

**DOCUMENTI  
IAI**

**L'ITALIA E LA CRISI JUGOSLAVA**

*di Ettore Greco*

Documento presentato all'Halki international seminar '93  
"Cooperation and security in Europe, the Balkans and the Mediterranean"  
Halki (Rodi), 29 agosto-11 settembre 1993

IAI9316

**ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI**

# L'ITALIA E LA CRISI JUGOSLAVA

*di Ettore Greco*

## 1. Introduzione

La grave crisi politico-istituzionale che ha investito l'Italia negli ultimi mesi - il cui sbocco è ancora tutt'altro che chiaro - ha inevitabilmente indotto l'opinione pubblica e il mondo politico a concentrare l'attenzione sui problemi di politica interna, trascurando quelli connessi con i peraltro molteplici e crescenti impegni internazionali del paese.

In molti paesi occidentali, a cominciare dagli Usa, si è venuta affermando l'idea che occorra assegnare la priorità alle problematiche interne, ma forse in nessun paese tale fenomeno è stato così evidente come in Italia. Soprattutto nella fase più calda della tempesta politica che ha travolto la vecchia classe dirigente si è assistito a una netta caduta di attenzione e di interesse - riscontrabile innanzitutto nei *mass media* - per gli sviluppi in campo internazionale, anche laddove essi avevano riflessi rilevanti per l'Italia. Si è così accentuato quell'«agnosticismo» che è uno dei tratti caratteristici dell'atteggiamento degli italiani nei confronti della politica estera. A ciò si è aggiunta la consapevolezza che la crisi del sistema politico, in quanto frutto di degenerazioni fortemente radicate che avrebbero richiesto un lungo e non facile processo di riforma, costituiva per l'Italia un fattore di indebolimento anche sul piano internazionale.

Tuttavia, proprio mentre il dibattito politico era essenzialmente concentrato sulle riforme necessarie per superare la crisi interna, il governo decideva di assumersi una serie di nuovi impegni internazionali, contribuendo, in particolare, ai tentativi di gestione di alcune crisi (ex-Jugoslavia, Somalia, Mozambico) intrapresi dalle istituzioni internazionali. Paradossalmente, quindi, la crescita significativa dell'esposizione internazionale del paese ha coinciso con un periodo caratterizzato da una prevalente preoccupazione per le questioni interne da un relativo disinteresse per la politica estera. Alcune impegnative scelte internazionali compiute recentemente dall'Italia non sono state pertanto accompagnate da un adeguato dibattito che valesse a renderne evidenti, di fronte all'opinione pubblica, le principali implicazioni.

Solo di recente, grazie anche a un certo allentamento della tensione politica interna, si è cominciato a prendere seriamente coscienza di questa stridente contraddizione. Si sono in particolare infittite le critiche all'assenza di visione strategica che ha contraddistinto la politica condotta dal governo nei confronti della crisi jugoslava. Ad essere criticata è soprattutto l'incapacità ad identificare e a far valere gli specifici interessi nazionali legati all'area balcanica. Tale critica è condivisa da politici e commentatori di diversi orientamenti politico-ideologici, ma viene sostenuta con particolare vigore da una corrente neo-nazionalista, secondo la quale, con la fine dell'assetto bipolare, si sarebbe entrati in una fase nuovamente caratterizzata dal *balance of power*. L'Italia, so continues the argument, deve prendere atto di questo mutato quadro internazionale e impegnarsi, come stanno già da tempo facendo altri paesi occidentali, a un'attiva promozione dei propri interessi nazionali, se necessario anche senza l'appoggio degli alleati e dei partners. Tuttavia, anche esponenti di orientamenti politici alieni da tentazioni nazionalistiche lamentano la

scarsa consapevolezza dell'alto livello di esposizione dell'Italia al conflitto in atto nei Balcani e della necessità di attuare iniziative specificatamente dirette alla salvaguardia degli interessi nazionali. In sintesi, benchè rimanga nettamente prevalente l'orientamento favorevole a una stretta solidarietà comunitaria e occidentale, è nel contempo diffusamente avvertita l'esigenza di un complessivo ripensamento della politica italiana verso l'area balcanica sulla base di una più chiara identificazione della posta in gioco nazionale.

Occorre aggiungere che gli stessi sviluppi geopolitici in Europa tendono a mettere in parte in crisi le linee generali a cui si è ispirata la politica estera italiana dopo la fine della guerra fredda. Da un lato, pur essendo confermato l'impegno a promuovere la solidarietà europea e occidentale e il rafforzamento delle istituzioni in cui tale solidarietà si sostanzia, continua a essere avvertita la necessità di un autonomo ruolo dell'Italia nello sviluppo della cooperazione con i paesi dell'Europa orientale. Dall'altro, le iniziative di cooperazione regionale che l'Italia ha cercato a tal fine di promuovere hanno incontrato crescenti difficoltà per effetto dei rilevanti mutamenti geopolitici che si sono verificati nell'Europa centro-orientale. In particolare, a partire dal 1991, è entrato in crisi il progetto di cooperazione con i paesi dell'Europa centro-orientale promosso dall'Italia e che, nato come Quadrangolare, ha successivamente assunto diverse denominazioni fino a quella odierna di Iniziativa centro-europea. Il colpo più duro a tale progetto è stato inferto proprio dalla dissoluzione della Jugoslavia. Per un certo tempo, il governo italiano aveva coltivato la speranza che esso potesse essere utilizzato come strumento aggiuntivo per la gestione e il contenimento della crisi. L'approccio regionalistico propugnato dall'Italia come complemento della politica comunitaria e occidentale ha invece rivelato tutti i suoi limiti proprio in occasione alla crisi jugoslava. Parallelamente, sono entrate in crisi, d'altronde, altre iniziative di carattere regionalistico che pure sembravano avere un fondamento più solido, come il gruppo di Visegrad (Visegrad Group).

L'Italia non potrà quindi esimersi da una revisione della politica fin qui perseguita nei confronti dell'Europa centro-orientale e, in particolare, dell'ex-Jugoslavia. Il perno fondamentale di tale politica rimarrà l'ancoraggio alla cornice istituzionale europea e occidentale. Ma è prevedibile che l'Italia tenderà a assumere un atteggiamento più assertivo dei suoi specifici interessi nazionali la cui promozione potrebbe essere affidata anche a una ripresa su nuove basi dei progetti di cooperazione regionalistica.

## **2. Dal sostegno all'unità jugoslava al riconoscimento delle repubbliche secessioniste**

Come la maggior parte degli altri paesi europei, l'Italia è passata, nel corso del 1991, da una politica mirante a preservare l'unità politica e l'integrità territoriale della Jugoslavia alla realistica presa d'atto che il processo di dissoluzione dello stato jugoslavo era ormai diventato inarrestabile. Dopo essere stata in sede comunitaria fra le più convinte sostenitrici dei vari progetti di costruzione di un nuovo assetto federale jugoslavo, nella fase cruciale del dibattito sul riconoscimento delle repubbliche secessioniste (dicembre 1991) l'Italia ha così finito con lo schierarsi con la Germania, adottando una posizione di deciso appoggio al riconoscimento di Slovenia e Croazia.

All'origine dell'iniziale rifiuto italiano di accettare la prospettiva di una disgregazione accelerata dello stato jugoslavo vi erano una serie di motivazioni.

In primo luogo, vi era il timore che il disfacimento della Jugoslavia segnasse

l'inizio di una pericolosa tendenza all'alterazione degli equilibri europei che avrebbe potuto portare a un progressivo indebolimento della posizione italiana e del suo ruolo in campo occidentale ed europeo. Fortemente paventato era il possibile riemergere di una politica di *balance of power* nell'area balcanica con un conseguente venir meno della solidarietà europea.

In secondo luogo, vi era una certa riluttanza dinanzi all'idea di dover rinunciare agli stretti rapporti, consolidatisi negli anni, con i dirigenti di Belgrado. Per lungo tempo l'Italia ha così continuato a dare fiducia alle autorità federali (il primo ministro Markovic prima, il presidente Mesic poi), proponendosi costantemente in un ruolo di mediazione.

In terzo luogo, vi era un forte timore che un'accettazione delle rivendicazioni indipendentiste portasse a sviluppi incontrollabili che avrebbero potuto avere effetti diretti sulla sicurezza del paese. Una fonte di particolare preoccupazione era rappresentata dal pericolo di un flusso ingente di profughi (notevole era già stato l'impatto psicologico dell'arrivo dei profughi albanesi).

In quarto luogo, l'Italia ha condiviso con altri paesi europei alle prese con minoranze che manifestano, più o meno apertamente, tendenze separatiste la preoccupazione che l'esempio sloveno e croato potesse costituire un pericoloso precedente. È da notare, in particolare, che il governo era impegnato nel 1991 nel varo definitivo delle misure per la salvaguardia dei diritti della minoranza di lingua tedesca in Alto Adige-Sud Tirolo.

Questa linea di contenimento delle tendenze secessioniste e di appoggio ai progetti di ricostituzione, sia pure su basi nuove, di un'unità federale jugoslava ha avuto nel ministro degli Esteri De Michelis il suo più tenace assertore. De Michelis ha anzi tenuto per molto tempo un atteggiamento tendente a minimizzare la portata della crisi jugoslava e a suscitare aspettative, rivelatesi poi regolarmente infondate, sull'efficacia dei ripetuti accordi raggiunti nei vari contesti negoziali. L'ottimismo di De Michelis è stato fatto oggetto di numerose critiche sia sulla stampa che in parlamento, ma la linea di cautela a cui il governo si è costantemente attenuto - e a cui continua tutt'ora ad attenersi - ha in realtà goduto di un ampio consenso tanto nell'opinione pubblica quanto fra le forze politiche. Il dibattito sulla politica da tenere nei confronti della crisi jugoslava ha nel complesso confermato quella tendenza alla bipartisanship in politica estera che ha cominciato a manifestarsi sin dalla metà degli anni settanta. In uno dei principali dibattiti parlamentari sulla crisi jugoslava, svoltosi il 25 settembre 1991, la linea illustrata dall'allora presidente del Consiglio Andreotti ha riscosso il consenso, oltre che dei partiti della maggioranza (democristiani, socialisti, socialdemocratici e liberali) anche del principale gruppo di opposizione (Pds). Questa ampia convergenza fra le forze politiche non è stata peraltro erosa dagli sviluppi successivi della crisi e dalla fallimentare esperienza dell'intervento delle organizzazioni internazionali. Un recente dibattito parlamentare sulla situazione in Bosnia (9 giugno 1993) si è concluso con l'approvazione di una mozione che ha ottenuto quasi il 90% di voti favorevoli.

Anche sul tema del riconoscimento delle repubbliche secessioniste la posizione del governo è stata condivisa da un largo schieramento parlamentare, comprensivo, ancora una volta, del Pds. Solo il piccolo (anche se molto attivo) partito radicale e l'opposizione di destra (Msi) hanno chiesto un riconoscimento unilaterale di Slovenia e Croazia. Il partito repubblicano, in contrasto con la posizione di De Michelis, ha sollecitato il governo ad adoperarsi per convincere i partner europei dell'opportunità del riconoscimento. Tuttavia, nel corso della seconda metà del 1991,

è venuto progressivamente crescendo il numero degli esponenti dei partiti della maggioranza - soprattutto democristiani - favorevoli al riconoscimento. Dall'interno della maggioranza le principali sollecitazioni a un mutamento di atteggiamento sul tema del riconoscimento sono venuti dai parlamentari delle regioni nord-orientali e dal mondo cattolico (in un'intervista De Michelis ha polemicamente denunciato l'esistenza di una «lobby croata» presso la Santa Sede). Il governo, dal canto suo, ha continuato a sostenere, fino a tutto il mese di novembre, che il riconoscimento rischiava di inasprire ulteriormente la situazione, pur ammettendo che, qualora si fosse affermato a Belgrado un potere militare o autoritario illegittimo, il riconoscimento sarebbe divenuto inevitabile.

Sorprendente può quindi apparire la decisione del governo, adottata nella riunione del 19 dicembre 1991, di riconoscere comunque Slovenia e Croazia il successivo 15 gennaio, benchè si fosse deciso in sede Ce di affidare alla commissione Badinter il giudizio finale sull'ammissibilità delle richieste di riconoscimento avanzate dalle repubbliche jugoslave. Si trattava in effetti di un allineamento totale, benchè tardivo, alla posizione tedesca. Più che alle crescenti pressioni interne di cui si è detto, questa decisione va probabilmente ricondotta ad altre due motivazioni più legate a considerazioni di ordine internazionale. In primo luogo, è risultata sempre più evidente l'inevitabilità del riconoscimento di fronte a un'escalation del conflitto che non solo lasciava ben poche speranze di ricomposizione di una qualche struttura federale, ma poneva in crescente risalto le preminenti responsabilità dei serbi (denunciate dalla stessa Ce a partire dal bombardamento di Dubrovnik). In secondo luogo, la scelta della Germania, dopo il vertice di Maastricht, di procedere in ogni caso al riconoscimento di Slovenia e Croazia creava una situazione del tutto nuova nella quale il vincolo di solidarietà comunitaria era seriamente minacciato. Schierandosi dalla parte della Germania, l'Italia mirava a esercitare una pressione sugli altri partner comunitari affinché, abbandonando le loro riserve, consentissero di raggiungere una posizione comune (come poi è di fatto avvenuto il 15 gennaio 1992), evitando così una crisi in seno alla Ce dagli esiti imprevedibili.

A partire dall'inizio del 1993 il governo italiano si è inoltre adoperato per il riconoscimento formale della Macedonia, mettendo in atto un'opera di convincimento nei confronti dei partner comunitari. La tesi che il governo ha sostenuto è che la fine dell'isolamento internazionale della Macedonia era necessario per porre un freno al crescente deterioramento della situazione socio-economica del paese da cui potevano derivare gravi ripercussioni per la stabilità dell'area balcanica. Anche per effetto del consistente impegno in Albania, l'Italia si sente particolarmente esposta ai possibili effetti di un'estensione del conflitto verso sud (coinvolgimento di Macedonia, Kosovo e Albania).

Nel complesso, l'Italia ha continuato a perseguire una politica di prudenza volta a privilegiare la solidarietà comunitaria in nome di una strategia fondata essenzialmente sullo strumento della pressione politico-diplomatica. Il governo si è pertanto costantemente preoccupato di mantenere un canale aperto con le autorità di Belgrado, valorizzando i segnali positivi che sono di volta in volta venuti dalla dirigenza serba. Tale atteggiamento ha suscitato tuttavia, in più occasioni, critiche da parte dei mass media e delle forze politiche sia di opposizione che di governo. Molto criticata è stata in particolare la decisione del ministro degli Esteri Colombo di incontrare a Belgrado i dirigenti serbi (21 gennaio 1993). Anche il nuovo governo costituitosi lo scorso aprile ha confermato la preferenza per l'iniziativa diplomatica su quella militare. In particolare, pieno è stato, fino all'ultimo, l'appoggio del governo

italiano al piano Vance-Owen. Nell'incontro con il Segretario di Stato americano Christopher (7 maggio) i dirigenti italiani hanno espresso un netto rifiuto delle proposte americane (revoca dell'embargo contro la vendita delle armi ai musulmani, bombardamenti delle postazioni dell'artiglieria serba in Bosnia) anche sulla base di una valutazione positiva dell'evoluzione in atto a Belgrado. In Parlamento (13 maggio), l'attuale ministro degli Esteri Andreatta ha sostenuto la necessità di continuare a dar credito a Milosevic, facendo leva sulla divaricazione che si era allora venuta a creare tra i dirigenti di Belgrado e i serbi di Bosnia. Anche in questo caso, però, come si è visto in seguito, l'ottimismo del governo doveva rivelarsi largamente infondato.

### **3. Il contributo dell'Italia alle iniziative internazionali per la gestione della crisi**

Come si è detto, il governo italiano ha considerato sempre con grande riluttanza l'ipotesi di un intervento militare in assenza di un accordo politico globale fra le parti in conflitto. Anche quando, nel settembre 1991, si è concretamente discusso, in sede Ueo e Ce, di un possibile intervento europeo in Croazia con fini di «interposizione», alcuni esponenti di spicco della maggioranza di governo non hanno nascosto la loro ferma contrarietà a tale opzione (prima ancora che i Dodici decidessero formalmente di rinunciarvi). In diverse dichiarazioni, l'allora segretario del partito socialista Craxi esprimeva la convinzione che la presenza di soldati europei sul fronte di guerra non avrebbe fatto altro che complicare la situazione, rischiando di impegnare la Ce, per un tempo indeterminato, in una missione priva di chiari obiettivi politici. Anche dai militari sono venute ripetute dichiarazioni contrarie all'ipotesi di un intervento militare, specie se concepito come un'azione di enforcement. Nel maggio 1993, il capo di stato maggiore dell'esercito Canino rilasciava alla stampa dichiarazioni allarmistiche circa la perdita in termini di vite umane che avrebbe comportato un eventuale impiego di forze terrestri in Bosnia. Quest'atteggiamento è stato fondamentalmente condiviso dal ministero della Difesa, mentre, in diverse occasioni, il ministero degli Esteri si è dichiarato più disponibile ad accettare la partecipazione a un'azione di enforcement. Anche in Italia si è pertanto manifestata, sia pure in maniera meno accentuata, quella disparità di vedute tra responsabili della politica estera e quelli della difesa che ha contraddistinto il dibattito politico sulle possibili forme di intervento nei principali paesi occidentali.

Il governo italiano ha tuttavia ripetutamente manifestato la sua disponibilità a partecipare a missioni militari di mantenimento della pace con scopi umanitari o di mantenimento della pace. Nell'autunno del 1991 l'Italia si dichiarava pronta a partecipare alla missione della Forpronu in Croazia, predisponendo l'invio di una forza di 3.000 uomini. Un anno dopo, il ministero della Difesa prospettava la partecipazione di un contingente italiano (1.200-1.300 uomini) alla missione umanitaria dell'Onu in Bosnia. In entrambi i casi, tuttavia, il veto serbo (cui si associavano anche i croati) impediva a queste disponibilità di concretarsi. In sede Onu, d'altronde, continuava a essere ritenuta valida la tradizionale preclusione contro la partecipazione a missioni militari da parte di paesi limitrofi all'area di crisi. Più recentemente, il ministro degli Esteri Andreatta ha dichiarato che l'Italia è pronta a partecipare, su richiesta dell'Onu, a operazioni di pace in Bosnia per l'attuazione di un piano di pace eventualmente concordato fra le parti.

Di particolare rilievo è stato inoltre il ruolo di coordinamento svolto dall'Italia, in qualità di detentrica della presidenza di turno dell'Ueo, per le operazioni di controllo

e poi di enforcement dell'embargo contro la federazione serbo-montenegrina effettuate nell'Adriatico. Il governo ha anzi dichiarato di aver svolto, in sede di consultazioni occidentali, un ruolo di mediazione tra i francesi, che avrebbero voluto una forza soltanto europea, e gli americani, interessati a riaffermare il primato della Nato, favorendo in tal modo il raggiungimento di una soluzione di compromesso.

Per quanto riguarda l'intervento umanitario, l'Italia ha partecipato, con propri veivoli, al ponte internazionale su Sarajevo dal 3 luglio al 3 settembre 1992, data dell'abbattimento di un G-222 italiano. Successivamente, gli italiani hanno partecipato alle operazioni di soccorso attuate tramite i convogli terrestri. Nel corso del 1993, il principale contributo italiano si è realizzato sul piano logistico, attraverso la messa a disposizione degli alleati delle basi aeree per l'effettuazione di varie missioni. L'aeroporto di Falconara viene utilizzato per il ponte aereo su Sarajevo, quello di Brindisi per le operazioni di aviolancio degli aiuti umanitari attuate da Usa e Germania. Ma l'impegno più rilevante è rappresentato dalla messa a disposizione di 9 basi aeree, dislocate in varie regioni del territorio nazionale, per l'attuazione della missione di enforcement della no-fly zone sul cielo della Bosnia. L'utilizzazione di tali basi è stato inoltre prevista anche nel quadro di eventuali bombardamenti della Nato contro i serbi in Bosnia, una minaccia che gli occidentali hanno usato contro i dirigenti di Belgrado lo scorso luglio (ottenendo il ritiro delle forze serbe dai monti sovrastanti Sarajevo).

Questa progressiva trasformazione dell'Italia in una «piattaforma propulsiva» - come si è enfaticamente espresso l'attuale ministro della Difesa Fabbri - per gli interventi nell'ex-Jugoslavia pone naturalmente una serie di problemi. Il governo italiano si è innanzitutto costantemente preoccupato che ogni operazione lanciata dal territorio italiano avesse una chiara copertura dell'Onu. Esso ha inoltre posto come condizione di essere dettagliatamente informato, di volta in volta, dei piani per le missioni attuate dalle basi italiane. Ma c'è soprattutto la preoccupazione che a questo crescente contributo «logistico» dell'Italia non corrisponda un adeguato riconoscimento del suo ruolo politico. Il governo ha in particolare espresso ufficialmente il suo disappunto per essere stato escluso dalle consultazioni che hanno portato al piano di Washington per l'attuazione delle zone protette (24 maggio), lanciando una velata minaccia di rivedere i suoi impegni, qualora episodi analoghi dovessero ripetersi in futuro.

In conseguenza di questi suoi crescenti impegni a sostegno dello sforzo di gestione della crisi intrapreso dalle organizzazioni internazionali, l'Italia deve fare i conti con pericoli sempre più preoccupanti per la sua sicurezza. Grande eco ha avuto sui mass media la minaccia, lanciata dal leader degli estremisti serbi, Vojeslav Seselj, di colpire l'Italia con un attacco missilistico in caso di intervento della Nato contro i serbi. Seselj è stato smentito da vari esponenti del governo serbo e il governo italiano ha escluso l'esistenza di una concreta minaccia missilistica da parte serba. Resta tuttavia il timore che i serbi possano realizzare atti di ritorsione contro l'Italia in caso di intervento militare. In particolare, il governo ha messo in guardia contro la possibilità di azioni terroristiche serbe qualora dovessero essere inasprite le misure nei loro confronti. È da notare che il ministero degli Interni non ha escluso la matrice internazionale degli attentati terroristici che sono stati realizzati di recente in varie città italiane. Per far fronte alla minaccia di infiltrazione di gruppi terroristici dal territorio della ex-Jugoslavia il governo ha anche deciso un'intensificazione dei controlli delle frontiere con la Slovenia, misura che non ha peraltro mancato di suscitare proteste da parte delle autorità di Lubiana. Alcuni analisti ritengono inoltre

che l'Italia dovrebbe preoccuparsi di dotarsi degli strumenti per contrastare l'eventuale minaccia rappresentata dall'espansionismo serbo. Un pericolo diretto alla sicurezza dell'Italia da parte della Serbia appare però al momento altamente improbabile.

#### **4. Il problema dei confini orientali e il trattato di Osimo**

La linea politica generale seguita dal governo nei confronti della crisi jugoslava ha potuto contare, come si è detto, su un ampio consenso. Più marcate sono invece le differenziazioni fra le forze politiche e all'interno dell'opinione pubblica sulla politica da seguire per la gestione dei nuovi problemi creati ai confini orientali del paese dalla dissoluzione della Jugoslavia. Il dibattito verte attorno al trattato di Osimo, firmato nel 1975 dal governo italiano e da quello jugoslavo, con il quale si è inteso dare una sanzione definitiva alla ridefinizione dei confini tra i due paesi verificatasi in conseguenza della seconda guerra mondiale. La dissoluzione della Jugoslavia, con la divisione fra Slovenia e Croazia del territorio assegnato alla Jugoslavia in base al trattato di Osimo, ha fatto nascere il problema se il trattato, in questa situazione radicalmente mutata, potesse considerarsi ancora valido e, più in generale, se non fosse opportuno decidere una sua rinegoziazione, se non una sua denuncia.

Sin dall'inizio, il governo italiano ha assunto su tale problema un atteggiamento di basso profilo, astenendosi da iniziative che potessero creare tensioni con le autorità di Lubiana e Zagabria. Posto di fronte all'annuncio da parte slovena (31 luglio 1992) della decisione di subentrare alla ex-Jugoslavia per quanto riguarda tutti i trattati stipulati con l'Italia che la riguardavano, incluso il trattato di Osimo, Roma si è limitata, attraverso un comunicato ufficiale (8 settembre 1992), a «prendere atto» con soddisfazione dell'iniziativa slovena, manifestando così la volontà di ritenere ancora valido il trattato. Tale decisione del governo ha aperto un'accesa polemica all'interno del mondo politico. Aspre critiche sono venute anche dalle file della maggioranza di governo. Alcuni partiti hanno chiesto espressamente la denuncia del trattato. Solo l'estrema destra (Msi) si è spinta sino a rivendicare apertamente la restituzione dell'Istria e della Dalmazia. Altri gruppi - soprattutto liberali e repubblicani - hanno presentato la denuncia del trattato come una condizione indispensabile per una rinegoziazione su nuove basi con le nuove repubbliche delle questioni regolate dal trattato. Nel complesso queste forze rappresentano tuttavia una netta minoranza in parlamento. I partiti maggiori (democristiani, socialisti, pds) hanno sostanzialmente appoggiato la linea di cautela adottata dal governo. A Trieste si è sviluppato un movimento di una certa consistenza in favore della denuncia del trattato, capeggiato dalle organizzazioni degli esuli italiani costretti a lasciare l'Istria e la Dalmazia dopo la guerra (circa 300.000 persone) e da alcune forze e leader politici locali. Al centro di questa mobilitazione vi è stata soprattutto la questione del risarcimento o restituzione dei beni abbandonati dagli esuli in Istria e Dalmazia. L'altra rivendicazione fondamentale è l'acquisizione da parte delle autorità croate e slovene di garanzie per la tutela della minoranza italiana (circa 35.000 persone) rimasta in territorio jugoslavo dopo la guerra. Molti fautori della denuncia unilaterale del trattato non hanno escluso una revisione dei confini, ma, a parte l'estrema destra, nessuna forza ha trattato questa questione come un punto centrale.

Pur rifiutando la denuncia unilaterale del trattato, il governo italiano ha riconosciuto la necessità di un suo adattamento alla mutata situazione. Tale



adattamento, però, secondo il governo, può riguardare soltanto le parti dell'accordo relative ai problemi economici e alla protezione della minoranza italiana, non la questione delle frontiere. La tesi del governo è infatti che quest'ultime, per effetto dell'Atto finale di Helsinki, non possono essere oggetto di rinegoziazione se non con l'accordo degli Stati interessati. In sostanza, il governo si è attenuto alla linea di tenere distinto il problema dei confini dagli altri aspetti del trattato, considerando solo quest'ultimi bisognosi di «adattamento». Su questa base, ha promosso l'apertura di negoziati con la Slovenia per una revisione del trattato, negoziati che si sono formalmente aperti il 23 febbraio a Lubiana (è stato fra l'altro costituita anche una commissione congiunta italo-slovena, incaricata di dare un «fondamento storico e culturale» alle relazioni fra i due paesi attraverso un approfondimento del passato comune).

A favore della denuncia unilaterale del trattato di Osimo vengono fatte valere due principali argomentazioni. Secondo una prima argomentazione, di natura giuridica, il trattato deve considerarsi decaduto essendo stato violato, a seguito della divisione dell'Istria tra Slovenia e Croazia, il principio dell'unitarietà del gruppo etnico italiano stabilito dall'articolo 8. La seconda argomentazione, di natura più politica, fa perno sulla tesi secondo cui il trattato di Osimo rispondeva a un preciso obiettivo strategico - la salvaguardia dei buoni rapporti con un paese che poteva svolgere una funzione di contenimento della potenza sovietica in un'area cruciale come i Balcani. Essendo venuta a mancare tale motivazione, in nome della quale l'Italia, più o meno condizionata dagli alleati, aveva accettato di sacrificare i suoi interessi nazionali, non si vedrebbe più ragione per non riaprire il contenzioso sull'intera materia disciplinata dal trattato\*\*. I sostenitori di un semplice aggiornamento del trattato ribattono che, pur scomparendo le preoccupazioni strategiche legate all'assetto bipolare, l'Italia continua a essere vitalmente interessata a mantenere stabile la situazione ai suoi confini orientali. Aprire un contenzioso territoriale significherebbe invece contribuire a fomentare quella tendenza al revisionismo territoriale che è oggi una delle principali minacce alla stabilità del continente. Inoltre, l'apertura di una disputa sui confini non solo potrebbe pregiudicare l'obiettivo fondamentale di ottenere nuove garanzie a tutela dei diritti della minoranza italiana in Croazia e Slovenia, ma farebbe inevitabilmente perdere all'Italia il sostegno dei partner europei.

I due punti su cui il governo italiano ha incentrato il negoziato per l'aggiornamento del trattato di Osimo - la questione del risarcimento o restituzione dei beni e la tutela della minoranza italiana - non appaiono comunque di facile soluzione.

La Jugoslavia ha pagato solo una minima parte della somma che aveva promesso, sulla base di un accordo firmato nel 1983, per il risarcimento dei beni lasciati dai profughi italiani. Ora le organizzazioni dei profughi chiedono di ottenere la facoltà di rientrare in possesso di tali beni. Ciò però comporta notevoli problemi sia dal punto di vista normativo che pratico. In particolare, sia la legislazione slovena che quella croata non consentono il possesso di beni da parte di stranieri a meno che non vengano create delle joint ventures. Il governo italiano aveva minacciato di ostacolare la firma del protocollo economico tra Slovenia e Ce e la sua entrata nel Consiglio d'Europa qualora questo problema non fosse stato risolto, ma ha poi rinunciato a dar corso a tale minaccia. Il ministro degli Esteri Andreatta ha comunque recentemente dichiarato che l'Italia condiziona il suo assenso alla entrata della Slovenia nella Ce a una revisione della sua legislazione sulla proprietà.

Non meno complesso appare il problema della tutela della minoranza italiana. Su tale problema Italia e Croazia hanno firmato un memorandum d'intesa il 15

gennaio 1991, ma la Slovenia ha rifiutato di associarvisi a causa della mancanza di una clausola di reciprocità riguardante la minoranza slovena in Italia. Il problema della reciprocità è stato in seguito sollevato anche da Zagabria. Le ultime elezioni amministrative (febbraio 1993) svoltesi in Croazia hanno registrato nei distretti istriani una netta affermazione della Dieta democratica istriana, una formazione politica in cui vi è una forte presenza italiana. La Dieta persegue l'obiettivo di trasformare l'Istria in una regione autonoma transfrontaliera dotata di poteri legislativi. Sia il governo croato che quello sloveno si sono dichiarati categoricamente contrari a tale progetto. All'indomani delle elezioni, il presidente croato Tudjman ha rivolto un severo monito alla Dieta, accusando l'Italia di «imperialismo». Lo scorso maggio il governo croato ha denunciato l'incostituzionalità di tutti gli atti miranti a mantenere o introdurre il bilinguismo a favore della popolazione istriana. Il consenso di cui ha mostrato di godere la Dieta democratica istriana nelle ultime elezioni non sembra comunque legato a tendenze separatiste, ma a un radicato dissenso della popolazione istriana dalla politica nazionalista di Zagabria.

## **5. Considerazioni conclusive**

1. L'esposizione dell'Italia alle ripercussioni della crisi jugoslava è venuta crescendo in conseguenza sia della progressiva escalation del conflitto - sempre più grave è divenuto, in particolare, il problema dei rifugiati - sia delle nuove misure adottate dalle organizzazioni internazionali, alla cui attuazione l'Italia sta fornendo un contributo rilevante. Pur non avendo proprie truppe impegnate in territorio jugoslavo, l'Italia si trova quindi, di fatto, in una posizione di prima linea. Un'ulteriore fonte di preoccupazione è costituita dal rischio di un riaccendersi del conflitto tra serbi e croati per il controllo della Slavonia e della Krajina e di un allargamento del conflitto verso sud. L'Italia è infine impegnata in un delicato negoziato per la revisione di alcuni aspetti del trattato di Osimo al cui andamento è strettamente legata l'evoluzione dei futuri rapporti con Croazia e Slovenia.

2. In questo quadro, si fa sempre più forte la richiesta che il governo si adoperi più attivamente di quanto non sia avvenuto finora alla promozione degli specifici interessi nazionali nell'area balcanica. Le tendenze apertamente nazionalistiche appaiono comunque nettamente minoritarie. D'altra parte, l'Italia manca di capacità e strumenti che le possano consentire di condurre una politica di espansione della sua influenza nell'area balcanica al di fuori del contesto occidentale e europeo. Non vi è pertanto alcuna realistica alternativa al mantenimento di una linea di stretta cooperazione con gli alleati occidentali. Senza il sostegno di quest'ultimi ben difficilmente l'Italia potrà ottenere risultati positivi sulle questioni che più direttamente coinvolgono i suoi interessi nazionali (un caso emblematico in tal senso è rappresentato dalla questione della salvaguardia dei diritti della minoranza italiana in Istria).

3. Una politica di coerente ricerca della solidarietà europea e occidentale non è conciliabile con scelte che possano contribuire ad accrescere il già assai elevato tasso di instabilità presente nell'area balcanica. Di ciò vi è diffusa consapevolezza nel mondo politico italiano. Il test più difficile che il governo italiano si troverà ad affrontare è rappresentato dalla gestione dei problemi connessi con l'obiettivo di una

revisione del trattato di Osimo. Su questo argomento si sono già prodotte alcune preoccupanti tensioni con Slovenia e Croazia. Ma vi sono molte aree di possibile interesse comune, soprattutto in campo economico. Entrambe le repubbliche manifestano uno spiccato interesse a essere pienamente integrate nel sistema commerciale e di comunicazioni europeo e a diversificare i propri rapporti economici e commerciali, evitando un'eccessiva dipendenza da Austria e Germania. L'Italia ha quindi notevoli opportunità per lo sviluppo della cooperazione economica fra le due repubbliche, anche se dovrà fare i conti con le limitate risorse economiche a sua disposizione. Particolare rilievo assumono in questo quadro alcuni progetti di cooperazione, quali la creazione di forme di collaborazione e, a più lungo termine, di integrazione tra i porti di Trieste e Capodistria e la costruzione di nuovi collegamenti autostradali e ferroviari lungo l'asse Est-Ovest.

4. I tentativi italiani di sviluppare forme di cooperazione regionale con i paesi dell'Europa centro-orientale si sono scontrati con crescenti difficoltà derivanti soprattutto dal riemergere delle rivalità nazionalistiche. Tuttavia, l'idea di integrare la politica comunitaria con uno sforzo di cooperazione su base regionale conserva una sua validità. Nel caso delle repubbliche ex-jugoslave essa potrebbe tornare in auge nel caso si giungesse a una soluzione stabile dell'attuale conflitto. L'Italia è interessata soprattutto a rafforzare i suoi rapporti con le repubbliche settentrionali (Slovenia e Croazia). Ma l'Italia potrebbe svolgere un ruolo di un certo rilievo - sia politico che economico - anche verso le repubbliche meridionali considerati gli impegni che si è assunta in Albania nei cui confronti si è di fatto consolidata una speciale responsabilità italiana nell'ambito comunitario.