lo sforzo militare e la chiarezza dei fini politici dell'intervento.

<sup>172</sup> S/RES/787 (1992)

<sup>173</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001.

<sup>174</sup> S/RES/794 (1992)

libera alla missione UNITAF in Somalia<sup>175</sup>.

Il continuo dilagare e la profonda complessità delle vicende bosniache spingevano il governo italiano, secondo quanto affermato dallo stesso Ministro degli Esteri Colombo, a riconoscere che: “ci si trova nei Balcani di fronte a una delle situazioni più incomprensibili e meno dominabili della storia recente; una situazione caratterizzata da una grande complessità di elementi e da un sostanziale dominio dell'irrazionalità e dell'impostazione parziale dei problemi”. L'Italia si era fino a quel momento, secondo il capo della diplomazia, attenuta alle scelte della comunità internazionale, alle quali aveva tentato di contribuire con specifiche proposte. La sola strada da perseguire rimaneva quella dell'isolamento della Serbia, nella speranza che si rivelasse efficace e che non fossero necessarie “altre forme di coinvolgimento”<sup>176</sup>.

### *L'Accordo di Washington*

Il 2 gennaio 1993, in occasione di una nuova seduta della Conferenza sulla ex-Jugoslavia a cui parteciparono tutti i rappresentanti delle fazioni coinvolte nel conflitto ad eccezione di Milošević, Vance e Owen presentarono il frutto dei mesi di lavoro delle commissioni che presiedevano<sup>177</sup>. Il Piano Vance-Owen prevedeva l'immediato cessate il fuoco, la smilitarizzazione della zona e un progetto costituente di una nuova Bosnia-Erzegovina. Nel documento si delineava una Bosnia-Erzegovina unita, ma divisa in 10 province autonome che avrebbero goduto di vaste competenze. Riconoscendo tutte e tre le etnie presenti come costituenti, il Piano assegnava ad ogni componente una parte del territorio, in particolare il 42,3% dei serbi, il 32,2% ai musulmani e il 24,5% ai croati<sup>178</sup>. Nel definire i territori il Piano si avvale dei dati del censimento 1991, l'ultimo dato attendibile disponibile, ma a causa della peculiare struttura demografica del Paese non fu possibile rendere contigue le aree etniche, né definire principi base sul trattamento delle minoranze. L'attuazione del piano sarebbe stata garantita dalla presenza e dal monitoraggio delle Nazioni Unite e della Comunità Europea. Le aree etniche quindi non erano fissate, e questo aspetto del Piano scatenò una competizione bellica in cui le parti in conflitto cercarono di accaparrarsi la maggior parte del territorio possibile<sup>179</sup>.

Mentre per i croati di Boban il Piano era un grande successo diplomatico, Karadžić avrebbe

---

<sup>175</sup> Vedi Infra

<sup>176</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 1 dicembre 1992.

<sup>177</sup> Romano S., “Le guerre jugoslave e la crisi dei rapporti euro-americani”. In *Affari Esteri*, N.100, 1993, p.671.

<sup>178</sup> Trbovich A.S., *A legal geography of Yugoslavia's disintegration*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p.316.

<sup>179</sup> Malcolm N., *Storia della Bosnia dalle origini ai giorni nostri*, Milano, Bompiani, 2000, p.322.

perso buona parte del territorio conquistato, oltre a dover abbandonare la prospettiva di riunirsi alla Serbia. Allo stesso modo Izetbegović veniva considerato come il mero rappresentante dell'entità musulmana, non come il legittimo rappresentante della Bosnia-Erzegovina. La definizione dei territori inoltre scontentava sia i serbi, sia i musulmani, poiché entrambi vedevano la loro componente frazionata in aree non collegate fra loro<sup>180</sup>.

Le condizioni economiche in cui versava la Serbia e la sempre più minacciosa pressione americana, che aveva portato nell'Adriatico una forza navale e già predisposto i piani in sede NATO di un eventuale attacco alla Serbia, convinsero Milošević a fare pressioni su Karadžić affinché accettasse almeno una parte del Piano Vance-Owen<sup>181</sup>, dimostrando così la volontà di collaborazione serba. Rischiando di essere messo nell'angolo, Izetbegović fece lo stesso, ma tali decisioni si dimostrarono ben presto solo una finzione diplomatica.

Sul terreno gli scontri continuavano e i musulmani di Naser Orić non riuscirono a far indietreggiare i serbi dalla Bosnia orientale. Incapace di prendere un'iniziativa militare, la comunità internazionale continuò, nonostante l'arrivo di Clinton alla Casa Bianca, a sostenere iniziative umanitarie o simboliche. Con la Risoluzione 808<sup>182</sup> del Consiglio di Sicurezza le Nazioni Unite decisero di dare forma ad un Tribunale internazionale per punire i crimini commessi nel territorio della ex-Jugoslavia dal 1991<sup>183</sup>. Allo stesso tempo, per porre fine alle dispute in corso sulla missione umanitaria in corso in Bosnia-Erzegovina ed, in particolare, a Sarajevo<sup>184</sup>, Clinton promosse una nuova operazione umanitaria. Con la missione *Provide Comfort* venne creato un ponte aereo teso a distribuire generi alimentari, medicinali e di primo conforto.

Dal punto di vista politico però, nonostante i proclami in campagna elettorale, l'amministrazione Clinton si era ben presto resa conto di quanto l'opposizione del Pentagono

---

<sup>180</sup> Gallagher T., *The Balkans after the cold war. From tyranny to tragedy*, London, Routledge, 2003, pp.112-117.

<sup>181</sup> Il Piano Vance-Owen era strutturato in tre parti separate, era quindi possibile accettarne anche una sola parte. Mentre i croati sottoscrissero interamente il Piano, in questa fase sia i serbi sia i musulmani firmarono solo la parte relativa ai principi costituzionali.

<sup>182</sup> S/RES/808 (1993)

<sup>183</sup> Sul TPIJ si vedano in generale: Cassese A., *Diritto internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2013; Conforti B., *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006. Il TPIJ è stato approvato dal Parlamento italiano con conversione del Decreto n.554 del 28 dicembre 1993, dopo il parere positivo della commissione esteri della Camera il 9 febbraio 1994, dal Senato della Repubblica il 9 febbraio 1994 e dalla Camera dei Deputati il 10 febbraio.

<sup>184</sup> La situazione della assistenza umanitaria era piuttosto complicata. Gli aiuti (provenienti da Belgrado) spesso venivano requisiti dalle forze serbe, senza che le forze delle nazioni unite potessero opporvisi. Inoltre Izetbegović tentò di utilizzare il tema della debolezza degli aiuti umanitari per convincere Washington ad intervenire, rifiutando di distribuire gli aiuti. La reazione dell'Alto Commissario dell'UNHCR, Sadako Ogata, aveva risposto durissimamente minacciando il totale abbandono di Sarajevo. Solo l'intervento di Boutros-Ghali e le pressioni della popolazione di Sarajevo permisero di non sospendere l'arrivo degli aiuti.

e degli alleati europei rendesse complicato mettere in campo una reale risposta militare<sup>185</sup>. Solo dopo molte esitazioni, Clinton decise di appoggiare la linea europea di pieno sostegno al Piano Vance-Owen<sup>186</sup>. Gli Stati Uniti infatti si erano rifiutati di sostenere il Piano fino al 30 marzo, quando si rifiutarono di sostenere la richiesta francese e britannica di riconoscere il Piano in sede Consiglio di Sicurezza. Alla base del rifiuto statunitense vi erano da un lato la volontà di non appiattirsi sulla linea europea, soprattutto dopo che in campagna elettorale Clinton aveva ripetutamente attaccato l'immobilismo di Bush sulle vicende balcaniche, e dall'altro la preoccupazione che la realizzazione del Piano avrebbe necessitato dell'invio di un alto numero di militari, che non avrebbero potuto che essere statunitensi. La decisione di Clinton di seguire un atteggiamento prudente e concordato con gli alleati, dette però organicità all'azione internazionale. La Risoluzione 816<sup>187</sup> del Consiglio di Sicurezza assegnava alla NATO il controllo della realizzazione della Risoluzione 781 che prevedeva la chiusura dei cieli bosniaci a velivoli militari, e che in realtà veniva quotidianamente violata. L'operazione *Deny Flight* ebbe inizio il 12 aprile, con l'appoggio dell'Italia che offrì le basi di Aviano, Istrana, Villafranca, Cervia e Sigonella. Con la Risoluzione 819<sup>188</sup> invece si stabiliva che Srebrenica veniva riconosciuta area protetta; la città, minacciata dai serbi, era il bastione dei musulmani che vi si erano rifugiati numerosi a seguito della pulizia etnica serba (anche se non erano ben definiti i compiti delle forze UNPROFOR inviate a Srebrenica). Con la Risoluzione successiva, la 820<sup>189</sup>, con l'operazione *Sharp Guard*, si inasprirono le sanzioni economiche affidando alla NATO anche il monitoraggio dei confini jugoslavi.

Il cambio di passo della comunità internazionale, soprattutto a causa dell'azione degli Stati Uniti di Clinton, proseguì con la presentazione di un progetto militare da parte americana agli alleati europei. La strategia dell'amministrazione Clinton era quella di rimuovere l'embargo di armi (come chiesto dai musulmani) e di pianificare una serie di bombardamenti aerei da parte della NATO tesi a costringere Karadžić ad accettare il Piano Vance-Owen.

Il 28 aprile 1993 si formava in Italia il governo Ciampi, che otteneva la fiducia il 7 maggio alla Camera<sup>190</sup> ed il 12 dello stesso mese al Senato<sup>191</sup>: la guida della Farnesina veniva affidata a Beniamino Andreatta. Era lo stesso Ciampi nelle sue relazioni alle Camere a toccare i temi della guerra in Bosnia-Erzegovina, sulla quale confermava l'appoggio italiano alle Nazioni

---

<sup>185</sup> Venturini F., "La lezione della Bosnia". In *Affari Esteri*, N.99, 1993, p.481.

<sup>186</sup> Allin D.H., *NATO's Balkan interventions*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p.29.

<sup>187</sup> S/RES/816 (1993)

<sup>188</sup> S/RES/819 (1993)

<sup>189</sup> S/RES/820 (1993)

<sup>190</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 7 maggio 1993.

<sup>191</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 12 maggio 1993.

Unite e deplorava l'atteggiamento dei serbo-bosniaci. Affermava inoltre una pressoché totale unità d'intenti con gli Stati Uniti. Riferiva infatti di aver contattato telefonicamente il Presidente Clinton la domenica precedente e che il giorno successivo avrebbe incontrato il Segretario di Stato Christopher a Roma<sup>192</sup>.

L'incontro con il Segretario di Stato Christopher aveva avuto una genesi singolare. Al fine di presentare il progetto americano agli alleati della NATO, Warren Christopher, accompagnato da Anthony Lake, decise di intraprendere un viaggio in Europa nel quale si sarebbe dovuto recare a Bruxelles, Londra, Parigi, Bonn, e Mosca. L'Ambasciatore Vento, avendo saputo da fonti proprie del prossimo viaggio di Christopher in Europa, si recò a Palazzo Chigi il 1 maggio 1993, nei giorni dell'insediamento del Governo Ciampi. Vento riferì del viaggio a Ciampi ed Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Maccanico, unici presenti a Palazzo Chigi nel giorno di festa, e propose al Presidente del Consiglio di telefonare al Presidente americano Clinton sfruttando la motivazione che si era appena insediato. Secondo Vento, che preparò in prima persona la telefonata, Ciampi avrebbe potuto chiedere direttamente a Clinton se fosse vero che l'Italia, esposta direttamente nelle vicende balcaniche e che forniva le basi militari, non facesse parte dell'itinerario del Segretario di Stato Christopher. Clinton rispose rassicurando Ciampi che, anche nel caso in cui non fosse stata originariamente prevista, Roma sarebbe certamente stata una tappa del viaggio di Christopher. A tre ore dalla telefonata, l'incaricato d'affari dell'Ambasciata italiana a Roma Creagan<sup>193</sup> telefonò all'Amb. Vento confermando ufficialmente la prossima visita di Christopher. Tre giorni dopo il Segretario di Stato americano venne ricevuto dal Ministro degli Esteri Andreatta a Villa Madama<sup>194</sup>.

Anche questa iniziativa statunitense tuttavia si dovette scontrare con la netta opposizione dei partner europei che, con l'eccezione della Germania, erano fortemente contrari all'intervento per ragioni militari, economiche e politiche<sup>195</sup>. La Russia non avrebbe permesso un intervento militare contro la Serbia, minacciando anche l'uso del potere di veto in Consiglio di Sicurezza, ma anche gli altri Stati erano contrari ad un intervento militare ed a rimuovere l'embargo per non schierarsi contro la Serbia e perché temevano per la sicurezza i propri militari già dislocati sul terreno. L'opposizione europea offrì una sponda ai militari del Pentagono e della NATO, ancora profondamente contrari ad un impiego della forza.

---

<sup>192</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 6 maggio 1993.

<sup>193</sup> L'Ambasciatore Bartholomew non era ancora arrivato a sostituire l'Amb. Secchia, partito da Roma nel febbraio 1993.

<sup>194</sup> Intervista Amb. Vento.

<sup>195</sup> Allin D.H., *NATO's Balkan interventions*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p.25.

Nonostante le pressioni di Milošević, sempre più stretto tra crisi interna e minacce americane, il Parlamento serbo decise di sottoporre la scelta se accettare o meno il Piano Vance-Owen ad un referendum. Nella drammatica seduta, durata più di 17 ore ed a cui aveva partecipato anche lo stesso Milošević, il governo di Belgrado subiva una sconfitta che metteva in discussione la stessa capacità di Milošević di controllare Karadžić e Mladić. Il referendum, tenuto il 15 ed il 16 maggio, vide prevalere il rifiuto al Piano con il 96% dei voti. Lo stesso Milošević decise, per ritorsione, di interrompere il sostegno della Serbia alle forze serbo-bosniache. Di fronte a tale scelta “suicida” di Pale, le Nazioni Unite risposero con la Risoluzione 824<sup>196</sup> del 6 maggio 1993 con la quale si creavano, oltre a Srebrenica e Sarajevo, altre quattro zone di sicurezza a Tuzla, Žepa, Goražde e Bihać, tutte enclave musulmane.

Fallito il Piano Vance-Owen, anche i croati ripresero le ostilità, attaccando i musulmani con un’offensiva di estrema violenza, senza alcuna pietà per i civili, concentrata nella zona di Mostar. Durante gli scontri i croati uguagliarono il livello di violenza raggiunto dai serbi, distruggendo luoghi simbolici e di culto, e assassinando, sfollando e commettendo ogni tipo di atrocità<sup>197</sup>. L’intensificarsi dei combattimenti ebbe come conseguenza la perdita della vita di altri quattro cittadini italiani<sup>198</sup>, il primo dei quali colpito da una motovedetta serbo-montenegrina mentre si trovava a lavoro su un peschereccio italiano (gli altri membri dell’equipaggio furono catturati)<sup>199</sup>. Nel caso degli altri 3 si trattava di volontari della Caritas impegnati in assistenza medica sul terreno i cui corpi vennero ritrovati il 3 giugno 1993, dopo che erano stati assassinati il 29 maggio, probabilmente, da bande armate irregolari<sup>200</sup>. La morte dei quattro italiani dette ulteriore rilevanza ai dibattiti parlamentari già inseriti nel calendario per la settimana successiva. L’8 giugno infatti il Ministro della Difesa Fabbri ed il Sottosegretario agli Esteri Giacobozzo informarono il Senato sui recenti sviluppi del conflitto in Bosnia-Erzegovina. Mentre in seguito ai tragici eventi della settimana precedente l’Italia decise di intensificare il proprio controllo sull’Adriatico, sulla situazione bosniaca Fabbri riferiva che il governo avrebbe mantenuto i punti di riferimento delle Nazioni Unite, UNHCR e UNPROFOR. Non sfuggiva al Ministro la difficoltà di proteggere le aree indicate dalla Risoluzione 836, anche con il supporto aereo, e la necessità di dare una attuazione credibile a tale progetto di rafforzare le forze internazionali sul terreno sia numericamente sia come libertà d’azione. Dato che invocare queste necessità senza essere disponibili ad assumersi le

---

<sup>196</sup> S/RES/824 (1993)

<sup>197</sup> Marzo Magno A., *La guerra dei 10 anni*, Milano, Il Saggiatore, 2011, p.190.

<sup>198</sup> Fabio Moreni, Bruno Puletti e Sergio Lana.

<sup>199</sup> A circa 300 metri dall’inizio delle acque territoriali serbo-montenegrine.

<sup>200</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 3 giugno 1993.

conseguenze avrebbe minato la credibilità stessa del Paese, l'Italia si offriva di partecipare alla missione UNPROFOR da cui era stata inizialmente esclusa a causa della decisione delle Nazioni Unite di non coinvolgere forze degli Stati confinanti o direttamente interessati. Da un punto di vista diplomatico la reazione italiana era stata immediata, il Ministro Andreatta aveva richiesto, e ottenuto, la totale collaborazione del suo omologo bosniaco e il Segretario Generale del Ministero, l'Amb. Bottai, aveva convocato alla Farnesina l'inviato speciale del governo bosniaco. L'Italia si era inoltre attivata per convincere le Nazioni Unite ad aumentare il numero ed ampliare il mandato delle forze UNPROFOR. Infine l'incaricato d'affari italiano a Belgrado, la Consigliere Mirachian, era stata ricevuta dal Ministro degli Esteri jugoslavo Matić, ottenendo l'immediato rilascio degli altri membri dell'equipaggio del peschereccio italiano ed il riconoscimento di un indennizzo<sup>201</sup>.

Dal punto di vista della evoluzione della situazione in Bosnia-Erzegovina, non si registravano variazioni notevoli rispetto a quanto comunicato dal governo alle Commissioni riunite di Esteri e Difesa nelle sedute del 13 e del 26 maggio precedenti<sup>202</sup>. Nella prima di queste era stato lo stesso Ministro Andreatta a sciogliere alcuni nodi della posizione italiana<sup>203</sup>. La possibilità di un intervento si faceva sempre più realistica, ma il capo della diplomazia italiana analizzò il rapporto che avrebbe dovuto esistere tra le Nazioni Unite e la NATO. Andreatta riteneva la possibilità di una "*partition*" della Bosnia-Erzegovina tra croati e serbi una soluzione che, per quanto invitante, avrebbe tradito i principi fondanti dell'equilibrio europeo. Anche sul Piano Vance-Owen si esprimeva in termini scettici, esprimendo dubbi sulla possibilità di realizzare sul terreno l'assegnazione dei territori individuati nel Piano. Nei colloqui con Christopher tenuti a Roma si erano affrontate le varie possibilità di azione, dall'intervento militare alla revoca dell'embargo voluta da Sarajevo. L'ipotesi di bombardamenti selettivi era stata ritardata dalle aperture diplomatiche di Milošević<sup>204</sup>.

Il Ministro della Difesa nella stessa occasione riepilogava i fronti dell'impegno delle Forze Armate italiane, che partecipavano all'embargo iniziato il 16 luglio 1992<sup>205</sup>, all'operazione umanitaria UNHCR concedendo le basi di Falconara e Brindisi<sup>206</sup> e all'operazione *Deny*

---

<sup>201</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 8 giugno 1993.

<sup>202</sup> Si decise di mettere in calendario la prima di queste sedute per accelerare i tempi della discussione, visto l'aggravarsi degli eventi che coinvolgevano sempre di più l'Italia.

<sup>203</sup> Greco E., "L'Italia e la crisi balcanica". In IAI, *L'Italia nella politica internazionale*. Anno XXI, 1994, p.114.

<sup>204</sup> Senato della Repubblica Commissione riunite Esteri e Difesa 13 maggio 1993.

<sup>205</sup> L'Italia partecipava con tre unità navali, diversi velivoli aerei ispezionando 842 unità navali, 151 delle quali dirottate sul porto di Bari per ulteriori ispezioni da parte della Guardia Costiera.

<sup>206</sup> Funzionali in particolare all'attivazione del ponte aereo su Sarajevo e Dubrovnik, ma che avevano avuto un ruolo anche nella missione del settembre 1992 in cui era stato abbattuto un aereo serbo.

*Flight* sul divieto di sorvolo della Bosnia-Erzegovina<sup>207</sup>. Successivamente Fabbri si soffermava sulle possibili implicazioni dell'attuazione del Piano Vance-Owen e sulla credibilità delle minacce serbe, rilevando che il sistema militare serbo non possedeva le capacità missilistiche adeguate per minacciare direttamente il territorio italiano. Le relazioni dei due ministri trovavano un generale apprezzamento tra i membri delle Commissioni, che ritenevano positiva la linea di grande prudenza del governo in merito alla possibilità dell'uso dello strumento militare, come emerso anche dall'incontro di Roma, come affermato da Migone<sup>208</sup>.

Andreatta confermava comunque il sostegno italiano al Piano Vance-Owen, sostenuto dai partner europei, dagli Stati Uniti (incontro con Christopher) e dalla Russia come affermato dal ministro degli esteri russo Kozyrev in visita a Roma. Si guardava con speranza alla scelta di Milošević di prendere le distanze dalla decisione di Karadžić di indire un referendum, sperando che la pressione internazionale, sommata a quella di Belgrado, avrebbe costretto il governo di Pale ad accettare il Piano senza che fosse necessario mettere in atto la minaccia militare, che comunque veniva preparata<sup>209</sup>.

Il fallimento del Piano Vance-Owen e l'evoluzione della situazione bellica, che appariva soprattutto agli americani ormai una palude in cui tutti combattevano contro tutti una guerra senza quartiere, spinsero la comunità ad un atteggiamento schizofrenico. Con la Risoluzione 836<sup>210</sup> il Consiglio di Sicurezza autorizzò i caschi blu ad utilizzare le armi per la propria difesa e permise alla NATO di intervenire con bombardamenti mirati nel caso in cui i caschi blu si fossero trovati in pericolo. Anche questa Risoluzione, tuttavia, sembrava più finalizzata alla protezione dei militari della comunità internazionale sul campo che ad una soluzione del conflitto, ed infatti manteneva sulla possibilità di un intervento internazionale un atteggiamento molto ambiguo. Tale atteggiamento dava l'impressione alle parti in guerra che la possibilità di un intervento fosse remota, e di fatti sia i croati che i serbi proseguirono nella loro azione militare e di pulizia etnica. La creazione delle zone protette inoltre aveva, paradossalmente, favorito i croati ed i serbi confinando i musulmani in aree definite concentrandoli, creando di fatto una serie di ghetti sotto la costante minaccia di un'offensiva nemica. Una volta testata la scarsa credibilità delle minacce occidentali, Milošević poté

---

<sup>207</sup> Erano interessate 9 basi italiane: Aviano, Brindisi, Cervia, Ghedi, Gioia del Colle, Istrana, Sigonella, Trapani e Villafranca, presso queste basi erano stati collocati 75 velivoli NATO (Francia, Olanda, Turchia, Stati Uniti e Gran Bretagna). Altri 110 velivoli erano collocati sulle portaerei americane, britanniche e francesi. Il comando è esercitato dal Comando NATO della V ATAF di Vicenza, retto da un generale dell'aeronautica militare italiana.

<sup>208</sup> Senato della Repubblica, Commissioni riunite Esteri e Difesa 13 maggio 1993.

<sup>209</sup> Senato della Repubblica, Commissione riunite Esteri e Difesa, 26 maggio 1993.

<sup>210</sup> S/RES/836 (1993)

concentrarsi sull'elaborazione di una nuova strategia. Per isolare i contendenti interni, tra i quali spiccava Vuk Drašković, procedette ad una ulteriore svolta autoritaria che sfociò in nuove purghe, repressioni ed omicidi. Per tenere invece sotto controllo Karadžić e per consolidare il controllo serbo sulla Bosnia-Erzegovina, Milošević avviò un negoziato con Tuđman, con il quale pensava di giungere ad un esito positivo del conflitto convincendo la Croazia a collaborare con la Serbia in cambio della cessione della Krajina. La mossa spregiudicata di Milošević e Tuđman venne formalizzata il 16 giugno quando a Ginevra il leader croato propose la divisione della Bosnia-Erzegovina in tre entità statali indipendenti: la Repubblica Serba, la Herceg-Bosnia e la Repubblica musulmana<sup>211</sup>.

Intanto il Parlamento italiano, dopo il parere positivo della Commissione Esteri<sup>212</sup>, approvava prima alla Camera<sup>213</sup> e poi al Senato<sup>214</sup> la conversione in legge del Decreto con cui l'Italia aveva iniziato a partecipare all'embargo il 15 maggio 1993.

Secondo un calcolo estremamente realista, la proposta di Milošević e Tuđman soddisfaceva le aspettative non solo di Francia e Gran Bretagna, ma anche di Mosca e Washington, che dettero il loro via libera. Le speranze serbe e croate si dovettero però scontrare con l'assoluta contrarietà di Izetbegović e dei musulmani ad accettare una soluzione che li vedeva ridotti ad un piccolo Stato accerchiato da nemici. Le proteste di Izetbegović ebbero forte eco, anche grazie al fatto che le forze musulmane stavano riuscendo a difendersi dagli attacchi congiunti delle forze serbe e croate. Gli Stati Uniti, in cui tornava a prevalere un atteggiamento più idealista, fecero quindi marcia indietro e in occasione del G7 di Tokyo sostennero che non avrebbero accettato una soluzione del conflitto imposta senza il consenso dei musulmani attraverso il mero uso della forza. Tale passo indietro fu influenzato anche dalla durezza con cui molti Paesi islamici avevano reagito all'accordo Tuđman-Milošević. Benché poi le Nazioni Unite si fossero dette contrarie, alla Conferenza dell'Organizzazione Islamica tenutasi a Islamabad il 12 luglio 1993 molti dei partecipanti, tra cui Pakistan, Bangladesh, Marocco, Algeria, Malesia, Indonesia e Turchia, si erano offerti per inviare in Bosnia-Erzegovina 18.000 militari per soccorrere i musulmani di Izetbegović. L'Iran aveva già fatto un'offerta simile a Boutros-Ghali in precedenza<sup>215</sup>.

La Conferenza per la ex-Jugoslavia tornò a riunirsi nel luglio successivo, presieduta da Owen e dal norvegese Jens Stoltenberg, il quale aveva sostituito Cyrus Vance che si era dimesso in

---

<sup>211</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p. 297.

<sup>212</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 15 giugno 1993.

<sup>213</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 7 luglio 1993.

<sup>214</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 16 luglio 1993.

<sup>215</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.302.

contrasto con le linee d'azione del Dipartimento di Stato americano. La nuova strategia prevedeva una Bosnia-Erzegovina sovrana, ma di fatto smembrata. Con tale artificio diplomatico si riuscì a far dialogare le tre parti. La reazione di Izetbegović fu però profondamente contraria al nuovo Piano, che di fatto premiava gli aggressori<sup>216</sup>. Tuttavia, mentre le trattative erano in corso, le forze serbe e quelle croate, di concerto, ripresero l'offensiva nel tentativo di accaparrarsi il maggior territorio possibile ai danni dei musulmani mentre i serbi riuscirono a sconfiggere le ultime postazioni di resistenti musulmani che avevano fino a quel momento impedito il totale accerchiamento di Sarajevo. Questa evoluzione convinse Izetbegović ad abbandonare le trattative in corso a Ginevra e Clinton a prendere nuovamente in considerazione la possibilità di intervenire militarmente sfruttando la libertà di azione che le precedenti Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza avevano conferito alle forze NATO.

Contrariamente a quanto sperato dai numerosi pacifisti recatisi a manifestare direttamente in Croazia<sup>217</sup>, l'agosto 1993 vide nuovamente intensificarsi i combattimenti in cui i musulmani continuavano a trovarsi in forte difficoltà. La situazione ormai disperata di Sarajevo e delle forze musulmane convinsero Izetbegović a sedersi nuovamente al tavolo delle trattative, motivato questa volta dalla consapevolezza che un intervento diretto americano fosse ancora lontano, ma nessuna delle sue richieste venne accettata dai serbi e dai croati, segnando così il fallimento del Piano Owen-Stoltenberg. Tali sviluppi vennero registrati dal Ministro degli Esteri Andreatta, che riferì alle Commissioni riunite di Esteri e Difesa il 2 settembre 1993<sup>218</sup>.

Un nuovo tentativo sulla base dello stesso Piano venne effettuato il 20 settembre 1993, quando Izetbegović, Karadžić e Boban si incontrarono a bordo dell'incrociatore britannico *Invincible*. Nonostante alcune delle richieste di Izetbegović venissero questa volta accolte (anche se rimanevano non chiariti aspetti della tutela delle minoranze e dell'accesso al mare), i musulmani di fronte alla scelta se accettare una pace durissima o continuare a lottare, forti anche di una significativa riscossa delle proprie forze armate, decisero di rifiutare l'accordo<sup>219</sup>.

Le trattative ripresero a dicembre, quando la Serbia e la Croazia proposero alla Conferenza un nuovo piano di spartizione della Bosnia-Erzegovina con il quale si assegnava ai musulmani una porzione di territorio maggiore rispetto alla proposta precedente: la proposta di Milošević e Tuđman tuttavia venne ancora una volta rifiutata da Izetbegović. Nell'autunno quindi i

---

<sup>216</sup> Malcolm N., *Storia della Bosnia dalle origini ai giorni nostri*, Milano, Bompiani, 2000, p.328.

<sup>217</sup> Fu organizzata una marcia Spalato- Sarajevo che chiedeva pace subito, partecipata da numerosi italiani.

<sup>218</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 2 settembre 1993.

<sup>219</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 - 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.316.

combattimenti sul terreno si intensificarono soprattutto nella Bosnia centrale e a Mostar, dove i croati distrussero anche il Ponte Vecchio<sup>220</sup>. Gli eventi di Mostar spinsero il Ministro Andreatta a riferire in Commissione Esteri il 3 febbraio 1994<sup>221</sup>.

Vedendo minacciato il ruolo e la stessa credibilità degli Stati Uniti, nell'autunno 1993 Clinton decise di dare una svolta all'azione americana nei Balcani. Fino a quel momento aveva prevalso negli Stati Uniti l'impostazione secondo cui intervenire in Bosnia-Erzegovina sarebbe stato troppo rischioso politicamente e militarmente, finendo così per sposare la teoria francese e britannica secondo cui quella in corso in ex-Jugoslavia era una guerra civile in cui qualsiasi intervento esterno sarebbe stato destinato al fallimento. Le pressioni dell'opinione pubblica e di settori politici e diplomatici americani convinsero però Clinton che la crisi bosniaca stesse minando le basi del prestigio e della credibilità internazionale degli Stati Uniti. Di questa opinione erano, fra gli altri, l'Ambasciatore Zimmermann, che adesso gestiva le operazioni umanitarie nella regione e Madeleine Albright. L'amministrazione americana decise quindi di tenere un atteggiamento più intrusivo nelle vicende balcaniche, aumentando le pressioni sugli alleati europei ed inviando a Zagabria Peter W. Galbraith, il quale denunciò subito le violenze serbe e affermò che gli Stati Uniti non avrebbero accettato modifiche dei confini ottenute con la forza<sup>222</sup>.

Sotto la spinta americana ripresero anche i contatti tra le parti in conflitto, condotti soprattutto attraverso un lavoro diplomatico segreto. Gli incontri diretti dagli Stati Uniti in questa fase erano soprattutto indirizzati a ricucire i rapporti tra Izetbegović e Tuđman, la cui politica spregiudicata aveva causato sdegno in occidente, ma il cui apporto militare e politico era necessario per ribaltare le sorti del conflitto. Mentre il ruolo delle Nazioni Unite e della missione UNPROFOR era indebolito da una serie di accuse e scontri interni, Clinton profitò del summit della NATO programmato per il 10 gennaio 1994 a Bruxelles<sup>223</sup> per testare le intenzioni degli alleati europei, i quali rimanevano però fermi su una posizione molto prudente, e quindi favorevole alla Serbia.

Intanto in Senato il 13 gennaio 1994, dopo "otto mesi di progressi economici e politici", Ciampi annunciava in Parlamento le proprie dimissioni, ottenendo una gratitudine pressoché trasversale in virtù degli obiettivi raggiunti<sup>224</sup>. Come promesso dall'inizio del proprio mandato Ciampi, ritenendo compiuto il proprio programma di governo, rassegnò le dimissioni

---

<sup>220</sup> Il ponte vecchio di Mostar (Stari Most) era uno dei principali simboli artistici della città.

<sup>221</sup> Camera dei Deputati, Commissione, 3 febbraio 1994.

<sup>222</sup> Zimmermann W., *Origins of a catastrophe*, New York, Times Book, 1996.

<sup>223</sup> L'obiettivo principale del Summit era di lanciare il progetto della *Partnership for Peace*.

<sup>224</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 13 gennaio 1994.

a Scalfaro che fissò la data della successiva tornata elettorale per il 27-28 marzo 1994<sup>225</sup>. Il governo Ciampi rimase in carica quindi per più di due mesi a gestire l'ordinaria amministrazione.

In questo primo biennio di guerra in Bosnia-Erzegovina l'azione internazionale italiana aveva sofferto la mancanza di stabilità politica interna e la necessità di dare priorità ad altri temi dell'agenda politica, soprattutto quelli relativi alla situazione politica interna ed alla crisi economica<sup>226</sup>. La politica estera italiana non poteva non risentire della fase di sbandamento politico interno e ne era risultata un'azione internazionale a volte assente e ambigua<sup>227</sup>. Le insicurezze di questa fase della politica estera italiana non furono però mai tali da mettere in discussione gli essenziali punti di riferimento internazionali: gli Stati Uniti, la NATO e l'Unione Europea. Nel caso balcanico la posizione generale dell'Italia era fondamentale dettata dalla convinzione che fosse necessario evitare un intervento militare in Bosnia-Erzegovina, e che quindi fosse necessario trovare un accordo con tutte le parti in causa, coinvolgendo quindi la Serbia<sup>228</sup>. Su tali considerazioni pesava l'eredità del rapporto storico con Belgrado, che tuttavia era messo in discussione<sup>229</sup>, e la volontà di mantenere un atteggiamento prudente verso una realtà complessa e difficile<sup>230</sup>. Le ambiguità dovute all'instabilità interna vennero in certi casi superate da azioni autonome della diplomazia italiana, ma mancò in questo periodo una salda e continua guida politica che potesse orientare con risolutezza e autorevolezza l'azione italiana verso i Balcani occidentali.

Intanto le atrocità belliche continuavano nel febbraio 1994, raggiungendo il loro apice il sabato 5 febbraio con l'eccidio di Markale, a Sarajevo, in cui persero la vita 68 persone e 197 vennero ferite<sup>231</sup>. Le evoluzioni del conflitto offrivano una sponda agli Stati Uniti, che riuscirono a convincere gli alleati della NATO a lanciare un ultimatum rivolto a tutte le forze in campo finalizzato alla smilitarizzazione di Sarajevo e dei dintorni<sup>232</sup>. L'elemento di novità nell'ultimatum era che, per la prima volta, la NATO minacciava che in caso di rifiuto avrebbe proceduto a bombardare le postazioni di armi pesanti collocate intorno a Sarajevo<sup>233</sup>.

---

<sup>225</sup> Vedi Infra

<sup>226</sup> Intervista Pres. Amato.

<sup>227</sup> Intervista Amb. Vento.

<sup>228</sup> Intervista Amb. Aragona.

<sup>229</sup> Intervista Amb. Bascone.

<sup>230</sup> Intervista Amb. Sessa.

<sup>231</sup> L'eccidio fu causato dal lancio di granate di mortaio. Le responsabilità non furono mai accertate. Le armi utilizzate facevano pensare ai serbi, Karadžić però accusò immediatamente Izetbegović di essere il regista del massacro, finalizzato a spingere l'opinione pubblica e la comunità internazionale ad intervenire.

<sup>232</sup> Rogel C., *The breakup of Yugoslavia and its aftermath*, Westport, Greenwood Press, 2004, p.33.

<sup>233</sup> Marzo Magno A., *La guerra dei 10 anni*, Milano, Il Saggiatore, 2011, pp.200-201.

Intanto anche la strategia diplomatica statunitense, forte della durezza della posizione NATO, cominciò a dare i suoi frutti. Gli Stati Uniti posero infatti Tuđman di fronte alla scelta se subire un embargo da parte della comunità internazionale, o se accettare di rinunciare al piano di spartizione della Bosnia-Erzegovina concluso con Milošević e appoggiare il piano americano di creazione di una federazione croato-musulmana. La proposta americana prevedeva inoltre, in caso di accoglimento da parte croata, l'erogazione di un prestito e l'appoggio alle rivendicazioni croate sulla Krajina. Il 21 febbraio 1994 Tuđman accettò la proposta statunitense, sostituì Mate Boban<sup>234</sup> con Krešimir Zubak alla guida dell'Herceg-Bosnia, e accettò di concordare il cessate il fuoco con i musulmani<sup>235</sup>.

Parallelamente, per esercitare pressione sulla Serbia, gli Stati Uniti decisero di procedere con il riconoscimento diplomatico della Macedonia<sup>236</sup> e di concentrare forze aeree nella basi europee della NATO contestualmente al trasferimento nell'Adriatico tre portaerei<sup>237</sup>. Nonostante ciò, il rifiuto di Karadžić all'ultimatum rimase fermo; sostenuto in questo dalla Russia, che voleva evitare che la soluzione della crisi balcanica avvenisse senza il coinvolgimento di Mosca. Proprio l'appoggio russo permise alle forze di Mladić di ritirarsi senza che vi fossero ripercussioni politiche disastrose. Il 20 febbraio, giorno della scadenza dell'ultimatum, i serbi ritirarono le proprie armi pesanti da Sarajevo di oltre 20 km, come chiesto nell'ultimatum (utilizzandole in altre località), ma poterono contare sull'arrivo di qualche centinaia di militari russi, giunti per sovrintendere alla consegna delle armi pesanti, ma spudoratamente schierati con i serbi. La consegna delle armi pesanti dei musulmani invece, come previsto nell'ultimatum, venne controllata dalle forze UNPROFOR. L'esito dell'operazione, che paradossalmente sfavoriva ancora una volta il governo di Izetbegović, permise però di concordare una tregua su Sarajevo che, dopo quasi due anni di assedio che aveva causato un dramma umanitario, poteva finalmente ricevere assistenza. Le operazioni militari serbe tuttavia non si arrestarono del tutto, e proseguirono nella Bosnia orientale.

Questa volta i serbi non avrebbero potuto continuare a condurre la guerra al sicuro, per la prima volta la NATO decise di passare all'azione. La *no fly zone* stabilita con la Risoluzione 816 permetteva alle forze NATO di intervenire con qualsiasi mezzo in caso di violazioni; fino a quel momento però, nonostante le violazioni fossero quotidiane, gli aerei NATO si erano limitati ad azioni ricognitive o dimostrative (soprattutto voli a bassa quota sopra Sarajevo). Il 28 febbraio 1994, per dare prova che la situazione era mutata, due F-16 della NATO si

---

<sup>234</sup> Che venne trasferito alla società petrolifera croata INA.

<sup>235</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001.

<sup>236</sup> Che la Comunità Europea aveva accordato nell'ottobre dell'anno precedente.

<sup>237</sup> Saratoga, Foch, Ark Royal.

alzarono in volo e abbatterono quattro aerei serbi Galeb di ritorno dal bombardamento di strutture croate. Per la prima volta la NATO dimostrava la volontà di mettere in atto le decisioni prese dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e di mostrare ai serbi che la fase in cui la comunità internazionale rimaneva assente era finita<sup>238</sup>.

L'intervento militare della NATO dette la spinta definitiva a Tuđman per sciogliere gli ultimi dubbi e concludere l'accordo voluto dagli americani, in cui si prevedeva una federazione bosniaca in cui il governo centrale di Sarajevo avrebbe avuto poteri solo nel campo della difesa e della politica estera, mentre ai cantoni interni sarebbero spettate tutte le altre responsabilità di governo<sup>239</sup>. La prospettiva della creazione di una federazione croato-musulmana permetteva a Izetbegović di poter fronteggiare anche militarmente i serbi. Dopo poche settimane di trattative infatti gli Stati Uniti con il Generale Galvin<sup>240</sup>, riuscirono a far concludere ai vertici militari croati e musulmani un accordo di collaborazione. Tale decisione politica si concretizzò nella creazione di un esercito "misto" croato-musulmano, al quale gli Stati Uniti fornirono consiglieri militari, equipaggiamento e forniture di materiale bellico (escluso dai termini dell'embargo, come sistemi di comunicazione). Il successo delle trattative tra croati e musulmani, condotte a Vienna, venne presentato con grande risalto mediatico il 18 marzo a Washington, con una cerimonia a cui parteciparono anche gli stessi Tuđman e Izetbegović, oltre al Presidente Clinton. L'accordo di Washington rappresentò un grande successo per la strategia americana, con la creazione di una federazione croata-musulmana infatti si creavano i presupposti per una sistemazione della regione senza lo smembramento della Bosnia-Erzegovina, si isolava la Serbia e si creavano i presupposti per ribaltare anche gli equilibri militari, che vedevano ancora circa il 70% del territorio bosniaco sotto controllo dei serbi<sup>241</sup>.

### **II.III La XII Legislatura: il bipolarismo e la vittoria della destra**

#### *Il nuovo sistema politico: il centro e la sinistra*

Dopo aver approvato la nuova Legge elettorale come disegnata dai referendum del 1993 e aver completato la Legge finanziaria, il governo Ciampi poté considerare completa la missione affidatagli dal Presidente della Repubblica Scalfaro. I partiti presenti in Parlamento e

---

<sup>238</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p. 367.

<sup>239</sup> Tanner M., *Croatia. A Nation Forged in War*, London, Yale University Press, 2010, p.293.

<sup>240</sup> Consigliere speciale del Presidente Clinton per gli affari militari.

<sup>241</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.371.

nella maggioranza, a causa degli scandali giudiziari e della progressiva disgregazione del sistema partitico, non avevano più una reale corrispondenza con la base elettorale. Per entrambe queste ragioni il 13 gennaio 1994 Ciampi dette le proprie dimissioni mettendo di fatto fine, in anticipo rispetto alla scadenza naturale, alla XI Legislatura. Il Quirinale fissò una nuova consultazione elettorale per il 27 ed il 28 marzo 1994.

La nuova legge elettorale, il “Mattarellum<sup>242</sup>”, raccoglieva le istanze di riforma espresse con i referendum del 1991 e del 1993, tentando di creare in Italia un sistema bipolare. La Legge elettorale prevedeva infatti un sistema elettorale misto, in cui il 75% dei seggi sarebbe stato ripartito in senso maggioritario, mentre il rimanente 25% dei seggi avrebbe continuato ad essere calcolato su base proporzionale, anche se con uno sbarramento elettorale del 4%. Il Mattarellum costringeva quindi le nuove forze politiche a competere secondo una logica di coalizioni, non più di singoli partiti.

Alla fine del 1993 le forze politiche che apparivano più in grado di raccogliere il consenso degli italiani sulla base di un progetto di governo credibile sembravano essere le forze della sinistra e lo schieramento centrista di Segni, reduce dai successi ottenuti in qualità di promotore dei referendum. Segni, con il movimento di Alleanza Democratica, aveva saputo sfruttare la fase di Tangentopoli per avanzare una proposta centrista, ma di rinnovamento rispetto alle logiche democristiane. Era però soprattutto la larga popolarità di cui il principale leader del movimento godeva in questa fase a far presagire ad un buon risultato elettorale: secondo molti sondaggi Segni era infatti considerato dagli italiani il politico più credibile e affidabile. Questa popolarità lo convinse a rifiutare le avances arrivate sia da sinistra, sia da destra, nel tentativo di formare autonomamente un polo moderato e democratico. Segni non inseguiva l’idea di una forza centrista, in quanto convinto sostenitore della nascita di un sistema bipolare, ma coltivava il progetto di una forza riformatrice in grado di dialogare con la sinistra. Nonostante ciò, le incolmabili distanze politiche con Rifondazione Comunista e con la parte più massimalista dello schieramento progressista lo indussero ad andare avanti da solo. Segni costituì infatti un proprio raggruppamento, chiamato Patto per l’Italia, nel quale confluirono, oltre al Patto Segni, una parte del Partito Repubblicano, il PPI, ed alcuni esponenti autonomi di primo piano come l’ex presidente del Consiglio Amato e ed il più volte ministro liberale Valerio Zanone. Da un punto di vista elettorale quindi il Patto per l’Italia si basava, oltre che sul consenso personale di Segni, sui voti che il PPI di Martinazzoli avrebbe portato al raggruppamento<sup>243</sup>. Sotto molti punti di vista il PPI di Martinazzoli poteva essere

---

<sup>242</sup> Dal nome del relatore, il democristiano Sergio Mattarella.

<sup>243</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.215.

visto come il vero erede della Democrazia Cristiana intera, e non solo della sua corrente della sinistra democristiana<sup>244</sup>.

Mentre l'area politica nata dalla fine della Democrazia Cristiana viveva un periodo di divisioni ed era in cerca di una nuova collocazione politica, la sinistra italiana sembra essere avvantaggiata dal fatto di avere anticipato i tempi della propria ridefinizione. A differenza delle altre forze politiche infatti il Partito Comunista Italiano, proprio perché più profondamente degli altri legato agli eventi in corso in Europa orientale ed in Russia, aveva già in precedenza vissuto una fase costituente che aveva portato alla nascita del PDS e di Rifondazione Comunista<sup>245</sup>. Sotto questo punto di vista quindi il PDS aveva ragione di credersi pronto ad affrontare una nuova stagione politica, ma questa non era la sola ragione che induceva i vertici della sinistra ad essere convinti di un prossimo successo elettorale.

Il PDS e, in misura minore, Rifondazione Comunista, erano rimasti gli unici partiti che potevano ancora vantare una organizzazione ed un radicamento territoriale solidi. A differenza di DC e PSI infatti, il PDS aveva mantenuto anche in seguito all'estinzione dell'ideologia comunista, la forma di un partito strutturato sia a livello di partecipazione, sia a livello geografico. Il PDS poteva vantare un apparato esteso di funzionari e quadri, in grado di conservare e mobilitare il consenso elettorale in modo "professionale". L'eredità di un partito "pesante" come quello comunista era un prezioso bacino di consenso che nessun altro partito del nascente spettro elettorale poteva vantare: al momento della sua nascita il PDS aveva circa un milione di iscritti<sup>246</sup>. Nonostante la riduzione delle dimensioni di questo apparato, nel 1994 il PDS poteva ancora contare su 640 funzionari politici<sup>247</sup>.

Da un punto di vista elettorale inoltre il PDS sembrava aver superato la fase di difficoltà incontrata al momento delle elezioni politiche del 1992, quando si era attestato al 16,1%. In quel momento aveva sofferto le ripercussioni dei fatti in corso nel resto d'Europa, e il partito stesso stava vivendo la sua fase di faticosa transizione. Tuttavia, dopo le elezioni del 1992, il PDS aveva dimostrato di essere in forte ripresa: prima schierandosi a favore dei referendum, poi in occasione delle elezioni amministrative tenutesi nel 1993. Le elezioni amministrative del 1993, le prime tenute con un nuovo sistema elettorale, avevano infatti visto trionfare il PDS e le coalizioni di cui era parte praticamente in tutte le maggiori città italiane, tra le quali Venezia, Trieste, Napoli e Roma. In quella occasione inoltre le coalizioni di sinistra avevano

---

<sup>244</sup> Giovagnoli A., *Il partito italiano. La Democrazia Cristiana dal 1942 al 1994*, Bari, Laterza, 1996, p.281.

<sup>245</sup> Vedi *Infra*.

<sup>246</sup> Bellucci P. – Maraffi M. – Segatti P., *PCI, PDS, DS. La trasformazione dell'identità politica della sinistra di governo*, Roma, Donzelli Editore, 2000, pp.68-77.

<sup>247</sup> Baccetti C., *Il PDS. Verso un nuovo modello di partito?* Bologna, Il Mulino, 1997, p.81.

saputo coinvolgere e rappresentare anche settori della società civile che avevano partecipato alle proteste contro Tangentopoli. Questo tipo di approccio da parte del principale partito della sinistra aveva permesso di individuare in occasione delle elezioni amministrative prestigiose personalità non provenienti dal mondo della politica secondo una strategia che riuscì a coinvolgere per esempio Massimo Cacciari, che divenne sindaco di Venezia, o Riccardo Illy, eletto sindaco di Trieste<sup>248</sup>.

Il PDS quindi era riuscito in quella occasione a rappresentare meglio delle altre forze politiche l'esigenza di rinnovamento che era radicata nel Paese; la speranza di Botteghe Oscure era quindi fondata sulla possibilità di affermarsi come forza nuova, non compromessa con il sistema crollato nella precedente Legislatura, ma sufficientemente strutturata per candidarsi al ruolo di principale forza del Paese. A questa immagine giovavano sia la scelta di essere usciti dal governo Ciampi al momento del voto sull'autorizzazione a procedere contro Craxi, sia il fatto di rappresentare, quasi per definizione dopo decenni di esclusione dall'area di governo, un forte segno di discontinuità col passato.

Protagonista dell'azione politica di questa fase del PDS è indiscutibilmente Achille Occhetto; il suo sistema di governo sul partito sembra guardare ad un percorso di accentuazione della leadership. La scarsa attenzione del Segretario per i problemi interni, relativi soprattutto alla riorganizzazione dell'apparato ed alla definizione di una nuova "forma" del partito finì però per indebolire la capacità di Occhetto di mantenere il controllo delle componenti interne<sup>249</sup>. Interprete naturale del malessere diffuso nel gruppo dirigente del PDS era il numero due del partito e Capogruppo alla Camera dei Deputati Massimo D'Alema<sup>250</sup>. Intorno a D'Alema si riunì un gruppo di dirigenti nazionali e locali che, anche se di orientamenti politici spesso diversi, aveva condiviso con D'Alema gli anni della FGCI e formava adesso la nuova generazione dirigente del partito<sup>251</sup>, che accusava Occhetto di voler destrutturare il partito<sup>252</sup>.

Fu quindi il PDS di Occhetto a porsi alla guida della coalizione della sinistra italiana. Il 1 febbraio 1994 dette vita ad una coalizione elettorale denominata Alleanza dei Progressisti, che

---

<sup>248</sup> Vedi *Infra*.

<sup>249</sup> Occhetto A., *Il sentimento e la ragione*, Milano, Rizzoli, 1994, p.155.

<sup>250</sup> Massimo D'Alema, figlio del partigiano e Deputato del PCI Giuseppe D'Alema, nel 1975 era divenuto Segretario della FGCI. Già Direttore de L'Unità, venne eletto Deputato per la prima volta nel 1987 e mantenne tale ruolo fino alla fine della XVI Legislatura. Nel 1990 divenne Coordinatore della Segreteria del partito e nel 1994 ne divenne Segretario (PDS). Nel 1997 venne eletto Presidente della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. Dal 1998 al 2000 fu Presidente del Consiglio dei Ministri. Nel 2000 divenne Presidente dei DS e tre anni dopo viene eletto Vice Presidente dell'Internazionale Socialista. Dal 2006 al 2008 è Ministro degli Esteri e Vice Presidente del Consiglio.

<sup>251</sup> Facevano parte di questo gruppo, ad esempio, Umberto Minopoli, Claudio Velardi, Ferdinando Adornato, Giovanni Lolli, Goffredo Bettini, Marco Fumagalli, Giulia Rodano, Livia Turco e Leonardo Domenici.

<sup>252</sup> Baccetti C., *Il PDS. Verso un nuovo modello di partito?* Bologna, Il Mulino, 1997, pp.84-87.

avrebbe riunito tutte le forze progressiste italiane, come già avvenuto con successo in molti comuni l'anno precedente. Della coalizione facevano parte, oltre al PDS, Rifondazione Comunista, i Verdi, il PSI, La Rete, i Cristiano-sociali e Alleanza Democratica. La coalizione riunita sotto il cartello dei progressisti e a sostegno della candidatura di Achille Occhetto risultava quindi piuttosto omogenea e fortemente collocata a sinistra. Tra i partecipanti, oltre ad un PSI molto indebolito dall'esodo dei suoi militanti ed elettori verso nuove formazioni, La Rete ed i Cristiano-sociali rappresentavano l'ala moderata e tesa al dialogo con il mondo cattolico, mentre Alleanza Democratica guidata da Ferdinando Adornato e Willer Bordon aveva comunque un orientamento riformista.

La campagna elettorale condotta dalla "gioiosa macchina da guerra" tuttavia non seppe trascinare ed entusiasmare l'elettorato italiano, soprattutto dal momento in cui la destra seppe riunirsi attorno ad un candidato carismatico. La coalizione di Occhetto sembrò sottovalutare l'emergere di Forza Italia e la capacità politica del suo leader, ritenendolo un principiante della politica. Molti osservatori legati alla sinistra, tra cui ad esempio il fondatore del quotidiano Repubblica Eugenio Scalfari, considerarono ad esempio la discesa in campo di Berlusconi come una fortuna per Occhetto e per la sinistra<sup>253</sup>.

La sinistra italiana sembrava sottovalutare l'importanza di raccogliere i consensi del blocco moderato, storicamente preponderante nell'elettorato italiano. A tal fine la coalizione dei Progressisti appariva eccessivamente sbilanciata verso sinistra, squilibrio che forse la conclusione di un'alleanza con Segni o con il PPI avrebbe potuto permettere di superare. I Popolari però si affacciavano alla competizione elettorale con la speranza di ottenere un successo abbastanza ampio da permettergli di mantenere una posizione centrista tra le due coalizioni, in modo da poter esercitare il ruolo di ago della bilancia degli equilibri parlamentari. Probabilmente in tale decisione incideva anche la difficile posizione di Martinazzoli, la cui prima necessità era quella di mantenere unito il PPI, ed un'alleanza con i Progressisti avrebbe quasi certamente implicato una nuova scissione a destra<sup>254</sup>. La campagna elettorale condotta da Occhetto apparve, forse anche a causa di una diffusa convinzione di ottenere una facile vittoria, piuttosto incerta e titubante. Secondo il racconto di Occhetto invece le cose andarono diversamente, il PDS era certo che la coalizione dei Progressisti non avrebbe potuto da sola ottenere la maggioranza, ma avrebbe potuto sbarrare la strada di Palazzo Chigi alle destre, in modo da tenere aperte altre opzioni. Durante la campagna

---

<sup>253</sup> Crainz G., *Autobiografia di una Repubblica. Le radici dell'Italia attuale*, Roma, Donzelli Editore, 2009, p.209.

<sup>254</sup> Occhetto A., *Il sentimento e la ragione*, Milano, Rizzoli, 1994, p.64

elettorale Occhetto, che affermava di non essere candidato a niente, si riferì più volte a Ciampi come “risorsa della nazione”, convinto che sul nome di Ciampi sarebbe stato possibile costruire un’alleanza di governo con i popolari<sup>255</sup>. La sinistra rinunciò ad usare l’arma dell’attacco personale contro Silvio Berlusconi, evitando di accusarlo per la presunta incompatibile alla carica di Presidente del Consiglio dovuta alla Legge che dal 1957 stabiliva l’impossibilità di ricoprire tale ruolo per i concessionari pubblici<sup>256</sup>. Inoltre la campagna elettorale della “gioiosa macchina da guerra” non comprese come, dopo anni di sacrifici e crisi economica, gli italiani fossero sensibili al tema di un rilancio dell’economia e di un nuovo periodo di crescita. Dal punto di vista economico infatti il programma progressista aveva un approccio realistico e cauto, fondato sulla consapevolezza che i conti pubblici ed i vincoli europei imponessero ancora sacrifici e tagli, ma rinunciando così ad offrire una speranza a parte del Paese. Inoltre, contrariamente all’approccio prudente di Occhetto, il leader di Rifondazione Comunista Fausto Bertinotti basò la propria proposta su un programma di stampo decisamente redistributivo, inserendo tra le proprie proposte l’adozione di una tassa patrimoniale e di una tassazione sui titoli di Stato che ebbe l’effetto di allontanare ulteriormente larghi settori di elettori appartenenti alla classe media o alla piccola borghesia<sup>257</sup>.

L’immagine stessa di Occhetto trasmise agli italiani un messaggio di austerità e rigore, il linguaggio del Segretario del PDS era il medesimo di quello della classe dirigente spazzata via da Tangentopoli e invece che rafforzare la sua credibilità, finì per offrire una sponda agli avversari, che ebbero facile gioco ad etichettarlo come un vecchio dirigente del partito comunista di uno dei Paesi dell’Europa orientale. I progressisti non riuscirono quindi ad interpretare l’esigenza di rinnovamento del Paese, e soprattutto della parte moderata dell’elettorato, trincerandosi spesso dietro a vecchi politicismi o reticenze, ad esempio Occhetto in campagna elettorale ripeté più volte di “non essere candidato a niente”, nel tentativo di respingere una logica di personalizzazione della politica, ma avvantaggiando così di fatto il proprio principale avversario, che fece invece della propria persona un punto di forza<sup>258</sup>. Il PDS e la coalizione dei progressisti si trovarono ben presto a doversi difendere dalle accuse di continuità con il vecchio sistema dei partiti, e di contiguità e fedeltà agli ideali

---

<sup>255</sup> Occhetto A., *La gioiosa macchina da guerra. Veleni, sogni e speranze della sinistra*, Pozzuoli, Editori Internazionali Riuniti, 2013, p.45.

<sup>256</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

<sup>257</sup> Lepre A., *Storia della prima Repubblica. L’Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, Il Mulino, 2004, p.356.

<sup>258</sup> Mammarella G., *L’Italia contemporanea (1943-2011)*, Bologna, Il Mulino, 2012, p.36.

comunisti<sup>259</sup>. Non bastarono ad Occhetto le visite presso gli istituti finanziari della City di Londra e presso i vertici militari della NATO per rassicurare gli elettori moderati<sup>260</sup>. Bastarono quindi pochi mesi di campagna elettorale a sgretolare le certezze della sinistra e del suo leader; quando il 23 marzo 1994 Berlusconi e Occhetto si scontrarono in diretta televisiva, il leader del PDS subì una dura sconfitta apparendo agli occhi degli italiani proprio come quel “vecchio” che gli italiani volevano dimenticare<sup>261</sup>.

### *Il nuovo sistema politico: la destra*

Le speranze di successo della coalizione dei progressisti erano fondate anche sulla constatazione che la scomparsa della Democrazia Cristiana apriva un vuoto nell'elettorato moderato e della destra, l'area politica tradizionalmente maggioritaria nel Paese. Nella storia repubblicana le sinistre comuniste e socialiste, anche se sommate, non avevano mai raggiunto la maggioranza assoluta dei voti.

Per tutto il 1993 la componente di centro-destra dell'elettorato era rimasta priva di un credibile referente politico; questo vuoto venne colmato dalla “discesa in campo” di Silvio Berlusconi<sup>262</sup> e dalla nascita di un nuovo soggetto politico, Forza Italia. Silvio Berlusconi aveva costruito durante gli anni '80 una impresa di grande successo, la Fininvest, un gruppo industriale composto da circa 300 aziende e che gestiva un giro di affari di oltre 22.000 Miliardi di Lire. I settori di interesse di Fininvest erano vasti, ma si concentravano soprattutto nel campo dell'informazione e della comunicazione: le 8 divisioni dell'azienda comprendevano la comunicazione, l'editoria, la grande distribuzione, le assicurazioni, i servizi finanziari, l'immobiliare, lo sport ed i servizi di gruppo. A tenere insieme l'impero di Berlusconi erano la forte cultura aziendale e il ruolo dello stesso leader, una personalità trascinate e carismatica<sup>263</sup>.

Durante gli anni '80, il periodo della costruzione dell'impero Fininvest, Berlusconi aveva coltivato rapporti con Craxi e con il Partito Socialista. Proprio Craxi era stato infatti il principale sostenitore della Legge Mammì, che aveva permesso alle reti televisive Fininvest di trasmettere i propri programmi sull'intero territorio nazionale, sancendo di fatto l'esistenza di un duopolio televisivo di Rai e Mediaset. Canale 5, Rete 4 e Italia 1 avevano di conseguenza tenuto un atteggiamento favorevole al PSI e a Craxi, soprattutto attraverso la concessione di

---

<sup>259</sup> Ignazi P., *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Bari, Laterza, 2002, p.176.

<sup>260</sup> Montanelli I.-Cervi M., *Storia d'Italia. L'Italia di Berlusconi. 1993-1995*, Milano, BUR, 1995, p.95.

<sup>261</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.214.

<sup>262</sup> Per una biografia: Montanelli I.-Cervi M., *Storia d'Italia. L'Italia di Berlusconi. 1993-1995*, Milano, BUR, 1995, pp.40-58.

<sup>263</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.207.

spazi televisivi gratuiti. Tuttavia di fronte alla tempesta di Tangentopoli nemmeno i legami tra Craxi e Berlusconi avevano potuto arginare il fenomeno mediatico della caduta dell'intero sistema politico. Nella decisione di Berlusconi di entrare in politica ebbe un impatto rilevante la volontà di tutelare il proprio "impero", rimasto privo di riferimenti politici dopo gli scandali di Tangentopoli. Era inoltre nell'agenda politica il progetto di una riforma del settore dell'informazione che avrebbe rafforzato il sistema dell'antitrust, andando inevitabilmente a colpire il gruppo Fininvest, un pericolo che andava evitato.

Probabilmente ad incidere nella decisione dell'imprenditore furono anche le pressioni finanziarie sul suo gruppo e l'inizio del coinvolgimento delle sue aziende e dello stesso Berlusconi in indagini della Magistratura. Il fratello dello stesso Berlusconi, Paolo, venne arrestato pochi giorni dopo la presentazione di Forza Italia, seguito nel giro di pochi giorni da Marcello Dell'Utri, funzionario Fininvest e stretto collaboratore di Berlusconi accusato di falso in bilancio e, poco dopo, di collusioni mafiose in seguito alle rivelazioni di alcuni pentiti di mafia<sup>264</sup>.

Berlusconi pensò di colmare il vuoto politico esistente nel centro destra e di impedire alla sinistra la vittoria delle elezioni, e a tale fine fin dal luglio 1993 rivolse ad un nuovo progetto politico le proprie risorse personali e il suo pressoché illimitato patrimonio finanziario. Allarmato dai successi elettorali della sinistra in occasione delle tornate amministrative del 1993, Berlusconi prima di impegnarsi in prima persona tentò di coinvolgere Segni nel suo progetto. La decisione di tentare l'avvicinamento al politico sardo era dettata, più che da una valutazione strettamente politica, dalla popolarità di Segni che, dopo aver rifiutato, tentò di convincere Berlusconi a non candidarsi direttamente, ma la decisione era ormai presa<sup>265</sup>. Il tentativo di avviare un rapporto con Segni fallì ben presto, soprattutto perché il leader democristiano, e con lui il segretario del PPI Martinazzoli, provenivano da un mondo politico e culturale molto lontano da quello dell'imprenditore lombardo. Segni non si riconosceva nella storia e nei progetti di Berlusconi, totalmente estraneo alla cultura cattolica liberale e la cui rapida ascesa nel mondo dell'economia aveva destato alcuni sospetti. Fallita l'ipotesi di sostenere Segni in un ruolo di secondo piano, Berlusconi decise di interpretare in prima persona il leader di un nuovo soggetto politico: principalmente attraverso l'istituto di sondaggi Diakron Berlusconi effettuò una serie di studi ed analisi finalizzati ad individuare lo spazio politico, la base elettorale e le preferenze degli italiani.

---

<sup>264</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea (1943-2011)*, Bologna, Il Mulino, 2012, p.34.

<sup>265</sup> Segni M., *La rivoluzione interrotta*, Milano, Rizzoli, 1994.

La costruzione di Forza Italia passò attraverso il coinvolgimento di esponenti della società civile interessati al progetto sparsi su tutto il territorio nazionale soprattutto per mezzo dell'associazione "Alla ricerca del buon Governo", fondata nel novembre 1993 dal politologo Giulio Urbani. Il meccanismo di reclutamento del personale di Forza Italia era estremamente semplice e diretto: qualsiasi volontario che avesse individuato almeno 10 aderenti riceveva il "kit del forzista" e veniva messo in costante contatto con gli organismi centrali del partito. Secondo alcune stime, già nel dicembre 1993 l'Associazione dei Club di Forza Italia contava più di un milione di aderenti. Il successo della nascita di Forza Italia fu figlio non solo delle capacità economiche del gruppo Fininvest, ma anche delle competenze comunicative e commerciali dei collaboratori di Berlusconi, che riuscirono a creare in poco tempo uno spirito di forte adesione. Gestito secondo logiche manageriali, Forza Italia viene considerato un "partito-azienda", figlio di Fininvest e, come essa, con un proprietario riconoscibile ed un marchio vendibile sul mercato elettorale<sup>266</sup>.

La campagna elettorale di Berlusconi e di Forza Italia venne completata da una campagna di comunicazione mediatica senza precedenti in Italia. Radio, televisioni ed editoria vennero invasi dai messaggi populistici<sup>267</sup> di Berlusconi, che seppe sfruttare in modo straordinario le potenzialità della comunicazione e della pubblicità. Berlusconi offrì di sé stesso l'immagine dell'uomo di successo che si era "fatto da solo", legato alla famiglia ed al territorio di provenienza. Il messaggio era paternalistico e i toni populistici, ma Berlusconi impersonò per molti la speranza di rilancio dell'Italia, secondo la logica per cui come aveva costruito il successo delle proprie aziende, avrebbe ottenuto quello del Paese. Secondo la retorica di Berlusconi, l'Italia era stata rovinata dalla classe politica corrotta, categoria dalla quale prendeva continuamente le distanze<sup>268</sup>. L'imprenditore milanese infatti affermò di non interessarsi di ideologie e astrazioni, ma di voler difendere i principi tradizionali dell'Italia secondo un'azione di governo di buon senso. Affiancato all'immagine rassicurante dell'imprenditore di successo e capo di famiglia, Berlusconi seppe vendere agli italiani il sogno di un nuovo miracolo economico, lanciando proclami e promesse mirabolanti: dalla creazione di un milione di posti di lavoro, al taglio delle tasse. Berlusconi interpretò il malcontento verso la classe politica uscita di scena con Tangentopoli offrendo l'immagine di un partito e di un leader veramente nuovo alla politica e sinceramente interessato alle sorti del proprio Paese. Abbinando a questo toni miracolistici seppe non solo raccogliere gran parte

---

<sup>266</sup> Poli E., *Forza Italia. Strutture, leadership e radicamento territoriale*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp.25-43.

<sup>267</sup> Sul populismo si veda: Tarchi M., *Italia populista: dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, Il Mulino, 2015.

<sup>268</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.208.

dell'elettorato moderato orfano della DC, ma anche sfondare in modo trasversale negli strati di popolazione più sensibili ad un messaggio populista<sup>269</sup>.

Grande parte del mondo politico italiano sottovalutò l'effetto della discesa in campo di Berlusconi e della nascita di Forza Italia. Il centro e la sinistra erano infatti convinti che questo tipo di organizzazione e di messaggio non potessero sfondare nell'elettorato italiano e liquidarono Berlusconi come poco più di un arrampicatore sociale che, seppur dopo aver costruito una fortuna immensa, rimaneva un piccolo borghese privo di formazione e cultura politica. In realtà la costruzione politica di Berlusconi era fondata su un progetto strategico ben strutturato, che avrebbe saputo sfruttare al massimo il nuovo impianto del sistema politico italiano. Berlusconi comprese che, spingendo la legge elettorale verso un sistema bipolare, nello spettro politico italiano mancava una forza di destra capace di contrapporsi alla coalizione dei progressisti. Berlusconi riuscì a riunire sotto lo stesso tetto tutti coloro i quali, nonostante la storia dell'Unione Sovietica fosse finita da circa due anni, continuavano a temere l'avvento al potere della sinistra<sup>270</sup>.

Dentro Forza Italia Berlusconi seppe recuperare, nonostante le continue condanne al "vecchio teatrino della politica", elettori e quadri provenienti dal mondo liberale, cattolico e socialista. Se per i primi poteva essere naturale guardare alla nascente Forza Italia in quanto polo alternativo alla sinistra, per i socialisti le ragioni erano diverse. Molti membri del PSI avevano infatti identificato la ex sinistra comunista come il principale responsabile e beneficiario delle inchieste di Tangentopoli e della fine di Craxi. Queste ragioni, unite all'eredità di rapporti tra Craxi e Berlusconi, spinsero una parte rilevante dell'elettorato e dei militanti provenienti dal PSI verso Forza Italia.

La sottovalutazione di Forza Italia da parte degli avversari appare ancora più evidente alla luce della straordinaria operazione politica di costruzione della coalizione di centro destra, che dimostrò come la strategia di Berlusconi fosse ben architettata. Berlusconi comprese infatti che in un sistema bipolare fosse necessario riunire intorno a Forza Italia un cartello di partiti in grado di puntare alla maggioranza assoluta dei consensi. A tal fine la strategia di Berlusconi si compì con le alleanze, oltre che con il CCD e con la Lista Pannella, con Alleanza Nazionale al centro-sud, e con la Lega al Nord. La Lista Pannella, cioè quella Radicale, vide in Forza Italia un alleato in linea con le battaglie contro la Magistratura che il movimento radicale conduceva da mesi, a differenza della coalizione progressista che

---

<sup>269</sup> Colarizi S., *Storia del novecento italiano. Cent'anni di entusiasmo, di paure, di speranze*, Milano, BUR, 2000, p.500

<sup>270</sup> Lepre A., *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, Il Mulino, 2004, p.357.

guardava con favore all'operato del sistema giudiziario. Il CCD portò invece in dote alla coalizione quella parte di elettorato legata ai personaggi ed alle clientele della destra democristiana<sup>271</sup>.

L'alleanza con il MSI era, secondo un calcolo esatto di Berlusconi, necessaria a Forza Italia per completare lo schieramento a destra e per coinvolgere settori di elettorato conservatore che, soprattutto al sud, non erano sensibili all'immagine dell'imprenditore di successo e ad una logica aziendalista, contraria ad un eccessivo assistenzialismo pubblico. I vertici di Forza Italia erano inoltre consapevoli che durante la storia repubblicana il MSI aveva sempre saputo raccogliere i voti in uscita dalla destra della Democrazia Cristiana. L'obiettivo di Berlusconi fu quindi quello di permettere agli eredi del MSI di rientrare a far parte di una ipotetica area di governo: la prima occasione si materializzò al momento del turno di ballottaggio per il Comune di Roma nel 1993. In quella circostanza Berlusconi affermò di preferire il candidato di destra, Fini appunto, contro il candidato della sinistra Francesco Rutelli. Nonostante il ballottaggio vedesse prevalere quest'ultimo, le elezioni amministrative romane permisero a Fini, che ottenne comunque il 47% dei consensi, di accreditarsi come un attore rilevante del nuovo sistema partitico italiano. L'episodio, che Berlusconi cercò successivamente di minimizzare, scatenò una serie di polemiche che costarono al Cavaliere il soprannome di "cavaliere nero", coniato sulle pagine de *Il Manifesto*<sup>272</sup>.

Il percorso di rinnovamento del MSI era in realtà iniziato nel 1992 quando, nonostante il risultato elettorale non fosse stato straordinario, apparve chiaro che la tradizionale esclusione dal sistema di governo del Paese durante tutti gli anni della Prima Repubblica permetteva adesso alla destra di accreditarsi come un partito legittimato a criticare il sistema di spartizione del potere e di corruzione travolto dalle inchieste giudiziarie. Per il MSI inoltre la fine della guerra fredda e il nuovo sistema maggioritario ampliavano lo spazio politico disponibile, dato che il centro non era più decisivo per tenere i comunisti all'opposizione e la nascita di un sistema a coalizione rimetteva in gioco il peso elettorale della destra<sup>273</sup>. Insieme alla critica al sistema corrotto, a permettere al MSI di legittimare la propria ambizione di entrare a pieno titolo nel gioco politico fu la decisione di rielaborare la propria storia e la propria ideologia. Protagonista della transizione che porterà il MSI a togliersi l'etichetta di neofascista divenendo Alleanza Nazionale fu il Segretario Gianfranco Fini<sup>274</sup>. Infatti la crisi

---

<sup>271</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea (1943-2011)*, Bologna, Il Mulino, 2012, p.33.

<sup>272</sup> Montanelli I.-Cervi M., *Storia d'Italia. L'Italia di Berlusconi. 1993-1995*, Milano, BUR, 1995, p.30.

<sup>273</sup> Tarchi M., *Dal Msi ad An*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp.126-128.

<sup>274</sup> Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997, p.518.

della DC aveva permesso alla destra di ottenere buoni risultati alle elezioni amministrative del 1993 in cui, soprattutto al sud, aveva raccolto i consensi degli elettori di destra orfani della Democrazia Cristiana. Nel gennaio 1994 al congresso di Fiuggi Fini annunciò la nascita di Alleanza Nazionale, un movimento che, per quanto lentamente, prendeva le distanze da un passato di esplicito filo-fascismo e diveniva portavoce degli ideali consolidati di patria, religione e ordine<sup>275</sup>. Il fatto che, a differenza della Lega o di altre forze nascenti, Alleanza Nazionale non fosse né contrario alla presenza dello Stato nell'economia, né federalista, permise al nuovo partito di ottenere consensi soprattutto nelle regioni meridionali<sup>276</sup>.

L'altro alleato di Forza Italia era la Lega Nord, movimento che sulla scia di Mani Pulite era riuscito ad ottenere un crescente consenso nel nord del Paese con battaglie contro la corruzione, il clientelismo, l'immigrazione e il parassitismo del meridione. Nonostante il legame di Berlusconi con Craxi fosse ingombrante per l'elettorato della Lega, Umberto Bossi pensò che Forza Italia si sarebbe rivelato un avversario pericoloso in termini elettorali nel nord, e decise quindi che fosse più utile scendere a patti costruendoci un'alleanza. Per Berlusconi l'appoggio della Lega Nord era invece necessario per completare l'alleanza al nord (dove il MSI era debole ed i valori dell'antifascismo ancora presenti), e per ottenere una garanzia di purezza rispetto al sistema di corruzione preesistente.

La coalizione di destra venne quindi costruita con il progetto di tenere insieme mondi e sensibilità profondamente diverse. Forza Italia sarebbe stato associato al nord con la Lega nel Polo della Libertà; al centro e al sud con Alleanza Nazionale nel Polo del Buon Governo. Ne emerse una coalizione spezzata geograficamente, in cui Forza Italia e la persona di Berlusconi costituivano i soli elementi di connessione. I motivi di contrasto e di diffidenza tra i partiti dell'alleanza di centro-destra erano evidenti: la Lega e Alleanza Nazionale facevano riferimento a due Italie diverse, politicamente e geograficamente. Mentre la Lega di Bossi era federalista, antipolitica e attenta soprattutto ai piccoli imprenditori del nord, Alleanza Nazionale guardava principalmente al meridione, ai settori pubblici, ed era erede di una lunga tradizione politica<sup>277</sup>. Tra i due partiti non mancarono infatti, già in campagna elettorale, gli screzi; mentre Fini criticava il razzismo di Bossi, quest'ultimo dichiarava che non si sarebbe mai alleato né coi fascisti, né coi nipoti dei fascisti<sup>278</sup>.

---

<sup>275</sup> Sull'evoluzione del MSI: Tarchi M., *Dal Msi ad An*, Bologna, Il Mulino, 1997.; Ignazi P., *Postfascisti? Dal Movimento Sociale Italiano ad Alleanza Nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1994.; Tarchi M., *Cinquant'anni di nostalgia. La destra italiana dopo il fascismo*, Milano, Rizzoli, 1995.

<sup>276</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.202.

<sup>277</sup> Lepre A., *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, Il Mulino, 2004, p.359.

<sup>278</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.212.

La macchina propagandistica messa in moto da Berlusconi si rivelò efficace tanto quanto il sistema di alleanze che aveva creato a sorpresa di molti. Berlusconi seppe compiere una sintesi più sociologica che ideologica, offrendo uno spazio politico a coloro i quali, orfani della DC e non solo, erano insofferenti verso la dimensione pubblica, i politicismi, il rigorismo ed erano in cerca di una sponda politica che guardasse con indulgenza all'indole dei cittadini<sup>279</sup>.

### *I governi della XII Legislatura, la destra al potere*

Le elezioni del 1994 vedevano quindi contrapporsi tre schieramenti principali, il Polo di Berlusconi, i Progressisti di Occhetto e i centristi del Patto per l'Italia di Segni. Le elezioni si svolsero con la nuova legge elettorale e, per la prima volta, in due giornate per permettere ai credenti di rispettare la Pasqua ebraica. I risultati elettorali premiarono lo schieramento di destra: nella parte maggioritaria il Polo delle Libertà ottenne il 22,8%, mentre il Polo del Buon Governo il 16,7%, a cui però andava sommato il 6,7% di Alleanza Nazionale, che al nord si presentò da sola. I risultati dei partiti minori furono invece deludenti: la lista radicale ottiene l'1,1% mentre il CCD non riuscì ad arrivare al quoziente minimo. La parte proporzionale faceva emergere con maggiore precisione i rapporti di forza interni alla coalizione vincente: Forza Italia con il 21,01% dei suffragi divenne il primo partito d'Italia, Alleanza Nazionale ottenne un soddisfacente 13,47%, mentre la Lega Nord pagava la concorrenza di Forza Italia nel nord raccogliendo un 8,36% che segnalava un arretramento, per quanto lieve, rispetto agli esiti delle elezioni del 1992. In totale quindi il cartello delle destre otteneva il 45,9% dei voti.

Lo schieramento di centro ottenne circa il 16% dei consensi, composto dall'11,7 del Partito Popolare Italiano e dal 4,7% del Patto Segni. Il risultato delle forze centriste non costituiva in sé una sconfitta elettorale, il risultato del PPI di Martinazzoli era anzi piuttosto incoraggiante prendendo in considerazione le vicissitudini e le scissioni del movimento cattolico. Tuttavia, più che il peso elettorale, a mettere in crisi l'azione politica dei centristi era la nascente struttura bipolare del sistema partitico, che non permetteva l'esistenza di uno schieramento centrista costringendolo a dialogare alternativamente con la destra o con la sinistra, tema su cui il Patto per l'Italia si divise. Nel PPI divenne inevitabile una resa dei conti tra coloro che guardavano a Forza Italia e quelli che, al contrario, erano più inclini al dialogo con il PDS.

---

<sup>279</sup> Berselli E., *Post-italiani. Cronache di un Paese provvisorio*, Milano, Mondadori, 2003, p.81.

Proprio per queste ragione in breve tempo il PPI si dividerà, e anche Segni rimarrà in una posizione intermedia che gli costerà la progressiva eclisse dalla scena politica italiana.

Sul versante dello schieramento progressista la delusione fu storica, ed il principale imputato della sconfitta venne identificato fin da subito nel Segretario del PDS Occhetto. In realtà il mero risultato elettorale rendeva il PDS il secondo partito del sistema con il 20,36% dei consensi, distante meno di un punto elettorale di Forza Italia. Se si considera che alle elezioni precedenti del 1992 lo stesso partito si era attestato al 16,1% dei suffragi, il risultato del 1994 poteva essere considerato un successo. Tuttavia la nuova legge elettorale premiava, più che i singoli partiti, le coalizioni, ed i risultati degli alleati del PDS all'interno del cartello dei progressisti furono, con l'eccezione di Rifondazione Comunista, deludenti. Il partito di Bertinotti si attestò infatti sul 6%, confermando praticamente la base elettorale delle elezioni precedenti in cui aveva ottenuto il 5,6%. Mentre La Rete otteneva un deludente 1,9% e i Verdi si attestavano sul 2,7%, il Partito Socialista usciva praticamente disintegrato dal risultato elettorale, che lo vedeva ridotto al 2,19%. Il totale della coalizione dei Progressisti consisteva circa nel 33% dei voti espressi, un risultato insufficiente per portare per la prima volta nella storia repubblicana la sinistra al potere<sup>280</sup>.

Nonostante venisse considerato il principale responsabile della sconfitta, Occhetto decise di mantenere la Segreteria del PDS e vi riuscì fino a quando, dopo l'arretramento elettorale (19,1%) delle Europee del 12 giugno 1994, si dimise inviando il giorno immediatamente successivo una lettera al partito dai toni amari e delusi<sup>281</sup>.

Una volta recepite le dimissioni di Occhetto, venne deciso di convocare in tempi brevi un Consiglio nazionale del partito che avrebbe dovuto eleggere il nuovo Segretario. La definizione di questa procedura, che avrebbe indiscutibilmente favorito D'Alema, era stata accettata non solo dal gruppo dei giovani dirigenti, ma anche dai riformisti di Napolitano e da gran parte della maggioranza "occhettiana". Nonostante ciò, le pressioni di molti iscritti e dirigenti affinché fosse avviato un percorso più aperto e partecipato per l'individuazione del nuovo Segretario convinsero i vertici del PDS ad avviare una consultazione non vincolante di oltre 14.000 tra dirigenti di partito e amministratori locali<sup>282</sup>. Da questa consultazione allargata e non vincolante, che comunque non aveva caratteristiche elettorali in quanto non

---

<sup>280</sup> Tutti i dati elettorali sono reperibili nell'archivio storico delle elezioni del Ministero dell'Interno. Online alla pagina:

<http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=C&dtel=27/03/1994&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=SV> Visitata il 2 settembre 2015.

<sup>281</sup> Occhetto A., *Il sentimento e la ragione*, Milano, Rizzoli, 1994, p.151.

<sup>282</sup> Furono interpellati i segretari di sezione, i membri dei comitati regionali, i consiglieri regionali, i sindaci e anche alcuni esponenti di organizzazioni vicine al PDS.

era specificato nessun candidato, emerse vincitore Walter Veltroni<sup>283</sup>. Nonostante le indicazioni provenienti dalla consultazione allargata, la decisione spettava comunque al Consiglio nazionale del PDS, un organismo di 451 membri<sup>284</sup> che elesse Segretario del PDS Massimo D'Alema, il quale prevalse con il 58,1% (249 voti) dei voti contro il 40,4% (173 voti) di Veltroni<sup>285</sup>.

Per quanto riguarda la composizione parlamentare, la XII Legislatura vide un intreccio tra il "vecchio" mondo politico precedente a Tangentopoli e quello del nuovo bipolarismo. Circa il 70% dei deputati e senatori eletti nel 1994 era alla sua prima esperienza in Parlamento: il ricambio nella rappresentanza era stato notevole, anche a causa della forte voglia di rinnovamento presente nell'opinione pubblica<sup>286</sup>.

La strategia di Berlusconi aveva portata alla vittoria del Polo, una vittoria ottenuta in modo sorprendente se si considera che Forza Italia era nata solo da pochi mesi. I risultati tuttavia non consegnavano alla coalizione di destra una maggioranza numericamente solida in Parlamento. In Senato, in cui le regole elettorali erano in parte diverse a causa di meccanismi regionali, la maggioranza si era assicurata solo 9 seggi di vantaggio rispetto alle opposizioni. L'incarico di Presidente del Consiglio venne assegnato a Berlusconi dal Presidente della Repubblica Scalfaro il 28 aprile, quasi un mese dopo i risultati elettorali.

La luna di miele tra il cavaliere e gli italiani non era finita, nel turno di elezioni europee, tenuto a distanza di soli due mesi dalle politiche nel giugno 1994, Forza Italia ottenne il 30,6% dei consensi, confermando e rafforzando il proprio ruolo di primo partito del Paese. Nelle opposizioni infatti il PDS segnava un leggero calo di consensi, scendendo al 19,1%. Perdevano voti anche il PPI, il Patto Segni, e la Lega Nord<sup>287</sup>. I risultati delle europee costituirono un importante punto di forza per Berlusconi e per Forza Italia, necessario anche perché la formazione del governo e l'avvio della Legislatura si erano dimostrati fin dal principio piuttosto difficoltosi. L'elezione del Presidente del Senato infatti aveva visto prevalere il candidato del centro-destra Carlo Scognamiglio, di Forza Italia, di un solo voto

---

<sup>283</sup> Veltroni, esponente del PDS della capitale dove era stato consigliere comunale, dopo essere divenuto Deputato nel 1987 aveva assunto nel 1992 la carica di Direttore de L'Unità grazie alla quale si era affermato a livello nazionale.

<sup>284</sup> Era composto dai membri della Direzione nazionale, i presidenti del Consiglio nazionale e della Commissione centrale di garanzia, i segretari di federazione, i parlamentari, i presidenti delle regioni, alcuni esponenti nazionali del sindacato e alcuni personaggi di prestigio del PDS.

<sup>285</sup> Baccetti C., *Il PDS. Verso un nuovo modello di partito?* Bologna, Il Mulino, 1997, pp.90-96.

<sup>286</sup> Colarizi S., *Storia del novecento italiano. Cent'anni di entusiasmo, di paure, di speranze*, Milano, BUR, 2000, p.503.

<sup>287</sup> Tutti i dati elettorali sono reperibili nell'archivio storico delle elezioni del Ministero dell'Interno. Online alla pagina:

<http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=E&dtel=12/06/1994&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S> Visitata il 2 settembre 2015.

sul contendente, il navigato Giovanni Spadolini. Alla Camera dei Deputati invece veniva eletta una leghista, Irene Pivetti, nel tentativo di frenare il malcontento che fin da subito serpeggiava nella Lega. La Lega infatti era uscita dalle elezioni indebolita principalmente a causa della concorrenza di Forza Italia nel nord del Paese. Le elezioni europee avevano in seguito confermato e aggravato il processo di fuga dell'elettorato leghista verso Forza Italia; considerando il risultato delle elezioni europee, la Lega era passata in termini di peso elettorale dall'8,7% nel 1992, al 6,5% delle europee del 1994.

Nel governo presentato da Berlusconi l'11 maggio 1994 i partiti alleati di Forza Italia ottenevano posizioni di grande peso. Forza Italia infatti partecipava all'Esecutivo (se si escludono Berlusconi e Gianni Letta Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio) con tre soli ministri: Antonio Martino<sup>288</sup> agli Affari Esteri, Giuliano Urbani alla Funzione Pubblica e Giuliano Ferrara ai Rapporti col Parlamento. Praticamente lo stesso numero di ministri avevano ottenuto gli alleati maggiori. La Lega otteneva per Maroni il Ministero dell'Interno e la Vicepresidenza del Consiglio, e altri 4 ministri<sup>289</sup>. Lo stesso peso veniva assegnato ad Alleanza Nazionale, che era rappresentato nella squadra di governo da Giuseppe Tatarella, Ministro delle Poste e Vicepresidente del Consiglio, e da altri 4 esponenti<sup>290</sup>. Altri 4 ministeri erano assegnati ai partiti minori della coalizione, CCD (Francesco D'Onofrio all'Istruzione e Clemente Mastella al Lavoro) e UDC (Alfredo Biondi alla Giustizia e Raffaele Costa alla Sanità). Il governo era infine completato da una nutrita rappresentanza di Ministri indipendenti, riconosciuti esperti nei loro settori di competenza, tra questi figurava Lamberto Dini, il Direttore Generale della Banca d'Italia, al Ministero del Tesoro, Giulio Tremonti alle Finanze e Sergio Berlinguer agli Italiani nel Mondo<sup>291</sup>.

Nella composizione del Governo Berlusconi accadde ciò che in parte era già successo al momento della composizione delle candidature nei collegi e che accadde al momento della formazione delle Commissioni Parlamentari. Per inesperienza o per precisa volontà politica, Forza Italia rimase di fatto poco rappresentata a confronto del suo peso elettorale, a favore dei suoi alleati di governo. Tale situazione è probabilmente figlia in parte dell'inesperienza di Berlusconi a gestire passaggi specifici del percorso politico, e in parte della volontà di tentare di sopire i malumori degli alleati, soprattutto leghisti e postfascisti, che nonostante la vittoria

---

<sup>288</sup> Figlio di Gaetano Martino, era un accademico di fama riconosciuta proveniente dal Partito Liberale.

<sup>289</sup> La delegazione leghista nel governo Berlusconi era composta, oltre che da Maroni, da Francesco Speroni alle Riforme Istituzionali, Domenico Comino agli Affari Comunitari, Giancarlo Pagliarini al Bilancio e Vito Gnutti all'Industria.

<sup>290</sup> Publio Fiori ai Trasporti, Domenico Fisichella ai Beni Culturali, Altero Matteoli all'Ambiente e Adriana Poli Bortone all'Agricoltura.

<sup>291</sup> La lista completa dei membri del Governo sul sito del Governo italiano: <http://www.governo.it/Governo/Governi/berlusconi1.html>. Visitata il 2 settembre 2015.

rimanevano profondamente ostili tra loro per ragioni ideologiche e politiche. Nonostante tale tentativo, l'andamento del governo Berlusconi si rivelò fin da subito complicato. Le contraddizioni interne alla coalizione emersero immediatamente, indebolendo progressivamente il governo, il cui mandato infatti si concluse dopo pochi mesi quando Berlusconi il 20 dicembre, privo ormai di una maggioranza, annunciò le proprie dimissioni alla Camera dei Deputati<sup>292</sup>. Due giorni dopo salì al Quirinale per presentare le proprie dimissioni al Presidente Scalfaro. Il governo del Polo durò quindi poco più di otto mesi, seguendo un percorso accidentato che si snodò soprattutto attraverso tre crisi.

La prima occasione di scontro tra Forza Italia e gli alleati si presentò quando il Ministro della Giustizia, il liberale Alfredo Biondi, emanò un decreto con cui si rendeva più complicato per i magistrati procedere con gli arresti in fase cautelare a favore di un maggior uso degli arresti domiciliari. Il decreto intendeva chiudere la stagione dei processi di fronte all'opinione pubblica con l'obiettivo di mettere al riparo lo stesso Berlusconi e gli esponenti della sua parte politica che, provenienti dalle fila della vecchia partitocrazia, rimanevano minacciate dalle inchieste del Pool di Mani Pulite. Il Decreto Biondi, ribattezzato immediatamente "Decreto salva ladri", scatenò le proteste e l'indignazione dell'opinione pubblica, ancora attenta agli sviluppi dei processi di Tangentopoli. Ma a minacciare l'esistenza stessa dell'Esecutivo, prospettando un voto di sfiducia, furono anche i due principali alleati di Forza Italia: la Lega Nord e Alleanza Nazionale. Entrambi avevano infatti fatto di Tangentopoli e della lotta alla corruzione una propria bandiera, che aveva permesso ad entrambi di accreditarsi e raccogliere consenso presso l'elettorato italiano. Perciò la vicenda del Decreto Biondi offrì ad entrambi i partiti di cavalcare l'indignazione del proprio elettorato per mettere alle strette Berlusconi, il quale in seguito alla contestazione inscenata in Parlamento dai rappresentanti leghisti fu costretto a ritirare il Decreto<sup>293</sup>.

Ancora più decisivo ai fini della caduta del governo Berlusconi fu l'inasprirsi dello scontro tra il Cavaliere e la Magistratura. Nei mesi successivi alla vicenda del Decreto Biondi il tono dello scontro raggiunse livelli altissimi: alle continue dichiarazioni e accuse da parte di esponenti del governo al pool milanese, il Ministro Biondi rispose ordinando una serie di ispezioni sull'attività dei magistrati di Mani Pulite, che erano stati inoltre direttamente denunciati da alcuni condannati dei processi di Tangentopoli e da esponenti del governo (Giuliano Ferrara) per attentato alla Costituzione. Nonostante ciò, le inchieste di Mani Pulite proseguivano, stringendosi sempre di più intorno alla figura di Berlusconi stesso, accusato di

---

<sup>292</sup> Camera dei Deputati Assemblea 20 dicembre 1994.

<sup>293</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.217.

aver versato miliardi al PSI secondo forme di finanziamento illecito<sup>294</sup>, mentre il fratello, Paolo Berlusconi, veniva rinviato a giudizio. Di Pietro, il volto più noto del pool milanese (a cui il cavaliere aveva tra l'altro offerto di entrare a far parte del governo in qualità di Ministro della Giustizia), divenne il simbolo dello scontro tra Berlusconi e la Magistratura. La battaglia ebbe il suo maggiore punto di frizione quando, il 22 novembre, il Presidente del Consiglio si vide consegnare un avviso di garanzia relativo ad un procedimento che lo vedeva indagato per delle tangenti versate alla Guardia di Finanza durante un vertice delle Nazioni Unite sulla criminalità organizzata a Napoli<sup>295</sup>.

L'episodio del vertice ONU si inserì in un contesto politico in cui i rapporti interni alla maggioranza erano già compromessi dallo scontro in corso sulla Legge Finanziaria del 1994, in cui il governo aveva inserito misure di riduzione della spesa pubblica. Nonostante gli interventi effettuati dai governi Amato e Ciampi, il sistema di assistenza sociale italiano rimaneva eccessivamente costoso, e ad incidere era soprattutto la spesa pensionistica. Nella Finanziaria si prevedeva quindi di bloccare le pensioni di anzianità, alzare l'età pensionabile e ridurre l'aumento delle pensioni legato all'aumento del costo della vita. Tale intervento mise sul piede di guerra non solo sindacati e opposizioni, ma anche alcuni partiti di governo. Nell'autunno del 1994 i sindacati proclamarono uno sciopero generale e indissero una manifestazione che vide la partecipazione di oltre un milione di persone<sup>296</sup>. Nonostante nel dicembre il governo fosse riuscito a trovare un accordo provvisorio con i sindacati, la luna di miele tra Berlusconi e gli italiani era finita, come dimostrarono le elezioni amministrative di dicembre in cui, anche se non erano andati al voto comuni di primaria importanza, Forza Italia accusò una sconfitta, mentre il PDS ottenne un buon risultato<sup>297</sup>.

In questo contesto si inserì la decisione di Bossi di passare all'opposizione, con un'operazione politica che venne chiamata "ribaltone". La Lega nord decise infatti di sfruttare la fase di difficoltà del governo per sganciarsi dalla coalizione di destra e da Forza Italia, principale competitore elettorale, in modo da ripristinare i toni e gli argomenti antipolitici e populistici nel tentativo di recuperare il terreno perduto in termini elettorali nelle precedenti consultazioni<sup>298</sup>. Nel dicembre 1994 il governo veniva sottoposto in Parlamento a tre mozioni di sfiducia: una del PDS, una di Rifondazione Comunista e una presentata congiuntamente da Lega Nord e PPI. Con il "ribaltone" leghista il governo non aveva più i numeri in Parlamento per

---

<sup>294</sup> Processo All Iberian..

<sup>295</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea (1943-2011)*, Bologna, Il Mulino, 2012, p.42.

<sup>296</sup> Lepre A., *Storia della prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, Il Mulino, 2004, p.362.

<sup>297</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea (1943-2011)*, Bologna, Il Mulino, 2012, p.42.

<sup>298</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p.218.

continuare la propria azione. Dopo aver accusato pubblicamente con toni durissimi il tradimento della Lega e l'attacco della Magistratura nei suoi confronti, Berlusconi presentò a Scalfaro le proprie dimissioni.

Dopo le vicende dei governi Amato e Ciampi, l'iniziativa tornò quindi nelle mani del Presidente della Repubblica. Come nella Legislatura precedente, Scalfaro decise di giocare un ruolo attivo di garante e supplente della politica decidendo che tornare alle urne non sarebbe stata la soluzione migliore a solo nove mesi dalla precedente tornata di elezioni politiche. Secondo Scalfaro infatti le condizioni economiche del Paese non permettevano una immediata consultazione elettorale. Dopo una lunga esperienza nel Fondo Monetario Internazionale e nella Banca d'Italia, Lamberto Dini era, secondo Scalfaro, il personaggio giusto per guidare un governo totalmente tecnico; il fatto che avesse ricoperto la carica di Ministro del Tesoro con Berlusconi, ma da indipendente, aumentava inoltre le possibilità del Quirinale di costruire intorno a Dini una maggioranza parlamentare il più larga possibile.

Nonostante le dichiarazioni esplicite di voler tornare immediatamente al voto, fu lo stesso Berlusconi ad indicare Dini a Scalfaro come possibile suo successore a Palazzo Chigi. Forse rendendosi conto dell'errore, Forza Italia decise in seguito di astenersi al momento della fiducia parlamentare, e lo stesso fece Alleanza Nazionale, rimasta fedele a Berlusconi. La fiducia in Parlamento al governo Dini fu votata da un'ampia maggioranza di cui facevano parte il PDS, la Lega Nord, il PPI e il Patto Segni, oltre alle altre forze minori della coalizione di sinistra, mentre Rifondazione Comunista votò in modo contrario<sup>299</sup>.

Il governo Dini, che inizialmente sembrava destinato ad avere a disposizione solo pochi mesi, durò invece un intero anno, chiudendo la propria esperienza all'inizio del gennaio 1996. Composto esclusivamente da tecnici, il governo Dini era formato nei ministeri chiave da Susanna Agnelli agli Affari Esteri, Antonio Brancaccio agli Interni, Filippo Mancuso alla Giustizia. Il settore economico era affidato a Rainer Masera (Bilancio e programmazione economica) e Augusto Fantozzi (Finanze), mentre lo stesso Dini manteneva, ad interim, la poltrona di Ministro del Tesoro<sup>300</sup>.

Il governo Dini condusse una serie di riforme, soprattutto sul piano economico, che permisero di continuare il percorso di risanamento dei conti pubblici intrapreso nella Legislatura

---

<sup>299</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea (1943-2011)*, Bologna, Il Mulino, 2012, p.47.

<sup>300</sup> La squadra di governo era completata da Domenico Corcione (Difesa), Giancarlo Lombardi (Istruzione), Paolo Baratta (Lavori Pubblici e Ambiente), Walter Luchetti (Agricoltura), Giovanni Garavale (Trasporti), Agostino Gambino (Comunicazioni), Alberto Cioè (Industria e Commercio Estero), Elio Guzzanti (Sanità), Tiziano Treu (Lavoro), Antonio Paolucci (Beni Culturali) e Giorgio Salvini (Università e Ricerca). La lista completa dei membri del Governo sul sito del Governo italiano: <http://www.governo.it/Governo/Governi/dini1.html>. Visitata il 2 settembre 2015.

precedente. Nonostante alcuni problemi di coesione interni al governo<sup>301</sup>, Dini mise al riparo la Lira da un nuovo attacco speculativo e riequilibrò i conti pubblici con una manovra da 20.000 Miliardi di Lire. Il governo Dini completò la riforma pensionistica avviata da Amato, definendo nuovi criteri di pensionamento<sup>302</sup> e ribaltando il principio che fino a quel momento era stato alla base del calcolo delle pensioni<sup>303</sup>.

L'esperienza del governo Berlusconi e della XII Legislatura dimostra come il sistema politico italiano non avesse raggiunto dopo Tangentopoli una nuova stabilità e nuovi equilibri, la transizione ad un nuovo scenario partitico e politico non era affatto finita. Il cammino verso una normale contrapposizione e verso una logica di alternanza destra-sinistra era stato appena intrapreso, non certo compiuto. In questo senso la Legge elettorale aveva soprattutto forzato i partiti a formare delle coalizioni, senza che alla base vi fosse la necessaria unità d'intenti. L'abbattimento del sistema elettorale proporzionale a colpi di referendum, senza una riforma organica dello Stato, mostrava così tutti i suoi limiti. Il processo di riforma delle istituzioni rimase incompiuto: la Costituzione non venne modificata ed il sistema politico italiano rimase sospeso fra la prospettiva bipolare e il ritorno ad una repubblica dei partiti<sup>304</sup>. Le speranze che le elezioni del 1994 potessero rappresentare un punto di svolta nella storia repubblicana, costituendo l'avvio della "seconda repubblica", si infransero dopo nemmeno un anno di governo.

## **II.IV L'intervento della comunità internazionale in Bosnia-Erzegovina**

### *L'esclusione dell'Italia dal Gruppo di Contatto e le questioni irrisolte*

Nonostante l'Accordo di Washington e il nuovo atteggiamento degli Stati Uniti avessero isolato la Serbia, la linea di Milošević rimase dura. I paesi europei, ad eccezione della Germania, non avevano accolto con favore il rinnovato impegno americano sia perché ai loro occhi offuscava il ruolo dei governi europei, sia perché non condividevano l'approccio

---

<sup>301</sup> Soprattutto con il Guardasigilli Mancuso il quale, non condividendo i metodi del Pool di Mani Pulite soprattutto relativamente ai metodi degli interrogatori e all'uso della carcerazione preventiva, dopo un'ispezione denunciò il pool di fronte al Consiglio Superiore della Magistratura, che però archiviò il caso. Nonostante le richieste di Dini, non essendo costituzionalmente prevista la sfiducia individuale ad un Ministro, Mancuso rimase in carica per tutta la durata dell'esecutivo.

<sup>302</sup> Vennero abolite le pensioni "baby" (meno di 35 anni di contributi), si riducevano le pensioni di anzianità (40 anni di lavoro) e quelle di vecchiaia (65 anni).

<sup>303</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea (1943-2011)*, Bologna, Il Mulino, 2012, p.48.

<sup>304</sup> Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997, p.525.

fondato sull'esclusione dei serbi dalle trattative. Durante l'intera fase della guerra in Bosnia-Herzegovina, la Germania rimase su una posizione ambigua. Da un lato le simpatie tedesche andavano agli oppositori di Belgrado, e in tal senso la Germania guardava con favore ad un'azione più incisiva come proposto dagli Stati Uniti, dall'altro, però, le pressioni britanniche e francesi spingevano per una "neutralità" che permetteva comunque a Berlino di non dover affrontare una prospettiva di intervento militare, difficile da affrontare per la Germania sia per ragioni di legalità costituzionale, sia di consenso politico<sup>305</sup>.

L'azione statunitense comunque pareva aver preso vigore, nel marzo Izetbegović ricevette la visita di Madeleine Albright<sup>306</sup> che confermò il totale sostegno americano al governo di Sarajevo. In Serbia Milošević tentò di arginare la crisi economica in corso, dovuta alla guerra ed alle sanzioni internazionali, che aveva visto l'inflazione raggiungere il 313563558% nel gennaio 1994<sup>307</sup>, nominando l'ex consigliere di Tito Dragoslav Avramovic alla guida della Banca Centrale Jugoslava. Allo stesso tempo proseguì la strategia di conquista militare scatenando una massiccia offensiva nella vallata della Drina, concentrata nella città di Goražde<sup>308</sup>. Questa volta però i comandi dell'UNPROFOR, che avevano tra l'altro personale a Goražde, decisero di avvalersi del sostegno degli aerei NATO. Fra il 10 e l'11 aprile due caccia americani partiti dalla base italiana di Aviano bombardarono le prime linee serbe. I serbi reagirono con veemenza, prendendo in ostaggio a Sarajevo un gruppo di osservatori delle Nazioni Unite e attaccando il quartier generale di UNPROFOR a Tuzla. Ai serbi venne quindi lanciato un ultimatum da parte della NATO che intimava l'allontanamento da Goražde, il cui attacco era stato condannato anche dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU<sup>309</sup>.

La richiesta venne accolta durante un incontro a Belgrado tra Akashi, Milošević, Karadžić e Mladić anche in ragione del fatto che Mosca si schierava a favore dell'ultimatum<sup>310</sup>. Il ritiro serbo, accompagnato dalla ormai consolidata strategia della terra bruciata, permise alle forze UNPROFOR di prendere il controllo di Goražde creando, come a Srebrenica, un'area delimitata di presenza musulmana. La politica di trattativa con i serbi condotta dalle Nazioni Unite con il sostegno dei Paesi europei, creò forti tensioni con la NATO e con Washington. Mentre gli Stati Uniti sostenevano la necessità di una linea di condotta più dura nei confronti della Serbia, le Nazioni Unite e la missione UNPROFOR sul terreno continuavano a puntare

---

<sup>305</sup> Maull H.W., *Germany in the Yugoslavia Crisis*. In Rupnik J., *International perspectives on the Balkans*, Clementsport, Canadian Peacekeeping Press, 2003, p.72.

<sup>306</sup> Ambasciatrice degli Stati Uniti presso le Nazioni Unite.

<sup>307</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.372.

<sup>308</sup> Man I., "La Bosnia tra Stati Uniti, Europa e Russia". In *Affari Esteri*, N.102, 1994, p.257.

<sup>309</sup> S/RES/913 (1994)

<sup>310</sup> La Russia, per quanto continuasse ad appoggiare la Serbia e Milošević, non coltivava ottimi rapporti con Karadžić che riteneva essere eccessivamente contrario ad una soluzione negoziale.

sulla definizione di un accordo negoziale. L'episodio di Goražde inasprì il confronto tra queste due posizioni su come condurre l'azione internazionale in Bosnia-Erzegovina perché, più che per il reale valore strategico della città, tale circostanza aveva fatto emergere tutte le contraddizioni dell'azione internazionale<sup>311</sup>.

La decisione di Clinton di condurre un'azione politica e militare più decisa nonostante gli impedimenti e le titubanze di gran parte dei suoi alleati e delle Nazioni Unite ebbe ripercussioni anche con la decisione di non ostacolare l'afflusso di armi e combattenti musulmani che dai Paesi del Golfo e del Medio Oriente giungevano a sostegno della Bosnia-Erzegovina di Izetbegović. Con l'accordo tra Bosnia-Erzegovina e Croazia infatti era possibile far arrivare armi e uomini in modo molto più agevole per mezzo di trasporti marittimi. Inoltre molti Paesi musulmani, primo fra tutti l'Iran, che già stavano armando e sostenendo le forze musulmane premevano per offrire un sostegno maggiore<sup>312</sup>. Il trasferimento di armi ed equipaggiamento, soprattutto da parte dell'Iran, permetteva di aggirare l'embargo proclamato dalle Nazioni Unite sull'intera ex-Jugoslavia. Benché con molta prudenza, Clinton permise che dietro l'apertura di una rappresentanza diplomatica iraniana a Sarajevo<sup>313</sup> si favorisse l'afflusso di armi e combattenti che andarono a rafforzare le forze musulmane<sup>314</sup>.

Nonostante l'avvio di un'azione autonoma più assertiva, gli Stati Uniti erano consapevoli della necessità di riavviare anche un processo negoziale che coinvolgesse le altre potenze interessate. L'obiettivo di Clinton era però quello di intraprendere un processo diplomatico nuovo che, benché sufficientemente partecipato, superasse le lente ed intricate procedure delle Nazioni Unite e della Comunità Europea. Un nuovo direttorio avrebbe inoltre potuto portare ad un superamento degli attriti tra Washington e gli altri Paesi europei. Nella costruzione di tale progetto gli Stati Uniti impegnarono tutto il loro peso coinvolgendo la Russia di Eltsin, la Germania, la Francia e la Gran Bretagna. Per la Russia, che rimaneva un interlocutore imprescindibile per arrivare ad una sistemazione stabile dei Balcani in virtù dello speciale rapporto tra Mosca e Belgrado, venire accolta in tale consesso rappresentava la fine di un periodo di estrema vulnerabilità e un nuovo riconoscimento del proprio ruolo internazionale<sup>315</sup>. Inoltre gli Stati Uniti poterono far leva sulla necessità sovietica di normalizzare i rapporti con l'occidente, con cui stavano proseguendo le trattative per la

---

<sup>311</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.375.

<sup>312</sup> Gallagher T., *The Balkans after the cold war. From tyranny to tragedy*, London, Routledge, 2003, p.154.

<sup>313</sup> Aperta il 7 aprile 1994.

<sup>314</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.373.

<sup>315</sup> Gallagher T., *The Balkans after the cold war. From tyranny to tragedy*, London, Routledge, 2003, p.143.

definizione della Partnership for Peace<sup>316</sup>. La Francia e la Gran Bretagna erano soddisfatte di venire coinvolte in questo nuovo direttorio anzitutto perché vedevano riconosciuto il loro ruolo di primo piano nelle vicende balcaniche; inoltre attraverso questo nuovo consesso Parigi e Londra prevenivano il rischio di veder realizzato pienamente ciò che già nei mesi precedenti stava accadendo e che temevano, cioè che gli Stati Uniti conducessero un'azione politica autonoma e non coordinata con loro. L'ingresso in questo gruppo ristretto della Germania invece rifletteva soprattutto il peso che Berlino poteva vantare nei confronti di Zagabria, ma agli occhi tedeschi rappresentava anche il riconoscimento di potenza europea di primo piano dopo l'unificazione.

La creazione del Gruppo di Contatto non poteva però essere indifferente a coloro che, benché coinvolti nelle vicende bosniache, ne venivano esclusi. Prime fra tutti le Nazioni Unite e il Segretario Generale, Boutros-Ghali, che fino a quel momento aveva avuto un ruolo centrale nelle trattative e nel processo negoziale in corso in Bosnia-Erzegovina. Tra gli Stati più contrariati dalla creazione del Gruppo di Contatto vi era, oltre a Spagna e Olanda, l'Italia<sup>317</sup>.

Per l'Italia la nascita del Gruppo di Contatto rappresentava l'esclusione da un'area di vitale interesse e tradizionale proiezione di politica estera. Ad escludere l'Italia dal Gruppo di Contatto era stata, più che la volontà americana, quella europea (anche se gli europei sostenevano il contrario)<sup>318</sup>. Gli altri Paesi europei pensarono di approfittare del momento di grande debolezza interna per escludere l'Italia dalle vicende balcaniche, adducendo la motivazione che Roma non poteva essere coinvolta poiché aveva questioni pendenti con Stati coinvolti nel conflitto, in particolare la Croazia. Francia, Gran Bretagna e Germania temevano inoltre che l'ingresso dell'Italia avrebbe incoraggiato le rivendicazioni degli altri Paesi esclusi (soprattutto la Spagna ed i Paesi che avevano militari nella missione UNPROFOR). L'Italia pagava la linea tenuta nei confronti di Croazia e Slovenia, che faceva ritenere agli alleati europei, Germania in primo luogo, che Roma fosse portavoce di una visione federazionista della Jugoslavia ormai fuori dal tempo. Agli occhi degli altri Paesi Europei inoltre pesava la circostanza che l'Italia non fosse disposta ad impiegare direttamente le proprie Forze Armate sul campo<sup>319</sup>. La reazione italiana fu dura: il Ministro degli Esteri Susanna Agnelli convocò a Roma Hoolbroke e l'Ambasciatore statunitense Bartholomew. Secondo l'Italia l'esclusione tradiva gli impegni presi da Lake nei mesi precedenti, ma la delegazione statunitense affermò

---

<sup>316</sup> Partnership for Peace è il programma di collaborazione bilaterale tra i Paesi NATO e Paesi terzi. Per approfondire: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_50349.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm).

<sup>317</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.378.

<sup>318</sup> Intervista AmbVento.

<sup>319</sup> Intervista Amb.Aragona.

che Washington aveva tentato di inserire l'Italia, ma non aveva potuto imporlo agli altri membri del Gruppo di Contatto. La delegazione americana incontrava la medesima durezza nell'incontro, avvenuto poco dopo, con il Presidente del Consiglio Dini. Gli Stati Uniti proposero quindi all'Italia di entrare a far parte di un generico Gruppo di Contatto allargato, la cui prima riunione si sarebbe dovuta tenere a Roma<sup>320</sup>.

A permettere alla rappresentanza diplomatica italiana di partecipare alle riunioni del Gruppo di Contatto, per quanto informalmente, fu una forzatura diplomatica. Il Direttore Politico Amb.De Franchis e l'Incaricato d'Affari Mirachian si misero in viaggio da Roma con un piccolo aereo quattro posti verso Sarajevo per partecipare ad una seduta del Gruppo di Contatto, senza che l'Italia fosse ufficialmente invitata. Arrivati in una Sarajevo gelida e spettrale la coppia di diplomatici italiani pensò che il luogo della riunione sarebbe stato con ogni probabilità il Palazzo presidenziale, anche se abbandonato. Una volta giunti al Palazzo la delegazione italiana intuì la stanza in cui si teneva la riunione e, una volta entrati, l'Amb.De Franchis e l'Amb.Mirachian si “scusarono per il ritardo”, avvicinarono due sedie al tavolo delle trattative e presero parte alla riunione. Dopo questo episodio l'Italia, benché non facesse ufficialmente parte del Gruppo, venne invitata ai successivi incontri<sup>321</sup>.

Nonostante le opposizioni, la strategia americana di creare il Gruppo di Contatto si dimostrò fin da subito piuttosto efficace. Il 26 aprile 1994 a Londra si tenne il primo incontro del Gruppo, ma già nei giorni successivi la sede dei lavori venne spostata a Sarajevo. In poche settimane si giunse all'elaborazione di un nuovo Piano, che venne presentato a Ginevra il 13 maggio 1994. Secondo il Piano del Gruppo di Contatto la Bosnia-Erzegovina sarebbe rimasta unita e indipendente, ma divisa in due parti, la maggiore delle quali (51%) sarebbe spettata ai musulmani ed ai croati, uniti, mentre la minore (49%) alla Repubblica Serba di Karadžić. Secondo Washington i territori avrebbero dovuto essere assegnati in modo più favorevole ai croato-musulmani, ma le pressioni di Russia, Francia e Gran Bretagna imposero una spartizione pressoché a metà, in cui la differenza aveva principalmente un valore simbolico<sup>322</sup>. Il Piano, “non negoziabile” secondo il Gruppo di Contatto, era accompagnato dal sistema del bastone e della carota: in caso di accettazione sarebbe stato tolto l'embargo sulla Jugoslavia, in caso di rifiuto le forze UNPROFOR sarebbero state ritirate<sup>323</sup>.

---

<sup>320</sup> Holbrooke R., *To end a war*, New York, Modern Library, 1999, pp.135-137.

<sup>321</sup> Intervista Amb.Mirachian, che colloca questo episodio nell'inverno 1993.

<sup>322</sup> Trbovich A.S., *A legal geography of Yugoslavia's disintegration*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p.319.

<sup>323</sup> Rogel C., *The breakup of Yugoslavia and its aftermath*, Westport, Greenwood Press, 2004, p.34.

Mentre l'accettazione del Piano da parte croata avvenne senza esitazioni, Izetbegović lo approvò con molte perplessità, dovuti principalmente al fatto che le ambizioni territoriali musulmane venivano deluse. Decisiva per convincere Izetbegović ad accettare il Piano fu la considerazione che, nonostante Milošević fosse ormai convinto della necessità di porre fine ai combattimenti ed accettare un Piano che comunque avrebbe significato una vittoria serba, Karadžić lo avrebbe rifiutato. Milošević invitò Karadžić a Belgrado per convincerlo ad accettare il Piano del Gruppo di Contatto, costringendolo a firmare una dichiarazione scritta con l'impegno di accettare il Piano; tuttavia Karadžić, una volta tornato a Pale, fece approvare il Piano con una serie di nuove clausole che costituivano motivo di nuovi negoziati e che inviò il 19 luglio, giorno della scadenza dell'ultimatum. Nel Gruppo di Contatto, nonostante gli Stati Uniti premessero per considerare tale risposta un rifiuto, prevalse ancora una volta la linea della mediazione con i serbo-bosniaci; si decise quindi di prolungare di 10 giorni le trattative, che poi verranno ulteriormente prolungati a causa delle divergenze tra i membri del Gruppo di Contatto.

In Italia dopo le elezioni del 1994 si era intanto formato il primo governo guidato da Silvio Berlusconi, che aveva nominato a capo degli Affari Esteri Antonio Martino<sup>324</sup>. In carica dal 10 maggio 1994, il governo Berlusconi ottenne la fiducia al Senato il 17 maggio e alla Camera il 19 maggio. Presentando la nuova squadra di governo alle Camere, Berlusconi inserì tra i cardini dell'identità e del ruolo internazionale dell'Italia "la fedeltà all'Alleanza Atlantica, la cooperazione economica e politica nella Comunità Europea, il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, i principi della Conferenza di Helsinki sulla stabilità dei confini, sulla difesa dei diritti umani, sull'autodeterminazione dei popoli e la non ingerenza". In riferimento alle crisi in corso, in particolare quella jugoslava e quella ruandese, Berlusconi, dopo aver rilevato le difficoltà dell'Europa e delle Nazioni Unite, rilanciò l'azione italiana: "in ogni luogo del mondo in cui sono messi in discussione i diritti liberali e umanitari dell'uomo deve essere ascoltata una voce italiana, e il Governo della libertà si impegna a farla sentire. La solidarietà è il cuore della nostra politica internazionale, per le radici cristiane e umanistiche della nostra cultura"<sup>325</sup>.

Il 21 giugno 1994 il Ministro Martino presentò alla Commissione Esteri della Camera gli indirizzi della politica estera italiana. Martino, dopo aver denunciato come la situazione di precarietà interna avesse danneggiato il ruolo internazionale dell'Italia, proclamava un ritorno

---

<sup>324</sup> Martino A., "Una scelta di continuità". In *Affari Esteri*, N.102, 1994, pp.203-204.

<sup>325</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 16 maggio 1994.

alla presenza e alla partecipazione italiana nei principali fori internazionali. Grande importanza ricoprivano a tal fine il Consiglio Europeo di Corfù e l'incontro del G7 che si sarebbe tenuto a Napoli nell'autunno successivo<sup>326</sup>. Dopo aver richiamato i principi elencati da Berlusconi, Martino si impegnò a promuovere un rinnovato impegno per la costruzione europea e una totale fedeltà atlantica. Sulla questione jugoslava Martino dichiarava un impegno italiano su due fronti, soluzione dei negoziati bilaterali con Slovenia e Croazia e impegno per il superamento dei conflitti in atto. Su quest'ultima si ribadiva il totale sostegno operativo e logistico alle azioni intraprese da NATO e ONU, e si paventava una possibile partecipazione italiana al contingente UNPROFOR, benché condizionata. Il dibattito sulle linee generali della politica estera proseguì con gli interventi dell'On.Napolitano e dell'On.Andreatta, che nonostante apprezzassero l'apertura di un confronto parlamentare, si dissero scettici sulle intenzioni del nuovo governo<sup>327</sup>. Nonostante i proclami però, l'arrivo di Berlusconi a Palazzo Chigi e di Martino alla Farnesina non costituì un colpo di timone per la politica estera italiana nei confronti della Bosnia-Erzegovina. Il difficile andamento del governo dovuto alla forte opposizione e agli attriti interni alla maggioranza<sup>328</sup> ostacolò fin da subito la presenza internazionale dell'Italia. Oltre all'instabilità governativa ed alla scarsa credibilità di cui Berlusconi godeva presso gli alleati<sup>329</sup>, a condizionare l'azione italiana era la mancata soluzione dei rapporti bilaterali con Slovenia e Croazia, che nel breve periodo del governo Berlusconi raggiunse momenti di altissima tensione.

Nella definizione dei rapporti con le due nuove entità statali l'Italia decise fin da subito di non cercare una totale ridefinizione dei rapporti, ma di aggiornare e rinnovare il Trattato di Osimo secondo la formula dell' "oltre Osimo", come già affermato da De Michelis nel 1992. Il 17 gennaio 1992 l'Italia aveva rilasciato dichiarazioni congiunte con Slovenia e Croazia tese appunto a confermare la continuità dei rapporti diplomatici e politici esistenti<sup>330</sup>.

Il problema centrale dell'Italia nella definizione dei rapporti con Slovenia e Croazia era che con la nascita dei due nuovi Stati la minoranza italiana in Istria sarebbe stata divisa in due parti dal nuovo confine. A tal fine l'Italia intendeva superare il Trattato di Osimo aggiornandolo nella direzione di mantenere una qualche forma di unità della comunità italiana e di garantire alle minoranze un trattamento particolare<sup>331</sup>. Secondo altre interpretazioni,

---

<sup>326</sup> Nel quale si voleva dare particolare importanza alla presenza russa.

<sup>327</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 21 giugno 1994.

<sup>328</sup> Vedi infra

<sup>329</sup> Intervista On. Spini.

<sup>330</sup> Vedi Infra

<sup>331</sup> Per approfondire la situazione della minoranza italiana: Greco E., *L'evoluzione delle relazioni politiche dell'Italia con la Slovenia e la Croazia dopo la dissoluzione della Jugoslavia*. In Favaretto T.-Greco E., *Il*

l'Italia avrebbe dovuto avviare negoziati totalmente nuovi senza ripartire dal Trattato di Osimo, in modo da poter fare leva sulla necessità slovena e croata di trovare appoggi internazionali all'indomani dell'indipendenza. L'Italia preferì avviare i negoziati sulla base di Osimo per evitare di dare il via ad una spirale di reciproche rivendicazioni sul confine nord-orientale su cui il sostegno dei partner europei sarebbe stato tutto da verificare<sup>332</sup>.

La decisione slovena di voler subentrare, per quanto nei suoi poteri ad una serie di accordi internazionali sottoscritti dalla Jugoslavia, tra cui il Trattato di Osimo, nel luglio 1992 venne accolto con favore dall'Italia<sup>333</sup>, che sperava così di avviare negoziati migliorativi<sup>334</sup> senza pregiudicare gli impegni esistenti<sup>335</sup>. I negoziati tra l'Italia, la Slovenia e la Croazia furono però resi complicati, non solo da alcune dichiarazioni nazionaliste di "riconquista" di Alleanza Nazionale<sup>336</sup> sfruttate da Lubiana, ma anche perché risultava particolarmente complicato raggiungere un accordo in merito agli indennizzi ed al recupero dei beni perduti dagli italiani<sup>337</sup>. Con la separazione in due parti della comunità italiana<sup>338</sup> per Roma diveniva prioritario assicurare un uguale e favorevole trattamento in entrambe le Repubbliche. Inoltre, anche a causa delle pressioni delle organizzazioni delle minoranze, l'Italia avrebbe dovuto risolvere la questione dei beni e dei terreni abbandonati dagli esuli<sup>339</sup>.

Nel febbraio 1993 presero avvio negoziati paralleli con la Slovenia e con la Croazia; le due repubbliche della ex-Jugoslavia non vollero istituire un tavolo a tre come l'Italia avrebbe preferito. Condurre le trattative con incontri separati permise all'Italia di avviare con la Slovenia negoziati più rapidi, dato che la posizione internazionale del Paese era in veloce evoluzione nella direzione di una rapida integrazione nel sistema europeo e coltivava ambizioni di essere accolto nell'Unione Europea. Con la Croazia invece le trattative erano rese difficoltose dal coinvolgimento di Zagabria nella guerra in Bosnia-Erzegovina<sup>340</sup>.

---

*confine riscoperto. Beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con Slovenia e Croazia*, Milano, FrancoAngeli, 1997, pp. 39-43.

<sup>332</sup> Ibidem pp.33-35.

<sup>333</sup> Senato della Repubblica Assemblea 12 novembre 1992

<sup>334</sup> Intervista On.Spini.

<sup>335</sup> Bucarelli M., *La Slovenia nella politica italiana di fine novecento*. In Bucarelli M.-Monzali L., *Italia e Slovenia fra passato, presente e futuro*, Roma, Edizioni Studium, 2009, p.142.

<sup>336</sup> Prima il MSI organizzò diverse manifestazioni dal carattere irredentista a Trieste. Si veda Fubini V.F., "Quando Fini sognava Istria e la Dalmazia". In *Limes, Rivista italiana di Geopolitica*, gennaio-marzo 1996. Pp.289-304.

<sup>337</sup> Greco E., "L'Italia e la crisi balcanica". In IAI, *L'Italia nella politica internazionale*, Anno XXI, 1994, pp.114-124.

<sup>338</sup> La comunità italiana in Jugoslavia contava, secondo il censimento 1991, circa 25.000 persone.

<sup>339</sup> Vedi Infra.

<sup>340</sup> Greco E., *L'evoluzione delle relazioni politiche dell'Italia con la Slovenia e la Croazia dopo la dissoluzione della Jugoslavia*. In Favaretto T.-Greco E., *Il confine riscoperto. Beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con Slovenia e Croazia*, Milano, FrancoAngeli, 1997, pp.38-39.

Nel 1993, quando il Ministro degli Esteri era Beniamino Andreatta, aveva dato il suo consenso all'avvio di forme di cooperazione economica tra Slovenia e Unione Europea e non si era opposta all'entrata della Slovenia nel Consiglio d'Europa nel maggio 1993 nonostante, per la prima volta, mettesse in collegamento l'entrata della Slovenia nell'Unione Europea con la soluzione dei contrasti bilaterali<sup>341</sup>.

Il governo Berlusconi tentò di superare lo stallo diplomatico decidendo di opporsi all'ingresso della Slovenia nell'Unione Europea fino al momento in cui non fosse stata risolta la questione dei beni immobiliari. La scelta del governo Berlusconi suscitò forti critiche da parte delle opposizioni, e irritò profondamente anche i partner europei, prima fra tutti la Germania. L'irritazione era dovuta ad una motivazione di "forma", in quanto è tacitamente accettato che le questioni bilaterali non dovrebbero incidere sulla politica dell'Unione Europea, e di sostanza, dato che la Germania era una forte sostenitrice del processo di allargamento ad est dell'Unione. Con l'incontro di Aquileia del 10 ottobre 1994 il Ministro degli Esteri Antonio Martino tentò di proporre un approccio più costruttivo, riuscendo a definire una dichiarazione comune con l'omologo sloveno. Lubiana si sarebbe impegnata a modificare le proprie leggi permettendo anche agli italiani di acquisire beni in Slovenia ed avrebbe alienato i beni che erano stati posseduti da esuli italiani al fine di conservarli fino all'entrata in vigore della legge sopra citata<sup>342</sup>. In cambio l'Italia, oltre a restituire il Narodni Dom<sup>343</sup>, avrebbe finanziato una scuola slovena in provincia di Udine. Per quanto riguardava le minoranze, la Slovenia si impegnava ad accogliere le richieste sul trattamento della minoranza italiana che il Governo avrebbe presentato in Parlamento entro la fine del 1994. Il governo sloveno tuttavia, incoraggiato dall'andamento insicuro del governo Berlusconi e pressato da momenti di instabilità interna che si conclusero con l'estromissione di Peterle dal governo, bocciò l'accordo di Aquileia con il pretesto che Peterle avesse agito senza uno specifico mandato di Lubiana. Il governo Berlusconi decise quindi di imporre il proprio veto all'ingresso della Slovenia nell'Unione sia nell'ottobre, sia nel novembre 1994<sup>344</sup>. L'iniziativa italiana si rivelò però ben presto velleitaria, le divergenze con la Slovenia e con la Croazia sarebbero state superate definitivamente solo attraverso un processo di inclusione dell'Unione Europea<sup>345</sup>.

---

<sup>341</sup> Bucarelli M., *La Slovenia nella politica italiana di fine novecento*. In Bucarelli M.-Monzali L., *Italia e Slovenia fra passato, presente e futuro*, Roma, Edizioni Studium, 2009, p.144.

<sup>342</sup> Manzin M., *Spine di confine. Beni abbandonati e contenzioso tra Italia e Slovenia 1991-1997*, Trieste, Lint, 1997, p.40-42.

<sup>343</sup> Un immobile di Trieste.

<sup>344</sup> Ibidem pp.59-60.

<sup>345</sup> Intervista Amb.Aragona.

Fu solo il Governo Dini che il 6 marzo 1995 decise di togliere il veto sull'ammissione della Slovenia all'Unione Europea<sup>346</sup>, nel tentativo di far ripartire il negoziato<sup>347</sup>. La base diplomatica di tale decisione fu un comunicato congiunto italo-sloveno sulla base del quale il Ministro Susanna Agnelli ottenne l'impegno sloveno a rimuovere gli ostacoli legali che impedivano agli italiani l'accesso agli immobili sloveni. Il dialogo tra Slovenia e Italia in effetti si rimise in moto, nonostante la volontà slovena di affrontare separatamente il tema del trattamento della comunità da quello della situazione dei beni, soprattutto in relazione ai beni immobili (circa 200 case, secondo i calcoli sloveni). Secondo Dini ed il Ministro Agnelli infatti la durezza tenuta nei confronti della Slovenia a Bruxelles aveva portato quasi ad un isolamento italiano all'interno dell'Unione Europea<sup>348</sup>.

### *I limiti dell'azione internazionale: Srebrenica*

Dopo numerosi rifiuti, il Parlamento di Pale decise di sottoporre il Piano del Gruppo di Contatto a referendum da tenersi il 27 agosto, ma intanto l'opposizione di Karadžić al Piano aveva minato i rapporti tra i serbo-bosniaci e Belgrado. Milošević a causa della crisi interna e della consapevolezza che la minaccia degli Stati Uniti era divenuta reale, tentò di utilizzare tutte le forze di cui disponeva per piegare la volontà di Karadžić e convincerlo ad accettare la pace. Milošević prese posizioni particolarmente dure, anche pubblicamente, contro Karadžić e chiuse le frontiere e le linee telefoniche dei serbi-bosniaci; infine attraverso i servizi segreti jugoslavi diede il via ad un conflitto sommerso, ma spietato, contro i comandanti di Karadžić<sup>349</sup>.

Nonostante ciò, mentre si consumava la rottura tra Karadžić e Milošević, il Parlamento di Pale rifiutò l'ennesima mediazione con il Gruppo di Contatto (la ventesima) e, provocatoriamente, attaccò un deposito di armi e mezzi controllato da UNPROFOR. La risposta della NATO fu, questa volta, tanto immediata quanto inefficace: il 5 agosto dalle basi italiane si alzarono in volo 16 caccia che colpirono però postazioni già abbandonate dalle forze serbe, nel tentativo di non pregiudicare eventuali future trattative. Il referendum sul Piano effettuato alla fine di agosto vide prevalere nettamente i rifiuti alla conclusione della pace.

---

<sup>346</sup> Camera dei Deputati Commissione Esteri 7 marzo 1995.

<sup>347</sup> Intervista On.Migone.

<sup>348</sup> Romano S., *I rapporti italo-sloveni e italo-croati: una prospettiva storica*. In Favaretto T.-Greco E., *Il confine riscoperto. Beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con Slovenia e Croazia*, Milano, FrancoAngeli, 1997, pp.22-24.

<sup>349</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 - 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.418.

I musulmani tuttavia, anche grazie al sostegno di Paesi islamici e degli Stati Uniti, nel settembre riuscirono ad organizzare una controffensiva che, oltre a impegnare duramente i serbi, dimostrò che le forze di Izetbegović erano finalmente in grado di opporre una seria resistenza all'esercito di Mladić. Nel settembre 1994 la rottura tra Milošević e Karadžić si aggravò ulteriormente: il primo infatti accolse in Serbia osservatori internazionali che avrebbero garantito il blocco della frontiera tra la Jugoslavia e la Repubblica Serba di Bosnia-Erzegovina. Milošević stava abbandonando Karadžić al suo destino e il Gruppo di Contatto, deciso a sfruttare questa circostanza a suo favore, decise di accogliere la proposta russa di premiare la volontà di collaborazione di Belgrado alleggerendo l'embargo che ne soffocava l'economia ormai da più di due anni. Tali scelte vennero ratificate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che il 23 settembre 1994 con le Risoluzioni 942<sup>350</sup> e 943<sup>351</sup> applicò sanzioni contro il governo di Pale mentre ne sospese alcune che pesavano sul governo di Belgrado<sup>352</sup>.

Le forze musulmane di Izetbegović, potendosi avvalere di informazioni americane e del sostegno economico e militare dei Paesi islamici, nell'autunno 1994 furono in grado di ottenere significativi successi militari, che culminarono con la riconquista di Kupres all'inizio del novembre 1994. Le evoluzioni belliche, accompagnate dal sostegno diplomatico statunitense anche in sede ONU<sup>353</sup>, diedero entusiasmo alle forze bosniache, in cui ormai trovavano sempre più spazio gruppi regolari e paramilitari di dichiarata natura islamica, tra i quali divennero celebri i Cigni Neri. L'avanzata dell'esercito di Izetbegović spinse lo stesso Milošević a temere un completo rovesciamento degli esiti bellici ed a mettere in gioco i propri impegni con il Gruppo di Contatto riprendendo segretamente (in realtà gli Stati Uniti ne erano perfettamente al corrente) i trasferimenti di mezzi, uomini e risorse ai serbi di Karadžić eludendo facilmente il controllo degli ispettori internazionali. Con il rinnovato sostegno di Belgrado, che in breve tempo raggiunse dimensioni importanti<sup>354</sup>, le forze serbo-bosniache riuscirono a ribaltare nuovamente l'andamento delle ostilità riconquistando gran parte dei territori appena tornati sotto il controllo musulmano. Di fronte all'avanzata dell'esercito di

---

<sup>350</sup> S/RES/942 (1994)

<sup>351</sup> S/RES/943 (1994)

<sup>352</sup> Riguardanti il traffico aereo internazionale e i contatti culturali e sportivi della Jugoslavia.

<sup>353</sup> Nel novembre 1994 Madeleine Albright presentò in Assemblea Generale una richiesta di porre fine all'embargo sulla Jugoslavia in virtù del diritto di legittima difesa (articolo 51), in questo modo la Bosnia-Erzegovina avrebbe potuto armarsi, anche legalmente. La richiesta degli Stati Uniti era per la verità solo simbolica, dato che l'Assemblea Generale non aveva il potere di modificare una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, ma ottenne una schiacciante vittoria di 97 sì contro 61 astenuti. A testimoniare però che la divisione tra i membri del Gruppo di Contatto rimaneva viva, la Russia, la Francia e la Gran Bretagna erano tra gli astenuti.

<sup>354</sup> Circa 9300 uomini (anche irregolari) e quasi 100 mezzi corazzati.

Mladić le forze di UNPROFOR evitarono di ingaggiare combattimenti per i quali non erano né preparati, né attrezzati, ed allo stesso tempo venne impedito all'aviazione della NATO di intervenire nuovamente. Alcuni militari della missione UNPROFOR provenienti dal Bangladesh rimasero inermi di fronte all'attacco serbo, divenendo di fatto ostaggio dei serbi. La preoccupante situazione fu registrata anche dal Parlamento italiano, che approvò una risoluzione in cui si auspicava un aumento della pressione diplomatica sui serbo-bosniaci<sup>355</sup>. Gli Stati Uniti videro in questo rovesciamento un tradimento di Boutros-Ghali e di alcuni alleati, e reagirono aprendo il commercio con il governo di Izetbegović e imponendo un nuovo raid aereo il 23 novembre sulle postazioni serbe installate intorno a Bihać<sup>356</sup>.

Dopo una riunione a novembre, terminata con scarsi esiti pratici a causa delle divisioni tra i componenti, il Gruppo di Contatto si riunì nuovamente il 2 dicembre 1994 a Bruxelles. Dati i recenti successi militari di Mladić, il Gruppo di Contatto pensò di rimettere in discussione la strategia di isolare completamente Karadžić, tornando a discutere la prospettiva di una confederazione (anche se non venne mai usata questa parola) tra Pale e Belgrado. Nonostante questa proposta suscitasse l'opposizione di Izetbegović, su questa base il Gruppo tentò di coinvolgere nuovamente Karadžić: si recarono a Pale in un umiliante pellegrinaggio Redman, Charles Thomas, Hoolbrooke ed anche l'ex Presidente Carter. L'esito di questa azione diplomatica fu l'accettazione di Karadžić di una tregua di quattro mesi, dai primi di gennaio 1995 fino ai primi di maggio. In realtà la tregua rese poco più di un mese, l'assedio di Sarajevo proseguì ed intorno a Bihać i serbi continuarono a colpire i musulmani mentre l'accesso alla città non era permesso nemmeno agli aiuti umanitari<sup>357</sup>.

Prima che la tregua si concretizzasse, il governo Berlusconi rassegnò le proprie dimissioni alla fine di dicembre 1994; nel gennaio dell'anno successivo Martino, ancora in carica non essendosi ancora formato un nuovo governo, riferì alla Commissione Esteri della Camera sugli eventi in corso in Bosnia-Erzegovina. L'informativa del governo, privo del potere di esprimere indirizzi politici in quanto dimissionario, toccò vari aspetti dell'azione internazionale che il governo Berlusconi aveva svolto nei precedenti mesi. In merito alla Jugoslavia Martino espresse soddisfazione per la tregua di 4 mesi conclusa. L'Italia era inoltre favorevole alla sospensione delle sanzioni imposte a Belgrado. Nel gennaio 1995 l'Italia era entrata a far parte, grazie al meccanismo di rotazione, del Consiglio di Sicurezza delle

---

<sup>355</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 30 novembre 1994.

<sup>356</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.420.

<sup>357</sup> *Ibidem* p.445.

Nazioni Unite<sup>358</sup>; tale circostanza avrebbe permesso all'Italia di partecipare alle riunioni del Gruppo di Contatto tenute a Washington, la cui importanza lo stesso Ministro riteneva limitata. L'opposizione progressista, rappresentata da Piero Fassino, esprimeva soddisfazione per la tregua, ma sottolineava il rischio che ad essere sfavorita dal Piano del Gruppo di Contatto fosse la componente musulmana. Opinione simile era espressa da Alessandro Meluzzi, di Forza Italia<sup>359</sup>.

Dopo la fine del governo Berlusconi, Scalfaro decise di formare un nuovo esecutivo guidato da Lamberto Dini, incaricando agli Affari Esteri Susanna Agnelli<sup>360</sup>. Il governo Dini ottenne la fiducia alla Camera dei Deputati il 25 gennaio 1995<sup>361</sup> ed al Senato il 1 febbraio<sup>362</sup>. Mentre Lamberto Dini nel suo discorso finalizzato a chiedere la fiducia delle Camere non toccava temi di politica estera<sup>363</sup>, il Ministro Agnelli<sup>364</sup> presentò le linee direttrici della politica estera del nuovo governo nelle settimane successive. Sulla Bosnia-Erzegovina Agnelli riferiva di aver incontrato a Roma il 14 febbraio Owen e Stoltenberg, con i quali aveva condiviso la priorità di far ripartire le trattative sulla base del Piano di pace. Secondo l'Italia tuttavia era necessario sostenere Belgrado affinché partecipasse positivamente al processo di pace, anche valutando la possibilità di alleggerire le sanzioni<sup>365</sup>.

Intanto la Croazia, forte del supporto di Washington e contraria alla decisione di Boutros-Ghali di confermare l'impegno dell'UNPROFOR (ora divenuta UNCRO in Croazia<sup>366</sup>) in Krajina e Slavonia, decise di riaprire le ostilità contro le forze serbe. Il 1 maggio 1995 prese il via l'operazione denominata "Fulmine", che in breve tempo permise alle forze croate di liberare la Slavonia dalle forze serbe senza che né Karadžić, né Milošević intervenissero. Tali evoluzioni venivano registrate con particolare lucidità dal Senatore Migone, che annunciò al Senato, alla presenza del Ministro Agnelli, una Risoluzione tesa a rilanciare il processo di pace<sup>367</sup>. La Risoluzione, poi trasformata in un ordine del giorno, venne approvata con

---

<sup>358</sup> Il 14 giugno 1995 il Rappresentante permanente d'Italia presso le Nazioni Unite in New York, l'Ambasciatore Fulci, venne ascoltato nella Commissione Esteri del Senato in merito ad un'indagine conoscitiva sul ruolo dell'Italia all'ONU. Per una descrizione della presenza italiana alle Nazioni Unite in questo periodo: Tallarigo R., *L'Italia all'ONU 1993-1999. Gli anni con Paolo Fulci: quando la diplomazia fa gioco di squadra*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

<sup>359</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 10 gennaio 1995.

<sup>360</sup> Vedi *Infra*.

<sup>361</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 25 gennaio 1995.

<sup>362</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 1 febbraio 1995.

<sup>363</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 23 gennaio 1995.

<sup>364</sup> Agnelli S., "Unitarietà e continuità in politica estera". In *Affari Esteri*, N.105, 1995, pp.3-6.

<sup>365</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 23 febbraio 1995.

<sup>366</sup> Boutros-Ghali aveva deciso di ristrutturare la missione UNPROFOR secondo i campi di azione. La missione impiegata in Macedonia divenne UNPREDEP, quella in Krajina e in Slavonia UNCRO (United Nations Confidence Restoration Operation), quella in Bosnia-Erzegovina rimaneva UNPROFOR.

<sup>367</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 4 maggio 1995.

modifiche il 25 maggio successivo. L'ordine del giorno del Presidente della Commissione Esteri del Senato riusciva a riavviare il dibattito parlamentare sul tema della crisi in Bosnia-Erzegovina e, allo stesso tempo, a trovare una larga convergenza tra le forze parlamentari ed il Ministro sulla base dell'utilizzo di strumenti di pressione non militari e di un maggiore coinvolgimento europeo nelle trattative<sup>368</sup>.

Con la Risoluzione 994<sup>369</sup> le Nazioni Unite riconobbero di fatto le posizioni acquisite da Zagabria, che contestualmente accettava il dispiegamento della forza UNCRO nella Slavonia occidentale. La reazione serba fu tanto debole da far pensare che Belgrado avesse rinunciato a quei territori, mentre al contempo si intensificarono nuovamente gli attacchi su Sarajevo che registrò fino a 2000 bombardamenti al giorno, e su Tuzla, Bihać, e Gorazde, le altre città assediate<sup>370</sup>. L'impegno italiano sulla questione bosniaca era crescente, il 17 maggio Agnelli comunicò alla Commissione Esteri della Camera di essersi attivata personalmente avviando contatti con il Segretario di Stato Christopher e con l'omologo russo Kozyrev per incoraggiare uno sforzo energico della comunità internazionale attraverso il coinvolgimento di organismi più vasti del solo Gruppo di Contatto, rivendicando l'interesse diretto italiano nell'area e la collaborazione che l'Italia stava offrendo in Consiglio di Sicurezza e nell'Unione Europea<sup>371</sup>.

Le violenze perpetrate dai serbo-bosniaci convinsero anche Francia e Gran Bretagna a cambiare posizione e ad assumere un atteggiamento più duro, in linea con Washington. Tale cambio di rotta era dovuto non solo alla pressione dell'opinione pubblica che si faceva ormai insostenibile, ma anche all'attacco che le forze serbe avevano portato contro i contingenti UNPROFOR composti da militari britannici e francesi. Francia e Gran Bretagna istituirono, con il supporto tecnico e logistico statunitense, una forza di reazione rapida<sup>372</sup> con il duplice obiettivo di intervenire nei combattimenti a protezione dei musulmani o dei contingenti UNPROFOR. Nonostante ciò l'offensiva serbo-bosniaca non si arrestò, e Karadžić acconsentì solo lentamente a rilasciare i numerosi ostaggi.

I preparativi militari continuarono nei mesi successivi: mentre veniva predisposto un piano per l'evacuazione dei militari UNPROFOR, migliaia di soldati americani vennero trasferiti in Italia insieme ad elicotteri ed altri mezzi da combattimento e la flotta statunitense nel Mar Adriatico venne rafforzata. Incoraggiate dai successi ottenuti, le forze croate e musulmane tentarono di aprire un varco verso Sarajevo, strangolata dall'assedio di circa 30.000 militari

---

<sup>368</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 25 maggio 1995.

<sup>369</sup> S/RES/994 (1995)

<sup>370</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.457.

<sup>371</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 17 maggio 1995

<sup>372</sup> Multinational Rapid Reaction Force.

serbi. Il tentativo di liberare le vie di accesso a Sarajevo ebbe esito positivo solo grazie all'intervento della Forza di Reazione Rapida, che, agendo in collaborazione con le forze croato-musulmane, riuscì ad aprire sia la strada sul monte Igman a nord, sia la strada che collega la città alla vallata della Drina. Con questa operazione si rese possibile riprendere il transito di convogli umanitari verso Sarajevo e si tagliò la fascia di territorio che congiungeva la Repubblica Serba di Bosnia con la Jugoslavia.

Karadžić e Mladić erano ormai convinti che solo una rapida vittoria militare totale potesse garantire il successo della Repubblica Serba di Bosnia-Erzegovina prima che la comunità internazionale potesse reagire. A tal fine decisero di attaccare le aree della Bosnia-Erzegovina orientale in cui erano concentrate le principali enclave musulmane, che, nonostante la dichiarata protezione delle Nazioni Unite, erano difese solo con una presenza militare pressoché simbolica. Inoltre proprio Boutros-Ghali si era impegnato, per non pregiudicare le trattative, ad impedire che la Forza di Reazione Rapida potesse intervenire contro le forze di Mladić.

Pressoché indisturbate, le forze serbe attaccarono Srebrenica a partire dal 3 giugno. Nella città, che aveva vissuto nei mesi precedenti una escalation di violenze tra serbi e musulmani, era presente un battaglione di militari olandesi le cui richieste di intervento aereo NATO vennero respinte dai vertici delle Nazioni Unite. Il 6 luglio le forze serbe, assistite dai paramilitari di Arkan, scatenarono l'assalto a Srebrenica dove, visto il mancato intervento aereo, i militari olandesi ben presto si arresero e vennero fatti ostaggi dalle forze serbe. Nei giorni successivi la NATO ebbe finalmente il via libera per effettuare almeno un raid dimostrativo, ma di fronte alla minaccia di Mladić di uccidere i prigionieri olandesi e di radere al suolo Srebrenica si decise di interrompere le azioni aeree. I caschi blu si rifugiarono nel loro quartier generale a Potočari, distante 3 km da Srebrenica, nel quale offrirono rifugio solo a circa 5000 persone delle 25000 che speravano di trovarvi protezione dall'avanzata serba. Il governo di Sarajevo, non potendo contare né sulle forze internazionali, né su un'efficace resistenza, suggerì agli abitanti di Srebrenica di non opporre resistenza e di tentare una fuga verso la vicina Tuzla (50 Km). La colonna di circa 15.000 persone si incamminò nella notte tra l'11 ed il 12 luglio, ma appena scoperta dai serbi venne dispersa con attacchi di artiglieria ed i profughi, quando raggiunti, trucidati sul posto. Allarmato dalla situazione, il responsabile per i diritti umani delle Nazioni Unite Mazowiecki decise di dare le proprie dimissioni<sup>373</sup>. Il 12 luglio Mladić entrò a Potočari con la promessa di trasferire i profughi nei

---

<sup>373</sup> Malcolm N., *Storia della Bosnia dalle origini ai giorni nostri*, Milano, Bompiani, 2000, p.339.

territorio sotto il controllo di Sarajevo, ed a tal fine fece trasferire sui camion donne e bambini di fronte alle telecamere che lo accompagnavano. Gli uomini rimasti vennero invece trasferiti a Bratunac, dove vennero torturati, seviziati e assassinati. Dal 13 al 17 luglio 1995 le forze di Mladić torturarono ed assassinarono migliaia di prigionieri musulmani con i metodi più brutali. Del massacro di Srebrenica si ebbe notizia solo quando trapelarono alcune informazioni dai militari olandesi rientrati a Zagabria e dai profughi superstiti (circa 5000 su 15000) della fuga che si era conclusa nel territorio controllato dal governo di Sarajevo. Il bilancio dell'eccidio di Srebrenica era di circa 8000 morti<sup>374</sup>.

### *L'operazione Deliberate Force e gli Accordi di Dayton*

Lo sdegno dell'opinione pubblica internazionale<sup>375</sup>, basato sui racconti dei superstiti, venne legittimato ulteriormente dalla dichiarazione di Madeleine Albright di possedere prove del massacro. Gli Stati Uniti avevano infatti raccolto testimonianze e, attraverso immagini satellitari, avevano le prove che fossero state scavate delle fosse comuni a Bratunac. Vennero accusati per il massacro non solo gli olandesi che non avevano difeso la popolazione di Srebrenica, ma anche le Nazioni Unite, gli Stati Uniti, la Francia e la Gran Bretagna che non intervennero per non compromettere le trattative con Karadžić. Altre responsabilità vanno ricercate nell'impreparazione e nell'incapacità delle forze croato-musulmane di reagire ed assicurare un minimo livello di protezione alla popolazione musulmana. Il massacro di Srebrenica rimane un tragico episodio le cui reali responsabilità ed implicazioni non sono mai state del tutto chiarite.

Il 14 luglio le forze di Mladić proseguirono il loro attacco sulle enclavi musulmane puntando Žepa, dove però la cittadinanza, dopo aver requisito le armi ai 79 militari ucraini di UNPROFOR<sup>376</sup> (a cui impedirono anche di lasciare la città), seppe organizzare una resistenza che rallentò i serbi per alcuni giorni, senza però impedirne la conquista. La volontà di Clinton, Chirac e Major di rispondere alle crescenti critiche dimostrando di essere disposti ad impedire nuovi massacri portò alla convocazione di un vertice a Londra, a cui partecipavano anche i vertici della NATO, delle Nazioni Unite e della Russia, che si concluse con la firma di un documento in cui si minacciava l'intervento militare della NATO nel caso in cui i serbi avessero attaccato anche Goražde, la terza enclave musulmana dopo Srebrenica e Žepa. Si prevedeva inoltre di interrompere il sistema della "doppia chiave" che fino a quel momento

---

<sup>374</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.476.

<sup>375</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 13 luglio 1995.

<sup>376</sup> Malcolm N., *Storia della Bosnia dalle origini ai giorni nostri*, Milano, Bompiani, 2000, p.339.

aveva lasciato alle Nazioni Unite, in particolare al giapponese Akashi, la possibilità di bloccare gli interventi militari.

Dal punto di vista militare l'Alleanza Atlantica prese le misure necessarie elaborando i piani per proteggere le truppe UNPROFOR e per attaccare gli obiettivi strategici. Incoraggiati dalle evoluzioni diplomatiche e dall'ormai pressoché incondizionato sostegno statunitense, le forze serbo-croate ripresero una collaborazione militare che permise loro di recuperare il controllo di una buona parte della Bosnia-Erzegovina sud-occidentale. I successi ottenuti convinsero i croati a rifiutare le trattative con i serbi intavolate da Stoltenberg finalizzate a trovare una soluzione diplomatica per la sistemazione della Krajina. Nonostante sia Milošević, sia il leader dei serbi di Krajina Babić fossero disponibili ad accettare una soluzione negoziale, Tuđman ritenne conveniente puntare sulla forza, in modo da ottenere una vittoria schiacciante che avrebbe determinato la definitiva conquista della Krajina. Il 4 agosto 1995, subito dopo che un raid aereo americano aveva distrutto le postazioni radar serbe concentrate intorno a Knin, la Croazia dette avvio ad una massiccia azione militare<sup>377</sup> denominata "Operazione Tempesta"<sup>378</sup>. Le operazioni belliche croate erano se non coordinate, almeno sostenute dagli Stati Uniti, che fornirono informazioni e supporto strategico all'esercito di Tuđman<sup>379</sup>. L'attacco croato travolse le impreparate difese serbe, che in breve tempo furono costrette a ritirarsi verso Banja Luka e Belgrado. Già il giorno successivo, il 5 agosto, l'esercito croato entrò a Knin senza che né l'Armata Popolare, né l'esercito dei serbo-bosniaci intervenisse. Dopo la conquista croata della Krajina, nonostante le rassicurazioni di Tuđman, le forze armate croate terrorizzarono la popolazione serba lasciandosi andare ad ogni tipo di eccesso, stupri, saccheggi e distruzioni. Ai serbi di Krajina non rimase che fuggire, circa 200.000 persone prive di qualsiasi genere di prima necessità si incamminarono verso i territori serbi percorrendo le strade che l'esercito croato aveva evitato di presidiare proprio per favorire l'esodo dei serbi. Secondo alcune interpretazioni, Milošević decise secondo uno spregiudicato calcolo politico di non difendere la Krajina per rafforzare le proprie posizioni, anche attraverso il mero insediamento delle popolazioni in fuga, in Bosnia-Erzegovina. Sulla schiacciante vittoria ottenuta dalla Croazia con l'operazione "Tempesta" le valutazioni della comunità internazionale erano opposte, le violazioni del diritto internazionale e le ragioni della guerra non giustificavano, secondo alcuni, le violenze da parte croata. La Russia si

---

<sup>377</sup> Tanner M., *Croatia. A Nation Forged in War*, London, Yale University Press, 2010, pp.296-297.

<sup>378</sup> 150000 uomini, 200 carri armati 300 pezzi di artiglieria pesante.

<sup>379</sup> Intervista Amb.Mirachian.

spinse fino a proporre una Risoluzione di condanna, poi ritirata, in Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite<sup>380</sup>.

In merito alla conquista croata della Krajina il Ministro Agnelli si schierò con l'Unione Europea, condannando l'offensiva croata e approvando la sospensione del negoziato di cooperazione tra Zagabria e Bruxelles. L'Italia inoltre inviò un messaggio alla Croazia in cui si chiedeva, oltre all'immediata cessazione delle ostilità, l'astensione da future azioni militari (in particolare in Slavonia) e di garantire il rispetto dei diritti umani nei territori riconquistati. Parallelamente l'Italia riteneva necessario rinnovare le pressioni sui serbi-bosniaci al fine di riprendere rapidamente le trattative di pace in Bosnia-Erzegovina, ed in questo era essenziale la collaborazione di Belgrado. Secondo l'Italia era infatti necessario che la NATO rimanesse imparziale e neutrale, senza fare affidamento su interventi militari a favore di una singola parte in causa, ma in sostegno al processo negoziale<sup>381</sup>.

La sconfitta in Krajina, che seguiva quelle in Slavonia e in parte della Bosnia-Erzegovina<sup>382</sup>, dimostrava che i rapporti di forza militari che avevano fino a questo momento visto prevalere i serbi si stavano rovesciando. Sull'onda di tali successi, Clinton tornò a proporre a Milošević di accettare il Piano del Gruppo di Contatto in cambio della sospensione delle sanzioni internazionali, nel tentativo di isolare Karadžić per mezzo del riconoscimento della Croazia e della Bosnia-Erzegovina (in cui successivamente sarebbe intervenuta la NATO). In caso di rifiuto di Karadžić al Piano "51:49"<sup>383</sup>, gli Stati Uniti ed i propri alleati avrebbero abolito l'embargo di armi sulla Jugoslavia, favorendo così un ulteriore riarmo dei musulmani, e avrebbero bombardato i serbo-bosniaci. Su queste basi Lake fu inviato in Europa a presentare il progetto che gli alleati, Russia compresa, accolsero questa volta favorevolmente. Al fine di istituire un tavolo di trattative venne inviato nei Balcani il vice Segretario di Stato Richard Holbrooke. Egli aprì contemporaneamente trattative con Milošević a Belgrado, Tuđman a Zagabria e, seppur tra molte difficoltà<sup>384</sup>, con Izetbegović a Sarajevo. Intanto sul terreno i serbi risposero all'avanzata delle forze croato-musulmane intensificando i bombardamenti su

---

<sup>380</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.496.

<sup>381</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 8 agosto 1995.

<sup>382</sup> Vlasic, Kupres, Livanjsko Polje, Grahovo, Glamoc e Bihac.

<sup>383</sup> Così chiamata a causa delle percentuali di divisione della Bosnia-Erzegovina previste dal Piano del Gruppo di Contatto.

<sup>384</sup> Essendo Sarajevo irraggiungibile a causa dell'assedio serbo, Holbrooke fu costretto a percorrere una via scoscesa tra le montagne che circondano la capitale bosniaca scortato da forze UNPROFOR e della Forza di Reazione Rapida. A causa delle condizioni del percorso un'auto che conteneva tre militari francesi precipitò in un burrone causando la morte dei tre militari. La missione venne sospesa e ripresa con un nuovo viaggio solo dopo i funerali dei tre francesi.

Goražde e Sarajevo, dove il 28 agosto venne colpita Piazza Markale causando con un solo attacco 39 morti e 90 feriti.

Terminate le operazioni di rimpatrio dei militari UNPROFOR precedentemente collocati in zone controllate dai serbo-bosniaci, il 28 agosto 1995 il generale della NATO Rupert Smith completò le procedure per avviare l'azione militare NATO. La decisione era stata presa senza consultare né i vertici delle Nazioni Unite, né gli Stati che avevano partecipato ad UNPROFOR e nemmeno il Consiglio Atlantico NATO. Il 30 agosto Holbrooke convocò a Ginevra Izetbegović e lo informò che poche ore dopo sarebbe iniziata la missione militare NATO chiamata *Deliberate Force*. Le basi giuridiche dell'intervento erano contenute nella Risoluzione 836 del Consiglio di Sicurezza che dal giugno 1993 non era stata mai realmente messa in pratica. Circa 60 bombardieri americani effettuarono lo stesso 30 agosto tre raid colpendo le postazioni serbe, le cui difese nulla poterono contro la schiacciante superiorità tecnologica delle forze della NATO. Sul terreno, la Forza di Reazione Rapida effettuò una rapida offensiva contro le linee serbe intorno a Sarajevo. Karadžić ed i vertici della Repubblica Serba di Bosnia-Erzegovina si rifugiarono a Han-Pijesak. L'operazione *Deliberate Force* ottenne il consenso non solo dei musulmani e di Izetbegović, ma anche della gran parte della comunità internazionale; anche il Papa si pronunciò a favore dell'intervento della NATO. Le Nazioni Unite uscivano sconfitte e umiliate, avendo ormai perso il controllo della situazione, ed il tentativo di Boutros-Ghali di chiedere a Washington di mantenere la neutralità risultò ormai privo di ogni credibilità<sup>385</sup>.

Contrariamente a quanto sostenuto da molti, Clinton decise di non irritare la Russia e rinunciare ad estendere i bombardamenti sulla Serbia. Milošević rimaneva l'uomo con cui discutere la pace; la Casa Bianca inviò quindi Holbrooke a Belgrado che, negoziando con Milošević, ottenne il consenso per avviare nuove trattative escludendo Karadžić. Quest'ultimo era ormai fuori dai giochi diplomatici non solo a causa dell'assoluta contrarietà di Izetbegović a sedersi allo stesso tavolo, ma anche perché il Tribunale Internazionale per i crimini nella ex-Jugoslavia lo aveva accusato di crimini di guerra. Milošević colse l'opportunità per escludere Karadžić dalle trattative<sup>386</sup>. Le opportunità di avviare le trattative in occasione della tregua fissata il primo settembre si scontrarono con la volontà dei serbo-bosniaci. Tra i vertici di Pale infatti a danno della linea di Karadžić, ormai di fatto esautorato da Milošević, prevalse la linea

---

<sup>385</sup> Kaufman J.P., *NATO and the former Yugoslavia: crisis, conflict, and the Atlantic Alliance*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2002, p.217.

<sup>386</sup> Si decise che alle trattative avrebbe partecipato per la Serbia una delegazione mista composta da tre esponenti di Belgrado e tre di Pale, tra questi ultimi tuttavia non dovevano comparire né Karadžić, né Mladić. Inoltre, in caso di stallo nella delegazione, la parola conclusiva sarebbe spettata al capo della delegazione, quindi lo stesso Milošević.

del Gen. Mladić, che prevedeva una resistenza ad oltranza. La posizione di Mladić era fondata sulla consapevolezza che, benché gli attacchi della NATO fino a questo momento fossero stati dimostrativi, le forze serbo-bosniache avrebbero potuto resistere a lungo ad un attacco solo aeronautico<sup>387</sup>. Finita la tregua di 24 ore, dato il rifiuto di Mladić all'ultimatum, la NATO riprese i bombardamenti sulle posizioni serbe intorno a Sarajevo e nelle città circostanti (Banja Luka, Pale, Lukavica) senza tuttavia riuscire a pregiudicare completamente il sistema difensivo di Mladić.

Holbrooke riuscì comunque a convocare a Ginevra una nuova conferenza per il 7 settembre 1995 a cui parteciparono i ministri degli esteri dei Paesi del Gruppo di Contatto insieme ai rappresentanti di Croazia, Bosnia-Erzegovina e Jugoslavia. In quella conferenza fu trovato un accordo sulla base della nascita di uno Stato unito, ma con due diverse costituzioni in modo da permettere alle componenti croato-musulmana e serba di avvicinarsi la prima a Zagabria, e la seconda a Belgrado. L'Italia accoglieva con favore le prospettive di pace che si aprivano a Ginevra, anche per merito di Milošević che si "era preso in carico i serbo-bosniaci assumendosene completamente la responsabilità", il coinvolgimento di Belgrado nelle trattative era sempre stato un punto fermo della linea italiana. Tuttavia, non essendosi arrestati gli scontri, la NATO avrebbe continuato le azioni militari nei confronti dei serbo-bosniaci che l'Italia auspicava durassero il meno possibile. Sulla posizione italiana il Ministro Agnelli comunicava che la promessa fatta da Anthony Lake a Roma il 12 agosto di far entrare l'Italia nel Gruppo di Contatto, comunicata dal Ministro al Senato il 30 agosto 1995, era stata "rimessa in discussione" nel momento in cui le trattative erano entrate nel vivo. Secondo Agnelli ciò era motivato dalla volontà dei membri del Gruppo di non estenderne troppo la *membership*, dato che l'ingresso italiano avrebbe scatenato le rivendicazioni almeno spagnole e canadesi. Il 7 settembre Holbrooke aveva proposto al Ministro Agnelli, in un colloquio a Roma, di partecipare ai lavori del mediatore europeo Carlo Bildt e di coinvolgere l'Italia nella forma di un Gruppo di Contatto "allargato", la cui prima seduta si sarebbe tenuta a Roma sotto presidenza italiana. L'Italia rifiutò però tale soluzione di compromesso, ritenendo che partecipare alle spalle del mediatore europeo non riflettesse il ruolo e gli interessi italiani<sup>388</sup> coinvolti nella crisi bosniaca e si riservò di valutare l'organizzazione di una conferenza a Roma. Il Ministro Agnelli decise così di non partecipare ai lavori di Ginevra "a conferma di un punto di principio su cui penso non dobbiamo transigere". L'Italia credeva fosse

---

<sup>387</sup> La Bosnia-Erzegovina era stata allestita in epoca titoista come ultima roccaforte, per questo vi erano installate numerose basi antiatomiche nascoste all'interno delle montagne.

<sup>388</sup> Caputo L., "Il puzzle jugoslavo e l'Italia". In *Affari Esteri*, N.106, 1995, p.349.

necessario puntare su una *troika* composta da Europa, Stati Uniti e Russia. Seppur confermando il sostegno italiano all'iniziativa americana, il Ministro annunciava che in futuro il sostegno militare italiano alle operazioni in Bosnia-Erzegovina non sarebbe stato automatico per i partner, ma sarebbe stato oggetto di una "ponderata valutazione". Ogni richiesta aggiuntiva rispetto agli accordi ed al programma delle operazioni concordato a Londra il 21 luglio sarebbe cioè stata valutata e accettata o negata a seconda del coinvolgimento diplomatico-militare italiano<sup>389</sup>.

A turbare i lavori di Ginevra fu Mladić che, colpendo la Croazia, intese lanciare il messaggio di essere ancora in grado di resistere sul terreno e quindi di poter negoziare una pace. Al bombardamento di Mladić sulla Croazia la NATO rispose con nuovi raid effettuati con mezzi tecnologici di ultima generazione. L'Italia tuttavia, in linea con quanto annunciato, negò agli Stati Uniti il permesso di utilizzare la base di Aviano per le operazioni aeree NATO, impedendo il decollo degli aerei "invisibili", gli Stealth F-117<sup>390</sup>. L'Italia decise infatti di mettere in atto una strategia secondo la quale avrebbe negato agli alleati di utilizzare le basi italiane, dato che era sempre necessaria una autorizzazione specifica da parte delle Forze Armate italiane, fino a quando non sarebbe stata ammessa a pieno titolo nel Gruppo di Contatto al pari degli altri Paesi coinvolti. L'Italia sperava che l'occasione per mettere in pratica tale azione dimostrativa sarebbe stata causata dalla richiesta di un alleato europeo, furono invece gli Stati Uniti ad avanzare tale richiesta per la base di Aviano. Il Ministro Agnelli ed il Presidente Dini decisero però di sostenere fermamente tale strategia, convocando a Palazzo Chigi l'incredulo Ambasciatore Bartholomew per comunicare il rifiuto italiano alle richieste di Washington. La strategia italiana dette i suoi frutti, dopo questo episodio l'Italia entrò a far parte a pieno titolo del Gruppo di Contatto<sup>391</sup>.

Gli Stati Uniti dovettero sopperire utilizzando le altre forze aeree a disposizione e avvalendosi del lancio di missili intelligenti Tomahawk dalla portaerei Normandy. L'attacco della NATO questa volta fu incisivo segnando il culmine dell'azione militare internazionale in Bosnia-Erzegovina: vennero bombardate Pale, Banja Luka e tutti i principali centri di comando della Repubblica serba di Bosnia. Protetto e favorito dall'azione aerea della NATO, l'esercito croato-musulmano poté riconquistare buona parte della Bosnia-Erzegovina, forzando all'esodo le popolazioni serbe.

---

<sup>389</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 13 settembre 1995.

<sup>390</sup> Stealth, missili intelligenti.

<sup>391</sup> Intervista Amb.Vento.

Mentre proseguivano i combattimenti, Holbrooke offrì una ripresa del dialogo a Karadžić e Mladić che, in cambio, tolsero definitivamente l'assedio a Sarajevo. Per preservare l'avvio di nuove trattative e per evitare il naufragio del Piano del Gruppo di Contatto, gli Stati Uniti imposero alle forze croato-musulmane di non superare il confine previsto dalla spartizione 51:49, anche se nel settembre 1995 probabilmente avrebbero potuto agilmente attaccare Banja Luka sconfiggendo definitivamente le forze di Mladić. Nonostante le pressioni di Tuđman e Izetbegović, che adesso speravano di completare la riconquista dell'intera Bosnia-Erzegovina, Washington tenne una linea di fermezza, arrivando a permettere all'aeronautica serba di difendere le zone controllate da Pale.

In seguito all'attuazione serba delle richieste della NATO, il 20 settembre 1995 si concluse l'operazione *Deliberate Force*. Per sostenere gli sforzi diplomatici, Clinton si disse disposto ad inviare in Bosnia-Erzegovina una missione NATO con il compito di assicurare l'integrità del nuovo Stato, anche se la volontà di collaborazione europea era ancora tutta da verificare. In Bosnia-Erzegovina tuttavia gli scontri non si erano mai arrestati del tutto: fu necessaria tutta l'abilità diplomatica di Holbrooke per far sì che la linea di combattimento si avvicinasse il più possibile a quella tracciata nel Piano del Gruppo di Contatto<sup>392</sup>.

Il 5 ottobre 1995 l'Italia organizzò una riunione ministeriale a cui parteciparono i mediatori, Holbrooke, Bildt ed il russo Ivanov, la Commissione Europea, la Francia, il Regno Unito, la Germania, il Giappone ed il Marocco, in qualità di presidente del gruppo islamico<sup>393</sup>. che vedeva la partecipazione, finalizzato più a ricucire gli strappi che gli Stati Uniti avevano compiuto con gli alleati europei e con la Russia che ad un reale funzione politica. Intanto, mentre veniva ufficializzato un cessate il fuoco di due mesi, Washington coronò la politica di coinvolgimento della Russia con un incontro diretto tra Clinton e Eltsin a New York<sup>394</sup>.

Il 1 novembre 1995 a Dayton, in Ohio, venne inaugurata la trattativa di pace. Le delegazioni erano capeggiate da Milošević per i serbi, Izetbegović per i musulmani e Tuđman per i croati. Lo stesso Holbrooke ricorda che i colloqui non si aprirono con le migliori premesse, dato che tutte e tre le delegazioni non intendevano cedere e al primo incontro i tre non si scambiarono nemmeno una stretta di mano<sup>395</sup>. Il Piano di pace prevedeva una Bosnia-Erzegovina sovrana, articolata in due entità: Sarajevo avrebbe avuto un regime speciale e i criminali di guerra sarebbero stati puniti. Le trattative riguardavano inoltre, oltre alla linea di confine tra le due

---

<sup>392</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.510.

<sup>393</sup> Camera dei Deputati Commissione Esteri 16 novembre 1995.

<sup>394</sup> Holbrooke R., *To end a war*, New York, Modern Library, 1999, p.201.

<sup>395</sup> *Ibidem* p.204.

entità, la forma di governo del Paese e quali forme di rappresentanza esso dovesse darsi<sup>396</sup>. Nonostante le molte resistenze, Holbrooke riuscì a far concludere a Izetbegović e Tuđman un accordo sulla definizione della natura della comune entità croato-musulmana<sup>397</sup> ed a far accordare Tuđman e Milošević sulla sistemazione della Krajina e della Slavonia<sup>398</sup>. Anche se ormai appariva chiaro che il principio dell'intangibilità dei confini era assunto a principio guida delle trattative, i negoziati incontrarono difficoltà sulla questione del confine tra le due entità e sullo *status* di Sarajevo. A complicare i negoziati furono le accuse di genocidio da parte del Tribunale penale per la ex-Jugoslavia non solo contro Karadžić e Mladić, ma anche contro elementi di primo piano dei regimi di Belgrado e di Zagabria. Le trattative proseguirono fino al 21 novembre, quando Clinton annunciò alla stampa che l'accordo era stato raggiunto e che nei Balcani era tornata la pace<sup>399</sup>.

I risultati degli Accordi di Dayton<sup>400</sup> vennero presentati lo stesso giorno, circa due ore dopo l'annuncio di Clinton. La Bosnia-Erzegovina sarebbe stata uno Stato unitario e confederato, composto dalla Repubblica Serba e dalla Federazione croato-musulmana; Sarajevo, benché inserita in quest'ultima, sarebbe rimasta capitale comune. Nell'accordo venivano stabiliti i poteri del governo centrale (dogane, commercio estero, politica monetaria, immigrazione e traffico aereo) e la forma di governo. Ai profughi sarebbe stato assicurato il ritorno alle loro abitazioni mentre il confine tra le due entità sarebbe stato smilitarizzato. Negli Accordi veniva inserita inoltre una clausola che prevedeva l'abbandono del Paese da parte di tutti i militari e volontari stranieri, questa misura era pensata principalmente per evitare che tra i musulmani si stabilissero elementi fondamentalisti provenienti dall'Iran o dai Paesi arabi. L'accordo di Dayton conteneva una clausola in cui si stabiliva che gli indagati del Tribunale internazionale per la ex-Jugoslavia<sup>401</sup>, i cui lavori però procedevano con grande lentezza e tra molte difficoltà, al momento degli Accordi di Dayton solo 52 persone erano state inquisite<sup>402</sup>. La comunità internazionale inoltre decideva di sostituire la UNPROFOR con una nuova missione di 60.000 uomini organizzata dalla NATO e denominata IFOR<sup>403</sup> che avrebbe dovuto

---

<sup>396</sup> Trifunovska S., *Former Yugoslavia through documents: from its dissolution to the peace settlement*, L'Aia, Kluwer Law International, 1999, pp.431-513.

<sup>397</sup> Sarebbe stata una unione doganale fra Bosnia musulmana ed Herceg-Bosnia, i profughi sarebbero rientrati nelle loro case, Mostar sarebbe stata riunita.

<sup>398</sup> Rispetto delle minoranze serbe, rientro dei profughi, amministrazione temporanea delle Nazioni Unite.

<sup>399</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.525.

<sup>400</sup> Un trattato e 11 annessi. Reperibile integralmente sul sito del Dipartimento di Stato americano al link: <http://www.state.gov/p/eur/rls/or/dayton/>.

<sup>401</sup> Marcelli F., "Gli accordi di Dayton e la ricostruzione della Bosnia". In *Affari Esteri*, N.111, 1996, pp.571-583.

<sup>402</sup> Malcolm N., *Storia della Bosnia dalle origini ai giorni nostri*, Milano, Bompiani, 2000, p.345.

<sup>403</sup> Multinational Military Implementation Force.

garantire il rispetto degli accordi. Fuori dagli accordi, gli Stati Uniti garantivano infine ad Izetbegović il sostegno militare in termini di mezzi e addestramento ed economico per circa 600 milioni di Dollari di aiuti.

Mentre le trattative erano ancora in corso a Dayton, il Ministro Agnelli rivolgeva la propria attenzione verso la fase postbellica che, a suo parere, aveva avuto un primo impulso nella riunione tenuta a Roma il 5 ottobre. In quella occasione si erano concordate alcune linee generali d'azione per la comunità internazionale. Il Ministro riferiva inoltre di aver presentato il 2 novembre 1995 agli alleati la volontà di entrare nell'operazione militare che avrebbe seguito l'implementazione degli accordi. Nei programmi del governo l'Italia avrebbe confermato le risorse umane, i mezzi e le infrastrutture già impegnati, aggiungendo a ciò l'invio di un contingente di forze terrestri valutabile in non meno di 2100 uomini, e 600 di riserva con base in Italia<sup>404</sup>. L'obiettivo della missione sarebbe stato quello di garantire l'attuazione dell'accordo di pace sottoscritto, in una operazione neutrale di *peacekeeping* sotto egida ONU, ma il cui comando operativo sarebbe stato gestito dalla NATO con la collaborazione russa. Assicurando la propria presenza l'Italia riteneva di poter rivendicare non solo una riguadagnata credibilità, ma anche un pieno coinvolgimento nel processo decisionale internazionale.

L'Italia era soprattutto consapevole di non poter rivendicare dividendi politici dal raggiungimento della pace se non avesse contribuito alla stabilizzazione della regione, che il Ministro riteneva cruciale e "di altissimo interesse strategico, politico ed economico in cui siamo stati presenti in passato e dobbiamo esserlo in futuro". Stabilizzare i Balcani avrebbe inoltre significato rafforzare l'Europa, e sarebbe stato singolare che l'Italia, in uno scenario così prossimo, non cogliesse l'opportunità di essere al fianco di altri grandi e meno grandi paesi europei<sup>405</sup>.

Il 22 novembre il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adottò le Risoluzioni 1021<sup>406</sup> e 1022<sup>407</sup> con le quali venne tolto l'embargo sulle armi nella ex-Jugoslavia e vennero abolite le sanzioni economiche contro la Jugoslavia, ma non contro i serbo-bosniaci: quest'ultime infatti erano legate alla disposizione della missione IFOR. La firma ufficiale agli Accordi di Dayton da parte di Izetbegović, Tuđman e Milošević e dei membri del Gruppo di Contatto ebbe luogo

---

<sup>404</sup> Per un costo previsto di altri 20 miliardi di Lire al mese, da sommare alle spese che già l'Italia stava sostenendo.

<sup>405</sup> Camera dei Deputati, III Commissione, 16 novembre 1995.

<sup>406</sup> S/RES/1021 (1995)

<sup>407</sup> S/RES/1022 (1995)

il 14 dicembre 1995 all'Eliseo<sup>408</sup>. Dopo più di tre anni di guerra, quasi 250.000 morti, 50.000 torturati, 20.000 stupri, 715 campi di concentramento e circa 2.200.000 profughi gli Accordi di Dayton ponevano fine alla guerra in Bosnia-Erzegovina<sup>409</sup>.

La guerra aveva segnato il fallimento della politica europea<sup>410</sup> ed il successo, seppur con ritardo, della strategia americana; mentre infatti i tatticismi dei Paesi europei si erano dimostrati inefficaci, dal momento in cui gli Stati Uniti avevano agito con risolutezza erano riusciti ad imprimere alla crisi una svolta. La sistemazione dei Balcani e della Bosnia-Erzegovina in particolare<sup>411</sup> secondo molti dei Paesi europei, tra cui l'Italia, scontentava eccessivamente i serbi a favore dei croati e dei musulmani. Le posizioni di questi Paesi europei tuttavia avevano una importanza relativa di fronte alla volontà americana, a Dayton le trattative furono condotte da Holbrooke ed alle delegazioni europee non venne permesso nemmeno entrare nella sala dove si definivano le carte geografiche della “nuova” Bosnia-Erzegovina. Gli europei vennero a conoscenza dell'Accordo nella sua interezza solo dopo la firma<sup>412</sup>. Il fallimento della politica balcanica degli europei, sia come Unione Europea, sia singolarmente, ed il successo americano era testimoniato dal fatto che a garantire il rispetto degli accordi sarebbe stata la NATO<sup>413</sup>, che per la prima volta assumeva non più funzioni difensive, ma attive in un'area di instabilità esterna ai Paesi membri<sup>414</sup>.

---

<sup>408</sup> Rogel C., *The breakup of Yugoslavia and its aftermath*, Westport, Greenwood Press, 2004, p.38.

<sup>409</sup> Relazione di Cherif Bassouni dell'agosto 1995.

<sup>410</sup> Gambino A., “Il fallimento dell'occidente nella ex-Jugoslavia”. In *Affari Esteri*, N.105, 1995, p.33.

<sup>411</sup> Per una evoluzione della situazione bosniaca: Petrovic R., “La nazione bosniaca oggi”. In *Affari Esteri*, N.115, 1997, pp.580-593.

<sup>412</sup> Intervista Amb. Mirachian.

<sup>413</sup> Venturini M., “La Bosnia, gli Stati Uniti e l'Europa”. In *Affari Esteri*, N.108, 1995, pp.742-748.

<sup>414</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.534.

## Capitolo III – L'Italia e la guerra in Kosovo (1998-1999)

### III.I La XIII Legislatura: il governo delle sinistre

#### *Le elezioni del 1996 ed il Governo dell'Ulivo*

Alla fine del 1995 il Presidente del Consiglio Dini annunciò di aver “esaurito il compito” affidatogli e all’inizio del gennaio 1996 rassegnò le dimissioni. Nonostante tutti i partiti si stessero da mesi preparando alle elezioni politiche, il Presidente della Repubblica Scalfaro decise di tentare la costituzione di un nuovo esecutivo tecnico guidato da Antonio Maccanico. Durante il suo mandato infatti il Governo Dini si era concentrato sulle riforme economiche nel tentativo di proseguire l’opera di razionalizzazione dei conti pubblici avviata da Amato e continuata da Ciampi successivamente. A causa della natura dell’incarico ricevuto e della confusa situazione politica, Dini non aveva potuto affrontare la questione della riforma istituzionale del Paese, tema incombente che ormai occupava in modo preponderante gli spazi del dibattito pubblico. Nelle intenzioni di Scalfaro il Governo Maccanico avrebbe dovuto quindi, , avanzare un nuovo progetto di riforma istituzionale i cui tratti principali avrebbero dovuto essere la revisione della forma di governo nella direzione di un rafforzamento del potere esecutivo e la definizione di nuovi equilibri tra politica e magistratura. Il tentativo di Scalfaro di affidare l’incarico di Presidente del Consiglio a Maccanico fallì però nelle prime due settimane di febbraio a causa dell’indisponibilità dei partiti a costituire una solida e vasta maggioranza parlamentare<sup>1</sup>.

Nonostante sia i vertici di Forza Italia, sia quelli del PDS non fossero pregiudizialmente contrari alla formazione di un nuovo esecutivo tecnico, ebbero la meglio le resistenze dei partiti minori di entrambe le coalizioni, intimorite che un “inciucio” potesse isolarle dalle principali forze partitiche. Inoltre l’orizzonte verso cui si sarebbe dovuta indirizzare una riforma di tale importanza appariva poco chiaro; essendo sospeso tra forme di presidenzialismo “alla francese” o di cancellierato “alla tedesca”, esso scontentava sia i partiti decisamente presidenzialisti (Alleanza Nazionale), sia quelli contrari ad un eccessivo spostamento di poteri dal Parlamento al governo (Rifondazione Comunista). Di fronte a tali resistenze, Scalfaro decise il 16 febbraio 1996 di sciogliere le Camere e di indire nuove elezioni politiche per il 21 aprile seguente. Il Governo Dini quindi rimase in carica con

---

<sup>1</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943-1998*, Bologna, Il Mulino, 1998, p.551.

funzioni di ordinaria amministrazione fino all'aprile, nonostante lo stesso Lamberto Dini decidesse di formare una nuova forza politica, Rinnovamento Italiano<sup>2</sup>.

Ad impedire la nascita del governo Maccanico aveva contribuito infine il fatto che in entrambi gli schieramenti si fosse affermata una leadership riconosciuta e si fossero formate coalizioni pronte ad affrontare la campagna elettorale: i partiti quindi erano pronti ad affrontare la futura tornata elettorale. Se nella coalizione di destra la leadership di Berlusconi non era messa in discussione, nella sinistra si era, ormai da mesi, affermata la candidatura di Romano Prodi<sup>3</sup> alla guida del Paese.

La coalizione di destra, cioè il Polo per le Libertà, in cui Berlusconi continuava a giocare il ruolo di leader indiscusso, era formata oltre che da Forza Italia, da Alleanza Nazionale, dal Centro Cristiano Democratico (CCD) di Casini e Mastella, e dai Cristiani Democratici Uniti (CDU) di Buttiglione e Formigoni. Entrambi i partiti cattolici, che in seguito si fonderanno nell'UDC, nascevano da scissioni del PPI dovute all'opposizione al nuovo Segretario Gerardo Bianco, il quale intendeva portare il PPI ad un'alleanza con i progressisti. Il tema centrale per gli eredi della DC rimaneva quello di trovare una collocazione in uno scenario politico bipolare. La tentazione, sempre presente ma mai realizzata, di creare un nuovo grande soggetto centrista si scontrava con la necessità di utilizzare il proprio peso politico ed elettorale a favore dell'una o dell'altra coalizione. Le diverse anime provenienti dalla DC infatti erano riuscite, anche se divise nel nascente sistema bipolare, a mantenere saldamente numerose posizioni di potere<sup>4</sup>. Le continue scissioni portarono gli eredi della DC a spaccarsi ed a costituire le ali più moderate di entrambe le coalizioni, perdendo però continuamente peso elettorale<sup>5</sup>. Mentre Alleanza Nazionale di Fini, debitrice nei confronti di Berlusconi per lo "sdoganamento", decise di rimanere nel Polo proseguendo il proprio percorso di transizione e coltivando ambizioni di sorpasso elettorale proprio ai danni di Forza Italia, la Lega Nord decise di presentarsi da sola alle elezioni del 1996. Dopo il "ribaltone"<sup>6</sup>, la Lega Nord di Bossi aveva deciso di tentare di riacquisire consensi elettorali estremizzando i propri temi

---

<sup>2</sup> All'interno di Rinnovamento Italiano convergevano alcuni esponenti del suo Governo Dini, alcuni ex socialisti e diversi esponenti del Patto Segni. Il partito di Dini sembrava guardare con favore alla formazione di una coalizione progressista, attirando così su di sé le critiche della destra, che riteneva scorretto che un Presidente del Consiglio "tecnico" creasse una nuova formazione politica quando ancora ricopriva la guida del governo.

<sup>3</sup> Romano Prodi, Professore ordinario di Economia e Politica industriale all'Università di Bologna, aveva già ricoperto il ruolo di Ministro dell'Industria nel 1978 in quota Democrazia Cristiana. In seguito aveva per due volte ricoperto il ruolo di Presidente dell'Iri, dal 1982 al 1989 e dal 1993 al 1994. Da sempre vicino a Dossetti e alla Democrazia Cristiana, in particolare ad Andreatta, ha fatto parte del gruppo bolognese del "Mulino".

<sup>4</sup> Colarizi S., *Storia del novecento italiano. Cent'anni di entusiasmo, di paure, di speranze*, Milano, Rizzoli, 2000, p.504.

<sup>5</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni. 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2008, pp.222-223.

<sup>6</sup> Vedi Infra.

tradizionali e recuperando i toni populistici e rozzi presenti alle origini del movimento. La strategia di Bossi era quindi quella di liberarsi dall'alleanza, costosa in termini elettorali, con il "mafioso di Arcore". Secondo lo slogan "chi vota Polo vota mafia, chi vota Ulivo vota Agnelli", la campagna elettorale della Lega Nord venne giocata su toni tanto diretti quanto efficaci, che permisero a Bossi di recuperare consensi sottraendoli per la gran parte al bacino elettorale del Polo per le Libertà<sup>7</sup>.

Se lo schieramento di destra riunito intorno a Berlusconi non era riuscito a coinvolgere la Lega Nord, perdendo così uno degli alleati essenziali per la vittoria elettorale del cavaliere nel 1994, la coalizione progressista si presentava questa volta unita, anche se di fatto grazie ad uno stratagemma soprattutto elettorale.

La coalizione della sinistra, l'Ulivo, era partecipata da un largo numero di partiti di orientamento democratico e progressista<sup>8</sup>, a cui in seguito si aggiunse il movimento di Dini. L'asse portante della coalizione era però composta dall'alleanza tra PDS e PPI, costruita intorno al nome del candidato Presidente del Consiglio, Romano Prodi. PDS, PPI e Romano Prodi erano infatti i tre soggetti anche legalmente proprietari del marchio de "l'Ulivo". Secondo Prodi l'Ulivo avrebbe dovuto superare le ideologie, unendo il riformismo cattolico, il riformismo socialista e quello liberale-repubblicano su una base concreta<sup>9</sup>.

Il progetto dell'Ulivo si poneva quindi l'ambizioso obiettivo di riunire tutte le forze riformatrici sulla base di un progetto di "buona politica" in grado di sconfiggere l'antipolitica ed i personalismi con un programma coraggioso e credibile, condiviso da una classe dirigente di alto livello<sup>10</sup>. A tal fine Prodi riunì intorno a sé un gruppo di intellettuali con i quali elaborò una piattaforma programmatica composta da 88 Tesi nelle quali riecheggiava più la cultura del cattolicesimo sociale che quella socialdemocratica. Nonostante la storia e l'immagine di Prodi, seppur "ripulita" dalle pregresse esperienze nella DC e quelle di boiardo di Stato vicino a De Mita, non sembrassero concentrare tutti i requisiti di una leadership personalizzata adeguata, la candidatura del Professore seppe conservare l'elettorato riformista ed attirare quello di centro. Forte del suo granitico ottimismo, Prodi decise di non accettare le provocazioni di Berlusconi che lo dipingeva come "l'utile idiota" dietro il quale si celava il

---

<sup>7</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni. 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p.219.

<sup>8</sup> PDS, PPI, Movimento per l'Ulivo (o Comitati Prodi, poi I Democratici), Patto Segni, Socialisti Italiani, Alleanza Democratica, Federazione dei Verdi, La Rete, Partito Repubblicano Italiano, Federazione Laburista, Federazione dei Liberali, Cristiano-Sociali e Movimento dei Comunisti Unitari.

<sup>9</sup> Prodi R. (a cura di Damilano M.), *Missione incompiuta. Intervista su politica e democrazia*, Bari. Laterza, 2015, p.20.

<sup>10</sup> Crainz G., *Autobiografia di una Repubblica. Le radici dell'Italia attuale*, Roma, Donzelli Editore, 2009, p.218.

vero leader della sinistra, Massimo D'Alema, e intraprese un lungo viaggio in pullman che, partendo da Tricase in Puglia, attraversò l'intera penisola<sup>11</sup>.

L'Ulivo poteva inoltre contare sulla collaborazione elettorale di Rifondazione Comunista: il partito di Bertinotti e Cossutta infatti, pur avendo rifiutato l'ingresso in un'alleanza organica e programmatica, accettò la proposta di concludere un "patto di desistenza". Secondo tale patto, l'Ulivo non avrebbe presentato in determinati collegi uninominali il proprio candidato<sup>12</sup>, facendo votare ai propri elettori il candidato di Rifondazione, mentre il contrario sarebbe avvenuto negli altri collegi. In questo modo Rifondazione avrebbe ottenuto più seggi di quanti ne avrebbe vinti con la concorrenza dei candidati dell'Ulivo, ma nel quadro nazionale ciò avrebbe anche sottratto seggi ai competitori<sup>13</sup>. Con il patto di desistenza si intendeva massimizzare gli effetti della Legge elettorale a prevalenza maggioritaria, permettendo così ai progressisti di ottenere una vittoria nei collegi della parte maggioritaria (il 75%)<sup>14</sup>. Regista di questa complicata operazione era il Segretario del PDS Massimo D'Alema, che poteva contare su un elettorato, benché ridotto rispetto al passato, leale e disciplinato, garanzia di un esito positivo delle sue strategie.

La campagna elettorale del 1996, combattuta per la prima volta sotto le norme della *par condicio* che disciplinava l'utilizzo dei mezzi radiotelevisivi concedendo precisi spazi elettorali alle forze in competizione, si svolse in modo più ordinato rispetto a quella del 1994. I due schieramenti, nonostante la durezza dei reciproci attacchi, adottarono un atteggiamento quasi di reciproca legittimazione. Nonostante i sondaggi fossero ormai divenuti la bussola per tutte le forze politiche, in occasione delle elezioni del 1996 si dimostrarono piuttosto fallaci anche a causa della forte incertezza esistente nel Paese. Quasi tutti gli istituti di sondaggi sottovalutarono il risultato della Lega e stimarono il consenso di Berlusconi come sufficiente a vincere la competizione elettorale<sup>15</sup>.

I risultati della consultazione elettorale dell'aprile 1996 premiarono invece la coalizione di centro-sinistra e la strategia di D'Alema, consentendo a Prodi di divenire Presidente del Consiglio. I risultati elettorali fotografavano però un Paese spaccato a metà. Alla Camera dei Deputati, nella parte proporzionale, il PDS si affermava come primo partito del sistema ottenendo il 21,06% dei voti, staccando seppur di poco Forza Italia, arretrata al 20,57%. Gli

---

<sup>11</sup> Colarizi S.-Gervasoni M., *La tela di Penelope. Storia della Seconda Repubblica 1989-2011*, Bari, Laterza, 2012, pp.77-81.

<sup>12</sup> Ciò avvenne soprattutto in collegi ritenuti "sicuri" dell'Italia centrale.

<sup>13</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943-1998*, Bologna, Il Mulino, 1998, p.552.

<sup>14</sup> Vedi *Infra*.

<sup>15</sup> Mammarella G., *L'Italia di oggi. Storia e cronaca di un ventennio 1992-2012*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp.59-60.

alleati di Forza Italia ottenevano buoni risultati, il 15,66% Alleanza Nazionale e il 5,84 il CCD-CDU, che però non consentivano alla destra di tornare al governo soprattutto a causa della defezione leghista. La strategia di Bossi infatti pagò in termini elettorali, riportando la Lega Nord al 10,07%, ma impedì alla coalizione di Berlusconi di ripetere il successo del 1994. Nella coalizione ulivista invece dopo il PDS riportavano un positivo risultato elettorale Rifondazione Comunista con l'8,57%, i Popolari<sup>16</sup> con il 6,81% e Rinnovamento Italiano con il 4,34%. Sempre alla Camera, nella parte maggioritaria invece il Polo per le Libertà superava L'Ulivo di circa 500.000 voti<sup>17</sup>.

Al Senato invece L'Ulivo riportava una vittoria più netta, superando anche in termini di suffragi assoluti il Polo ottenendo il 39,89% (13.013.276 voti) dei voti contro il 37,35% (12.185.020) della coalizione di Berlusconi<sup>18</sup>. Il risultato elettorale consegnava quindi all'Ulivo la maggioranza assoluta dei seggi in Senato, ma non alla Camera dove l'appoggio di Rifondazione Comunista sarebbe stato determinante. La vittoria del centro-sinistra era quindi frutto soprattutto della decisione della Lega Nord di presentarsi autonomamente e della ben congegnata strategia di desistenza tra L'Ulivo e Rifondazione Comunista.

Per la coalizione di centro-destra dopo la sconfitta alle elezioni del 1996, che Berlusconi rimase convinto di vincere fino all'ultimo momento, si apriva la strada di una lunga "traversata nel deserto". Costretto nel poco congeniale ruolo di oppositore, Berlusconi si concentrò nel periodo seguente a ristrutturare Forza Italia. Malgrado Berlusconi continuasse a disprezzare i meccanismi e le liturgie dei partiti tradizionali, lo scarso radicamento sul territorio e la pressoché totale mancanza di una classe dirigente a livello locale erano stati tra i principali artefici della sconfitta elettorale del 1996. Nel 1998 Forza Italia celebrò il suo primo Congresso, che tuttavia si dimostrò ben presto più un'occasione di propaganda che un confronto politico, culminando con l'elezione per acclamazione di Berlusconi a Presidente<sup>19</sup>. Nonostante la netta opposizione del PPI, Forza Italia riuscì successivamente ad entrare in vista delle elezioni europee del 1999 nel gruppo dei Popolari Europei, entrando così a far parte di una riconoscibile famiglia politica, per lo meno all'interno dell'Unione Europea<sup>20</sup>.

Incassato il rifiuto di Rifondazione Comunista di entrare a far parte in maniera organica nel governo, pur confermando il suo appoggio parlamentare, Prodi il 17 maggio 1996 si insediò

---

<sup>16</sup> POP-SVP-PRI-UD-PRODI.

<sup>17</sup> Il Polo otteneva 15.027.030 voti (il 40,09%), mentre L'Ulivo 14.447.548 (il 38,54%).

<sup>18</sup> Tutti i dati elettorali sono consultabili sul sito del Ministero dell'Interno. Le elezioni del 1996 al link: <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=S&dtel=21/04/1996&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S> Consultato il 26 ottobre 2015.

<sup>19</sup> Ignazi P., *Partiti politici in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2008, p.71.

<sup>20</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni. 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p.234.

alla Presidenza del Consiglio con la sua squadra di Governo. L'esecutivo guidato da Romano Prodi era formato da personalità di alto profilo. Nel PDS, principale partito della maggioranza, si decise che D'Alema sarebbe rimasto alla Segreteria mentre Veltroni avrebbe ricoperto il ruolo di Ministro della Cultura, oltre a quello di vice-presidente del Consiglio. Il PDS otteneva inoltre il Ministero dell'Interno (per la prima volta nella storia repubblicana) per Giorgio Napolitano<sup>21</sup>, quello delle Finanze per Vincenzo Visco, quello dell'Industria per Pier Luigi Bersani e quello dell'Istruzione per Luigi Berlinguer, oltre ad altri dicasteri. I Popolari invece ottennero il Ministero della Difesa, a cui andò Beniamino Andreatta, quello della Sanità che verrà guidato da Rosy Bindi e quello dell'Agricoltura per Michele Pinto. Ruoli cruciali erano altresì retti da personalità non appartenenti ai due principali partiti della coalizione: agli Esteri andava l'ex Presidente del Consiglio Lamberto Dini, mentre Antonio Di Pietro, l'eroe di Mani Pulite, dopo un lungo corteggiamento da parte di entrambe le coalizioni accettava l'incarico di Ministro dei Lavori Pubblici<sup>22</sup>. Una importante quota di Ministeri andò inoltre ad esponenti indipendenti: Carlo Azeglio Ciampi ottenne la guida economica del Paese concentrando sia il Ministero dell'Economia, sia il Ministero del Bilancio, Antonio Maccanico il delicato Ministero delle Poste e Telecomunicazioni, Giovanni Maria Flick quello di Grazia e Giustizia e Tiziano Treu quello del Lavoro e della Previdenza Sociale<sup>23</sup>.

Dato che il 1 gennaio 1999 sarebbe nata la moneta unica europea, il principale obiettivo programmatico del Governo Prodi era quello di "portare l'Italia in Europa", proseguendo sulla strada del risanamento economico con un programma riformista. L'Italia si trovava infatti, nonostante gli sforzi compiuti dai governi Amato, Ciampi e Dini, ancora lontana dal soddisfare i parametri di Maastricht<sup>24</sup>. Il deficit di bilancio si attestava ancora al 7,5% contro il 3% richiesto, l'inflazione era stabile al 5% contro il 3% richiesto e il debito pubblico, voluto al 60% dai criteri per la moneta unica, rimaneva al 122% nel 1996. Il Governo Prodi si mosse con decisione verso l'obiettivo europeo, varando già nel maggio 1996 una manovra correttiva di 16.000 miliardi di Lire e portando la Legge Finanziaria per il 1997 a 62.000 miliardi di Lire. Le manovre di tagli alla spesa pubblica, privatizzazioni e nuove tasse (particolarmente criticata fu la "Tassa per l'Europa", che il governo si impegnava a restituire almeno in parte in

---

<sup>21</sup> Napolitano G., *Dal Pci al socialismo europeo. Un'autobiografia politica*, Bari, Laterza, 2008, pp.291-303.

<sup>22</sup> La squadra di governo era completata da: Franco Bassanini alla Funzione Pubblica, Anna Finocchiaro alle Pari Opportunità, Livia Turco alla Solidarietà Sociale, Giorgio Bogi ai Rapporti col Parlamento, Claudio Burlando ai Trasporti, il verde Edo Ronchi all'Ambiente, Augusto Fantozzi al Commercio con l'Estero.

<sup>23</sup> La formazione completa del Governo Prodi sul sito del Governo italiano: <http://www.governo.it/Governo/Governi/prodi1.html> consultato il 26 ottobre 2015.

<sup>24</sup> Vedi Infra.

futuro) furono osteggiate sia dalle parti sociali, sia da molti partiti di opposizione e di governo (soprattutto Rifondazione Comunista), ma portarono già alla fine del 1997 l'Italia in linea con i parametri di Maastricht. Alla fine del 1997 infatti il deficit di bilancio era stato ridotto al 3% richiesto, l'inflazione era scesa all'1,5% e, benché il debito pubblico fosse stato solo parzialmente abbattuto, la Lira dopo quattro anni poté rientrare nello SME. Nel marzo 1998 l'Italia entrò formalmente a far parte del gruppo di undici Paesi che avrebbero dato vita alla moneta unica<sup>25</sup>.

La maggioranza di governo era tuttavia sottoposta da Rifondazione Comunista ad una continua trattativa alla Camera che impose al Governo un frequente ricorso alla questione di fiducia. Le tensioni esplosero per la prima volta nell'autunno 1997, quando Rifondazione Comunista annunciò che non avrebbe votato la fiducia al governo sulla finanziaria dell'anno successivo a causa della scarsa attenzione per la disoccupazione, che rimaneva alta (12% a livello nazionale) soprattutto nel meridione<sup>26</sup>. La crisi aperta da Bertinotti sembrò segnare la fine dell'esperienza dell'Ulivo, ma mentre Scalfaro aveva già avviato le consultazioni con le varie forze politiche, si riuscì a trovare un accordo. L'accordo, voluto anche da buona parte dell'opinione pubblica comunista che non condivideva la scelta di Bertinotti, si basava sulla prospettiva di ridurre l'orario di lavoro a 35 ore settimanali. Tale scelta, operata negli stessi mesi in Francia dal Governo Jospin, venne adottata anche da Prodi che si impegnava a raggiungere tale obiettivo entro il 2001, oltre che ad istituire una agenzia per l'occupazione nel mezzogiorno<sup>27</sup>.

A sfruttare gli attriti interni alla maggioranza era finalizzata l'ondata di proteste di piazza organizzate dalla destra che, avviate con il "no tax day" alla fine del 1996, si era articolata lungo le proteste degli allevatori lombardi che si rifiutavano di pagare le sanzioni comminate dall'Unione Europea per la violazione delle quote latte e che culminò con la manifestazione organizzata in un luogo sacro della sinistra, Piazza San Giovanni a Roma, dove centinaia di migliaia di simpatizzanti del centro-destra si ritrovarono per criticare l'azione del Governo Prodi, ribattezzato "Falce e mortadella"<sup>28</sup>.

L'instabilità del nascente sistema bipolare italiano offriva una sponda alla maggioranza per rilanciare il lungo, e fino a quel momento fallimentare, processo di revisione costituzionale. A

---

<sup>25</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943-1998*, Bologna, Il Mulino, 1998, p.554.

<sup>26</sup> A livello aggregato il Tasso di disoccupazione italiano era in linea con la media dei Paesi europei.

<sup>27</sup> Mammarella G., *L'Italia di oggi. Storia e cronaca di un ventennio 1992-2012*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp.65-66.

<sup>28</sup> Colarizi S.-Gervasoni M., *La tela di Penelope. Storia della Seconda Repubblica 1989-2011*, Bari, Laterza, 2012, p.92.

tal fine venne istituita all'inizio del 1997 un nuova (la terza) Commissione Bicamerale<sup>29</sup> incaricata di elaborare una riforma costituzionale che si snodasse soprattutto sui tortuosi temi della forma di governo, del federalismo e della riorganizzazione della Magistratura. Al prestigioso incarico di presiedere la Commissione venne chiamato il leader del PDS D'Alema. L'impostazione di D'Alema, come enunciata già nel Congresso del 1995 e successivamente espressa in un volume che avrebbe introdotto il progetto della bicamerale<sup>30</sup>, si basava sul presupposto che la "gioiosa" fine del consociativismo non aveva spinto il Paese verso il progresso e l'Europa, ma avesse "fatto precipitare la politica in una rissa scomposta e potesse minare la basi stesse della convivenza fra gli italiani". Dati tali presupposti, era necessario che con la destra non solo si convivesse, ma si collaborasse per dare un fondamento ed una comune responsabilità nel guidare la transizione, nel definire nuove regole e nell'ammodernare l'impianto istituzionale e costituzionale. I lavori della Bicamerale proseguirono fino al 9 giugno 1998, quando D'Alema comunicò al Presidente della Camera Luciano Violante che "aveva dovuto prendere atto del venir meno delle condizioni politiche necessarie per la prosecuzione della discussione"<sup>31</sup>.

La Bicamerale presieduta da D'Alema era partita sotto buoni auspici, dato che il dibattito sui temi in oggetto sembrava essere maturo sia nelle forze politiche, sia nel Paese. Nonostante ciò, progressivamente furono necessari sempre maggiori compromessi a causa delle diffidenze reciproche tra le forze politiche, non tutte favorevoli ad un rafforzamento del potere esecutivo in senso presidenziale e ad un conseguente indebolimento del Parlamento. Anche sul tema di una riforma dello Stato in senso federalista l'unico compromesso possibile fu un accordo al ribasso, in cui ci si limitava di fatto ad un progressivo decentramento amministrativo preparato dalla riforma della Pubblica Amministrazione attuata da Bassanini<sup>32</sup>. Su questo tema pesava lo spirito secessionista della Lega che, anche attraverso gesti estremi<sup>33</sup>, impediva una serena ed equilibrata riflessione. Il tema però su cui Forza Italia rovesciò definitivamente il tavolo delle trattative fu quello della riforma del sistema giudiziario. Benché dopo Tangentopoli fosse necessaria agli occhi di tutti una revisione del

---

<sup>29</sup> Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. Le precedenti erano state presiedute da Aldo Bozzi nel 1983-1985 e dalla coppia De Mita-Iotti nel 1993-1994.

<sup>30</sup> D'Alema M., *La grande occasione. L'Italia verso le riforme*, Milano, Mondadori, 1997.

<sup>31</sup> Galli G., *I partiti politici italiani (1943-2004)*, Milano, BUR, 2010, p.409.

<sup>32</sup> Mammarella G., *L'Italia di oggi. Storia e cronaca di un ventennio 1992-2012*, Bologna, Il Mulino, 2012, p.71.

<sup>33</sup> Nel maggio 1997 un commando di indipendentisti veneti occupò il campanile di San Marco a Venezia. La Lega inoltre in questi anni tentò di creare una mitologia padana organizzando folkloristici raduni (Festa dei popoli padani) in cui si versava simbolicamente da un'ampolla l'acqua del Po. Nell'ottobre 1997 la Lega organizzò anche le elezioni del Parlamento padano, immediatamente sconfessate e denunciate dal Ministro dell'Interno Napolitano.

rapporto tra politica e Magistratura, le posizioni di Berlusconi erano fortemente finalizzate ad un sensibile indebolimento del potere giudiziario, inaccettabile per la sinistra. Su questi temi si consumò lo strappo definitivo fra Polo e Ulivo che portò al fallimento della Commissione Bilaterale. Il sistema politico italiano si dimostrava, ancora una volta, incapace di riformarsi e rimaneva ostaggio delle proprie contraddizioni e bloccato in una transizione senza fine.

### *Un Paese normale?*

Nonostante la crisi di governo dell'inverno 1997 fosse rientrata, la navigazione del governo Prodi appariva sempre meno tranquilla. Nel 1998 infatti l'insofferenza di Rifondazione Comunista si mostrava sempre più evidente e si inseriva in un quadro di generale rimescolamento dei partiti italiani. Oltre alla riunificazione di varie anime socialiste sotto la sigla dei Socialisti Democratici Italiani<sup>34</sup>, l'ex Presidente della Repubblica Cossiga dette vita ad un nuovo movimento, l'Unione Democratica della Repubblica (UDR), che raccoglieva vari esponenti democristiani in uscita dal CCD-CDU, tra cui Clemente Mastella e Rocco Buttiglione. Il tentativo di Cossiga di creare un nuovo soggetto di centro capace di scardinare il sistema bipolare e raccogliere attorno a sé un nuovo polo di centro si scontrò però ben presto contro le innumerevoli acredini reciproche degli eredi democristiani.

Nella sinistra invece fu Di Pietro a creare un nuovo soggetto politico, l'Italia dei Valori. Dimessosi dal Ministero dei Lavori Pubblici appena sei mesi dopo la nascita del Governo Prodi a causa di una continua pressione da parte della Magistratura che lo stesso Di Pietro aveva accusato con una lettera durissima<sup>35</sup>, l'eroe di Mani Pulite aveva rifiutato le richieste di Prodi di tornare su suoi passi. Dopo essere stato prosciolto da ogni accusa, Di Pietro, che poteva ancora contare su un'altissima popolarità, decise di formare un nuovo movimento politico che mettesse al centro il tema del rinnovamento morale della politica italiana.

Nel febbraio 1998 inoltre D'Alema convocò a Firenze gli Stati Generali della sinistra, e in tale occasione varò un cambiamento per il principale partito della sinistra italiana. Il PDS divenne DS (Democratici di Sinistra) e nel nuovo simbolo ai piedi della quercia una rosa, simbolo del socialismo europeo, prendeva il posto della falce e del martello. L'obiettivo di D'Alema era quello di proseguire il cammino verso la nascita di una forza di sinistra pienamente titolata per assumere posizioni di governo senza subalternità, passando per la trasformazione del PDS in un partito pienamente appartenente alla famiglia socialdemocratica. A tal fine D'Alema accolse nei DS varie anime della sinistra riformista, cattolica e liberale al fine di creare un

---

<sup>34</sup> In cui confluirono i Socialisti Italiani di Boselli e Del Turco, i Socialisti di Intini ed il PSDI.

<sup>35</sup> Montanelli I.-Cervi M., *L'Italia dell'Ulivo (1995-1997)*, Milano, BUR, 1997, pp.134-135.

partito più vasto e rappresentativo. La strategia di D'Alema mirava ad allargare il campo della sinistra di governo italiana; considerato che il PDS aveva alla propria sinistra uno spazio politico già affollato, le prospettive di crescita andavano ricercate nella confluenza di esponenti legati alla tradizione del socialismo liberale e del cattolicesimo di sinistra. Nel primo caso tuttavia pesava ancora il veto craxiano ad una collaborazione con gli ex-comunisti, rilanciato dalle polemiche dei figli Vittorio e Stefania. Ad eccezione infatti di Valdo Spini e Aldo Aniasi, molti esponenti politici provenienti dal PSI non cedettero ai richiami del PDS e preferirono disperdersi o guardare a Berlusconi e Forza Italia<sup>36</sup>. La trasformazione del principale partito della sinistra italiana tuttavia formalizzava e confermava anche il rinnovamento ideologico e strategico del partito voluto da D'Alema durante tutto il periodo in cui ne mantenne la Segreteria. Il riposizionamento del PDS nella seconda metà degli anni '90 segue il percorso tracciato dalle altre socialdemocrazie europee e dal *labour* britannico, con l'accettazione del ruolo del mercato nell'economia, i limiti dettati dal bilancio, un sistema di *welfare* delle opportunità più che delle garanzie e dell'eguaglianza come presupposto più che come obiettivo. Rappresentativo di questo passaggio rimane lo scontro tra D'Alema ed il Segretario Generale della CGIL Sergio Cofferati, consumato al Congresso del PDS del 1997<sup>37</sup>. La mutazione da PDS a DS si rivelò però ben presto un cambiamento più di forma che di sostanza, in quanto le formazioni politiche ed i soggetti sociali aderenti risultarono troppo limitati per cambiare la natura stessa del partito, che quindi non completava la propria evoluzione a partito socialdemocratico, obiettivo che rimaneva identificato nella "Cosa 2"<sup>38</sup>. Alla debolezza strutturale del Governo Prodi dettata dalla necessità dell'appoggio della sinistra radicale si aggiungeva quindi un'altra debolezza interna al centro-sinistra. Non essendo Prodi infatti leader di alcun partito, ma della coalizione, la sua maggioranza dipendeva dal sostegno delle Segreterie soprattutto dei DS e del PPI. Il progetto politico di Prodi prevedeva nel lungo periodo una progressiva fusione tra queste due componenti nel segno dell'Ulivo, che avrebbe dovuto essere il futuro contenitore delle diverse anime riformiste, cattoliche e laiche, della sinistra italiana. Tale progetto si scontrava però non solo con la distanza esistente tra le identità dei due partiti, ancora legate alle diverse tradizioni politiche comunista e democristiana, ma anche con il potere e con le ambizioni dei rispettivi leader di partito. Le diverse storie ed esperienze politiche scavavano una distanza profonda tra Prodi e D'Alema: se il primo considerava la fusione dei progressisti in un unico contenitore

---

<sup>36</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni. 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p.229.

<sup>37</sup> Ignazi P., *Partiti politici in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp.108-109.

<sup>38</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943-1998*, Bologna, Il Mulino, 1998, p.566.

l'orizzonte del riformismo italiano, il secondo era portavoce di una idea di partito molto più tradizionale. Le tensioni tra queste due tendenze del riformismo italiano emersero plasticamente in occasione del "conclave" del centro-sinistra organizzato nel marzo 1997 nel castello di Gargonza, in provincia di Arezzo. Tale riunione doveva, nelle intenzioni di Prodi, costituire uno dei passaggi decisivi per il rilancio dell'azione di Governo dopo il successo dell'ingresso nell'Euro e per la costruzione di un Ulivo più strutturato e coeso. Inaspettatamente D'Alema, dopo aver annunciato che avrebbe fatto un intervento duro e sincero<sup>39</sup>, pronunciò un discorso di forte critica nei confronti del progetto ulivista e teso a difendere il ruolo dei partiti esistenti<sup>40</sup>. D'Alema affrontò principalmente tre temi: mise in risalto che in termini assoluti L'Ulivo non aveva ottenuto la maggioranza elettorale, ma che aveva vinto le elezioni solo grazie ad una "grande operazione politica" (la sua), successivamente attaccò l'idea che fosse necessario aprire i partiti alla società civile, rivendicando l'importanza e la nobiltà dei partiti ("io non conosco questa cosa, questa politica che viene fatta dai cittadini e non dalla politica"), infine criticò il progetto ulivista sostenendo che senza una organizzazione propria L'Ulivo non poteva essere considerato una forza politica, e che mantenere i partiti esistenti avrebbe allo stesso tempo aperto un problema di sovranità. Le tesi di D'Alema furono peraltro condivise, anche se con toni meno aspri, dal Segretario del PPI Franco Marini<sup>41</sup>. L'estraneità alle forze politiche che nel 1995 aveva permesso a Prodi di accreditarsi come il miglior candidato possibile della coalizione di centro-sinistra, dopo nemmeno due anni di governo, appariva come un limite difficilmente superabile.

L'agitarsi dei partiti, l'evidente ostilità di Rifondazione Comunista ed una crescente pressione da parte dei DS per una più puntuale realizzazione del programma mettevano quindi sempre più in difficoltà il governo Prodi. La finanziaria per il 1999 confermava gli ottimi risultati ottenuti negli anni precedenti e certificava il buono stato dei conti pubblici, limitandosi ad una manovra di 13.500 miliardi di Lire e prevedendo forti investimenti al sud, oltre ad una riduzione della pressione fiscale (tra cui la restituzione del 60% della Tassa per l'Europa). Nonostante ciò, tale manovra non soddisfaceva Rifondazione Comunista che, divisa tra la volontà di Bertinotti di cessare il sostegno al Governo e quella di Cossutta favorevole a

---

<sup>39</sup> D'Alema l'8 marzo 1997 a Gargonza iniziò il proprio discorso dicendo: "Voi mi scuserete se, diciamo, io ho optato per fare un discorso molto di merito e non un saluto formale, anche se questo discorso potrà contenere qualche risposta un po' spigolosa. Consideratelo un segno di rispetto e di attenzione..."

<sup>40</sup> Prodi R. (a cura di Damilano M.), *Missione incompiuta. Intervista su politica e democrazia*, Bari. Laterza, 2015, pp.87-101.

<sup>41</sup> Damilano M., *Chi ha sbagliato più forte. Le vittorie, le cadute, i duelli dall'Ulivo al PD*, Bari, Laterza, 2013, pp.86-87.

continuare la collaborazione, nel settembre 1998 si espresse a maggioranza in modo contrario alla nuova finanziaria. A gettare benzina sul fuoco delle critiche al Governo avanzate da Rifondazione Comunista, nell'autunno 1998 giunse a Prodi la proposta, ben accolta sia dal PPI di Marini sia dai DS di D'Alema, da parte dell'UDR di Cossiga di votare a favore della finanziaria, sostenendo così il Governo in caso di voto sfavorevole di Rifondazione.

In questo scenario confuso Prodi, seppur consapevole di non avere più i numeri per governare<sup>42</sup>, decise democraticamente di affrontare il voto della Camera dei Deputati sulla questione di fiducia posta dal Governo sulla Legge Finanziaria per il 1999. L'8 ottobre 1998 alla Camera dei Deputati il Governo cadde per un solo voto: l'esito del voto infatti fu di 313 contrari e 312 favorevoli<sup>43</sup>. Votarono contro il governo, oltre al Polo e alla Lega Nord, l'UDR e una parte minoritaria di Rifondazione Comunista.

Il terremoto in Rifondazione Comunista fu immediato: Cossutta e Diliberto lasciarono il partito e crearono un nuovo partito comunista, il Partito dei Comunisti Italiani (PDCI), intenzionato a sostenere la formazione di un nuovo esecutivo di centro-sinistra, mentre Bertinotti passava all'opposizione. Lo scontro interno a Rifondazione Comunista esplose nell'autunno 1998 aveva in realtà avuto una lunga gestazione all'interno del partito in cui Bertinotti, proveniente dalla tradizione della sinistra sindacale socialista, solo con grande fatica manteneva la maggioranza interna e la Segreteria a fronte dei costanti attacchi dell'ala filogovernativa del partito, legata principalmente ad Armando Cossutta, che rivendicava un forte legame con l'Unione Sovietica<sup>44</sup>.

La caduta del Governo Prodi sembrò interrompere il percorso di transizione verso "un Paese normale"<sup>45</sup>, obiettivo ricercato dalla sinistra italiana, nel quale ad un sistema partitico bipolare corrispondeva una stabilizzazione degli esecutivi secondo un meccanismo di alternanza tra destra e sinistra. La crisi aperta da Rifondazione Comunista fece invece ripiombare l'Italia in uno scenario da "I Repubblica", in cui gli equilibri partitici e parlamentari avevano maggior peso delle esigenze del Paese.

Se il problematico equilibrio tra governo e partiti era alla base delle difficoltà del governo Prodi, successore naturale del Professore alla Presidenza del Consiglio non poteva che essere il leader della principale forza di governo, cioè il Segretario dei DS Massimo D'Alema. Già il 15 ottobre 1998, dopo un rapido giro di consultazioni, D'Alema ottenne da Scalfaro l'incarico

---

<sup>42</sup> Prodi R. (a cura di Damilano M.), *Missione incompiuta. Intervista su politica e democrazia*, Bari. Laterza, 2015, pp.87-101.

<sup>43</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 8 ottobre 1998.

<sup>44</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni, 1943-2006*. Roma-Bari, Laterza, 2008, p.231.

<sup>45</sup> D'Alema M., *Un paese normale. La sinistra e il futuro dell'Italia*, Milano, Mondadori, 1995.

di formare un nuovo Governo che ottenne il 23 ottobre la fiducia della Camera dei Deputati<sup>46</sup> e il 27 ottobre quella del Senato della Repubblica<sup>47</sup>. Se al Senato per D'Alema, come per Prodi, i numeri della maggioranza non erano a rischio, alla Camera il nuovo esecutivo sopperiva alla mancanza del sostegno di Rifondazione Comunista accogliendo nel governo i Comunisti Italiani e l'UDR di Cossiga. Il Governo D'Alema confermava rispetto a quello Prodi agli Esteri Lamberto Dini, al Tesoro e Bilancio Carlo Azeglio Ciampi, alle Finanze Visco, ai Trasporti Tiziano Treu, all'Istruzione Luigi Berlinguer, all'Industria Pier Luigi Bersani e alla Sanità Rosy Bindi. Essendo chiamato Veltroni a sostituire D'Alema alla guida dei DS, Sergio Mattarella (PPI) otteneva la poltrona di vice-presidente del Consiglio mentre Giovanna Melandri quella del Ministero della Cultura. I Comunisti Italiani ottennero la guida del Ministero di Grazia e Giustizia per Oliviero Diliberto e quello degli Affari Regionali per Katia Bellillo, mentre all'UDR venne assegnato il Ministero della Difesa con Carlo Scognamiglio, quello delle Comunicazioni con Salvatore Cardinale e quello dei Rapporti col Parlamento con Gian Guido Folloni<sup>4849</sup>.

Per la prima volta nella storia italiana un ex comunista occupava la Presidenza del Consiglio, tuttavia nonostante il cambio di governo l'azione politica della XIII Legislatura continuò ad essere indirizzata sulle linee già intraprese dal Governo Prodi. Gli straordinari risultati economici che avevano permesso all'Italia di raggiungere l'obiettivo europeo nei due anni precedenti sarebbero infatti stati completati e consolidati dall'azione del Governo D'Alema, che confermò fin da subito l'impegno a realizzare il medesimo programma politico. Già alla fine del 1998 si realizzò il disegno del Governo di concludere con i sindacati e con gli imprenditori un Patto per lo sviluppo, che avrebbe bilanciato le concessioni fatte ai lavoratori (soprattutto le 35 ore settimanali) con una riduzione del costo del lavoro per le imprese<sup>50</sup>.

Nell'aprile del 1999 si tenne un referendum sull'eliminazione della quota proporzionale nella Legge Elettorale, a cui erano favorevoli i partiti maggiori (PDS, FI, AN) e contrari gli altri (PPI, Verdi, Lega e comunisti). In esso prevalsero in maniera schiacciante i "sì", ma non si raggiunse per solo 140.000 voti il *quorum* richiesto per rendere efficace la consultazione. Nonostante il fallimento del referendum, la necessità di rivedere il Mattarellum appariva con sempre maggiore chiarezza. La nuova legge elettorale infatti, oltre ad aver istituito un

---

<sup>46</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 23 ottobre 1998.

<sup>47</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 27 ottobre 1998.

<sup>48</sup> La squadra di governo era completata da: Rosa Russo Jervolino (PPI) agli Interni, Enrico Micheli (PPI) ai Lavori Pubblici, Paolo De Castro all'Agricoltura, Antonio Bassolino (DS) al Lavoro, Piero Fassino (DS) al Commercio Estero, Edoardo Ronchi (FdV) all'Ambiente e Ortensio Zecchino (PPI) all'Università.

<sup>49</sup> La formazione completa del Governo D'Alema sul sito del Governo italiano: <http://www.governo.it/Governo/Governi/dalema1.html> Visitato il 27 ottobre 2015.

<sup>50</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943-1998*, Bologna, Il Mulino, 1998, p.571.

meccanismo eccessivamente complicato, anziché ridurre il numero di partiti aveva finito per moltiplicarli: alla fine del 2000 saranno presenti in Parlamento circa 35 soggetti politici. Contrariamente a quanto sperato, il nuovo sistema elettorale aveva moltiplicato e frammentato le forze politiche, costringendole a raccogliersi in coalizioni finalizzate alla vittoria elettorale più che a condividere un programma di governo. Inoltre la frammentazione politica rendeva lo scenario parlamentare instabile, offrendo anche a soggetti piccoli, o inesistenti nell'elettorato, un grande potere parlamentare che consentiva loro di condizionare e ricattare intere alleanze di governo<sup>51</sup>.

La scadenza del mandato di Scalfaro impose nel 1999 al Parlamento di eleggere un nuovo Presidente della Repubblica. Nonostante i popolari sperassero di riuscire a far eleggere Mancino o Marini, sul quale vi era anche un convergenza di D'Alema<sup>52</sup>, il fatto che gli ultimi due mandati fossero stati affidati ad esponenti provenienti dalle fila della DC convinse la maggioranza di sinistra a rivolgere le proprie preferenze verso un "laico". In virtù della sua storia personale e politica, il profilo di Carlo Azeglio Ciampi riscuoteva successo sia tra i banchi della maggioranza, sia tra quelli dell'opposizione. Il 13 maggio 1999 quindi Ciampi venne eletto al Quirinale alla prima votazione e con una maggioranza schiacciante di 707 voti favorevoli su 1010<sup>53</sup>.

Nonostante la presenza di D'Alema al vertice del Governo rendesse l'esecutivo più rappresentativo degli equilibri partitici della maggioranza, la conflittualità politica nel centro-sinistra si mantenne su un costante livello di guardia. In occasione delle elezioni europee del 1999 Prodi decise, nonostante le pressioni di molti, di creare un lista autonoma, composta, oltre che da uomini di fiducia del Professore, da un gruppo di sindaci e dall'Italia dei Valori di Di Pietro, ribattezzata Democratici per l'Ulivo ma comunemente detta "l'asinello" a causa del simbolo scelto, che doveva richiamare il Partito Democratico statunitense. La lista di Prodi ottenne un buon risultato alle elezioni europee (7,7%) dove drenò consensi in parte dai DS (17,3%), ma soprattutto dal PPI (4,2%). Nonostante la provenienza democristiana infatti Prodi aveva con il PPI un rapporto complesso. IL partito popolare era restio a sacrificare la propria identità in favore della leadership del Professore e della sua costruzione politica, l'Ulivo. La linea del leader del PPI Marini infatti sembrava tesa alla ricerca di un rafforzamento dei partiti del centro-sinistra più che a un loro effettivo superamento nella comune casa dell'Ulivo, essendo così maggiormente compatibile con la visione di D'Alema che con quella di Prodi.

---

<sup>51</sup> Galli G., *I partiti politici italiani (1943-2004)*, Milano, BUR, 2010, p.409.

<sup>52</sup> Damilano M., *Chi ha sbagliato più forte. Le vittorie, le cadute, i duelli dall'Ulivo al PD*, Bari, Laterza, 2013.

<sup>53</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 13 maggio 1999.

Lo stesso Prodi in veste di Presidenza del Consiglio aveva a più riprese sospettato e temuto che il suo stesso partito di provenienza non si fosse totalmente speso per impedire che Rifondazione Comunista causasse la caduta del governo<sup>54</sup>. La decisione di Prodi di creare un nuovo movimento politico denunciava di fatto il fallimento dell'ambizioso progetto dell'Ulivo, che era rimasto una federazione di partiti con precisi riferimenti storici ed ideologici radicati nelle culture socialista e cattolica<sup>55</sup>.

Il risultato delle europee era però sufficiente per insistere con D'Alema affinché il Governo concedesse più spazio alla componente ulivista o "prodiana". Al mutamento degli equilibri tra le principali forze della maggioranza si sommava l'ennesimo frazionamento della componente centrista dello schieramento. L'UDR infatti si sciolse dopo nemmeno un anno di vita e le sue componenti si divisero tra l'UDEUR di Mastella e l'Unione per la Repubblica (UpR) di Cossiga (8 Deputati); quest'ultima formazione entrava a far parte con i Socialisti Democratici Italiani (SDI) di Boselli e con il Partito Repubblicano Italiano di La Malfa in una coalizione a tre chiamata appunto Il Trifoglio.

Il rimpasto di governo teso a fotografare questi spostamenti parlamentari si concretizzò con le dimissioni di D'Alema il 18 dicembre e con un nuovo voto di fiducia che ebbe esito positivo il 22 dicembre 1999 alla Camera<sup>56</sup> ed il giorno successivo in Senato<sup>57</sup>. Nonostante tali sforzi il nuovo esecutivo, il D'Alema II, non riuscì a contenere le tensioni esistenti nella maggioranza e nell'elettorato per più di qualche mese. Date le difficoltà della maggioranza, l'opposizione di Berlusconi nel 2000 prese vigore, richiedendo insistentemente le dimissioni del governo "abusivo". Forte del successo elettorale raccolto alle Europee del 1999 (25,2%), Forza Italia ottenne un ulteriore incoraggiamento dall'esito delle elezioni amministrative parziali che si tennero in concomitanza con quelle europee nelle quali, oltre a vincere i ballottaggi ad Arezzo, Padova e alla provincia di Milano, l'indipendente Guazzaloca, appoggiato dal Polo strappava per la prima volta dal dopoguerra alla sinistra la poltrona di sindaco di Bologna<sup>58</sup>.

La tornata delle elezioni regionali del 2000 vide la coalizione del centro-sinistra subire una dolorosa sconfitta sul piano delle amministrazioni locali, ritenute da sempre uno dei punti di forza dei partiti della maggioranza. Delle 15 regioni chiamate al voto il 16 aprile 2000 infatti le coalizioni di centro-sinistra, di cui spesso faceva parte anche Rifondazione Comunista,

---

<sup>54</sup> Ignazi P., *Partiti politici in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp.43-44.

<sup>55</sup> Lepre A., *Storia della prima Repubblica: l'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, Il Mulino, 2004, p.382.

<sup>56</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 22 dicembre 1999.

<sup>57</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 23 dicembre 1999.

<sup>58</sup> Mammarella G., *L'Italia di oggi. Storia e cronaca di un ventennio 1992-2012*, Bologna, Il Mulino, 2012, p.80.

ottennero una vittoria solo in sette: Toscana, Umbria, Emilia Romagna, Basilicata, Campania, Marche e Molise. Al centro-destra andavano le restanti otto regioni: oltre a confermarsi in Veneto, Puglia, Piemonte e Lombardia la coalizione di Forza Italia strappava alle sinistre il Lazio, la Liguria, la Calabria e, in seguito ad un annullamento e una nuova votazione, il Molise<sup>59</sup>.

Il Presidente del Consiglio, che aveva puntato personalmente sull'esito delle elezioni regionali profetizzando un 9 a 6, interpretò i risultati come un segnale politico e decise, senza che vi fosse alcun obbligo né di legge, né di prassi, di presentare le proprie dimissioni. Le elezioni regionali avevano infatti preso i connotati di uno scontro frontale tra il capo del governo ed il leader dell'opposizione Berlusconi, quest'ultimo si era infatti posto come capolista in tutte le circoscrizioni ottenendo circa 3 milioni di preferenze<sup>60</sup>. D'Alema dava così seguito alla promessa fatta nel gennaio precedente al Congresso dei DS tenuto a Torino, in cui aveva affermato: "quando non sarò più utile al partito, spero di accorgermene e un minuto prima che voi me lo diciate, me ne andò"<sup>61</sup>. Con le proprie dimissioni D'Alema colse il punto politico dell'esito elettorale: la maggioranza di centro-sinistra appariva sfibrata e lacerata dalle continue tensioni, mentre le opposizioni raccoglievano consensi crescenti nel Paese, tali da far guardare a Berlusconi con grande fiducia alle successive elezioni politiche previste per il 2001.

Non essendo venuta a mancare però la maggioranza in Parlamento, il Presidente della Repubblica Ciampi decise di portare la XIII Legislatura alla scadenza naturale con la nomina di un nuovo Governo. A guidare tale esecutivo a tempo Ciampi chiamò Giuliano Amato, che veniva ancora una volta ritenuto la miglior personalità politica a cui ricorrere "*en réserve de la République*". Ottenuto l'incarico il 21 aprile 2000 il governo Amato, in cui entrarono a far parte anche personalità tecniche<sup>62</sup>, ottenne la fiducia della Camera già il 28 aprile<sup>63</sup>. In condizioni completamente diverse rispetto alla prima volta, Amato seppe dare nuovamente prova di buon governo. La situazione economica, stabilizzata dai governi precedenti, continuò a migliorare fino a permettere al governo di ridurre la pressione fiscale nella Legge

---

<sup>59</sup> Ministero dell'Interno, Archivio Storico Elezioni Regionali 2000 al sito: <http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=R&dtel=16/04/2000&tpa=I&tpe=C&lev0=0&levsut0=0&lev1=12&levsut1=1&lev2=40&levsut2=2&lev3=210&levsut3=3&ne1=12&ne2=40&ne3=400210&es0=S&es1=S&es2=S&es3=N&ms=S> Consultato il 28 ottobre 2015.

<sup>60</sup> Colarizi S., *Storia politica della Repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni. 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p.231.

<sup>61</sup> Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943-1998*, Bologna, Il Mulino, 1998, p.575.

<sup>62</sup> La lista completa dei membri del governo Amato II al sito: <http://www.governo.it/Governo/Governi/amato2.html> Consultato il 28 ottobre 2015.

<sup>63</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 28 aprile 2000.

Finanziaria per il 2001. Ciò era effetto anche della battaglia ingaggiata negli anni precedenti dal Ministro delle Finanze Visco contro l'evasione fiscale, che aveva ottenuto il risultato di restituire alle finanze pubbliche circa 20.000 Miliardi di Lire. La fibrillazione dei partiti della maggioranza dovuta alla prossima scadenza elettorale non permise al governo Amato di condurre a termine alcune importanti riforme intraprese con coraggio dal suo governo come quella della giustizia voluta dal Ministro della Giustizia Fassino, che si poneva l'obiettivo di risolvere l'annoso problema della gestione delle carceri italiane, e quella dell'istruzione intrapresa dal Ministro indipendente Tullio de Mauro<sup>64</sup>. I buoni risultati ottenuti dal suo governo non permisero comunque ad Amato di accreditarsi come candidato della coalizione di centro-sinistra in vista delle elezioni politiche del 2001, che vedevano Berlusconi nel ruolo di grande favorito.

#### *La politica estera dei governi Prodi e D'Alema*

Nella XIII Legislatura, sotto la guida della maggioranza di centro-sinistra, l'azione internazionale dell'Italia sembrò recuperare dinamismo e coerenza. La guida della Farnesina rimase saldamente nelle mani dell'ex Presidente del Consiglio Lamberto Dini per tutta la Legislatura, nonostante i cambi di governo<sup>65</sup>. Nello scenario italiano degli anni '90, tale fatto appare ancor più significativo se si considera che dal 1992 al 1996 si erano succeduti a capo della diplomazia italiana cinque diversi ministri<sup>66</sup>. L'economista fiorentino poteva inoltre vantare una lunga esperienza nel Fondo Monetario Internazionale, dove aveva fatto carriera fino a divenire uno dei Direttori Esecutivi, prima di accettare l'incarico di Direttore Generale della Banca d'Italia.

Le maggiori difficoltà per i governi di centro-sinistra di questo quinquennio nella conduzione della propria politica estera ebbero come protagonista, a livello interno, la costante riottosità degli alleati della sinistra comunista. Su numerosi temi di politica estera il peso della sinistra comunista, decisiva per la maggioranza di governo, sarà contrario dell'azione governativa. Nonostante tali fattori influenzassero l'azione internazionale italiana, in questi anni emerse un embrione di visione bipartisan tra maggioranza e opposizione sulle scelte di politica estera che

---

<sup>64</sup> Mammarella G., *L'Italia di oggi. Storia e cronaca di un ventennio 1992-2012*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp.84.

<sup>65</sup> Dini L., "La politica estera dell'Italia". In *Affari Esteri*, N.111, 1996, pp.453-458; Dini L., "La politica estera dell'Italia". In *Affari Esteri*, N.120, 1998, pp.683-696.

<sup>66</sup> Romano S., *Guida alla politica estera italiana. Da Badoglio a Berlusconi*, Milano, BUR, 2006, p.255.

ebbe positive ripercussioni sulla capacità italiana di condurre un'azione internazionale efficace<sup>67</sup>.

L'opposizione della componente comunista della maggioranza influenzò l'azione italiana nei confronti dello scenario balcanico sulle crisi di Albania e Kosovo<sup>68</sup>, ma anche in riferimento ai rapporti con gli Stati Uniti. Nel giugno 1998 Rifondazione Comunista si oppose alla ratifica dell'accordo sottoscritto dal governo che prevedeva l'allargamento della NATO ad est, fino ad includere Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca<sup>69</sup>. La ratifica dell'allargamento della NATO verso i Paesi precedentemente membri del Patto di Varsavia ebbe un favorevole esito parlamentare grazie alla convergenza dell'opposizione sulla proposta della maggioranza<sup>70</sup>. La maggioranza di sinistra che sostenne i governi Prodi e D'Alema era sostanzialmente divisa secondo due grandi orientamenti: l'ala radicale comunista e verde vedeva nella conquista del governo la possibilità per trasformare in concreta azione politica l'impostazione pacifista, neutralista e idealista che predicava da decenni; dall'altro lato della maggioranza vi era invece una sinistra pragmatica, attenta alle tradizionali alleanze italiane, interpretata oltre che da Prodi e D'Alema anche da altri esponenti dei DS come Fassino<sup>71</sup> e Veltroni.

I rapporti tra il governo Prodi e Washington furono però turbati soprattutto dal tragico incidente della funivia del Cermis avvenuto il 3 febbraio 1998. L'incidente, che causò la morte di 20 vittime, ebbe luogo nel primo pomeriggio quando un aereo militare americano decollato dalla base di Aviano per svolgere un volo di addestramento si abbassò al di sotto della quota di altitudine prevista e tranciò i cavi della funivia. Il taglio dei cavi causò la caduta della cabina della funivia che precipitò da più di 150 metri di altezza non lasciando scampo ai 20 passeggeri. Nonostante il grande impatto mediatico, lo svolgimento del disastro non apparve fin da subito chiaro; solo in un secondo momento i magistrati di Trento riuscirono, dopo aver analizzato il velivolo (che era riuscito a tornare alla base di Aviano), a ricostruire con certezza gli avvenimenti. Essendo sotto giurisdizione NATO, i militari americani ebbero diritto ad essere processati negli Stati Uniti. Nonostante le scuse di Clinton, l'incidente del Cermis scatenò un terremoto mediatico sia perché le autorità giudiziarie americane decisero di processare solo due membri dell'equipaggio<sup>72</sup>, sia perché il governo fu costretto a pubblicare le norme che regolavano le attività militari americane sul territorio italiano. Lo *Shell*

---

<sup>67</sup> Mammarella G.- Cacace P., *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Bari, Laterza, 2008, p.268.

<sup>68</sup> Vedi *Infra*.

<sup>69</sup> Clementi M., *La NATO*, Bologna, Il Mulino, 2002.

<sup>70</sup> Mammarella G.- Cacace P., *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Bari, Laterza, 2008, p.265.

<sup>71</sup> Fassino P., "Una politica estera per l'Italia". In *Affari Esteri*, N.114, 1997, pp.229-236.

<sup>72</sup> Il capitano Richard Ashby ed il navigatore Joseph Schweitzer.

*Agreement*, firmato nel 1995, venne quindi reso pubblico nel marzo 1999 e dimostrò che, benché il comando delle basi presenti sul territorio italiano fosse responsabilità del capitano italiano, il comando statunitense poteva esercitare pieno controllo sul personale, sull'equipaggiamento e sulle operazioni americane<sup>73</sup>. Il 19 ottobre 1998 il Parlamento italiano decise inoltre di istituire una Commissione parlamentare d'inchiesta sulle responsabilità relative alla tragedia del Cermis, la cui relazione conclusiva fu approvata il 7 febbraio 2001<sup>74</sup>. L'assoluzione di entrambi gli imputati da parte del Tribunale Militare statunitense e le titubanze nel procedere ai risarcimenti dovuti incrinarono i rapporti tra l'Italia e gli Stati Uniti, tanto più che la notizia dell'assoluzione divenne pubblica il 5 marzo 1999, data in cui per la prima volta un Presidente americano riceveva alla Casa Bianca un Presidente del Consiglio italiano ex-comunista<sup>75</sup>. L'agosto successivo l'ambasciatore americano a Roma Thomas Foglietta visitò il luogo della tragedia, da dove chiese perdono all'Italia a nome di Clinton. Il superamento degli imbarazzi creati dalla tragedia del Cermis fu dimostrato nello stesso periodo dalla decisione statunitense di trasferire in Italia Silvia Baraldini, condannata alla prigionia e all'isolamento fino al 2008 negli Stati Uniti<sup>76</sup>.

Sebbene anche Prodi non avesse una formazione ostinatamente filo-americana<sup>77</sup>, una volta divenuto Presidente del Consiglio D'Alema doveva "passare gli esami" di politica estera dimostrando a Washington che l'ascesa di un ex esponente di massimo rilievo del PCI alla guida del governo italiano non avrebbe indebolito il rapporto di stretta alleanza tra i due Paesi<sup>78</sup>. Il positivo giudizio statunitense sulla affidabilità di D'Alema era inoltre un passaggio necessario a confermare la credibilità degli ex-comunisti come forza di governo riformatrice, al pari degli altri partiti socialdemocratici europei.

Il rapporto tra il neonato governo D'Alema e gli Stati Uniti fu messo alla prova già nel novembre 1998, a causa dello spinoso arrivo in Italia del leader del PKK, il partito indipendentista curdo, Abdullah Öcalan<sup>79</sup>. Dopo aver ricevuto un invito a Roma da parte di circa 50 parlamentari italiani appartenenti alle forze soprattutto verdi e comuniste del

---

<sup>73</sup> Parlamento Italiano, La disciplina delle basi militari NATO ed USA in territorio nazionale. Presente sul sito <http://leg16.camera.it/561?appro=327> visitato il 16 novembre 2015.

<sup>74</sup> Atti Parlamentari, XIII Legislatura, Documenti, Doc.XXII-bis N.1.

<sup>75</sup> D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999, p.18.

<sup>76</sup> Silvia Baraldini era un'attivista politica italiana che, trasferitasi negli Stati Uniti da giovane, aveva condotto per anni battaglie politiche negli Stati Uniti militando in movimenti comunisti, femministi, pacifisti e per i diritti dei neri. Nel 1983 era stata condannata a 43 anni di carcere per associazione sovversiva, concorso in evasione e ingiuria al tribunale.

<sup>77</sup> Intervista Amb. Minuto-Rizzo.

<sup>78</sup> D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999, p.5.

<sup>79</sup> Mammarella G.- Cacace P., *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Bari, Laterza, 2008, p.265.

Parlamento italiano, il 12 novembre 1998 Öcalan atterrò a Roma con un volo proveniente da Mosca. Il leader del PKK era ormai da tempo braccato in modo asfissiante dalla Turchia, che aveva convinto prima la Siria, poi la Russia a non ospitarlo. Secondo il trattato di Shengen, essendo Öcalan ricercato dalla Germania che ha emesso due mandati di cattura internazionali, l'Italia dovrebbe immediatamente imbarcarlo per Bonn, ma la Germania si oppose. Nonostante le pressioni delle forze comuniste, fra cui in particolare quella del Ministro della Giustizia Diliberto, tentassero di convincere il governo a concedere l'asilo politico, D'Alema e Dini si resero presto conto della gravità della situazione. Sia la Turchia, che avviò anche un boicottaggio delle merci italiane, sia gli Stati Uniti, interessati a combattere il terrorismo internazionale, ma anche a sostenere l'alleato curdo, aumentarono le proprie pressioni diplomatiche affinché l'Italia consegnasse Öcalan. Il governo D'Alema si trovò quindi, a poche settimane dalla propria nascita, stretto tra le pressioni interne e quelle internazionali; a sciogliere il nodo per primo fu il Ministro Dini, che dichiarò esplicitamente di essere contrario a concedere l'asilo. Data l'ostinazione tedesca nel rifiuto ad accogliere Öcalan, l'Italia pensò di poter favorire la celebrazione di un processo internazionale, ma il timore turco che si trasformasse in un processo politico e l'indisponibilità dei Paesi europei ad ospitarne lo svolgimento fecero tramontare anche questa ipotesi. Il governo a questo punto abbandonò ogni impostazione ideologica sulla vicenda, convincendosi ad allontanare Öcalan dall'Italia. A gestire le trattative direttamente con il PKK fu il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Marco Minniti, appoggiato dalla minoranza di destra. Öcalan lasciò l'Italia il 16 gennaio 1999<sup>80</sup>, permettendo così al governo di ricucire i rapporti con gli Stati Uniti e con la Turchia, dove l'anno successivo si recarono in visita prima Dini, poi D'Alema<sup>81</sup>.

Se il rapporto italiano con Washington veniva costantemente messo alla prova da una serie di crisi diplomatiche, i governi di centro-sinistra seppero riprendere con decisione la strada dell'integrazione europea. La fase italiana del primo governo Berlusconi infatti, seppur troppo breve per lasciare una impronta tangibile nei rapporti tra Roma e Bruxelles, era stata percepita dagli ambienti europei in modo fortemente negativo. Il governo Prodi invece inserì fin dall'inizio la rincorsa all'Euro nelle proprie priorità, sapendo rapidamente riconquistare grande credibilità a dispetto del forte scetticismo nutrito da molti partner sulle possibilità di un effettivo successo italiano. Quando nel 1998 all'Italia concluse positivamente la propria

---

<sup>80</sup> Öcalan decise di tornare in Russia, da dove poi ripartì per la Grecia e, in seguito, in Kenia. Proprio in Kenia il 15 febbraio 1999 Öcalan venne arrestato dai servizi segreti turchi. Condotta in Turchia e accusato di terrorismo, Öcalan venne condannato alla pena di morte. Nel 2002 però la Turchia abolì la pena di morte e, di conseguenza, la condanna di Öcalan venne commutata in ergastolo, pena che sta ancora scontando nella prigione dell'isola di Imrali.

<sup>81</sup> Molinari M., *L'interesse nazionale. Dieci storie dell'Italia nel mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp.42-54.

marcia di avvicinamento alla moneta unica, il merito di Prodi e del suo Ulivo, che aveva fatto dell'europeismo un proprio tratto distintivo, venne riconosciuti da ogni parte. Il coronamento del processo di integrazione monetaria europeo era stato favorito in Italia dal largo sostegno che il progetto europeista continuava a riscuotere nell'elettorato e nella società civile italiana. Durante il semestre di presidenza italiano del Consiglio dell'Unione, l'Italia si fece portatrice di un disegno di integrazione politica di alto profilo, che perseguì con coerenza. In occasione della Conferenza intergovernativa di Amsterdam del 1997 inoltre l'Italia abbandonò la posizione atlantista tenuta in precedenza sui temi della difesa, allineandosi con i progetti francesi e tedeschi di inserire l'UEO nelle istituzioni dell'Unione Europea (progetto poi indebolito dall'opposizione britannica)<sup>82</sup>. Il totale sostegno al progetto europeo di cui Prodi e Ciampi si erano fatti i principali alfieri non venne a mancare nemmeno con l'ingresso di D'Alema a Palazzo Chigi; anch'egli infatti ed i DS condividevano un approccio fortemente europeista. Fu proprio sotto la guida di D'Alema che l'impegno europeista italiano ebbe il suo maggiore riconoscimento con la nomina di Romano Prodi alla guida della Commissione Europea<sup>83</sup> per il quinquennio 1999-2004<sup>84</sup>.

Il rinnovato attivismo italiano durante la XIII Legislatura ebbe effetti visibili anche verso un'altra area di tradizionale interesse politico, cioè il Nord Africa ed il Medio Oriente. Risale a quel periodo infatti l'impegno italiano ad allacciare rapporti con la Libia di Gheddafi, isolata e posta sotto embargo dalle sanzioni comminate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dal 1992 in seguito al caso Lockerbie<sup>85</sup>. Le relazioni economiche condotte dall'ENI fecero da apripista alla diplomazia italiana, che sostenuta da Dini e da Prodi nell'estate 1998 giunse alla conclusione di due accordi. Da un lato l'Italia offrì alla Libia una intesa sulla riconciliazione storica tra i due Paesi, dall'altro ottenne il riconoscimento dei diritti degli italiani espulsi nel 1970 e la normalizzazione dei rapporti politici con un Paese imprevedibile e spesso focolaio di instabilità e crisi. In seguito a tali accordi (Dini-Mountasser), la prima intesa internazionale firmata dalla Libia di Gheddafi con un Paese occidentale dal 1970, l'Italia si spese in più occasioni per normalizzare la posizione internazionale della Libia sia nei confronti delle Nazioni Unite, sia nei confronti dell'Unione Europea. Con il consenso

---

<sup>82</sup> Neri Gualdesi M., *Il cuore a Bruxelles, la mente a Roma. La partecipazione italiana alla costruzione dell'unità europea*, Pisa, Edizioni ETS, 2004, p.173.

<sup>83</sup> Varsori A., *La Cenerentola d'Europa. L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp.380-388.

<sup>84</sup> Un bilancio dell'esperienza di Romano Prodi alla guida della Commissione Europea nel volume: Prodi R., *La mia visione dei fatti. Cinque anni di governo in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008.

<sup>85</sup> Nel dicembre 1988 un aereo in volo sulla tratta Londra-New York esplose a causa di un attentato terroristico sui cieli sovrastanti la cittadina di Lockerbie, in Scozia. L'attentato causò 270 vittime e nel 1991 le indagini conclusero che il mandante fosse stato il governo libico.

statunitense, nel dicembre 1999 D'Alema visitò Tripoli e ottenne da Gheddafi l'impegno a combattere il terrorismo: l'operazione italiana di normalizzazione dei rapporti con la Libia e di divenirne il partner privilegiato si concluse quindi con successo. La stessa strategia viene messa in atto dopo anni di crisi e incomprensioni con l'Algeria. Già nel novembre 1999 il presidente Abdelaziz Bouteflika si recò in visita a Roma per ufficializzare il proprio impegno di maggiore collaborazione con l'Europa e con l'Italia<sup>86</sup>.

Anche sulla questione palestinese, su cui l'Italia era rimasta di fatto esclusa nella prima parte del decennio<sup>87</sup>, il governo Prodi tentò di rientrare in gioco riposizionando l'Italia secondo una maggiore equidistanza tra le parti. Nonostante il sostegno all'OLP rimanesse solido, come dimostrava il successo dei numerosi viaggi a Roma compiuti da Arafat, l'Italia iniziò a guardare con maggiore pragmatismo verso Israele. Il percorso di avvicinamento fu segnato dai viaggi in Israele prima di D'Alema, poi di Dini. Il primo seppe completare l'evoluzione avviata da Napolitano anni prima con la quale il PCI poi PDS si erano riavvicinati ad Israele, riuscendo a costruire un buon rapporto con un leader politicamente lontano come Nethanyahu. Al contrario di D'Alema, il Ministro Dini e il Presidente della Repubblica Scalfaro si mantengono più in linea con il tradizionale scetticismo italiano nei confronti di Gerusalemme. Il riposizionamento italiano nell'ottica della promozione di un dialogo equidistante fra le due parti si dimostrò efficace: nel maggio 1999 D'Alema e Dini ricevettero a Roma Arafat e lo convinsero, con il sostegno di Bruxelles e di Washington, a rinviare grazie ad una formula diplomatica la dichiarazione di indipendenza che avrebbe potuto generare l'esplosione di un nuovo conflitto<sup>88</sup>.

Riprendendo un'altra tradizionale linea di interesse italiano, Dini fu il primo Ministro degli Esteri europeo a recarsi a Teheran nel marzo 1998, immediatamente dopo (nemmeno 48 ore) la decisione europea di riprendere i rapporti con l'Iran<sup>89</sup>. La visita di Dini fu seguita da quella di Prodi, e fu restituita nel 1999 dal Presidente iraniano Mohammed Khatami, quando D'Alema era in carica come capo del governo. Nonostante le molte difficoltà<sup>90</sup> e nonostante

---

<sup>86</sup> Molinari M., *L'interesse nazionale. Dieci storie dell'Italia nel mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp.81-94.

<sup>87</sup> Riccardi L., *L'ultima politica estera. L'Italia e il Medio Oriente alla fine della prima Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014.

<sup>88</sup> Molinari M., *L'interesse nazionale. Dieci storie dell'Italia nel mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp.3-15.

<sup>89</sup> Una serie di azioni compiute dai servizi segreti iraniani nel 1992 avevano scatenato una lunga disputa diplomatica tra la Germania e l'Iran, che aveva presto coinvolto l'Unione Europea che nel 1997 aveva deciso di chiudere i propri rapporti con l'Iran (l'ambasciatore italiano Ortona aveva lasciato Teheran per ultimo).

<sup>90</sup> La visita di Khatami a Roma fu osteggiata da una grande manifestazione internazionale degli esuli iraniani, da dure dichiarazioni della Santa Sede e di molti parlamentari italiani, e dall'irritazione della delegazione iraniana dovuta alla contemporanea presenza sul territorio italiano (a Torino) dello scrittore Salman Rushdie (condannato a morte da una fatwa dell'Ayatollah Khomeini nel 1989 in seguito alla pubblicazione del libro *I versi satanici*).

non fosse stato possibile sottoscrivere un documento politico comune, l'operazione italiana, sostenuta da Washington, ebbe successo nell'aprire un canale economico e politico tra l'occidente e l'Iran, in cui Roma giocava un ruolo centrale<sup>91</sup>.

### III.II L'Italia nei Balcani occidentali dopo Dayton

#### *La crisi albanese*

Per tutto il corso degli anni '90 l'Italia dovette fronteggiare nel ruolo di attore principale il crollo del regime albanese. Il crollo del comunismo infatti aveva sortito i suoi effetti anche nel Paese delle Aquile, il più isolato e chiuso regime europeo durante tutto il periodo della guerra fredda<sup>92</sup>. L'Italia, legata all'Albania da antichi legami storici, si trovava contemporaneamente nel ruolo di antico padrone e di Stato protettore. Inizialmente Roma non seppe elaborare nei confronti dell'Albania una politica di ampio respiro, ma tentò di reagire allo stato di emergenza albanese che, oltre a contribuire all'instabilità dei Balcani e dell'Adriatico, aveva portato ad una massiccia emigrazione albanese verso l'Italia<sup>93</sup>.

Il regime comunista albanese, guidato con pugno di ferro da Enver Hoxha dalla fine della seconda guerra mondiale fino alla morte nel 1985, durante la guerra fredda si chiuse nel più totale isolamento. Per tale ragione, nonostante l'Italia tentasse di mantenere qualche canale di comunicazione con Tirana, i rapporti tra i due Paesi furono molto limitati, quando non assenti. Le timide aperture di cui Ramiz Alia, il successore di Hoxha, si fece portavoce nei confronti delle iniziative adriatiche italiane del periodo di De Michelis<sup>94</sup> non furono sufficienti a contenere la crisi del regime albanese. Nei primi mesi del 1991 la situazione interna albanese era sul punto di esplodere, la drammatica situazione economica contribuì ad incendiare l'instabilità politica che rapidamente sfociò in proteste violente e in una incontrollata fuga di massa che vide circa 28.000 cittadini albanesi imbarcarsi in pochi giorni con mezzi di fortuna verso l'Italia. La reazione da parte del governo Andreotti all'emergenza fu duplice: da un lato l'Italia tentò di predisporre al meglio un sistema di accoglienza per i profughi, dall'altro di prendere iniziative politiche che portassero alla stabilizzazione dell'Albania. Le pressioni

---

Queste ragioni portarono la visita più volte sull'orlo del fallimento, e anche dopo l'esito positivo del viaggio costituiranno motivi di grande critica al governo iraniano da parte degli oppositori interni più intransigenti.

<sup>91</sup> Su tutti i temi principali di questa stagione di politica estera risulta interessante il libro-intervista: Dini L., *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure*, Milano, Guerini e associati, 2001.

<sup>92</sup> Dogo M., *Albania*, Roma, Supplemento de L'Unità, 1991.

<sup>93</sup> Romano S., *Guida alla politica estera italiana*, Milano, BUR, 2004, p.248.

<sup>94</sup> Soprattutto nei confronti della Quadrangolare e dell'Iniziativa Adriatica. Vedi *Infra*.

italiane favorirono già nel marzo 1991 l'organizzazione della prima consultazione elettorale libera, che vide prevalere Fatos Nano sull'ex comunista Sali Berisha. Nonostante il cambio di governo, la situazione politica albanese rimase fuori controllo e il flusso di emigranti non si interruppe. Il fallimento del governo Nano portò ad una nuova fase di violenta instabilità nell'estate, che coinvolse l'Italia raggiungendo il picco con l'arrivo della nave Vlora nel porto di Bari l'8 agosto 1991<sup>95</sup>. Il disinteresse degli altri Paesi europei lasciava peraltro di fatto l'Italia sola in prima linea di fronte alla crisi albanese. Le soluzioni adottate dal governo basate sul rimpatrio dei profughi, l'aiuto economico e umanitario all'Albania ed il pattugliamento del Mare Adriatico, anche se prive di una strategia di lungo periodo, furono utili a gestire la crisi albanese. Il governo Andreotti seppe infatti promuovere un impegno italiano rilevante, che nel 1992 raggiunse la quota di 387 miliardi di Lire in aiuti, 100.000 tonnellate di aiuti alimentari distribuiti all'interno dell'Operazione Pellicano, 700 militari italiani impiegati nel pattugliamento dell'Adriatico e dei porti di Valona e Durazzo<sup>96</sup>. Malgrado l'impegno italiano ed il successo elettorale di Sali Berisha, l'Albania appariva ancora lontana da una stabilizzazione, come rilevato nei mesi successivi dalla stessa Farnesina<sup>97</sup>.

Nel 1992 le elezioni videro trionfare il Partito democratico di Sali Berisha che, ottenendo il 65,6% dei voti poté sostituire Alia alla Presidenza della Repubblica<sup>98</sup>.

Il Partito Democratico albanese restò al potere ininterrottamente dal 1992 al 1997, accentuando la propria natura personalistica, che riconosceva in Berisha il leader incontrastato del movimento. Le promesse di democrazia e libertà offerte da Berisha all'elettorato albanese ebbero fino al 1994 reali conseguenze: il governo tentò infatti di liberalizzare il Paese e di sviluppare una economia di mercato funzionante, avvalendosi anche del sostegno del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale. Gli scarsi risultati ottenuti e la crescente instabilità politica convinsero nel 1994 Berisha a promuovere un referendum costituzionale che avrebbe ampliato i poteri del Presidente, ma tale scelta si rivelò perdente. Negli anni successivi quindi Berisha si dedicò alla costruzione di uno Stato repressivo e autoritario,

---

<sup>95</sup> In 48 ore giunsero in Italia circa 18.000 profughi albanesi. La decisione del governo di raccogliere le migliaia di disperati all'interno dello stadio di Bari non permise di tenere sotto controllo una situazione caotica. La risposta del sistema di accoglienza italiano, che in un primo momento era sembrato efficace, mostrò molti limiti e l'azione del governo venne fortemente criticata dalle opposizioni.

<sup>96</sup> Casa G., "L'Italia e l'Albania". In IAI, *L'Italia nella politica internazionale*. Anno XXI, 1994, p.129.

<sup>97</sup> Varsori A., *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*. Bologna. Il Mulino, 2013, pp.159-187.

<sup>98</sup> Biagini A., *Storia dell'Albania contemporanea*, Milano, Bompiani, 2007. P.148.

sottomettendo la magistratura, arrestando molti oppositori politici (fra cui Fatos Nano) e falsando le elezioni politiche della primavera 1996<sup>99</sup>.

Come già avvenuto nel 1991, quando nel 1997 il precario equilibrio albanese crollò nuovamente fu l'Italia ad assumersi le maggiori responsabilità dirette e di guida nei confronti della comunità internazionale. L'obiettivo della stabilizzazione dell'Albania tornava prepotentemente nell'agenda della politica estera italiana a causa di un nuovo collasso delle istituzioni albanesi e di nuove ondate di profughi<sup>100</sup>.

Sali Berisha, sconfitto nelle elezioni del 1996, si pose alla guida delle violente proteste di piazza contro le istituzioni che divamparono all'inizio del 1997 a Valona e in altre località dell'Albania meridionale<sup>101</sup>, in seguito ai fallimenti a catena delle società finanziarie "piramidali". Tali società finanziarie nei mesi precedenti avevano raccolto una notevole parte delle risorse economiche albanesi con la promessa di facili e veloci guadagni, truffando soprattutto i piccoli risparmiatori albanesi. Il successo delle società piramidali era stato favorito anche dall'appoggio concesso loro, sia in termini di sostegno che di visibilità, dal governo albanese, molto probabilmente in cambio di finanziamenti e tangenti. Una volta esplosa la bolla finanziaria, le perdite stimate arrivarono rapidamente ad aggirarsi intorno al miliardo e mezzo di Dollari, circa un terzo del Pil albanese, ed a coinvolgere circa il 70% delle famiglie. Le proteste, fomentate e guidate dal Partito Democratico di Berisha, sfociarono in una vera e propria guerra civile che spaccò il Paese. Alle bande armate legate a Berisha, presenti nel nord del Paese, si contrapponevano altre bande armate più eterogenee ma tendenzialmente legate al Partito socialista. Tali improvvisate organizzazioni militari non ebbero difficoltà ad impossessarsi di molte armi, spesso sequestrate nelle armerie delle forze armate regolari incapaci di tenere sotto controllo la situazione, e ad accogliere tra le loro fila delinquenti e criminali di ogni tipo. Nonostante tale distribuzione di forze, nessuno dei contendenti si fece portavoce di una divisione dell'Albania, anzi entrambi si richiamavano ad ideali nazionalisti e di unità albanese<sup>102</sup>.

Le violenze in Albania causarono una nuova massiccia ondata migratoria che vide nella primavera 1997 arrivare in Italia circa 12.000 profughi; il governo Prodi fu costretto già nel marzo a dichiarare lo stato di emergenza nazionale. Le pressioni delle opposizioni che, sfruttando le numerose infiltrazioni criminali tra i profughi, chiedevano di bloccare gli arrivi,

---

<sup>99</sup> Morozzo della Rocca R., *Albania. Le radici della crisi*, Milano, Guerini e Associati, 2001, pp.55-62.

<sup>100</sup> Mammarella G.- Cacace P., *La politica estera dell'Italia. Dallo Stato unitario ai giorni nostri*, Bari, Laterza, 2008, p.265.

<sup>101</sup> Argirocastro, Delvina, Tepelene e Saranda.

<sup>102</sup> Morozzo della Rocca R., *Albania. Le radici della crisi*, Milano, Guerini e Associati, 2001, pp.14-24.

trovarono un appoggio nelle regioni adriatiche del meridione che si trovavano in prima linea e impreparate a gestire una tale emergenza<sup>103</sup>. La risposta elaborata da Prodi con la collaborazione dei Ministri degli Esteri Dini e della Difesa Andreatta<sup>104</sup> fu fondata questa volta su un progetto di ampio respiro. L'Italia da un lato avrebbe dovuto promuovere la riconciliazione nazionale all'interno dell'Albania e la ricostruzione del Paese, dall'altro farsi portavoce presso la comunità internazionale dell'urgenza di intervenire, anche solo attraverso un impegno umanitario.

L'ambasciata italiana a Tirana, retta dall'ambasciatore Paolo Foresti, divenne il teatro principale degli incontri tra la fazione di Berisha e quella di Nano. L'Italia si fece garante nel marzo 1997 di un accordo secondo cui si sarebbe formato un governo di riconciliazione nazionale che avrebbe guidato il Paese fino al giungo successivo, quando si sarebbero tenute nuove elezioni. Allo stesso tempo l'Italia si impegnò non solo presso l'UE, ma anche presso la NATO e le Nazioni Unite, a formare una coalizione internazionale disposta ad intervenire in Albania. Gli sforzi italiani vennero premiati con la Risoluzione 1101<sup>105</sup> del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 28 marzo 1997, con la quale si istituiva una Forza Multilaterale di Pace (FMP) guidata dall'Italia. All'impegno della FMP nella stabilizzazione del Paese si sarebbero affiancati gli sforzi dell'Unione Europea per l'assistenza economica e umanitaria e quelli dell'Osce per la ricostruzione istituzionale del Paese<sup>106</sup>.

La missione, nominata Operazione Alba<sup>107</sup>, venne messa a rischio da due incidenti: uno internazionale e uno interno. La nave militare italiana "Sibilla" speronò, affondandola, una nave che trasportava 400 profughi albanesi, provocando la morte di 84 persone<sup>108</sup>. Per ripristinare la fiducia di Tirana fu necessario tutta l'impegno di Prodi che si precipitò immediatamente in Albania. A livello interno invece il successo della missione era minacciato dalla decisione di Rifondazione Comunista, i cui voti erano decisivi alla Camera, di votare contro il dispiegamento dell'Operazione Alba poiché considerata un'azione imperialista italiana nei confronti di un ex Stato satellite. Il 9 aprile 1997 tuttavia la Camera dei Deputati approvò la missione, nonostante l'opposizione di Bertinotti, grazie al sostegno delle opposizioni della destra e del centro (ma non della Lega Nord)<sup>109</sup>.

---

<sup>103</sup> Gli arrivi dei profughi inoltre causarono soprattutto alle regioni adriatiche forti perdite dovute all'impossibilità di svolgere le consuete attività turistiche.

<sup>104</sup> Andreatta B., "L'Italia e l'Europa centrale e sud-orientale". In *Affari Esteri*, N.117, 1998, pp.5-13.

<sup>105</sup> Risoluzione 1101 del 31 marzo 1997. S/RES/1101(1997).

<sup>106</sup> Molinari M., *L'interesse nazionale. Dieci storie dell'Italia nel mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp.18-19.

<sup>107</sup> Raspadori F., "L'Italia e la crisi dell'Albania". In *Affari Esteri*, N.119, 1998, pp.616-623.

<sup>108</sup> Dell'Erba N., *Storia dell'Albania*. Roma, Newton, 1997, p.82.

<sup>109</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 9 aprile 1997.

Con il via libero del Parlamento, l'Italia si pose alla guida di una larga coalizione<sup>110</sup>, che assicurò una progressiva stabilizzazione del Paese e un costante afflusso di aiuti umanitari di ogni genere. Il successo della missione assicurò all'Italia riconoscimenti di ritrovata capacità di azione internazionale anche da Washington, nella prima operazione multinazionale senza gli Stati Uniti<sup>111</sup>. L'Italia profitò del ruolo di Stato guida della missione che ebbe luogo dal 15 aprile all'8 agosto 1997, per concludere con l'Albania una serie di accordi bilaterali<sup>112</sup> che sancirono, nonostante alcuni scandali<sup>113</sup>, l'importanza della presenza italiana<sup>114</sup>.

La data cruciale per il futuro dell'Albania, quella delle elezioni, fu fissata per il 29 giugno 1997. Pochi giorni prima nella sede romana della Comunità di Sant'Egidio, i contendenti sottoscrissero sotto la supervisione di diplomatici italiani una dichiarazione in cui si impegnavano a rispettare l'esito elettorale. In effetti Berisha riconobbe il verdetto delle urne che vide prevalere il socialista Fatos Nano. Il 30 luglio, come prima visita all'estero, Nano decise di recarsi a Roma alla guida di una nutrita delegazione che venne accolta con grande risalto mediatico da Prodi, Dini e Andreatta. Il giorno successivo si aprì a Roma la Conferenza Internazionale sull'Albania che avrebbe dovuto, secondo le speranze italiane, segnare la definitiva normalizzazione del Paese delle aquile, ed il suo ingresso a pieno titolo nella comunità internazionale.

Nonostante ciò, nei mesi successivi la situazione politica interna albanese tornò ad agitarsi a causa di un tentativo di colpo di stato di Berisha che, seppur senza riuscire a riconquistare per sé la Presidenza, fu sufficiente per rovesciare il governo socialista di Nano ed a favorire l'esplosione di nuovi scontri nel Paese. L'Italia, che inizialmente aveva saldamente sostenuto Nano, dopo una serie di recriminazioni e disaccordi con il suo governo sulla gestione dei profughi (Nano si opponeva al rimpatrio) non si oppose al passaggio di consegne da Nano a Pandeli Majko<sup>115</sup>. Nella faticosa ricerca di una stabilità e di una normalizzazione dell'Albania, l'Italia giocò un ruolo decisivo che le valse l'apprezzamento di molti partner e organizzazioni

---

<sup>110</sup> Ne facevano parte, oltre all'Italia, la Francia, la Grecia, la Turchia, la Spagna, l'Austria, la Romania, l'Ungheria, la Danimarca e la Slovenia. Il comandante dell'intera missione era il Generale italiano Luciano Forlani.

<sup>111</sup> Dini L., *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure*, Milano, Guerini e associati, 2001, p.52.

<sup>112</sup> Gli accordi sottoscritti dall'Italia riguardavano il sistema giudiziario albanese, il controllo delle coste, l'addestramento delle forze militari e di polizia albanesi, la protezione degli investimenti e una serie di aiuti economici.

<sup>113</sup> L'ambasciatore Foresti si dimise dopo la pubblicazione di alcune intercettazioni in cui criticava il ruolo dell'Osce. Il suo sostituto, Manfredo Incisa di Camerana, si dimise invece poco dopo a causa di una intervista sull'Albania e venne sostituito da Marcello Spatafora. Inoltre il Sottosegretario agli Affari Esteri Piero Fassino durante una riunione del vertice dei DS ammise di augurarsi la caduta di Berisha, scatenando la reazione albanese.

<sup>114</sup> Molinari M., *L'interesse nazionale. Dieci storie dell'Italia nel mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp.20-21.

<sup>115</sup> *Ibidem* Pp.24-25.

internazionali. Il recupero di credibilità della politica estera italiana passò quindi anche attraverso l'impegno in Albania, il maggiore sforzo in termini di risorse economiche, militari e politiche che l'Italia avesse compiuto dalla fine della Guerra Fredda.

Nonostante le difficoltà interne, l'Albania non rinunciò mai alla propria ambizione di ricondurre tutte le terre abitate dagli albanesi all'interno dello stesso Stato, progetto che in termini nazionalistici avrebbe significato la realizzazione della "Grande Albania". La storia aveva infatti portato un notevole numero di albanesi a vivere fuori dai confini nazionali<sup>116</sup>, concentrandosi nella regione jugoslava del Kosovo, in Montenegro, in Grecia e in Macedonia. Secondo Tirana, vivevano fuori dai confini dell'Albania circa 3 milioni di albanesi, cioè una popolazione pari a quella presente all'interno dei confini. Il tema della "indipendenza incompiuta" e quello della "Grande Albania" erano costantemente utilizzati per cementare lo spirito nazionalista, e per fomentare sentimenti di rivalità con molti dei Paesi vicini. Di conseguenza nei confronti della dissoluzione della Jugoslavia federale l'Albania tenne fin da subito un atteggiamento cieco e moralista: i responsabili della tragedia erano esclusivamente i Serbi ed era stata unicamente Belgrado a scatenare le guerre. Nelle guerre jugoslave quindi l'Albania trovò un nuovo motivo di scontro con la Serbia, con cui il rapporto era storicamente difficile a causa di una serie di recriminazioni territoriali e politiche, mentre Belgrado rispondeva all'odio albanese con la consueta miscela di arroganza e disprezzo<sup>117</sup>.

Le confuse vicende albanesi tornarono quindi ad occupare un ruolo centrale nell'agenda della politica estera italiana nel 1998, quando per ragioni interne e internazionali si intrecciarono con la fase conclusiva della dissoluzione della Jugoslavia, il cui scenario principale divenne il Kosovo. In virtù degli impegni assunti nel 1997 però, in quella occasione l'Italia potrà, almeno nelle fasi iniziali della crisi, esercitare un peso rilevante nelle scelte politiche di Tirana<sup>118</sup>.

### *Le origini della questione kosovara*

Nella Federazione Socialista di Jugoslavia il Kosovo<sup>119</sup> era una provincia della Serbia, ma godeva di forti prerogative autonomiste del tutto paragonabili a quelle delle altre Repubbliche della federazione. Il Kosovo si estende per circa 10887 Km<sup>2</sup>, è altamente popolato (vi

---

<sup>116</sup> Le ragioni della diaspora albanese sono molteplici, già durante il dominio ottomano molti albanesi vennero utilizzati nelle altre regioni dei Balcani perché, essendo musulmani, erano considerati affidabile nel ricoprire ruoli militari e di polizia per conto di Costantinopoli.

<sup>117</sup> Morozzo della Rocca R., *Albania. Le radici della crisi*, Milano, Guerini e Associati, 2001, pp.77-85.

<sup>118</sup> Per una analisi completa della situazione albanese in quegli anni: De Guttry A.-Pagani F., *La crisi albanese del 1997. L'azione dell'Italia e delle organizzazioni internazionali: verso un nuovo modello di gestione delle crisi?* Milano, Franco Angeli, 1999.

<sup>119</sup> Kosovo-Metohija (Kosmet) nella denominazione ufficiale serba, Kosova in albanese.

risiedono circa 2 milioni di abitanti) e la capitale è Pristina (250.000 abitanti). La particolarità demografica di questa regione consiste nella peculiare composizione etnica in quanto circa il 90% della popolazione è di etnia albanese, mentre la componente serba è in netta minoranza. La composizione demografica del Kosovo è il risultato di un lungo processo di alta natalità nell'etnia albanese e di un continuo flusso di migrazioni da parte serba. Mentre alla fine della seconda guerra mondiale il rapporto tra le due componenti etniche era più o meno equilibrato, l'effetto combinato di questi due fattori lo hanno radicalmente mutato nel corso degli anni. Nel 1961 gli albanesi rappresentavano il 67,1% della popolazione, nel 1971 il 74%, e nel 1981 il 77,5%. All'inizio degli anni '90 il numero stimato<sup>120</sup> degli albanesi in Kosovo si aggirava intorno al 90% della popolazione totale, a fronte di un 6,6% di presenza serba. La comunità serba è inoltre fortemente concentrata nell'area nord della regione, l'area che contiene la maggior parte del patrimonio artistico e religioso serbo e la maggioranza delle risorse naturali disponibili. Lo straordinario incremento demografico albanese registrato fino agli anni '90 (circa il 167% tra il 1948 ed il 1991) risulta il più elevato dell'intera Jugoslavia, ed ha sconvolto gli equilibri etnici kosovari. Insieme all'alto tasso di natalità albanese va considerata la tendenza serba ad emigrare dal Kosovo: questa regione infatti, benché sia piuttosto ricca di risorse naturali<sup>121</sup>, era la più povera e sottosviluppata della Jugoslavia. Sfavorito da una conformazione geografica montuosa che aggravava la cronica mancanza di collegamenti, il Kosovo praticamente non possiede né industrie né servizi, ed è fortemente dipendente dalle importazioni<sup>122</sup>. Da un punto di vista religioso mentre i serbi del Kosovo sono cristiani ortodossi, gli albanesi sono per il 96% musulmani e per il 4% cattolici. In entrambi i casi tuttavia la religione costituisce più un fattore culturale e politico dell'identità nazionale che un motivo di scontro di per sé<sup>123</sup>.

Durante tutto il periodo comunista la questione del Kosovo venne considerata come una questione strettamente economica. Le autorità federali tentarono quindi di risolvere i problemi della regione attraverso un prolungato sforzo di natura economica, teso ad equilibrare gli standard di vita e reddito kosovari a quelli del resto della federazione. La regione assorbiva infatti circa il 30% dei fondi per lo sviluppo dell'intera Federazione Jugoslava. Tali investimenti, che avrebbero dovuto finanziare principalmente infrastrutture e istruzione, non

---

<sup>120</sup> Non esistono dati precisi in quanto la popolazione albanese boicottò il censimento del 1991.

<sup>121</sup> Principalmente bauxite, cadmio lignite, manganese, piombo, argento, cromo e zinco costituivano una quota rilevante delle risorse totali della Jugoslavia.

<sup>122</sup> Bozzo L. - Simon-Belli C., *La "Questione Illirica". La politica estera italiana in un'area di instabilità: scenari di crisi e metodi di risoluzione*, Milano, FrancoAngeli, 1997, p.78.

<sup>123</sup> Morozzo della Rocca R., *Kosovo. La guerra in Europa: origini e realtà di un conflitto etnico*, Milano, Guerini e associati, 1999, p.19.

riuscirono però a far uscire il Kosovo da uno stato di arretratezza economica, né a migliorarne il tasso di alfabetizzazione, che rimase il più basso della Jugoslavia<sup>124</sup>.

Le motivazioni che facevano del Kosovo una regione vitale per la Serbia sono da ricercarsi nelle radici storiche, religiose e culturali prima ancora che in quelle economiche o strategiche. I serbi considerano il Kosovo come il cuore della propria cultura, della propria nazione e della propria religione, e ne fanno il luogo del mito fondante della propria esistenza e della propria identità nazionale. Oltre ad ospitare la sede del Patriarcato serbo-ortodosso<sup>125</sup>, il Kosovo è stato il cuore politico storico della civiltà serba a partire dal il regno di Stefan Nemanja (1166-1196), il primo a riunire tutti gli slavi, come durante l'impero serbo di Stefan Dušan che a metà del 1300 realizzò il progetto di "Grande Serbia"<sup>126</sup> che costituisce il modello di ogni ideale pan-serbo<sup>127</sup>. Il Kosovo fu inoltre teatro della battaglia di Kosovo Polje<sup>128</sup> del 28 giugno 1389, giorno di San Vito, in cui i serbi si sacrificarono eroicamente nel tentativo di resistere alla conquista ottomana, vero mito fondante della nazione serba e origine di innumerevoli leggende e opere epiche tese a celebrare l'eroismo ed il coraggio del popolo serbo<sup>129</sup>.

Alle rivendicazioni ed alle pretese serbe se ne contrappongono altrettante avanzate dal lato albanese. Le opposte tesi sono state supportate con uguale attenzione, contribuendo ad un lungo confronto etnico e demografico sul Kosovo, che ha prodotto una vasta letteratura. Il tema del Kosovo ha infatti appassionato negli anni innumerevoli storici, demografi, geografi, archeologi, linguisti ed etnografi. In conclusione riguardo al Kosovo, praticamente sotto ogni punto di vista, esistono sempre due verità contrapposte<sup>130</sup>.

Prima parte dell'impero ottomano, poi del Regno di Serbia, il Kosovo entrò a far parte durante la Seconda Guerra Mondiale della "Grande Albania" fascista, per poi ritornare nell'orbita di Belgrado dopo la sconfitta delle forze dell'Asse. Durante il dominio comunista, al Kosovo non venne mai riconosciuto l'agognato *status* di Repubblica, ma con la Costituzione del 1974 esso

---

<sup>124</sup> Aruffo A., *L'inferno dei Balcani. Da fine Ottocento alla guerra del Kosovo*, Roma, Datanews, 1999, p.72.

<sup>125</sup> Secondo i serbi precisamente sono presenti in Kosovo 14 monasteri e chiese ortodosse storiche e le rovine di altri 23 monasteri e di altre 140 chiese.

<sup>126</sup> L'Impero Serbo arrivò nel 1355 ad occupare la pressoché totale area dei Balcani occidentali, compresa gran parte della Grecia e della Bulgaria e la totalità dell'Albania.

<sup>127</sup> Aruffo A., *L'inferno dei Balcani. Da fine Ottocento alla guerra del Kosovo*, Roma, Datanews, 1999, p.95.

<sup>128</sup> La battaglia di Kosovo Polje (o della Piana dei merli) consiste nello scontro il 15 giugno 1389 nei dintorni di Pristina tra l'esercito serbo-cristiano di Lazar Hrebeljanovic e quello ottomano-musulmano guidato dal sultano Murad I. Secondo la leggenda, l'esercito serbo costituiva l'ultimo ostacolo per l'ingresso dei turchi in Europa e, nonostante la proibitiva inferiorità numerica, i serbi affrontarono il nemico con grande onore opponendo una estrema resistenza fino al sacrificio estremo di tutto l'esercito.

<sup>129</sup> Per la storia del Kosovo: Malcolm N., *Kosovo. A short history*. New York, New York University Press, 1998.

<sup>130</sup> Morozzo della Rocca R., *Kosovo. La guerra in Europa: origini e realtà di un conflitto etnico*, Milano, Guerini e associati, 1999, pp.10-12.

ottenne poteri molto simili a quelli delle altre Repubbliche, configurandosi così di fatto come un nuovo Stato della federazione non ufficialmente riconosciuto. Il Kosovo godeva infatti dello stesso diritto di veto di cui godevano le altre Repubbliche negli organi politici, autonomia amministrativa, giurisdizionale ed economica; inoltre la lingua albanese era riconosciuta nei campi dell'istruzione, della televisione e della radio. Dopo la morte di Tito in Kosovo presero vita i primi movimenti di protesta tesi a fare pressioni sul governo federale affinché riconoscesse definitivamente il Kosovo come settima Repubblica<sup>131</sup>.

All'inizio della propria ascesa Milošević fece della questione del Kosovo la bandiera ed il simbolo del proprio progetto nazionalista<sup>132</sup>. Secondo i serbi dal 1987 gli albanesi mettevano in atto una silenziosa pulizia etnica, un genocidio demografico. I mezzi di comunicazione rafforzarono l'idea di vittimismo già presente nei serbi, presso i quali gli albanesi erano già vittima di storici pregiudizi, anche sostenendo la tesi dell'attacco premeditato da parte albanese riferendosi in particolare a presunti casi di violenza sessuale sulle donne serbe. Contrariamente alle speranze albanesi, nella Costituzione approvata dal Parlamento serbo nel 1989 venne revocata l'autonomia del Kosovo. A seguito di ciò, il Parlamento di Belgrado emanò una serie di leggi tese a "serbizzare" il Kosovo sia favorendo gli insediamenti serbi, sia mettendo in fuga gli albanesi attraverso azioni anche violente come ispezioni, torture e uccisioni organizzate dalle forze di polizia serbe<sup>133</sup>. Lo stesso Parlamento kosovaro, sotto una forte pressione della polizia segreta serba, approvò l'abolizione dell'autonomia in un Parlamento circondato dalla polizia, scatenando le proteste albanesi<sup>134</sup>. Il giugno successivo il regime serbo celebrò il secentesimo anniversario della battaglia di Kosovo Polje radunando una folla sterminata e dando grande rilevanza mediatica all'evento: si trattò di una manifestazione simbolica tesa a rafforzare il nazionalismo e a mobilitare i serbi per la "riconquista della statualità"<sup>135</sup>.

Le origini della crisi kosovara hanno quindi ragioni lontane, di cui la comunità internazionale non era certo ignara. Nel 1990 negli osservatori occidentali era diffusa la convinzione che la crisi jugoslava sarebbe esplosa inizialmente in Kosovo, dove si sarebbe realizzata una violenta contrapposizione fra i serbi e gli albanesi<sup>136</sup>.

La disintegrazione della Jugoslavia federale esacerbò la rivalità tra i serbi e gli albanesi in

---

<sup>131</sup> Bozzo L. - Simon-Belli C., *La "Questione Illirica". La politica estera italiana in un'area di instabilità: scenari di crisi e metodi di risoluzione*, Milano, FrancoAngeli, 1997, p.90.

<sup>132</sup> Vedi *Infra*.

<sup>133</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.555.

<sup>134</sup> Malcolm N., *Kosovo. A short history*, New York, New York University Press, 1998, p.334.

<sup>135</sup> Scotto G. - Arielli E., *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Roma, Editori Riuniti, 1999, p.41.

<sup>136</sup> Ventura M., *Come nasce una guerra?* In Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2005, p.286.

Kosovo. I serbi, sconfitti in Croazia ed in Bosnia, intendevano difendere quella che consideravano una regione vitale, mentre gli albanesi venivano incoraggiati dai precedenti che avevano potuto contare sull'appoggio internazionale.

Nella primavera e nell'estate del 1989 il Kosovo fu travolto da ondate di manifestazioni e proteste che causarono presto decine di morti. La reazione di Belgrado fu duramente repressiva. Dal movimento di protesta nato in Kosovo nel 1989 in reazione alle politiche di Belgrado emersero diverse organizzazioni politiche albanesi, anche legate a personaggi che prima erano stati parte delle Lega dei Comunisti, tra le quali emerse la Lega Democratica del Kosovo (LDK) guidata da Ibrahim Rugova<sup>137</sup>. In breve tempo l'LDK di Rugova riuscì a diventare, anche grazie ad una capillare organizzazione, il partito nazionale degli albanesi del Kosovo. L'LDK inizialmente mirava al ritorno ad uno Stato autonomo, ma successivamente accentuò il proprio carattere nazionale facendosi portatore degli ideali indipendentisti<sup>138</sup>.

Dopo le violente repressioni dell'inizio del 1990 l'LDK si pose alla guida di una coalizione chiamata Alternativa Democratica e decise di adottare una strategia non violenta, diminuendo gli scontri e favorendo proteste simboliche come fiaccolate o pacifiche violazioni del coprifuoco. Il 2 luglio 1990 il Parlamento albanese, riunitosi per strada a causa della chiusura dell'edificio da parte della polizia<sup>139</sup>, proclamò l'indipendenza dalla Serbia della Repubblica del Kosovo, seppur sempre all'interno della federazione jugoslava. La dichiarazione non venne riconosciuta da nessuno Stato ad eccezione dell'Albania, anche perché costituiva una palese violazione degli accordi sull'inviolabilità delle frontiere in Europa sottoscritti a Helsinki<sup>140</sup>.

La dichiarazione del Parlamento di Tirana offrì però alla Serbia un pretesto per dare un ulteriore giro di vite all'autonomia kosovara. Belgrado infatti sciolse l'assemblea del Kosovo, ne fece una amministrazione speciale serba e, con la costituzione del 1990, revocò completamente qualsiasi autonomia residua. I parlamentari kosovari, non riconoscendo l'autorità serba, costituirono in segreto un nuovo parlamento a Kacanik<sup>141</sup>, dove approvarono

---

<sup>137</sup> Ibrahim Rugova, nato da una famiglia importante dei dintorni di Pec, dopo gli studi a Parigi diviene poeta, critico letterario e storico della letteratura. Membro di spicco degli intellettuali kosovari, venne ripetutamente eletto alla guida degli albanesi del Kosovo grazie al suo carisma ed al suo prestigio. Personaggio estremamente pacato e dai modi gentili, fu il principale portavoce della strategia "ghandiana" della non violenza nei Balcani.

<sup>138</sup> Nel 1990 la Federazione Jugoslava era ormai praticamente inesistente, gli albanesi kosovari inoltre univano all'antropologica sfiducia per le istituzioni statali la delusione per il fallimento delle politiche redistributive di Belgrado.

<sup>139</sup> Ventura M., *Come nasce una guerra?* In Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2005, p.302.

<sup>140</sup> Aruffo A., *L'inferno dei Balcani. Da fine Ottocento alla guerra del Kosovo*, Roma, Datanews, 1999, p.95.

<sup>141</sup> Bozzo L. - Simon-Belli C., *La "Questione Illirica". La politica estera italiana in un'area di instabilità: scenari di crisi e metodi di risoluzione*, Milano, FrancoAngeli, 1997, p.92.

la nuova Costituzione della Repubblica del Kosovo. Fu lo stesso parlamento “clandestino” che l'anno successivo approvò una dichiarazione di totale indipendenza e sovranità sulla regione. Dal 1990 la situazione era divenuta di fatto irreversibile: a Belgrado il Partito di Milošević intendeva assicurare la totale sovranità serba sulla provincia senza mediazioni, gli albanesi e la LDK volevano al contrario ottenere l'indipendenza totale<sup>142</sup>.

Dal 1990 al 1995 la Serbia consolidò il proprio controllo militare e politico sul Kosovo mediante lo scioglimento delle istituzioni regionali e il controllo diretto su tutte le forze armate; nella regione inoltre si moltiplicarono i casi di violenze e repressioni ai danni dei cittadini albanesi. Venne praticata una politica di segregazione razziale attraverso i licenziamenti (solo nella Pubblica Amministrazione circa 140.000 persone) e la discriminazione economica. L'opera di “serbizzazione” prevedeva una silenziosa pulizia etnica a danno degli albanesi ed il trasferimento dei profughi serbi della Krajina. La strategia serba prevedeva inoltre di trasferire, a prezzo di alti stipendi, personale pubblico serbo in Kosovo; tale scelta permise a Belgrado di impossessarsi rapidamente i punti nevralgici della pubblica amministrazione che erano stati prima occupati da albanesi. Era diffusa a Belgrado la convinzione che l'operazione avrebbe avuto successo anche in virtù della superiorità culturale ed amministrativa serba. Nei primi anni del decennio in effetti tale strategia, che finiva per costringere gli albanesi a decidere se accettare l'assimilazione o lasciare il Paese, sembrò avere successo<sup>143</sup>.

La normalizzazione serba del Kosovo tuttavia era minata alle fondamenta dal trend demografico albanese, che esclusi da ogni tipo di confronto politico con Belgrado e ostracizzati all'interno della Jugoslavia si chiusero in un totale separatismo politico e sociale<sup>144</sup>. Il movimento nazionale albanese negava la legittimità dei provvedimenti di Belgrado e perseguiva una strategia non violenta che si basava sulla costruzione di istituzioni politiche, economiche ed assistenziali parallele. Il principale sostenitore di questa strategia fu Rugova, il quale tentò di affiancare alla costruzione di uno Stato albanese parallelo in Kosovo il coinvolgimento della comunità internazionale. Quest'ultima però, pur guardando con una certa simpatia al movimento guidato dal “Gandhi dei Balcani”, considerava ancora inaccettabile l'obiettivo finale dell'indipendenza da Belgrado<sup>145</sup>. Rugova, essendo l'unico candidato, trionfò con il 99% dei voti alle elezioni tenute dalla comunità albanese kosovara,

---

<sup>142</sup> Scotto G. - Arielli E., *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Roma, Editori Riuniti, 1999, p.47.

<sup>143</sup> Morozzo della Rocca R., *Kosovo. La guerra in Europa: origini e realtà di un conflitto etnico*, Milano, Guerini e associati, 1999, p.56.

<sup>144</sup> Dogo M., *Kosovo. Albanesi e Serbi: le radici del conflitto*, Cosenza, Marco editore, 1992, p.347.

<sup>145</sup> Malcolm N., *Kosovo. A short history*, New York, New York University Press, 1998, p.348.

mentre il suo partito LDK ottenne il 76,44% dei consensi<sup>146</sup>. Progressivamente venne istituito un vero Stato albanese parallelo, finanziato dalle tasse degli albanesi kosovari migrati all'estero<sup>147</sup> attraverso la creazione di apposite “banche ombra” e spesso dai guadagni ricavati da attività illecite come il contrabbando con l'Albania o il traffico di stupefacenti. A questo gli albanesi del Kosovo affiancarono il boicottaggio dello Stato serbo, accentuando così la separazione dettata dalle rivalità etniche. In breve tempo venne a crearsi di fatto quello che da molti è stato definito come un regime di reciproco *apartheid*<sup>148</sup>.

Gli albanesi di Rugova, intenzionati a non legittimare in alcun modo il governo di Belgrado, rifiutarono anche le richieste di sostegno avanzate da Milan Panić che nel 1992 tentava di sconfiggere alle elezioni Milošević. In una crudele concomitanza di eventi, alle medesime elezioni ottenne un seggio nel parlamento kosovaro la tigre Željko Ražnatović “Arkan”<sup>149</sup>.

La creazione di questa complessa situazione era tra l'altro vista con favore sia dalla Chiesa Ortodossa, sia dalle autorità musulmane<sup>150</sup>. Gli albanesi tuttavia sostenevano che le istituzioni albanesi in Kosovo non fossero state create in quel momento, ma che si trattasse semplicemente di quelle ufficiali che erano state attive durante il periodo di autonomia precedente, che continuavano la propria azione<sup>151</sup>. Questo sistema fu, nonostante le frequenti azioni repressive, accettato anche dai serbi che avevano riguadagnato il controllo del Kosovo e che quindi si accontentavano di controllare la situazione di reciproco odio e separazione<sup>152</sup>.

La strategia di Rugova permise di evitare lo scontro violento, ma consentì alla Serbia di effettuare una continua repressione<sup>153</sup>. La leadership kosovara si rifiutò infatti di aprire qualsiasi negoziato con i serbi senza che vi fosse una mediazione internazionale.

### *I Balcani dalla pace di Dayton alla nuova guerra*

Impegnata a contenere e risolvere, tra molte contraddizioni, la guerra in Croazia prima e quella in Bosnia-Erzegovina poi, la comunità internazionale non si interessò alla crescente instabilità del Kosovo. Nonostante la questione kosovara stesse covando sotto la cenere

---

<sup>146</sup> Ventura M., *Come nasce una guerra?* In Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2005, p.305.

<sup>147</sup> Presenti soprattutto in Germania, Svizzera e nei Paesi scandinavi.

<sup>148</sup> Per approfondire le origini e le strutture dell'amministrazione parallela in Kosovo alcuni spunti interessanti in: Maliqi S., *Kosovo. Alle radici del conflitto*, Nardò, Besa, 1999.

<sup>149</sup> Ventura M., *Come nasce una guerra?* In Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2005, p.306.

<sup>150</sup> Aruffo A., *L'inferno dei Balcani. Da fine Ottocento alla guerra del Kosovo*, Roma, Datanews, 1999, p.95.

<sup>151</sup> Konomi A., “Kosovo. L'Italia in guerra”. In *Limes*, Aprile 1999.

<sup>152</sup> Morozzo della Rocca R., *Kosovo. La guerra in Europa: origini e realtà di un conflitto etnico*, Milano, Guerini e associati, 1999, p.63.

<sup>153</sup> Caracciolo L., “Il Kosovo e gli altri Balcani”. In *Affari Esteri*, N.121, 1999, p.105.

almeno dal 1989, la comunità internazionale continuò a ritenerla per tutta la prima metà degli anni '90 una questione essenzialmente interna alla nuova Jugoslavia di Milošević. Dopo anni di guerre, massacri e fallimenti diplomatici, si sperò che la pace di Dayton potesse definitivamente portare alla stabilizzazione dell'area della ex-Jugoslavia e permettesse di normalizzare la posizione internazionale degli Stati nati dalla dissoluzione della Jugoslavia federale. Negli Accordi di Dayton infatti alla questione kosovara venne dedicata una importanza marginale, auspicando un generico impegno di tutte le parti interessate per risolvere i problemi con la componente albanese. Le decisioni prese a Dayton ebbero ugualmente pesanti conseguenze sulla situazione kosovara. Milošević era divenuto uno dei principali protagonisti della pace, in quanto considerato l'unico in grado di tenere sotto controllo i serbo-bosniaci. In quanto costruttore della pace, Milošević poteva quindi ora godere di una rinnovata credibilità internazionale che gli permise di mantenere saldo il suo controllo sulla Jugoslavia. Era stato inoltre proprio Milošević, facendo leva sulla necessità di un suo coinvolgimento nelle trattative di pace, a pretendere e ottenere che la questione kosovara fosse tolta dall'ordine del giorno del tavolo di pace di Dayton. La rinnovata credibilità di Milošević gli permise di affrontare per alcuni anni la questione kosovara in modo pressoché indisturbato<sup>154</sup>.

Contestualmente alla firma degli Accordi di Dayton, la Jugoslavia aveva ottenuto la revoca delle sanzioni adottate dalle Nazioni Unite negli anni precedenti, avvenuta nel 1996, con l'eccezione del divieto di divenire membro di organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite, l'OSCE, la Banca Mondiale o il Fondo Monetario Internazionale. Questa misura era pensata per inserire un criterio di condizionalità alla piena reintegrazione della Jugoslavia nella comunità internazionale, collegandola alla soluzione di alcune questioni interne rimaste aperte, compresa quella del Kosovo<sup>155</sup>. Nonostante ciò molti dei Paesi occidentali, soprattutto europei, avendo importanti interessi nella nuova Jugoslavia, procedettero di fatto ad una totale normalizzazione dei rapporti che portò già nell'aprile 1996 al riconoscimento diplomatico da parte dell'Unione Europea. Fu merito di Milošević saper sfruttare al massimo questo momento di credibilità internazionale. Facendo leva sugli interessi occidentali in Jugoslavia, Belgrado ottenne una normalizzazione politica ed un nuovo avvio di importanti contatti economici e commerciali con l'Europa, che permisero tra l'altro di alleviare le difficoltà di accesso al credito internazionale dovute all'esclusione dalla Banca Mondiale e dal FMI<sup>156</sup>.

---

<sup>154</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.554.

<sup>155</sup> *Ibidem* p.556.

<sup>156</sup> Scotto G. - Arielli E., *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Roma, Editori Riuniti, 1999, p.77.

L'Italia, che partecipava al contingente internazionale a guida NATO in Bosnia-Erzegovina con circa 2000 uomini, dal 1996 tentò di costruire con i Paesi dell'area balcanica un rapporto politico ed economico tale da fare della penisola il principale punto di riferimento tra i Paesi occidentali. A tal fine l'Italia si propose come principale sponsor per l'ingresso di questi Paesi nell'area europea a pieno titolo. Questa che può essere considerata una forma di Ostpolitik avrebbe permesso all'Italia di condurre un ruolo di primo piano nel processo di allargamento a est dell'Unione Europea<sup>157</sup> e, allo stesso tempo, avrebbe favorito gli interessi politici ed economici italiani nell'area<sup>158</sup>.

In linea con questa strategia, l'Italia fu tra i primi e tra i più attivi Stati europei a collaborare con la Jugoslavia di Milošević. Sconfitta nel nord della ex-Jugoslavia, dove gli interessi sloveni e croati si inserivano con sempre maggiore integrazione nell'area economica tedesca, l'Italia sperava di guadagnare un ruolo economico di primo piano nelle relazioni con Belgrado<sup>159</sup>. Il principale investimento italiano nella nuova Jugoslavia fu effettuato dalla Stet<sup>160</sup>, che in società con la greca Ote acquistò il 49% della principale società di telecomunicazioni serba, la Telekom Serbia. L'operazione di acquisto aveva un'entità di 1,5 Miliardi di Marchi Tedeschi, di cui 893 milioni sarebbero stati versati da Stet per il 29% della società, mentre i restanti da Ote. Una delle condizioni poste da Belgrado era che l'80% dell'importo totale avrebbe dovuto essere versato immediatamente<sup>161</sup>.

L'"Affare Telekom Serbia" ottenne in seguito grande rilievo mediatico in Italia poiché al centro di un presunto scandalo<sup>162</sup> che avrebbe visto coinvolti i vertici del governo italiano nelle persone di Prodi, Dini e Fassino i quali, secondo le accuse riprese da molti quotidiani

---

<sup>157</sup> Fassino P., *Per passione*, Milano, Rizzoli, 2003, p.298.

<sup>158</sup> Bucarelli M., *La "questione jugoslava" nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945-1999)*, Roma, Aracne, 2008, p.115.

<sup>159</sup> Ivi P.118.

<sup>160</sup> Stet era una società appartenente all'IRI che controllava il settore delle telecomunicazioni italiano. Unita a Sip negli anni '60, controllava diversi gruppi industriali in Italia e all'estero (Grecia, Spagna, Brasile). Trasformata in S.p.A. nel 1992 dal governo Amato, nel 1997 si fonderà con Telecom andando a costituire la Telecom Italia S.p.A.

<sup>161</sup> Fassino P., *Per passione*. Milano, Rizzoli, 2003.

<sup>162</sup> Il faccendiere svizzero Igor Marini aveva accusato Prodi, Dini e Fassino (Mortadella, cicogna e ranocchia secondo presunti documenti segreti) di aver ricevuto tangenti dalla Serbia per consentire l'affare, dato che Stet era ancora controllato dalla partecipazione statale. Le accuse di Marini vennero riprese con grande risalto inizialmente da Repubblica, poi da tutti i mezzi di informazione. Lo stesso Berlusconi utilizzò questo presunto scandalo per attaccare la coalizione di sinistra, dato che lo scandalo avveniva a distanza di pochi mesi dalle elezioni politiche del 2001. Tuttavia, non appena le indagini furono iniziate seriamente, il castello accusatorio franò. Marini venne presto sconfessato e considerato come un testimone non credibile (era una attore che si fingeva nobile, in seguito sarà anche condannato a 5 anni di carcere per altre vicende). I presunti documenti testimonianti il coinvolgimento degli accusati non furono mai trovati e anni dopo il settimanale L'Espresso dimostrerà che, ovviamente, non erano mai esistiti. Nessuna prova verrà mai trovata infine della presunta tangente di 125.000 Dollari versata a Prodi e Dini, mentre i testimoni che insieme a Marini avevano avanzato le accuse, fornendo anche documenti falsi, verranno rinviati a giudizio per calunnia e falsificazione di prove.

italiani (primo fra tutti “Repubblica”) avrebbero ricevuto tangenti dalla Serbia per favorire l’operazione. Il rilievo mediatico ottenuto da tali accuse convinse il Parlamento nella legislatura successiva ad istituire una Commissione Parlamentare d’inchiesta sull’affaire Telekom Serbia<sup>163</sup>. La relazione della Commissione, trasmessa alle Camere il 28 aprile 2004, smonterà totalmente le accuse provando che si era trattato di un tentativo di delegittimazione senza alcuna prova, che si era dissolto “davanti alla reale storia dei fatti<sup>164</sup>”.

L’affaire Telekom Serbia, la maggiore ma non l’unica importante operazione con la Jugoslavia di Milošević in quel periodo<sup>165</sup>, ebbe però significativi effetti a livello interno per la Jugoslavia. Dopo anni di guerra e sanzioni infatti l’economia jugoslava era al collasso, lo Stato non era in grado neppure di provvedere al pagamento degli stipendi e delle pensioni (era questo il motivo per cui Belgrado pretendeva pagamenti immediati). Gli effetti delle guerre e delle sanzioni avevano portato l’economia jugoslava nel periodo dal 1994 al 1998 ad avere, a fronte di una crescita economica del 6,3%, una inflazione in costante crescita che giunse fino al 43%<sup>166</sup>. Grazie a queste operazioni finanziarie, Milošević riuscì nel 1996 a riportare alla normalità i pagamenti dello Stato ed a preparare con maggiore tranquillità le elezioni previste nel novembre 1996 e nell’ottobre 1997<sup>167</sup>.

Il rinnovato spirito di collaborazione tra Italia e Jugoslavia era confermato anche dal miglioramento delle relazioni diplomatiche fra i due Paesi. L’Italia sostituì alla guida dell’ambasciata di Belgrado l’ambasciatore Bascone, che aveva tenuto un atteggiamento a tratti poco conciliante con il regime serbo<sup>168</sup>, con l’ambasciatore Riccardo Sessa. Quest’ultimo giunse a Belgrado mentre si stava preparando la campagna elettorale per le elezioni presidenziali, di cui tutti erano in grado di prevedere l’esito. Fu lo stesso Milošević che, con l’intento di segnare un cambio di passo nei rapporti tra i due Paesi, chiese alla Farnesina che il nuovo ambasciatore italiano presentasse le proprie credenziali non al Presidente in carica, Zoran Lilić, ma al futuro Presidente eletto. Preparate le nuove credenziali intestate a Milošević, Sessa fu l’unico ambasciatore ricevuto personalmente dal Presidente eletto. Alla cerimonia di presentazione delle credenziali venne dedicata la massima

---

<sup>163</sup> La Commissione Parlamentare d’inchiesta sull’affaire Telekom Serbia venne istituita con la Legge n.99 del 21 maggio 2001. I lavori della Commissione presieduta da Enzo Tarantino benché previsti della durata di un anno, vennero prorogati fino all’aprile del 2004. Tutte le informazioni sono reperibili al sito: [http://www.camera.it/\\_bicamerale/leg14/telecom/home.htm](http://www.camera.it/_bicamerale/leg14/telecom/home.htm). Consultato il 19 novembre 2015.

<sup>164</sup> Camera dei Deputati – Senato della Repubblica, XIV Legislatura, DOC.XXIII N.6.

<sup>165</sup> Ad esempio la greca Myltimeos acquistò per 519 milioni di Dollari una partecipazione nelle miniere di zinco di Trepča.

<sup>166</sup> International Monetary Fund: Rapporto su Jugoslavia 2000, Pp.5-8.

<sup>167</sup> Scotto G. - Arielli E., *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Roma, Editori Riuniti, 1999, p.78.

<sup>168</sup> Intervista Amb.Bascone.

importanza, e alla cerimonia seguì un lungo incontro in cui Sessa, Milošević e Milutinović affrontarono tutte le questioni bilaterali pendenti<sup>169</sup>.

Il governo italiano tentò anche di favorire la normalizzazione della vita politica serba, che negli anni seguenti agli Accordi di Dayton appariva piuttosto confusa nonostante nel 1996 Milošević fosse stato confermato Presidente della Jugoslavia. In Serbia infatti la vittoria del partito di Milošević, contrassegnata dai consueti brogli elettorali, venne questa volta duramente contestata dall'opposizione. In seguito alle evidenti irregolarità registrate alle elezioni comunali di Belgrado del 17 novembre 1996, i partiti di opposizione riuscirono a compattarsi in unico movimento chiamato Zajedno (Insieme). Zajedno guidò nelle settimane successive alle elezioni una vasta mobilitazione che portò nelle piazze serbe centinaia di migliaia di manifestanti che accusavano il governo di Belgrado di aver truccato le elezioni. La pressione delle opposizioni costrinse Milošević a riconoscere la propria sconfitta a Belgrado ed in altre circoscrizioni. Nonostante avesse riportato tale successo, Zajedno ben presto si sfaldò e si divise in molte anime diverse a seguito dell'offensiva di Milošević, che riuscì anche in questo caso a mantenere il controllo totale della politica jugoslava. Gli stessi problemi interni si presentarono a Milošević l'anno successivo, quando mentre in Serbia si affermava solo con fatica alla Presidenza della Repubblica il candidato di Milošević, Milan Milutinović; in Montenegro il fedele alleato di Belgrado Momir Bulatović veniva sconfitto da un'alleanza delle opposizioni guidata da Milo Đukanović<sup>170</sup>. Nonostante ciò il *vozd* Milošević, abile a sfruttare la propria rinnovata credibilità internazionale e la sentita questione kosovara, rimase l'arbitro indiscusso della situazione politica jugoslava.

Se la conclusione degli Accordi di Dayton aveva rafforzato la posizione di Milošević, aveva simmetricamente indebolito quella di Rugova e degli albanesi del Kosovo. La strategia di resistenza pacifica tesa al coinvolgimento della comunità internazionale mostrava in questo momento tutti i suoi limiti, tanto più che i serbo-bosniaci ottenevano la sovranità della Repubblica Serba di Bosnia-Erzegovina. Le speranze di Rugova che Dayton si rivelasse l'occasione in cui la comunità internazionale affrontava anche la questione kosovara si infranse contro la volontà di rimuovere dall'agenda internazionale la questione balcanica definitivamente.

La leadership di Rugova, indiscussa fino a quel momento, iniziò a sgretolarsi contemporaneamente al fallimento della strategia della non violenza da lui propugnata. La comunità internazionale, comprendendo le ripercussioni che la pace di Dayton avrebbe avuto

---

<sup>169</sup> Intervista Amb.Sessa.

<sup>170</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.553.

sulla questione kosovara, cercò di favorire indirettamente l'avvio di un processo negoziale "interno" alla Jugoslavia tra Rugova e Milošević. L'unico risultato positivo fu il negoziato condotto dalla Comunità di Sant'Egidio tra le due parti riguardante un *Memorandum of Understanding* sul ritorno degli studenti e degli insegnanti albanesi nelle strutture statali, che venne concluso, anche se con alcune contraddizioni<sup>171</sup>, a Belgrado il 1 settembre 1996. La conclusione di questo accordo, sul quale l'Italia era nuovamente in prima linea, doveva avere un significato politico che andava ben oltre la materia in oggetto. In effetti il *Memorandum* sembrò far presagire una ripresa dei rapporti, giocando così a favore di Milošević che migliorò ancora la propria immagine di leader aperto al compromesso, mentre indeboliva Rugova di fronte ai propri sostenitori albanesi, sempre meno convinti delle possibilità di successo di una politica non violenta<sup>172</sup>.

L'accordo raggiunto al termine delle trattative dal Monsignor Paglia, che aveva potuto avvalersi del supporto dell'ambasciata italiana, fornì all'Italia ragioni per sostenere la teoria che fosse possibile trattare con Belgrado. Quindi l'Italia da un lato favoriva il reinserimento della Jugoslavia all'interno della comunità internazionale, dall'altro cercava di convincere Milošević a tenere una linea più morbida sul Kosovo. L'ambasciatore Sessa tentò con ogni mezzo di convincere i vertici jugoslavi a perseguire la strada di una soluzione analoga a quella trovata per l'Alto-Adige, di cui fornì al governo di Belgrado tutte le carte che potessero rivelarsi utili. Ciò che appariva difficoltoso in questa strategia però era che per realizzare tale progetto sarebbe stato necessario coinvolgere un attore internazionale (le Nazioni Unite) ed avviare un dialogo con il principale riferimento politico dei kosovari, quindi l'Albania. Su entrambi questi punti la posizione di Belgrado era irremovibile, la questione kosovara era considerata ostinatamente una questione interna alla Jugoslavia<sup>173</sup>.

Mentre tra gli albanesi del Kosovo la fiducia nella strategia di Rugova si incrinava, Belgrado continuava a dimostrarsi durissima nei confronti della popolazione albanese. Discriminazioni, violenze e intimidazioni segnavano quotidianamente la gestione del Kosovo da parte delle autorità serbe, spingendo così gli albanesi su posizioni sempre più intransigenti. In breve

---

<sup>171</sup> La mediazione di Monsignor Vincenzo Paglia condusse ad un documento firmato da Rugova e Milošević nel quale veniva concordato il ritorno di circa 300.000 studenti e insegnanti nei ranghi dell'istruzione pubblica. L'accordo non specificava la posizione degli studenti universitari, ma soprattutto venne interpretato dai serbi come il reinserimento nelle istituzioni jugoslave, dagli albanesi come la possibilità di usare le strutture jugoslave per i propri insegnamenti.

<sup>172</sup> Scotto G. - Arielli E., *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Roma, Editori Riuniti, 1999, p.89.

<sup>173</sup> Intervista Amb.Sessa.

tempo la completa secessione dalla Jugoslavia divenne il solo orizzonte politico degli albanesi del Kosovo e la lotta armata l'unico mezzo possibile con cui ottenerlo<sup>174</sup>.

Questa situazione favorì la nascita di numerosi gruppi militari e paramilitari albanesi, spesso sostenuti direttamente da Tirana. Tra questi emerse l'Uçk (Ushtria Çlirimtare e Kosovës, Esercito di Liberazione del Kosovo), un movimento nato probabilmente nel 1993 come costola armata del Movimento nazionale per la liberazione del Kosovo, che coltivava riferimenti ideologici piuttosto variegati che andavano dal nazionalismo "enverista" al marxismo-leninismo. L'Uçk approfittò del crollo dell'Albania nel 1997 per ottenere armi e mezzi<sup>175</sup> e nei suoi primi mesi di attività tentò di destabilizzare anche altri territori ad alta densità albanese, soprattutto in Macedonia. Si calcola che già nel 1997 l'Uçk realizzò 14 attentati tra il Kosovo e la Macedonia colpendo i serbi e gli albanesi che vi collaboravano<sup>176</sup>. Apparsi per la prima volta nella tv albanese nel novembre 1997 in occasione del funerale di un insegnante albanese (e membro dell'Uçk) ucciso dalla polizia, i combattenti dell'Uçk aprirono le ostilità con la polizia serba alla fine del febbraio 1998. Le prime vere azioni militari portarono alla morte di 4 poliziotti serbi, e causarono una ritorsione serba che si concluse con il bilancio di 26 vittime. Gli scontri continuarono il 6 marzo, quando le forze serbe circondarono i villaggi di Donji Prekaz e Likošane, nella Drenica<sup>177</sup>, dove risiedevano le famiglie (in senso albanese, quindi i clan) dei combattenti Uçk Jashari e Lushtaku. Lo scontro a fuoco durò diverse ore, ma alla fine la polizia prevalse: il bilancio fu di 58 vittime, tra le quali donne e bambini. Nonostante le immagini del massacro fossero rapidamente diffuse, la reazione internazionale fu di condanna alle azione violente del gruppo terroristico dell'Uçk (anche se ancora non compariva nella lista delle organizzazioni terroristiche del Dipartimento di Stato americano)<sup>178</sup>.

Secondo il governo di Belgrado si trattava di un'azione di polizia interna legittima, ma a livello internazionale non sfuggivano le implicazioni destabilizzanti per l'intera regione. A tal fine l'Italia, forte del ruolo interpretato durante la crisi albanese del 1997<sup>179</sup>, esercitò pressioni sul governo albanese di Majko sia direttamente, sia attraverso l'ambasciata albanese a Roma

---

<sup>174</sup> Morozzo della Rocca R., *Kosovo. La guerra in Europa: origini e realtà di un conflitto etnico*, Milano, Guerini e associati, 1999, pp.82-84.

<sup>175</sup> Si stima che dalle armerie albanesi furono trafugati tra i 600.000 ed 800.000 kalashnikov, che venivano venduti a prezzi ridicoli, tra i 5 ed i 10 Dollari al pezzo, oppure barattati con sostanze stupefacenti.

<sup>176</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 - 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.563.

<sup>177</sup> La Drenica è una zona strategicamente vitale per il controllo del Kosovo in quanto vi passa la principale strada che connette il Montenegro con la Macedonia passando per Pristina.

<sup>178</sup> Ventura M., *Come nasce una guerra?* In Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2005, pp.311-318.

<sup>179</sup> Vedi Infra.

per convincere Tirana ad interrompere il sostegno all'Uçk. Così facendo, l'Italia sperava di poter contenere la portata destabilizzante della nascita di una guerriglia albanese in Kosovo. Il governo albanese tuttavia acconsentì a soddisfare le richieste italiane nel campo del controllo dell'emigrazione ma non quelle riguardanti il sostegno alla guerriglia kosovara, di cui rimase base e principale sostenitore politico e materiale<sup>180</sup>.

Mentre a Belgrado Milošević allargava il suo governo al partito radicale di Seselj, un estremista nazionalista fino a quel momento suo principale competitor, gli albanesi che avevano imbracciato le armi disertarono le elezioni parallele del Parlamento albanese del Kosovo. Nelle convinzioni degli albanesi del Kosovo la fiducia nell'Uçk non sostituì, ma si affiancò a quella in Rugova e nell'LDK che ottenne un nuovo successo elettorale.

L'Uçk, benché scarsamente organizzato, poté avvalersi per quanto possibile del sostegno dell'Albania, che ospitava nel nord diverse basi di addestramento e logistiche, di migliaia di combattenti kosovari e accorsi dall'Albania o dagli altri Paesi della diaspora albanese e del sostegno economico offerto (con le buone o con le cattive) dalle rimesse di molti albanesi sparsi per il mondo e da quelle del narcotraffico, settore da sempre molto sviluppato tra Kosovo e Albania<sup>181</sup>. Mentre l'Uçk aumentava il numero dei propri componenti e migliorava in armamenti, la polizia serba era osteggiata dalla gran parte della popolazione del Kosovo, che le opponeva una continua resistenza. Per combattere la guerriglia albanese a Belgrado si decise di moltiplicare gli sforzi militari, impegnando l'esercito appoggiato da mezzi blindati, artiglieria, elicotteri e carri armati. Dopo aver chiuso per quanto possibile il confine tra il Kosovo e l'Albania, le forze armate jugoslave si poterono dedicare alla repressione della guerriglia kosovara. Nel giro di poco tempo l'impegno serbo ridimensionò la posizione dall'Uçk, che era arrivato a vantare il controllo del 40% del territorio kosovaro. In risposta alla strategia di guerriglia dell'Uçk, l'esercito jugoslavo pensò di attaccare la popolazione che sosteneva la guerriglia. Vennero rasi al suolo, incendiati, distrutti e sfollati interi villaggi del Kosovo, costringendo centinaia di migliaia di albanesi a lasciare la propria casa per dirigersi verso le montagne. La tattica di Belgrado permise di riconquistare velocemente Dečani e Orahovac e di catturare centinaia di guerriglieri dell'Uçk. Le forze serbe, militari e paramilitari, non si limitarono ad isolare le aree controllate dall'Uçk, ma effettuarono una

---

<sup>180</sup> Molinari M., *L'interesse nazionale. Dieci storie dell'Italia nel mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p.26.

<sup>181</sup> Morozzo della Rocca R., *Kosovo. La guerra in Europa: origini e realtà di un conflitto etnico*, Milano, Guerini e associati, 1999, pp.71-72.

scientifico operazione di “bonifica” su vasta scala che prevedeva la totale distruzione di interi villaggi e, molto spesso, la trucidazione sul posto dei sospetti guerriglieri<sup>182</sup>.

Il “massacro di Drenica” e le immagini del nuovo conflitto tuttavia scossero la coscienza della comunità internazionale, che voleva evitare una nuova Bosnia-Erzegovina e per tale ragione iniziò a muoversi. Nonostante il parere contrario di Madeleine Albright, Richard Holbrooke venne nuovamente incaricato di sciogliere i nodi dell'intricato rebus balcanico, con l'aiuto dell'ambasciatore americano in Macedonia Christopher Hill. In un primo momento Washington aveva scelto come inviato speciale per il Kosovo Robert Gelbard<sup>183</sup>, ma il rifiuto di Belgrado aveva costretto il Dipartimento di Stato a sostituirlo con Holbrooke (nonostante la cordiale avversione che lo divideva dalla Albright), le cui dure affermazioni su Milošević contenute nelle sue memorie<sup>184</sup> non avevano evidentemente avuto troppo peso in Jugoslavia. Attivare una mediazione internazionale apparve tuttavia complicato perché la Jugoslavia considerava quello kosovaro un problema interno, come testimoniato dal referendum indetto dal governo in merito alla legittimità di una eventuale mediazione internazionale che registrò il 94,7% di no. Inoltre i Paesi occidentali apparivano piuttosto divisi: mentre gli Stati Uniti e la Gran Bretagna iniziarono fin da subito a fare pressioni, l'Italia, la Francia e la Russia si dimostrarono più concilianti<sup>185</sup>.

Il 9 marzo 1998 il Gruppo di Contatto, riunito a Londra, condannò la repressione serba ed il terrorismo dell'Uçk. Venne elaborato un documento in cui si chiedeva l'apertura di trattative fra le due parti e si auspicava un embargo sulle armi ed una moratoria sugli aiuti finanziari concessi alla Jugoslavia. La combattività di Madeleine Albright<sup>186</sup>, che già durante la guerra in Bosnia-Erzegovina aveva dimostrato la sua risolutezza nell'agire contro Belgrado, era vista con molto scetticismo dal Pentagono e da altre anime della politica estera statunitense, ma soprattutto dagli alleati europei tra i quali soprattutto Italia, Francia e Russia coltivavano ottimi rapporti con la Jugoslavia. Le conclusioni del Gruppo di Contatto vennero riprese dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che con la Risoluzione 1160<sup>187</sup> alla fine di marzo

---

<sup>182</sup> Ventura M., *Come nasce una guerra?* In Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2005, p.322.

<sup>183</sup> Rappresentante speciale degli Stati Uniti per l'implementazione degli Accordi di Dayton.

<sup>184</sup> Holbrooke R., *To end a war*, New York, Modern Library, 1999.

<sup>185</sup> Scotto G. - Arielli E., *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Roma, Editori Riuniti, 1999, p.103.

<sup>186</sup> Madeleine Albright, figlia di un ambasciatore emigrante ebreo-cecoslovacco, era passata dal ruolo di Ambasciatrice statunitense presso le Nazioni Unite a Segretario di Stato. La Albright era considerata una “hardliner” nei confronti della Jugoslavia, e di fatti da tempo predicava la necessità di una “crociata” finalizzata a rovesciare il regime di Milošević.

<sup>187</sup> UN Security Council Resolutions, S/RES/1160 (1998).

proclamò l'embargo di armi sulla Jugoslavia condannando parimenti l'"eccessivo uso della forza" da parte di Belgrado ed il terrorismo dell'Uçk<sup>188</sup>.

Ottenuto il via libera da Mosca, Holbrooke riuscì a mediare tra Belgrado e Uçk fino al punto di far accettare l'invio di una missione internazionale di monitoraggio, che però non riuscì in alcun modo ad arrestare la spirale di violenza. Un ulteriore successo di Holbrooke consistette nel convincere Rugova, fresco vincitore delle elezioni, a recarsi il 15 maggio 1998 a Belgrado per incontrare Milošević. Rugova credeva infatti che solo l'intervento americano avrebbe potuto risolvere positivamente la situazione kosovara, e per tale ragione concesse a Holbrooke ciò che nei dieci anni precedenti si era sempre rifiutato di fare, incontrare Milošević. Rugova aveva inoltre necessità di lanciare ai suoi sostenitori e concittadini il messaggio politico che la strategia che aveva portato avanti fino a quel momento stava cominciando a dare i suoi frutti. Nonostante il personale sostegno plebiscitario ottenuto alle elezioni, Rugova sapeva che la simpatia dei kosovari si stava rivolgendo in modo crescente ai guerriglieri dell'Uçk; anche all'interno del suo partito, l'LDK, le frange più radicali avevano tra l'altro iniziato a mettere in discussione la linea di Rugova proponendo una strategia più dura e vicina a quella dei guerriglieri. Tuttavia, dato che fu il padrone di casa a dettare tempi, modi e agenda dell'incontro, la visita si rivelò presto infruttuosa e umiliante per Rugova, che offrì in questo modo il fianco ai duri attacchi delle componenti kosovare più bellicose che non esitarono a rilanciare le immagini della cordiale stretta di mano tra Rugova e Milošević<sup>189</sup>.

L'incontro aveva come obiettivo l'apertura di un tavolo negoziale permanente tra Rugova e Milošević con la mediazione di Holbrooke e Hill, ma le pressioni internazionali erano insufficienti a convincere le due parti a collaborare al fine di un accordo. Le ragioni della guerra prevalevano da entrambe le parti, e infatti l'acuirsi dei combattimenti nell'estate 1998 portò rapidamente alla chiusura di ogni prospettiva di soluzione diplomatica della vicenda.

Soprattutto la posizione russa impediva al Gruppo di Contatto di muoversi con decisione. Per tale ragione Washington decise di riunire il Consiglio dell'Alleanza Atlantica per iniziare a prendere in considerazione un eventuale intervento militare teso ad agire in Kosovo prima che la crisi degenerasse completamente. Sfruttando l'appartenenza di Albania e Macedonia alla Partnership for Peace, la NATO organizzò un'esercitazione sui cieli circostanti quelli del Kosovo in cui circa 83 aerei militari effettuarono voli e manovre anche a bassa quota. La Russia intanto si mosse autonomamente invitando nel giugno Milošević a Mosca per ribadire

---

<sup>188</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.565.

<sup>189</sup> Morozzo della Rocca R., *Kosovo. La guerra in Europa: origini e realtà di un conflitto etnico*, Milano, Guerini e associati, 1999, pp.75-77.

la propria vicinanza, ma anche ammonendo che l'appoggio di Eltsin era condizionato all'atteggiamento di Belgrado. Ottenuta la garanzia russa di una opposizione ai bellicosi progetti americani di intervento in sede Gruppo di Contatto e di un eventuale utilizzo dello strumento del veto in Consiglio di Sicurezza, Milošević accettò di accogliere in Kosovo la KDOM<sup>190</sup>, una missione internazionale di osservatori<sup>191</sup>.

Nell'agosto 1998 la controffensiva serba, il cui comando era passato dalla polizia all'esercito, poté praticamente considerarsi conclusa con successo. Le forze jugoslave avevano sconfitto sul terreno i guerriglieri dell'Uçk e avevano distrutto tutte le principali roccaforti dell'organizzazione, tra cui Mališevo, considerata la capitale. Il 15 agosto, con la liberazione di Junik, il Kosovo tornò ad essere completamente controllato da Belgrado. I serbi erano riusciti a compiere tale operazione prima che la comunità internazionale potesse intervenire, anche se provocando una nuova ondata di profughi e di una nuova emergenza umanitaria<sup>192</sup>.

Se per gli albanesi del Kosovo ottenere la secessione dalla Jugoslavia era divenuta ormai una questione di sopravvivenza, per Belgrado mantenere il controllo su quella regione era divenuto politicamente imprescindibile.

Sconfitto in Slovenia e Croazia, espulso dalla Krajina, contenuto in Bosnia-Erzegovina dopo anni di guerra e sanzioni, isolato internazionalmente e con un'economia al collasso, il regime nazionalista belgradese non avrebbe potuto mai accettare sul Kosovo una nuova sconfitta o un negoziato al ribasso. Inoltre Milošević stesso, che aveva investito sulla questione del Kosovo buona parte della propria legittimazione politica fin dall'inizio della sua carriera, era consapevole che una nuova sconfitta avrebbe probabilmente causato la fine del suo dominio sulla Jugoslavia e che di conseguenza, con molte probabilità, sarebbe stato trascinato di fronte al Tribunale Penale Internazionale. Consapevole dell'inestricabile connessione tra l'esistenza del suo regime e la soluzione della questione kosovara, Milošević era intenzionato a mettere sul piatto tutta la sua astuzia e spregiudicatezza.

### **III.III L'internazionalizzazione del conflitto**

#### *Il fallimento della mediazione internazionale*

---

<sup>190</sup> Kosovo Diplomatic Observer Mission, costituita il 6 luglio 1998 era composta da circa 50 osservatori.

<sup>191</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, pp.572-573.

<sup>192</sup> Secondo i dati UNHCR vennero creati circa 160.000 profughi. Secondo Human Rights Watch le vittime ammontavano a 1500 kosovari e 100 serbi, 45.000 case erano state distrutte, 500 villaggi bruciati.

Nonostante alla fine dell'estate 1998 Belgrado avesse di fatto ripristinato totalmente il proprio controllo militare sul Kosovo, la situazione rimaneva esplosiva. La comunità internazionale, preoccupata di tale situazione e intenzionata a non chiudere gli occhi di fronte alla nuova emergenza umanitaria, proseguì nel tentativo di mediazione. La bozza elaborata da Hill e proposta alle due parti prevedeva la concessione di ampie autonomie al Kosovo, che sarebbe però rimasto sotto sovranità jugoslava. Tale proposta, resa pubblica il 17 settembre, venne raccolta da Pristina che vi inserì però il riconoscimento del Kosovo come repubblica federata alla Jugoslavia, e l'obbligo di un futuro referendum che avrebbe deciso la sovranità della regione. Tali pretese vennero respinte da Milošević, che decise invece di proseguire la campagna militare in Kosovo per strangolare definitivamente le forze albanesi. La scelta di Milošević si rivelò però ben presto controproducente, causando una nuova ondata di rifugiati e vittime che attirò sulla Jugoslavia l'orrore e l'avversione della comunità internazionale. I crimini commessi in Kosovo spinsero anche alcuni Stati che fino a quel momento si erano dimostrati comprensivi con Belgrado a convergere verso le posizioni più dure espresse dalla Segreteria di Stato statunitense<sup>193</sup>.

Tale evoluzione portò il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ad adottare la Risoluzione 1199 del 23 settembre 1998 con la quale si individuavano il governo di Belgrado e l'esercito jugoslavo come unici responsabili della catastrofe umanitaria in corso. Invitando le parti a cessare le ostilità, la Risoluzione considerava il conflitto in Kosovo come una minaccia alla pace internazionale e chiedeva a Belgrado di ritirare (e punire) le proprie forze armate speciali, di permettere l'ingresso di osservatori internazionali e di riprendere il dialogo. Nel caso in cui Milošević non avesse accolto tali richieste, il Consiglio si riservava di: "consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region"<sup>194</sup>.

Tale Risoluzione, approvata anche con il consenso di Cina e Russia, secondo alcuni (tra i quali il Presidente francese Chirac) avrebbe potuto costituire di per sé la base di un eventuale intervento militare da parte della NATO. Malgrado la Risoluzione non contenesse un mandato specifico per un intervento militare, lasciava aperta la strada per un futuro impegno diretto finalizzato a ripristinare la stabilità della regione. Nonostante tale interpretazione apparisse a molti, primi tra i quali appunto Russia e Cina, piuttosto forzata, la Risoluzione 1199 di fatto portò al coinvolgimento della NATO<sup>195</sup>. Le pressioni americane trovavano infatti ora il

---

<sup>193</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.573.

<sup>194</sup> S/RES/1199 (1998).

<sup>195</sup> Rogel C., *The breakup of Yugoslavia and its aftermath*, Westport, Greenwood Press, 2004, p.78.

sostegno degli altri partner occidentali, che già il giorno successivo (24 settembre 1998) approvarono nel Consiglio dell'Alleanza Atlantica l'autorizzazione al Comandante supremo della NATO Wesley Clark<sup>196</sup> di lanciare l'Activation Warning. L'Activation Warning consiste nella dichiarazione dello stato di allerta per le forze armate NATO in previsione di una offensiva; nella procedura precede l'Activation Order con cui la NATO assume il comando diretto delle forze armate ed il Segretario Generale il mandato per dichiarare autonomamente l'inizio delle operazioni<sup>197</sup>.

Tali pressioni internazionali tuttavia non turbarono Milošević, che rimase convinto di poter chiudere la questione kosovara velocemente. Nonostante le notizie di orrori e massacri ai danni della popolazione albanese fossero costanti<sup>198</sup>, all'inizio di ottobre il Parlamento serbo annunciò che in Kosovo era tornata la pace e l'8 ottobre l'Uçk proclamò il cessate il fuoco e la propria ritirata "tattica". Nonostante la Jugoslavia fosse colpevole di non aver ottemperato alle richieste della Risoluzione 1199, l'ostilità russa ad un eventuale intervento militare bloccava il Consiglio di Sicurezza. Washington si convinse così ad utilizzare nuovamente il Gruppo di Contatto, in nome del quale Holbrooke presentò a Milošević un piano di pace composto da 6 punti elaborati sulla base delle richieste contenute nella Risoluzione 1199<sup>199</sup>. Milošević, forte della superiorità sul terreno, accettò quindi di incontrare Holbrooke in rappresentanza del Gruppo di Contatto<sup>200</sup>.

Il 12 ottobre 1998 Holbrooke e Milošević conclusero un accordo con il quale Belgrado otteneva il riconoscimento della sovranità jugoslava sul Kosovo, mentre allontanava la minaccia di un intervento militare della NATO impegnandosi ad intavolare una trattativa bilaterale (quindi senza interventi internazionali) con i vertici albanesi. Inoltre la Jugoslavia accordava il ritiro dei militari jugoslavi fino a ridurli al numero precedente alla crisi, si impegnava a permettere al Kosovo di organizzare forze di polizia autonome ed a tenere libere elezioni sotto la supervisione dell'Osce. La Jugoslavia avrebbe infine permesso l'ingresso in Kosovo di 2000 verificatori Osce e acconsentì a far sorvolare la regione da aerei NATO disarmati. Se da un lato l'accordo Holbrooke-Milošević allontanava la guerra, la credibilità

---

<sup>196</sup> Sulla figura di Wesley Clark su veda: Scognamiglio Pasini C., *La guerra del Kosovo*, Milano, Rizzoli, 2002, pp.181-196.

<sup>197</sup> Scotto G. - Arielli E., *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Roma, Editori Riuniti, 1999, p.109.

<sup>198</sup> Il 26 settembre, sempre nella Drenica, venne scoperto il massacro di 19 albanesi tra cui donne e bambini giustiziati con un colpo alla nuca dalle forze speciali jugoslave.

<sup>199</sup> Il Piano di pace prevedeva: la fine dell'attacco, il ritiro dell'esercito, l'accesso di osservatori internazionali, la cooperazione con il Tribunale Penale Internazionale, il ritorno dei profughi alle loro case e l'avvio di un negoziato sulla base del Piano Hill.

<sup>200</sup> Holbrooke era ostile alla linea di durezza di Madeleine Albright, egli riteneva infatti che fosse possibile ed utile che con Milošević venisse elaborata una comune posizione diplomatica al fine di risolvere la questione kosovara senza che fosse utilizzato lo strumento militare.

del governo serbo agli occhi della comunità internazionale era quantomeno dubbia. Per tale ragione la NATO proseguì nell'opera di intimidazione e minaccia elaborando il piano di azione per eventuali attacchi aerei sulla Jugoslavia e tramutando l'Activation Warning in Activation Order, consegnando così al Segretario Generale Solana il potere di decidere l'avvio di una campagna militare aerea limitata senza dover compiere, almeno ufficialmente, ulteriori passaggi diplomatici. L'Activation Order venne promulgato alle 5 del mattino del 13 ottobre 1998, ma più che la reale intenzione di avviare un'azione militare era finalizzato ad aumentare la pressione politica su Milošević affinché rispettasse i desiderata della Risoluzione 1199<sup>201</sup>.

L'attivismo della NATO trovò pochi giorni dopo una sponda nell'azione delle Nazioni Unite. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite infatti il 24 ottobre adottò la Risoluzione 1203<sup>202</sup> con cui per la prima volta si stabiliva un collegamento ufficiale tra Nazioni Unite e NATO, al fine di scoraggiare Milošević a non mantenere le promesse fatte a Holbrooke. Il 27 ottobre la comunità internazionale ebbe però prova dell'avvenuto rispetto degli accordi da parte di Belgrado<sup>203</sup>.

Dall'inizio del 1998, nonostante la preoccupazione italiana per la questione kosovara fosse crescente, il Governo Prodi rimaneva fortemente scettico su una possibile operazione militare contro la Jugoslavia. Prodi probabilmente avrebbe preferito appellarsi ad una interpretazione stringente delle norme del diritto internazionale in modo da sottrarre l'Italia ad un eventuale impegno militare<sup>204</sup>. Ciò nonostante, nel rispetto dell'Alleanza Atlantica, il Governo Prodi accettò di recepire l'Activation Order emanato il 13 ottobre 1998 dal Consiglio Atlantico<sup>205</sup>, senza tuttavia che in Italia si avviasse un dibattito politico né mediatico (si prevedeva già la "difesa integrata del territorio nazionale"). L'Italia era, all'interno della NATO, la prima tra gli Stati coinvolti a nutrire dubbi sull'efficacia della strategia americana di mantenere una ferma minaccia militare verso Belgrado<sup>206</sup>. L'esistenza dell'Activation Order fu probabilmente uno dei motivi che portò alla formazione del Governo guidato da D'Alema, in quanto il Presidente della Repubblica ritenne impossibile condurre il paese alle elezioni in una situazione potenzialmente prebellica, dato che con l'ordine di attivazione attivo in teoria in qualsiasi

---

<sup>201</sup> Scotto G. - Arielli E., *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*. Roma, Editori Riuniti, 1999, p.112.

<sup>202</sup> S/RES/1203 (1998)

<sup>203</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.579.

<sup>204</sup> Cossiga F., *La passione e la politica*, Milano, Rizzoli, 2000, p.305.

<sup>205</sup> Sciso E. *L'intervento in Kosovo: aspetti internazionalistici ed interni*, Milano, A, Giuffrè, 2001, p.257. Press statement del Segretario Generale della NATO relativo alla decisione del Consiglio dell'Atlantico del Nord sui c. d. Activation Orders.

<sup>206</sup> Greco E. "La politica italiana durante il conflitto del Kosovo". In *L'Italia e la politica internazionale* Edizione 2000, Bologna, Il Mulino, 2000, p.144.

momento il Segretario della NATO Solana avrebbe potuto, dopo un breve giro di consultazioni, avviare l'operazione militare<sup>207</sup>. Nel passaggio di consegne alla guida di Palazzo Chigi, Prodi e D'Alema non affrontarono approfonditamente il dossier Kosovo<sup>208</sup>. L'intransigenza di Washington, apertamente schierata contro Milošević, sembrò all'appena insediato Governo D'Alema una forzatura per giungere in ogni caso all'intervento armato. L'esperienza in Bosnia sembrava suggerire agli americani che anche in questo caso con un breve intervento aereo fosse possibile "risolvere" la questione e che non fosse necessario attendere o lasciare aperta la possibilità che i rapporti diplomatici portassero a qualche risultato. Nell'amministrazione Clinton sembrava inoltre mancare la consapevolezza di quanto chiudere ogni colloquio diplomatico con Belgrado avrebbe complicato lo scenario successivo all'intervento, anche in virtù del fatto che l'operazione non godeva del favore unanime di tutta la comunità internazionale, né si avvaleva di un esplicito mandato da parte delle Nazioni Unite. Ancora nel gennaio 1999 il Ministro Dini, riferendo alla Commissione Esteri del Senato, attaccò l'Uçk e l'Albania, sostenendo che la guerriglia albanese ed il sostegno diretto di Tirana avrebbero avuto un effetto destabilizzante per tutta la regione. Secondo Dini il sostegno albanese all'Uçk celava il progetto di "Grande Albania", inseguito dal Presidente albanese Majko che a tal fine non si faceva scrupoli a finanziare ed armare la guerriglia kosovara, di cui l'Italia disse di avere prove inconfutabili<sup>209</sup>.

Per l'Italia inoltre, a differenza degli altri Paesi coinvolti, esistevano preoccupazioni di vario genere che consigliavano grande prudenza in merito all'appoggio delle pretese indipendentiste kosovare. L'Italia era infatti esposta da un lato al possibile esodo di profughi verso le coste pugliesi, dall'altro il Kosovo indipendente era un'incognita circa capacità del nuovo Paese di controllare le numerose attività illegali esistenti. Storicamente il Kosovo infatti ha costituito il punto nevralgico di traffico e smistamento di droga, armi e persone verso l'Europa. Sotto questo punto di vista la sovranità jugoslava dava all'Italia maggiori garanzie rispetto ad una possibile indipendenza nel controllo e nella repressione di attività illegali, criminali e terroristiche<sup>210</sup>.

Il Piano Hobrooke-Milošević era tuttavia visto con un certo scetticismo da Washington e da Londra che, non fidandosi di Milošević, lo ritennero una costruzione debole e troppo morbida. Questa analisi era fondata principalmente su due fattori. Il primo era costituito dalla difficoltà

---

<sup>207</sup> Intervista Pres. D'Alema.

<sup>208</sup> D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999, p.12.

<sup>209</sup> Dini L., *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure*, Milano, Guerini e associati, 2001, p.62.

<sup>210</sup> Intervista Amb. Mirachian.

di schierare gli osservatori Osce<sup>211</sup>, che in effetti incontrarono fin da subito diverse “lentezze burocratiche”. Inoltre si temeva che tali osservatori potessero presto divenire ostaggi della Jugoslavia, come era avvenuto con i caschi blu in Bosnia-Erzegovina. Per prevenire tale rischio, la NATO decise di stanziare a Kumanovo, in Macedonia ma vicino al confine con il Kosovo, una operazione militare di 1800 uomini che avrebbero potuto intervenire rapidamente in Kosovo per trarre in salvo gli osservatori internazionali (Extraction Force)<sup>212</sup>. Il secondo punto che rendeva debole il Piano era la totale esclusione degli albanesi kosovari dalle trattative. In rispetto alla volontà di Milošević e a causa della decisione kosovara di non riconoscere Belgrado come interlocutore, gli albanesi non erano stati neppure consultati in merito al Piano. Mentre Rugova sembrava ugualmente incline ad accettare il Piano, dal momento che sembrava che avesse alcune probabilità di successo, l’Uçk profitò del ritiro delle forze jugoslave e del rientro in Kosovo dei profughi per riorganizzarsi e riprendere le ostilità contro Belgrado. Secondo alcuni il Dipartimento di Stato americano, scettico sulla tenuta dell’accordo, profitò di questa fase per avviare trattative con l’Uçk ai quali concesse armi e addestratori in cambio della promessa di non estendere il conflitto in Macedonia<sup>213</sup> e di non accettare aiuti in termini finanziari o militari da parte degli Stati islamici integralisti<sup>214</sup>. Probabilmente gli Stati Uniti da tempo speravano che gli equilibri kosovari fossero modificati dalla nascita di qualche nuovo movimento politico. Benché Rugova avesse coltivato frequenti rapporti con gli americani, essi lo ritenevano un leader piuttosto debole e poco affidabile. Gli Stati Uniti inoltre erano l’unico Paese che poteva fare affidamento su una presenza diplomatica stabile a Pristina, e ciò li rese fin dall’inizio consapevoli del cambiamento di orientamento della popolazione albanese quando essa iniziò a vedere nell’Uçk la possibilità di ottenere subito l’indipendenza<sup>215</sup>.

Visti i limiti dell’accordo Holbrooke-Milošević, si decise di riprendere il progetto di un Piano di pace, di cui Hill il 2 dicembre 1998 presentò una terza bozza. Tale proposta venne però rifiutata da entrambe le parti. Belgrado, consapevole della riorganizzazione dell’Uçk, riprese a far arrivare in Kosovo militari e combattenti più o meno ufficiali mentre gli albanesi, divisi tra la strategia di Rugova e quella dell’Uçk, non portarono al tavolo delle trattative alcun

---

<sup>211</sup> Accordo tra la Repubblica Federale di Jugoslavia e l’Osce, relativo alla costituzione da parte dell’Osce della missione di verifica nel Kosovo. 16 ottobre 1998. In Sciso E., *L’intervento in Kosovo: aspetti internazionalistici ed interni*, Milano, Giuffrè, 2001, pp.239-243. Accordo tra la Repubblica Federale di Jugoslavia e l’Osce, relativo alla costituzione da parte dell’Osce della missione di verifica nel Kosovo. 16 ottobre 1998.

<sup>212</sup> Ivi.

<sup>213</sup> In Macedonia (FYROM) risiede una cospicua minoranza albanese.

<sup>214</sup> Weller M., *The Crisis in Kosovo 1989-1999*, Cambridge, Documents & analysis publishing, 1999, p.350.

<sup>215</sup> Morozzo della Rocca R., *Kosovo. La guerra in Europa: origini e realtà di un conflitto etnico*, Milano, Guerini e associati, 1999, p.106.

contributo costruttivo. L'esito di tale situazione fu una nuova recrudescenza del conflitto nell'inverno 1998 fino ad esplodere in aperto conflitto alla metà di dicembre, quando all'uccisione di 36 guerriglieri albanesi, sorpresi a contrabbandare armi con l'Albania, l'Uçk rispose assassinando 6 serbi in un bar a Peć<sup>216</sup>.

L'escalation di violenze si allargò rapidamente a tutta la provincia e i verificatori Osce non riuscirono a porsi come mediatore credibile tra le due parti. Belgrado infatti accusava la missione Osce guidata dal diplomatico americano William Walker<sup>217</sup>, personaggio di stretta fiducia del Segretario Albright, di non avere un atteggiamento imparziale, ma di voler difendere gli albanesi e l'Uçk. Già dal primo incontro la relazione tra Walker e Milošević si rivelò estremamente tesa e rigida, mentre il primo arrivò in Kosovo con progetti piuttosto chiari, il secondo, conoscendo i trascorsi del diplomatico americano, non intendeva aprirgli alcun credito di fiducia né rendergli facile la missione in Jugoslavia<sup>218</sup>. La missione Osce, chiamata Kosovo Verification Mission (KVM), venne dispiegata sulla base della Risoluzione 1199 già il 25 ottobre con compiti di polizia e di monitoraggio della tregua. I compiti ed i poteri degli osservatori disarmati inviati dall'Osce tuttavia non erano ben definiti, inoltre tra la componente europea e quella americana e britannica della missione vi era un'evidente divergenza di intenti. Mentre i primi tentavano di porsi come parte estranea al conflitto, i secondi tennero un atteggiamento effettivamente teso a favorire gli albanesi a danno dei serbi<sup>219</sup>. Per l'Italia il dispiegamento della missione Osce avrebbe permesso, oltre ai fini ufficiali, di raffreddare il conflitto e rimandare la possibilità di un conflitto armato che era già fortemente radicata in alcuni alleati della NATO. Già nell'ottobre 1998 da un punto di vista militare era tutto pronto e l'avvio delle operazioni sembrava imminente, tanto da portare all'evacuazione delle rappresentanze diplomatiche dalle ambasciate di Belgrado<sup>220</sup>. I membri della missione si trovarono ben presto impotenti di fronte agli sviluppi degli eventi, e per tale ragione anche oggetto dell'ironia e della rabbia dei serbi e degli albanesi che li vedevano spesso passare a bordo di vistose jeep arancioni.

Nonostante lo scarso impatto della KVM sul terreno, l'avvio della missione Osce sulla base della Risoluzione delle Nazioni Unite rappresentava un importante successo per l'Uçk. L'organizzazione albanese infatti più che perseguire una strategia strettamente militare da cui probabilmente sarebbe uscita sconfitta (come testimoniato dagli eventi del 1998) si poneva

---

<sup>216</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, pp.581-583.

<sup>217</sup> Già impegnato come diplomatico statunitense in El Salvador ed in Croazia.

<sup>218</sup> Ventura M., *Come nasce una guerra?* In Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-200*, Milano, Il Saggiatore, 2011, p.331.

<sup>219</sup> Scotto G. - Arielli E., *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Roma, Editori Riuniti, 1999, p.128.

<sup>220</sup> Intervista Amb.Sessa.

come principale obiettivo il coinvolgimento della comunità internazionale. Il successo della strategia dell'Uçk era infatti fondato su un crescente coinvolgimento degli Stati Uniti e delle organizzazioni internazionali nella vicenda kosovara. Solo un intervento internazionale avrebbe potuto, secondo l'Uçk ma anche secondo Rugova, permettere agli albanesi del Kosovo di raggiungere l'obiettivo dell'indipendenza. I serbi infatti non solo non avrebbero mai ceduto in trattative bilaterali, ma avevano dimostrato di voler utilizzare esclusivamente lo strumento della repressione militare per soffocare le pretese albanesi. Ottenere l'indipendenza era il solo obiettivo dell'Uçk, anche se esistevano forti dubbi sulle reali intenzioni dei vertici dell'organizzazione. Secondo alcuni infatti l'Uçk avrebbe dovuto porsi come obiettivo non solo la secessione da Belgrado, ma la realizzazione di una "grande Albania" che avrebbe dovuto comprendere oltre al Kosovo altri territori, tra i quali la parte della Macedonia a maggioranza etnica albanese<sup>221</sup>. Nell'ambito di questa strategia le Risoluzioni approvate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ed il dispiegamento della KVM erano, per quanto ancora insufficienti per raggiungere l'obiettivo finale, un primo risultato positivo della strategia dell'internazionalizzazione della crisi perseguita dall'Uçk. In questo senso tali decisioni incoraggiarono l'azione degli albanesi del Kosovo, che tra l'altro dettero ripetutamente prova di sapere gestire abilmente gli strumenti di comunicazione di massa non solo verso l'interno, ma soprattutto verso l'esterno, rilanciando e dando grande risalto internazionale alla tragedia in corso nei Balcani. In questo, paradossalmente, i serbi furono il miglior alleato dell'Uçk rispondendo esclusivamente con un'azione militare e violenta. Nell'inverno 1998 la strategia dell'Uçk stava portando quindi i primi risultati, e tutte le congiunzioni internazionali sembravano allineate contro Belgrado. Mancava solo la scintilla decisiva a fare divampare definitivamente l'incendio.

#### *L'eccidio di Raçak e le reazioni della comunità internazionale*

La nuova spirale di violenze ebbe il suo culmine il 15 gennaio 1999 a Raçak, quando una ritorsione delle forze speciali serbe causata dall'assassinio di tre militari jugoslavi da parte dell'Uçk si concluse con il tragico epilogo di 45 morti. Oltre ai numeri dell'eccidio, ciò che più colpì furono i metodi brutali della rappresaglia: l'intero villaggio fu assaltato, rastrellato ed i "colpevoli", tra i quali bambini e anziani, vennero prima raggruppati, poi torturati e infine giustiziati con colpi alla nuca o decapitati. Già il giorno successivo Walker, dopo aver visitato Raçak accompagnato da un nutrito gruppo di giornalisti e cameraman, convocò una

---

<sup>221</sup> Morozzo della Rocca R., *Kosovo. La guerra in Europa: origini e realtà di un conflitto etnico*, Milano, Guerini e associati, 1999, p.108.

conferenza stampa a Pristina in cui accusò le forze armate jugoslave di “indicibili atrocità”. Secondo il racconto di Walker la colonna di osservatori e giornalisti, arrivata a Račak, si incamminò su un canale coperto di ghiaccio e detriti, dove progressivamente scoprì i cadaveri. I corpi, sempre secondo il racconto di Walker, mutilati e disposti in posizioni grottesche, appartenevano inequivocabilmente a contadini (dato l’abbigliamento)<sup>222</sup>. La copertura mediatica data all’eccidio di Račak fu straordinaria e le terribili immagini colpirono profondamente l’opinione pubblica internazionale. Belgrado negò ogni responsabilità e accusò Walker di aver architettato una messa in scena per favorire un intervento militare contro la Jugoslavia, come desiderato dall’Uçk. Belgrado arrivò a dichiarare Walker persona non gradita e ad invitarlo a lasciare il Paese, ciò che comunque non avvenne<sup>223</sup>.

La versione fornita dal governo jugoslavo narrava che erano stati utilizzati i cadaveri di caduti in normali scontri a fuoco e che tali cadaveri, una volta vestiti con abiti civili, sarebbero stati posizionati a favore di telecamera nel luogo prestabilito. Per quanto funzionale alla strategia di Belgrado, la posizione ufficiale del governo serbo è fondata su alcuni elementi di realtà. Anzitutto le forze militari serbe non erano solite macchiarsi di atrocità “elaborate” come le mutilazioni o le decapitazioni, ma preferivano irrispettosamente giustiziare i nemici sparando loro sul posto. Inoltre era risaputo che la notte precedente all’arrivo di Walker, accompagnato dalla stampa internazionale, la zona di Račak era tornata sotto il controllo dell’Uçk, che avrebbe quindi avuto modo e tempo di sistemare a dovere la scena del crimine. Infine la scelta di Walker di convocare immediatamente una conferenza stampa, senza che prima fossero state concluse le dovute analisi dei fatti, apparì subito almeno irrituale<sup>224</sup>.

Le indagini sulle reali responsabilità e sul reale svolgimento dell’eccidio di Račak si protrassero per mesi. In un primo momento un gruppo di esperti serbi e bielorusi confermarono la versione ufficiale; Belgrado poi negò al Procuratore generale del Tribunale dell’Aia Louise Arbour il permesso di visitare il luogo dell’eccidio per condurre un’inchiesta. A parziale discolta di Belgrado, la canadese Arbour si presentò senza preavviso al confine jugoslavo accompagnata dalla giornalista della CNN Christiane Amanpour, decisione piuttosto inusuale per un Procuratore del Tribunale internazionale. La giornalista Amanpour inoltre aveva costruito le proprie fortune professionali come inviata in Bosnia-Erzegovina prima, ed in Kosovo successivamente, da dove aveva raccolto interviste e reportage capaci di imporsi all’attenzione internazionale e di farne una delle più famose giornaliste al mondo.

---

<sup>222</sup> Ventura M.. *Come nasce una guerra?* In Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2011, p.334.

<sup>223</sup> Scotto G. - Arielli E., *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Roma, Editori Riuniti, 1999, p.131.

<sup>224</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.583.

Tuttavia le sue convinzioni non la rendevano certo la benvenuta a Belgrado, tanto più che suo marito era James Rubin, il portavoce di Madeleine Albright. Solo in seguito l'Unione Europea e l'Osce incaricheranno una missione finlandese di eseguire i necessari test sui cadaveri di Račak che stabilì infine che solo alcuni di essi non avevano tracce di polvere da sparo sulle mani, e che quindi con molta probabilità si trattava di civili. Il referto della commissione finlandese tuttavia non si espresse sulla possibilità che i morti fossero stati causati da un conflitto a fuoco precedente, e lasciò infine aperta la possibilità che i corpi fossero stati dilaniati da animali selvatici nella notte<sup>225</sup>.

In ogni caso, anche se l'eccidio di Račak fosse stato una montatura<sup>226</sup>, la continua spirale di violenze sarebbe continuata e episodi analoghi non sarebbero ugualmente mancati. La crudeltà degli attacchi serbi contro la popolazione kosovara creavano forti imbarazzi minando la volontà di coloro i quali, come il governo italiano, speravano di evitare un'operazione internazionale contro la Jugoslavia. "Aiutatemi ad aiutarvi" fu lo slogan indirizzato ripetutamente al governo di Belgrado da parte dell'ambasciatore italiano Sessa<sup>227</sup>.

E' vero però che l'Uçk aveva imparato la lezione bosniaca e aveva ben presente quanto la spettacolarizzazione di atti inumani o violenti pesassero nell'influenzare le opinioni pubbliche e le decisioni occidentali. L'intera strategia dell'Uçk era finalizzata al coinvolgimento della comunità internazionale, e gli spargimenti di sangue sembravano il modo più efficace per ottenerlo. A tale strategia tuttavia i serbi non seppero rispondere con altro linguaggio se non quello della violenza e della rappresaglia. Quindi se gli albanesi seppero ben sfruttare le pieghe di una guerra psicologica e mediatica, i serbi al contrario caddero nella trappola, incapaci di controllare la propria aggressività e la propria crudeltà.

L'eccidio di Račak fornì al Dipartimento di Stato americano la sponda per convincere Clinton ed il Pentagono da un lato, e gli alleati europei dall'altro, che gli accordi tra Holbrooke e Milošević erano definitivamente falliti e che l'unica opzione rimasta per porre fine al disastro umanitario in Kosovo era quella militare. La Albright condusse a tal fine una scrupolosa operazione politica nella quale coinvolse i vertici militari americani, il Segretario alla Difesa William Cohen e il direttore della Cia George Tenet: sulla base di tale piano strategico ottenne il via libera del Presidente Clinton<sup>228</sup>. Lo stesso Clinton era in quei mesi indebolito dalla messa in stato di accusa dalle opposizioni per falsa testimonianza ed intralcio alla giustizia in

---

<sup>225</sup> Morozzo della Rocca R., *Kosovo. La guerra in Europa: origini e realtà di un conflitto etnico*, Milano, Guerini e associati, 1999, pp.107-108.

<sup>226</sup> La realtà dei fatti non è mai stata stabilita, nelle interviste realizzate gli ambasciatori Vento, Mirachian e Sessa affermano di continuare a nutrire dubbi sulle reali responsabilità delle forze serbe.

<sup>227</sup> Intervista Amb.Sessa.

<sup>228</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.585.

seguito all'affare Lewinsky<sup>229</sup>. Clinton riuscì a resistere alle richieste di impeachment avanzate nel dicembre 1998, e venne assolto nel febbraio 1999. I serbi tentarono di sfruttare il momento di debolezza di Clinton, sostenendo a tutti i livelli che la durezza dell'amministrazione americana era dovuta principalmente alla volontà della Casa Bianca di spostare l'attenzione dalle vicende interne e dallo scandalo Lewinsky<sup>230</sup>.

Il piano elaborato dal Dipartimento di Stato americano venne però accolto con freddezza dagli alleati europei. Mentre infatti la Gran Bretagna era pronta a sostenere l'azione militare, la Francia e l'Italia erano al contrario prudenti, sostenendo che fosse necessaria almeno la copertura diretta da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Il 22 gennaio a Londra si riunì il Gruppo di Contatto in cui i dubbi sollevati da alcuni Stati europei valsero a strappare alla Albright il via libera per un ultimo tentativo diplomatico. Hill ed il rappresentante dell'Unione Europea per il Kosovo, l'austriaco Wolfgang Petritsch, avrebbero elaborato un nuovo piano che, partendo dall'accordo Holbrooke-Milošević, si sarebbe basato sul mantenimento della sovranità della Jugoslavia sul Kosovo, che però avrebbe avuto diritto ad ampie autonomie. In tale bozza di accordo si prevedeva un periodo di tre anni di amministrazione provvisoria del Kosovo. Il 29 gennaio il Gruppo di Contatto, riunitosi ancora a Londra, approvò il nuovo Piano Hill e dette la propria benedizione ad una nuova tornata di trattative<sup>231</sup>.

La richiesta alla Jugoslavia ed ai kosovari di riprendere le trattative sulla base del Piano Hill aveva tuttavia più i contorni di un ultimatum che di un invito. Tanto più che il 30 gennaio il Segretario Generale della NATO Javier Solana ribadì pubblicamente che, essendo in vigore l'Activation Order, avrebbe potuto in qualsiasi momento dare il via alle operazioni militari senza ulteriori procedure diplomatiche e aggiungendo che le forze NATO erano pronte ad intervenire<sup>232</sup>.

Se da un lato il Dipartimento di Stato americano acconsentiva alla richiesta di diversi Paesi europei di tentare un'ultima iniziativa diplomatica, parallelamente Madeleine Albright si assicurò che la Russia non fosse contraria ad un'azione militare NATO contro la Jugoslavia.

---

<sup>229</sup> Il "sexgate" riguardava una relazione extraconiugale avuta dal Presidente Clinton con la stagista ventiduenne Monica Lewinsky. I fatti, risalenti al 1995, emersero nel 1998 a causa di altre (infondate) accuse di molestie avanzate contro Clinton. Al di là dello scandalo sessuale, il Presidente Clinton negò le tesi dell'accusa, venendo poi smentito. Nel 1998 Clinton in un messaggio alla nazione dichiarò di aver mentito sulla vicenda, lo scandalo mediatico si placò, ma si acui lo scontro politico che toccò l'apice con il tentativo di impeachment avanzato dall'opposizione repubblicana.

<sup>230</sup> Intervista Amb.Vento.

<sup>231</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.585.

<sup>232</sup> Statement del Consiglio dell'Atlantico del Nord sul Kosovo. In Sciso E., *L'intervento in Kosovo: aspetti internazionalistici ed interni*, Milano, Giuffrè, 2001, p.258.

Alla fine di gennaio la Albright in visita a Mosca ebbe modo di testare le intenzioni russe incontrando l'omologo Ivanov. Gli Stati Uniti erano consapevoli che ufficialmente Mosca non avrebbe potuto approvare un intervento militare contro il "fratello slavo", perciò la strada dell'autorizzazione diretta del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite all'operazione militare NATO non era percorribile. Era altresì vero che la Russia di Eltsin aveva ancora in questa fase la necessità vitale di mantenere buoni rapporti con gli Stati Uniti, soprattutto per accedere ai crediti internazionali e all'appoggio che consentiva alla Russia di evitare il crollo economico. La figura stessa di Eltsin stava in questa fase vivendo un periodo di gravi difficoltà interne; gran parte della comunità internazionale lo riteneva di fatto politicamente finito<sup>233</sup>. Inoltre la politica nazionalista e spregiudicata di Milošević nei confronti della comunità internazionale, e a volte della stessa Russia, aveva fortemente incrinato i rapporti tra i due Paesi. Su queste circostanze la Albright poté fare leva per ottenere un informale accordo con Mosca sulla base del quale, nel caso in cui anche l'ultima mediazione internazionale fosse fallita a causa del rifiuto di Belgrado, la NATO avrebbe potuto intervenire in Jugoslavia senza che l'opposizione russa andasse oltre una protesta pubblica di facciata<sup>234</sup>.

L'intransigenza degli Stati Uniti nei confronti di Belgrado era in linea con le principali linee di politica estera tenute da Clinton almeno dal 1994. Nel 1994 la sonora sconfitta dei democratici alla Camera dei rappresentanti avevano convinto Clinton a tenere un atteggiamento più assertivo, interventista e unilaterale. La svolta nella conduzione della politica estera si declinava lungo tre elementi principali. In primo luogo veniva riaffermato il nesso tra diffusione della democrazia di mercato, principio di autodeterminazione e sicurezza. In secondo luogo, data anche l'evidente incapacità europea di assumere un efficace ruolo globale dimostrata proprio in Jugoslavia, gli Stati Uniti rilanciarono la retorica del proprio "eccezionalismo", perfettamente impersonata da Madeleine Albright, Segretario di Stato dal 1997. Questo rinnovato impegno unilaterale e interventista avrebbe dovuto trovare la propria base di consenso presso gli alleati e nella comunità internazionale intera sul terreno della difesa dei diritti umani. L'attenzione al rispetto dei diritti umani otteneva così agli occhi di Washington un rango superiore di fronte al rispetto del diritto internazionale, e ciò aveva ripercussioni sia sulle possibilità di interventi internazionali, sia sull'appoggio dell'opinione pubblica interna. In questo scenario la pace di Dayton<sup>235</sup>, frutto della campagna di bombardamenti a guida americana, costituiva un successo della linea tenuta

---

<sup>233</sup> Intervista Amb.Vento.

<sup>234</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.587.

<sup>235</sup> Vedi Infra.

dall'amministrazione americana. L'approccio americano alla questione kosovara era fondato da un lato sulla volontà di intervenire prima che la situazione degenerasse in anni di violenze prolungate come era accaduto in Bosnia-Erzegovina, dall'altro sulla totale opposizione al dittatore Milošević, considerato il principale colpevole del disastro balcanico e come tale da combattere senza ambiguità<sup>236</sup>.

Tra i Paesi del Gruppo di contatto, l'unico che fin dall'inizio apparve saldamente al fianco di Washington fu la Gran Bretagna guidata dai laburisti di Tony Blair. Il governo britannico condivideva con quello statunitense l'analisi secondo cui il ritardo e l'indecisione tenuta dalla comunità internazionale in occasione del conflitto bosniaco fossero figli di una generale sottovalutazione del conflitto e delle sue conseguenze. Le forze politiche britanniche erano compatte nel sostenere la necessità di un intervento umanitario in un'area di importante rilevanza strategica. Blair quindi tenne una posizione comune con Clinton, riuscendo ad esercitare un peso importante sulle decisioni all'interno dell'Alleanza Atlantica ed a confermare la propria stretta collaborazione con Washington, sostenendo le tesi dell'amministrazione americana<sup>237</sup>.

Al contrario la Germania, che aveva giocato un ruolo decisivo nella prima parte della dissoluzione della Jugoslavia<sup>238</sup>, già durante la guerra in Bosnia-Erzegovina aveva tenuto un atteggiamento di più basso profilo. La partecipazione tedesca alle operazioni militari in Bosnia-Erzegovina era infatti stata osteggiata sia dall'opposizione socialdemocratica, sia da quella verde; entrambe avevano inoltre sollevato il problema della costituzionalità dell'intervento militare. Nell'ottobre 1998 era divenuto cancelliere il socialdemocratico Schröder, cui spettò il compito di tenere compatta una maggioranza in parte contraria ad un intervento militare ed un partito che accettò l'allineamento con le decisioni NATO solo a seguito di un Congresso straordinario tenuto l'11 ed il 12 aprile 1999. La sinistra interna ed esterna all'SPD infatti contestava, insieme ai verdi ed a una buona parte dell'opinione pubblica, la possibilità di un intervento militare contro la Serbia ritenendo che lo strumento militare non fosse adeguato a tutelare la minoranza albanese in Kosovo. Durante tutta la crisi del Kosovo il governo tedesco di Schröder rimase fedele alle decisioni della NATO, ma con una crescente insofferenza di parte dei partiti e dei sostenitori della maggioranza. I dubbi erano condivisi dal principale partito di opposizione: se il leader della CDU Schäuble era convinto della necessità di seguire gli Stati Uniti, nel partito non mancavano voci discordanti.

---

<sup>236</sup> Del Pero M., *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo 1776-2011*, Bari, Laterza, 2011, pp.416-417.

<sup>237</sup> Henig S., *Britain: to war for a just cause*. In Weymouth A.-Henig S., *The Kosovo crisis. The last American war in Europe?* London, Reuters, 2001, pp.38-58.

<sup>238</sup> Vedi *Infra*.

La fedeltà all'Alleanza Atlantica da parte di Schröder, del Ministro Fischer e del SPD però rimase un punto essenziale della politica estera tedesca, sia perché l'impegno militare costituiva un riconoscimento di "normalità" per la Germania, sia perché costituiva la via maestra per una legittimazione internazionale della politica estera del governo rosso-verde<sup>239</sup>. Le motivazioni che spinsero la Francia a sostenere la linea statunitense, seppur con alcuni distinguo, sono in parte diverse. A differenza della Germania, che nei confronti della Serbia non poteva vantare rapporti storicamente troppo favorevoli, Parigi doveva tenere in considerazione la tradizionale alleanza con Belgrado. Nonostante ciò, la Francia condannò le politiche di repressione e pulizia etnica di Milošević immediatamente e si impegnò per evitare che in Kosovo potesse ripetersi un dramma come quello bosniaco. A dispetto della tradizionale alleanza il governo francese, in *cohabitation* tra la Presidenza gollista di Chirac ed il governo di sinistra guidato dal socialista Lionel Jospin (dal 1997) tenne una posizione di sostegno alla NATO. In realtà anche in Francia, come in Germania ed in Italia, il primo ministro dovette condurre una mediazione con i partiti della sinistra radicale che sostenevano il governo. Nel caso francese, Jospin ebbe non poche difficoltà ad imporre la propria linea agli alleati del PCF, che comunque continuarono autonomamente ad adoperarsi per una soluzione pacifica della crisi. Il sostegno francese alla NATO aveva ragioni più profonde di quelle di merito contrarie a Milošević, infatti sia Chirac, sia Jospin si ponevano in linea con la tendenza avviata da Valéry Giscard d'Estaing prima e proseguita da François Mitterrand di riavvicinamento con gli Stati Uniti e con la NATO dopo le rotture del periodo gollista. Se per Jospin questa tendenza era utile anche ad accreditarsi come partner credibile per Washington; per Chirac, che era il principale esponente del neo-gollismo, entrare nel gioco militare e diplomatico significò ottenere rilevanza per la Francia, oltre che prestigio personale<sup>240</sup>.

Tra i membri del Gruppo di contatto, il più riluttante a sostenere la linea dura imposta dagli americani era la Federazione Russa di Eltsin. Una lunga ed inestricabile serie di legami storici e politici legavano Belgrado a Mosca, che infatti già in occasione del conflitto in Bosnia-Erzegovina si era posta per quanto possibile come protettore dei serbi. Inoltre nell'opinione pubblica e politica russa era diffusa la convinzione che un intervento americano contro la Serbia avrebbe avuto connotati minacciosi nei confronti della Russia stessa, Eltsin tenne durante tutta la crisi un'opposizione più formale che sostanziale alle decisioni della NATO. La politica estera della Federazione Russa, reduce da anni di profonda crisi economica e

---

<sup>239</sup> Ramet P.S.-Lyon P., *Germany: the federal republic, loyal to NATO*. In Weymouth A.-Henig S., *The Kosovo crisis. The last American war in Europe?* London, Reuters, 2001, pp.83-103.

<sup>240</sup> Lamizet B.-Debras S., *France: questions of identity*. In Weymouth A.-Henig S., *The Kosovo crisis. The last American war in Europe?* London, Reuters, 2001, pp.106-119.

politica, era più di ogni altra cosa orientata alla normalizzazione dei rapporti con l'occidente e con gli Stati Uniti. A tale fine, ciò che più premeva Eltsin ed il governo russo era riuscire a mantenere una posizione pubblicamente dura, senza però compromettere il rapporto con Washington. Per queste ragioni Mosca non avrebbe permesso che un eventuale intervento passasse con l'approvazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nel quale avrebbe fatto pesare il proprio diritto di veto, ma allo stesso tempo invece di tenere una linea di totale chiusura nei confronti della politica americana si propose continuamente come mediatore e principale sostenitore di una soluzione diplomatica alla crisi. Ai fini di bilanciare la propria posizione sul Kosovo tra queste due tendenze, era essenziale agli occhi di Eltsin che la Federazione Russa venisse coinvolta a tutti i livelli nelle trattative condotte sia dal Gruppo di contatto di cui era parte, sia dalla NATO. Le difficoltà interne inoltre costituivano un'ulteriore pressione sul governo russo, costretto spesso a offrire sul Kosovo un'immagine meno conciliante di quanto in realtà fosse. Mantenere questo delicato equilibrio costituì per Mosca il principale obiettivo politico durante la crisi jugoslava<sup>241</sup>.

#### *La conferenza di Rambouillet*

Per andare incontro alla necessità di Mosca di far parte del gioco diplomatico, al gruppo di mediatori composto da Hill e Petritsch venne aggiunto il russo Boris Majovski. Queste tre personalità prepararono una nuova (la settima) versione di una proposta di pace tra Belgrado e Pristina che, basata sul Piano Hill, venne presentata alle parti in occasione della conferenza internazionale organizzata in Francia, nel castello di Rambouillet<sup>242</sup>.

In occasione della conferenza di Rambouillet, gli albanesi kosovari decisero per la prima volta di partecipare ad un negoziato con la controparte jugoslava, e a tal fine costituirono una delegazione composta dalle principali forze politiche esistenti. La delegazione albanese era infatti composta da 16 membri e vi figuravano, oltre all'LDK di Rugova ed a altri esponenti politici e indipendenti, 5 membri di spicco dell'Uçk. I membri dell'Uçk poterono lasciare la Jugoslavia solo grazie all'intervento diretto delle potenze occidentali, in quanto la polizia jugoslava tentò di arrestarli all'aeroporto di Pristina.

Nonostante a differenza degli albanesi kosovari fosse chiaro chi prendesse le decisioni a Belgrado, fu complicato ottenere la partecipazione della delegazione jugoslava. Partecipando

---

<sup>241</sup> Williams C.-Golenkova Z.T., *Russia: walking the tightrope*. In In Weymouth A.-Henig S., *The Kosovo crisis. The last American war in Europe?* London, Reuters, 2001, pp.204-224.

<sup>242</sup> Tenuta del re Francesco I di Francia, tenendo la conferenza in un posto chiuso si sperava di isolare i negoziatori da interferenze esterne e dal contatto con i mezzi di comunicazione. In realtà la diffusione dei primi telefoni cellulari permise ai presenti di contattare liberamente chiunque e di dare alla stampa informazioni a volte reali, spesso solamente strumentali.

ad una conferenza in Francia infatti Belgrado avrebbe per la prima volta riconosciuto il carattere internazionale del problema kosovaro, inoltre partecipare avrebbe implicato riconoscere come interlocutori politici i “terroristi” dell’Uçk. Dopo un iniziale rifiuto, Milošević acconsentì ad inviare una delegazione jugoslava in virtù di una richiesta diretta della Albright che somigliava molto ad una minaccia. Per ostacolare i negoziati e anche per timore che in Francia lo aspettasse l’ordine di cattura del Tribunale internazionale Milošević decise di non partecipare direttamente alle trattative. Nella delegazione di 13 membri egli inviò in sua vece politici di secondaria importanza<sup>243</sup>, alcuni esperti e un rappresentante di ogni etnia presente in Jugoslavia. La presenza, oltre a serbi e montenegrini, di quisling albanesi, rom, turchi, goranci, musulmani e zingari stanziali voleva dimostrare come la Jugoslavia ospitasse numerose etnie, tra le quali quella albanese era solo una delle molte, nemmeno la più numerosa secondo le cifre ufficiali. Milošević sosteneva infatti di dover e voler tutelare i diritti di tutte le etnie presenti in Jugoslavia, e per tale ragione la minoranza albanese del Kosovo non poteva costituire una eccezione.

La conferenza di Rambouillet si aprì sotto i presagi di guerra che la NATO volle confermare, su pressione del Dipartimento di Stato americano, anche il 30 gennaio 1999 con una dichiarazione del Consiglio Atlantico in cui si ribadiva che l’alleanza avrebbe preso tutte le misure necessarie al fine di fermare la violenza e sostenere il “completamento” di negoziati, in modo da evitare una catastrofe umanitaria<sup>244</sup>.

Il 6 febbraio il Presidente Chirac annunciò l’inizio dei lavori della conferenza, lasciando poi condurre i lavori a Hill, Petritsch e Majovski. La reciproca diffidenza costrinse i mediatori ad organizzare consultazioni separate tra la delegazione jugoslava e quella albanese, facendo la spola tra il primo piano del castello dove risiedevano gli albanesi ed il secondo dove risiedevano i serbi. La proposta avanzata dai mediatori era composta da un accordo politico, i cui principi base non erano negoziabili, e tre appendici. Nella proposta si prevedeva il cessate il fuoco, tre anni di amministrazione NATO della provincia (formalmente sotto sovranità jugoslava) che avrebbe assicurato pace e autogoverno per i kosovari, e alla fine dei tre anni una nuova conferenza internazionale per decidere la definitiva stabilizzazione del Kosovo. Mentre sull’accordo politico la diplomazia internazionale registrava l’immediato sostegno albanese e la freddezza serba, legata alla contrarietà a riconoscere di fatto gli albanesi del Kosovo; la parte dell’accordo che fece fallire il negoziato fu l’Annesso B. In tale annesso,

---

<sup>243</sup> Il Presidente serbo Milan Milutinović, i vice presidenti del Consiglio dei Ministri serbo Ratko Marković e jugoslavo Nikola Sainović.

<sup>244</sup> Scotto G. - Arielli E., *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Roma, Editori Riuniti, 1999, p.136.

formulato come un *diktat*, si affermava che l'amministrazione NATO del Kosovo si sarebbe configurata come una vera e propria occupazione. Le forze NATO avrebbero avuto accesso illimitato all'intero territorio jugoslavo (non kosovaro), incluso lo spazio aereo e quello navale, totale immunità, libertà di accesso gratuito di aeroporti, strade, ferrovie e porti. Con tali condizioni il Kosovo sarebbe divenuto di fatto un protettorato NATO: tali clausole erano completamente inaccettabili per Belgrado. Di fronte alla presentazione ufficiale dell'annesso militare, alla quale Majovski non partecipò in evidente segno di protesta, la delegazione serba oppose un netto rifiuto e presentò un documento che contraddiceva i principi politici dell'accordo<sup>245</sup>.

Di fatto gli Stati Uniti stavano imponendo una soluzione diplomatica in cui si riconosceva una indipendenza *de facto* al Kosovo, ma mascherandola con una formula diplomatica che celava la secessione dietro la formula del mantenimento della sovranità della Jugoslavia. Questa linea era funzionale non solo ad assecondare le volontà indipendentistiche degli albanesi a danno dell'integrità jugoslava, ma avrebbe permesso di evitare una generale e indesiderata polemica sulla possibilità di modificare i confini secondo linee nazionali<sup>246</sup>.

La trattativa condotta a Rambouillet era fondata su due incompatibilità fondamentali. La prima riguardava lo *status* finale della provincia del Kosovo: i serbi erano disposti a concedere al massimo una limitata autonomia amministrativa e politica alla provincia, gli albanesi non intendevano accettare niente di meno dell'avvio di un processo che portasse alla totale indipendenza da Belgrado. La seconda concerneva il dispiegamento di forze NATO in Kosovo una volta concluso l'accordo. La Serbia intendeva salvaguardare la propria sovranità sul territorio e non poteva accettare una presenza di forze armate internazionali. Mentre la Russia condivideva esplicitamente la posizione di Belgrado, il dispiegamento di forze NATO era un aspetto negoziabile anche secondo l'Italia, la Francia e la Germania, ma non per gli Stati Uniti e la Gran Bretagna<sup>247</sup>.

A Rambouillet gli Stati Uniti forzarono l'evoluzione delle trattative, secondo una strategia di "panico negoziale" che prevedeva il continuo riferimento allo stato emergenziale della situazione kosovara, spesso svegliando le delegazioni di notte per richiamarle alle trattative. Era una tattica finalizzata a forzare la mano agli alleati europei ed alla delegazione serba, che non intendeva cedere<sup>248</sup>. Se la strategia americana di mettere i serbi nell'angolo aveva avuto

---

<sup>245</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, pp.592-596.

<sup>246</sup> Morozzo della Rocca R., *Kosovo. La guerra in Europa: origini e realtà di un conflitto etnico*, Milano, Guerini e associati, 1999, p.113.

<sup>247</sup> Scotto G. - Arielli E., *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Roma, Editori Riuniti, 1999, p.137.

<sup>248</sup> Intervista Amb. Mirachian.

successo, inaspettatamente si rivelò complicato per Washington convincere la delegazione kosovara a sottoscrivere l'accordo in modo da far ricadere tutte le colpe della guerra su Belgrado. I kosovari infatti non modificarono il loro proposito iniziale di ottenere l'immediata secessione del Kosovo dalla Jugoslavia, argomentando che i sostenitori dell'Uçk non erano disponibili ad alcun compromesso dato che in caso di cedimento la stessa incolumità della delegazione sarebbe stata a rischio una volta rientrata in Kosovo. Per convincerli fu necessario che la Albright piombasse in prima persona la notte del 16 febbraio a Rambouillet, chiarendo che l'accettazione di tale proposta era l'unica strada per dare il via libera all'intervento militare NATO<sup>249</sup>. Per convincere definitivamente l'Uçk, la componente più radicale della delegazione albanese (Thaçi era il più tenace), la Albright si spinse fino a minacciare l'isolamento del Kosovo ed a promettere, in caso di accettazione, un referendum sull'indipendenza del Kosovo da tenere dopo i tre anni di amministrazione NATO (non incluso nel testo dell'accordo). Milošević, comprendendo la trama che gli Stati Uniti stavano ordendo alle sue spalle, tentò di dividere i membri del Gruppo di Contatto lasciando intendere che avrebbe anche potuto accettare una presenza militare simile a quella UNPROFOR<sup>250</sup>, ma solo Dini raccolse positivamente tale apertura.

Il 23 febbraio 1999, dopo molteplici rinvii della conferenza che secondo i progetti iniziali si sarebbe dovuta concludere entro una settimana, la delegazione albanese firmò il testo dell'accordo modificato con l'aggiunta di un riferimento alla volontà di prendere in considerazione la "volontà del popolo" una volta terminata l'amministrazione NATO. Consultare la volontà popolare significava per gli albanesi probabilmente ottenere un referendum, un terreno sul quale sotto elezioni controllate la schiacciante maggioranza demografica avrebbe assicurato un largo successo. Tahci, divenuto ormai per Washington il protagonista della delegazione albanese nonostante la giovane età ed un passato poco lusinghiero di "guerrigliero", accettò l'accordo, nella convinzione che tale testo sarebbe stato inaccettabile per Belgrado<sup>251</sup>.

Per la soddisfazione americana, il rifiuto serbo rimaneva netto. In questo modo gli Stati Uniti ebbero facile gioco ad indicare in Milošević il principale responsabile della crisi. Viste le pressioni degli alleati europei e soprattutto dell'Italia e del Ministro Dini<sup>252</sup>, si decise di sospendere le trattative per 3 settimane, in modo da offrire a Belgrado una ulteriore pausa di

---

<sup>249</sup> Ventura M., *Come nasce una guerra?*. In Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2011, p.336.

<sup>250</sup> Vedi Infra.

<sup>251</sup> Morozzo della Rocca R., *Kosovo. La guerra in Europa: origini e realtà di un conflitto etnico*, Milano, Guerini e associati, 1999, p.115.

<sup>252</sup> Intervista Amb. Mirachian.

riflessione. La linea dura ma dialogante permise a Thaçi di scalzare Demaci alla guida del movimento di indipendenza kosovaro, mentre Belgrado approfittò della sospensione delle trattative per riarmare e portare una nuova offensiva in Kosovo. Milošević si dimostrò infatti sordo sia alle crescenti minacce della NATO, sia agli avvertimenti europei, rimanendo convinto che la questione kosovara poteva essere conclusa in pochi giorni con una nuova offensiva militare. La Jugoslavia quindi persistette nell'atteggiamento di sfida alla comunità internazionale, convinta che i pareri all'interno delle Nazioni Unite, della NATO e del Gruppo di Contatto fossero troppo discordi per dare seguito e concretezza alle minacce annunciate.

Già prima dell'intervento l'Italia considerava indispensabile tentare tutte le vie diplomatiche per evitare la guerra: propose infatti di rafforzare la presenza degli osservatori Osce entrati in Kosovo in seguito agli accordi tra Holbrooke e Milošević<sup>253</sup>. Le posizioni della diplomazia e dell'esecutivo italiano si allontanarono ulteriormente quando durante la Conferenza di Rambouillet apparve chiaro che gli Stati Uniti, e il Segretario di Stato Albright in prima persona, non intendevano mediare o cercare un compromesso; al contrario schierandosi con i kosovari, Uçk per primo, avrebbero presentato un documento inaccettabile per i serbi, causando di fatto l'inizio delle operazioni militari senza aver mai veramente lavorato per trovare una intesa accettabile da Belgrado, come invece l'Italia avrebbe voluto<sup>254</sup>. Secondo l'Italia a Rambouillet sarebbe stato possibile trovare un'intesa, o almeno aprire un nuovo spazio di trattativa con i serbi che erano disponibili ad accettare una presenza internazionale, a patto che non fosse definita "militare", come affermato a Dini da Milutinović, il Presidente serbo. Il sostegno italiano alle ragioni serbe tenuto da Dini, accompagnato dagli ambasciatori Silvio Fagiolo e Giuseppe Baldocci, durante la conferenza causò l'irritazione della delegazione americana. Gli "Albright Boys" infatti accusarono (successivamente anche con un articolo sul Financial Times) Dini di passare a Milutinović documenti riservati, cosa che il Ministro italiano ha sempre smentito, riferendo di aver solo tentato di capire fino a che punto avrebbe potuto spingersi la delegazione serba. Dini riuscì inoltre, prima dell'arrivo in Francia della Albright, a creare significativi imbarazzi alla delegazione albanese, riuscendo a modificare l'ordine del giorno degli incontri, anticipando quello con l'Uçk rispetto a quello con la delegazione jugoslava. In quell'occasione la delegazione americana venne smentita dallo stesso Thaçi, che affermò pubblicamente di non voler accettare una maggiore autonomia

---

<sup>253</sup>Greco E., "La politica italiana durante il conflitto del Kosovo". In *L'Italia e la politica internazionale*. Edizione 2000. Bologna, Il Mulino, 2000. P.145.

<sup>254</sup> Interviste Amb. Vento e Sessa.

da Belgrado, ma solo l'indipendenza<sup>255</sup>. Anche all'interno del governo vi erano posizioni differenziate in merito alla partecipazione italiana all'intervento. Mentre il Ministro della Difesa Scognamiglio sosteneva la necessità di partecipare al pari delle altre forze NATO, il Ministro degli Esteri Dini non faceva mistero di un certo scetticismo riguardo al bombardamento della Serbia.

Per D'Alema la decisione fu molto sofferta a causa di tutte le implicazioni interne ed internazionali che l'impegno italiano avrebbe avuto. Secondo alcune testimonianze, D'Alema rimase dubbioso sul sostegno italiano fino a che fu possibile, cioè il vertice NATO in cui incontrò personalmente Solana. Fino a quel momento le indicazioni affidate dal governo all'ambasciatore italiano Amedeo De Franchis, il Rappresentante permanente d'Italia presso l'Assemblea dell'Atlantico del Nord, erano orientate alla sola concessione dell'uso delle basi italiane. La motivazione addotta era che, trovandosi in quel momento l'Italia senza un governo in carica, la delicata situazione politica interna non permetteva a Roma di impegnarsi in un'operazione militare. In un incontro diretto tra D'Alema e Solana a Bruxelles, il Segretario della NATO sottolineò che l'Italia era il solo Paese a tirarsi indietro, rischiando quindi di trovarsi in posizione isolata all'interno dell'organizzazione<sup>256</sup>. Sulle decisioni di D'Alema pesava la necessità di “dover passare gli esami di politica estera” non di fronte agli alleati europei con alcuni dei quali aveva avuto un lungo rapporto nel PSE, ma di fronte agli Stati Uniti. Sui rapporti tra l'esecutivo italiano e Washington pesavano, oltre ad aspetti contingenti<sup>257</sup>, alcune considerazioni sul fatto che D'Alema fosse il primo Presidente del Consiglio proveniente da una storia politica fortemente legata al PCI ed al comunismo. Toccava a D'Alema quindi dimostrare, davanti ad una prova dei fatti particolarmente dolorosa, la compiutezza del lungo percorso di avvicinamento ed adesione del PCI all'Alleanza Atlantica ed agli Stati Uniti<sup>258</sup>.

Il Parlamento italiano durante le trattative tenute nel castello francese si dichiarava assolutamente favorevole ad una soluzione diplomatica. Il Vice Presidente del Consiglio Sergio Mattarella riferì dei contrasti tra la delegazione serba e quella kosovara sul testo finale, soprattutto in merito alla questione del referendum da tenere dopo il periodo di amministrazione controllata e sulla presenza di forze NATO in Kosovo. Ribadendo l'importanza dell'azione del Gruppo di contatto, Mattarella si disse ottimista riguardo la

---

<sup>255</sup> Dini L., *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure*, Milano, Guerini e associati, 2001, p.65.

<sup>256</sup> Intervista Amb. Minuto-Rizzo.

<sup>257</sup> Vedi Infra.

<sup>258</sup> D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999, p.3.

funzione negoziale che l'Italia stava svolgendo e fiducioso che si potesse giungere ad un accordo in mancanza del quale l'Italia, insieme ai partner europei, avrebbe preso le misure necessarie contro le parti responsabili del fallimento delle trattative<sup>259</sup>.

Tuttavia già dal 2 marzo in Parlamento si venne a creare un contrasto politico: il gruppo della Lega Nord e quello di Rifondazione Comunista si dissero contrari all'azione del Governo in Kosovo e si astennero sul voto concernente il finanziamento del Decreto Legge riguardante il finanziamento delle azioni di pace all'estero. Le opposizioni di questi due partiti erano dettate da motivazioni stranamente contingenti. Rifondazione si oppose invocando la tradizionale linea pacifista e anti-americana, ripetendo così l'atteggiamento tenuto in occasione dell'intervento in Albania<sup>260</sup>, ma anche la Lega criticò l'atteggiamento statunitense, considerato eccessivamente unilaterale. La Camera dei Deputati comunque approvò il provvedimento con una larga maggioranza (347 voti favorevoli su 412), in virtù del voto compatto della maggioranza parlamentare e di quello favorevole dell'opposizione<sup>261</sup>.

Il Governo italiano era molto scettico su come gli Stati Uniti stavano portando avanti i rapporti con la Serbia, D'Alema nell'incontro bilaterale del 3-4 marzo 1999 a Washington presentò a Clinton queste considerazioni. Come riportato dal Washington Post il 5 marzo, alla richiesta del Presidente italiano a proposito di cosa sarebbe accaduto nel caso di una prolungata resistenza e di un acuirsi della pulizia etnica serba, la risposta del Consigliere alla Sicurezza Nazionale Sandy Berger fu diretta: "*We will keep bombing*"<sup>262</sup>.

Alla ripresa delle trattative, il 15 marzo a Parigi, Clinton annunciò pubblicamente che se i colloqui fossero risultati inconcludenti a causa del rifiuto serbo, la NATO avrebbe iniziato il bombardamento delle posizioni militare jugoslave. Nonostante ciò l'atteggiamento serbo non mutò, Belgrado continuò a contestare la legittimità dello stesso accordo politico alla base delle trattative. Intanto grossa parte dell'esercito jugoslavo era stata concentrata in Kosovo, dove conduceva numerose operazioni militari contro i "terroristi" albanesi. Il 19 marzo 1999 l'Osce ritirò tutti gli osservatori sul terreno nel timore che potessero essere fatti ostaggio dalla Jugoslavia, da quel momento Belgrado dette il via ad una durissima azione in Kosovo tesa a stanare i combattenti ed a terrorizzare la popolazione albanese<sup>263</sup>.

La conferenza di Rambouillet si dimostrò quindi, al di là dei numerosi aneddoti che spaziano dalla presa di possesso italiana delle chiavi dei bagni fino all'esaurimento dell'intera riserva di

---

<sup>259</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 24 Febbraio 1999.

<sup>260</sup> Vedi Infra.

<sup>261</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 2 Marzo 1999.

<sup>262</sup> D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999, p.20.

<sup>263</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, pp.599-600

cognac presente nel castello da parte della delegazione serba, incapace di risolvere le questioni aperte<sup>264</sup>. Il fallimento delle trattative di Rambouillet e Parigi rappresenta non solo un pessimo esempio di diplomazia, ma testimonia soprattutto l'ostinazione con cui le parti affrontarono il processo negoziale. L'esito della conferenza fu, come previsto, ciò che forse molte delle parti si auguravano di ottenere fin dall'inizio: l'inizio della guerra.

Un ultimo disperato avvertimento a Milošević fu portato personalmente da Holbrooke il 22 marzo a Belgrado. Essendo Holbrooke uno dei pochi diplomatici americani che, anche in virtù dei passati tentativi negoziali e delle divergenze con la Albright, era ascoltato a Belgrado, egli sperò di poter evitare la guerra in extremis. Holbrooke racconta che si sedette di fronte a Milošević e disse: “capisce che se io me ne vado senza un'intesa oggi, il bombardamento avrà inizio praticamente subito?”

Milošević: “lo capisco”.

Holbrooke: “Lei comprende che sarà rapido, severo e intenso”.

Milošević: “voi siete un grande Paese, un Paese potente. Potete fare quello che volete, non possiamo fermarvi.”

Holbrooke: “Ha del tutto chiaro quel che accadrà quando me ne andrò?”

Milošević: “Sì, ci bombarderete. Io non ho più nulla da dire”<sup>265</sup>.

### III.IV L'operazione NATO *Allied Force*

#### *L'avvio delle operazioni militari*

Il 23 marzo 1999 il Segretario Generale della NATO Javier Solana, utilizzando i poteri conferitigli nell'ottobre 1998 con l'Activation Order<sup>266</sup>, dette il via all'operazione “Allied Force”<sup>267</sup>. Per la prima volta nella storia, la NATO iniziava un'operazione militare offensiva, rivolta contro uno Stato sovrano senza l'autorizzazione diretta delle Nazioni Unite. Il principale sostenitore dell'intervento era il Segretario di Stato americano Madeleine Albright, convinta che sconfiggere i totalitarismi e proteggere la tutela dei diritti umani fosse il principale obiettivo delle democrazie occidentali, in particolare degli Stati Uniti. Washington voleva dimostrare di aver imparato la lezione bosniaca e di essere disposta a combattere in

---

<sup>264</sup> Rogel C., *The breakup of Yugoslavia and its aftermath*, Westport, Greenwood Press, 2004, p.80.

<sup>265</sup> Ventura M., *Come nasce una guerra?* In Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2011, p.340.

<sup>266</sup> Vedi *Infra*.

<sup>267</sup> Press Statement del Segretario Generale della NATO, 25 marzo 1999. In Sciso E., *L'intervento in Kosovo: aspetti internazionalistici ed interni*, Milano, Giuffrè, 2001, p.261.

difesa dei diritti umani. Gli alleati della NATO, benché convinti della necessità di risolvere la questione balcanica definitivamente, si mossero di conseguenza, adeguandosi con maggiore o minore entusiasmo alle decisioni degli Stati Uniti. Se per la Gran Bretagna la partecipazione significava ribadire la special relationship con gli Stati Uniti, la Francia voleva ribadire il proprio ruolo centrale nelle vicende internazionali e nella NATO, la Germania invece avrebbe così partecipato per la prima volta ad un'azione militare internazionale insieme alle altre potenze europee<sup>268</sup>.

Il Presidente Clinton si rivolse con un messaggio televisivo ai cittadini americani, annunciando che le forze armate statunitensi avevano iniziato le operazioni con la NATO “contro le forze serbe responsabili delle brutalità in Kosovo” e che “mettere fine a questa tragedia è un imperativo morale. E’ anche importante per gli interessi nazionali dell’america. (...) che ha la responsabilità di stare al fianco dei suoi alleati quando questi cercano di salvare vite innocenti e preservare la pace e la stabilità in Europa. Ed è questo che stiamo facendo in Kosovo”<sup>269</sup>.

La decisione della NATO avvenne senza che le Nazioni Unite conferissero uno specifico mandato per l'intervento militare, ma secondo gli Stati Uniti le Risoluzioni 1160 e 1190 del Consiglio di Sicurezza erano sufficienti, richiamandosi al Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, a legittimare l'operazione Allied Force. Nei piani militari della NATO e degli Stati Uniti, la schiacciante superiorità militare e tecnologica del dispositivo bellico dell'alleanza avrebbe permesso di convincere Milošević a scendere a più miti consigli nel giro di pochi giorni. Secondo il programma elaborato, la sconfitta della Jugoslavia si sarebbe snodata in tre fasi. Nella prima la NATO avrebbe acquisito il controllo aereo della Jugoslavia distruggendo i radar ed il sistema antiaereo serbo; nella seconda l'aviazione NATO avrebbe attaccato gli impianti militari e le linee di rifornimento serbe, senza tuttavia colpire Belgrado; infine l'attacco si sarebbe concentrato sulle infrastrutture, sul sistema di telecomunicazioni, sui ponti, sulle industrie e sulle centrali elettriche dell'intera Serbia. Secondo i vertici militari statunitensi, già nella prima fase Belgrado avrebbe accettato le richieste della NATO<sup>270</sup>.

Alle 20.00 del 24 marzo 80 velivoli NATO e le navi da guerra statunitensi e britanniche dislocate nell'Adriatico iniziarono i bombardamenti ed i lanci di missili contro la Serbia. Già nei primi giorni di guerra le forze NATO catturarono diversi aerei militari appartenenti all'esercito jugoslavo e colpirono duramente molte installazioni e infrastrutturali serbe.

---

<sup>268</sup> Vedi Infra.

<sup>269</sup> Ventura M., *Come nasce una guerra?* In Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2011, p.343.

<sup>270</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.603.

Mentre la NATO conduceva le operazioni aeree, in Kosovo si scatenò una guerra dalla violenza senza precedenti tra le forze jugoslave e quelle albanesi. Milošević sperava di sconfiggere definitivamente e a qualsiasi prezzo la guerriglia albanese e di sfruttare le fratture presenti nella coalizione che sosteneva l'attacco della NATO per porre presto fine ai bombardamenti<sup>271</sup>.

Prima dell'inizio delle operazioni militari, il Presidente Clinton propose al Governo italiano di partecipare solo consentendo l'uso delle basi presenti sul territorio, essendo l'unico Paese confinante che prendeva parte al conflitto. La volontà del Governo, secondo cui “per avere un peso politico bisogna assumersi compiti che possono diventare onerosi e talvolta dolorosi. Ma una strada alternativa non c'è<sup>272</sup>”, fu però di far sì che l'Italia si assumesse tutte le proprie responsabilità all'interno dell'alleanza, almeno al pari delle altre nazioni, con l'obiettivo di avere un peso significativo all'interno della NATO e del comando della missione tale da poter influenzare gli alleati e cercare di sostenere la propria linea<sup>273</sup>. Nella fase preparatoria delle operazioni militari, nei vertici politici e militari italiani era presente la preoccupazione che una reazione di Belgrado potesse portare ad una offensiva missilistica o di altro genere contro il territorio italiano. Tale preoccupazione convinse il governo a prendere ogni precauzione possibile contro eventuali tentativi di ritorsione da parte di Milošević, ma apparve ben presto chiaro che la Serbia non possedeva le capacità militari per portare una minaccia diretta al territorio italiano<sup>274</sup>.

Negli stessi giorni e sotto la pressione dell'imminente intervento armato, nel vertice europeo di Berlino del 25 marzo il governo ottenne che si procedesse alla nomina di Prodi alla guida della Commissione Europea, senza che fossero decisi ulteriori rinvii. In tal modo si sperava di porre fine ad un periodo di debolezza dell'Unione lanciando un segnale forte anche in ottica di equilibri internazionali<sup>275</sup>.

Il 23 marzo il Ministro degli esteri Dini rivelò, riferendo al Senato, il fallimento delle trattative di Parigi vista la mancata accettazione dell'accordo di Rambouillet da parte dei serbi e lanciò “un ultimo drammatico appello a Milošević affinché prevalesse la voce della ragione”, presentando però anche la possibilità di effettuare attacchi aerei da parte della NATO su obiettivi militari serbi, nel tentativo di convincere Milošević a ritirare le proprie

---

<sup>271</sup> Scotto G. - Arielli E., *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Roma, Editori Riuniti, 1999, p.146.

<sup>272</sup> D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999, p.22.

<sup>273</sup> Intervista Pres. D'Alema.

<sup>274</sup> Scognamiglio Pasini C., *La guerra del Kosovo*, Milano, Rizzoli, 2002, p.95.

<sup>275</sup> D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999, p.30.

forze dal Kosovo. Già in questo passaggio Dini però chiarì che, essendo l'Italia membro del Gruppo di Contatto e parte integrante della NATO, in caso di una decisione dell'alleanza non avrebbe potuto ritirarsi, ma avrebbe dovuto prendersi importanti responsabilità<sup>276</sup>.

Il giorno successivo il Ministro della Difesa Scognamiglio descrisse alla Camera la situazione di violenta pulizia etnica in corso in Kosovo, sottolineò che il testo di Rambouillet era stato accettato dai kosovari, ma non dai serbi, e che l'Italia, assumendosi le proprie responsabilità internazionali, faceva parte della missione iniziata nella notte a seguito dell'avvio delle operazioni deciso dal Segretario Generale dell'Alleanza Solana sulla base dell'autorità conferitagli dai membri della NATO con l'Activation Order<sup>277</sup>. Immediatamente si levarono critiche, incentrate più sul metodo che sul merito, in quanto riguardarono soprattutto la mancata autorizzazione parlamentare alla partecipazione italiana alle operazioni<sup>278</sup>. Il Governo, con il Vice Presidente del Consiglio Mattarella, sostenne l'impossibilità di negoziare ulteriormente con Milošević che aveva respinto ogni proposta avanzata dai mediatori occidentali, e ribadì che lo stesso Holbrooke era partito da Belgrado convinto che non esistessero più spazi diplomatici<sup>279</sup>.

Il giorno stesso dell'inizio delle operazioni il Governo enunciò inoltre i principali punti della linea che avrebbe tenuto, fondata su continui sforzi diplomatici e tentativi di dialogo. Basandosi sulla convinzione che il Governo di Belgrado fosse l'unico interlocutore legittimo, secondo l'Italia il Kosovo era una parte integrante della Federazione Jugoslava, a cui andava però riconosciuta un importante grado di autonomia. L'Italia era convinta che l'indipendenza del Kosovo avrebbe significato nuovi motivi di instabilità e la possibilità di dover affrontare un nuovo conflitto pochi anni dopo legittimando l'esistenza di stati "etnici"<sup>280</sup>. Rispondendo alle critiche avanzate riguardo la mancata autorizzazione delle Nazioni Unite, lo stesso Mattarella sostenne che la violazione dei diritti umani aveva assunto dimensioni drammatiche e che le precedenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza costituivano il fondamento dell'intervento in linea con i principi della Carta. Egli affermò inoltre che la mancata autorizzazione era dovuta a precise circostanze politiche che riguardavano membri del Consiglio di Sicurezza con diritto di veto, ma che questo non poteva impedire l'impegno italiano nel porre fine a massicce violazioni dei diritti umani.

La relazione di Mattarella si concluse con l'impegno da parte del Governo di adoperarsi per

---

<sup>276</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 23 Marzo 1999.

<sup>277</sup> Vedi Infra.

<sup>278</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 24 Marzo 1999.

<sup>279</sup> Vedi Infra.

<sup>280</sup> D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999, p.24.

una soluzione pacifica, ma che l'obiettivo rimaneva fermare i massacri ed assicurare la pace nella regione. La maggioranza parlamentare sostenne questa posizione del Governo con non poche difficoltà. Da parte di molti esponenti dei DS venne sottolineato il ruolo dell'Italia come impegnata nella ricerca di una soluzione diplomatica e dell'urgenza di un intervento dell'ONU nei confronti di una guerra già in atto prima dell'intervento della NATO. Nei DS quindi era presente un forte malcontento dettato dallo scetticismo con cui si valutava la possibilità che un intervento armato potesse risolvere la situazione, ma venne più volte sottolineato dai partiti sia di maggioranza che di opposizione, che al primo posto della politica estera vi fosse la fedeltà ed il rispetto verso un'alleanza essenziale per l'Italia<sup>281</sup>.

Il 25 marzo fu lo stesso Mattarella a riferire che gli attacchi erano rivolti solo a obiettivi militari o di rilevanza militare, e che gli aerei italiani avevano preso parte solo ad azioni "difensive". Lo stesso giorno al Senato i Comunisti Italiani dissero di trovare l'azione contro la Jugoslavia illegittima, inadatta e pericolosa in quanto aggressione ad uno stato sovrano; inoltre se uomini e mezzi italiani fossero stati impiegati nelle operazioni di attacco e se i bombardamenti non si fossero interrotti i Comunisti Italiani avrebbero ritirato il proprio appoggio all'Esecutivo. Centotrenta Deputati italiani sottoscrissero un documento contro l'opzione militare. Se l'opposizione di Lega Nord e Rifondazione Comunista non era preoccupante per l'iter parlamentare del Decreto Legge che prevedeva la partecipazione dell'Italia all'intervento militare, quella dei Comunisti Italiani metteva in discussione la tenuta stessa dell'esecutivo. Questo partito era infatti parte integrante del Governo e i suoi voti garantivano l'esistenza di una maggioranza in Parlamento. Nel caso della Missione Alba in Albania i Comunisti Italiani avevano votato contro il Governo e l'autorizzazione era stata garantita dai voti dell'opposizione, venendo però a mancare di fatto una maggioranza politica. Sulla questione del Kosovo veniva a configurarsi lo stesso precario equilibrio che obbligava il Governo ad affidarsi ai voti dell'opposizione di centro-destra<sup>282</sup>.

Il 26 marzo 1999 il Presidente del Consiglio D'Alema riferì a Camera e Senato sull'azione del Governo italiano riguardo la crisi del Kosovo. Chiarendo che il Governo aveva costantemente tenuto informato il Parlamento e aveva rispettato i limiti costituzionali, D'Alema tracciò le linee principali della posizione italiana. In virtù della sostanziale paralisi del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite l'Italia, che più degli altri, seppur d'intesa con i partner, si era sforzata di trovare una soluzione diplomatica, aveva incontrato la totale indisponibilità del Presidente Milošević alle trattative. Una volta esperiti tutti i tentativi negoziali la NATO, e

---

<sup>281</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 24 Marzo 1999.

<sup>282</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 25 Marzo 1999.

l'Italia all'interno delle tradizionali alleanze, non avrebbero potuto permettere la continuazione della brutale repressione serba che aveva già causato una catastrofe umanitaria. L'obiettivo principale dell'intervento era quello di porre fine alla guerra in corso per tutelare i civili, convincendo la Serbia a recuperare l'azione negoziale:

*“La forza naturalmente può fermare la forza, ma - lo sappiamo - non può costruire la pace. L'azione militare, cioè, non è sostitutiva - ne in quanto metodo ne in condizioni di assoluta eccezionalità - dell'azione diplomatica e politica. Solo un accordo politico fra le parti, garantito dalla presenza internazionale sul terreno, potrà garantire una pacificazione di quella regione. Per questo motivo il tavolo negoziale deve rimanere aperto, anche in un momento così drammatico.”*

L'Italia, dichiarò D'Alema, sarebbe stata quindi disposta a riprendere l'iniziativa politica negoziale del Gruppo di Contatto il prima possibile, coinvolgendo la Russia, la cui adesione era secondo l'Italia “imprescindibile”, e di conseguenza le Nazioni Unite. La volontà italiana di impegnarsi affinché l'azione militare fosse il più breve possibile e che servisse a rilanciare le trattative, non significava però che l'Italia non intendesse assumersi tutte le responsabilità derivanti dall'appartenenza alla NATO. Così facendo da un lato si manifestava l'impegno diretto ed il peso politico dell'Italia nei Balcani e all'interno dell'alleanza, dall'altro sarebbe stato possibile influenzare l'andamento delle operazioni militari e diplomatiche.

*“Noi ci siamo assunti le responsabilità che ci dovevamo assumere, pur essendo un paese esposto in modo particolare alle conseguenze di questa crisi. Lo abbiamo fatto con lealtà, perché ritenevamo tale scelta giusta sul piano del principio ed anche perché sappiamo che, al di fuori delle alleanze internazionali di cui l'Italia fa parte, il nostro paese conterebbe di meno e sarebbe meno sicuro. Ma proprio le responsabilità assunte ci danno il diritto di sollecitare i nostri alleati ad un confronto in grado di condurre le azioni militari in corso verso una rapida ripresa del dialogo. Ciò corrisponde, del resto, alle necessità del paese ed alle attese della maggioranza dell'opinione pubblica.”*

In questa occasione D'Alema ribadì che l'impegno militare era “limitato alle attività di difesa integrata del territorio nazionale”:

*“Voglio infine confermare dinanzi al Parlamento che il contributo specifico delle Forze armate italiane è limitato alle attività di difesa integrata del territorio nazionale, come per altro previsto dalla decisione assunta dal Governo italiano alla fine del mese di settembre dello scorso anno, dalla delibera del Governo italiano, e successivamente riconfermata, in merito all’adesione italiana al cosiddetto act ord, a suo tempo deliberato dalla NATO.”*

Il concetto di “difesa integrata” era stato elaborato dal Ministero della Difesa italiano negli anni precedenti, dato che la lunga gestazione dell’intervento NATO in Kosovo aveva permesso alle Forze Armate ed ai ministri Andreatta prima, Scognamiglio poi, di predisporre al meglio tutte le opzioni sul terreno. Sia Andreatta che Scognamiglio, il secondo in modo più accentuato, erano fermamente atlantisti e ritenevano fin dal principio che l’Italia avrebbe dovuto seguire pienamente le scelte dell’Alleanza Atlantica<sup>283</sup>. Si temeva infatti che il governo e la Farnesina preferissero evitare una partecipazione diretta alle operazioni militari, optando per una mediazione che avrebbe visto molto probabilmente l’Italia concedere le proprie basi senza partecipare ad azioni aeree. In effetti la posizione della Difesa, non era pienamente condivisa dalla Farnesina e dal Quirinale, che nutrivano dubbi maggiori. Nonostante ciò, il Ministero della Difesa fece in modo da trovarsi preparato in caso di una offensiva militare. La strategia elaborata era fondata sul principio della “difesa integrata”, che consisteva nella scelta di reagire militarmente ad ogni azione offensiva diretta contro l’Italia ed i suoi alleati. In conseguenza di ciò, di fatto, un attacco contro qualsiasi aereo NATO avrebbe causato la risposta italiana<sup>284</sup>.

Secondo il Presidente del Consiglio inoltre l’azione e le posizioni che l’Italia avrebbe saputo tenere sulla questione del Kosovo, avrebbero dimostrato l’importanza dell’Italia nella comunità internazionale e a livello regionale:

*“Il nostro compito è partecipare a questo sforzo con senso di responsabilità e riscoprendo pienamente quella vocazione che può fare dell’Italia uno dei soggetti vitali per la ricerca di un nuovo equilibrio nel Mediterraneo e nei Balcani.”*

Si oppose fortemente Rifondazione Comunista: l’intervento del Senatore Russo Spina e quello del Deputato Bertinotti furono duri e tesi a sottolineare la debolezza europea, l’illegalità

---

<sup>283</sup> Scognamiglio Pasini C., *La guerra del Kosovo*, Milano, Rizzoli, 2002, pp.37-38.

<sup>284</sup> Intervista Amb. Minuto-Rizzo.

dell'intervento che aveva sovvertito il principio di legalità internazionale e lo stampo imperialistico di questa operazione americana. La Lega Nord (Gasperini in Senato e Bossi alla Camera) considerò l'intervento una vera e propria aggressione ad uno stato sovrano e si appellò al presunto mancato rispetto delle procedure costituzionali per chiedere al Governo di negare ogni contributo diretto o indiretto alle operazioni militari in corso; venne inoltre avanzata la preoccupazione di una ondata di profughi che, secondo la Lega, dovevano essere fermate prima che si riversassero sulle coste italiane. Forza Italia, con il Senatore Gawronski ed il Deputato e leader del partito Silvio Berlusconi ribadiva l'impegno del suo partito di sostenere con fermezza l'intervento della NATO senza farsi condizionare da questioni di politica interna, ribadendo però che in caso di divisioni nella maggioranza il Governo avrebbe dovuto trarre le conclusioni di fronte al Presidente della Repubblica. Le posizioni di Alleanza Nazionale e del CCD accoglievano sostanzialmente questa visione, seppur sottolineando aspetti di prestigio internazionale (Mantica in Senato e Buontempo alla Camera per Alleanza Nazionale) o umanitari (Tarolli per il CCD in Senato e Casini alla Camera). Tutti i partiti della coalizione di Governo si schierarono a favore di D'Alema, seppur non nascondendo forti preoccupazioni, e si dichiararono favorevoli alla mozione governativa per mancanze di alternative (Boco per i Verdi e Marini per lo SDI), per convinzione (Di Benedetto e Mastella per l'UDR) o nella speranza di riaprire il più presto possibile una trattativa (Fumagalli per RI). I DS (i Senatori Salvi e Loreto e il Deputato Veltroni) confermarono la loro fiducia ed il loro convinto sostegno al Governo che, dopo aver tentato tutte le vie diplomatiche possibili, rispettava le alleanze di cui il Paese era parte e si distingueva per mantenere un dialogo aperto con la Serbia. Tuttavia era vivo il disappunto di alcuni settori del partito, sia per una questione di legalità interna e internazionale, sia per la scarsa condivisione delle finalità dell'intervento<sup>285</sup>.

E' utile ricordare che la legge elettorale in vigore legava esplicitamente i rappresentanti al proprio collegio di appartenenza e di elezione, creando così un rapporto diretto che impegnava ogni deputato e senatore al confronto diretto con i propri elettori, ciò può aver favorito una certa riluttanza, soprattutto in quei settori della sinistra maggiormente legati ai principi del pacifismo. La tenuta del Governo venne provata dal voto favorevole anche dei Comunisti Italiani sulla base di una mediazione condotta per mantenere invariato il sostegno di un elettorato molto più vicino alle posizioni di Rifondazione Comunista che a quelle dei DS e nella convinzione che il Governo di centro-sinistra, di cui erano parte, avrebbe potuto

---

<sup>285</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 26 Marzo 1999, e Camera dei Deputati, Assemblea, 26 Marzo 1999.

affrontare positivamente altri temi di politica interna<sup>286</sup>.

Benché i Comunisti Italiani (Marino in Senato e Cossutta alla Camera) si dicessero convinti che l'intervento fosse una violazione dell'Art.11 della Costituzione e che comportasse rischi per la popolazione italiana, la mediazione consisteva nell'impegno da parte del governo a garantire la ripresa del negoziato attraverso l'immediata cessazione dei bombardamenti e l'immediato rilancio del ruolo dell'ONU. Tra le tre approvate, la Risoluzione fondamentale fu quella presentata da Mussi e altri n.6-00078, approvata alla Camera con 318 favorevoli, 188 contrari e 6 astenuti, che recitava:

*“La Camera,*

- *rilevato che gli sviluppi della crisi dei Balcani hanno assunto aspetti drammatici e che e` in corso l'azione militare della Nato nella quale le forze italiane sono impegnate in funzione difensiva;*
- *considerato che si e` giunti a questo punto per il rifiuto dell'accordo di Rambouillet che pur garantiva l'integrità territoriale della Repubblica jugoslava, deludendo così le aspettative di una soluzione pacifica e concordata della questione del Kosovo, tale da garantire stabilità alla regione e sicurezza alle popolazioni gravemente minacciate dalla drammatica recrudescenza delle azioni di guerra;*
- *approvata l'azione svolta dal Governo nel quadro delle alleanze dell'Italia in direzione innanzitutto delle iniziative rivolte fino all'ultimo a risolvere la crisi attraverso le vie politico-diplomatiche; valutati con preoccupazione i rischi di una azione militare;*

*impegna il Governo:*

- *ad adoperarsi con gli alleati Nato per una iniziativa volta a riprendere subito i negoziati e a sospendere i bombardamenti;*
- *ad agire affinché l'Unione Europea maturi una posizione globale e una forte azione comune sui Balcani;*
- *a sostenere, come previsto dall'accordo di Rambouillet, il ruolo dell'Onu affinché - coerentemente alle precedenti risoluzioni sul Kosovo - possa dispiegarsi sul terreno una forza multinazionale di interposizione con il coinvolgimento del Gruppo di Contatto;*

---

<sup>286</sup> Intervista On. Migone.

- a predisporre gli interventi necessari all'accoglienza di profughi e a convocare il "Tavolo di coordinamento per gli aiuti umanitari"<sup>287</sup>.

Mentre al Senato vennero approvate due mozioni, la prima delle quali la 1-00378 ricalcava il testo della Risoluzione approvata alla Camera già citata<sup>288</sup>.

In conclusione quindi alle sedute del 26 marzo 1999 il Parlamento italiano approvò sia al Senato sia alla Camera dei Deputati un testo che evidenziava gli sforzi diplomatici finalizzati al coinvolgimento delle Nazioni Unite ed affermava che la partecipazione militare italiana era prevista solo secondo una formula piuttosto ambigua. In questo modo il governo teneva compatta la propria maggioranza parlamentare, scongiurando una crisi. Allo stesso tempo a questa votazione parteciparono, con il loro appoggio al governo, i maggiori partiti di opposizione. In questa votazione rientravano inoltre provvedimenti di emergenza tesi a salvaguardare il territorio nazionale e la sicurezza della costa adriatica del paese mediante la chiusura di porti e aeroporti e la protezione delle aree maggiormente interessate all'operazione; provvedimenti che, seppur causando notevoli danni all'economia ed al turismo delle regioni adriatiche, si rendevano necessari per la sicurezza della popolazione italiana. Questa preoccupazione fu presente nel Governo fin dall'inizio delle operazioni<sup>289</sup>.

Per rafforzare il sostegno dell'opinione pubblica al proprio governo e per illustrare lo scenario bellico che si era delineato, il 30 marzo 1999 il Presidente del Consiglio D'Alema si rivolse direttamente agli italiani con un messaggio a reti unificate, in cui illustrava le finalità umanitarie dell'intervento e l'importanza della partecipazione italiana<sup>290</sup>.

Il 28 marzo l'offensiva NATO passò al secondo livello, iniziando a colpire obiettivi non strettamente bellici ed i militari jugoslavi dislocati in Kosovo. La speranza di una rapida resa di Belgrado svaniva, e i Paesi della coalizione dovevano accettare di prepararsi ad una guerra più lunga e impegnativa. L'operazione Allied Force in Kosovo era oggetto di molte contraddizioni, in primo luogo la NATO si rifiutava di chiamarla "guerra", preferendo l'uso di inflessioni, inoltre era chiara la volontà di non mettere a repentaglio la vita dei militari occidentali. I velivoli NATO bombardarono dall'altezza di 5000 metri e evitarono il coinvolgimento in scontri diretti, rinunciando ad esempio di usare elicotteri, ma tali scelte

---

<sup>287</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 26 Marzo 1999. Alla Camera vennero approvate tre Risoluzioni: la n.6-00078 (Mussi ed altri), la n.6-00079 (Sbarbati e altri) e la n.6-00081 (Volontè ed altri).

<sup>288</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 26 Marzo 1999.

<sup>289</sup> Intervista Pres. D'Alema.

<sup>290</sup> D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999, p.161.

implicarono una minore efficacia dell'azione militare, sfavorita anche dal maltempo<sup>291</sup>. Gli Stati Uniti decisero quindi di aumentare il proprio sforzo bellico e di escludere in parte i governi europei dal processo decisionale militare.

L'avvio delle operazioni NATO convinse Belgrado ad impiegare tutto il proprio potenziale militare in Kosovo, dove inviò altre decine di migliaia di uomini e centinaia di carri armati. La durissima offensiva serba seguì lo stesso schema di azione delle precedenti campagne di Bosnia-Erzegovina e Croazia. I numerosi gruppi paramilitari accorsi dalla Serbia in Kosovo, attratti da facili bottini di guerra, avrebbero seminato il terrore tra la popolazione con rapine, stupri e stragi. Una volta diffuso il panico nella popolazione, l'esercito e le unità speciali sarebbero intervenute con rastrellamenti e sgomberi finalizzati a costringere alla fuga tutti gli albanesi che non avevano già intrapreso la strada delle montagne. Questi erano i principali tratti della pianificazione serba di pulizia o bonifica etnica, che in breve tempo portò ad una nuova e drammatica emergenza umanitaria<sup>292</sup>.

Sul terreno l'Uçk riusciva solo a tratti e con fatica a contenere l'offensiva militare serba; gran parte della popolazione kosovara venne sfollata e cacciata da interi paesi e villaggi ridotti in macerie o dati alle fiamme. Secondo UNHCR la prima settimana di guerra causò l'esodo di circa 260.000 persone, che furono costrette a rifugiarsi in Albania o in Macedonia in condizioni drammatiche, acuite anche dal freddo e dalla neve copiosa sulle montagne dei Balcani<sup>293</sup>. L'allestimento di una missione umanitaria si rivelò difficoltoso a causa delle dimensioni impreviste del fenomeno, riuscendo a dispiegarsi completamente solo nell'aprile. Solo il 13 aprile infatti la NATO riuscì ad allestire una missione internazionale di soccorso e assistenza denominata Allied Harbour<sup>294</sup>.

Per evitare che l'enorme flusso di profughi aggravasse la posizione della Jugoslavia agli occhi dell'opinione pubblica internazionale, Belgrado decise di chiudere le proprie frontiere con la Macedonia e con l'Albania. Tale decisione obbligò decine di migliaia di profughi ad accamparsi in modo improvvisato in Kosovo. Se da un lato le immagini drammatiche delle masse di profughi in fuga rafforzava gli argomenti della NATO, dall'altro legittimava anche valutazioni negative sull'effetto dei bombardamenti, appariva infatti chiaro che la strategia di Washington era errata nel considerare una rapida resa di Belgrado ed aveva sottovalutato

---

<sup>291</sup> Ivi p.45.

<sup>292</sup> Ventura M., *Come nasce una guerra?* In Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2011, p.338.

<sup>293</sup> Le drammatiche vicende dei rifugiati kosovari ebbero un lungo strascico. Riversatisi soprattutto in Macedonia, Albania e Montenegro, ebbero immani difficoltà ad ottenere un minimo di assistenza a causa dell'incapacità di tali Paesi di offrire un'adeguata accoglienza per ragioni sia economiche, sia politiche.

<sup>294</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.616.

l'impatto della catastrofe umanitaria. In queste contraddizioni tentò di inserirsi Milošević, che il 31 marzo affidò alla stampa un videomessaggio di Rugova in cui il leader kosovaro chiedeva alla NATO di interrompere i bombardamenti. Essendo Rugova "prigioniero" di Milošević non vi erano grossi dubbi in occidente che il messaggio fosse stato rilasciato sotto minaccia o tortura, ma il prestigio di Rugova non poteva ugualmente essere messo in discussione, nonostante Thaçi facesse il possibile per escluderlo dalla politica kosovara<sup>295</sup>.

Nonostante i tentativi di Milošević, l'attacco della NATO proseguì con sempre maggiore decisione, arrivando a colpire edifici ed infrastrutture della capitale jugoslava. Nel tentativo di arginare il conflitto il Primo Ministro russo Evgenij Primakov si recò in visita a Belgrado per convincere Milošević ad accettare un nuovo negoziato. Il leader serbo si dimostrò favorevole all'apertura di nuove trattative, a patto che venissero prima interrotti i bombardamenti, e come gesto di buona volontà annunciò un cessate il fuoco unilaterale dal 6 aprile all'11 aprile, giorno della Pasqua ortodossa. La "tregua di Pasqua" era stata proposta con vigore sia dall'Italia, sia dal Pontefice. Della tregua di Pasqua profitò il Presidente D'Alema per recarsi personalmente a Kukës, in Albania, dove poté visitare uno dei campi profughi allestiti fuori dai confini kosovari<sup>296</sup>. La Santa Sede, che nella prima fase della dissoluzione della Jugoslavia aveva giocato un ruolo importante<sup>297</sup>, sulla vicenda kosovara si mosse invece con grande prudenza. Va anche rilevato che nella questione kosovara la Chiesa cattolica aveva un'importanza marginale, non essendo coinvolte significative comunità di cattolici a differenza dei casi sloveno, croato e bosniaco. Nonostante ciò, i rapporti tra la Santa Sede e Belgrado e i vertici della Chiesa ortodossa serba erano molto tesi sia per ragioni religiose, sia perché il pontificato di Karol Wojtyła, incentrato sulla lotta ai regimi comunisti, vedeva in Milošević uno degli ultimi eredi di quella tradizione. I richiami al dialogo ed alla trattativa furono frequenti, ma dal Vaticano non vennero avanzati forti richiami al tradizionale pacifismo; i quali peraltro avrebbero potuto mettere in difficoltà anche una parte della maggioranza di governo italiana. Lo stesso D'Alema, dopo aver incontrato il cardinale Sodano e monsignor Tauran (inviato dalla Santa Sede a Belgrado) di ritorno da un incontro con Milošević a Belgrado, ebbe dagli inviati vaticani la conferma dell'impossibilità al dialogo con la Serbia<sup>298</sup>. L'atteggiamento del Pontefice nei confronti del conflitto in Kosovo fu meno assertivo rispetto a quello tenuto nei confronti della caduta dei regimi in Europa orientale, e vi

---

<sup>295</sup> Ivi.

<sup>296</sup> D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999, p.40.

<sup>297</sup> Vedi Infra.

<sup>298</sup> D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999, p.42.

fu una sostanziale convergenza con la politica estera italiana. Soprattutto nel caso della “tregua di Pasqua” la diplomazia italiana e quella vaticana agirono in stretto coordinamento, attivando un’azione diplomatica comune che andava ben oltre i rituali rapporti di consultazione periodica tenuti dal Ministro Dini e dal Segretario di Stato Vaticano, il cardinale Angelo Sodano<sup>299</sup>.

Anche se, in particolare l’Italia, la Germania e la Francia vedessero con favore l’avvio di un nuovo processo negoziale, né gli Stati Uniti né la Gran Bretagna erano disponibili a dare credito all’ennesima promessa di Milošević<sup>300</sup>.

Le infrastrutture italiane furono essenziali per le operazioni: furono utilizzate tutte le 12 basi NATO presenti sul territorio nazionale e più del 50% degli aerei che presero parte all’operazione erano decollati da queste basi. Le missioni italiane di rifornimento, trasporto e difesa dello spazio aereo furono molteplici e anche la marina partecipò alle operazioni di pattugliamento e controllo del Mar Adriatico al fine di impedire eventuali violazioni dell’embargo rivolto alla Serbia. La partecipazione militare italiana fu però al centro del dibattito interno, soprattutto perché nell’aprile 1999 emerse che gli aerei italiani avevano preso parte ad azioni di bombardamento contro obiettivi jugoslavi, andando, secondo alcuni, oltre alla “difesa integrata del territorio italiano”. Nel dibattito che si svolse il 13 aprile alla Camera fu nuovamente il Presidente del Consiglio D’Alema a rivendicare il completo rispetto da parte italiana degli obblighi derivanti dalla partecipazione alla NATO e degli impegni presi nei confronti del Parlamento. La posizione italiana rimaneva coerente con quella espressa all’inizio dell’operazione. Infatti disse D’Alema:

*“Nonostante l’assenza a tutt’oggi di segnali di svolta espliciti e verificabili da parte di Slobodan Milošević, abbiamo insistito perché si approfondissero le prospettive diplomatiche e non si cedesse all’idea di un’escalation militare pericolosamente inarrestabile. (...) Oggi siamo chiamati ad assolvere le nostre funzioni: sul piano dell’azione militare, su quello dell’assistenza umanitaria ad una quantità enorme di profughi e su quello, decisivo, della ricerca di una soluzione diplomatica che possa far tacere le armi.”*

D’Alema ribadì inoltre la continua ed intensa ricerca italiana di mediazione e di coinvolgimento di tutta la comunità internazionale per porre fine alla guerra. Ma sottolineò

---

<sup>299</sup> Dini L., *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure*, Milano, Guerini e associati, 2001, p.97.

<sup>300</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.619.

che per l'Italia tale assunzione di responsabilità aveva un ruolo storico:

*“L'Italia deve uscire da questa drammatica vicenda come un paese rispettato dalla comunità internazionale, leale ai suoi impegni e alle sue alleanze, autorevole nelle sue iniziative. Io credo che questo sia un compito che abbiamo tutti, che alla fine questo sarà un patrimonio del paese e che questo patrimonio sarà al servizio di chi, di volta in volta, sarà chiamato a governare l'Italia, un paese che noi vogliamo che sia considerato, dopo questa drammatica vicenda, più serio e più affidabile di quanto non sia stato considerato anche nel passato”<sup>301</sup>.*

Riguardo gli impegni militari il premier ribadì l'uso delle forze finalizzato alla “difesa integrata”, definizione abbastanza elastica ed ambigua da tenere sotto controllo il malcontento dei partiti che avevano costituito la maggioranza parlamentare nel caso della votazione del 26 marzo. Cossutta ad esempio aveva reso palese l'insofferenza dei Comunisti Italiani recandosi in visita a Belgrado presso Milošević<sup>302</sup>. Il Governo sostenne che si trattava comunque di azioni rientranti sotto quel principio, interpretato in modo estensivo come protezione anche delle forze militari italiane ed alleate in tutta l'area del conflitto. La questione coinvolse attivamente il Parlamento in cui, con il proseguire della guerra, le pressioni dei partiti contrari all'intervento continuarono comprendendo anche i Comunisti Italiani che chiedevano l'interruzione delle operazioni già dal 6 aprile sia alla Camera dei Deputati<sup>303</sup> che al Senato<sup>304</sup>. La partecipazione italiana alle operazioni militari era stata per la prima volta accordata alla NATO dal governo Prodi, il cui Ministro della Difesa Andreatta aveva confermato la disponibilità italiana a concedere l'uso delle basi militari presenti sul territorio italiano e alcuni velivoli. Durante le operazioni l'Italia in effetti concesse ai 13 Paesi NATO impegnati la disponibilità di tutte le 12 basi presenti sul territorio italiano (sono state utilizzate soprattutto quelle di Aviano e Gioia del Colle) e dello spazio aereo<sup>305</sup>. Data anche l'indisponibilità greca, il contributo italiano da questo punto di vista permise alla coalizione di svolgere con grande efficacia le operazioni partendo da un territorio confinante e tenuto anche conto del successo del coordinamento tra i comandi italiani e quelli alleati. Oltre alle basi, l'aeronautica italiana impiegò nell'operazione 50 aerei che hanno compiuto 1348 missioni e 3537 ore di volo, circa il 5,3% dell'impegno totale NATO. Mentre le missioni di ricognizione

---

<sup>301</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 13 Aprile 1999.

<sup>302</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 14 Aprile 1999.

<sup>303</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 6 Aprile 1999.

<sup>304</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 7 Aprile 1999.

<sup>305</sup> Durante i bombardamenti spesso voli civili vennero sospesi per favorire il volo di quelli militari.

e di controllo e distruzione delle difese antiaeree serbe da parte italiana partirono immediatamente, le operazioni offensive di bombardamento presero il via solo dal 13 aprile per ragioni essenzialmente politiche. Anche a causa di tale ritardo, l'impatto dei bombardamenti effettuati da aerei italiani alla fine del conflitto fu piuttosto limitato, a differenza dei risultati ottenuti dai numerosi voli di difesa dello spazio aereo nazionale. A tale impegno l'Italia affiancò la partecipazione alle operazioni della Marina militare che dislocò tutte le tre navi da sbarco a disposizione nell'Adriatico. Tale impiego si rivelò poco utile per le missioni militari, ma determinante per il buon esito delle operazioni umanitarie<sup>306</sup>.

Alla partecipazione all'azione militare l'Italia affiancò infatti quella umanitaria, in cui si distinse costituendo la spina dorsale (2500 uomini su 8000 totali) dell'operazione "Allied Harbour", allestita in Albania per accogliere i profughi e organizzata dal 29 marzo, alla luce degli allarmi lanciati dall'Alto Rappresentante UNHCR Sadako Hogata<sup>307</sup>. L'"Operazione Arcobaleno" consisteva in un ponte aereo e navale teso a sostenere con mezzi di ogni genere l'assistenza dei profughi nei paesi limitrofi (Albania e Macedonia principalmente), per poi impegnare anche il territorio nazionale allestendo un campo d'accoglienza profughi a Comiso, in Sicilia. Si temeva infatti una nuova ondata di profughi sulle coste italiane e ciò convinse il governo a dichiarare lo stato di emergenza ed a predisporre misure urgenti per una eventuale crisi di profughi. Il temuto esodo non ebbe luogo, o almeno non nelle dimensioni temute; si intensificarono però in Puglia gli sbarchi ed i naufragi di profughi. L'Italia pensò anche di soffocare l'attività degli "scafisti" albanesi allestendo un sistema di trasporto marittimo che collegasse le due sponde dell'Adriatico, ma in seguito si preferì attivare un ponte aereo che prelevasse su base volontaria alcune migliaia<sup>308</sup> di profughi dai sovraffollati centri di accoglienza macedoni per portarli alla base di Comiso<sup>309</sup>.

Queste operazioni di assistenza umanitaria raccolsero un consenso trasversale tra le forze politiche presenti in Parlamento, le discussioni alla Camera riguardanti l'operazione Allied Harbour<sup>310</sup> e la predisposizione del campo d'accoglienza a Comiso ebbero un'approvazione pressoché unanime<sup>311</sup>.

L'Italia quindi ebbe un ruolo centrale nell'intervento, ma cercò anche di sfruttare tutto il suo

---

<sup>306</sup> Gasperini G., "La partecipazione all'intervento militare". In *L'Italia e la politica internazionale* Edizione 2000, Bologna, Il Mulino, 2000, p.157.

<sup>307</sup> D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999, p.32.

<sup>308</sup> Al termine del conflitto la cifra si aggirerà sulle 6000 persone.

<sup>309</sup> Mancini M., "L'impegno italiano nella gestione del flusso dei profughi". In *L'Italia e la politica internazionale* Edizione 2000, Bologna, Il Mulino, 2000, p.166.

<sup>310</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 21 Aprile 1999.

<sup>311</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 4 Maggio 1999.

peso nel tentativo di limitare gli obiettivi militari e l'allargamento geografico della regione sottoposta a bombardamenti. In occasione del bombardamento di alcuni obiettivi che l'Italia non condivideva, seppur evitando una polemica pubblica, il Governo negò la propria partecipazione e l'uso delle basi italiane costringendo gli americani ad effettuare missioni con aerei provenienti direttamente dagli Stati Uniti, cioè con mezzi americani, non della NATO<sup>312</sup>. All'ambasciatore italiano alla NATO Amedeo De Franchis venne affidato tale compito, orientato a mantenere il controllo politico delle azioni militari per prevenire una escalation senza controllo<sup>313</sup>. La rappresentanza italiana avrebbe dovuto impegnarsi per far sì che, almeno nella prima fase dell'intervento, i bombardamenti non oltrepassassero il 40° Parallelo e che non colpissero obiettivi civili<sup>314</sup>. Lo stesso Generale Clark nelle sue memorie lamenta che il Governo Italiano si impegnò a discutere e, quando possibile, a limitare e circoscrivere gli obiettivi che i militari individuavano cercando di rendere l'intervento sempre più risolutivo. Questa pressione italiana infastidì i vertici militari che sostengono che avrebbero potuto rendere maggiormente efficace l'intervento senza questi impedimenti. Tuttavia anche successivamente lo stesso Presidente del Consiglio D'Alema confermò questa posizione, aggiungendo anche che era stato un errore bombardare Belgrado<sup>315</sup>.

Clark rivelò che tutti i bersagli militari avevano ottenuto un'approvazione politica, inizialmente raggiunta su 51 obiettivi militari. Finita questa prima fase però le limitazioni politiche aumentarono: “ci sono stati bersagli che singole nazioni non ci hanno permesso di colpire con aerei lanciati dal loro territorio, oppure bersagli che singole nazioni non avrebbero colpito con i propri mezzi, ma che andava bene se a colpirli erano altri”<sup>316</sup>.

Dini fu il primo tra i Ministri dei Paesi del Gruppo di contatto a cercare il sostegno di Mosca per ottenere un negoziato che potesse portare alla sospensione degli attacchi. Il 1 aprile il “Corriere della Sera” pubblicò un'intervista in cui il Ministro degli Esteri Dini affermava che i bombardamenti non stavano ottenendo i risultati sperati e che intensificare l'azione militare non avrebbe garantito il successo anche perché: “non si potrà bombardare all'infinito”<sup>317</sup>.

L'operazione NATO in effetti stava mostrando diversi limiti, e alla metà di aprile Belgrado appariva ancora lontana da una resa. Per questa ragione nella NATO si avviò un dibattito

---

<sup>312</sup> Intervista Pres. D'Alema.

<sup>313</sup> Dini L., *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure*, Milano, Guerini e associati, 2001, p.71.

<sup>314</sup> D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999, p.39.

<sup>315</sup> D'Alema M., *Il mondo nuovo. Riflessioni per il Partito Democratico*, Roma, Italianieuropei, 2009, p.183.

<sup>316</sup> Ventura M., *Come nasce una guerra?* In Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*. Milano, Il Saggiatore, 2011, p.346.

<sup>317</sup> Greco E., “La politica italiana durante il conflitto del Kosovo”. In *L'Italia e la politica internazionale* Edizione 2000, Bologna, Il Mulino, 2000, p.150.

intorno alla possibilità di sostenere l'operazione Allied Force con un intervento di terra<sup>318</sup>. Secondo Clark e ancor più secondo i britannici l'invasione via terra della Jugoslavia dall'Albania o dalla Croazia era un'opzione percorribile, ma la Russia, la Germania e l'Italia era fermamente contrarie. Il malumore verso la condotta americana e britannica delle ostilità convinse la Germania, che doveva fronteggiare un crescente malumore interno verso l'intervento, a tentare di aprire un nuovo canale negoziale in cui coinvolgere anche la Russia e le Nazioni Unite. Eltsin infatti, anche per ragioni interne, aveva deciso di assumere un ruolo più attivo nella vicenda kosovara nominando l'ex primo ministro russo Viktor Černomyrdin suo rappresentante speciale per i Balcani. Per piegare la resistenza serba, giunta alla terza settimana di bombardamenti, gli Stati Uniti decisero di aiutare direttamente l'Uçk e convinsero gli alleati della NATO ad intensificare e ad allargare i bombardamenti aerei a nuovi obiettivi. Le missioni di bombardamento arrivarono a susseguirsi per 24 ore continuativamente ed a colpire ponti, industrie e depositi<sup>319</sup>.

Con il passaggio ad un nuovo livello di violenza, i bombardamenti NATO iniziarono a colpire non solo più duramente, ma anche più indiscriminatamente. Le vittime civili, o “danni collaterali”, si moltiplicarono e vennero sfruttate da Belgrado per sostenere la tesi secondo cui i bombardamenti erano indirizzati all'intero popolo jugoslavo. A fare da compendio a tale inasprimento dello svolgimento bellico, la NATO fu costretta ad ammettere di fare uso di munizioni che contenevano uranio impoverito. Tale elemento (U-238), essenziale per distruggere le corazze di carri armati e veicoli blindati, sembrava essere all'origine delle malattie (principalmente leucemia) che avevano colpito molti militari che ne erano venuti in contatto durante la guerra del Golfo. Anche questa notizia venne sfruttata da Belgrado, le cui recriminazioni ottennero nuovo slancio quando le bombe NATO abbattono il Ministero della Comunicazione permettendo a Milošević di dichiarare che gli occidentali “bombardano le persone di cui non piace l'opinione”<sup>320</sup>. Nella stessa notte venne colpita, come avvertimento, la residenza di Dedinje<sup>321</sup> (un delle due conosciute) della famiglia Milošević, con un missile intelligente che distrusse la camera da letto<sup>322</sup>.

L'Italia non condivideva tale intensificazione dei bombardamenti, ritenendo che effettuare bombardamenti “senza restrizioni” avrebbe fatto scivolare il conflitto verso un'escalation militare difficilmente controllabile dalla diplomazia. Tuttavia al Summit di Washington,

---

<sup>318</sup> Scognamiglio Pasini C., *La guerra del Kosovo*, Milano, Rizzoli, 2002, pp.150-163.

<sup>319</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, pp.611-615.

<sup>320</sup> Ivi.

<sup>321</sup> Il quartiere residenziale più elegante di Belgrado.

<sup>322</sup> Ventura M., *Come nasce una guerra?* In Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2011, p.351.

quando il generale Clark espose le future linee dell'attacco NATO, nessuno dei governi presenti potè obiettare<sup>323</sup>. Gli effetti dei bombardamenti non tardarono a ripercuotersi sul sostegno dell'opinione pubblica all'azione della NATO, anche in Italia, dove il supporto all'operazione militare era da più parti messo in discussione, tali incidenti fornirono ulteriori dubbi. Il governo italiano fece quindi sempre più fatica a mantenere unito non solo il Parlamento, ma anche il Paese. Il Sottosegretario Ranieri si rivolse spesso al Ministro della Difesa Scognamiglio ed ai suoi collaboratori chiedendo quanto sarebbe durato il conflitto<sup>324</sup>.

L'aumento della durezza dei bombardamenti e la sapiente manipolazione delle notizie da parte del regime di Belgrado ebbero l'effetto di rinsaldare lo spirito del popolo serbo, che iniziò a riunirsi nelle piazze protestando con canti e balli ed indossando un cartoncino da tiro al bersaglio. Molti serbi decisero ad esempio di presidiare edifici pubblici e fabbriche offrendosi come scudi umani<sup>325</sup>.

### *50 anni di NATO*

Il 23 aprile 1999 prese il via a Washington la conferenza concepita per celebrare i 50 anni di vita della NATO. Questa invece di limitarsi ad una celebrazione, si tramutò ben presto nell'occasione per analizzare e discutere l'impegno militare in Kosovo. I lavori del summit prevedevano l'approvazione del "Nuovo concetto strategico" dell'alleanza<sup>326</sup>, con il quale si trasformava la NATO da alleanza difensiva ad organizzazione promotrice di stabilità e pace anche nei territori esterni a quelli dei membri dell'organizzazione<sup>327</sup>.

Con evidente fine politico, la Francia e la Germania chiesero e ottennero che venisse ribadito il collegamento tra la NATO e le Nazioni Unite, della quale l'organizzazione militare si impegnava a rispettare principi e procedure. Più che una critica alle decisioni prese, la finalità politica di tale posizione era convincere Washington a prendere di nuovo in considerazione la strada di una trattativa diplomatica più ampia, che coinvolgesse anche la Russia e quindi le Nazioni Unite. Nella stessa direzione andarono le pressioni diplomatiche di Eltsin che, in una

---

<sup>323</sup> Dini L., *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure*, Milano, Guerini e associati, 2001, p.72.

<sup>324</sup> Intervista Amb. Minuto-Rizzo.

<sup>325</sup> Ventura M., *Come nasce una guerra?* In Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2011, p.354.

<sup>326</sup> The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. 24 aprile 1999. Press Release NAC-S(99) 65. Reperibile al sito [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm) visitato il 25 novembre 2015. Si veda: Giovagnoli A.-Tosi L., *Un ponte sull'Atlantico: l'alleanza occidentale 1949-1999*, Milano, Guerini e associati, 2004.

<sup>327</sup> Sciso E., *L'intervento in Kosovo: aspetti internazionalistici ed interni*, Milano, Giuffrè, 2001, pp.194-207.

telefonata diretta con Clinton, ribadì il proprio impegno a partecipare alla soluzione del conflitto<sup>328</sup>.

La mediazione russa offrì a Milošević una via preferenziale per avviare una trattativa senza dover umiliarsi di fronte a Washinton. La Serbia infatti, nonostante la straordinaria capacità di resistenza fisica e psicologica dimostrata, accusava i segni dell'offensiva militare e della imminente sconfitta. Molte città e villaggi, tra cui Belgrado, erano ormai senza energia elettrica nè acqua. Milošević arrivò anche a proporre a Clinton un incontro bilaterale e personale con una lettera privata. Tale incontro fu auspicato anche dal noto reverendo americano Jesse Jackson, recatosi a Belgrado per pregare insieme a Milošević, a favore dei fotografi, mano nella mano<sup>329</sup>.

Anche nel fronte opposto però la strada della trattativa tornava ad essere desiderabile per il Gruppo di Contatto per una serie di ragioni. Prima di tutto anche gli Stati Uniti si resero conto che la speranza di ottenere da Belgrado una resa incondizionata, obiettivo dichiarato all'inizio della campagna militare, appariva irrealizzabile. La Serbia aveva dimostrato di essere disposta a subire ingenti danni pur di non cedere; inoltre la speranza che l'attacco NATO scatenasse l'opposizione dei serbi al regime di Milošević si era rivelata vana. I bombardamenti avevano piuttosto sortito l'effetto contrario, rinsaldando la posizione di Milošević e convincendo la popolazione serba a stringersi intorno al proprio governo. Un altro fattore che induceva gli americani a prendere di nuovo in considerazione la via del negoziato era costituito dagli evidenti segni di insofferenza lanciati dagli alleati europei della NATO. Nonostante il viaggio che il Presidente Clinton intraprese nel maggio 1999 nelle principali capitali europee fosse finalizzato a consolidare i rapporti e la collaborazione nella NATO, il disagio degli alleati soprattutto italiani e tedeschi nel continuare l'azione militare era ormai divenuto pubblico.

Tutti gli sforzi della diplomazia e del Governo presieduto da D'Alema andarono nella direzione di mantenere vivi i contatti con la Repubblica Federale Jugoslava e di trovare un modo di riaprire un negoziato internazionale sulla questione del Kosovo. A tal fine, l'Italia riteneva essenziale che, attraverso il coinvolgimento russo, si riuscisse a riattivare il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Di ciò Belgrado era consapevole e, per quanto fosse difficile tenere un canale di comunicazione aperto tra due Paesi in guerra, i contatti non mancarono. Il Sottosegretario agli Esteri Umberto Ranieri aveva potuto visitare Pristina dove aveva

---

<sup>328</sup> Statement sul Kosovo dei Capi di Stato e di governo partecipanti alla riunione del Consiglio dell'Atlantico del Nord a Washington. 23-24 aprile 1999. In Sciso E., *L'intervento in Kosovo: aspetti internazionalistici ed interni*, Milano, Giuffrè, 2001.

<sup>329</sup> Dal punto di vista italiano: D'Alema M., "L'Italia e la nuova NATO per una nuova Europa". In *Affari Esteri*, N.122, 1999, pp.229-239; Dini L., "Il vertice NATO di Washington rinnovamento e continuità". In *Affari Esteri*, N.123, 1999, pp.484-491.

incontrato Rugova, mentre Dini coltivava rapporti con diversi esponenti jugoslavi tra i quali il Presidente serbo Milan Milutinović, che incontrò anche il Presidente D'Alema in occasione di una visita a Roma molto ristretta, quasi segreta, che pare si sia tenuta nell'appartamento di un noto dentista romano<sup>330</sup>.

Gli esiti di tale incontro tuttavia non furono positivi, permettendo a D'Alema solo di avere prova dell'ostinazione serba<sup>331</sup>. Lo sforzo di mantenere in vita il dialogo tra Belgrado e l'occidente si è espresso sia bilateralmente, sia attraverso il tentativo di coinvolgere le Nazioni Unite e la Russia, il principale riferimento internazionale della Serbia. Già il 25 marzo, al secondo giorno di bombardamenti, al vertice dell'Unione Europea di Berlino D'Alema dichiarò che era necessario riprendere i contatti diplomatici<sup>332</sup>.

Significativa è in questo senso la decisione italiana di mantenere aperta e operativa l'ambasciata italiana a Belgrado, diversamente da quanto fatto da tutti gli altri membri del Gruppo di Contatto che chiusero i rapporti con le autorità jugoslave. Mentre tutte le rappresentanze diplomatiche lasciarono Belgrado due giorni prima dell'inizio dei bombardamenti, l'Italia (e la Grecia) decise di rimanere nel tentativo di tenere aperto un canale di comunicazione. La decisione fu ben accolta da Milošević, che al momento dell'inizio dei bombardamenti ruppe i rapporti con tutti i Paesi coinvolti nell'operazione, informando le rappresentanze diplomatiche che avevano 2 ore per lasciare la Jugoslavia, mentre non allontanò mai la rappresentanza italiana. Dini chiese all'amb. Sessa di rimanere a Belgrado a guidare l'ambasciata a ranghi ridotti, conferendogli parallelamente il potere di decidere autonomamente se e quando fosse giunto il momento di lasciare la Jugoslavia per ragioni di sicurezza<sup>333</sup>.

Anche l'ambasciata jugoslava di Roma, retta dall'ambasciatore Miodrag Lekić<sup>334</sup>, fu l'unica ambasciata presente nei Paesi del Gruppo di Contatto a rimanere in funzione durante il conflitto. Tuttavia, come riferito dallo stesso Lekić, i vertici di Belgrado monopolizzarono totalmente la guida della politica estera jugoslava, lasciando all'oscuro dei fatti anche le stesse rappresentanze jugoslave le cui richieste di informazioni al Ministero venivano prontamente

---

<sup>330</sup> Lekic M., *La mia guerra alla guerra. Diario dell'ambasciatore jugoslavo a Roma durante il conflitto per il Kosovo*, Milano, Guerini, 2006, p.38.

<sup>331</sup> D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999, p.17.

<sup>332</sup> D'Alema, basandosi su informazioni inesatte, sostenne che l'operazione *Allied Force* stava già portando risultati significativi come il ritiro dell'esercito jugoslavo. Ciò venne immediatamente smentito dalla NATO. "Questo errore sottolineava le intenzioni italiane di riprendere al più presto il negoziato con Milošević.

<sup>333</sup> Intervista Amb.Sessa.

<sup>334</sup> Miodrag Lekic inoltre non era vicinissimo al regime di Belgrado, non essendo eccessivamente politicizzato ed essendo considerato un "indipendentista" montenegrino, probabilmente non rientrava nel cerchio degli esponenti di fiducia di Milošević.

respinte. A giocare un ruolo nei rapporti internazionali della Jugoslavia utilizzando il poco spazio lasciato da Belgrado, furono solo ambasciatori di cui Milošević riteneva di potersi fidare, mentre in questa ristretta cerchia non compariva Lekić, compariva l'ambasciatore jugoslavo presso la Santa Sede che aveva una carriera politica alle spalle nel partito guidato dalla moglie di Milošević, Mira Marković<sup>335</sup>.

E' proprio all'ambasciata italiana che il 5 maggio 1999 le autorità jugoslave rilasciarono Rugova che si trasferì in Italia da dove, benché dichiarandosi favorevole all'intervento NATO, egli proseguì la propria battaglia politica contro l'Uçk. Tale mossa di Milošević era finalizzata a spaccare gli alleati occidentali impegnati nell'operazione Allied Force. Infatti tra questi gli Stati Uniti e la Gran Bretagna sostenevano incondizionatamente l'Uçk, ma gli altri Paesi europei avevano una maggiore fiducia e rispetto nei confronti di Rugova e dell'LDK. Washington pensava di poter utilizzare l'Uçk come una sorta di alleato sul terreno e di poterlo più facilmente manovrare, rendendolo così funzionale alla strategia americana, mentre negli alleati europei la percezione dell'Uçk rimaneva sostanzialmente quella di un gruppo di guerriglieri/terroristi poco organizzati, violenti e incontrollabili. Il Governo italiano dimostrò a più riprese di sostenere Rugova e la Lega Democratica del Kosovo (LDK) all'Esercito di liberazione del Kosovo (UÇK). La liberazione di Rugova fu il frutto di una trattativa diretta con Milošević ideata e condotta, seppur con il via libera di Washington<sup>336</sup>, dall'Italia che cercava di sostenere le posizioni più moderate di Rugova e di rilanciarne il ruolo politico<sup>337</sup>. Fu lo stesso Milošević infatti a telefonare direttamente al Ministro Dini il 4 maggio 1999, dicendogli che Rugova non era affatto un prigioniero, e che: "se mandate un aereo lui e i suoi familiari possono partire anche subito"<sup>338</sup>.

Dini allora il 5 maggio convocò l'ambasciatore Sessa, che si trovava in quei giorni in Italia, per affidargli l'operazione da compiere con la massima discrezione<sup>339</sup> di andare a prendere e accompagnare a Roma Rugova e la sua famiglia; missione favorita dai buoni rapporti esistenti fra il leader kosovaro ed il diplomatico italiano che aveva lavorato in prima persona al rilascio di Rugova<sup>340</sup>. In effetti Rugova e la sua famiglia arrivarono in Italia già il giorno successivo. La vicenda della liberazione di Rugova creò agli inglesi ed agli americani qualche imbarazzo poiché temevano che le parole del leader kosovaro potessero modificare gli equilibri nella

---

<sup>335</sup> Lekic M., *La mia guerra alla guerra. Diario dell'ambasciatore jugoslavo a Roma durante il conflitto per il Kosovo*, Milano, Guerini, 2006, pp.35-46.

<sup>336</sup> Intervista Pres. D'Alema.

<sup>337</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 11 Maggio 1999.

<sup>338</sup> Dini L., *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure*, Milano, Guerini e associati, 2001, p.66.

<sup>339</sup> Erano a conoscenza dell'operazione solo i vertici italiani, quelli americani e quelli NATO che avrebbero dovuto consentire il transito del volo, visto il controllo dello spazio aereo dovuto alle operazioni belliche.

<sup>340</sup> Intervista Amb. Sessa.

parte albanese della regione<sup>341</sup>. Gli Stati Uniti avevano tuttavia dato il via libera all'Italia, tanto che fu la stessa Albright a mettersi in contatto con Dini per avere il numero di Rugova, in modo da poterlo contattare durante la sua permanenza a Roma<sup>342</sup>.

Tuttavia, dopo aver incontrato ripetutamente D'Alema, Rugova dichiarò di considerare giustificato l'intervento della NATO e, evitando conseguenze, non intraprese azioni politiche significative fino alla conclusione dell'intervento attenuando le preoccupazioni anglo-americane. Una delle preoccupazioni italiane era anche che attraverso l'UÇK potesse radicarsi nei Balcani il terrorismo islamico, dato che i guerriglieri albanesi avevano reclutato combattenti da molti paesi musulmani. Anche nella vicenda kosovara infatti, seppur in modo minore rispetto a quella bosniaca, aveva un peso la necessità di tutelare una delle maggiori minoranze musulmane in Europa<sup>343</sup>.

L'evoluzione delle operazioni militari e le pressioni di molti alleati convinsero gli Stati Uniti ad avvalersi della mediazione russa per riaprire le trattative con Belgrado. L'occasione per elaborare una nuova strategia diplomatica fu la riunione del G8 nel castello di Petersberg, vicino a Bonn.

In tale consesso sedevano sia i principali membri della NATO, sia la Russia. Il Piano elaborato a Petersberg il 6 maggio 1999 prevedeva un ammorbidimento delle condizioni che a Rambouillet si era tentato di imporre a Belgrado. Oltre al cessate il fuoco immediato ed al ritiro delle forze militari e paramilitari serbe, si prevedeva infatti la totale smilitarizzazione dell'Uçk. Inoltre il periodo di amministrazione controllata del Kosovo sarebbe stato gestito non più dalla NATO, ma dalle Nazioni Unite, sotto il cui controllo si sarebbe favorito il rientro dei profughi e l'accesso delle organizzazioni umanitarie in Kosovo. Nel lungo periodo invece la proposta di Petersberg conteneva l'impegno ad avviare un processo politico che portasse all'autogoverno della regione, ma senza mettere in discussione la sovranità e l'integrità territoriale della Jugoslavia<sup>344</sup>.

Di fatto quindi con tale progetto, in linea con la volontà italiana, si includeva la Russia nella gestione della vicenda, allargando il controllo internazionale della crisi alle Nazioni Unite; inoltre la NATO abbandonava l'idea di gestire autonomamente l'amministrazione del Kosovo e quindi l'Annesso B di Rambouillet veniva superato.

---

<sup>341</sup> Intervista On.Migone.

<sup>342</sup> Dini L., *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure*, Milano, Guerini e associati, 2001, p.67.

<sup>343</sup> Intervista Pres. D'Alema.

<sup>344</sup> Statement della Presidenza sulle conclusioni della riunioni dei Ministri degli Esteri del G8 di Petersberg, 6 maggio 1999. In Sciso E., *L'intervento in Kosovo: aspetti internazionalistici ed interni*, Milano, Giuffrè, 2001.

Per rendere tale strategia credibile e per riaffermare che era Washington a dirigere le operazioni, i bombardamenti NATO conobbero nel maggio, durante le trattative, un nuovo incremento in intensità e diffusione spinta riconducibile soprattutto a una maggiore partecipazione delle forze armate americane nelle azioni NATO. I danni inferti dai bombardamenti NATO si moltiplicarono e, anche grazie all'utilizzo di tecnologie avanzate<sup>345</sup>, arrivarono ad annullare le capacità energetiche del Paese e colpire duramente i principali centri abitati serbi. Allo stesso tempo però la resistenza serba dimostrò di avere ancora una qualche capacità di difesa abbattendo un caccia americano F-16<sup>346</sup>.

Il moltiplicarsi dei bombardamenti associato alle capacità di difesa serba portò l'azione NATO ad infliggere crescenti danni "collaterali" alla popolazione civile, fornendo copioso materiale alla propaganda serba. Il 1 maggio un missile NATO colpì un autobus uccidendo 23 civili, e il 14 maggio un bombardamento errato portò alla morte di 87 civili, alla fine dei combattimenti il bilancio degli "effetti collaterali" verrà calcolato in circa 500 vittime<sup>347</sup>.

Se tali errori avevano un effetto disastroso sulle opinioni pubbliche, gli "effetti collaterali" misero anche a rischio la trattativa diplomatica quando un missile NATO a guida satellitare colpì l'ambasciata cinese di Belgrado, uccidendo 3 giornalisti e ferendo una ventina di persone, tra le quali membri del corpo diplomatico cinese. La reazione cinese fu durissima: sulla scia delle manifestazioni antiamericane tenute in Cina, Pechino denunciò il bombardamento come un atto di guerra che nemmeno le scuse della NATO e del Presidente Clinton valsero a sopire. Sul bombardamento dell'ambasciata cinese a Belgrado, che metteva a rischio il processo negoziale anche perché la Cina aveva diritto di veto in Consiglio di Sicurezza, sono state avanzate molteplici ipotesi. Nella versione ufficiale dei vertici NATO l'errore era motivato dal fatto che la Cia aveva fornito ai comandi militari cartine geografiche di Belgrado obsolete, nelle quali non era segnalata la presenza dell'ambasciata cinese (la prima di un isolato e di recente costruzione<sup>348</sup>) che era contigua alla Direzione Federale jugoslava per l'approvvigionamento dell'esercito. Secondo altre versioni giornalistiche, la Cia aveva scoperto che i cinesi fornivano alla Serbia un centro di spionaggio ospitandolo nella loro ambasciata e gli Stati Uniti si sarebbero decisi a distruggerlo. Una terza interpretazione era avanzata dalla Serbia, che sostenne che l'azione era stata ordita dai vertici più bellicosi

---

<sup>345</sup> Bombe grafite e missili intelligenti

<sup>346</sup> Il pilota venne tratto in salvo dalla Forza di reazione rapida, ma l'avvenimento dimostrò che la difesa contraerea e radar serba era ancora attiva. I comandi militari NATO furono quindi costretti a continuare a compiere i bombardamenti da un'altezza di 5000 metri, inficiando così la precisione dei bombardamenti.

<sup>347</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.631.

<sup>348</sup> Intervista Amb.Sessa.

dell'amministrazione politica e militare americana ed era tesa a far fallire i tentativi negoziali in corso<sup>349</sup>.

L'episodio del bombardamento dell'ambasciata cinese di Belgrado costituì in ogni caso un duro colpo alla credibilità dell'operazione "Allied Force" di fronte all'opinione pubblica internazionale. Negli stessi giorni un ulteriore colpo all'intervento NATO venne portato dalla diffusione della notizia secondo cui gli aerei impegnati nel bombardamento della Serbia, in caso di mancato sgancio di bombe e missili sugli obiettivi previsti, scaricassero il materiale bellico nel Mare Adriatico durante il viaggio di ritorno. Tale notizia, se confermata, avrebbe significato che l'impatto ambientale dell'operazione militare sarebbe stato altissimo e avrebbe portato a danni perenni dell'intero ecosistema adriatico. L'Italia era a conoscenza del fatto che vi fossero alcune aree dell'Adriatico in cui dal 1995 si era previsto che gli aerei militari in difficoltà avrebbero potuto liberarsi del materiale esplosivo, ma in questa circostanza non venne informata dagli alleati<sup>350</sup>. Solo il 14 maggio il Gen.Arpio informò il Ministro della Difesa Scognamiglio, da quel momento, oltre ad interrompere la navigazione in quelle aree, l'Italia avviò operazioni di recupero e bonifica<sup>351</sup>.

Il consenso dell'opinione pubblica italiana all'intervento venne minato anche da queste notizie che, benché non rovesciassero il generale sostegno all'azione italiana, crearono diversi imbarazzi al governo. I dubbi dell'opinione pubblica italiana, che permanevano nonostante il continuo rincorrersi delle notizie sulle atrocità perpetrate dai serbi, venivano in qualche modo incoraggiati anche dal Presidente della Repubblica Scalfaro il quale negli ultimi giorni al Quirinale lasciò trasparire più di un dubbio sull'efficacia di una risposta militare. Preoccupato per la delicatezza degli equilibri interni italiani, che al momento dell'inizio delle operazioni non avevano ancora visto formarsi il governo D'Alema, Scalfaro in un primo momento non ritenne di dover dare il suo assenso all'Activation Order. Fu il Ministro Dini ad inviare una lettera personale a Scalfaro in cui spiegò le possibili conseguenze negative di un mancato appoggio italiano all'Alleanza. Anche a tale proposito inoltre gli Stati Uniti avevano inviato in Italia un inviato speciale, Thomas Pickering<sup>352</sup>. Da questo punto di vista, il cambio al Quirinale mise il governo al riparo da possibili interventi della Presidenza della Repubblica, anche in virtù del fatto che il nuovo Presidente Ciampi era reduce da una collaborazione con i governi di centro-sinistra.

---

<sup>349</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.632.

<sup>350</sup> D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999. p.41. L'Italia in seguito recuperò il materiale rilasciato a profondità considerate pericolose.

<sup>351</sup> Scognamiglio Pasini C., *La guerra del Kosovo*, Milano, Rizzoli, 2002, p.144.

<sup>352</sup> Dini L., *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure*, Milano, Guerini e associati, 2001, p.68.

Benché l'Italia reputasse al pari dei partner atlantici Milošević un nazionalista accecato, Roma era convinta che per trovare un assetto stabile dei Balcani non si potesse prescindere dalla Serbia, il Paese più grande della regione<sup>353</sup>. Per l'Italia, diversamente da altri membri del Gruppo di Contatto, il Governo di Milošević andava quindi considerato legittimo ed era “l'unico interlocutore negoziale possibile” come dichiarato dal Ministro Dini alla stampa il 4 giugno 1999<sup>354</sup>. Questo punto di vista non venne modificato mai dal Governo, nemmeno dopo l'incriminazione del Tribunale dell'Aja. Mentre infatti il Ministro della Difesa Scognamiglio era un convinto sostenitore della NATO e dell'azione in Jugoslavia, Dini era portavoce di una posizione molto lontana dall'intransigenza con cui Washington e Londra trattavano con Milošević, come aveva dimostrato in precedenza durante la conferenza di Rambouillet. Dini mantenne questa posizione anche durante i bombardamenti, che il Ministro criticò duramente soprattutto quando non colpivano obiettivi strettamente militari: il caso più significativo fu quello del bombardamento del 23 aprile 1999 che abbattè il trasmettitore televisivo a Belgrado, e che ebbe un forte impatto simbolico. D'Alema operò come il punto di mediazione e raccordo tra queste due anime a volte contrastanti presenti nel Governo, riuscendo a non entrare mai in aperto conflitto con la NATO. Secondo l'Italia quindi la fine della guerra sarebbe dovuta avvenire con un negoziato diretto con il leader serbo: se una parte della NATO vedeva come obiettivo principale la caduta di Milošević, per il Governo italiano, forse più realisticamente, era necessario al contrario coinvolgerlo nelle trattative.

Insieme alla convinzione della necessità di riaprire le trattative con Belgrado per coinvolgere Milošević nei negoziati, l'Italia faceva della internazionalizzazione della questione presso le Nazioni Unite un suo punto fermo. A questo fine era necessario, e il Governo italiano lo fece con insistenza, rendere partecipe la Russia. Con la nomina di Mosca dell'ex Primo ministro Viktor Chernomyrdin come mediatore speciale per il Kosovo la posizione della Russia e il dialogo tra questa e l'occidente si sbloccò. Roma il 29 aprile 1999 fu una delle prime capitali che egli visitò con grande soddisfazione del Governo a parere del quale la partecipazione russa era una necessità ineludibile per porre fine al conflitto. Proprio dall'Italia furono avviati i primi contatti tesi a stabilire i limiti della cooperazione tra USA e Russia<sup>355</sup>.

La decisione russa di condividere i principi e la strategia individuata al G8 del 6 maggio a

---

<sup>353</sup> Intervista Amb. Aragona.

<sup>354</sup> Greco E. “La politica italiana durante il conflitto del Kosovo”. in *L'Italia e la politica internazionale* Edizione 2000, Bologna, Il Mulino, 2000, p.150.

<sup>355</sup> D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini, Milano, Mondadori, 1999, p.56.*

Petersberg<sup>356</sup> venne interpretata da parte italiana, forse in modo precipitoso, come la svolta decisiva per la soluzione del conflitto. Ma gli effetti positivi di questa coesione tardarono a presentarsi e la posizione della Jugoslavia rimase inflessibile, e ciò convinse D'Alema a proporre una tregua: secondo il Governo l'interruzione dei bombardamenti avrebbe permesso al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite di trovare un accordo, vista la posizione russa, tale da convincere Milošević ad accettare il piano del G8. La proposta incontrò il favore del Parlamento ma, oltre a presentare il limite di non definire la scansione cronologica di questi eventi, si scontrava apertamente con la linea voluta dalla NATO secondo cui i bombardamenti si sarebbero arrestati solo dopo l'accettazione serba delle condizioni stabilite a Petersberg<sup>357</sup>.

Durante tutto il conflitto infatti il Governo tenne vivo il dialogo con i due rami del Parlamento che, nonostante le insofferenze di Lega, Comunisti Italiani e Rifondazione e le polemiche politiche del centro-destra dimostrò che la classe politica italiana rimase sostanzialmente a favore della linea del dialogo e della mediazione tenuta dal Governo, come confermato nelle Comunicazioni del Governo nella seduta del 19 maggio<sup>358</sup>.

Il tentativo di convincere gli alleati ad offrire una tregua che permettesse di trovare una posizione comune alle Nazioni Unite fu riproposto nell'incontro bilaterale tra D'Alema e Schröder tenuto al Castello Svevo di Bari il 18 maggio 1999. Essendo il Governo tedesco quello tra i membri del gruppo di contatto più vicino alle posizioni italiane<sup>359</sup>, anche a causa della composizione politica del Governo a guida socialdemocratica, si sperava di poter fare pressioni sugli alleati americani e inglesi per una sospensione dei bombardamenti. I due governi erano fondati su alleanze di sinistra, e i due leader condividevano percorsi simili all'interno della famiglia della sinistra europea. Da questo punto di vista l'atteggiamento italiano e tedesco (e in parte francese) avrebbe rappresentato un punto di riferimento per la sinistra internazionale<sup>360</sup>; si trattava di affermare la supremazia dei diritti dell'uomo rispetto al principio di sovranità, e di difenderla con mezzi militari sostenendo quindi che esistessero "guerre giuste"<sup>361</sup>. L'iniziativa non sortì gli effetti sperati: non si arrivò infatti ad un comunicato congiunto anche perché si temeva comunque di spaccare la NATO vista

---

<sup>356</sup> Sciso E., *L'intervento in Kosovo: aspetti internazionalistici ed interni*, Milano, A, Giuffrè, 2001, p.270. Statement della Presidenza sulle conclusioni della riunione dei Ministri degli Esteri del G8.

<sup>357</sup> Greco E. "La politica italiana durante il conflitto del Kosovo". in *L'Italia e la politica internazionale* Edizione 2000, Bologna, Il Mulino, 2000, p.152.

<sup>358</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 19 Maggio 1999.

<sup>359</sup> Vedi Infra.

<sup>360</sup> Si veda, ad esempio, D'Alema M., "La politica estera la sinistra e l'Europa". In *Affari Esteri*, N.121, 1999, pp. 5-18.

<sup>361</sup> D'Alema M., Kosovo. *Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999, pp.97-100.

l'irrimovibilità anglo-americana. Di una situazione di spaccatura interna alla NATO avrebbe senza dubbio profittato Milošević, che sperava fin dall'inizio della guerra di vedere i paesi europei contestare le decisioni americane. Inoltre Londra si affrettò già il 19 maggio a comunicare che non condivideva l'ipotesi italiana di sospendere i bombardamenti<sup>362</sup>. All'interno della NATO si creò quindi una spaccatura tra due visioni della forma che l'intervento avrebbe dovuto prendere: secondo gli Stati Uniti e la Gran Bretagna la via di soluzione della questione kosovara era esclusivamente militare, la posizione dell'Italia, condivisa da Francia e Germania, considerava l'operazione Allied Force necessaria per costringere Milošević ad accettare una soluzione negoziale e quindi di compromesso<sup>363</sup>.

Il massimo della tensione tra la posizione italiana e quella anglo-americana si ebbe a Washington quando, durante le celebrazioni del 50° anniversario della NATO venne valutata, vista la strenua resistenza serba e il proseguimento della pulizia etnica, la possibilità di organizzare un intervento di terra, cioè una invasione armata da parte delle forze NATO che avrebbe necessariamente significato l'invasione della Federazione Jugoslava (non del solo Kosovo). Mentre la Gran Bretagna si faceva portavoce della necessità di questa azione in caso di fallimento dei bombardamenti aerei, l'Italia si oppose con decisione sostenendo che, seppur non escludendo questa possibilità in via di principio, sarebbe stata contraria senza l'autorizzazione delle Nazioni Unite rendendo di fatto questa ipotesi in quel momento irrealizzabile<sup>364</sup>. Per il Ministro Dini la possibilità di una invasione di terra era assolutamente inaccettabile. La divergenza tra la posizione italiana e quella britannica era presente, oltre che nei rapporti tra i due Governi, anche nelle discussioni durante le assemblee del Parlamento della NATO<sup>365</sup> tra le delegazioni parlamentari<sup>366</sup>. Il Presidente della Commissione Difesa della Camera dei Deputati elaborò una lettera congiunta con l'omologo francese in cui essi si dichiaravano contrari alla possibilità di un intervento di terra<sup>367</sup>. Molto probabilmente la minaccia di un attacco di terra aveva una funzione più diplomatica che militare; l'obiettivo era aumentare la pressione su Milošević. Gli stessi Stati Uniti probabilmente non avevano realmente intenzione di impegnare le proprie forze armate in un attacco di terra a causa delle

---

<sup>362</sup> Ibidem p.58.

<sup>363</sup> Intervista Pres. D'Alema.

<sup>364</sup> Greco E. "La politica italiana durante il conflitto del Kosovo". In *L'Italia e la politica internazionale* Edizione 2000, Bologna, Il Mulino, 2000, p.151.

<sup>365</sup> Della NATO Parliamentary Assembly fanno parte delegazioni parlamentari di tutti i paesi membri, organizzato in Comitati. Nel 1998 il Comitato Affari Civili, di cui faceva parte il Senatore Migone, pubblicò un report speciale intitolato "Stability in South-Eastern Europe: an Ongoing Challenge" riguardante anche il Kosovo. Il Senatore Migone sarà poi a capo di questo stesso Comitato che sarà il primo a visitare il Kosovo una volta terminato il conflitto. (Vedi Intervista On.Migone).

<sup>366</sup> Intervista On.Migone.

<sup>367</sup> Intervista On. Spini.

pericolose conseguenze<sup>368</sup>.

Il piano elaborato al G8 di Petersberg venne comunicato da D'Alema al Senato il 26 maggio e presentato come un passo indispensabile per la fine del conflitto e la stabilizzazione dell'area, anche attraverso una successiva conferenza internazionale. La fine della pulizia etnica e delle violazioni dei diritti umani era stata subito considerata l'obiettivo primario dell'intervento dal Governo italiano. Con il ritiro delle forze serbe e l'autorizzazione da parte delle Nazioni Unite, avvenuta grazie al coinvolgimento della Russia, la fine delle violenze e la possibilità di una amministrazione internazionale della regione sembravano possibili. Invocando anche una certa flessibilità sull'attuazione di questo documento il Governo e il Parlamento confidarono nell'attuazione della soluzione proposta dal G8 come via d'uscita giusta da un conflitto che sembrava rischiare di aggravarsi (intervento terrestre) o di continuare per lungo tempo<sup>369</sup>.

I comandi della NATO compresero che si stavano aprendo delle falle nel sostegno all'operazione militare, e decisero quindi di incrementare al massimo possibile l'intensità dei bombardamenti nel tentativo di arrivare ad una conclusione del conflitto il prima possibile. Il 27 maggio i bombardamenti NATO raggiunsero il picco di durezza, arrivando a contare 714 missioni in 24 ore<sup>370</sup>.

#### *La pace di Kumanovo*

Ad affiancare il russo Černomyrdin, unico a poter vantare una comunicazione diretta con Milošević, nel condurre la mediazione internazionale che proseguiva dietro le quinte venne chiamato il presidente finlandese Martti Ahtisaari, che aveva partecipato ai negoziati sulla Bosnia-Erzegovina dando prova di grande dinamismo<sup>371</sup>. La principale difficoltà nello sbloccare il negoziato era costituita dalla fermezza di Madeleine Albright nel volere che il nucleo della presenza internazionale nel Kosovo post-bellico fosse costituito dalla NATO, mentre Milošević pretendeva che venissero cessati i bombardamenti prima dell'avvio formale delle trattative e che la presenza internazionale in Kosovo non avesse connotati militari.

Solo dopo un lungo impegno diplomatico i mediatori riuscirono a convincere i serbi ad accettare un Piano di pace elaborato da Ahtisaari sulla base delle proposte del G8 di Petersberg. Il testo dell'accordo, accettato informalmente da Milošević già il 28 di maggio, venne inviato a Belgrado il 2 giugno<sup>372</sup>. Benchè l'impianto fosse ispirato alla formulazione

---

<sup>368</sup> Intervista Amb.Sessa.

<sup>369</sup> Senato della Repubblica, Assemblea, 26 Maggio 1999.

<sup>370</sup> Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001, p.635.

<sup>371</sup> Vedi *Infra*.

<sup>372</sup> Piano di pace Ahtisaari-Chernomyrdin presentato alle autorità jugoslave, Belgrado 2 giugno 1999. In Sciso

originaria di Rambouillet, il Piano che venne presentato alla Jugoslavia come un ultimatum differiva in pochi ma essenziali passaggi. Veniva abbandonato ogni riferimento all'indipendenza del Kosovo mentre veniva riconosciuta la sovranità di Belgrado sulla regione e l'integrità territoriale della Jugoslavia federale e, insieme al ritiro delle forze armate serbe, si prevedeva la smilitarizzazione dell'Uçk. Benchè la presenza della NATO in Kosovo dopo la fine del conflitto venisse confermata, venivano rivisti i punti dell'originale Annesso B concedendo adesso ad esempio una libertà di movimento delle forze NATO limitata ad una striscia di territorio ampia 5 km a ridosso del confine amministrativo tra Kosovo e Serbia. Soprattutto però si sottolineava che il ruolo centrale nel periodo di amministrazione controllata del Kosovo sarebbe stato interpretato dalle Nazioni Unite, e che quindi anche la Russia avrebbe partecipato alla missione<sup>373</sup>.

Le condizioni disastrose in cui si trovava la Jugoslavia dopo due mesi di intensi bombardamenti e la constatazione che la coalizione della NATO non si era e non si sarebbe spaccata convinsero Milošević ad accettare il Piano di pace. Se fin dall'inizio era impensabile per Belgrado immaginare di poter avere militarmente successo contro una coalizione straordinariamente più forte ed equipaggiata con strumenti tecnologici avanzatissimi, Milošević dovette constatare che nonostante i numerosi contrasti nessuno dei 13 Paesi della coalizione NATO stava prendendo in considerazione l'ipotesi di interrompere i bombardamenti. Inoltre nelle settimane precedenti Clinton e la NATO avevano fatto trasparire, più per strategia diplomatica che per reale intenzione militare, di stare discutendo i modi ed i tempi di una invasione di terra. Al fine di rendere credibile tale minaccia, gli Stati Uniti portarono a 50.000 unità la forza militare KFOR presente in Macedonia e il 27 maggio i Ministri della Difesa dei Paesi membri della coalizione si riunirono a Bonn.

Tali minacce si inserivano nel contesto di una Jugoslavia al collasso. I danni inferti dai bombardamenti NATO erano ingenti, le bombe avevano raso al suolo tutte le più basilari infrastrutture del Paese, che si trovava inoltre in uno stato economico disastroso. Il bilancio delle vittime serbe del conflitto si attestò su 462 militari, 114 poliziotti e circa 500 civili, mentre secondo alcuni calcoli i danni subiti dalla Jugoslavia erano quantificabili in circa 40 miliardi di Dollari. Per tali ragioni, il 3 giugno 1999 il Parlamento serbo si riunì in seduta straordinaria per approvare, con la sola opposizione dei radicali di Seselj, il Piano di pace

---

E., *L'intervento in Kosovo: aspetti internazionalistici ed interni*, Milano, Giuffrè, 2001, p.284.

<sup>373</sup> Henry H. - Perrit J., *The road to independence for Kosovo. A chronicle of the Ahtisaari Plan*, New York, Cambridge University Press, 2010.

costituito dalla rivisitazione fatta da Černomyrdin e Ahtisaari della proposta del G8 di Petersberg<sup>374</sup>.

Nonostante il voto del Parlamento la NATO, temendo che si trattasse dell'ennesima scaltrezza di Milošević, continuò i bombardamenti fino al 10 giugno 1999. All'inizio di giugno inoltre per la prima volta gli aerei NATO intervennero in difesa dell'Uçk sul terreno, bombardando i reparti dell'esercito serbo che avevano ingaggiato un combattimento con un gruppo di guerriglieri sul monte Pastnik, causando la morte di 224 militari serbi. Il 5 giugno vennero intavolate a Kumanovo, in Macedonia, le trattative fra i vertici della KFOR e quelli dell'esercito serbo che si conclusero il 9 giugno con le firme del generale britannico Mike Jackson e del colonnello jugoslavo Svetozar Marjanović riuniti sotto una delle tende NATO. Gli accordi di Kumanovo misero fine all'operazione Allied Force dopo 78 giorni di bombardamenti e prevedevano nei successivi 11 giorni il ritiro delle forze serbe dal Kosovo e l'ingresso di forze NATO calcolate in 50.000 unità. La presenza NATO sarebbe stata coordinata dagli americani, ma divisa in 5 diverse zone di presenza, ognuna affidata ad uno Stato diverso (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Germania e Italia)<sup>375</sup>. Il 10 giugno il Segretario Generale della NATO Solana inviò due lettere al Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan con le quali dichiarava la sospensione dei bombardamenti<sup>376</sup> e la conclusione di un Accordo militare<sup>377</sup>.

Lo stesso 10 giugno, con la sola astensione cinese, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite approvò la Risoluzione 1244 con cui si legittimava l'operazione NATO appena conclusa, si autorizzava l'invio di un contingente internazionale in Kosovo e si sottolineava l'importanza avuta delle Nazioni Unite nella soluzione del conflitto. Nella stessa Risoluzione 1244 si affidava alle Nazioni Unite l'organizzazione di una missione civile internazionale chiamata UNMIK (United Nations Interim Administration Mission)<sup>378</sup>.

---

<sup>374</sup> Verbale della sessione dell'Assemblea nazionale della Repubblica di Serbia relativa all'approvazione del Piano di pace Ahtisaari-Chernomyrdin, 3 giugno 1999. In Sciso E., *L'intervento in Kosovo: aspetti internazionalistici ed interni*, Milano, Giuffrè, 2001, p.286.

<sup>375</sup> Military Technical Agreement between the International Security Force ("KFOR") and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia. Reperibile sul sito della NATO all'indirizzo: <http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm> visitato il 24 novembre 2015.

<sup>376</sup> Lettera del Segretario Generale della NATO al Segretario Generale delle Nazioni Unite sulla sospensione dei bombardamenti, 10 giugno 1999. In Sciso E., *L'intervento in Kosovo: aspetti internazionalistici ed interni*, Milano, Giuffrè, 2001, p.288.

<sup>377</sup> Ivi.

<sup>378</sup> S/RES/1244 (1999) 10 giugno 1999.

Perfezionati gli accordi, l'11 giugno alle 4.00 del mattino il generale Jackson si pose alla testa della colonna di militari britannici che, passato il posto di blocco di Blace, si avviò verso Pristina seguita da un nutrito gruppo di giornalisti e fotografi<sup>379</sup>.

La missione Allied Force<sup>380</sup>, di cui Javier Solana proclamò con grande risalto mediatico il totale successo, si era conclusa senza vittime appartenenti alle forze NATO e con la sola perdita di due aerei. Le operazioni avevano dimostrato una schiacciante superiorità bellica e tecnologica, ma la guida americana delle operazioni aveva messo in secondo piano gli alleati sia nella conduzione della campagna militare, sia nell'impegno politico che la sosteneva. L'operazione aveva infatti alimentato un crescente scetticismo da parte degli alleati europei, il cui sostegno era costantemente messo in discussione. Tali pressioni, unite all'importanza avuta dalla Russia nella definizione di una trattativa diplomatica, mettevano in luce per converso l'importanza delle Nazioni Unite. La guerra in Kosovo dimostrava quanto la NATO non fosse pronta ad affrontare le gravi crisi internazionali senza l'appoggio delle Nazioni Unite<sup>381</sup>.

Nonostante la sconfitta tuttavia anche Belgrado aveva alcuni motivi di soddisfazione. Benchè infatti i proclami di Milošević sull'atto di eroismo del popolo serbo fossero piuttosto retorici dato lo stato reale del Paese, le Forze armate e di polizia jugoslave non uscivano distrutte dal conflitto. Inoltre Milošević, su cui tra l'altro pendeva dal 27 maggio l'accusa di crimini contro l'umanità e di guerra (che il governo jugoslavo aveva prontamente respinto)<sup>382</sup>, rimaneva saldamente al comando del governo jugoslavo.

La Russia inoltre dopo l'accordo di Kumanovo pretese che il nord del Kosovo, quello più densamente abitato da serbi, fosse posto sotto l'amministrazione russa, ma Washington si oppose. A quel punto Mosca decise di occupare militarmente l'aeroporto di Pristina, paracadutandovi 10.000 militari. La speranza che gli Stati Uniti accettassero il fatto compiuto naufragò quando la posizione statunitense rimase rigida e lo scontro raggiunse momenti di altissima tensione. Una soluzione diplomatica venne raggiunta il 17 giugno a Helsinki quando si stabilì che 3.600 militari russi sarebbero stati disposti sull'intero territorio kosovaro al

---

<sup>379</sup> Ventura M. *Come nasce una guerra?* In Marzo Magno A., *La guerra dei dieci anni. Jugoslavia 1991-2001*, Milano, Il Saggiatore, 2011, p.357.

<sup>380</sup> Sul sito dell'archivio NATO è possibile trovare materiale fotografico, audio e video delle operazioni NATO in Kosovo molto utile per avere una precisa descrizione dei passaggi militari dell'intervento. Reperibile all'indirizzo <http://web.archive.org/web/20070215080153/http://www.nato.int/kosovo/history.htm> Visitato il 02/12/15.

<sup>381</sup> Alcune considerazioni su questi temi in: Ferraris L.V., "La NATO, l'Europa e la guerra del Kosovo". In *Affari Esteri*, N.123, 1999, pp.492-507.

<sup>382</sup> Ordinanza della Corte internazionale di giustizia sulle misure cautelari richieste dalla Repubblica federale di Jugoslavia. 2 giugno 1999. In Sciso E., *L'intervento in Kosovo: aspetti internazionalistici ed interni*. Milano, Giuffrè, 2001.

fianco dei militari NATO seppur sotto comando russo, in modo da testimoniare il rispetto per la minoranza serba<sup>383</sup>.

Dal 12 giugno la KFOR si dispiegò in Kosovo con circa 14.000 militari, seguiti da più di 300.000 profughi di rientro dall'Albania e dalla Macedonia che ripopolarono il Kosovo mentre almeno 165.000 serbi del Kosovo lasciavano le loro case per trasferirsi nel territorio amministrato da Belgrado<sup>384</sup>. Le promesse di Solana di proteggere i serbi del Kosovo rimasero sulla carta, dato che nella regione la KFOR si dimostrò presto incapace di controllare e disarmare i circa 20.000 guerriglieri dell'Uçk che, rifiutandosi di consegnare la armi, dettero il via a diffuse operazioni di rappresaglia contro la minoranza serba. Nonostante gli sforzi internazionali, fu possibile concludere un accordo con Tahci solo il 21 giugno, e senza che a tale accordo seguisse una efficace implementazione.

Il 7 luglio 1999 alla Camera dei Deputati, il Presidente del Consiglio D'Alema tracciò i principali risultati ottenuti dal suo governo, all'interno dei quali la questione del Kosovo ottenne una significativa rilevanza:

*“Alle nostre spalle, dunque, c'è una crisi che ha investito direttamente l'Italia, i nostri interessi, la sensibilità di milioni di nostri concittadini; un passaggio difficile che ha misurato la maturità e lo spessore di una nuova classe dirigente. Il paese è stato all'altezza della prova; non si è sottratto ai propri impegni e alle proprie responsabilità. Ed oggi anche in virtù di questa coerenza il nostro prestigio nel mondo risulta accresciuto. Non è un risultato da poco. Merito non solo di chi ha guidato l'Italia in questi anni, ma merito anche - lo voglio ricordare - dell'equilibrio che il Parlamento nel suo complesso ha dimostrato nei momenti più delicati e difficili che il paese ha dovuto attraversare. Questo rinnovato prestigio internazionale è dunque motivo di orgoglio per tutti e non solo per una parte; è un prestigio costruito passo dopo passo sulla fiducia acquisita in campo internazionale: fiducia che ha rafforzato la candidatura e successivamente favorito la nomina di Romano Prodi alla Presidenza della Commissione europea; fiducia che ci ha consentito di assolvere un ruolo di primo piano nella ricerca di una soluzione politica per la crisi del Kosovo. (...) Fatti e*

---

<sup>383</sup> Alcuni commenti sulla posizione russa al termine delle ostilità in: Sinatti P., “La Russia, la NATO e la guerra del Kosovo”; Spasskiy N., “La Russia e la guerra nei Balcani”. Entrambi in *Affari Esteri*, N.123, 1999, pp.562-580.

<sup>384</sup> Una mappa dell'evoluzione demografica in Kosovo dopo l'intervento NATO in: Trbovich A.S., *A legal geography of Yugoslavia's disintegration*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p.448.

*situazioni molto diversi ma che indicano il peso e la nuova funzione del nostro paese.”*

385

Dopo la pace di Kumanovo, l'Italia partecipò alla missione militare KFOR<sup>386</sup> ed a molti altri progetti di stabilizzazione del Kosovo. Il territorio del Kosovo è stato suddiviso in 5 aree di competenza dei Paesi del Gruppo di contatto amministrati dalle forze KFOR, in cui l'Italia aveva dispiegato una presenza di importanza seconda solo a quella degli Stati Uniti. Alle truppe italiane venne assegnata la zona di Pec, una zona di particolare interesse storico e religioso al confine con la Serbia<sup>387</sup>. Tale decisione maturò sia a causa della volontà politica italiana di assumersi responsabilità internazionali amministrando un territorio anche simbolicamente importante, sia a causa della richiesta avanzata direttamente dalla Chiesa ortodossa. Mentre erano in corso le trattative sull'organizzazione della missione KFOR, il Patriarca Pavle convocò in tarda notte l'ambasciatore italiano Sessa, che aveva frequentato durante i bombardamenti, per comunicargli la speranza che l'Italia, considerata un Paese amico, si schierasse nella zona di maggior importanza religiosa del Kosovo<sup>388</sup>. La richiesta, valutata positivamente da Sessa, venne trasmessa alla Farnesina che la accettò, inserendo la clausola che, insieme alla protezione dei monasteri ortodossi di Pec e Decani, avrebbe protette anche la moschea di Pec<sup>389</sup>.

Le aspettative italiane finirono in parte deluse dalla decisione di affidare al francese Bernard Kouchner la guida della missione ONU, al tedesco Bodo Hombach il ruolo di rappresentante speciale dell'UE per il Patto di Stabilità dell'Europa sud-orientale, all'inglese Michael Jackson la guida della missione NATO mentre l'Italia otteneva per Fabrizio Saccomanni il coordinamento del tavolo sulla ricostruzione economica del Kosovo. Nonostante l'Italia ambisse forse ad un ruolo più propriamente politico, l'impegno del governo di D'Alema nella ricostruzione del Kosovo fu costante. Già nel luglio 1999 fu istituito un comitato di 8 Ministri presieduto dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Marco Minniti per il coordinamento della ricostruzione nei Balcani, che incaricò come rappresentante speciale italiano l'ex amministratore delegato di ENI Franco Bernabè<sup>390</sup>. L'Italia quindi partecipò alla stabilizzazione della regione sia in modo bilaterale, con investimenti e aiuti, sia ottenendo un

---

<sup>385</sup> Camera dei Deputati, Assemblea, 6 luglio 1999.

<sup>386</sup> Comprendendo anche le forze dispiegate in Albania e Macedonia, le forze italiane coinvolte ammontavano nel settembre 2000 a 5557 unità.

<sup>387</sup> Intervista Amb.Minuto-Rizzo.

<sup>388</sup> Il monastero ortodosso di Pec è il principale punto di riferimento della Chiesa Ortodossa serba.

<sup>389</sup> Intervista Amb.Sessa.

<sup>390</sup> Stefanova R. "Il contributo ai programmi di ricostruzione". In *L'Italia e la politica internazionale* Edizione 2000, Bologna, Il Mulino, 2000, p.151.

ruolo importante all'interno della missione NATO KFOR e nella missione delle Nazioni Unite UNMIK. L'Italia dopo l'intervento NATO identificò i Balcani come una delle aree prioritarie della sua azione diplomatica ed economica, tentando di intraprendere iniziative politiche bilaterali e multilaterali di ampio respiro, tese a favorire la stabilizzazione della regione ed a garantire gli interessi italiani.

La crisi del Kosovo ha costituito, a causa delle sue molteplici implicazioni interne e internazionali, una delle prove più significative per l'Italia sullo scenario internazionale. Per prima cosa l'area di crisi era vicina e quindi vi era la possibilità sia di minacce militari per il territorio nazionale, sia di una nuova esplosione della questione dei profughi. Inoltre i Balcani costituiscono una delle zone di influenza più rilevanti per la politica estera italiana, sulla quale era essenziale non solo contenere la catastrofe umanitaria, ma anche proteggere gli interessi nazionali italiani. La crisi del Kosovo ha costituito un duro banco di prova su cui il governo italiano avrebbe dovuto testare la propria capacità di tutelare i propri interessi ed il proprio ruolo all'interno del sistema internazionale. Da un lato l'Italia doveva dimostrare la propria fedeltà e la propria credibilità di fronte agli alleati europei e soprattutto atlantici. Dall'altro doveva perseguire, senza cadere in eccessive contraddizioni, il proprio interesse a mantenere aperto un dialogo con Belgrado ed a promuovere il coinvolgimento delle Nazioni Unite e della Russia. La strategia italiana di dialogo con Belgrado e Mosca al fine della soluzione della crisi comportava un qualche grado di autonomia e dimostrava una significativa comprensione dello scenario<sup>391</sup>. L'Italia è riuscita a perseguire la propria linea senza mettere in discussione la propria credibilità di fronte agli alleati, assumendosi impegni anche pesanti e costosi. In aggiunta la capacità di svolgere tale ruolo era minacciata da una situazione politica interna di incertezza, circostanza che costringeva il governo a fronteggiare internamente non solo l'avversione di parte dell'opinione pubblica, ma anche di alcune frange della stessa maggioranza. Nonostante fosse stretto tra le pressioni interne e quelle internazionali, il governo italiano è riuscito a mantenere la propria linea politica perseguendo i propri obiettivi senza mettere in pericolo le proprie alleanze. L'esito della crisi kosovara ha permesso all'Italia di guadagnare rilevanza presso gli alleati e aumentare il proprio peso politico nella regione e a livello internazionale.

---

<sup>391</sup> Greco E. "La politica italiana durante il conflitto del Kosovo". In *L'Italia e la politica internazionale* Edizione 2000, Bologna, Il Mulino, 2000, p.144.

## Conclusione

Durante la guerra fredda la Jugoslavia federale ha rappresentato per l'Italia un'area politicamente e strategicamente fondamentale sia a causa della struttura del sistema internazionale, sia per ragioni bilaterali. Soprattutto in seguito alla normalizzazione dei rapporti, avvenuta con la conclusione del Trattato di Osimo del 1975, Roma ha sostenuto la federazione jugoslava al fine di preservare un partner solido e affidabile dall'altro lato dell'Adriatico. Con l'avvio del processo di dissoluzione della Jugoslavia, dovuto a sviluppi interni ed internazionali, l'Italia ha dovuto fronteggiare un nuovo periodo di instabilità. Il drammatico processo di disgregazione dello Stato federale ha occupato, di fatto, l'intero decennio degli anni '90, costringendo l'Italia a concentrare la propria attenzione verso quegli eventi in via continuativa.

Uno degli aspetti che rimane presente durante tutto il periodo è il forte interesse, dettato da ragioni geografiche, storiche, economiche e politiche, coltivato dall'Italia nei confronti dell'area dei Balcani occidentali. La fine della guerra fredda aveva però mutato completamente lo scenario internazionale nel quale l'Italia si muoveva. Se durante la guerra fredda, al netto delle importanti questioni bilaterali, l'importanza della Jugoslavia era costituita soprattutto dalle "48 ore" di tempo offerte dalla resistenza jugoslava in caso di invasione sovietica, finita la contrapposizione bipolare in quella regione si concentravano interessi italiani molteplici e rilevanti. L'interesse strategico essenziale italiano nei confronti dei Balcani occidentali è stato, una volta terminata la guerra fredda, quello di favorire e promuovere la nascita di un assetto politico stabile. Ciò avrebbe permesso all'Italia di garantire la propria sicurezza, di coltivare ed ampliare i rapporti commerciali ed economici e di costruire alleanze equilibrate e solide con l'area della ex Jugoslavia, possibilmente favorendone l'integrazione nel sistema europeo ed atlantico.

L'esistenza di un patrimonio di conoscenze e legami consolidati tra l'Italia ed i Balcani occidentali ha permesso durante tutta la crisi al governo di Roma di muoversi con una significativa conoscenza e consapevolezza delle forze in azione. Allo stesso modo l'azione diplomatica italiana si è svolta, per quanto possibile, in continuità con le tradizionali linee di politica estera perseguite nei decenni precedenti al processo di dissoluzione. Esistono quindi solidi motivi di continuità che hanno guidato la politica estera italiana nei confronti dell'area della ex-Jugoslavia.

Nello stesso decennio la conduzione della politica estera italiana è stata condizionata dall'evoluzione politica interna, che in alcuni passaggi ha impedito, o complicato l'elaborazione di un'azione di politica estera di ampio respiro. Gli anni '90 sono stati per l'Italia un decennio di transizione con alcuni periodi di crisi, in cui la mancanza di un sistema politico funzionante e consolidato ha comportato lunghe fasi di instabilità. A pesare sulla conduzione della politica estera è stata soprattutto la mancanza di continuità nell'azione politica. Benché i principi e gli obiettivi essenziali della presenza internazionale italiana non venissero mai messi in discussione, in alcune fasi la scarsa stabilità degli esecutivi ha influenzato negativamente la capacità di azione dell'Italia e la percezione internazionale del Paese.

L'atteggiamento italiano nei confronti della Jugoslavia e delle azioni intraprese dalla comunità internazionale è stato mutevole. In alcune circostanze l'Italia ha saputo proporre una visione autonoma ed elaborare progetti ed iniziative originali, in altre ha subito l'evoluzione degli eventi. Nell'ambito di una generale continuità degli obiettivi e dei mezzi della presenza internazionale italiana, per quanto concerne la dissoluzione della Jugoslavia nel decennio degli anni '90 la politica estera italiana può essere divisa in tre fasi.

Nei casi dell'indipendenza di Slovenia e Croazia, in cui la gestione internazionale della crisi avvenne a livello europeo, l'Italia si impegnò sotto molteplici punti di vista a favorire il mantenimento in vita di qualche forma di legame tra le diverse repubbliche. Roma sostenne questa linea sia a livello bilaterale, sia in sede Europea. Verso Slovenia e Croazia l'Italia doveva tenere in considerazione anche una serie di peculiarità demografiche e geografiche che le suggerivano di tenere una linea di grande prudenza. Il fatto che in caso di secessione lo *status* della comunità italiana potesse essere rimesso in discussione, convinse ulteriormente l'Italia, che comunque coltivava con la Jugoslavia federale un rapporto positivo, a farsi principale portavoce di una soluzione globale e concordata. Tuttavia la linea italiana non era sostenuta in modo monolitico nel Paese; sia alcuni settori della DC influenzati dalla Santa Sede, sia le regioni italiane prossime alle due repubbliche, e quindi maggiormente coinvolte guardavano con favore le rivendicazioni di Lubiana e Zagabria.

La rapidità con cui la Slovenia ottenne l'indipendenza e il veloce scivolamento del conflitto in Croazia verso uno scontro sempre più violento e incontrollabile fecero perdere forza alle posizioni italiane. A spingere nella direzione opposta, quella del riconoscimento internazionale immediato della secessione, tra i partner europei fu soprattutto la Germania. L'Italia mutò repentinamente il proprio atteggiamento, schierandosi a favore dell'indipendenza e proponendo una linea di mediazione che evitasse spaccature tra i membri

della Comunità Europea. Date le pressioni interne ed internazionali, l'Italia accettò quindi l'indipendenza della Slovenia e della Croazia, non riuscendo però a divenire un punto di riferimento per i due Paesi, con cui rimasero in sospeso alcune questioni bilaterali che si trascinarono fino al 1995.

La convinzione italiana che il sostegno all'indipendenza della Slovenia e della Croazia concesso *sic et simpliciter*, senza che fosse elaborata una strategia generale per l'intera Federazione avrebbe favorito l'esplosione di nuovi conflitti era fondata, e divenne realtà a partire già dal 1992. La prima fase della guerra in Bosnia-Erzegovina fu segnata dall'incapacità della comunità internazionale di intervenire in modo efficace sulla tragedia in corso. Le prudenze, i timori e gli errori europei e delle organizzazioni internazionali fecero sì che il conflitto evolvesse in un'escalation di violenze. Fino al 1994 il conflitto in Bosnia-Erzegovina vide fronteggiarsi tre forze distinte, e per lunghi periodi i serbi riuscirono ad avere la meglio sui musulmani bosniaci e, anche se con maggiori difficoltà, sui croati. La svolta del conflitto venne dettata dalla decisione americana, dovuta sia alla pressione dell'opinione pubblica interna, sia da un rinnovato impegno internazionale, di tenere un atteggiamento più incisivo. Nella convinzione di dover intervenire per proteggere i civili (soprattutto musulmani) e per porre fine alle ostilità, gli Stati Uniti costituirono un Gruppo di Contatto ristretto che avrebbe gestito l'approccio internazionale alla crisi.

L'Italia venne esclusa dal Gruppo, e quindi dal processo diplomatico, soprattutto a causa delle pressioni degli altri Paesi europei. Tale esclusione era motivata sia dall'esistenza di questioni bilaterali pendenti con la Croazia e con la Slovenia, sia dal periodo di forte instabilità interna che limitava la capacità d'azione italiana sullo scenario internazionale. In questa fase infatti la crisi politica e finanziaria interna costituì un fattore di grande debolezza per l'Italia nello scenario balcanico. L'Italia entrò a far parte del Gruppo di Contatto solo successivamente, facendo pesare il proprio sostegno all'operazione NATO *Deliberate Force*, che nel settembre 1995 convinse i serbi ad accettare le trattative con due settimane di azioni militari. Nonostante ciò, l'Italia rimase ai margini del processo negoziale che riportò la pace in Bosnia-Erzegovina. Le trattative di pace si conclusero a Dayton alla fine del 1995, e sugli accordi l'impronta degli Stati Uniti era evidente. La sistemazione dello Stato bosniaco definita dagli Accordi di Dayton, per quanto fragile e costruita su un equilibrio delicato e precario, permise di porre fine ai combattimenti che avevano insanguinato il Paese per quasi quattro anni. Benché l'Italia facesse parte della missione internazionale successiva all'intervento, il peso italiano in quella regione rimase limitato.

Come per la Bosnia-Erzegovina, anche nel caso della crisi in Kosovo furono gli Stati Uniti a guidare l'azione internazionale, per evitare una nuova catastrofe umanitaria e per ribadire il proprio impegno globale. La questione kosovara si trascinava da tempo, ma nel 1998 (anche a causa degli eventi albanesi) esplose in un conflitto generalizzato che innescò velocemente una spirale di violenza. Le pressioni degli Stati Uniti nei confronti Belgrado furono crescenti, fino al punto di assecondare alcune evidenti forzature. L'impegno del Gruppo di Contatto ebbe il proprio momento apicale con la missione militare NATO *Allied Force* dalla fine di marzo fino a giugno 1999.

L'Italia, governata da una maggioranza di centro-sinistra dal 1996, dopo la pace di Dayton aveva favorito il reinserimento della Jugoslavia nella comunità internazionale ed aveva riavviato un intenso rapporto bilaterale. Di fronte alla decisione degli Stati Uniti di tenere un atteggiamento rigido verso Belgrado, le ripercussioni politiche per l'Italia erano molteplici. Partecipare ad una azione militare contro un Paese vicino, senza una esplicita autorizzazione delle Nazioni Unite, apriva inoltre un fronte interno alla maggioranza, dato che le forze della sinistra radicale erano contrarie. Sotto questo aspetto, il governo di centro-sinistra era quindi chiamato anche a legittimarsi internazionalmente dimostrando la propria capacità di rispettare gli impegni internazionali del Paese. Dal punto di vista interno il governo riuscì, con il sostegno di parte dell'opposizione, a trovare un punto di mediazione che permise di evitare una crisi di governo. La partecipazione italiana alle operazioni militari fu considerevole, ma la principale preoccupazione di Roma durante la fase più acuta della crisi del Kosovo fu quella di lasciare allo stesso tempo aperto lo spazio per una nuova trattativa diplomatica che portasse alla fine dei bombardamenti. La crisi del Kosovo fu una prova decisiva per misurare il ruolo e le capacità dell'Italia sullo scenario internazionale.

L'Italia, che aveva contribuito all'intero processo internazionale al pari degli alleati, sostenne l'intervento dimostrandosi capace di assumersi responsabilità pesanti sullo scenario internazionale e affermandosi come un alleato credibile agli occhi dei partner europei e atlantici. Inoltre l'Italia non rinunciò, anche se con alcune contraddizioni, a mantenere una linea propria fondata sulla necessità di avviare un processo negoziale con Belgrado e di coinvolgere la Russia e le Nazioni Unite: entrambi questi punti si rivelarono essenziali per porre fine alle ostilità. Con la pace di Kumanovo si pose fine ai bombardamenti, giungendo con una Jugoslavia al collasso, ma ancora saldamente in mano a Milošević, a un accordo che, seppur con alcune ambiguità, era meno penalizzante rispetto alle pretese iniziali di Washington. Una volta cessato l'intervento, l'Italia ottenne un ruolo di primo piano nella gestione internazionale dell'area successiva al conflitto.

Nella prima fase della dissoluzione della Jugoslavia l'Italia ricoprì un ruolo di primaria importanza, rivelandosi capace non solo di elaborare e proporre strategie credibili, ma anche di incidere sui complicati processi in corso nel 1991 in Slovenia ed in Croazia. In questa politica estera di alto profilo risuonavano i principi tradizionali della politica estera italiana, radicati in decenni di guerra fredda, che per quanto capaci di cogliere l'essenza del processo politico in corso vennero superati dal mutare degli eventi. Nonostante avesse giocato un ruolo di primo piano, l'Italia nel 1992 dovette subire decisioni prese altrove, alle quali reagì tentando di adattarsi nel miglior modo possibile. Se questo fu uno degli aspetti dell'ultima politica estera della "Prima Repubblica", la crisi politica e l'emergenza finanziaria innescatesi dal 1992 portarono l'Italia ad un periodo di forte instabilità.

Dal 1992 fino almeno al 1994 si consumò il periodo di crisi interna più profonda per l'Italia, la cui credibilità internazionale venne fortemente danneggiata e la cui capacità di azione internazionale fu profondamente ridimensionata. In questi anni l'Italia pagò i propri problemi interni con l'esclusione di fatto dal processo internazionale in corso riguardante la Bosnia-Erzegovina. Tale esclusione ebbe fine in parte a causa della progressiva conclusione della fase di crisi interna, in parte a causa della capacità di alcuni protagonisti della politica estera italiana di assumersi rilevanti responsabilità internazionali. La conclusione della fase di esclusione dallo scenario balcanico fu rappresentata dall'ingresso dell'Italia nel Gruppo di Contatto.

Nonostante l'esperienza del primo governo Berlusconi si fosse conclusa dopo pochi mesi, l'Italia nella seconda metà degli anni '90 sembrava avviata verso un periodo di stabilizzazione interna. Tale processo ebbe nel corso della XIII Legislatura effetti positivi sulla politica estera dell'Italia, che dal 1996 al 1999 tornò a giocare un ruolo centrale nei confronti della ex-Jugoslavia. La prova più difficile a cui la rinnovata capacità di azione internazionale italiana fu chiamata, per quanto riguarda lo scenario balcanico, fu l'intervento NATO contro la Serbia. In questa occasione, nonostante le numerose contraddizioni interne e internazionali, l'Italia ha saputo dimostrarsi un partner affidabile per gli alleati europei ed atlantici senza tuttavia rinunciare a tenere una posizione politica autonoma.



## Bibliografia

### Volumi:

- Acquaviva G. (a cura di), *Discorsi parlamentari 1969-1993. Bettino Craxi*, Roma, Laterza, 2007.
- Acquaviva G.-Baldini A., *La pagina saltata della storia*, Venezia, Marsilio, 2010.
- Agnetti P., *Sarajevo, Italia, la missione dell'esercito italiano in Bosnia*, Novara, De Agostini, 1996.
- Albonetti A., *L'Italia, la politica estera e l'unità dell'Europa*, Roma, Edizioni Lavoro, 2005.
- Aliboni R. (a cura di), *L'Europa tra Est e Sud: Sicurezza e cooperazione*, Milano, Franco Angeli, 1992.
- Allin D.H., *NATO's Balkan interventions*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- Amato G., *Noi in bilico. Inquietudini e speranze di un cittadino europeo*, Bari, Laterza, 2005.
- Andjelic N., *Bosnia-Herzegovina: the end of a legacy*, London, Cass, 2003.
- Andreotti G., *De (prima) Re Publica*, Milano, Rizzoli, 1996.
- Arbitrio R., *Il conflitto etnico. Dinamiche sociali e strategie di intervento: il caso della ex-Jugoslavia*, Milano, Franco Angeli, 1998.
- Aruffo A., *L'inferno dei Balcani. Da fine Ottocento alla guerra del Kosovo*, Roma, Datanews, 1999.
- Ash T.G., *Storia del presente. Dalla caduta del muro alle guerre nei Balcani*, Milano, Mondadori, 2001.
- Attinà F., *La scelta del multilateralismo*, Milano, Guffrè, 2009.
- Attinà F., *L'Italia tra Europa e Mediterraneo: il bivio che non c'è più*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Baccetti C., *I Postdemocristiani*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- Baccetti C., *Il PDS. Verso un nuovo modello di partito?* Bologna, Il Mulino, 1997.
- Bacevich A. J.-Cohen E. A., *War over Kosovo. Politics and strategy in a global age*, New York, Columbia University Press, 2001.
- Bagnato B., *L'Italia e la guerra d'Algeria*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.
- Bagnato B., *Prove di Ostpolitik: politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica 1958-1963*, Firenze, L.S. Olschki, 2003.

- Bagnato B., *Storia di una illusione europea: il progetto di unione doganale italo-francese*, Londra, Lothian Foundation Press, 1995.
- Bedeschi Magrini A., *L'Italia e l'ONU: esperienze e prospettive*, Padova, CEDAM, 1997.
- Bellucci P.-Maraffi M.-Segatti P., *PCI, PDS, DS. La trasformazione dell'identità politica della sinistra di governo*. Roma, Donzelli Editore, 2000.
- Benvenuti F., *L'Europa orientale e la rinascita dei nazionalismi*, Milano, Guerini, 1994.
- Beretta S.-Mugnaini M., *Politica estera dell'Italia e dimensione mediterranea: storia, diplomazia, diritti*, Catanzaro, Rubbettino Editore, 2009.
- Berselli E., *Post-italiani. Cronache di un Paese provvisorio*, Milano, Mondadori, 2003.
- Biagini A., *Storia dell'Albania contemporanea*, Milano, Bompiani, 2007.
- Bianchini S. (a cura di), *L'enigma Jugoslavo le ragioni della crisi*, Milano, FrancoAngeli, 1989.
- Bianchini S., *Jugoslavia e Balcani: una bomba in Europa*, Milano, Franco Angeli, 1992.
- Bianchini S., *La questione jugoslava*, Firenze, Giunti Editore, 1999.
- Bianchini S., *Le sfide della modernità: idee, politiche e percorsi dell'Europa orientale nel XIX e XX secolo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012.
- Bianchini S., *Regional Cooperation, peace enforcement and the role of the treaties in the Balkans*, Ravenna, Longo, 2007.
- Bianchini S., *Sarajevo le radici dell'odio: identità e destino dei popoli balcanici*, Roma, Edizioni Associate, 1993.
- Bianchini S., *The Yugoslav war, Europe and the Balkans: how to achieve security?* Ravenna, Longo, 1995.
- Bobbio N., *L'ultima crociata? Ragioni e torti di una guerra giusta*, Roma, Reser, 1999.
- Boffa G., *Dall'URSS alla Russia. Storia di una crisi non finita 1964-1994*, Roma, Laterza, 1995.
- Bonvicini G. (a cura di), *Italia senza Europa?* Milano, Franco Angeli, 1997.
- Bosworth R. J. B.-Romano S. (a cura di), *La politica estera italiana 1860-1985*, Bologna, Il Mulino, 1991.

- Botta F.-Garzia I., *Europa adriatica: storia, relazioni, economia*, Roma, Laterza, 2004.
- Bozo F., *La France et l'OTAN. De la guerre froide au nouvel ordre européen*, Paris, Masson, 1991.
- Brogi A., *L'Italia e l'egemonia americana nel Mediterraneo*, Firenze, La Nuova Italia, 1996.
- Bucarelli M., *La "questione jugoslava" nella politica estera dell'Italia repubblicana (1945-1999)*, Roma, Aracne, 2008.
- Bucarelli M.-Monzali L., *Italia e Slovenia fra passato, presente e futuro*, Roma, Edizioni Studium, 2009.
- Campbell A.-Stott R., *The Blair years*, London, Hutchinson, 2007.
- Campbell C.-Rockman B.A., *The Clinton legacy*, New York, Chatam House Publishers, 2000.
- Caplan R., *Europe and the recognition of new states in Yugoslavia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- Cassese A., *Diritto internazionale*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- Chabod F., *Storia della politica estera italiana dal 1870 al 1896*, Bari, Laterza, 1990.
- Chiaromonte G., *PDS un decollo difficile: travagli e speranze di una trasformazione annunciata*, Napoli, Cuen, 1992.
- Ciofi P.-Ottaviano F., *Un partito per il leader: il nuovo corso socialista dal Midas agli anni Novanta*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1990.
- Ciulla G.-Romano V., *Lupi nella nebbia. Kosovo l'ONU ostaggio di mafie e U.S.A.*, Milano, Jaca Book, 2010.
- Clark I., *The post cold war order: the spoils of peace*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Clark M., *Storia dell'Italia contemporanea 1871-1999*, Milano, Bompiani, 1999.
- Clarke P., *Speranza e gloria. L'Inghilterra nel XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- Clementi M., *La NATO*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- Colarizi S., *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari, Laterza, 1994.
- Colarizi S., *Storia del novecento italiano. Cent'anni di entusiasmo, di paure, di speranze*, Milano, Rizzoli, 2000.
- Colarizi S., *Storia politica della Repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni. 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2008.

- Colarizi S.-Gervasoni M., *La cruna dell'ago: Craxi, il Partito Socialista e la crisi della Repubblica*, Roma, Laterza, 2005.
- Colarizi S.-Gervasoni M., *La tela di Penelope. Storia della Seconda Repubblica 1989-2011*, Bari, Laterza, 2012.
- Conforti B., *Diritto internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006.
- Coralluzzo V., *La politica estera dell'Italia repubblicana (1946-1992). Modello di analisi e studio di casi*, Milano, Franco Angeli, 2000.
- Corsico F. (a cura di), *Interessi nazionali e identità italiana*, Milano, Franco Angeli, 1998.
- Cossiga F., *La passione e la politica*, Milano, Rizzoli, 2000.
- Costa Bona E.-Tosi L., *L'Italia e la sicurezza collettiva: dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite*, Perugia, Morlacchi, 2007.
- Costantini L., *Dentro la Lega : come nasce, come cresce, come comunica*. Roma, Koinè, 1994.
- Crainz G., *Autobiografia di una Repubblica. Le radici dell'Italia attuale*, Roma, Donzelli Editore, 2009.
- Crainz G., *Il paese reale. Dall'assassinio di Moro all'Italia di oggi*, Roma, Donzelli Editore, 2012.
- Cremasco M. (a cura di), *Scenari di sicurezza per l'Europa e l'Italia. Il centro Europa, i Balcani e il Mediterraneo tra stabilità e instabilità*, Milano, Franco Angeli, 1996.
- Cremasco M., *La difficile sfida. Difesa europea e strumento militare italiano nel 2000*, Milano, Franco Angeli, 2001.
- D'Alema M., *La grande occasione. L'Italia verso le riforme*, Milano, Mondadori, 1997.
- D'Alema M., *A Mosca l'ultima volta*, Roma, Donzelli Editore, 2004.
- D'Alema M., *Il mondo nuovo*, Roma, Italianieuropei, 2009.
- D'Alema M., *Kosovo. Gli italiani e la guerra. Intervista di Federico Rampini*, Milano, Mondadori, 1999.
- D'Alema M., *Un paese normale. La sinistra e il futuro dell'Italia*, Milano, Mondadori, 1995.
- Damilano M., *Chi ha sbagliato più forte?* Bari, Laterza, 2013.
- Damilano M., *Eutanasia di un potere. Storia politica d'Italia da Tangentopoli alla Seconda Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

- Dassovich M., *Roma e Belgrado 1969-1992*, Udine, Del Bianco Editore, 2010.
- De Guttry A.-Pagani F., *La crisi albanese del 1997. L'azione dell'Italia e delle organizzazioni internazionali: verso un nuovo modello di gestione delle crisi?* Milano, Franco Angeli, 1999.
- De Leonardis M. (a cura di), *Il mediterraneo nella politica estera italiana del secondo dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- De Leonardis M., *La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- De Michelis G., *La lunga ombra di Yalta. La specificità della politica italiana. Conversazione con Francesco Kostner*, Venezia, Marsilio, 2003.
- Del Pero M., *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo 1776-2011*, Bari, Laterza, 2011.
- Dell'Agnese-Squarcina E., *Geopolitiche dei Balcani. Luoghi, narrazioni, percorsi*, Milano, Edizioni UNICOPLI, 2002.
- Dell'Erba N., *Storia dell'Albania*. Roma, Newton, 1997.
- Di Nolfo E. (a cura di), *La politica estera italiana negli anni ottanta*, Venezia, Marsilio, 2007.
- Di Nolfo E., *La gabbia infranta. Gli alleati e l'Italia dal 1943 al 1945*, Roma-Bari, Laterza, 2010.
- Di Nolfo E., *La guerra fredda e l'Italia, 1941-1989*, Polistampa, E-book.
- Di Nolfo E., *La Repubblica delle speranze e degli inganni: l'Italia dalla caduta del fascismo al crollo della Democrazia Cristiana*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1996.
- Di Nolfo E., *Storia delle relazioni internazionali: dal 1918 ai giorni nostri*, Roma, Laterza, 2008.
- Di Nolfo E.-Barone M. (a cura di), *Giulio Andreotti, l'uomo, il cattolico, lo statista*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.
- Diamanti I., *Il male del Nord : Lega, localismo, secessione*, Roma, Donzelli, 1996.
- Diamanti I., *La Lega: geografia, storia e sociologia di un soggetto politico*, Roma, Donzelli, 1995.
- Dini L., *Fra Casa Bianca e Botteghe Oscure*, Milano, Guerini e associati, 2001.
- Dogo M., *Kosovo. Albanesi e Serbi: le radici del conflitto*, Cosenza, Marco Editore, 1992.
- Dogo M., *The Balkans: national identities in historical perspective*, e-book.

- Dogo M.-Franzinetti G., *Disrupting and reshaping: early stages of nation-building in the Balkans*, Ravenna, Longo, 2002.
- Ducci L.-Luconi S.-Petrelli M., *Le relazioni tra Italia e Stati Uniti*, Roma, Carocci, 2012.
- Duroselle J.B., *Storia diplomatica dal 1919 ai giorni nostri*, Milano, Led, 1998.
- Fassino P., *Per passione*, Milano, Rizzoli, 2003.
- Favaretto T.-Greco E., *Il confine riscoperto. Beni degli esuli, minoranze e cooperazione economica nei rapporti dell'Italia con Slovenia e Croazia*, Milano, FrancoAngeli, 1997.
- Ferraris L. V. (a cura di), *Manuale della politica estera italiana 1947-1993*, Bari, Editori Laterza, 1996.
- Fossati F., *Economia e politica estera in Italia: l'evoluzione negli anni novanta*, Milano, Franco Angeli, 1999.
- Franco M., *Andreotti. La vita di un uomo politico, la storia di un'epoca*, Milano, Mondadori, 2010.
- Franzinetti G., *I Balcani 1878-2001*, Roma, Carocci Editore, 2001.
- Frescobaldi D., *Jugoslavia perchè. Il suicidio di uno stato*, Firenze, Ponte alle grazie editori, 1991.
- Gaja R., *L'Italia nel mondo bipolare. Per una storia della politica estera italiana 1943-1991*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- Galeazzi M., *Roma-Belgrado: gli anni della Guerra Fredda*, Ravenna, Longo, 1995.
- Gallagher T., *Outcast Europe: The Balkans, 1789-1989. From the Ottomans to Milosevic*, Londra, Routledge, 2001.
- Gallagher T., *The Balkans after the cold war. From tyranny to tragedy*, London, Routledge, 2003.
- Galli G., *I partiti politici italiani (1943-2004). Dalla resistenza al governo del Polo*, Milano, BUR, 2004.
- Galli G., *Mezzo secolo di Dc*, Milano, Rizzoli, 1993.
- Galli G., *Storia del Pci. Il Partito comunista italiano: Livorno 1921, Rimini 1991*, Milano, KAOS Edizioni, 1993.
- Garthoff R.L., *The great transition. American-Soviet relations and the end of the cold war*, Washington, The Brooking Institution, 1994.
- Garzia I.-Monzali L.-Bucarelli M., *Aldo Moro, l'Italia repubblicana e i Balcani*,

- Nardò, Salento books, 2001.
- Ginsborg P., *L'Italia del tempo presente*, Torino, Einaudi, 1998.
  - Giovagnoli A. (a cura di), *Interpretazioni della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 1998.
  - Giovagnoli A., *Il partito italiano. La democrazia cristiana dal 1942 al 1994*, Bari, Laterza, 1996.
  - Giovagnoli A.-Pons S., *Tra guerra fredda e distensione*. Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003.
  - Giovagnoli A.-Tosi L., *Un ponte sull'Atlantico: l'alleanza occidentale 1949-1999*, Milano, Guerini e associati, 2004.
  - Glaurdic J., *The hour of Europe: Western powers and the breakup of Yugoslavia*, London, Yale University Press, 2011.
  - Glenny M., *The Balkans: nationalism, war, and the great powers, 1804-1999*, New York, Penguin Books, 2001.
  - Goldstein I., *Croatia: a history*, London, Hurst & co., 1999.
  - Harris J.F., *The survivor. Bill Clinton in the White House*, New York, Random House, 2005.
  - Hayden R.M., *From Yugoslavia to the western Balkans: studies of a European disunion, 1991-2011*, Leiden, Brill, 2013.
  - Henry H.-Perrit J., *The road to independence for Kosovo. A chronicle of the Ahtisaari Plan*, New York, Cambridge University Press, 2010.
  - Herrnson P.S.-Hill D.M., *The Clinton Presidency. The First Term, 1992-1996*, New York, St. Martin's Press, 1999.
  - Hodge C., *Britain and the Balkans: 1991 until the present*, London, Routledge, 2006.
  - Holbrooke R., *To end a war*, New York, Modern Library, 1999.
  - Hosch E., *Storia dei Balcani*, Bologna, Il Mulino, 2004.
  - Hosch E., *Storia dei paesi balcanici dalle origini ai giorni nostri*, Torino, Einaudi, 2005.
  - Ignazi P., *Dal PCI al PDS*, Bologna, Il Mulino, 1992.
  - Ignazi P., *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Bari, Laterza, 2002.
  - Ignazi P., *Partiti politici in Italia*. Bologna, Il Mulino, 2008.
  - Ignazi P., *Postfascisti? Dal Movimento Sociale Italiano ad Alleanza Nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1994.

- Incisa di Camerana L., *La vittoria dell'Italia nella terza guerra mondiale*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- Iuso P.-Pepe A.-Simoncelli M. (a cura di), *La comunità internazionale e la questione balcanica. Le Nazioni Unite, l'Alleanza Atlantica e la gestione della crisi nell'area della ex-Jugoslavia*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2002.
- Jones M.A., *Storia degli Stati Uniti d'America. Dalle prime colonie inglesi ai giorni nostri*, Milano, Bompiani, 2001.
- Jospin L., *Lionel raconte Jospin. Entretiens avec Pierre Favier et Patrick Rotman*, Paris, Editions du Seuil, 2010.
- Judah T., *The Serbs: history, myth, and the destruction of Yugoslavia*, London, Yale University Press, 2000.
- Kaufman J.P., *NATO and the former Yugoslavia: crisis, conflict, and the Atlantic Alliance*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2002.
- Kennedy P., *Ascesa e declino delle grandi potenze*, Milano, Garzanti, 2011.
- Lagorio L., *L'esplosione: storia della disgregazione del PSI*, Firenze, Polistampa, 2004.
- Lamaro E. (a cura di), *Discorsi parlamentari*, Roma, Camera dei Deputati, 1996.
- Lambeth B. S., *NATO's Air War for Kosovo. A strategic and operational assessment*, Santa Monica, RAND, 2001.
- Lekic M., *La mia guerra alla guerra. Diario dell'ambasciatore jugoslavo a Roma durante il conflitto per il Kosovo*, Milano, Guerini, 2006.
- Lepre A., *Storia della prima Repubblica: l'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Libal M., *Limits of persuasion: Germany and the Yugoslav crisis 1991-1992*, London, Praeger, 1997.
- Ljubisic D., *A politics of sorrow: the disintegration of Yugoslavia*, Montreal, Black Rose Books, 2004.
- Lusa S., *Italia Slovenia 1990/1994*, Pirano, Il Trillo, 2001.
- Lusa S., *La dissoluzione del potere. Il partito comunista sloveno ed il processo di democratizzazione della repubblica*, Udine, Kappa Vu, 2007.
- Magas B.-Zanic I., *The war in Croatia and Bosnia-Herzegovina, 1991-1995*, London, Franck Cass, 2001.
- Maier C., *Il crollo. La crisi del comunismo e la fine della Germania Est*, Bologna, Il

- Mulino, 1999.
- Major J., *The autobiography*, London, Harper Collins Publishers, 1999.
  - Malcolm N., *Kosovo. A short history*, New York, New York University Press, 1998.
  - Malcolm N., *Storia della Bosnia dalle origini ai giorni nostri*, Milano, Bompiani, 2000.
  - Maliqui A., *Kosovo, alle radici del conflitto*, Lecce, Besa Editrice, 1999.
  - Mammarella G., *L'Italia di oggi. Storia e cronaca di un ventennio 1992-2012*, Bologna, Il Mulino, 2012.
  - Mammarella G., *L'Italia contemporanea 1943-1998*, Bologna, Il Mulino, 1998.
  - Mammarella G.-Cacace P., *La politica estera dell'Italia. Dallo stato unitario ai giorni nostri*, Bari, Editori Laterza, 2008.
  - Manzin M., *Spine di confine. Beni abbandonati e contenzioso tra Italia e Slovenia 1991-1997*, Trieste, LINT, 1997.
  - Marzo Magno A., *La guerra dei 10 anni*, Milano, Il Saggiatore, 2011.
  - Mc Allester M., *Beyond the mountains of the damned. The war inside Kosovo*, New York, New York University Press, 2002.
  - Meier V.E., *Yugoslavia: a history of its demise*, London, Routledge, 1999.
  - Mojzes P., *Balkan genocides: holocaust and ethnic cleansing in the twentieth century*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2011.
  - Molinari M., *L'interesse nazionale. Dieci storie dell'Italia nel mondo*, Roma-Bari, Laterza, 2000.
  - Montanelli I.-Cervi M., *Storia d'Italia*, Volumi XX, XXI e XXII. Milano, Bur, 2012.
  - Morozzo Della Rocca R., *Kosovo, la guerra in Europa. Origini e realtà di un conflitto etnico*, Milano, Guerini e Associati, 1999.
  - Morozzo della Rocca R., *Albania. Le radici della crisi*, Milano, Guerini e Associati, 2001.
  - Musella L., *Craxi*, Roma, Salerno, 2007.
  - Napolitano G., *Dal Pci al socialismo europeo. Un'autobiografia politica*, Bari, Editori Laterza, 2005.
  - Nativi A., *Nel cuore dei Balcani, le missioni dell'esercito e il cammino verso la pace*, Milano, Mondadori, 2003.
  - Nativi A., *Bosnia, l'intervento militare italiano*, Chiavari, PUBLI-RID, 1996.
  - Neri Gualdesi M., *Il cuore a Bruxelles, la mente a Roma. La partecipazione italiana*

- alla costruzione dell'unità europea*, Pisa, Edizioni ETS, 2004.
- Occhetto A., *Il sentimento e la ragione*, Milano, Rizzoli, 2004.
  - Occhetto A., *La gioiosa macchina da guerra: veleni, sogni e speranze della sinistra*, Roma, EIR, 2013.
  - Owen D., *Balkan Odissey*, Oxford, Guernset, 1995.
  - Papini R.-Petrovic R., *Balcani in fiamme. Quale pace etnica?* Firenze, Edizioni cultura della pace, 1995.
  - Pastorelli P., *La politica estera italiana del dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 1987.
  - Perfetti F. (a cura di), *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Firenze, Le lettere, 2011.
  - Petracchi G., (a cura di), *Uomini e nazioni. Cultura e politica estera nell'Italia del Novecento*, Udine, Gaspari, 2005.
  - Petruccioli C., *Rendi conto*, Milano, Il Saggiatore, 2001.
  - Pini M., *Craxi. Una vita, un'era politica*, Milano, Mondadori, 2007.
  - Pirjevec J., *Il giorno di San Vito. Jugoslavia 1918-1992 storia di una tragedia*, Torino, Nuova ERI, 1993.
  - Pirjevec J., *Le guerre jugoslave 1991 – 1999*, Torino, Einaudi Editore, 2001.
  - Pirjevec J., *Serbi, Croati, Sloveni: storia di tre nazioni*, Bologna, Il Mulino, 1995.
  - Poli E., *Forza Italia. Strutture, leadership e radicamento territoriale*, Bologna, Il Mulino, 2001.
  - Poropat L., *Alpe-Adria e Iniziativa Centro-Europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1993.
  - Prevelakis G., *I Balcani*, Bologna, Il Mulino, 1997.
  - Privitera F., *Jugoslavia*, Milano, UNICOPLI, 2007.
  - Prodi R., *La mia visione dei fatti. Cinque anni di governo in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008.
  - Prodi R. (a cura di Damilano M.), *Missione incompiuta. Intervista su politica e democrazia*, Bari. Laterza, 2015.
  - Ramcharan B.G., *The international conference on the former Yugoslavia: official papers*, L'Aia, Kluwer Law International, 1999.
  - Ramet S.P., *Balkan babel: the disintegration of Yugoslavia from the death of Tito to the fall of Milošević*, Oxford, Westview, 2002.
  - Ramet S.P., *The Three Yugoslavias, state-building and legitimation 1918-2005*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2006.

- Ratti L., *Italy and NATO expansion to the Balkans. An examination of realist theoretical frameworks*, Roma, Carocci Editore, 2004.
- Riccardi L., *L'ultima politica estera. L'Italia e il Medio Oriente alla fine della prima Repubblica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014.
- Ridolfi M., *Interessi e passioni. Storia dei partiti politici italiani tra l'Europa e il Mediterraneo*, Milano, Mondadori, 1999.
- Ridolfi M., *Storia dei partiti politici. L'Italia dal Risorgimento alla Repubblica*, Milano, Mondadori, 2008.
- Ridolfi M., *Storia politica dell'Italia repubblicana*, Milano, Mondadori, 2010.
- Ripley T., *Operation deliberate Force: The UN and NATO campaign in Bosnia 1995*, Lancaster, CDISS, 1999.
- Riva G.-Ventura M., *Jugoslavia il nuovo medioevo. La guerra infinita e tutti i suoi perché*, Milano, Mursia, 1992.
- Rizzo A., *L'Italia in Europa tra Maastricht e l'Africa*, Roma-Bari, Laterza, 1996.
- Rogel C., *The breakup of Yugoslavia and its aftermath*, Westport, Greenwood Press, 2004.
- Romano S., *Guida alla politica estera italiana*, Milano, BUR, 2004.
- Romano S., *L'Italia negli anni della Guerra Fredda*, Milano, TEA, 2005.
- Romeo G., *La politica estera italiana nell'era di Andreotti (1972-1992)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2000.
- Ronzitti N., *I rapporti di vicinato dell'Italia con Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia*, Roma, Luiss University Press, 2005.
- Rossini G. (a cura di), *Scritti e discorsi*, Roma, Cinque lune, 1990.
- Rumiz P., *Maschere per un massacro*, Bologna, Feltrinelli, 2013.
- Rupnik J., *International perspectives on the Balkans*, Clementsport, Canadian Peacekeeping Press, 2003.
- Rusconi G.E.-Woller H., *Italia e Germania 1945-2000: la costruzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Saiu L., *La politica estera italiana dall'Unità a oggi*, Bari, Edizioni Laterza, 2005.
- Schier S.E., *The postmodern presidency. Bill Clinton's legacy in U.S. politics*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000.
- Sciso E., *L'intervento in Kosovo: aspetti internazionalistici ed interni*, Milano, Giuffrè, 2001.

- Scognamiglio Pasini C., *La guerra del Kosovo*, Milano, Rizzoli, 2002.
- Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- Scotto G.-Arielli E., *La guerra del Kosovo. Anatomia di un'escalation*, Roma, Editori Riuniti, 1999.
- Segni M., *La rivoluzione interrotta*, Milano, Rizzoli, 1994.
- Sell, *Slobodan Milosevic and the destruction of Yugoslavia*, Durham, Duke University Press, 2002.
- Siani-Davies P., *International intervention in the Balkans since 1995*, London, Routledge, 2003.
- Silber L.-Little A., *The death of Yugoslavia*, Penguin Books, Londra, 1995.
- Spini V., *La buona politica. Da Machiavelli alla terza Repubblica: riflessioni di un socialista*, Venezia, Marsilio, 2013.
- Stocchiero A. (a cura di) CeMISS., *Alla ricerca del sistema Italia nei Balcani occidentali*, Gaeta, Agenzia Industrie Difesa, 2007.
- Strazzari F.-Arcadu G. (a cura di), *La pace intrattabile. Kosovo 1999-2000: radiografia del dopo-bombe*, Trieste, Asterios, 2000.
- Tallarigo R., *L'Italia all'ONU 1993-1999*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007.
- Tanner M., *Croatia. A nation forged in war*, Londra, Yale University Press, 2010.
- Tarchi M., *Cinquant'anni di nostalgia. La destra italiana dopo il fascismo*. Milano, Rizzoli, 1995.
- Tarchi M., *Dal MSI a AN. Organizzazione e strategie*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- Tarchi M., *Italia populista: dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- Tivelli L., *Chi è Stato? Gli uomini che fanno funzionare l'Italia*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007.
- Tosi L. (a cura di), *L'Italia e le organizzazioni internazionali: diplomazia multilaterale nel Novecento*, Padova, Cedam, 1999.
- Tranfaglia N., *La transizione italiana. Storia di un decennio*, Milano, Garzanti, 2003.
- Trbovich A.S., *A legal geography of Yugoslavia's disintegration*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Trifunovska S., *Former Yugoslavia through documents: from its dissolution to the peace settlement*, L'Aia, Kluwer Law International, 1999.

- Vaisse M., *La puissance ou l'influence? La France dans le monde depuis 1958*, Paris, Fayard, 2009.
- Varsori A., *L'Italia e la fine della guerra fredda. La politica estera dei governi Andreotti (1989-1992)*, Bologna. Il Mulino, 2013.
- Varsori A., *La Cenerentola d'Europa. L'Italia e l'integrazione europea dal 1947 ad oggi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.
- Varsori A., *L'Italia nelle relazioni internazionali dal 1943 al 1992*, Bari, Editori Laterza, 1998.
- Varsori A.-Romero F., *Nazione interdipendenza integrazione. Le relazioni internazionali dell'Italia (1917-1989)*, Roma, Carocci Editore, 2005.
- Védrine H., *Les mondes de François Mitterrand. À l'Élysée 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996.
- Vigezzi B., *Politica estera e opinione pubblica in Italia dall'unità ai giorni nostri*, Milano, Jaca Book, 1991.
- Weller M., *The Crisis in Kosovo 1989-1999*, Cambridge, Documents & analysis publishing, 1999.
- Weymouth A.-Henig S., *The Kosovo crisis. The last American war in Europe?* London, Reuters, 2001.
- Zimmermann W., *Origins of a catastrophe*, New York, Times Book, 1996.

#### **Riviste e periodici:**

- *Affari Esteri*, Anno XXIII (1991) N.91 e N.92; Anno XXIV (1992) N.93, N.95 e N.96; Anno XXV (1993) N.98 e N.100; Anno XXVI (1994) N.101, N.102 e N.104; Anno XXVII (1995) N.105, N.106 e N.107; Anno XXVIII (1996) N.109, N.111 e N.112; Anno XXIX (1997) N.115; Anno XXX (1998) N.119; Anno XXXI (1999) N.121, N.122, N.123 e N.124.
- IAI, *L'Italia e la politica internazionale*. Edizione 2000. Bologna, Il Mulino, 2000.
- IAI, *L'Italia nella politica internazionale*. Milano, Franco Angeli, Volumi XVIII, XIX, XX e XXI, 1989-1994.
- *Limes, rivista italiana di geopolitica*. N.1-2/1993; N.4/1993; N.4/1994; N.3/1995; N.3/1998; QS 1/1999; N.2/1999; N.4/1999; N.5/2000; N.2/2001.

#### **Atti Parlamentari Legislature X, XI, XII e XIII:**

- Camera dei Deputati  
Lavori Parlamentari (Resoconti stenografici), Atti e Documenti di:
  - Assemblea
  - Commissione III Affari esteri e comunitari
  - Commissione IV Difesa alla Camera; Affari esteri, emigrazione al Senato) e IV (Difesa)
  
- Senato della Repubblica  
Lavori Parlamentari (Resoconti stenografici), Atti e Documenti di:
  - Assemblea
  - Commissione III Affari Esteri, emigrazione
  - Commissione IV Difesa

#### **Interviste:**

- Amb. Alessandro Minuto Rizzo, 29 settembre 2015, Roma.
- Amb. Francesco Bascone, 24 marzo 2015, Roma.
- On. Gian Giacomo Migone, 23 febbraio 2012, Torino.
- Amb. Giancarlo Aragona, 16 gennaio 2015, Milano.
- Amb. Laura Mirachian, 21 marzo 2015, Roma.
- Pres. Massimo D'Alema, 27 febbraio 2012, Roma.
- Amb. Riccardo Sessa, 24 marzo 2015, Roma.
- Amb. Sergio Vento, 12 febbraio 2015, Roma.
- On. Valdo Spini, 20 gennaio 2015, Firenze.

#### **Pagine web:**

- ATRIO, Archivio dei Trattati Internazionali Online: <http://itra.esteri.it/>
- Camera dei Deputati – Portale Storico: <http://storia.camera.it/>
- Governo italiano – Governi: <http://www.governo.it/i-governi-dal-1943-ad-oggi/i-governi-nelle-legislature/192>
- Iniziativa Centro-Europea: <http://www.cei.int/>

- Ministero degli Affari Esteri - Balcani:  
[http://www.esteri.it/mae/it/politica\\_estera/aree\\_geografiche/europa/balcani](http://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/aree_geografiche/europa/balcani)
- Ministero dell'Interno – Archivio Storico Elezioni: <http://elezionistorico.interno.it/>
- Nato – Concetto Strategico:  
[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm)
- Nato – Kosovo:  
<http://web.archive.org/web/20070215080153/http://www.nato.int/kosovo/history.htm>
- Nato – Partnership for Peace: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_50349.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50349.htm)
- Nazioni Unite – Risoluzioni, statements e reports:  
<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>
- Osce: <http://www.osce.org/resources>
- Senato della Repubblica – Sito Storico: <http://www.senato.it/sitostorico/home>

