

Indice

Capitolo 1: *Breve storia dei Balcani occidentali*

1.1 Cosa sono i Balcani Occidentali?	7
1.2 Dall'antichità alle guerre balcaniche	8
1.3 La prima Jugoslavia dei Karađorđević	14
1.4 La seconda Jugoslavia di Tito	21
1.5 La Jugoslavia di Milošević	26
1.6 Kosovo, Albania, Macedonia: nuove crisi balcaniche	34

Capitolo 2: *La costruzione della prospettiva europea per i Balcani Occidentali*

2.1 L'Europa senza una strategia per i Balcani	43
2.2 Le prime iniziative europee	47
2.3 L'Europa di nuovo alla prova: i limiti dell'Approccio Regionale	54
2.4 Il Patto di Stabilità per l'Europa Sud-Orientale	57
2.5 Stabilization and Association Process e Stabilization and Association Agreement	64
2.6 Le prime sfide del Processo PSA	71
2.7 L'Agenda di Salonicco	77

Capitolo 3: *Il cammino verso l'adesione: da Salonicco ad oggi*

3.1 L'allargamento del 2004 e le conseguenze sulla prospettiva di adesione	90
3.2 Il Pacchetto Allargamento 2005 della Commissione	94

3.3 L'indebolimento della prospettiva europea	99
3.4 Fondi europei e cooperazione regionale	106
3.5 La presidenza slovena	108
3.6 La crisi economica: i Balcani Occidentali non sono più una priorità	115
3.7 Il lento cammino dei Balcani e la necessità di una nuova Salonicco	120

Capitolo 4: *La Politica Estera e di Sicurezza Comune e le missioni nella regione balcanica*

4.1 Prima della PESC: la Cooperazione Politica Europea	127
4.2 Maastricht e la nascita della PESC	130
4.3 Gli sviluppi successivi a Maastricht e la nascita della PESD	134
4.4 Gli strumenti PESC alla prova dei Balcani Occidentali	139
4.5 Le missioni PESD nella ex-Jugoslavia	143

Capitolo 5: *Kosovo: la presenza internazionale e il ruolo dell'UE*

5.1 La Risoluzione 1244 e la missione UNMIK, Quale ruolo per l'UE?	148
5.2 L'iniziale fallimento della presenza internazionale	152
5.3 Le sommosse del marzo 2004 e l'avvio dei colloqui sullo status	157
5.4 Il Kosovo nel cammino verso Bruxelles e all'interno del Processo PSA	162
5.5 L'indipendenza e i suoi effetti	169
5.6 L'ostilità dei cinque Paesi dell'UE verso il riconoscimento, in particolare il caso spagnolo	176
5.7 L'Indipendenza alla luce del diritto internazionale e gli effetti del parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia	182

Conclusioni: <i>Il peggio è passato?</i>	191
---	-----

Appendice:

Immagini	196
----------	-----

Bibliografia:

Monografie e Opere Collettive	203
Papers e Articoli di Riviste	208
Articoli di quotidiani	215
Articoli online	217
Documentazione primaria	228
Sitografia generale	229

Ringraziamenti

231

Ai miei genitori

*“The Balkans produce more history
than they can consume”*

Winston Churchill

CAPITOLO I

Breve storia dei Balcani occidentali

1.1 COSA SONO I BALCANI OCCIDENTALI?

Per molto tempo gli studiosi si sono interrogati sull'origine della parola Balcani e differenti sono state le risposte date. Dal punto di vista strettamente etimologico, oggi è largamente accettata la tesi secondo la quale la parola "Balcani" deriva dal turco Balkan, confermando così il legame storico della regione con l'impero ottomano. Tuttavia, questo è solo l'ultimo appellativo dato alla penisola. "Illirica" era l'aggettivo usato in tempi più antichi, in quanto la parte occidentale durante il periodo romano costituiva la Provincia Illiricum; in seguito altri aggettivi vennero utilizzati a seconda dell'interpretazione storica adottata (Bizantina, Ellenica, Tracia, ecc). Con l'avanzata dell'impero turco-ottomano a partire dal XIV secolo, si iniziò a parlare di Turchia Europea, Penisola Orientale, Levante Europeo, Vicino Oriente ecc..

Con la graduale ritirata dei turchi dalla penisola a partire dal XVII secolo anche la topografia individuò la regione con altri appellativi che ignoravano riferimenti storici o politici: fu così che iniziò a prendere campo il termine di Balcani per indicare la catena montuosa che divide la Serbia dalla Bulgaria, sostituendo il nome usato dagli antichi greci e romani di Catena d'Haemus¹ e quello di origine slavo utilizzato dai bulgari di Ztara Planina. Dalla metà del XIX secolo il termine fu utilizzato per indicare l'intera penisola².

Geograficamente, quando si parla della regione balcanica si fa riferimento alla penisola balcanica, la più orientale delle tre grandi penisole dell'Europa meridionale, assieme a quella iberica e quella italiana. Non esiste invero una barriera fisica che divide la penisola dal resto del continente europeo, tuttavia, gli studiosi concordano in maggioranza sul fatto che la delimitazione settentrionale sia costituita dai tre fiumi che attraversano la regione (Danubio, Sava e Kupa), e che insieme formano un continuum che parte dalle coste settentrionali croate e arriva sino alla foce del Danubio nel Mar Nero³. Per Balcani occidentali quindi si suole indicare gli Stati presenti sul versante ovest della penisola, nello specifico: Croazia (Hrvatska), Bosnia-Erzegovina (Bosna i Hercegovina), Serbia (Srbija/Србија), Montenegro

1 Haemus deriva dalla mitologia greca: *Haemus* Re dei Traci, figlio del dio del vento *Boreas*, venne trasformato da Zeus assieme alla moglie, *Rhodope*, in catene montuose.

2 MARIJA NIKOLAEVA TODOROVA, *Imagining the Balkans*, New York, Oxford University Press, 1997, pp. 21 ss.; ADRIAN ROOM, *Placenames of the world*, Jefferson, Mcfarland & Co., 2006, p. 46.

3 *Balcanes*, voce di *Diccionario Enciclopedico Espasa*, Madrid, Espasa-Calpe, 1988, p. 1408; *Balkans*, voce di *The New Encycloædia Britannica*, Chicago, Encycloædia Britannica Inc., 1990, p. 833; *Balkans*, voce di *Encycloædia Universalis*, Paris, Encycloædia Universalis France, 1980, pp. 1038 ss.; per la cartina geografica e politica della regione vedere Immagine 1 e Immagine 2 in appendice.

(Crna Gora/Црна Гора), Kosovo (Kosovë/Kosovo)⁴, Macedonia (Македонија)⁵ e Albania (Shqipëria).

Tuttavia, da un punto di vista storico, bisognerebbe includere nella regione anche la Slovenia (Slovenija). In passato, si includeva nell'area l'intera Jugoslavia in tutte le sue componenti federate, prima che si dissolvesse negli anni '90; cosicché, ancor oggi, quando si parla di Balcani occidentali, alcuni studiosi ammettono anche questo Stato⁶. Se invece si guarda la regione dal punto di vista economico si può notare una netta differenza tra la Slovenia e il resto della regione. Scorrendo i dati reperibili sul sito dell'Ufficio Statistico dell'Unione Europea (Eurostat) e quelli sui siti delle due principali istituzioni finanziarie mondiali (Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale) si può notare come vi sia un netto distacco tra la prima e le seconde⁷. Dal punto di vista delle politiche europee, seguendo le indicazioni che si rinvergono nei documenti ufficiali, la Slovenia ne è esclusa; questo perché il processo di allargamento e le politiche europee di partenariato e vicinato rivolte alla regione, ovviamente, non si applicano agli Stati che sono già membri dell'Unione, status che la Slovenia ha acquisito con l'allargamento avvenuto nel 2004⁸.

In questo studio, incentrato sull'approccio europeo alla regione dei Balcani Occidentali e nello specifico al Kosovo, si alluderà al termine secondo il significato dato dalle istituzioni europee e dunque si prenderanno in esame i Paesi parte della ex-Jugoslavia, esclusa la Slovenia, e l'Albania.

1.2 DALL'ANTICHITA' ALLE GUERRE BALCANICHE

Dalle popolazioni Protoilliriche all'arrivo dei turchi.

I primi insediamenti documentati di popolazioni illiriche o protoilliriche si ebbero a partire dal 1200 a.C.. e poco o niente si sa su questi popoli. Durante il IV secolo a.C. tribù

4 Per quanto riguarda la questione kosovara e la disputa internazionale relativa allo status, vedere il capitolo 5.

5 È in corso una disputa sul nome di questo Paese con la vicina Grecia. La scelta del termine Macedonia in questo studio e non di FYROM (Former Yugoslav Republic of Macedonia) non denota nessuna scelta di campo. Per un approfondimento su questa disputa internazionale vedere: BORKO BAJALSKI, *The Name Dispute - Macedonia and Greece*, Saarbrücken, VDM Verlag, 2010.

6 CARLO JEAN, TITO FAVARETTO (a cura di), *Geopolitica dei Balcani orientali e centralità delle reti infrastrutturali*, Milano, FrancoAngeli, 2004, p. 7.

7 EUROSTAT, *Europe in figures – Eurostat yearbook 2011*, Bruxelles, Publications Office of the European Union, 2011; WORLD BANK, *Gross domestic product 2010*, in <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>.

8 La prima definizione del termine Balcani Occidentali, e in particolare sui Paesi che componevano questa regione, venne data durante il Consiglio di Vienna del 1998, Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Vienna dell'11 e 12 dicembre 1998, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/00300-R1.I8.htm.

celtiche invasero i bassopiani settentrionali e furono assimilate alla comunità illirica, mentre nella parte meridionale della penisola, al confine con la Grecia antica, si stanziarono popolazioni trace. Prima dell'arrivo dei romani molti furono i regni illirici o greco-illirici, in luoghi molto distanti tra loro come nell'odierna Albania e Macedonia nella parte meridionale e nel bacino superiore del fiume Sava⁹ nella parte settentrionale, a cui fecero seguito numerose colonie greche insediate lungo la costa adriatica inferiore. Tra il V e il IV secolo a.C., con il fiorire dell'impero di Filippo prima e Alessandro Magno poi, le tribù illiro-celtiche che vivevano nella parte inferiore della penisola furono assoggettate dalle truppe macedoni e in gran parte ellenizzate. Durante il III secolo a.C. iniziò l'invasione romana con la conquista della Slovenia e le coste croate e proseguì con gli attacchi alle colonie greche situate sulle coste albanesi; in poco meno di tre secoli, attraverso le cosiddette quattro guerre illiriche e varie campagne militari, agli inizi del I secolo d.C. i romani potevano vantare il controllo di tutta la regione a sud del Danubio¹⁰.

Con l'avvicinarsi del tramonto sull'impero, Roma decise di dividere i suoi possedimenti da un punto di vista territoriale, precisamente nel 395 d.C., tagliando di netto in due parti la regione dei Balcani occidentali: la parte settentrionale fu inclusa nell'Impero Romano d'Occidente (Slovenia, Croazia e Bosnia-Erzegovina) mentre la parte meridionale fu inclusa all'interno dell'Impero Romano d'Oriente (Serbia, Montenegro, Kosovo, Albania, Macedonia). Si trattava di una ripartizione che sei secoli e mezzo più tardi, nel 1054, si confermò dal punto di vista religioso attraverso uno scisma tra la Chiesa cattolica d'Occidente e la Chiesa ortodossa d'Oriente¹¹.

Con il declino e la conseguente caduta di Roma la regione fu invasa e assoggettata dalle popolazioni barbare provenienti dall'Est, in particolare dai Visigoti, che alla fine del IV secolo varcarono il Danubio e, dopo aver conquistato la Dacia, scesero nella penisola per dirigersi a cavallo tra il IV e il V secolo verso l'Italia. Successivamente, mentre l'Impero Romano d'Occidente crollava piegato dalle invasioni di varie tribù germaniche, popolazioni barbare di origine slava attaccarono i Balcani a partire dal VI secolo, seguiti qualche decennio più tardi da incursioni estemporanee di tribù mongole, producendo nella penisola balcanica un grande pluralismo etnico¹².

9 Il bacino del fiume Sava è situato tra la Slovenia e la Croazia.

10 FREDERICK BERNARD SINGLETON, *Short history of the Yugoslav peoples*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 10.

11 CARLOS TAIBO, *La desintegración de Yugoslavia*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2000, p. 20.

12 FERDINAND SCHEVILL, *The History of the Balkan Peninsula: From the Earliest Times to the Present Day*, New York, Harcourt Brace, 1922, pp. 38 ss.

Nel VII secolo gli arabi iniziarono a premere sui confini asiatici dell'Impero bizantino il quale per difendersi dovette lasciare sguarnita la penisola balcanica, mantenendo solo il controllo delle zone costiere. Di conseguenza i successivi otto secoli furono caratterizzati da una gran amalgama di popoli e regni, in una alternanza tra effimeri regni slavi e impero bizantino. Numerosi furono gli Stati medioevali “nazionali” che sorsero nella regione, caratterizzati da un certo grado di fluidità in quanto periodicamente si espandevano e si contraevano a spese dei propri vicini; in principio la Macedonia arrivò a governare fino alla parte meridionale della Croazia, poi i croati stessi conquistarono la penisola dalla Slovenia sino al Montenegro, successivamente i Serbi, al loro apice, governarono dalla costa dalmata meridionale sino alla Grecia settentrionale, fino ad arrivare, nel XIV secolo, alla costituzione del regno bosniaco che Tvrtko I incoronarsi Re dei Serbi, della Bosnia, della Dalmazia e della costa, comprendendo la quasi totalità del territorio dell'ex-Jugoslavia. In questo periodo l'idea di unire insieme, in un unico Stato, gli slavi del sud ancora non era stata concepita. Solo in seguito, durante il periodo del “risveglio nazionale” tra il XVIII e il XIX secolo, i vari intellettuali iniziarono a riscoprire il passato degli Stati medioevali allo scopo di perorare la causa dell'unificazione degli Slavi del Sud, secondo le proprie ambizioni nazionali di “guida”¹³.

La battaglia di Kosovo Polje.

Nel frattempo, a metà del 1300 i turco-ottomani, iniziarono la conquista dei Balcani e nel 1389 avvenne, qualche miglio a nord di Pristina, la famosa Battaglia della Piana dei Merli o di Kosovo Polje, da cui successivamente prese nome l'intera regione: qui una coalizione serbo-bosniaca guidata dal principe ed eroe nazionale serbo Stefan Lazar fu sconfitta in una epica battaglia contro il numeroso esercito turco. Quasi sessant'anni dopo, nel 1448, il principe ed eroe nazionale albanese Giorgio Castriota Scanderberg, assieme alle armate ungheresi e vallacche, perse nel medesimo luogo contro gli ottomani ma negli anni successivi continuò a contrastare l'avanzata turca e solo in seguito alla sua morte la Sublime Porta poté espandersi nel resto della regione¹⁴.

Quella della battaglia di Kosovo Polje del giugno 1389 costituì un evento dal non trascurabile significato politico-teologico per i serbi: riscoperta nel corso dell'800 dalla retorica patriottica sulla scia del risveglio nazionale, la sconfitta militare subita divenne

13 MIHAILO CRNOBRNJA, *The Yugoslav Drama*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1996, p. 35.

14 PIERO ORTEGA, MARCELLO SAJA, *La guerra del Kosovo e la questione balcanica*, Catanzaro, Rubettino Editore, 2001, p. 29.

irrilevante mentre grande importanza fu data alla resistenza contro l'annientamento, alla salvificazione del popolo serbo dovuto a questo episodio di martirio cristiano, rendendo il Kosovo la culla della civiltà serba, il luogo da cui il fiero popolo serbo fu cacciato ma consapevole allo stesso tempo che un giorno avrebbe nuovamente riconquistato la “propria” terra. Lo spirito del 1389 fu utilizzato spesso a fini propagandistici per incendiare gli animi dei serbi e per attirare il consenso verso guerre altrimenti impopolari tant'è che ancora oggi, il 28 giugno, anniversario della battaglia e giorno di San Vito, è festa nazionale serba¹⁵.

Con l'avanzata degli ottomani si aggravò la frattura religiosa che percorreva la regione: oltre alla divisione già esistente, tutta interna al Cristianesimo, tra cattolici e ortodossi, i turchi introdussero l'Islam, aggiungendo un ulteriore elemento di crisi che si risconterà secoli più tardi. Tra il XIV e il XV secolo la Sublime Porta dilagò nella penisola balcanica e pose fine all'Impero Bizantino con la caduta di Costantinopoli nel maggio del 1459. Sotto l'avanzare degli eserciti ottomani cadde inizialmente il Regno di Serbia, seguito dalla Bosnia e poi dall'Albania. Contemporaneamente all'avanzata ottomana da sud si verificò, da nord, la conquista dei territori da parte degli Asburgo a scapito dei vicini orientali, cosicché si arrivò nel XVI secolo ad una situazione di sostanziale spartizione della penisola tra il nord sotto dominio austriaco e il sud sotto dominio turco¹⁶.

Il XVII e il XVIII secolo e il risveglio nazionalista.

Il XVII segna l'inizio del lungo declino dell'Impero ottomano (“Malato d'Europa”) e la riscossa dell'Impero asburgico: significativa fu la battaglia di Vienna nel settembre del 1683, nel quale l'esercito della Lega Santa, composto da truppe polacche, austriache, tedesche e italiane, pose fine all'assedio che da due mesi cingeva la città e sancì il graduale ritiro del dominio turco dalla penisola balcanica, ritiro che venne accelerato durante il secolo seguente dall'intervento congiunto con la Russia zarista, la quale guardava alla regione con profondo interesse geopolitico. Tuttavia, il piano di estromettere gli ottomani dal continente fallì perché gli sforzi bellici fino ad allora impiegati nella penisola furono dirottati contro il rapido espandersi dell'impero francese che, già all'inizio del XIX secolo, sotto la guida carismatica di Napoleone Bonaparte, controllava direttamente o indirettamente tutta l'Europa continentale¹⁷.

Le idee rivoluzionarie francesi esportate in tutta Europa dalle campagne napoleoniche, contagiarono l'intera penisola balcanica. Il panslavismo nacque proprio dal senso di unità che

15 THOMAS BENEDIKTER, *Il dramma del Kosovo*, Roma, Datanews, 1998, pp. 25 ss.

16 FERDINAND SCHEVILL, *op. cit.*, pp. 201 ss.

17 FERDINAND SCHEVILL, *ibidem*, pp. 269 ss.

prevalse all'interno dei vari gruppi etnici durante il periodo napoleonico, soprattutto in quei territori che furono conquistati dalle armate francesi, le cosiddette province illiriche, di cui facevano parte la Slovenia e la maggior parte della Croazia. Ne seguì una ondata nazionalista e indipendentista sostenuta da scrittori, poeti e filosofi i quali sostennero l'esistenza di una unica identità slava e si profusero in una opera di riscoperta delle antiche comuni radici. Finito il periodo Napoleonico e iniziata la Restaurazione con il Congresso di Vienna del 1815, la penisola venne nuovamente divisa in due parti: la Croazia assieme alla Slovenia rimaneva saldamente sotto il controllo asburgico; la Bosnia-Erzegovina ancora per alcuni decenni sarebbe stata sottomessa alla Sublime Porta prima di passare sotto il dominio asburgico; la Serbia dal 1815 aveva ottenuto una certa indipendenza all'interno dell'impero ottomano con lo status di principato, così come il Montenegro, mentre il resto della regione (Albania e Macedonia) era ancora sotto il controllo ottomano. Questa divisione rispecchia anche una differenza di vedute: se i croati chiedevano un certo grado di autonomia all'interno dell'Impero Austro-Ungarico, i serbi già pensavano alla Grande Serbia come progetto per “liberare” le popolazioni slave dal dominio asburgico o ottomano; una contrapposizione che continuò in forme diverse per tutto l'800 fino alla creazione del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni¹⁸. In questo periodo venne coniato anche il termine “Jugoslavia” (Yugoslavia in inglese e Jugoslavija/Југославија in serbocroato), che letteralmente significa Terra degli Slavi del Sud: si tratta di un concetto nato all'incirca negli anni '30 dell'800, grazie al lavoro di un gruppo di scrittori, politici e filosofi, composto principalmente da Croati, gli “Illyrianist Awakeners”. Essi formularono l'idea centrale del concetto di Jugoslavia, per cui gli slavi del sud, avendo la stessa origine e parlando delle varianti della stessa lingua, costituivano potenzialmente un solo popolo o nazione e pertanto avevano il diritto naturale all'indipendenza e all'unità sotto un proprio unico Stato¹⁹.

Il secolo XIX sino allo scoppio della prima guerra mondiale.

Il secolo XIX fu particolarmente convulso infatti numerose furono le rivoluzioni e le rivolte che percorsero il continente e i territori ancora sotto dominio turco (dalla Bosnia alla Bulgaria, dalla Serbia al Montenegro) non ne furono immuni. Di questa situazione di instabilità ne approfittò la Russia che nel 1877 dichiarò guerra alla Sublime Porta, al fianco di Serbia e Montenegro, sconfiggendola l'anno seguente. Nel 1878 si celebrò il Congresso di Berlino a cui parteciparono le principali potenze europee per ridisegnare la mappa dei Balcani

18 FERDINAND SCHEVILL, *ivi*, pp. 38 ss.

19 DEJAN DJOKIĆ, *Yugoslavism. Histories of a failed idea 1918 – 1992*, London, Hurst & Co., 2003, p. 12 s.

occidentali: la Bosnia-Erzegovina, pur rimanendo nominalmente all'interno dei confini dell'Impero ottomano fu amministrata dall'Impero Austro-Ungarico, la Serbia e il Montenegro si costituirono in Regni autonomi, mentre la Grecia, che già negli anni '20 aveva ottenuto l'indipendenza dalla Sublime Porta, si assicurò ampliamenti territoriali²⁰.

In quel periodo prese forma anche il nazionalismo albanese: nel giugno del 1878 nasce infatti a Prizren, nel Kosovo, la “Lega per la difesa dei diritti degli albanesi”, meglio nota come “Lega di Prizren”, costituita da notabili e patrioti albanesi che inoltrarono un proprio documento al Congresso di Berlino in cui chiedevano il rispetto dell'integrità dei quattro Vilayet albanesi (Pristina, Janina, Scutari, Bitola) seppur sotto la dominazione turca: si trattava della prima organizzazione politica panalbanese, anche se concepita in appoggio al sultano contro l'influenza serba e bulgara. Questo perché gli albanesi, da una parte preferivano rimanere in quello status privilegiato che si erano ricavati all'interno dell'impero turco, dall'altra parte erano consapevoli che da soli non sarebbero stati in grado di fronteggiare la minaccia serbo-bulgara²¹.

A seguito della guerra italo-turca del 1911 per la conquista delle coste della Cirenaica e della Tripolitania in cui venne messa in luce la debolezza della Sublime Porta, gli Stati cristiani balcanici, incoraggiati dalla diplomazia zarista, si risolsero a stringere nel 1912 una serie di trattati bilaterali in funzione anti-turca che formarono quella che poi venne chiamata Lega Balcanica a cui parteciparono Serbia, Montenegro, Grecia e Bulgaria. Nell'ottobre dello stesso anno gli Stati della Lega dichiararono guerra all'Impero turco che fu costretto a capitolare circa sette mesi più tardi e a siglare il trattato di Londra alla fine di maggio. Si trattava però di una pace fragile, tant'è che due settimane più tardi le ostilità furono riaperte dalla Bulgaria ai danni degli ex alleati della Lega, sostenuta anche dall'Impero turco che sperava così di recuperare alcuni dei possedimenti persi nei mesi precedenti, ma nel giro di un mese fu sconfitta e venne siglata la Pace di Bucarest. Alle fine delle due guerre balcaniche, nel luglio 1913, la mappa geopolitica dei Balcani fu cambiata radicalmente: i turchi vennero quasi completamente estromessi dall'Europa; la Grecia otteneva ampliamenti territoriali a nord, la Serbia otteneva il Kosovo e la Macedonia, il Montenegro alcune rettifiche di confine, la Bulgaria riuscì a conservare alcuni ampliamenti territoriali a sud nonostante la sconfitta subita durante la seconda guerra balcanica e infine fu decisa la creazione di un Regno albanese indipendente, il cui riconoscimento internazionale da parte degli altri Stati balcanici

20 LESLIE BENSON, *Yugoslavia: A Concise History*, Gordonsville, Palgrave Macmillan, 2004, p. 73 s.

21 PIER PAOLO POGGIO, *Le nazioni dell'odio*, in “Il Millepiani”, n. 15/1999, *Guerra locale, guerra globale*, p. 31.

tardò in quanto questi ultimi avrebbero preferito spartirsi il suo territorio²².

Durante tutto il periodo della rinascita nazionale, solo croati e serbi ebbero un ruolo dominante nel modulare le relazioni tra le popolazioni della regione e così fu anche durante la prima guerra mondiale; entrambe piegarono il concetto di “Jugoslavismo” alle rispettive mire egemoniche nella regione per portare a compimento una unificazione secondo le rispettive condizioni, all'interno del proprio quadro storico²³. All'indomani dello scoppio della prima guerra mondiale i Balcani occidentali erano una vera e propria polveriera, che giaceva in uno stato di assoluta precarietà, tant'è che la miccia che fece esplodere il conflitto fu proprio l'attentato di Sarajevo del giugno 1914, in cui l'arciduca ereditario austriaco Francesco Ferdinando perse la vita per mano di un irredentista serbo.

1.3 LA PRIMA JUGOSLAVIA DEI KARADORĐEVIĆ

La prima guerra mondiale e la nuova Europa voluta da Wilson.

Iniziate le belligeranze, nel 1914 gli imperi centrali iniziarono la campagna militare per sottomettere il Regno dei Serbi e il Montenegro e alla fine del 1915 controllavano tutta l'area dei Balcani occidentali fino al fronte macedone-albanese. In questo periodo il Regno di Serbia era guidato da un governo in esilio sotto il saldo controllo del leader carismatico e capo del Partito Radicale Popolare, Nikola Pašić; nella parte settentrionale della regione, si costituì, già dal maggio 1915, il Comitato Jugoslavo (Jugoslavenski odbor), rappresentante le popolazioni slave passate sotto il controllo dell'Impero Austro-Ungarico, composto per la maggior parte da croati e guidato dal politico croato-dalmato originario della città di Spalato, Ante Trumbić²⁴. Mentre Pašić e il Regno di Serbia vedevano nel Comitato Jugoslavo un mero strumento per attuare il disegno di una Grande Serbia, Francia e Gran Bretagna fecero pressioni affinché i due soggetti politici stringessero un patto che avrebbe dovuto essere la base per la creazione di un futuro Stato degli Slavi del sud: le parti, con il patrocinio degli alleati, giunsero alla stipula della Dichiarazione di Corfù, firmata il 20 luglio 1917 nell'omonima isola, in cui venne affermata la volontà di creare uno stato unico che comprendesse tutte le popolazioni Slave dei Balcani occidentali sotto la corona della dinastia serba dei Karadordjević. A guerra terminata, nel novembre 1918, in molte aree del Paese lacerato da quattro anni di guerra, vigevo una situazione di caos: Bosnia e Vojvodina

22 FERDINAND SCHEVILL, *ivi*, p. 478.

23 DEJAN DJOKIĆ, *op. cit.*, p. 27 s.

24 ANA S. TRBOVICH, *A legal geography of Yugoslavia's disintegration*, New York, Oxford University Press, 2008, pp. 105 ss.

dichiararono la propria unione con Belgrado, lo stesso fece l'assemblea parlamentare del Montenegro, mentre i delegati del neo costituito Stato degli Sloveni, Croati e Serbi (dietro l'impulso del Comitato Jugoslavo), comprendente la parte settentrionale dei Balcani occidentali, arrivarono a Belgrado a fine novembre e accettarono la proclamazione avvenuta il 1° dicembre 1918, della nascita del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, il cui primo sovrano fu Re Pietro I²⁵.

Il 18 gennaio 1919 si aprì a Parigi, nel palazzo del Quai d'Orsay, sede del Ministero degli Esteri francese, la Conferenza di Pace, a cui parteciparono gli esponenti delle potenze vincitrici della 1° guerra mondiale. In questo contesto, i “Grandi Quattro”, ovvero i capi di governo delle quattro principali potenze assistite dai rispettivi ministri degli esteri (Stati Uniti, Regno Unito, Francia e Italia), discussero e definirono l'assetto geopolitico della nuova Europa. I due grandi imperi che per secoli avevano deciso le sorti dei Balcani occidentali, quello Austro-ungarico e quello turco-ottomano, furono formalmente sciolti e fu deciso di riconoscere il neo nato Regno dei Serbi, Croati e Sloveni e di costituire la Repubblica di Albania, in luogo del Principato precedente²⁶.

Durante la Conferenza di Pace il presidente americano Thomas Woodrow Wilson svolse un ruolo fondamentale. Con il discorso che pronunciò l'8 gennaio 1919 al Congresso, passato alla storia come i “quattordici punti”, Wilson indicò le linee guida per ridisegnare la carta geopolitica dell'Europa post-bellica e ribadì il principio dell'autodeterminazione dei popoli o principio della nazionalità nel quale rientrava a pieno titolo il caso jugoslavo. Tra i quattordici punti, infatti, ve ne era uno, il numero 11, espressamente dedicato ai Balcani, in cui si affermava che “the relations of the severel Balkan states to one another determined by friendly counsel along historically established lines of allegiance and nationality”²⁷.

Le difficoltà del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni tra le due guerre.

Tuttavia la definizione dei confini sin dall'inizio presentò alcuni problemi, primo fra tutti quello con il vicino italiano. Il primo dei quattordici punti, denunciava la stipula dei trattati segreti (“I Open convenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international undesrstandings of any kind”²⁸), tra i quali anche il Patto di Londra che

25 FREDERICK BERNARD SINGLETON, *Short history of the Yugoslav peoples*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 127 ss.

26 ANTONIO SCOTTÀ (a cura di), *La Conferenza di pace di Parigi fra ieri e domani (1919-1920)*, Catanzaro, Rubettino Editore, 2003, p. 25 s.

27 *Transcrip of President Woodrow Wilson's 14 Points (1918)*, in <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=62&page=transcript>.

28 *Ibidem*.

prevedeva per l'Italia numerose compensazioni territoriali in cambio dell'entrata in guerra contro gli imperi centrali: a guerra finita, se da una parte Wilson aveva accettato il passaggio del Trentino-Alto Adige, dove permaneva una minoranza rilevante di circa 250.000 tedeschi, all'Italia per ragioni sostanzialmente di difesa strategica; dall'altra parte non era disposto a cedere sulle compensazioni territoriali nell'Adriatico. Roma e Belgrado giunsero ad un compromesso solo nel 1920 con la firma del Trattato di Rapallo, che prevedeva delle frontiere il più possibile rispondenti a criteri di nazionalità, anche se la questione della Città di Fiume, fu risolta solo nel 1924. Ulteriori problemi di confine, di minore entità, ci furono con quasi tutti i vicini: con l'Austria per la regione del Klagenfurt, le cui sorti vennero risolte con un referendum, vinto dagli austriaci; con Ungheria e Romania per le regioni del Banato, della Bačka e della Baranja, risolti secondo il principio delle nazionalità, sostanzialmente in favore di Belgrado; solo con il trattato del marzo 1923 si risolsero invece i dissidi di frontiera con la Bulgaria, riguardanti soprattutto la linea di demarcazione con la regione della Macedonia, a favore del Regno serbo-croato-sloveno²⁹.

A causa delle precedenti esperienze di governo, le diverse nazionalità non concordavano sull'assetto istituzionale che il nuovo Regno avrebbe dovuto assumere: da una parte serbi e montenegrini, vincitori della guerra e con uno Stato già stabilito prima della guerra, ritenendo di aver liberato i fratelli slavi dal dominio asburgico e considerando il nuovo Regno come una estensione del proprio, preferivano uno Stato unitario con una struttura centrale forte, sull'esempio del modello francese; dall'altra parte, croati, sloveni e bosniaci vedevano il nuovo regno come una federazione volontaria di popoli uguali, e per questo preferivano una struttura statale federale con unità federate fondate su confini etnici ben precisi. Da qui sorse un conflitto tra le diverse nazionalità che fu alla base della distruzione di entrambe le due Jugoslavie: quella monarchica nata nel 1918 così come quella comunista nata nel 1945³⁰.

Nel novembre 1920 avvennero elezioni generali per eleggere l'assemblea costituente che il 28 giugno dell'anno seguente, ricorrenza della Battaglia della Piana dei Merli del 1389, approvò la costituzione: la nuova Carta fondamentale favorì nettamente la posizione serba prevedendo un forte potere centrale e nel 1922 fu varata la divisione dello Stato in 33 diverse

29 CHARLES JELAVICH, BARBARA JELAVICH, *The establishment of the Balkan national states, 1804-1920*, Washington, University of Washington Press, 2000, pp. 298 ss.

30 BOGDAN DENITCH, *Nacionalismo y etnicidad: la trágica muerte de Yugoslavia*, Coyoacán, Siglo Veintiuno Editores, 1995, p. 33 s.

province senza tener conto delle divisione inter-etniche³¹.

Tra tutte le regioni del nuovo Stato quella che diede più problemi di sicurezza interna fu il Kosovo in quanto la popolazione albanese, già allora maggioritaria nella regione, sin dal principio fu trattata come estranea e non fu incorporata nella nuova struttura politica jugoslavia. Così, mentre l'Albania cadeva sempre più nell'orbita italiana, fino a diventare un protettorato nel 1921 sotto l'autorità della Lega delle Nazioni, Belgrado spese molte risorse per placare la rivolta armata nella regione instaurandovi uno Stato di Polizia e ricorrendo a deportazioni di massa, e dovette occuparsi di altri problemi, seppure di minore entità: la Bosnia-Erzegovina era in uno stato di anarchia e i serbo-bosniaci una volta finita la guerra si vendicarono contro i mussulmani e i croati-bosniaci che si erano arruolati tra le file dell'esercito asburgico; per alcuni anni, terroristi macedoni lanciarono attacchi nella parte meridionale del regno dai confini bulgari; alcuni partiti politici croati, soprattutto il Partito Croato Repubblicano dei Contadini, con un vasto seguito popolare, osteggiarono fortemente la struttura amministrativa statale, troppo centralista e filo-serba³².

Alle prime elezioni per l'Assemblea Costituente il partito comunista jugoslavo divenne il terzo partito con un gran seguito popolare soprattutto nella parte meridionale del regno. Inizialmente l'obiettivo principale del Partito era la distruzione del neonato Stato in quanto concepito come una creazione dell'ordine imperialista di Versailles. Successivamente il Partito sostenne l'autodeterminazione dei popoli e lo stesso Stalin negli anni '30 propose chiaramente la sostituzione dell'egemonia serba con una federazione paritaria e volontaria tra le otto nazionalità, compresi gli albanesi del Kosovo e gli ungheresi della Vojvodina. Tutto ciò costituì un'ulteriore elemento di destabilizzazione del potere centrale³³.

La situazione politica del neonato Stato jugoslavo fu caratterizzata da un'elevata instabilità: nessuno dei parlamenti eletti portò a compimento la legislatura quinquennale (le elezioni si ripeterono ogni biennio); si susseguirono trentanove governi, di cui la maggior parte fu nominata e revocata dal Re; nessuna maggioranza politica riuscì a risolvere le questioni pendenti. Col tempo le fratture etniche, politiche e religiose all'interno del regno si acuirono e il parlamento si trasformò in un luogo di crescente scontro politico, teatro di disordini e risse, culminando tragicamente a metà del 1928 con l'uccisione di due deputati e il ferimento di altri tre. Re Alessandro I colse l'incidente come pretesto per sciogliere il

31 ANA S. TRBOVICH, *op. cit.*, p. 122 s.

32 LESLIE BENSON, *op. cit.*, pp. 24 ss.

33 THOMAS BENEDIKTER, *op. cit.*, pp. 40 ss.

Parlamento ed instaurare, nel gennaio dell'anno seguente, una dittatura personale sospendendo la Carta Costituzione e abolendo il Parlamento stesso³⁴. Con la dittatura venne cambiata anche la denominazione dello Stato, da “Regno dei Serbi, Croati e Sloveni” a “Regno di Jugoslavia”: in questo modo tutte le nazionalità furono formalmente abolite e sostituite da quella “jugoslava” che, in altre parole, sanciva l'egemonia serba sul Regno. Tutto ciò non fece altro che incrementare le proteste delle altre nazionalità, soprattutto quella croata.

All'inizio degli anni '30 la Jugoslavia, oltre a dover fronteggiare la crisi interna, si trovava isolata sul piano internazionale: abbandonata dal tradizionale alleato, la Francia, e soggetta alla crescente pressione dell'Italia di Mussolini e dell'Ungheria di Horthy, dovette ricorrere ad un patto di sicurezza balcanico, siglato nel 1934 con Grecia, Romania e Turchia; più tardi vennero stabiliti buoni rapporti anche con la Bulgaria di re Boris III. Nell'ottobre 1934 quando Alessandro I arrivò in Francia per ristabilire la vecchia alleanza, venne assassinato a Marsiglia assieme al Ministro degli Esteri francese dagli ustaša, una organizzazione terroristica guidata dal leader croato Ante Pavelić e finanziata dal fascismo italiano, come reazione all'instaurazione della dittatura personale del '29³⁵.

Morto Alessandro I, il suo posto fu preso dal figlio undicenne Pietro II, affiancato dallo zio principe Paolo in qualità di Reggente. Gli anni seguenti furono caratterizzati da un clima di conciliazione tra le diverse nazioni: venne siglato un nuovo accordo per scrivere una Costituzione in cui garantire uguale posizione a tutte le nazionalità del Regno e nell'agosto del 1939, pochi giorni prima dello scoppio della guerra, venne concessa ampia autonomia alle zone abitate da croati, con la creazione della Banovina Croazia. Tuttavia questa concessione innescò una reazione a catena spingendo anche Slovenia e Bosnia-Erzegovina a chiedere forme di autonomia; questo processo però si interruppe sul nascere a causa dell'inizio delle ostilità. Altro fatto che si verificò in questi anni, di grande rilevanza per gli avvenimenti successivi, fu l'elezione alla carica di segretario generale del Partito Comunista Jugoslavo di Josip Broz “Tito”: personalità con un passato di militante rivoluzionario in diverse parti d'Europa e anni di carcere, fu scelto per guidare un partito disorientato e con un numero di militanti drasticamente ridotto a seguito della messa al bando del partito alla fine del 1920 e delle successive persecuzioni³⁶.

Gli anni '30 risultarono particolarmente duri per due minoranze all'interno della

34 MIHAÏLO CRNOBRNJA, *op. cit.*, p. 59.

35 EDGAR HÖSCH, *Geschichte des Balkans*, Munchen, Beck, 2004, trad. it.: *Storia dei Balcani*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 70 ss.

36 MIHAÏLO CRNOBRNJA, *ibidem*, p. 61 s.

Jugoslavia: gli ebrei e gli albanesi. La comunità ebraica era molto ristretta (circa 65.000 persone) e molti di essi furono attratti dal Partito Comunista; a partire dal 1933 si registrarono attacchi sempre più frequenti ai loro danni anche se il movimento fascista non raggiunse mai le dimensioni di movimento di massa come nel resto d'Europa³⁷. Contro gli albanesi del Kosovo invece si scatenò una vera e propria pulizia etnica: decine di migliaia di coloni serbi e montenegrini furono trasferiti sulle terre di proprietà di albanesi, fu loro vietato di accedere a qualsiasi livello dell'amministrazione pubblica, di accedere all'istruzione oltre al divieto dell'uso della propria lingua e della diffusione della cultura albanese. Assassini, espropriazioni e oppressione culturale contro gli albanesi erano quindi all'ordine del giorno ma l'obiettivo non era solo mantenere il Kosovo in uno stato di arretratezza come avvenne in precedenza ma era il tentativo di ribaltare i dati demografici, di attuare una riconquista etnica, di ricondurre alla radice serba gli albanesi; il tentativo però fallì a causa dell'elevatissimo numero di albanesi nella regione e della grande discrepanza tra il tasso di natalità della popolazione albanese e quello dei serbi, nettamente inferiore³⁸. Nel marzo del 1937 lo storico serbo Vaso Čubrilović, membro del gruppo responsabile dell'attentato all'Arciduca ereditario Francesco Ferdinando, in un documento prodotto per il Governo ("La Cacciata degli Albanesi") formalizzò le proprie idee, già note da anni: poiché non c'era traccia di assimilazione della popolazione albanese bisognava usare la forza bruta e spingere gli albanesi ad andarsene dal Kosovo con ogni mezzo, anche attuando una vera e propria deportazione di massa³⁹. Fu proprio su questa scia che si mossero i governanti di Belgrado. L'idea era rendere omogeneo il Kosovo al resto della Jugoslavia mediante spostamenti forzati della popolazione albanese in Turchia: già dal 1930 Belgrado cercava di convincere Ankara ad ospitare gli albanesi del Kosovo e nel 1938 venne siglato il trattato tra i due Stati "sull'esodo facilitato", secondo il quale la Turchia avrebbe dovuto ospitare 20.000 famiglie albanesi in cambio di cospicue risorse finanziarie per la "sistemazione degli emigranti". La mancanza di risorse finanziarie da parte di Belgrado e lo scoppio della guerra impedirono però la ratifica⁴⁰.

L'Albania avviò un timido processo di ammodernamento sotto la Presidenza di Ahmet Lekë Bej Zog che però s'interruppe quando nel settembre 1928 Zog stesso decise di autoproclamarsi Re d'Albania col nome di Zog I. Tuttavia, l'influenza italiana iniziò a farsi sempre più pesante, e il piccolo regno diventò sempre più dipendente da Roma. Nell'aprile del

37 MIHAILO CRNOBRNJA, *ivi*, p. 66.

38 THOMAS BENEDIKTER, *op. cit.*, p. 37 s.

39 LESLIE BENSON, *op. cit.*, p. 67 s.

40 ROBERTO MOROZZO DELLA ROCCA, *Kosovo, la guerra in Europa, Milano, Guerrini e Associati, 1999*, p. 37 s.

1939, pochi mesi prima dell'invasione tedesca della Polonia, l'Italia invase militarmente l'Albania, deponendo Re Zog I mentre Vittorio Emanuele III assunse il titolo di Re d'Albania.

La situazione della Jugoslavia prima della seconda guerra mondiale e l'invasione italo-tedesca.

All'indomani della seconda guerra mondiale la Jugoslavia era nuovamente isolata: con l'ascesa di Hitler in Europa, Belgrado tentò di mantenere una posizione di neutralità, proprio quando la Gran Bretagna stava acquisendo interesse nella regione balcanica, ma i legami, anche economici, con la Germania incrementarono e gli Stati confinanti con la Jugoslavia caddero l'uno dopo l'altro sotto la sfera d'influenza del terzo Reich, cosicché Belgrado si trovò isolata. Il 1° settembre 1939 le armate tedesche invasero la Polonia da ovest mentre contemporaneamente veniva invasa da est dalle armate sovietiche: era l'inizio della seconda guerra mondiale. Inizialmente la Jugoslavia mantenne un profilo neutrale ma l'evolversi degli eventi obbligò ad attuare una scelta di campo: l'attacco dell'esercito italiano dall'Albania alla Grecia aveva aperto le ostilità sul fronte Balcanico; Hitler aveva deciso, dopo la capitolazione della Francia e l'abbandono del progetto dell'attacco diretto all'Inghilterra, di invadere la Russia e voleva mettere in sicurezza il fianco destro delle proprie armate in caso di attacco, per cui l'alleanza della Jugoslavia diventava fondamentale per garantire la sicurezza del fronte sud-est. Nel novembre 1940 Romania e Ungheria si unirono al Patto Tripartito italo-tedesco-nipponico: in questo modo la Jugoslavia si trovò completamente circondata. Dopo aver rifiutato l'idea anglo-americana di un'alleanza balcanica con Grecia e Turchia in quanto gli inglesi non erano in grado di sostenere militarmente la Jugoslava, e dopo le innumerevoli pressioni esercitate da Hitler, il Principe Reggente firmò il 25 marzo 1940 il Patto tripartito. La notizia provocò reazioni di opposizione in tutto il Regno e due giorni dopo avvenne un colpo di Stato organizzato da alcuni ufficiali dell'esercito jugoslavo e sostenuto dagli inglesi che pose sul trono Pietro II e denunciò la firma del Patto Tripartito. La risposta italo-tedesca fu l'avvio dell'Operazione 25 o Guerra d'aprile, una guerra lampo iniziata il 6 e conclusasi il 17 aprile con cui l'intera Jugoslavia fu occupata⁴¹.

La storia della prima Jugoslavia ha alcune caratteristiche peculiari: nacque dalla disgregazione di due imperi multietnici e plurisecolari che non avevano nulla da insegnare relativamente allo sviluppo di una cultura politica pluralistica e negò l'autonomia delle diverse nazionalità in nome dell'unitarismo jugoslavo e del centralismo amministrativo quando il

41 DUŠAN T. BATAKOVIĆ, *Histoire du peuple serbe*, Lousanne, L'Age de l'Homme, 2005, p. 306 s.

nuovo Stato per consolidarsi ed ottenere il consenso di tutti avrebbe dovuto concedere maggiore autonomia. Tutto ciò fa pensare che la prima Jugoslavia non fu tanto il risultato della volontà delle diverse nazionalità di unirsi sotto un'unica bandiera quanto la risposta all'esigenza che i vincitori della prima guerra mondiale avevano di colmare il vuoto che si era creato nei Balcani Occidentali con la dissoluzione dell'impero Austro-Ungarico e dell'Impero Turco-ottomano.

1.4 LA SECONDA JUGOSLAVIA DI TITO

I Balcani Occidentali durante l'occupazione.

L'occupazione dei Balcani Occidentali da parte delle potenze dell'Asse significò lo smembramento della Jugoslavia: la Slovenia fu spartita tra Italia e Germania; la Serbia fu smembrata, privata delle sue regioni periferiche e ridotta alla sola parte centrale guidata da un governo fantoccio; la Macedonia venne in gran parte annessa alla Bulgaria mentre la Vojvodina all'Ungheria; il Banato annesso direttamente alla Germania; la Dalmazia e il Montenegro occupati militarmente dall'Italia; venne creato lo Stato fantoccio della “Grande Croazia”, costituito da Croazia e Bosnia-Erzegovina, espressamente voluto dai tedeschi, guidato dagli ustaša di Ante Pavelić; mentre dietro volontà Italiana, il Kosovo e la parte orientale della Macedonia vennero annesse all'Albania per creare la “Grande Albania”.

Numerosi furono le violenze subite dalle minoranze, soprattutto dopo l'avvio dell'operazione Barbarossa nel giugno del 1941 che comportò la mobilitazione del grosso dell'esercito tedesco dai Balcani verso il fronte orientale. I Serbi, cristiano ortodossi, furono obbligati a convertirsi al cattolicesimo; vennero creati campi di concentramento; decine di migliaia di persone, tra serbi, mussulmani, ebrei e zingari, vennero trucidate dagli ustaša; molti furono i serbi che dovettero scappare dal Kosovo per paura di ritorsioni da parte della popolazione albanese per i crimini commessi nei decenni precedenti; migliaia furono espropriati dei propri averi⁴².

L'unico segno di continuità con la vecchia Jugoslavia, oltre ad essere il primo segnale della nascita della Resistenza fu la creazione del gruppo serbo nazionalista e monarchico dei četnici guidato dal generale Draža Mihailović il quale lottava per la restaurazione della vecchia Jugoslavia guidata dai Karadžević. Nell'estate 1941 iniziò la guerriglia contro le forze occupanti ottenendo scarsi risultati rispetto ai partigiani comunisti dai quali, dopo una

42 MIHAILO CRNOBRNJA, *op. cit.*, p. 63.

collaborazione iniziale, si separarono per diventare addirittura nemici qualche mese dopo. Nel luglio del 1941, un mese dopo l'inizio dell'invasione dell'URSS da parte di Hitler, Tito dichiarò l'inizio della sollevazione comunista: i partigiani di Tito, strutturati nell'Esercito Popolare di Liberazione, a differenza del resto d'Europa, non solo combatterono per porre fine all'occupazione straniera nel Paese, ma anche per stabilire un nuovo ordine sociale e politico, impedendo però in questo modo la formazione di un fronte antifascista unito⁴³.

Nell'estate del 1943, vinta la battaglia di Stalingrado, l'esercito sovietico diede inizio alla controffensiva, gli Alleati sbarcarono in Sicilia e nel mese di giugno sbarcarono in Normandia; questi avvenimenti determinarono la capitolazione dell'Italia e la stessa Germania, attaccata su tutti i fronti, non poté più impegnare le proprie forze nei Balcani occidentali cosicché in pochi mesi l'azione dei partigiani pose fine all'occupazione straniera.

In Jugoslavia l'attività dell'esercito di Tito permise di assumere una posizione di forza nel rivendicare i propri confini e l'AVNOJ (Antifašističko Vijeće Narodnog Oslobođenja Jugoslavije – Consiglio Antifascista di Liberazione Popolare della Jugoslavia), composto quasi esclusivamente da comunisti e dominato dallo stesso Tito, decise il futuro assetto istituzionale che avrebbe dovuto assumere la nuova Jugoslavia: una Repubblica federale composta da sei entità federate in cui le diverse nazionalità avrebbero ottenuto la propria autonomia; tuttavia non fu concesso lo stesso status al Kosovo e alla Vojvodina, le quali sarebbero poi diventate provincie autonome all'interno della Serbia⁴⁴.

In Albania e in Kosovo le cose andarono diversamente: nell'autunno del 1944, quando i tedeschi lasciarono la regione, i nazionalisti albanesi guidati da Balli Kombëtar assunsero il controllo del Kosovo e dell'Albania settentrionale mentre i partigiani comunisti di Enver Hoxha assunsero il controllo dell'Albania meridionale. Furono questi ultimi ad avere la meglio: riuscirono a conquistare l'Albania del nord grazie all'aiuto dei partigiani titoisti ai quali in cambio fu restituita l'intera regione del Kosovo che sarebbe diventata parte integrante della nuova Jugoslavia. Tuttavia, quando i partigiani di Tito presero possesso della regione, commisero gravi atti di rappresaglia contro la popolazione albanese, accusata di essere stata fedele alle potenze dell'Asse durante l'occupazione⁴⁵. La popolazione del Kosovo non fu la sola a subire ritorsioni infatti, a guerra ultimata, migliaia di persone furono massacrate dai partigiani di Tito: gli italiani della Dalmazia e dell'Istria, gli ungheresi della Vojvodina, i croati

43 MIHAILO CRNOBRNJA, *ivi*, p. 65; DUŠAN T. BATAKOVIĆ, *ivi*, pp. 312 ss.

44 BRANKO MILJUŠ, *La révolution yougoslave*, Lousanne, L'age de l'Homme, 1982, pp.69 ss.

45 DUŠAN T. BATAKOVIĆ, *ibidem*, pp. 356 ss.

della “Grande Croazia” di Ante Pavelić in fuga verso l'Austria, i tedeschi etnici presenti in Jugoslavia.

La fine della guerra e il regime di Tito.

Nel novembre del 1945 si tennero le prime elezioni post belliche. Il Fronte Nazionale guidato dal Partito Comunista Jugoslavo e presieduto da Tito ottenne una vittoria schiacciante e il mese successivo venne dichiarata la nascita della Repubblica Socialista Federale Jugoslava. L'anno seguente venne approvata la prima Costituzione che, riprendendo pedissequamente quella sovietica del 1936, prevedeva un forte potere centrale e competenze assai limitate alle sei repubbliche federate, così come i primi atti di politica interna furono profondamente ispirati alle politiche di Mosca (piani quinquennali incentrati sull'industria pesante, nazionalizzazioni, riforma agraria, repressione contro ogni forma di pensiero politico non in linea con l'ortodossia di partito). Dal punto di vista internazionale le relazioni postbelliche della Jugoslavia con i Paesi vicini furono piuttosto travagliate sin dall'inizio. Alla Conferenza di Pace del 1946 Tito avanzò consistenti richieste territoriali verso l'Austria e verso l'Italia; ma se nel primo caso non ci furono risultati (veniva rivendicato il territorio della Carinzia, al confine austro-jugoslavo), per quanto concerneva l'Italia i successi ottenuti furono vistosi: tutti i possedimenti sulla costa dalmata e l'intera Istria furono ceduti alla Jugoslavia, il territorio di Trieste, in attesa di una soluzione, venne diviso in due parti, quella settentrionale (comprendente la città stessa) sotto amministrazione alleata e quella meridionale sotto amministrazione jugoslava. Con la Grecia, che appena finita la guerra dovette fare i conti con una guerra civile, i rapporti furono abbastanza tesi a causa degli aiuti inizialmente forniti ai ribelli comunisti in lotta contro le forze monarchiche⁴⁶.

Molto più cordiali furono fino al 1948 le relazioni con le vicine repubbliche popolari, in special modo con l'Albania di Enver Hoxha con la quale prima fu firmato nel 1945 un'alleanza militare difensiva e l'anno seguente un trattato di cooperazione economica. Tuttavia questa relativa dinamicità in politica estera portata avanti da Tito non fu vista di buon occhio da Stalin il quale decise nel giugno 1948 di espellere la Jugoslavia dal Cominform: con perfetta sincronia tutti i Paesi del blocco sovietico interruppero ogni relazione d'amicizia con Belgrado, compresa l'Albania la quale denunciò tutti i trattati conclusi fino ad allora ed espulse i consiglieri militari inviati a suo tempo da Tito (forse pensando di ottenere in cambio il Kosovo dai sovietici). Così alla fine degli anni '40 la Jugoslavia si ritrovava completamente

46 PIER PAOLO POGGIO, *op. cit.*, pp. 69 ss.

isolata e in pessimi rapporti con i Paesi confinanti, osteggiata dalle potenze occidentali per la questione di Trieste, osteggiata da Stalin che oltre all'espulsione dal Cominform impose un blocco economico⁴⁷.

A fare le spese di questa situazione di tensione fu, tra gli altri, la popolazione albanese del Kosovo. Già nel 1945 ci fu una sollevazione per manifestare la volontà di unirsi con la nascente Repubblica Popolare d'Albania invece di essere inglobata nello Stato slavo; dopo la rottura con Stalin e il peggioramento dei rapporti con Hoxa, i kosovari albanesi subirono maltrattamenti da parte della polizia serba, si registrarono numerose vittime e nuovamente alcune migliaia furono costretti all'emigrazione forzata in Turchia. Quindi, almeno nei primi anni del dopoguerra, nel passaggio dalla Jugoslavia monarchica dei Karađorđević a quella comunista di Tito, la situazione degli albanesi del Kosovo non era cambiata⁴⁸.

Negli anni '50 iniziò ad emergere il modello jugoslavo vero e proprio che lentamente si stava distaccando dal modello stalinista iniziale: venne elaborata una nuova dottrina economica fondata sull'autogestione e la costruzione istituzionale dello Stato andò modificandosi verso una struttura più federata e decentralizzata. Autogestione e decentralizzazione divennero i due connotati principali che distinsero Belgrado da Mosca durante gli anni della guerra fredda mentre il continuare ad essere un Paese comunista e allo stesso tempo al di fuori del blocco sovietico consentì a Tito di collocarsi in una posizione intermedia tra i due blocchi che gli permise di ricevere aiuti economici e militari di volta in volta da una parte o dall'altra, oltre a porsi alla guida del nascente movimento dei Paesi non allineati⁴⁹. Inoltre, dopo la morte di Stalin nel 1953, i rapporti con Mosca andarono migliorando, mentre la soluzione della questione di Trieste con l'Italia avvenuta nel 1954 giovò ai rapporti con l'occidente.

Durante gli anni '60 avvennero importanti cambiamenti. Furono approvate importanti riforme economiche, in quanto Tito era convinto che solo con un sostenuto sviluppo economico le rivalità tra le diverse nazionalità avrebbero potuto essere sopite; nel 1963 venne approvata una nuova Costituzione che lasciava più libertà alle autonomie; nel 1966, durante una riunione della nomenklatura comunista a Brioni, il capo della polizia jugoslava venne destituito dalle sue cariche e venne avviato un processo di distensione che giovò in particolar modo alla regione del Kosovo ormai da anni immersa in un clima di terrore e sospetto nei

47 STEFANO BIANCHINI, *La questione jugoslava*, Firenze, Giunti-Casterman, 1999, pp. 76 ss.

48 THOMAS BENEDIKTER, *op. cit.*, p. 48.

49 MELISSA K. BOKOVOY, JILL A. IRVINE, CAROL S. LILLY, *State-society relations in Yugoslavia, 1945-1992*, Sacanton, Palgrave MacMillan, 1997, pp. 37 ss.

confronti della popolazione albanese. Ciononostante gli anni '60 furono, come nel resto d'Europa, anni turbolenti: nel 1968, malgrado la maggior apertura verso le richieste delle diverse nazionalità, ci furono rivolte nazionaliste in Croazia e in Kosovo che vennero represses nel sangue dall'esercito⁵⁰.

All'inizio degli anni '70 le spinte centrifughe all'interno della federazione non si erano ancora attenuate: in Croazia continuavano le richieste di uno Stato proprio indipendente, in Kosovo la popolazione albanese chiedeva di essere elevata al rango di Repubblica all'interno della federazione, in Serbia stava nascendo un movimento politico liberale che chiedeva maggiore democrazia⁵¹. Tito rispose con una serie di epurazioni ma allo stesso tempo, per sedare gli animi e soddisfare almeno in parte le richieste autonomiste, venne varata nel 1974 una nuova Costituzione che modificò radicalmente l'assetto territoriale della Jugoslavia: venne introdotta una struttura più confederale che federale, tutte e sei le Repubbliche (e le due province autonome) ottennero potere di veto, inoltre sia il Kosovo che la Vojvodina acquisirono una autonomia simile a quella delle Repubbliche (scrissero una propria Costituzione, istituirono un proprio parlamento, crearono una propria forza di polizia ed una magistratura, ecc.). Inoltre, in questo periodo i rapporti con il vicino regime comunista di Hohxa migliorarono, tant'è che vennero avviati programmi di cooperazione culturale transfrontalieri che permisero la promozione della cultura albanese nel Kosovo⁵².

Alle fine degli anni '70 le contraddizioni del sistema socialista jugoslavo si intensificarono. Se da una parte gli indicatori educativi, sanitari e produttivi migliorarono, dall'altra l'emigrazione, il debito estero e l'inflazione continuavano ad essere un grosso problema. Ma i contrasti più forti che si rilevavano alla fine di questa decade erano di tipo territoriale: da una parte vi erano regioni altamente sviluppate come la Slovenia o mediamente sviluppate, come la Croazia e la Serbia, mentre dall'altra parte vi era il resto della federazione (Bosnia-Erzegovina, Macedonia e soprattutto la regione autonoma del Kosovo) che rimaneva in una situazione sostanzialmente arretrata⁵³.

Il 3 maggio 1980 Tito morì; durante gli anni in cui governò le questioni nazionali, eccetto alcuni avvenimenti isolati, non sfociarono mai in casi di richiesta di indipendenza o rivolte violente, tant'è che le purghe messe in atto negli anni immediatamente successivi la

50 GUIDO TASSINARI, *Nascita e dissoluzione della Jugoslavia*, Milano, Alpha Test, 2003, p. 59.

51 JOSÉ GIRÓN, SLOBODAN PAJOVIC, *Los nuevos estados de la antigua Yugoslavia*, Oviedo, Universidad de Oviedo – Servicio de publicaciones, 1999, p. 45.

52 MIHAÏLO CRNOBRNJA, *op. cit.*, p. 74; ROBERTO MOROZZO DELLA ROCCA, *op. cit.*, p. 54.

53 JOSÉ GIRÓN, SLOBODAN PAJOVIC, *ibidem*, p. 46.

rottura con l'URSS e durante gli anni '60, alla propria base avevano motivazioni ideologiche o politiche e mai etnico-nazionali. La popolazione vide crescere considerevolmente, rispetto agli anni della prima Jugoslavia monarchica, la qualità della vita e il sistema generò un senso di aspettativa e fiducia in un futuro migliore. Il potere di Tito non si fondava sulla repressione o sulla forza bruta: comparato con gli altri regimi socialisti dell'Europa dell'Est, pur trattandosi di un regime autoritario, basò il suo potere soprattutto sulla sua popolarità. Tito senza alcun dubbio fu un leader carismatico: uscì dalla seconda guerra mondiale come eroe nazionale e comandante di un forte esercito, che gli fu fedele fino alla fine e che liberò il Paese dagli invasori nazi-fascisti e dal terrore degli ustaša; grazie all'abile utilizzo della propaganda amplificò a proprio vantaggio la propria immagine per poi utilizzarla, assieme alla dottrina monolitica comunista, per guidare e tenere unito il Paese⁵⁴.

La vicina Albania, dopo aver rotto le relazioni con la Jugoslavia di Tito nel 1948 decise di rompere anche con l'Unione Sovietica di Khrushchev nel 1961, colpevole di aver abbandonato l'ortodossia marxista-leninista, e si inoltrò in uno stato di isolamento internazionale che fece collassare la già fragile economia interna. Per cercare di aprirsi all'esterno furono allacciati rapporti con la Cina di Mao, ma anche in questo caso, dopo la sua morte e la visita di Tito a Pechino, le relazioni furono bruscamente interrotte nel 1978. L'Albania si ritrovò così nella medesima situazione del 1961, questa volta però senza nessuna grande potenza a cui rivolgersi. Gli anni di chiusura internazionale, sommati allo stato di povertà e arretratezza in cui si trovava il Paese alla fine della seconda guerra mondiale e alla rigidità del modello comunista imposta da Hoxha, lasciarono il Paese in una condizione di sottosviluppo con cui, finito il regime, l'élite politica post-comunista dovette confrontarsi per gestire una lunga e difficile transizione verso la modernizzazione e la democrazia⁵⁵.

1.5 LA JUGOSLAVIA DI MILOŠEVIĆ

La crisi politica ed economica della Jugoslavia.

Le basi della Jugoslavia post-titina erano già state poste dalla Costituzione del 1974 che permise di colmare l'enorme vuoto lasciato dalla morte del fondatore dello Stato socialista, attraverso l'istituzione della presidenza collegiale del Capo dello Stato e della rotazione della Presidenza della Repubblica. Tuttavia, né queste novità istituzionali, né la

⁵⁴ MIHAILO CRNOBRNJA, *ivi*, p. 76 s.

⁵⁵ MIRANDA VICKERS, JAMES PETTIFER, *Albania: from anarchy to a Balkan identity*, London, Hurst & Co., 1997, p. 11 s.

forma di Stato più confederale, riuscirono a risolvere le tensioni etniche che da anni stavano crescendo all'interno dello Stato anche perché raramente i confini tra le diverse repubbliche e provincie autonome ritagliavano realmente delle comunità etnicamente omogenee; consistenti minoranze di serbi si trovavano in Croazia e con intensità inferiore in Montenegro e Macedonia dove vi era anche una notevole minoranza albanese, la provincia autonoma del Kosovo contava una forte maggioranza albanese sottomessa alla minoranza serba, mentre la regione della Bosnia-Erzegovina, dove si rilevava un amalgama di croati, mussulmani e serbi, costituiva l'esempio più chiaro di incrocio etnico⁵⁶.

Le spinte centrifughe all'interno della Jugoslavia iniziarono così a prendere vigore. Il primo segnale in tale direzione arrivò proprio dal Kosovo quando l'11 marzo 1981 alcune centinaia di studenti dell'Università di Pristina scesero in piazza per manifestare contro le precarie condizioni di vita e contro lo status di povertà profonda in cui versava la regione. Le contestazioni proseguirono nei giorni successivi e agli studenti si aggiunsero anche lavoratori e contadini fino a quando il 2 aprile intervenne l'esercito federale che represses duramente la protesta mietendo centinaia di vittime, arrestando migliaia di manifestanti, espellendo dirigenti e semplici iscritti dalla Lega dei comunisti del Kosovo, oltre a mettere in atto una dura campagna mediatica contro la popolazione di etnia albanese. Questa manifestazione di dissenso era il segno che le diverse etnie, senza la presenza di Tito, non si sentivano tutelate e temevano la possibile formazione di un centro di potere serbo all'interno della federazione⁵⁷.

Dall'altra parte la questione delle riforme economiche non era più rinviabile: nel corso degli anni '80 l'inflazione aumentò esponenzialmente, il debito estero raggiunse livelli non più sostenibili assieme ad una bilancia dei pagamenti cronicamente in passivo mentre la disoccupazione cresceva senza sosta. Il paziente veniva tenuto in vita solo grazie alla continua iniezione di capitali esteri. A tre anni dalla morte di Tito, la Jugoslavia si trovava in una situazione critica mentre la sua leadership non aveva le conoscenze o l'esperienza adeguate per farvi fronte né, tanto meno, l'ideologia leninista, ormai in crisi in tutto il blocco sovietico, poteva fornire soluzioni adeguate. Per risolvere la questione era necessario riformare il sistema economico per orientarlo verso un sistema di mercato e riformare il sistema politico per orientarlo verso una democrazia pluralistica, ma nessuna delle due cose venne fatta appropriatamente. Per alcuni anni vennero create svariate commissioni e fatti alcuni sforzi, soprattutto in campo finanziario, ma non furono sufficienti, soprattutto a causa di una classe

56 CARLOS TAIBO, *op. cit.*, p. 36.

57 ROBERTO MOROZZO DELLA ROCCA, *op. cit.*, pp. 54 ss.; LESLIE BENSON, *op. cit.*, pp. 136 ss.

politica insensibile alle diverse voci di cambiamenti che si levavano da ogni ogni parte della federazione⁵⁸. Solo alla fine del decennio, quando il croato-bosniaco Ante Marković divenne (l'ultimo) Primo Ministro della federazione jugoslava nel marzo 1989, si tentò un ultimo e disperato tentativo di risolvere i crescenti problemi economici e politici da un punto di vista federativo: vennero avviate privatizzazioni, liberalizzate le importazioni, rafforzata la moneta, accresciuta la concorrenza, ridotto il controllo dello Stato sull'economia e l'autogestione. Ma ormai le frizioni tra le diverse etnie avevano raggiunto un livello troppo elevato mentre l'ideologia comunista, caduto il muro di Berlino, stava velocemente perdendo la sua forza aggregante: il nuovo corso economico che si era intrapreso non era più sufficiente per tenere unita la federazione⁵⁹.

La rinascita del nazionalismo serbo e gli effetti in Kosovo.

Nella seconda metà del decennio il nazionalismo serbo visse un periodo di rinascita. Inizialmente si mobilitarono gli intellettuali dell'Accademia Serba delle Arti e delle Scienze che nel settembre 1986 pubblicarono un Memorandum, dai toni più politici che scientifici, in cui si criticava aspramente la condizione della Repubblica Serba all'interno della federazione, si chiedevano riforme istituzionali per ridurre l'autonomia delle due provincie autonome e si condannava lo stato di pericolo in cui vivevano i serbi nelle altre unità della federazione; ma le parole più dure furono riservate al Kosovo dove da anni era in atto un esodo di serbo-kosovari e si proponeva di difendere l'integrità territoriale e di "riserbizzare" con ogni mezzo l'intera regione. I politici, accusati nel Memorandum di non essere capaci di difendere l'identità serba, furono scavalcati da un abile politico di Belgrado, Slobodan Milošević, che si erse a protettore dei serbi di tutta la federazione: già nel 1986, grazie all'appoggio dell'allora Presidente della Repubblica serba, Ivan Stambolić, divenne presidente del Comitato Centrale della Lega dei Comunisti e l'anno seguente eliminò l'opposizione interna. Il 28 giugno 1989, alla Piana dei merli, in occasione del sesto centenario della battaglia di Kosovo Polje, Milošević pronunciò un violento discorso contro l'etnia albanese alla presenza di un milione di serbi volto anche a celebrare il ritorno del Kosovo sotto la diretta sovranità di Belgrado. Infatti, poche settimane prima, grazie alla popolarità raggiunta all'interno della Repubblica serba, riuscì a far approvare dal parlamento federale delle modifiche che revocarono l'autonomia che le provincie autonome avevano ottenuto con la costituzione del 1974, oltre ad

58 MIHAILO CRNOBRNJA, *op. cit.*, p. 83 s. VIKTOR MEIER, *Wie Jugoslawien verspielt wurde*, Munich, Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1995, trad. ing., *Yugoslavia: a history of its demise*, London, Routledge, 1999, pp. 11 ss.

59 MIHAILO CRNOBRNJA, *ibidem*, pp. 89 ss.

altri provvedimenti legislativi che eliminarono l'albanese come lingua co-ufficiale della regione, reintrodussero l'obbligo di insegnare in serbo-croato mentre numerosi giovani, intellettuali e politici furono perseguitati e imprigionati ed i funzionari pubblici di etnia albanese furono rimpiazzati in massa da serbi⁶⁰.

La risposta albanese alla nuova linea politica di Belgrado fu immediata. Nel 1989 venne fondata da Ibrahim Rugova la Lega Democratica del Kosovo (Lidhja Demokratike e Kosovës – LDK), che sarebbe diventato poi il principale partito politico kosovaro fino al 2007; nel luglio 1990 il parlamento regionale, seppur esautorato da Belgrado, proclamò l'indipendenza della Repubblica del Kosovo (riconosciuta solo da Tirana) e due mesi dopo fu approvata una Costituzione; nel settembre 1991 si tenne una consultazione referendaria sull'indipendenza, non ostacolata dalla Serbia già impegnata in Croazia, alla quale partecipò l'87% degli aventi diritto, ovvero la totalità della popolazione albanese, con un esito più che plebiscitario a favore del Sì (99,87%).

La nuova ondata di nazionalismo serbo ebbe conseguenze anche al di fuori della Repubblica serba, soprattutto in Slovenia e in Croazia. In questi due Stati le forze centrifughe che lentamente emersero dopo la morte di Tito, subirono una accelerazione e si rafforzarono in risposta al nuovo corso politico di centralizzazione che Belgrado stava tentando. Così, mentre la Lega dei Comunisti si stava lentamente dissolvendo, nuovi soggetti politici, democratici e fondati su basi nazionali, nacquero. L'inizio vero e proprio della crisi avvenne quando nel gennaio 1990 Milošević convocò il XIV° congresso (straordinario) della Lega Comunista con l'intento di ricondurre i croati e, in special modo, gli sloveni all'obbedienza verso Belgrado. In questa occasione, i delegati sloveni chiesero l'indipendenza delle diverse organizzazioni nazionali della Lega dei Comunisti di Jugoslavia ma la proposta fu immediatamente respinta e gli sloveni abbandonarono la sessione del congresso, seguiti poco dopo dai delegati croati, mentre macedoni e bosniaci si rifiutarono di proseguire i lavori fino a quando la situazione non fosse stata risolta. In aprile dello stesso anno si celebrarono libere elezioni, per la prima volta dalla fine della seconda guerra mondiale, in Slovenia e Croazia e, tra novembre e dicembre, nel resto della federazione jugoslava. Nel luglio 1990 il parlamento sloveno adottò una dichiarazione sulla sovranità dello Stato e da quel momento la situazione precipitò: a dicembre si celebrò in Slovenia un referendum con esito plebiscitario a favore dell'indipendenza seguito nel maggio 1991 da un analogo referendum in Croazia dove si ebbe

60 MIHAÏLO CRNOBRNJIA, *ivi*, pp. 97 ss.; EDGAR HÖSCH, *op. cit.*, p. 95; LESLIE BENSON, *ivi*, p. 153; MATTEO TACCONI, *Kosovo. La Storia, la Guerra, il Futuro*, Roma, Castelvecchi, 2008, pp. 73 ss.

un risultato simile; i parlamenti di entrambi i Paesi entrambi i casi i rispettivi parlamenti, a seguito dei risultati referendari, proclamarono l'indipendenza dalla federazione jugoslava nel giugno del 1991⁶¹.

La dissoluzione della Jugoslavia.

All'inizio degli anni '90 lo scacchiere jugoslavo può essere così definito: Croazia e Slovenia volevano l'indipendenza, inizialmente all'interno di una confederazione jugoslava e successivamente, vista l'impossibilità di realizzare questo progetto a causa del nuovo corso politico iniziato da Milošević, con sovranità completa; la Serbia, assieme al Montenegro, voleva a tutti i costi mantenere l'unità della federazione e possibilmente ridurre le forme di autonomia delle diverse nazionalità; Macedonia e Bosnia-Erzegovina invece rimasero ai margini del contesto politico aspettando l'evolversi della situazione, in quanto al loro interno erano etnicamente troppo divisi e avrebbero preferito una soluzione confederale piuttosto che la dissoluzione della Jugoslavia; all'interno della stessa Serbia la regione del Kosovo stava procurando grandi problemi a Belgrado in quanto la popolazione di etnia albanese, vessata dai serbi e senza più forme di autonomia, stava iniziando a reagire⁶².

Quando i parlamenti sloveno e croato dichiararono l'indipendenza, Belgrado aveva due possibilità: accettare la perdita di una parte consistente della federazione e tentare di salvare il salvabile o mettere in gioco tutto reagendo militarmente (ormai si era arrivati ad una situazione talmente critica che la secessione per via politico-diplomatica era impraticabile). Fu scelta la seconda opzione⁶³.

La guerra con la Slovenia fu breve e quasi senza spargimento di sangue. Tra tutte le entità della federazione jugoslava la Slovenia era quella che presentava una composizione etnica più compatta, e la presenza di serbi era quasi nulla, inoltre la guardia civile slovena era ben preparata a fronteggiare l'esercito federale. Milošević, consapevole di questo, risparmiò le risorse per impiegarle a partire dall'agosto del 1991 contro la Croazia e successivamente in Bosnia-Erzegovina: a febbraio 1992, quando fu inviata nella regione una forza multinazionale

61 JOSÉ GIRÓN, SLOBODAN PAJOVIC, *op. cit.*, p. 47; ROMULADO BERMEJO GARCÍA, CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA, *La Disolución de Yugoslavia*, Navarra, EUNSA, 2007, p. 15 s.

62 Un censimento generale fu eseguito nel 1991 ma a causa delle tensioni inter-etniche i dati raccolti in quella occasione non possono essere considerati attendibili. Secondo il precedente censimento generale effettuato nel 1981: la composizione etnica della Bosnia-Erzegovina era 18,38% croati, 39,52% mussulmani, 32,02% serbi, 10,08% altri; la composizione etnica della Macedonia era 67,07% macedoni, 19,76% albanesi, 13,07% altri; la composizione etnica del Kosovo era 77,42% albanesi, 13,22% serbi, 9,36% altri. Fonte: Censimento Generale del 1981.

63 JEFFREY S. MORTON, *Reflections on the Balkan wars: ten years after the break-up of Yugoslavia*, New York, Pallgrave MacMillan, 2004, p. 8 s.

ONU (UNPROFOR), si contavano già più di diecimila vittime e circa un terzo della Croazia era sotto il controllo di Belgrado. Nel frattempo la Macedonia tramite referendum plebiscitario, dichiarò nel settembre 1991 la propria indipendenza, senza provocare l'intervento armato di Belgrado, troppo occupata ai confini settentrionali e di fatto disinteressata a questa regione dove la componente serba costituiva una netta minoranza. Nel gennaio 1992 i serbo-bosniaci dichiararono la propria indipendenza dalla Bosnia-Erzegovina, qualche settimana prima del referendum in cui i croati-bosniaci e i mussulmani votarono in maniera plebiscitaria a favore dell'indipendenza. Proprio in Bosnia-Erzegovina la guerra dei Balcani avvenne in modo violento e crudele: nel giro di pochi mesi le tre principali etnie (Serbi, Croati e Mussulmani) si combatterono l'un l'altra con numerose stragi e casi di pulizia etnica (tristemente famosa è la strage di Srebrenica). Alla fine del 1994 si contavano circa duecentomila tra vittime e dispersi ed oltre cinquecentomila sfollati ⁶⁴.

L'intervento della Comunità Internazionale si rivelò fallimentare durante la crisi e durante l'inizio della guerra. Con la caduta del muro di Berlino nel 1989, gli attori internazionali erano occupati a gestire la profonda e travagliata trasformazione dell'Europa centrale e orientale. La Comunità Internazionale, fatta eccezione per gli (improduttivi) aiuti economici concessi a Belgrado durante gli anni '80, non intervenne per condizionare l'andamento della crisi politica poiché sperava in una Jugoslavia ancora unita, magari sotto forma di Stato confederale, senza guerre che avrebbero destabilizzato la regione e aggravato la situazione di profondo cambiamento che l'Europa stava attraversando. Questo significa in altre parole che la crisi fu inizialmente dovuta e voluta solo dalle forze interne alla federazione senza alcun tipo di intromissione da parte delle potenze estere⁶⁵. Già all'inizio dell'estate del 1991, pochi giorni prima che i parlamenti croato e sloveno dichiarassero l'indipendenza (26 giugno), la Comunità Europea decise che non avrebbe riconosciuto l'indipendenza di Croazia e Slovenia se dichiarata unilateralmente e a questa posizione si adeguarono anche gli Stati Uniti. Tuttavia ciò non servì né a ritardare l'indipendenza né a prevenire lo scoppio della guerra. Furono inviati missioni composte da osservatori internazionali di diverse organizzazioni internazionali senza che questo potesse impedire le atrocità commesse. Tra il 1992 e il 1995 ci furono numerosi tentativi, soprattutto dell'Unione Europea, tesi ad ottenere la tregua e risolvere diplomaticamente la questione, senza tuttavia

64 ANDREW HAMMOND, *The Balkans and the West: constructing the European other, 1945-2003*, Hampshire, Ashgate Publishing Company, 2004, pp. 155 ss.; JEFFREY S. MORTON, *ivi*, p. 12.

65 MIHAILO CRNOBRNJA, *op. cit.*, pp. 124 ss

ottenere risultati. Basti pensare che solo alla fine del 1991 la Comunità Europea impose dieci volte il “cessate il fuoco” che puntualmente vennero violati nel giro di pochi giorni⁶⁶.

Solo a partire dal 1992 l'atteggiamento della Comunità internazionale cambiò radicalmente: l'Unione Europea cambiò il proprio orientamento e decise di riconoscere le diverse repubbliche nate dalla dissoluzione della Jugoslavia; in seno alle Nazioni Unite fu deciso l'invio di una forza multinazionale di interposizione prima in Croazia e successivamente in Bosnia-Erzegovina; vennero promossi numerosi incontri multilaterali (soprattutto su iniziativa degli Stati Uniti e dell'Unione Europea); venne disposto un embargo ONU all'importazione di armi; fu imposta una no-fly zone sulla Bosnia-Erzegovina dove nel 1995 la NATO effettuò dei bombardamenti contro le forze serbo-bosniache per costringerle alla resa.

Fino agli Accordi di Dayton del 1995, Milošević, di fatto, non si occupò seriamente della questione kosovara. Nel maggio del 1992 si tennero le elezioni per costituire il nuovo parlamento di Pristina, boicottate dalla popolazione serba, nelle quali risultò primo partito l'LDK (Lidhja Demokratike e Kosovës – Lega Democratica del Kosovo) e il suo leader, Ibrahim Rugova, fu eletto plebiscitariamente Presidente. Quel momento segnò l'avvio della formazione di uno “Stato Fantasma”, parallelo e avverso all'apparato statale ufficiale serbo, nel quale non si pagavano le tasse, si boicottavano le elezioni ufficiali, si disertava la leva militare così come i censimenti. Anche l'attività scolastica fu colpita da questo fenomeno: dal momento che venne imposto l'insegnamento in lingua serbo-croata, la quasi totalità degli insegnanti albanesi decise di abbandonare il sistema scolastico-universitario ufficiale e di insegnare in luoghi informali (case private, rimesse, garage), grazie all'autotassazione della popolazione albanese e alle rimesse degli immigrati kosovari all'estero⁶⁷.

La svolta del 1995 e gli Accordi di Dayton.

Il punto di svolta avvenne tra il 1994 e il 1995 quando l'esercito croato, ricostituito e rafforzato, partì all'offensiva, riconquistò i propri territori ancora in mano ai serbi e andò in aiuto alle forze croato-bosniache e mussulmane, nel frattempo riappacificatesi, per contrastare le truppe serbo-bosniache. Allo stesso tempo la Comunità internazionale intensificò i propri sforzi per portare Milošević al tavolo della pace. La situazione in pochi mesi si capovolsse: mentre prima i serbi controllavano un terzo della Croazia e più dei due terzi della Bosnia-

66 JEFFREY S. MORTON, *ivi*, p. 10 s.; METTA SPENCER, *The lessons of Yugoslavia*, New York, Elsevier Science, 2000, p. 16 s.

67 TIM JUDAH, *Kosovo: war and revenge*, New Haven, Yale University Press, 2002, pp. 67 ss.

Erzegovina, adesso, si ritrovavano estromessi dalla prima e in ritirata nella seconda. Milošević, che da sempre era stato il principale sostenitore dei serbo-bosniaci, sia politicamente che economicamente e militarmente, si convinse che era giunto il momento di sedersi al tavolo delle trattative ed accettare l'indipendenza delle ex-repubbliche jugoslave⁶⁸.

Nel novembre del 1995 iniziarono i colloqui di pace nella base aeronautica di Dayton, nello Stato dell'Ohio, Stati Uniti, a cui parteciparono il capo di Stato croato Franjo Tuđman, quello serbo Slobodan Milošević, quello bosniaco Alija Izetbegović, i rappresentanti delle tre diverse etnie all'interno della Bosnia-Erzegovina, oltre a rappresentanti degli Stati Uniti (tra cui il mediatore Richard Holbrooke che ricoprì un ruolo fondamentale anche durante la soluzione del conflitto kosovaro), della Federazione Russa e dell'Unione Europea; e furono finalizzati a dicembre dello stesso anno a Parigi. L'accordo era costituito da 7 articoli e 11 allegati. Esso prevedeva la creazione della Repubblica di Bosnia ed Erzegovina come Stato confederato composto da due entità, la federazione croato-bosniaca (con il 51% del territorio) e la repubblica serba (con il 49% del territorio). Tra le altre decisioni prese vi fu l'istituzione dell'ufficio dell'Alto Rappresentante col compito di attuare la parte civile dell'accordo; l'istituzione della missione multinazionale IFOR (Implementation Force) sotto la guida della NATO (che venne sostituita l'anno seguente, nel dicembre 1996 da un'altra missione multinazionale a guida NATO, la SFOR – Stabilisation Force); l'OSCE fu incaricata di vigilare sulla corretta esecuzione delle elezioni che si sarebbero tenute l'anno seguente⁶⁹.

Finita la crisi in Bosnia-Erzegovina, fu nuovamente la volta del Kosovo. Qui, la linea politica di Rugova non era tanto moderata negli obiettivi (tutti i partiti, gruppi o movimenti politici albanesi di quel periodo puntavano comunque all'indipendenza) ma lo era negli strumenti da impiegare per raggiungerli. Questo per due fondamentali ordini di ragioni: uno ideologico, perché Rugova (il cosiddetto Gandhi dei Balcani) e il suo partito optarono per la resistenza passiva sperando nell'aiuto della Comunità Internazionale; ed un secondo di carattere tattico, dovuto alla consapevolezza che gli albanesi non erano ancora pronti ad un confronto armato con i serbi, tecnologicamente e militarmente superiori. Fu però proprio con la firma degli Accordi di Dayton che la linea moderata di Rugova e il suo prestigio si incrinarono poiché, nonostante le iniziali rassicurazioni del presidente statunitense Bill Clinton, la questione kosovara non venne discussa al tavolo di pace in quanto ciò avrebbe

68 LESLIE BENSON, *op. cit.*, p. 169; VALÈRE PHILIP GAGNON, *The myth of ethnic war: Serbia and Croatia in the 1990s*, New York, Cornevell University Press, 2004, p. 120 s.

69 CARLOS TAIBO, *op. cit.*, pp. 75 ss.; Accordo di Dayton: *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380.

comportato il fallimento delle trattative e quindi l'ulteriore rinvio della pace in Bosnia-Erzegovina⁷⁰.

Nel frattempo, nella vicina Albania, questo periodo fu vissuto in maniera altrettanto travagliata. Il leader del Partito Comunista che sin dalla fine della seconda guerra mondiale aveva guidato il Paese morì nell'aprile del 1985. Il suo successore, Ramiz Alia, assunse la carica di segretario del partito subito dopo la sua morte e iniziò un timido tentativo di modernizzazione. Tentò di preservare i principi fondamentali che avevano guidato il Paese fino ad allora e allo stesso tempo cercò di aprirsi all'esterno, dopo decenni di isolamento internazionale. A partire dal 1988 nel paese iniziarono ad apparire sulla stampa le prime voci di critica verso il passato ed iniziò una prima forma di opposizione al regime vigente. Il nuovo leader albanese assunse un ruolo simile a quello assunto da Gorbachov durante i primi anni '90 in Russia, mostrando una moderata apertura verso le critiche interne e verso l'esterno; tuttavia le timide aperture si dimostrarono inadeguate rispetto all'evolversi della situazione internazionale che, tra il 1989 e il 1990, vide il crollo di tutti i regimi comunisti dell'Europa centro-orientale e così nel dicembre del 1990 Alia acconsentì alla creazione di Partiti politici indipendenti, eliminando il monopolio politico che il Partito comunista fino ad allora aveva detenuto, e immediatamente fu creato il Partito Democratico che divenne il primo partito di opposizione. Nel 1992 si tennero le prime elezioni democratiche dalla fine della seconda guerra mondiale vinte proprio dal Partito Democratico, guidato da Sali Berisha, e Alia, che al tempo ricopriva la carica di Presidente della Repubblica, rassegnò le proprie dimissioni: l'isolamento internazionale dell'Albania poteva dirsi definitivamente concluso⁷¹.

1.6 KOSOVO, ALBANIA, MACEDONIA: NUOVE CRISI BALCANICHE

La crisi finanziaria albanese del 1997.

Nel periodo immediatamente successivo alla conclusione degli Accordi la Comunità Internazionale, per evitare l'apertura di un altro punto critico nella regione e per cercare di allacciare nuovamente buoni rapporti con la Serbia di Milošević, continuò a fare pressioni per contenere le richieste indipendentistiche del Kosovo. Dall'altro lato la linea gradualistica di Rugova non stava producendo risultati, tant'è che durante i colloqui di pace il problema kosovaro non venne discusso. Abbandonati dalle potenze straniere e senza una solida prospettiva indipendentistica, molti giovani kosovari albanesi optarono per una opposizione

70 MATTEO TACCONI, *op. cit.*, p. 84 s.

71 MIRANDA VICKERS, JAMES PETTIFER, *op. cit.*, pp. 23 ss

diretta contro le forze serbe, linea incarnata dai guerriglieri dell'UÇK (Ushtria Çlirimtare e Kosovës – Esercito di Liberazione del Kosovo). Questi anche se condividevano con Rugova il traguardo dell'indipendenza, ne criticavano la strategia non violenta. Le prime cellule dell'organizzazione si formarono sin dalle contestazioni anti-serbe degli anni '80 ma formalmente nacque solo nel 1993, e, significativamente, iniziò ad entrare in azione solo pochi mesi dopo la conclusione degli Accordi di Dayton. A metà degli anni '90 quindi gli albanesi-kosovari erano in bilico tra la linea pacifica e la linea armata⁷².

Durante il 1997 avvenne una significativa svolta per le sorti della regione. In primavera nella vicina Albania si concretizzò una grave crisi finanziaria causata dalle precedenti riforme economiche e finanziarie. Fu così che scoppiarono rivolte in tutto il Paese nel corso delle quali la popolazione ebbe l'accesso ai depositi di armi: nel giro di poche settimane tutta l'Albania cadde in uno stato di caos e anarchia. Solo con l'intervento dell'ONU la situazione fu ristabilita, a marzo venne approvata l'operazione Alba, una missione multinazionale guidata dall'Italia per ristabilire la pace nel Paese delle Aquile, tuttavia, la maggior parte degli armamenti, in special modo quelli leggeri costituiti in maggioranza da fucili Kalashnikov, non venne restituita ma venduta al mercato nero e soprattutto inviata nel vicino Kosovo⁷³.

L'aumento della tensione in Kosovo nel 1998 e la risposta della Comunità Internazionale.

Qui, per ristabilire la legge e l'ordine, il regime serbo decise di reprimere con la forza la resistenza usando anche metodi terroristici. Tutto ciò galvanizzò i giovani albanesi-kosovari che decisero di rompere completamente con la linea politica non-violenta di Rugova e seguire con risolutezza la via della lotta armata. Nel 1997 quindi la coesistenza pacifica tra serbi e albanesi poteva considerarsi del tutto conclusa. Agli inizi del 1998 le tensioni tra le due fazioni si fecero più intense: tra febbraio e marzo polizia ed esercito serbi entrarono nella regione della Drenica, roccaforte dell'UÇK, distruggendo interi villaggi e mietendo decine di vittime, tra cui anche Adem Jashari, cofondatore dell'esercito di liberazione e stimato leader della comunità albanese. Le voci della brutalità delle forze serbe echeggiarono in breve in tutto il Kosovo e centinaia di giovani decisero di vestire la divisa dell'UÇK la quale, da piccola organizzazione terroristica che operava sporadicamente e con metodi di guerriglia, divenne nel 1998 un fenomeno di massa con tutti i connotati di un vero e proprio esercito

72 WILLIAM G. O'NEILL, *Kosovo: an unfinished peace*, Boulder, Lynne Rienner Publisher, 2002, p. 23.

73 ANTONELLO BIAGINI, *Storia dell'Albania*, Milano, Bompiani, 1998, p. 150 s.

popolare di liberazione. Il 1998 segnò quindi la fine del sostegno popolare alla linea politica non-violenta di Rugova: anche la Comunità Internazionale riconobbe l'UÇK e i suoi comandanti come rappresentanti degli albanesi-kosovari in futuri possibili colloqui di pace⁷⁴.

Rinvigorito dalle nuove leve e galvanizzato dai recenti fatti della Drenica, l'UÇK durante la primavera-estate del 1998 iniziò ad attaccare con più frequenza e intensità le forze serbe che a loro volta risposero con rappresaglie, spesso non proporzionate, nelle quali rimasero uccisi civili inermi e interi villaggi vennero rasi al suolo, rei di collaborare con gli insorti. L'unico risultato certo che i mesi di guerriglia produssero fu una massa di sfollati interni e di profughi che si riversarono negli Stati limitrofi: un esercito di persone stimato tra i 200.000 e i 250.000. Presto le immagini del Kosovo iniziarono a fare il giro del globo e l'opinione pubblica mondiale, così come avvenne per i fatti della Bosnia-Erzegovina, tornò a indignarsi premendo sui propri governi, in special modo su Stati Uniti e sui principali Paesi dell'Europa occidentale, per intervenire direttamente⁷⁵. Così, dopo le ennesime rappresaglie serbe in territorio kosovaro durante il mese di settembre, la Comunità internazionale decise di intervenire. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite il 23 settembre 1998 approvò la Risoluzione 1199⁷⁶ con la quale si chiedeva alla Serbia di porre fine alla repressione nel Kosovo, e alla leadership kosovara di porre fine alle violenze dell'UCK, oltre a chiedere l'intervento di una missione internazionale per monitorare l'evoluzione della situazione. Il giorno seguente i ministri della difesa della NATO, vararono l'ActWarn (Activation Warning), ovvero un primo avvertimento alla Serbia con il quale si dichiararono pronti alla preparazione di piani militari di attacco; a questo fece seguito il 13 ottobre l'ActOrd (Activation Order), con il quale la NATO si dichiarò pronta a mettere in pratica i piani elaborati precedentemente⁷⁷.

L'azione diplomatica tuttavia non si limitò solo a minacce. In ottobre, Richard Holbrooke, segretario di Stato statunitense durante la prima amministrazione Clinton e artefice dell'architettura di Dayton, raggiunse Belgrado come inviato speciale con l'incarico di discutere l'applicazione della risoluzione 1199 e l'invio di una missione internazionale di monitoraggio. Milošević si trovò così di fronte alla scelta tra scendere a patti con la Comunità internazionale o fronteggiare un intervento militare della NATO. Milošević scelse la prima

74 FLORIAN BIEBER, ŽIDAS DASKALOVSKI, *Understanding the war in Kosovo*, London, Frank Cass Publishers, 2003, p. 41 s.

75 ROBERTO MOROZZO DELLA ROCCA, *op. cit.*, p. 62 s.

76 United Nations Security Council, Resolution S/RES/1199 del 23 settembre 1998, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/279/96/PDF/N9827996.pdf?OpenElement>.

77 Activation Warning del 24 settembre 1998, <http://www.nato.int/docu/pr/1998/p980924e.htm>; Activation Order del 13 ottobre 1998, <http://www.nato.int/docu/pr/1998/p981013e.htm>.

opzione, che si concretizzò con l'accordo Holbrooke-Milošević (meglio conosciuto come "Accordo di ottobre") il quale avrebbe comportato la cessazione delle ostilità, il ritorno degli sfollati alle proprie case, il ripristino della presenza militare serba ai livelli precedenti l'estate (ovvero il ritiro di circa 20.000 forze armate serbe). Sulla scia di questo accordo, il 15 ottobre venne firmato il Kosovo Verification Mission Agreement con il quale fu deciso l'avvio della KVM (Kosovo Verification Mission)⁷⁸ composta da circa 2.000 osservatori internazionali OSCE per ridurre il livello della tensione e monitorare l'applicazione dell'accordo, e l'avvio dell'operazione Eagle Eye per il pattugliamento dei cieli da parte di aerei NATO, dietro mandato delle Nazioni Unite⁷⁹. In questo modo l'UCK era riuscito ad ottenere tutto ciò che voleva: la questione kosovara divenne da questione interna alla Serbia a questione internazionale. Da quel momento l'UCK si fece più aggressivo, forte dello spazio ritrovato, dei rifornimenti di armi che poteva adesso ricevere con maggior facilità, dell'incoraggiamento della NATO e dal fatto che i serbi erano vincolati al rispetto dell'accordo di ottobre. Dove le forze serbe si ritiravano, subentrava l'Esercito di Liberazione, che in breve riuscì a recuperare circa il 60% del territorio. Ciononostante gli scontri tra le due fazioni non terminarono e da entrambe le parti e le vittime si moltiplicarono⁸⁰.

Il fallimento di Rambouillet e l'inizio dei bombardamenti della NATO.

Il 15 gennaio 1999 nell'abitato di Račak, a sud di Pristina, vennero rinvenuti 42 corpi senza vita, albanesi. Nonostante i fatti non fossero del tutto chiari (non erano chiare le responsabilità e la dinamica dei fatti e successivamente sarebbero emerse diverse manipolazioni), il generale americano a capo della missione OSCE-KVM, William Walker, il giorno successivo già si pronunciava sull'accaduto puntando il dito contro Belgrado. Le immagini del massacro fecero il giro del mondo favorendo una vasta eco mediatica e le diplomazie occidentali si mossero quasi immediatamente⁸¹. Sulla scia dell'"Effetto Račak", il 6 febbraio il Gruppo di Contatto, composto da Stati Uniti, Federazione Russa, Italia, Germania, Francia e Regno Unito, decise di convocare una conferenza a Rambouillet, nei pressi di Parigi, alla quale furono chiamati perentoriamente a partecipare rappresentanti dei kosovari-albanesi e del governo jugoslavo per giungere ad un compromesso. La delegazione kosovara fu guidata dal comandante e principale leader dell'UCK, Hashim Thaçi, mentre

78 OSCE Permanent Council, Decision PC.DEC/263 del 25 ottobre 1998, <http://www.osce.org/node/44552>.

79 United Nations Security Council, Resolution S/RES/1203 del 24 ottobre 1998, <http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1203.htm>.

80 METTA SPENCER, *op. cit.*, p. 34.

81 JASMINKA UDOVIČKI, JAMES RIDGEWAY, *Burn this house: the making and unmaking of Yugoslavia*, New York, Duke University Press, 2000, p. 332.

Ibrahim Rugova, seppure chiamato a far parte della rappresentanza albanese, rimase in secondo piano a dimostrazione che ormai all'interno della compagine albanese la guerriglia aveva preso il sopravvento sulla parte moderata; la delegazione serba fu invece guidata da Ratko Marković, costituzionalista e professore di diritto all'Università di Belgrado, mentre Milošević decise di non partecipare direttamente ai negoziati. In questa occasione emersero palesemente, ancor più che in precedenza, le preferenze di campo dei diversi Paesi facenti parte del Gruppo di Contatto. Statunitensi e russi si trovavano su due posizioni diametralmente opposte, i primi spiccatamente filoalbanesi e i secondi spiccatamente filoserbi; i quattro paesi europei invece non riuscirono a trovare una linea univoca: gli inglesi si appiattirono sulla linea adottata oltre Atlantico, l'Italia si mostrò più sensibile alla situazione serba, mentre Francia e Germania tennero un atteggiamento intermedio tra i due opposti⁸².

Il Gruppo di contatto elaborò preventivamente un documento che venne poi presentato alle parti presenti alla conferenza di pace, senza possibilità di essere negoziato. Il documento chiedeva una larga autonomia per la provincia del Kosovo e una presenza militare internazionale guidata dalla NATO per garantirne lo status, senza però arrivare all'indipendenza da Belgrado: in pratica ciò significava garantire una indipendenza de facto al Kosovo⁸³. Le prime tre settimane di confronti si conclusero con un nulla di fatto: gli albanesi decisero di non firmare perché erano andati a Rambouillet con l'intento di ottenere l'indipendenza; i serbi rifiutarono invece il protocollo militare ("Annex B") che avrebbe autorizzato una presenza militare NATO nel Kosovo e non solo. Quello che venne richiesto in quell'occasione ai serbi era in effetti un prezzo troppo alto: accettarlo avrebbe significato perdere de facto la regione del Kosovo e acconsentire ad una presenza militare NATO che potenzialmente avrebbe potuto estendersi a tutta la federazione jugoslava. Probabilmente le richieste di Rambouillet furono intenzionalmente molto gravose per i serbi così da renderne impossibile l'accettazione: in questo modo gli Stati Uniti avrebbero ottenuto quello che volevano, ovvero la possibilità di un bombardamento aereo per convincere Milošević ad accettare condizioni di pace non negoziabili e ancora meno favorevoli⁸⁴. A quel punto gli Stati Uniti fecero pressioni sulla delegazione albanese affinché firmasse e Thaçi, conscio che in quel momento non avrebbe potuto ottenere più di quanto gli veniva offerto, acconsentì sottoscrivendo il documento di Rambouillet il 23 febbraio. I serbi invece, replicarono

82 MASSIMO D'ALEMA, *Kosovo, gli italiani e la guerra*, intervista di FEDERICO RAMPINI, Milano, Mondadori, 1999, pp. 14 ss.

83 Accordo di Rambouillet, http://www.state.gov/www/regions/eur/ksvo_ambouillet_text.html.

84 JASMINKA UDOVIČKI, JAMES RIDGEWAY, *ivi*, p. 332.

abbandonando Parigi e iniziando una nuova offensiva nella regione⁸⁵.

La sera del 22 marzo 1999, Javier Solana, allora segretario generale della NATO, diede la notizia di aver dato il via libera al generale Wesley Clark per i bombardamenti (operazione Allied Force), che iniziarono la sera del 24 marzo. Si susseguirono 78 giorni di bombardamenti ininterrotti durante i quali furono colpiti circa 900 obiettivi in Kosovo, Serbia e Montenegro. Milošević rispose dando inizio all'operazione Horseshoe, ovvero un'opera di pulizia etnica che costrinse, secondo le stime dell'UNHCR, oltre 800.000 albanesi-kosovari, a fuggire dalle proprie abitazioni e a riversarsi oltre le frontiere albanese e macedone. L'obiettivo di Milošević era duplice: memore della guerra civile in Bosnia-Erzegovina, dove il tasso di ritorno dei profughi era stato bassissimo, puntava a spopolare la regione nella speranza che gli albanesi non facessero poi ritorno nella terra natale; allo stesso tempo riteneva che l'arrivo di decine di migliaia di profughi in Macedonia ne avrebbe destabilizzato la fragile coesistenza tra maggioranza slava e minoranza albanese e pensava che anche i serbi di Bosnia avrebbero potuto insorgere, destabilizzando l'intera regione ed estendendo il conflitto al resto dei Balcani occidentali. Niente di tutto ciò tuttavia avvenne⁸⁶.

Il 9 giugno 1999 lo Stato maggiore della Repubblica Federale Jugoslava e la NATO firmarono gli accordi di pace tecnico-militari di Kumanova, in Macedonia, con i quali le truppe serbe si sarebbero ritirate dalla regione lasciando spazio all'occupazione internazionale del territorio⁸⁷ e il giorno seguente, il 10 giugno, le incursioni aeree vennero sospese. Lo stesso giorno, il Consiglio di Sicurezza ONU riuscì ad approvare la risoluzione 1244 con la quale si poneva la regione sotto amministrazione provvisoria internazionale ONU (UNMIK – United Nation Interim Administration Mission in Kosovo), autorizzava la presenza militare della NATO (KFOR – Kosovo Force), scioglieva l'UÇK e gli altri gruppi armati presenti, riaffermava che il Kosovo era parte integrante del territorio della Repubblica federale jugoslava, garantiva il ritorno dei profughi ai propri luoghi d'origine⁸⁸.

Le tensioni nei Balcani Occidentali dopo il 1999 in Macedonia e in Kosovo.

La risoluzione 1244, al comma 5, autorizzava, con il consenso della Repubblica federale jugoslava, l'invio di una missione civile (UNMIK) e di una militare (KFOR) che avrebbero dovuto operare in stretta collaborazione tra loro e per facilitare questo compito

85 PIER PAOLO POGGIO, *op. cit.*, p. 77 s.

86 LESLIE BENSON, *op. cit.*, pp. 176 ss.

87 Accordo Tecnico-militare di Kumanovo, <http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm>.

88 United Nations Security Council, Resolution S/RES/1244 del 10 giugno 1999, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>.

venne prevista, al comma 6, la figura del Rappresentante Speciale del Segretario Generale in Kosovo⁸⁹.

Nel giro di poche settimane le forze armate, di polizia e paramilitari serbe si ritirarono dal Kosovo, i guerriglieri dell'UÇK furono disarmati e successivamente inquadrati in un nuovo corpo di polizia, la Kosovo Protection Corps, mentre a Pristina si insediò il quartier generale della KFOR e dell'UNMIK. La situazione della regione all'inizio dell'estate 1999 era tragica: l'economia era al collasso, con infrastrutture, amministrazioni e servizi colpiti dai bombardamenti e assenza di personale; dal punto di vista umanitario la situazione non era migliore dato che si contava circa mezzo milione di sfollati interni e almeno 800.000 rifugiati; politicamente non vi era una reale forza che potesse dirsi in grado di governare la situazione⁹⁰.

Nel periodo immediatamente successivo alla fine della guerra, le tensioni tra albanesi e serbi divenne critica e solo con il completo dispiegamento della KFOR venne ristabilita la normalità; le tensioni tra le due etnie andarono così diminuendo e nella regione non ci furono grandi problemi inter-etnici sino al marzo del 2004⁹¹.

Nel frattempo, un altro punto critico si aprì in Macedonia. Nella più meridionale delle ex-repubbliche socialiste jugoslave, il principale problema interno che i governanti furono chiamati ad affrontare era la questione etnica, in particolare le relazioni tra la maggioranza slava-macedone e la minoranza albanese. Nel Paese erano presenti numerose minoranze e ad ognuna di esse venne riconosciuto fin dall'inizio (ai serbi, successivamente agli Accordi di Dayton) eguaglianza a livello costituzionale. Tuttavia, nel 1999, la guerra in Kosovo causò l'arrivo di decine di migliaia di rifugiati albanesi-kosovari all'interno dei confini macedoni, andando così ad incrinare il già precario equilibrio preesistente e, anche se a guerra finita la quasi totalità di essi fece ritorno in Kosovo, non fu più possibile ristabilire la pace inter-etnica. Un anno e mezzo dopo, nel gennaio del 2001, si attivò un gruppo di guerriglieri albanesi-macedoni, l'UÇK (Ushtria Çlirimtare Kombëtare – Esercito di Liberazione Nazionale) che tentò di destabilizzare il regime al fine di acquisire più autonomia e diritti, anche se il conflitto rimase limitato ad alcune zone di confine tra la Macedonia e il Kosovo, cioè nelle zone dove si registrava una schiacciante maggioranza albanese. Il 13 agosto dello stesso anno, grazie alla mediazione dell'Unione Europea e degli Stati Uniti, venne siglato l'accordo quadro di Ohrid

89 Vedere paragrafo 5.1.

90 United Nations Security Council, Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 10 of the Security Council Resolution 1244 (1999), S/1999/672 del 12 giugno 1999, paragrafo 5, 8-14, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/672; WILLIAM G. O'NEILL, *op. cit.*, pp. 37 ss.

91 MATTEO TACCONI, *op. cit.*, pp. 238 ss.

tra i leader dei partiti albanesi e i rappresentanti del governo macedone in cui si garantivano maggiori diritti per la minoranza albanese in cambio della fine delle belligeranze⁹². Il disarmo dell'UÇK macedone venne portato a termine grazie all'intervento militare della NATO che intervenne, su richiesta del Presidente della Repubblica Boris Trajkovski, il 22 agosto con la missione Essential Harvest, sostituita a settembre dalla missione NATO, Amber Fox, col compito di proteggere gli osservatori internazionali UE e OSCE che avrebbero dovuto supervisionare l'attuazione dei piani di pace; questa missione terminata nel dicembre 2002 lasciò posto ad una nuova missione NATO di peacekeeping, Allied Harmony, che terminò il 31 marzo 2003⁹³.

Successivamente altri punti di tensioni sorsero nella regione. In Serbia e Montenegro per la questione della volontà di Pogdorica di rendersi completamente indipendente da Belgrado, obiettivo che riuscì a portare a termine nel 2006, anche grazie al ruolo svolto dall'Unione Europea⁹⁴. Ma il principale punto di crisi sorse in Kosovo, dove nel marzo del 2004 scoppiarono nuovamente le tensioni inter-etniche che ebbero l'effetto di dare l'impulso per iniziare i colloqui sullo status, i quali però, dopo circa un anno e mezzo non portarono a nessuna soluzione condivisa e Pristina si risolse per dichiarare la propria indipendenza nel febbraio del 2008⁹⁵.

92 ANDREW ROSSOS, *Macedonia and the Macedonians: a history*, Stanford, Hoover Institution Press, 2008, pp. 278 ss.

93 Per una sintesi sulla presenza NATO in Macedonia nel periodo 2001-2003 vedere: "NATO's Role in the former Yugoslav Republic of Macedonia" <http://www.nato.int/fyrom>.

94 Vedere paragrafo 2.6.

95 Vedere il capitolo 5.

CAPITOLO II

*La costruzione della prospettiva europea per i Balcani
Occidentali*

2.1 L'EUROPA SENZA UNA STRATEGIA PER I BALCANI

Le relazioni tra la Jugoslavia di Tito e la CEE.

A differenza degli altri Paesi del blocco sovietico, la Jugoslavia, dal momento in cui venne espulsa dal Cominform, iniziò a discostarsi dalla politica estera dell'Unione Sovietica e a giocare un proprio ruolo autonomo sullo scacchiere internazionale; questa libertà di movimento, unita alla decisione di riformare il proprio sistema economico, gli consentì di poter intrecciare relazioni con i Paesi dell'Europa occidentale e, dal momento in cui nacque, anche con la CECA⁹⁶, tant'è che il primo accordo tra i due risale al 1955. Negli anni successivi seguirono altri accordi di natura commerciale e nel 1968 vennero stabilite relazioni ufficiali tra Belgrado e la CEE, a cui fece seguito un nuovo accordo che stabiliva basi e precondizioni per aumentare il livello di cooperazione tra le parti. Durante gli anni '70, tuttavia, la crisi petrolifera portò la Comunità Europea a ripiegarsi sempre di più su sé stessa e ad imporre barriere agli scambi con la Jugoslavia. Ciò nondimeno, le relazioni economiche tra i due soggetti non ne risentirono eccessivamente, e i rapporti bilaterali si intensificarono con nuovi accordi commerciali oltre a investimenti diretti nella regione balcanica⁹⁷. È evidente che la natura dei rapporti che si instaurarono tra Comunità Europea e Jugoslavia fu sostanzialmente di tipo economico anche se non mancavano di motivazioni politiche, se si considera che la Jugoslavia giocava un ruolo essenziale nei rapporti est-ovest in virtù della posizione geografica in Europa e della sua posizione politica di Paese leader dei Non-Allineati. Nel 1980 si giunse alla firma di un nuovo accordo (Trade and Cooperation Agreement), che rappresentò un salto di qualità rispetto ai precedenti creando i presupposti per una maggiore cooperazione ed una politica di aiuti economici⁹⁸.

L'azione diplomatica di Bruxelles durante la dissoluzione della Jugoslavia.

Nel giugno 1991, all'indomani della fine dei brevi combattimenti tra le forze di polizia slovene e l'esercito jugoslavo, l'allora Ministro degli Esteri del Lussemburgo, Jacques Poos, che in qualità di Presidente di turno del Consiglio della Comunità Europea aveva condotto i negoziati di pace tra Lubiana e Belgrado, dichiarò soddisfatto: "The hour of Europe has

96 Per un approfondimento sulle relazioni tra la Comunità Europea e la Jugoslavia vedere: BUDIMIR LONCAR, *La Yougoslavie et le processus d'intégration en Europe*, in "Politique étrangère", n. 55/1990, pp. 83-91; ŽARKO TOMAŠEVIĆ, *Yugoslavia and processes of integration in Europe*, Belgrado, Međunarodna politika, 1988.

97 PATRICK F. R. ARTISIEN, STEPHEN HOLT, *Yugoslavia and the E.E.C. in the 1970s*, in "Journal of Common Market Studies", Vol. XVIII n. 4, giugno 1981, pp. 335 ss.

98 KARIN WARINGO, *Quelles (nouvelles) perspectives pour les Balkans?*, in "Actes du Colloque - Etudes balkaniques: état des savoirs et pistes de recherche", Parigi 19-20 dicembre 2002, pubblicato sul sito della "Association française d'étude sur les Balkans", all'indirizzo <http://www.afebalk.org/rencontres2002/textes/K.Waringo.pdf>.

dawned". Tuttavia quello sarebbe stato l'inizio del tempo della passività e del non-intervento per l'Europa. L'evoluzione della crisi nell'ex-Jugoslavia fu troppo rapida perché le cancellerie europee potessero organizzarsi e accordarsi sull'atteggiamento da tenere; inoltre l'Europa era occupata da altre questioni, come la riunificazione della Germania, i rischi legati al dissolvimento dell'Unione Sovietica, la transizione nei Paesi dell'Europa orientale e soprattutto la guerra del Golfo, e non si era ancora dotata di strumenti operativi adeguati⁹⁹.

Forse a causa dei ricordi legati alle due guerre mondiali, i politici europei temevano che il conflitto si potesse estendere al resto del continente, cioè si temeva un effetto-domino causato dallo scontro tra le diverse potenze europee per l'influenza nella regione, e per questo inizialmente difesero l'integrità territoriale della Jugoslavia. Da una parte l'UE pensava imprudentemente che la Jugoslavia, per i vincoli economici che legavano le diverse Repubbliche federate, sarebbe comunque rimasta unita, magari sotto forma di confederazione; dall'altra il peso dei movimenti nazionalisti e la loro influenza fu notevolmente sottostimata¹⁰⁰. Soprattutto questa fase fu caratterizzata da una notevole divergenza nelle posizioni assunte dai diversi Paesi europei sul futuro della Jugoslavia: Italia, Germania, Austria e Ungheria difesero l'indipendenza di Slovenia e Croazia, mentre Francia, Regno Unito, Spagna e Grecia, erano restii a concedere un rapido riconoscimento; altri Stati, come Belgio, Danimarca, Bulgaria e Albania, simpatizzavano per la tesi independentista senza però concordare sui metodi utilizzati¹⁰¹.

Dall'inizio della crisi, la prima decisione di rilievo fu presa dalla Comunità Europea il 28 giugno 1991: in quella occasione, i capi di Stato e di governo dei dodici, riuniti al Consiglio Europeo di Lussemburgo, decisero di inviare, tre giorni dopo che Slovenia e Croazia dichiararono unilateralmente l'indipendenza, una "troika"¹⁰² allo scopo di mediare tra le parti. In quella prima occasione gli sforzi compiuti dall'Europa come soggetto internazionale ebbero successo e il 7 luglio venne siglata la Pace di Brioni. Tutti i successivi

⁹⁹ Il Trattato di Maastricht venne firmato il 7 febbraio 1992 ed entrò in vigore solo il 1° novembre 1993. Questo Trattato divise le politiche dell'Unione Europea in tre pilastri, tra i quali vi era, oltre alle Comunità Europee (I) e alla Cooperazione in ambito Giustizia e Affari Interni (III), il pilastro della Politica Estera e di Sicurezza Comune (II), relativo all'azione esterna dell'Unione Europea. Trattato sull'Unione Europea, in GUCE C191 del 29 luglio 1992, <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.

¹⁰⁰ BRUNO BOTTAL, *Vivere senza Jugoslavia*, in "Limes", *La guerra in Europa*, n. 1\2 1993, pp. 143 ss.

¹⁰¹ ERIC REMACLE, *La CSCE et la Communauté européenne face au conflit yougoslave*, in "Trimestre du Monde", n. 17/1992, pp. 221 ss.

¹⁰² La troika era composta dal Ministro degli Esteri italiano, lussemburghese e olandese, ovvero dal Presidente di turno in uscente, in funzione e successore. Il 30 giugno, per effetto della rotazione semestrale della presidenza, al Ministro degli Esteri Italiano subentrò il Ministro degli Esteri Portoghese. Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Lussemburgo del 28 e 29 giugno 1991, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=DOC/91/2&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

tentativi intrapresi da Bruxelles si rivelarono vani: tra il giugno e il novembre del 1991 vennero concordati dodici cessate il fuoco, tutti violati, e discussi quattro piani di pace, tutti falliti. Gli strumenti usati fino ad allora, vale a dire pressione economica e “condizionalità” per riconoscere le indipendenze, risultarono insufficienti e la gestione della questione jugoslava venne assunta dalla NATO, dalle Nazioni Unite, dal Gruppo di Contatto¹⁰³ e soprattutto dagli Stati Uniti¹⁰⁴.

Con la Risoluzione del Consiglio delle Nazioni Unite n. 721 del 27 novembre 1991 fu dato l'incarico all'americano Cyrus Vance di preparare l'invio di truppe di peace-keeping ONU. Questa scelta, oltre ad avere un significato militare, aveva soprattutto un notevole peso politico in quanto sanciva che la Comunità Europea non aveva il prestigio e l'autorevolezza necessari per esercitare un'influenza tale da portare la pace nella regione; in altre parole Bruxelles aveva fallito come mediatrice e lasciava il posto alle Nazioni Unite e alla Comunità internazionale¹⁰⁵.

Dal novembre 1991 fino alla firma degli Accordi di Dayton l'azione dell'UE fu del tutto trascurabile, fatti salvi gli aspetti relativi agli aiuti umanitari, nei confronti dei quali riuscì a ricavarci un ruolo autonomo. Dal punto di vista politico e militare l'UE assunse un profilo marginale, limitandosi ad assecondare le decisioni già prese dalla Comunità Internazionale tramite gli strumenti delle Conclusioni e delle Dichiarazioni del Consiglio. Anche sulla questione del riconoscimento internazionale dei nuovi Stati nati dalla dissoluzione della Jugoslavia i dodici assunsero posizioni differenti, in particolare Francia e Germania che presero posizioni diametralmente opposte: la prima temeva che un riconoscimento prematuro avrebbe portato Belgrado a scartare qualsiasi soluzione pacifica della crisi; la seconda, invece, premeva per un veloce riconoscimento di Croazia e Slovenia, in quanto riteneva che ciò sarebbe servito da monito alla Serbia affinché non tentasse di mantenere con la forza una federazione che Berlino considerava già come una entità del passato e non più esistente¹⁰⁶.

103 Il gruppo di contatto si formò su iniziativa Russa nel febbraio 1994 e ne facevano parte Stati Uniti, Russia, Germania, Francia, Gran Bretagna e successivamente anche Italia. Il suo obiettivo principale fu quello di rafforzare il processo negoziale sulla Bosnia-Erzegovina e poi gestire la questione kosovara. Fonte: HELEN LEIGH-PHIPPARD, *The Contact Group on (And in) Bosnia: An Exercise in Conflict Mediation?*, in “International Journal”, Vol. 53 n. 2 primavera 1998, pp. 306-324.

104 LUCA GORI, *L'Unione Europea e i Balcani Occidentali*, Catanzaro, Rubettino Editore, 2007, pp. 21 ss.

105 United Nations Security Council, Resolution S/RES/721 del 27 novembre 1991, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/57/IMG/NR059657.pdf?OpenElement>.

106 JEAN CHARPENTIER, *Les déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux États*, in “Revue Générale de Droit Internationale Public”, 96/1992 n 2, pp. 342 ss.

Alla fine prevalse la volontà di manifestare una volontà condivisa tra i Dodici e il 16 dicembre del 1991 i vari Ministri degli Esteri della Comunità Europea adottarono una “Dichiarazione sulle linee direttrici sul riconoscimento di nuovi Stati nell'Europa dell'est e nell'Unione Sovietica” e una “Dichiarazione sulla Jugoslavia”¹⁰⁷, che, seppur non vincolanti, costituivano una manifesta volontà di proseguire uniti nella soluzione della crisi jugoslava: dopo un dibattito di circa 10 ore venne trovato un accordo tra gli Stati membri e deciso il riconoscimento di tutti gli Stati sorti dalle ceneri dell'ex-Jugoslavia, a partire dal 15 gennaio seguente a patto che venissero rispettate certe condizioni, formulate sostanzialmente dalla Francia che fra tutti era il Paese più ostile al riconoscimento, quali il rispetto della Carta delle Nazioni Unite, gli Accordi di Helsinki e della Carta di Parigi¹⁰⁸. Così la Slovenia e la Croazia vennero riconosciute lo stesso 15 gennaio 1992, la Bosnia-Erzegovina poche settimane dopo, il 6 aprile, mentre il riconoscimento della Macedonia, a causa del contenzioso internazionale ancora pendente tra Skopje e Atene, suscitò molti più problemi¹⁰⁹. L'accordo rappresentò un obiettivo importante, non solo per la soluzione della crisi jugoslava, ma soprattutto perché manifestava una forte coesione dei Paesi dell'UE in un momento in cui era in fase conclusiva il Trattato di Maastricht (firmato nel febbraio del 1992) che rafforzava la Politica Estera e di Sicurezza Comune dell'Unione e accennava alla costruzione di una possibile, futura, difesa comune e pertanto rappresentava un passaggio fondamentale per il futuro dell'Europa¹¹⁰.

In sostanza, la Comunità Europea mancò di una politica che tenesse conto delle specificità dell'Europa Sud-Orientale, alla quale invece applicò gli strumenti originariamente concepiti per i Paesi dell'Europa Centrale e Orientale (PECO) che stavano affrontando una crisi di diversa natura, solo in parte riconducibile al caso jugoslavo, ovvero una transizione pacifica verso la democrazia e l'economia di mercato¹¹¹.

Era in gioco la credibilità internazionale dell'UE e l'inizio delle ostilità nei Balcani fu un'occasione (perduta) di emergere come influente soggetto internazionale ed uscire

107 Guidelines on the Recognition of New States in the Eastern Europe and in the Soviet Union, EPC Press Release P.128/91; Declaration on Yugoslavia, EPC Press Release P.129/91

108 ROMUALDO BERMEJO GARCÍA, CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA, *op. cit.*, pp. 40 ss.

109 Per un approfondimento sul processo di riconoscimento da parte dell'Unione Europea dei Paesi dell'ex-Jugoslavia vedere: RICHARD D. CAPLAN, *Europe and the Recognition of new States In Yugoslavia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

110 A questo proposito vedere nell'ambito del II pilastro l'art. J4 del Trattato di Maastricht: “La politica Estera e di Sicurezza Comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione Europea, ivi compresa la definizione a termine ad una politica di difesa comune che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune”, <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.

111 PREDRAG SIMIC, *Do the Balkans exist?*, in “The Western Balkans: perspectives from the region”, Institute for Security Studies, Chailiot Papers, aprile 2001 n. 46, p. 29.

dall'ombra di Washington: il risultato fu la dimostrazione della propria incapacità decisionale, della mancanza di coesione interna e della scarsa abilità nella gestione delle crisi regionali “alla porta di casa”. Questo fallimento servì a rendere prioritaria la necessità di dotarsi di strumenti operativi più efficienti in politica estera e di adottare delle posizioni comuni tra i Paesi membri per accrescere l'autorità e il peso dell'UE; allo stesso tempo il fallimento e la conclusione degli Accordi di Dayton avevano mostrato che l'Europa era stata scalzata dagli USA nella gestione di una crisi che era tutta europea e quindi evidenziato la necessità da parte di Bruxelles di adottare una politica coerente e incisiva nei Balcani Occidentali.

2.2 LE PRIME INIZIATIVE EUROPEE

Il 21 novembre 1995 vennero firmati gli Accordi di Dayton che posero fine ai conflitti nella ex-Jugoslavia. Si apriva una nuova fase legata alla ricostruzione tanto materiale quanto politica dei Balcani Occidentali e l'Unione Europea avrebbe potuto diventare l'attore principale; anche questa volta però, non si riuscì a cogliere appieno l'occasione. Washington, dopo gli sforzi e le risorse impiegati, non si sentiva ancora pronta a lasciare la regione e l'Europa non sarebbe stata comunque in grado di sostituire efficientemente gli Stati Uniti. È vero comunque che tra le varie cancellerie europee vi era la volontà condivisa di avviare una nuova politica più incisiva nei Balcani per essere non più spettatori passivi dell'azione americana, ma protagonisti e spostare l'equilibrio tra le due sponde dell'atlantico a proprio favore¹¹².

Il Processo di Royaumont.

Per creare un clima di prosperità e stabilità nella regione era necessario un maggior coinvolgimento dei Paesi dell'area. Sulla scia di questa consapevolezza nacque il primo¹¹³ tentativo europeo di stabilizzare i Balcani: durante la presidenza semestrale francese venne lanciato il cosiddetto “Processo di Royaumont”, il cui principale obiettivo, oltre a impegnare a lungo termine Bruxelles nella regione, era soprattutto quello di sostenere e vigilare sull'applicazione degli Accordi di Dayton. Le sue origini risalgono all'inizio del 1993 quando,

112 CATHERINE SAMARY, *De la Fédération yougoslave aux protectorats européens*, in “Le Monde Diplomatique”, gennaio 2006, p. 4 s.

113 Prima del Patto di Stabilità in Europa e della Royaumont Initiative, ci furono altre iniziative regionali tra cui bisogna segnalare la CEI – Central Europe Initiative, a cui partecipavano nell'anno del suo lancio nel 1989, Italia, Austria, Ungheria e Jugoslavia, fino ad arrivare a contare oggi 18 membri. Un'altra iniziativa rilevante fu la BSEC - Black Sea Economic Cooperation, lanciata nel giugno 1992 e raggruppò gli Stati che si affacciano sul Mar Nero e i loro vicini. Fonte: LEVENT BILMAN. *The Regional Cooperation Initiatives in Southeast Europe and the Turkish Foreign Policy*, in “Perceptions: Journal of International Affairs”, settembre – novembre 1998, Vol. III n. 3, p. 50.

sempre su iniziativa francese, questa volta del Primo Ministro Eduard Balladur, venne lanciato il Patto di Stabilità per l'Europa rivolto principalmente ai Paesi dell'Europa centrale e orientale¹¹⁴; nel giugno 1994, il Consiglio Europeo di Copenaghen adottò l'iniziativa francese, definita come la prima “Azione Comune adottata sotto l'egida della Politica Estera e di Sicurezza Comune”¹¹⁵, e nel marzo del 1995 venne siglato dalla conferenza di Parigi il Patto di Stabilità, anche se contemplava una struttura politica differente dall'idea originaria del Primo Ministro francese¹¹⁶.

Forti del successo ottenuto in Europa centro-orientale con il Patto di Stabilità¹¹⁷, in varie occasioni le istituzioni dell'Unione si pronunciarono in favore dell'elaborazione di un piano regionale a lungo termine per i Balcani al fine di portare stabilità nelle terre martoriate da anni di guerra e prevenire l'insorgere di nuovi conflitti nelle altre aree circostanti. Il 13 dicembre del 1995, poche ore prima della firma formale degli Accordi Dayton, l'Unione Europea convocò proprio a Royaumont un vertice al quale parteciparono i quindici Ministri degli Esteri dei Paesi membri, i rappresentanti dei cinque stati successori dell'ex-Jugoslavia (Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, Repubblica Federale di Jugoslavia, Macedonia¹¹⁸), così come i rappresentanti dei quattro Stati confinanti non-UE (Austria, Ungheria, Romania, Bulgaria), degli Stati Uniti e della Russia, oltre ai rappresentanti di due organizzazioni internazionali (Consiglio d'Europa e OSCE). In quell'occasione venne adottata la “Dichiarazione sul Processo di Stabilità e Buon Vicinato”¹¹⁹ che diede inizio al cosiddetto Processo di Royaumont.

Fu un esempio di “Diplomazia Preventiva” allo scopo di stabilizzare la regione tramite la promozione di progetti regionali per stabilire relazioni di buon vicinato¹²⁰. Era la

114 Il Patto di Stabilità in Europa fu un contributo preventivo di stabilizzazione in Europa per rafforzare il processo democratico, allargare la cooperazione regionale, garantire le minoranze e garantire l'inviolabilità delle frontiere. Ne facevano parte: Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Romania, Slovacchia, Estonia, Lettonia, Lituania e successivamente anche Slovenia. Fonte: FLORENCE BENOÎT-ROHMER, HILDE HARDEMAN, *The Pact on Stability in Europe - A Joint Action of the Twelve in the Framework of Their Common Foreign and Security Policy*, in “Helsinki Monitor”, n. 4/1994, pp. 38-51.

115 PÁL DUNAY, WOLFGANG ZELLNER, *The Pact on Stability in Europe - A Diplomatic Episode or a Lasting Success?*, in “OSCE Yearbook 1995\1996”, IFSH Ed. n 1\2, p. 299 s.

116 *Ibidem*.

117 HANS-GEORG EHRHART, *Prevention and Regional Security: The Royaumont Process and the Stabilization of South-Eastern Europe*, in “OSCE Yearbook 1998”, IFSH Ed., n 4, p. 328 s.

118 Slovenia e Croazia decisero di partecipare in qualità di Osservatori invece di partecipanti a pieno titolo in quanto si consideravano parte dell'Europa Centrale. Fonte: *ibidem*.

119 Declaration on the Process of Stability and Good Neighbourliness, Royaumont, 13 December 1995; Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Madrid del 15 e 16 dicembre 1995, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/032k0003.htm.

120 MUSTAFA TÜRKES, GÖKSU GÖKGÖZ, *The European Union's Strategy towards the Western Balkans: Exclusion or*

manifestazione della volontà europea di cambiare e adottare un nuovo atteggiamento, che gestisse l'evolversi degli eventi, contrapposto a quello tenuto durante la prima metà degli anni '90¹²¹. Obiettivo di questa nuova iniziativa era integrare gli Accordi di Dayton tramite il potenziamento di progetti cooperativi in ambito culturale, sociale ed umanitario “for strengthening stability, good neighbourliness and cooperation in south-east Europe”¹²² allo scopo di avviare la costruzione di una nuova regione balcanica fondata sulla democrazia, sulla pace e sulla stabilità. Tuttavia, se l'attuazione della componente civile degli Accordi di Dayton procedeva a rilento, anche il Processo di Royaumont, a cui era strettamente legata, non stava decollando. Royaumont non divenne un mezzo credibile per portare la stabilità nella regione in quanto si guardava ancora a Washington come principale referente internazionale e all'iniziativa europea non venne riconosciuta una concreta rilevanza; inoltre le leaderships degli Stati coinvolti vedevano questo strumento più come un primo passo verso una futura adesione all'Unione Europea che come uno schema di cooperazione regionale, ed i segni della guerra erano ancora troppo evidenti perché le capitali balcaniche potessero avviare una maggiore collaborazione transfrontaliera. Dunque, il problema di fondo fu che i Balcani accolsero in modo scettico l'iniziativa europea; tuttavia è necessario sottolineare che anche da parte di Bruxelles si riscontrò un atteggiamento non del tutto chiaro, esemplificato dal fatto che non fu previsto nessun tipo di sostegno finanziario articolato ma semplicemente la possibilità di intervenire con contributi su base volontaria da parte degli Stati membri o dell'Unione stessa¹²³. In definitiva il Processo di Royaumont costituì solo un quadro politico che favorì la normalizzazione delle relazioni tra i Paesi nati dalla dissoluzione dell'ex-Jugoslavia e funzionò come momento di incontro e interscambio di informazioni tra le diverse iniziative regionali¹²⁴.

Mentre il Processo di Royaumont decollava a stento ancora una volta furono gli Stati Uniti che presero l'iniziativa. Dopo tutte le risorse impiegate nei Balcani e dopo aver

Integration?, in “East European Politics and Societies”, novembre 2006, vol. 20 n. 4, p. 674 s.

121 IRINA BOKOVA, *Integrating Southeastern Europe into the European mainstream*, in DIMITRI A. SOTIROPOULOS, THANOS VEREMIS (a cura di), “Is Southeastern Europe Doomed to Instability?”, London, Frank Cass Publisher, 2002, pp. 24 ss.

122 Declaration on the Process of Stability and Good Neighbourliness, Royaumont, 13 December 1995; Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Madrid del 15 e 16 dicembre 1995, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/032k0003.htm.

123 Solo Lussemburgo, Olanda e Grecia impegnarono risorse finanziarie mentre l'Unione Europea lo fece tramite il programma di assistenza comunitaria PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies) ma il complicato sistema di allocazione delle risorse rese difficile il suo utilizzo. Fonte: HANS-GEORG EHRHART, *op. cit.*, p. 329.

124 HANS-GEORG EHRHART, *op. cit.*, pp. 354 ss.

sostanzialmente condotto il processo di pace, Washington ancora non si sentiva pronta a lasciare il posto a Bruxelles, così, dopo aver visto le difficoltà legate all'attuazione di Dayton e all'inefficacia di Royoumont, decise di creare un altro programma, il SECI (Southeast European Cooperative Initiative), che nacque formalmente con la firma nel dicembre del 1996 a Ginevra dello Statement of Purpose¹²⁵, diretto verso undici Stati della regione: i cinque successori dell'ex-Jugoslavia, gli stati confinanti non membri dell'Unione, la Turchia, la Moldavia e, come unico membro dell'UE, la Grecia¹²⁶. A differenza di Royoumont, la SECI nacque già con una struttura interna chiara, rivolse la sua attenzione principalmente verso le relazioni di tipo economico e cooperò con altre organizzazioni internazionali, quali Unione Europea, NATO, CEFTA, Banca Mondiale, Banca Europea per gli Investimenti¹²⁷: in questo caso, l'obiettivo di stabilizzazione della regione e di prevenzione di nuovi conflitti veniva perseguito istituendo legami tra i diversi Paesi dell'area tramite concreti progetti economici ed ambientali e portando la regione dell'Europa sud-orientale più vicina alle relazioni euro-atlantiche¹²⁸.

L'Approccio Regionale e le condizionalità.

Nel 1996 anche Bruxelles si era accorta che era necessario avviare una politica più incisiva e autonoma, non legata all'attuazione degli Accordi di Pace. La tappa iniziale di questa nuova fase si può riscontrare nelle conclusioni delle varie riunioni dei Ministri degli Esteri dell'Unione nell'ottobre e novembre 1995: già durante il CAG¹²⁹ del 2 ottobre 1995, un mese dopo la firma degli Accordi di Ginevra avvenuta l'8 settembre, e in vista della firma degli Accordi di Pace di Dayton, Bruxelles si pronunciò favorevolmente affinché le istituzioni europee avessero un ruolo di primo piano nella fase di ricostruzione della Bosnia-Erzegovina

125 SECI, Statement of Purpose, http://www.secinet.info/images/stories/files/statement_of_purpose.pdf.

126 La Croazia e la Slovenia inizialmente non vollero partecipare in quanto non si ritenevano parte dell'Europa sud-orientale ma dell'Europa centrale o occidentale. L'invito alla Repubblica Federale Jugoslava fu momentaneamente sospeso a causa delle circostanze politiche, fino al 1998, quando, a causa del deteriorarsi della situazione in Kosovo, gli Stati Uniti annunciarono la revoca della sospensione. La SECI non lavora con le entità federate della Bosnia-Erzegovina – Federazione di Bosnia ed Erzegovina e Republika Srpska – ma esclusivamente con la Bosnia-Erzegovina come Stato. Il Kosovo è rappresentato oggi nella SECI tramite la partecipazione della UNMIK, in qualità di membro osservatore. Fonte: <http://www.secinet.info>.

127 FUAT AKSU, *Confidence, Security and Conflict Resolution Initiatives in the Balkans*, in “Turkish Review of Balkan Studies”, 2003, p. 64 s.

128 LEVENT BILMAN, *op. cit.*, p. 55.

129 Il CAG è il Consiglio Affari Generali, ovvero la formazione del Consiglio dell'Unione Europea che riunisce i Vari Ministri degli Esteri dei Paesi membri. In occasione del Consiglio Europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno, questa formazione del Consiglio dell'Unione Europea prese il nome di CAGRE (Consiglio Affari Generali e Relazioni Estere). A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009 il CAGRE è stato diviso in CAG (Consiglio Affari Generali) e CAE (Consiglio Affari Esteri). Tutte le riunioni del Consiglio dell'Unione Europea, in ogni sua formazione, possono essere reperiti sul sito <http://www.consilium.europa.eu>.

e nell'elaborazione di una politica regionale per l'ex-Jugoslavia¹³⁰; il 30 ottobre, la stessa formazione del Consiglio dell'Unione Europea, si disse pronta a sviluppare un piano regionale a lungo termine allo scopo di contribuire alla formazione di un clima di stabilità e prosperità tramite la stipula di accordi con i Paesi nati dalla dissoluzione dell'ex-Jugoslavia, a patto che questi ultimi rispettassero alcune condizioni¹³¹.

Sulla scia di questo nuovo orientamento, il CAG del 26 febbraio 1996 decise di adottare, dietro suggerimento della Commissione¹³² e dopo il perfezionamento degli Accordi di Dayton e Erdut¹³³, l'iniziativa denominata Approccio Regionale. Questo era indirizzato ai Paesi dell'area balcanica verso i quali l'Unione ancora non aveva adottato direttive per concludere accordi di associazione, ovvero l'Albania e i Paesi successori dell'ex-Jugoslavia, esclusa la Slovenia.

Questo programma prevedeva la creazione di rapporti bilaterali tra gli Stati dell'area, all'interno di un quadro cooperativo regionale. Un simile approccio si basava da una parte su incentivi economici e finanziari da parte di Bruxelles e dall'altra sul rispetto di certe condizioni da parte dei Paesi interessati. Per quanto riguardava gli incentivi economici l'Unione avrebbe allacciato rapporti contrattuali, in particolare accordi di prima generazione¹³⁴, a contenuto prevalentemente commerciale comprendenti anche misure preferenziali in materia di dazi doganali e restrizioni all'importazione, oltre a promuovere un dialogo politico per favorire il miglioramento dei rapporti di "buon vicinato". Per la parte degli incentivi finanziari, Bruxelles avrebbe assicurato ingenti risorse finanziarie tramite diversi strumenti, già usati per favorire la transizione economico-politico dei Paesi dell'Europa orientale come il programma PHARE, i fondi ECHO relativamente ai progetti nel settore dell'assistenza umanitaria¹³⁵, e progetti concordati e co-finanziati con altre istituzioni

130 Conclusioni del CAG del 2 ottobre 1995.

131 Conclusioni del CAG del 30 ottobre 1995.

132 Le prospettive di Sviluppo della cooperazione regionale per i Paesi sorti dalla dissoluzione dell'Ex Jugoslavia e i mezzi della Comunità per favorire tale cooperazione, SEC (96) 252, Bruxelles 14 febbraio 1996, <http://aei.pitt.edu/3975/1/3975.pdf>; Conclusioni del CAG del 26 febbraio 1996.

133 Gli Accordi di Dayton furono perfezionati con la Conferenza di consolidamento di Roma del 17-18 febbraio 1996; gli Accordi di Erdut riguardavano le zone ancora occupate dalle forze serbe nella Slavonia orientale e prevedevano l'amministrazione da parte delle Nazioni Unite (UNTAES – United Nations Transition Action Eastern Slavonia), <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untaes.htm>.

134 Gli accordi di prima generazione erano accordi a contenuto prevalentemente commerciale mentre gli accordi di seconda generazione o di Associazione, prevedevano il recepimento graduale dell'acquis comunitario, come ad esempio gli accordi con i Paesi PECO che prevedevano una chiara prospettiva di adesione all'UE.

135 Il Programma PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies), fu approvato con il Regolamento del Consiglio n. 1628/96 in GUCE L204 del 14 agosto 1996, e successivamente modificato dal Regolamento n. 2454/1999. Si trattò del principale strumento finanziario di preadesione, inizialmente ideato per la sola Polonia e Ungheria ma successivamente esteso ai tutti i Paesi PECO e ai Paesi dei Balcani

internazionali per la ricostruzione materiale post-bellica.

Per quanto riguarda invece le condizioni, si trattava, in parte, di un sistema già collaudato dall'UE nella conclusione di accordi commerciali e di associazione con Paesi Terzi, dove si era soliti inserire i cosiddetti “elementi essenziali”, come il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici, il cui rispetto era fondamentale per la validità contrattuale¹³⁶. La necessità di accompagnare gli incentivi economico-finanziari dell'Unione al rispetto di certe condizioni era già stato espresso nell'ottobre del 1995 e venne ulteriormente ribadito nella formulazione dell'Approccio Regionale il 26 febbraio 1996: per godere dei vantaggi derivanti dalla nuova strategia europea, i Paesi partecipanti avrebbero dovuto attuare gli Accordi di Pace di Dayton¹³⁷, rispettare i diritti delle minoranze e i diritti umani, sviluppare forme di governo democratiche, sostenere lo Stato di diritto, promuovere la transizione verso una economia di mercato, cooperare in ambito economico-commerciale, ottenere il reciproco riconoscimento internazionale e cooperare con il Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia¹³⁸.

Tra il 1996 e il 1997 il sistema delle condizionalità fu perfezionato. Il 25 luglio 1996 con un regolamento venne lanciato il programma OBNOVA¹³⁹ per la ricostruzione materiale della aree danneggiate durante la guerra, rivolto a Macedonia, Bosnia-Erzegovina, Croazia e Repubblica federale Jugoslava la cui clausola di condizionalità rispecchiava quella del 26 febbraio 1996. I Paesi destinatari dell'Approccio Regionale vennero distinti in due gruppi a seconda della partecipazione o meno alla guerra¹⁴⁰: da una parte Macedonia e Albania,

Occidentali, fonte: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/phare/index_en.htm. I programmi ECHO (European Commission Humanitarian Office) fanno capo all'ufficio umanitario della Commissione Europea, fonte: http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm.

136 VAUGHNE MILLER, *The Human Rights Clause in the EU's External Agreements*, International Affairs and Defence - House of Commons Library, Research Paper, n. 04/33, 16 aprile 2004, pp. 9 ss.

137 Clausola ovviamente riservata ai Paesi coinvolti nel processo di pace di Dayton.

138 Il Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia o ICTY (International Criminal Tribunal for former Yugoslavia) venne creato tramite una risoluzione del Consiglio di Sicurezza del maggio 1993, con l'intento di giudicare presunti crimini di guerra avvenuti durante il periodo bellico, ed applicare il diritto internazionalmente riconosciuto che altrimenti all'interno dei singoli Paesi della regione, in particolare in Serbia ed in Croazia, non poteva essere applicata a causa dei due regimi autoritari presenti. Si trattava di una condizione sarebbe poi diventata fondamentale nel definire il futuro percorso di avvicinamento alle istituzioni comunitarie ed euroatlantiche. Fonte: United Nations Security Council, Resolution S/RES/827 del 25 maggio 1993, http://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_827_1993_en.pdf.

139 Il Programma OBNOVA venne approvato con il Regolamento del Consiglio n.1628/96 del 25 luglio 1996 in GUCE L204 del 14 agosto 1996. Il termine Obnova in serbo-croato significa rinnovamento. Si trattò di un programma finanziario ideato per la ricostruzione economica in Croazia, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Repubblica Federale Jugoslava, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:204:0001:0005:IT:PDF>.

140 Comunicazione della Commissione, “Principi Comuni per futuri rapporti contrattuali con alcuni Paesi dell'Europa sud-orientale”, COM (96) 476, Bruxelles 2 ottobre 1996, <http://eur->

dall'altra Croazia, Bosnia-Erzegovina e Repubblica Federale Jugoslava. Il primo gruppo di Stati si caratterizzava per una comprovata attitudine cooperativa volta al consolidamento delle giovani istituzioni democratiche: per questo erano già stati siglati accordi di cooperazione tra Bruxelles e Tirana, nel 1992, e Skopje, nel 1996, che prevedevano tra l'altro anche una futura evoluzione verso un legame contrattuale con l'Unione, e successivamente poterono accedere direttamente ai fondi PHARE e siglare accordi di prima generazione. I Paesi facenti parte del secondo gruppo invece ebbero molte difficoltà nell'accedere ai finanziamenti europei e alla possibilità di firmare accordi commerciali con Bruxelles, soprattutto a causa della presenza di regimi autoritari in Croazia e nella Repubblica Federale Jugoslava, guidati rispettivamente da Tudjman e da Milošević, che ostacolavano la collaborazione con il ICTY e la riforma del sistema istituzionale¹⁴¹.

Punto debole dell'Approccio Regionale era la mancanza di limiti temporali per avviare o per concludere i relativi negoziati. I problemi dell'indeterminatezza e della non organicità delle iniziative riconducibili all'Approccio Regionale vennero affrontati il 29 aprile del 1997, quando in occasione della riunione dei Ministri degli Esteri europei furono adottate le "Conclusioni sul Principio di Condizionalità che governa lo sviluppo delle relazioni tra l'Unione Europea e alcuni Paesi dell'Europa Sud-Orientale" che tentarono di elaborare una strategia coerente e complessiva per i Balcani Occidentali¹⁴². In quell'occasione venne sancito il principio della gradualità e venne introdotta la differenza tra condizionalità positiva e condizionalità negativa: il numero delle condizioni da rispettare aumentava all'aumentare dei rapporti contrattuali, degli accordi commerciali e degli aiuti finanziari concessi; allo stesso tempo, nel caso in cui i Paesi continuassero a non osservare le condizionalità, vi era la possibilità di ridurre le relazioni contrattuali, commerciali e finanziarie. In questo modo si era riusciti ad applicare una strategia complessiva alla regione ma facendo un distinguo tra i vari Paesi secondo il loro livello di sviluppo, cercando di non imporre troppe condizioni a Stati politicamente ed economicamente instabili¹⁴³.

2.3 L'EUROPA DI NUOVO ALLA PROVA: I LIMITI DELL'APPROCCIO

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0476:FIN:EN:PDF; Conclusioni del CAG del 28 ottobre 1996.

141 DIMITAR BECHEV, *Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe*, In "Journal of Southern Europe and the Balkans", Vol. 8 n. 1, aprile 2006, p. 31 s.

142 Conclusioni del CAG del 29 aprile 1997, allegato III.

143 CHRISTIAN PIPPAN, *The Rocky Road to Europe: the EU's Stabilisation and Association Process for the Balkans and the Principle of Conditionality*, in "European Foreign Affairs Review", Vol. 9 n. 2, 2004, pp. 223 ss.

REGIONALE

Successi e fallimenti dell'Approccio Regionale.

L'Approccio Regionale può essere considerato la prima vera iniziativa strategica europea verso i Balcani Occidentali. In questi primi anni, si operava però nella regione in un'ottica post-conflittuale e di gestione della crisi¹⁴⁴, e l'obiettivo primario era pacificare l'area e porre le basi per lo sviluppo economico, tenuto conto che ancora mancavano le condizioni politiche ed economiche per avviare i Paesi della Regione verso la strada dell'integrazione. Questo piano di intervento nei Balcani si basava sulla convinzione, da parte di Bruxelles, che per creare un'area di stabilità e prosperità e chiudere la fase post-conflittuale era necessario innanzitutto costruire relazioni di buon vicinato tra gli Stati interessati e solo successivamente stringere relazioni più strette tra le capitali balcaniche e Bruxelles¹⁴⁵. L'Approccio Regionale costituì comunque un salto di qualità e una rottura col passato nella gestione dei rapporti con questi Paesi: le divisioni interne all'Unione che avevano fortemente condizionato l'incisione dell'azione comunitaria durante la prima metà degli anni '90 venivano così sanate; allo stesso tempo Bruxelles dimostrava l'intenzione di farsi carico della stabilizzazione della propria periferia sud-orientale e lanciò un segnale agli altri soggetti internazionali che avevano condotto la risoluzione dei conflitti facendo intendere che la geopolitica dei balcanica era di competenza europea e non poteva essere più demandata a soggetti diversi.

Gli ostacoli che si presentarono per la realizzazione di questi ambiziosi obiettivi erano molteplici, sia di natura interna che esterna.

Dal punto di vista politico, finita la guerra, i Paesi sorti dalle ceneri dell'ex-Jugoslavia cercarono di definire la propria identità attraverso un processo di national-building supportato da un crescente nazionalismo che non lasciava spazio ai diritti delle minoranze e tramite una forte centralizzazione del potere: in questo modo vennero legittimati sistemi autoritari, come in Croazia e nella Repubblica Federale Jugoslava, che impedirono di fatto la creazione di relazioni amichevoli nella regione e la realizzazione di progetti transfrontalieri, ovvero alcuni dei punti cardine dell'Approccio Regionale¹⁴⁶. Il sistema delle condizionalità elaborate da Bruxelles risultava essere troppo complicato per accedere ai finanziamenti e percepito come

144 LUCA GORI, *op. cit.*, p. 28.

145 INTERNATIONAL COMMISSION ON THE BALKANS, *The Balkans in Europe's Future*, Sofia, Centre for Liberal Strategies, 2005, pp. 15 ss.

146 OTTAWAY MARINA, *Democracy Challenged. The rise of semiauthoritarianism*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2003, p. 115.

discriminante¹⁴⁷, in quanto favoriva gli Stati che non avevano partecipato alla guerra (Albania e Macedonia) e penalizzava gli altri, oltre al fatto che, a dispetto del nome, questa strategia si basava ancora su relazioni bilaterali tra Bruxelles e i singoli Paesi balcanici, tralasciando l'aspetto delle relazioni regionali. Oltre a questo vi erano una serie di problematiche specifiche per ogni Stato della regione: il contenimento delle spinte secessionistiche albanesi e montenegrine in Macedonia e nella Repubblica Federale Jugoslava, la definizione identitaria in Bosnia-Erzegovina e il complesso sistema istituzionale uscito dagli Accordi di Dayton, i problemi di definizione delle frontiere tra Croazia e Slovenia e Croazia e Repubblica Federale Jugoslava¹⁴⁸.

Oltre a questa serie di problemi politici, vi erano anche problemi di natura economica. Un maggior livello di interscambio regionale infatti risultava di difficile realizzazione in quanto i Paesi sorti dalla dissoluzione delle Jugoslavia avevano una struttura economica simile e per questo non vi erano spazi per la formazione di un sistema di interscambi commerciali fondati sulla complementarità, inoltre l'eredità bellica e le diffidenze reciproche tra i diversi Stati non incentivava la collaborazione transfrontaliera¹⁴⁹.

Nonostante tutti i limiti che gli erano propri, l'Approccio Regionale mise in luce i due principi che costituivano la base dell'azione europea nella regione: da una parte la combinazione di incentivi e condizionalità e dall'altra la necessità di una politica rivolta ai Balcani Occidentali nel loro insieme, tenendo conto però delle peculiarità dei diversi Paesi¹⁵⁰.

La crisi finanziari albanese, la crisi e la guerra in Kosovo.

Nel 1997 scoppiò la crisi albanese, causata dal crollo delle cosiddette piramidi finanziarie¹⁵¹. In quell'occasione l'UE venne messa nuovamente alla prova e, nonostante i progressi compiuti con la creazione dell'Approccio Regionale e di una strategia coerente per la condizionalità, mostrò di non avere le capacità di affrontare la nuova situazione. Decise infatti, a causa delle divergenze sorte tra i Stati membri o forse per una precisa volontà politica, di non esporsi direttamente nella risoluzione della crisi, ma semplicemente di giocare

147 In occasione del CAG del 29 aprile 1997, venne allegata alle Conclusioni una lunga lista circa le condizioni da rispettare.

148 OTHON ANASTASAKIS, VESNA BOJICIC-DZELILOVIC, *Balkan Regional Cooperation and European Integration*, The London School of Economics, London, luglio 2002, pp. 13 ss.

149 VLADIMIR GLIGOROV, MARY KALDOR, LOUKAS TSOUKALIS, *Balkan Reconstruction and European Integration*, The London School of Economics and The Vienna Institute for International Economic Studies, London, Policy Paper, n. 1, Ottobre 1999, pp. 12 ss.

150 LUCA GORI, *op. cit.*, p. 29.

151 Per un approfondimento sull'evolversi della crisi albanese del 1997, della crisi kosovara del 1998 e della Guerra del Kosovo del 1999, vedere paragrafo 1.6 e il capitolo 5.

un ruolo di secondo piano all'interno dell'iniziativa assunta da parte dell'OSCE e dall'Italia¹⁵². Inizialmente Bruxelles si limitò a promettere l'attivazione di tutte le iniziative possibili contenute nell'accordo di cooperazione siglato nel 1992 ma, quando si tentò di ristabilire la sicurezza interna tramite il ricorso alla UEO, l'opposizione di alcuni Paesi ne fermò l'azione e con essa venne meno, per l'Unione Europea, la possibilità di giocare un ruolo di primo piano. Ancora una volta, l'Europa cedeva il ruolo di leadership ad altre organizzazioni internazionali o Stati per gestire la risoluzione di situazioni di crisi alla propria "porta di casa": Bruxelles si limitò a compiacersi per l'invio della forza multinazionale ALBA a guida italiana¹⁵³.

L'anno seguente la crisi si spostò nella regione del Kosovo dove, a partire dalla primavera, si intensificarono i combattimenti tra l'esercito di liberazione e le forze di polizia e militari serbe. Anche in questo caso l'Unione Europea manifestò tutti i suoi limiti nel prevenire il conflitto; però, a differenza di quanto successo in Bosnia-Erzegovina, questa volta Bruxelles riuscì a ritagliarsi un ruolo più autonomo: consapevole del fatto che la crisi kosovara potesse svilupparsi verso scenari simili a quelli della prima metà degli anni '90, l'Unione decise di intervenire in anticipo. Nel dicembre 1998 il Consiglio Europeo a Vienna decise di adottare una "Strategia Comune per i Balcani Occidentali"¹⁵⁴; il problema kosovaro venne posto come priorità nell'agenda delle presidenze a rotazione dell'UE, vennero adottate sanzioni di natura sostanzialmente economica (blocco degli investimenti in Serbia, congelamento dei capitali serbi in Europa, blocco dei voli, embargo petrolifero)¹⁵⁵, accompagnate da promesse relative alla soluzione della questione umanitaria e al futuro status internazionale del Kosovo¹⁵⁶. L'Europa sosteneva la necessità di mantenere un atteggiamento quanto più possibile unitario e coeso per non perdere credibilità, come già era successo durante la guerra in Bosnia-Erzegovina; nonostante ciò furono nuovamente la NATO, l'ONU, il Gruppo di Contatto e soprattutto gli Stati Uniti che portarono alla soluzione della crisi kosovara. L'Europa, anche se unita, mancava ancora della volontà politica per intervenire direttamente, magari attraverso l'uso dell'UEO; mancava degli strumenti adatti ad affrontare la

152 WILLIAM WALLACE, *Is there a European Approach to War?*, London School of Economics – European Foreign Policy Unit, Working Paper, n. 2005/2, marzo 2005, p. 10.

153 Conclusioni del CAG del marzo 1997.

154 Conclusione della Presidenza del Consiglio europeo di Vienna dell'11 e 12 dicembre 1998, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/00300-R1.I8.htm. La Strategia Comune fu uno strumento nuovo creato con il Trattato di Amsterdam che, firmato il 2 ottobre 1997, entrò in vigore il 1 maggio 1999, troppo tardi rispetto alle esigenze dettate dalla crisi kosovara, <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>.

155 Conclusioni del CAG del 26 aprile 1999.

156 Conclusioni del CAG del 25 gennaio 1999.

crisi; ma anche di una politica idonea a prevenire l'insorgere delle crisi nella regione¹⁵⁷. La consapevolezza di aver fallito nella crisi kosovara e il fallimento dell'Approccio Regionale significarono la presa di coscienza dell'inadeguatezza dello strumento militare europeo e diedero un impulso diretto a rafforzare gli strumenti PESC e PESD, oltre ad accelerare la prospettiva europea per i Balcani Occidentali¹⁵⁸. Il 24 marzo 1999 iniziarono i bombardamenti della NATO, voluti fortemente dagli Stati Uniti, che terminarono il 10 giugno quando Belgrado decise di arrendersi. L'Unione Europea, ancora una volta, era stata scavalcata nella soluzione di una crisi scatenatasi nella propria periferia sud-orientale¹⁵⁹.

2.4 IL PATTO DI STABILITA' PER L'EUROPA SUD-ORIENTALE

La nascita dell'idea del Patto di Stabilità.

Il 1° aprile 1999 venne organizzato, su iniziativa tedesca che all'epoca ricopriva la presidenza semestrale dell'Unione, un incontro a Petersberg tra i Ministri degli Esteri della troika europea, i Ministri degli Esteri dei Paesi dell'Area Balcanica, esclusa la Repubblica Federale Jugoslava, rappresentanti della Commissione Europea e di altre organizzazioni internazionali per analizzare la situazione umanitaria ed affrontare il problema dei rifugiati; nell'occasione la troika dichiarò che “la stabilità e la prosperità dell'Europa non possono essere dissociate dall'evoluzione della situazione nei paesi dell'Europa sud-orientale”¹⁶⁰. L'8 aprile successivo si svolse, a Lussemburgo, una riunione speciale del CAG dedicata al Kosovo in cui si convenne che “una soluzione politica alla crisi del Kosovo deve essere integrata in uno sforzo risoluto volto a stabilizzare la regione nel suo insieme. L'Europa sudorientale necessita di un patto di stabilità che apra la via a un processo di stabilizzazione politica ed economica a lungo termine”¹⁶¹, mentre l'intervento militare della NATO venne giudicato necessario e giustificato. Nella successiva riunione del CAG del 26 aprile i Ministri degli Esteri dell'Unione decisero di avviare formalmente la preparazione di un “Patto di

157 FATON BISLIMI, *EU Foreign Policy towards Balkans: An Opportunity or a Challenge?*, in “The Western Balkans Policy Review”, Vol. 1 Iss. 1, gennaio\giugno 2010, p. 32.

158 JAVIER IGNACIO GARCÍA GONZÁLEZ, *Crisis y Gestión militar de Crisis en la Unión Europea: el camino Hasta la Actualización de la Estrategia Europea de Seguridad*, UNISCI, Discussion Papers, n. 19 gennaio\giugno 2010, p. 245.

159 Vedere paragrafo 1.6.

160 Così come durante i negoziati per la pace tra Jugoslavia e Croazia e Slovenia, anche in questo caso la troika fu composta dai Ministri degli Esteri uscente, in carica e successore, vale a dire il Ministero degli Esteri austriaco, tedesco e finlandese. Fonte: Press Release PRES/99/94, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/99/94&format=HTML&aged=1&language=IT&guiLanguage=en>.

161 Conclusioni del CAG del 8 aprile 1999.

Stabilità per l'Europa Sud-Orientale” che “avrebbe offerto una prospettiva concreta di stabilità e di integrazione nelle strutture euro atlantiche”¹⁶², facendo chiaramente riferimento ad una futura integrazione nell'Unione Europea. Si trattava però di una formulazione troppo azzardata, elaborata su proposta tedesca in quanto la Germania puntava ad ottenere un risultato di prestigio per la propria presidenza di turno. Così, durante la riunione del CAG del 17 maggio seguente, la prospettiva dell'adesione all'Unione Europea dei Balcani Occidentali venne agganciata al rispetto dei criteri di Schengen e del nuovo Trattato di Amsterdam¹⁶³, una prospettiva successivamente ribadita dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri in occasione del successivo Consiglio Europeo di Colonia¹⁶⁴.

Il passo successivo venne compiuto il 10 giugno. In quell'occasione vennero siglati due documenti di importanza capitale per il futuro delle regione balcanica: a New York il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite firmò la Risoluzione 1244 che pose fine ai bombardamenti NATO nella Repubblica Federale Jugoslava e diede inizio alla missione UNMIK; a Colonia i Ministri degli Esteri dei Paesi membri dell'Unione Europea, insieme a decine di rappresentanti di Stati ed organizzazioni internazionali¹⁶⁵, si incontrarono per adottare formalmente il Patto di Stabilità¹⁶⁶ che venne inaugurato con il successivo Summit di Sarajevo del 30 luglio¹⁶⁷, durante il quale venne anche nominato il primo coordinatore speciale per il Patto, il tedesco Bodo Hombach. Gli oltre 40 firmatari, come si legge all'art. 9 del documento istitutivo del Patto di Stabilità, si obbligarono reciprocamente al fine di “strengthening countries in South Eastern Europe in their efforts to foster peace, democracy, respect for human rights and economic prosperity, in order to achieve stability in the whole region. Those countries in the region who seek integration into Euro-Atlantic structures, alongside a number

162 Conclusioni del CAG del 26 aprile 1999.

163 Conclusioni del CAG del 17 maggio 1999.

164 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/57892.pdf.

165 All'incontro di Colonia, promosso dall'Unione Europea parteciparono, i rappresentanti dei 18 Paesi membri dell'Unione Europea, rappresentanti della Commissione Europea, gli altri membri del G-8 (Stati Uniti, Canada, Russia, Giappone), i Paesi dei Balcani occidentali (la Repubblica Federale Jugoslava poté aderire solo dopo la morte di Milošević, il 26 ottobre 2000) e confinanti, Turchia, Svizzera, Norvegia, rappresentanti delle principali organizzazioni finanziarie globali (Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale) ed europee (Banca Europea per gli Investimenti e Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo), rappresentanti dell'ONU e di alcune sue agenzie specializzate, oltre ai rappresentanti di organizzazioni regionali europee (UEO, Consiglio d'Europa, OSCE) e delle iniziative di cooperazione regionale nell'area Balcanica (BSEC, SECI, CEI, SEECP e Royamont Process). Fonte: <http://www.stabilitypact.org>.

166 Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Vienna dell'11 e 12 dicembre 1998, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/00300-R1.18.htm.

167 Sarajevo Summit Declaration, Sarajevo 30 luglio 1999, <http://www.stabilitypact.org/constituent/990730-sarajevo.asp>.

of other participants in the Pact, strongly believe that the implementation of this process will facilitate their objective”¹⁶⁸. In altre parole, secondo i firmatari del Patto, democrazia e sviluppo economico avrebbero avvicinato i Paesi dell'area balcanica all'integrazione nelle istituzioni euro-atlantiche.

Joschka Fischer, allora Ministro degli Esteri tedesco ed ideatore del Patto di Stabilità, durante la riunione del CAG di Colonia, riferendosi alla precedente politica circa l'ex-Jugoslavia sostenne che era affetta da “two severe deficits: it concentrated on the consequences instead of on the sources of conflict, and it tackled the problems of the region individually and separately from the ones in other parts of Europe”¹⁶⁹, in altre parole, le precedenti iniziative nella regione si focalizzavano eccessivamente su relazioni bilaterali, non erano coordinate tra loro (nel caso dell'Approccio Regionale e della SECI, vi era un'aperta competizione) e non agivano in una ottica di prevenzione delle crisi ma in una logica post-conflittuale¹⁷⁰. Bruxelles doveva adottare una nuova linea d'azione secondo la quale fosse implicito un richiamo alla futura adesione della regione all'Unione Europea; come dichiarò pochi mesi dopo l'allora Presidente della Commissione Europea, in un discorso di fronte al Parlamento europeo riunito a Strasburgo: “we have to think creatively about meeting the needs of countries for whom membership is a more distant prospect. I am thinking of closer cooperation with those countries, perhaps granting them “virtual membership” in certain areas as a prelude to full membership. [...] The situation in the Balkans deserves special mention, because although the prospect of EU membership for those countries is not imminent, we must nonetheless use it to spur them towards peaceful co-existence and greater inter-regional partnership”¹⁷¹.

Caratteristiche e obiettivi del Patto.

Il numero dei Paesi ed organizzazioni firmatarie è molto significativo. Per i membri del G-8 si trattava di uno strumento utile per tenere sotto controllo la regione dei Balcani Occidentali; in particolare, gli Stati Uniti, che avevano sostenuto gran parte dei costi materiali ed economici della guerra, volevano che fosse l'Unione Europea a farsi carico dei costi della

168 SSCSP Constituent Document, Colonia 10 giugno 1999: <http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp>.

169 Speech of the German Foreign Minister, Joschka Fischer, at the Conference of the Foreign Ministers, Colonia 10 giugno 1999, German Foreign Ministry, Mitteilung für die Presse, n. 1041/99, 11 giugno 1999.

170 RAFAEL BIERMANN, *The Stability Pact for South Eastern Europe -potential, problems and perspectives*, Center for European Integration Studies, Discussion papers, C 56 1999, p. 9.

171 Discorso di Romano Prodi Presidente designato della Commissione Europea al Parlamento Europeo, 14 settembre 1999, SPEECH/99/114, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/99/114&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

ricostruzione e dell'aiuto umanitario, mentre la Russia puntava a ritagliarsi una presenza nella regione balcanica per preservare lo storico ruolo di “protettore degli Slavi del Sud”. Per i Paesi dell'area Balcanica, il Patto veniva visto (erroneamente) come un “Piano Marshall” per la ricostruzione, dotato di cospicue risorse materiali e finanziarie; allo stesso tempo però, sussisteva una certa diffidenza verso un programma di aiuti che metteva insieme i Paesi dell'area, temendo che potesse rappresentare un espediente per ricostituire l'ex-Jugoslavia sotto altre forme¹⁷². L'Europa, che si era fatta promotrice del Patto, intravedeva l'opportunità di occupare finalmente la posizione di leader nel processo di stabilizzazione della propria periferia sud-orientale e la possibilità di presentarsi all'opinione pubblica come il soggetto capace di portare finalmente la pace nella regione, attraverso la “de-balkanizzazione” e la prospettiva di un ingresso per i Paesi balcanici nell'Unione Europea¹⁷³.

Il Patto di Stabilità, sebbene nato in seno all'Unione e adottato a margine di una riunione del Consiglio Affari Generali, all'interno del pilastro della Politica Estera e di Sicurezza Comune, non costituisce uno strumento dell'Unione Europea e la sua attuazione, così come i suoi ulteriori sviluppi, vennero attribuiti all'OSCE¹⁷⁴. Il Patto costituisce, infatti, una dichiarazione politica di intenti e un accordo quadro sulla cooperazione per sviluppare una strategia internazionale per la stabilità e la crescita, in una regione più grande dei soli Balcani Occidentali (tutto il Sud-Est europeo): il Patto non comportava la costituzione di una nuova organizzazione internazionale, né era dotato di risorse finanziarie indipendenti o di strutture responsabili di applicare il Patto; bensì sarebbe servito come piattaforma per facilitare la cooperazione internazionale, orientato a sostenere l'implementazione degli Accordi di Dayton, facilitando la stabilità politico-economica e migliorando il coordinamento e l'efficienza dei diversi attori e delle iniziative regionali nell'area balcanica¹⁷⁵.

Sin dall'inizio, tanto nella dichiarazione di Colonia del 10 giugno quanto nella dichiarazione a margine del summit di Sarajevo del 30 luglio, il Kosovo venne citato più volte. La guerra del Kosovo fu infatti il motore che spinse la Comunità Internazionale ad impegnarsi in modo considerevole nel Patto di Stabilità per l'Europa Sud-Orientale e nei due

172 FABBRIZIO SACCOMANNI, *Il Patto di Stabilità per l'Europa sudorientale: un approccio nuovo a un problema regionale*, in ETTORE GRECO (a cura di) “Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani”, Istituto Affari Internazionali, I Quaderni, n. 10 marzo 2000, p. 10.

173 CARL BILD, *The Balkans' Second Chance*, in “Foreign Affairs”, vol. n. 80/1, gennaio/febbraio 2001, pp. 157 ss.

174 THOMAS M. BUCHSBAUM, *The OSCE and the Stability Pact for South-Eastern Europe: a mother-daughter, brother-sister or partner relationship?*, in “Helsinki Monitor”, n. 11/2000, pp. 62 ss.

175 MARISE CREMONA, *Creating the New Europe: the Stability Pact for South-Eastern Europe in the Context of EU-SEE Relations*, in “The Cambridge Yearbook of European Legal Studies”, Vol. 2/1999, pp. 464 ss.

documenti Costitutivi si può leggere che uno degli obiettivi principali era quello di raggiungere una soluzione per la crisi nella ex-provincia autonoma sotto mandato ONU. Il Kosovo venne subito ammesso come attore coinvolto nel Patto ma non come entità: fu rappresentato da “representatives of the United Nations”, cioè esponenti dalla Missione internazionale UNMIK¹⁷⁶. La Serbia, per contro, non venne inclusa da subito nel Patto: fu garantita la partecipazione del Montenegro, nonostante non fosse altro che una Repubblica Federata all'interno della Repubblica Federale Jugoslava, in quanto la sua partecipazione durante la guerra del Kosovo fu praticamente nulla¹⁷⁷.

Il Patto di Stabilità per l'Europa Sud-Orientale faceva affidamento su un Coordinatore Speciale, nominato dall'Unione Europea dopo aver consultato l'OSCE, coadiuvato da un ufficio con base a Bruxelles, il cui scopo principale era quello di allineare le strategie politiche degli Stati e delle organizzazioni partecipanti e coordinare le iniziative regionali esistenti (e future) nella regione, cercando di evitare sovrapposizioni. A questo scopo, il Coordinatore Speciale presiedeva il Regional Table, il più importante tra i vari forum presenti nel Patto, in cui periodicamente si incontravano le parti per verificare quanto già attuato e tracciare le linee politiche di azione. Collegati e sottoposti al Regional Table e al Coordinatore Speciale, vi erano i tre Working Tables che rappresentavano altrettanti tavoli di lavoro (I Democratisation and Human Rights; II Economic Reconstruction, Cooperation and Development; III Security Issues) con il compito di formulare politiche e progetti attinenti alla propria area di lavoro che sarebbero poi stati finanziati e realizzati da quelle organizzazioni ritenute le più idonee tra quelle aderenti al Patto¹⁷⁸.

Inizialmente emersero alcune perplessità sulla funzionalità del Patto. Il ruolo del Coordinatore speciale e del suo ufficio inizialmente fu definito solo vagamente in quanto non venne specificato il significato di “coordinamento” e nemmeno il rapporto con le altre iniziative regionali esistenti; questo generò perplessità iniziali sulla funzionalità del Patto considerando che se uno degli obiettivi principali consisteva nell'evitare le duplicazioni fra le politiche intraprese da organizzazioni diverse e la moltiplicazione di Funzionari e forum negoziali, non era da sottovalutare il rischio di creare un'accesa competizione tra gli attori che

176 Per la lista completa dei Paesi e delle organizzazioni internazionali partecipanti vedere: “SP Partners” <http://www.stabilitypact.org/partners>; Press Release, The Stability Pact and Kosovo, Bruxelles 10 giugno 2001, <http://www.stabilitypact.org/pages/press/detail.asp?y=2001&p=28>.

177 SSCSP Constituent Document, Colonia 10 giugno 1999: <http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp>.

178 FABBRIZIO SACCOMANNI, *op. cit.*, p. 11.

operavano nella regione per paura di essere emarginati¹⁷⁹.

Una delle principali preoccupazioni era costituita dal divario tra le aspettative dei Paesi dell'Area sud-orientale e quello che sarebbe stato l'impegno finanziario da parte dei Paesi donatori. Infatti, come già detto, gli Stati balcanici percepirono il Patto di Stabilità come un nuovo piano Marshall; tuttavia, poiché il Patto non era dotato di un bilancio proprio, questa aspettativa venne immediatamente delusa¹⁸⁰. I finanziamenti venivano stabiliti nel corso di apposite conferenze attraverso il contributo dei Paesi firmatari: la prima si svolse il 29 e il 30 marzo del 2000 a Bruxelles dove 47 Paesi e 36 organizzazioni internazionali assicurarono quasi 2,4 miliardi di Euro, ben al di sopra dei finanziamenti necessari per la realizzazione dei progetti approvati e sottoposti alla Conferenza (circa 1,8 miliardi), e dove si decise di procedere verso una maggiore liberalizzazione degli scambi nella regione¹⁸¹; una seconda conferenza si svolse l'anno seguente il 26 e 27 ottobre 2001 a Bucarest, in occasione della quale vennero adottate nuove linee strategiche per favorire il settore privato, in particolare le piccole e medio imprese, e furono promessi altri fondi per un totale di circa 3 miliardi, destinati soprattutto alla costruzione delle infrastrutture regionali¹⁸².

I progressi registrati durante i primi anni nella regione del sud-est europeo fecero maturare l'idea in seno alla Comunità Internazionale che fosse necessario lasciare più spazio operativo ai Paesi balcanici anche per contrastare la crescente cultura della “dipendenza esterna” dovuta al fatto che le iniziative messe in atto avevano spesso una origine esterna e venivano approvate, giudicate e supervisionate da soggetti internazionali differenti dai Paesi della regione. Si volle in altre parole cambiare l'atteggiamento paternalistico della Comunità Internazionale e coinvolgere maggiormente le capitali dell'Europa sud-orientale nella formulazione delle politiche ad esse destinate. A tal fine durante l'incontro del Regional Table di Sofia del maggio 2005, venne lanciata la nuova fase del Patto, ovvero la Regional Ownership, che costituì la fase preparatoria per il phasing out dell'iniziativa in favore di una struttura più ridotta e guidata direttamente dagli attori della regione balcanica. Questo

179 ROSA BALFOUR, ROBERTO MENOTTI, *Il Patto di stabilità e il futuro dell'Europa sudorientale secondo l'Ue*, in STEFANO BIANCHINI, MARTA DASSÙ (a cura di), “Guida ai paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico-economico”, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 110 s.

180 STABILITY PACT FOR SOUTH EASTERN EUROPE, *Eight years of the Stability Pact for South Eastern Europe – From Stabilisation to Integration*, <http://www.stabilitypact.org/about/spisanie.pdf>, p. 4.

181 FABBRIZIO SACCOMANNI, *ivi*, p. 12 s.

182 DIMITRI G. DEMEKAS, JOHANNES HERDERSCHEE, JAMES MCHUGH, SAUMYA MITRA, *Building Peace in South East Europe: Macroeconomic policies and structural reforms since the Kosovo conflict*, Joint World Bank-International Monetary Fund Paper for the Second Regional Conference for South East Europe, Bucharest, 25-26 October 2001, Washington, World Bank, 2002.

cambiamento si tradusse in un trasferimento dei meccanismi dai soggetti internazionali esterni, ai soggetti interni della regione ovvero i Paesi dell'Area e le iniziative regionali proprie dei Balcani, al fine di responsabilizzarli nella risoluzione delle proprie problematiche e nella gestione delle risorse finanziarie ad essi destinate.

L'evoluzione del Patto di Stabilità nella Regional Co-operation Council.

Il Patto di Stabilità, nato nel giugno-luglio 1999, continuò ad essere operativo nella regione balcanica fino all'inizio del 2008, quando venne sostituito dal Consiglio di Cooperazione Regionale (RCC – Regional Co-operation Council). Il Patto contribuì enormemente alla stabilizzazione della regione favorendo la cooperazione transfrontaliera e la maggior integrazione fra i vari Paesi, oltre a favorire la cooperazione tra le diverse organizzazioni internazionali operanti nell'area e le politiche delle differenti iniziative regionali. In particolare, la cooperazione tra le capitali balcaniche si intensificò dopo i cambiamenti politici avvenuti in Croazia e Serbia tra il 1999 e il 2000, alla morte di Tudjman e Milošević, dopo lo svolgimento di regolari elezioni e la liberalizzazione del sistema partitico. I progressi ottenuti negli anni di vita del Patto dimostrarono che la risoluzione dei problemi regionali poteva avvenire solo attraverso soluzioni pacifiche e tramite la cooperazione regionale, cosicché la precedente logica bellica venne totalmente abbandonata¹⁸³.

Numerosi furono i risultati conseguiti: liberalizzazione della stampa, progressi nel campo dell'educazione e del sostegno ai giovani, liberalizzazione degli scambi con notevole incremento dei flussi commerciali tra i vari Paesi, investimenti esteri, intensificazione della lotta contro i traffici illeciti e terrorismo, importanti passi in avanti nella lotta alla corruzione e al crimine organizzato, realizzazione di importanti reti infrastrutturali, rientro dei profughi¹⁸⁴.

Il Patto di Stabilità per l'Europa Sud-Orientale venne formalmente sciolto nel febbraio 2008 e trasformato nell'RCC, dopo poco più di otto anni. Le motivazioni di questo cambiamento si possono ritrovare in parte nelle stesse ragioni che hanno portato all'elaborazione della regional ownership, ovvero nei progressi registrati nell'area balcanica e nella consapevolezza che la Comunità Internazionale poteva fare un importante passo indietro e lasciare la direzione della cooperazione regionale nelle mani dei Paesi balcanici. La trasformazione venne sancita durante l'ultimo regional table di Sofia, il 27 febbraio 2008: in

¹⁸³ CHRISTIAN PIPPAN, *op. cit.*, p. 227.

¹⁸⁴ STABILITY PACT FOR SOUTH EASTERN EUROPE, *op. cit.*, pp. 8 ss.; per un approfondimento dettagliato sui risultati raggiunti dal Patto vedere: ERHARD BUSEK, BJÖRN KÜHNE, *From Stabilisation to Integration – The Stability Pact for South Eastern Europe*, Vienna, Böhlau Verlag Wien, 2010.

quell'occasione venne elaborata una dichiarazione congiunta sulla costituzione del RCC e ne fu firmato lo Statuto¹⁸⁵. Significativamente, la sede fu posta a Sarajevo, simbolo delle guerre che martoriarono i Balcani Occidentali, e la carica di Segretario Generale fu affidata a Hibo Bišćević, ex viceministro degli Esteri croato, scelto dai Paesi del Sud-Est europeo¹⁸⁶. Uno degli obiettivi più importanti rimase quello dell'integrazione nelle strutture euro-atlantiche e nell'Unione Europea, come rimarcò l'ultimo Coordinatore Speciale del Patto di Stabilità, Erhard Busek, durante il discorso al Regional Table Final Meeting di Sofia: “The idea that regional co-operation would be an alternative or a waiting room for European integration proved to be mistaken. Rather, regional co-operation has worked as a preparatory ground for European and Euro-Atlantic integration. All countries have benefited from peer review mechanisms and from the example and experience of frontrunners in the drive to join the EU and NATO.[...] the region pursues a normal, European future”¹⁸⁷. Il RCC operava (ed opera ancora oggi) in diverse aree (Sviluppo Economico e Sociale, Energia e Infrastrutture; Giustizia e Affari Interni; Cooperazione nel campo della Sicurezza, Capitale Umano, Cooperazione Parlamentare), in stretta collaborazione con la SEECP (South East European Co-operation Process)¹⁸⁸, e costituisce un quadro per il continuo coinvolgimento della Comunità Internazionale e del gruppo dei soggetti donatori¹⁸⁹.

2.5 STABILIZATION AND ASSOCIATION PROCESS E STABILIZATION AND ASSOCIATION AGREEMENTS

Il Processo di Stabilizzazione e Associazione.

Il Patto di Stabilità per l'Europa Sud-Orientale sebbene venne proposto dall'allora Ministro degli Esteri tedesco e sostenuto con convinzione dall'Unione Europea, era stato concepito per favorire la stabilizzazione di tutta l'area dell'Europa Sud-Orientale e coinvolse

185 Joint Declaration On the Establishment of the Regional Co-operation Council (RCC), e Allegato II, Statute of the Regional Co-operation Council (RCC), <http://www.stabilitypact.org/rt/RCC%20Joint%20Declaration%20-%20Final.pdf>.

186 NATASA RADIĆ, *Croatian diplomat to lead new Regional Co-operation Council*, in “*Southeast European Times*”, 25 maggio 2007, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2007/05/25/feature-02.

187 Speech by Erhard Busek, Special Coordinator of the Stability Pact for South Eastern Europe, at the Regional Table, Sofia 17- 18 maggio 2005, http://www.see-educoop.net/graz_2003/downloads/Speech%20by%20Erhard%20Busek_sofia.pdf.

188 La SEECP (South East European Co-operation Process) venne lanciata, su proposta bulgara, durante un incontro dei Ministri degli Esteri dei Paesi dell'area balcanica tenutosi a Sofia il 2 e 7 luglio 1996. rappresenta una delle poche e sicuramente la più importante tra le iniziative regionali che ebbero origini endogene alla regione e non imposte dall'esterno. Fonte: <http://www.rspcsee.org>.

189 STABILITY PACT FOR SOUTH EASTERN EUROPE, *ivi*, pp. 22 ss.

ampiamente la Comunità Internazionale. Parallelamente al Patto di Stabilità, su iniziativa della Commissione Europea, fu avviato il Processo di Stabilizzazione ed Associazione (Processo PSA), rivolto specificatamente ai Paesi dei Balcani Occidentali, che prevedeva in modo esplicito la futura adesione all'Unione Europea. L'idea fu lanciata nella Comunicazione della Commissione datata 26 maggio 1999, nella quale si poteva leggere che “Developments both within and outside the region mean that there is a need to react in the short-term to the changing situation in the region. Such developments also require more long-term strategies aimed at the long-term stabilization of the countries [...]. Such a strategy would also underline that all countries in the region have the prospect of increasing rapprochement with the EU, in the perspective of full integration into European structures. In view of the need to define a new approach [...] the Commission proposes a new, enhanced approach. This would entail the development of a Stabilization and Association process, which would in effect offer higher incentives than before [...] with more demanding conditions, [...] as well as increased emphasis on the need for regional cooperation”¹⁹⁰.

Con queste parole, la Commissione Europea prendeva nota che l'Approccio Regionale, così come era stato concepito, era divenuto ormai uno strumento obsoleto per la stabilità della regione e che bisognava rendere più esplicita la prospettiva dell'integrazione europea, la quale si sarebbe dovuta compiere tramite un processo basato su maggiori incentivi accompagnati da condizionalità più impegnative¹⁹¹. L'idea venne subito fatta propria dalla riunione dei Ministri degli Esteri del 21 e 22 giugno seguenti quando, oltre a rallegrarsi per l'adozione della risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza, ribadirono le proposte fatte dalla Commissione per implementare una politica globale nella regione dei Balcani Occidentali¹⁹².

Ormai era chiaro che per stabilizzare definitivamente i Balcani Occidentali era indispensabile che questi Paesi approvassero una serie di riforme imprescindibili e per incentivare questi sforzi era necessario concedere qualcosa di più di quello che era stato concesso con l'Approccio Regionale pochi anni prima, ovvero offrire una chiara prospettiva di adesione all'Unione Europea assieme a una maggiore cooperazione regionale. La natura di questa iniziativa era quindi in un certo senso ibrida: per un verso multilaterale, ovvero una

190 Comunicazione della Commissione, “Processo di Stabilizzazione e Associazione per i Paesi dell'Europa sud-orientale – Bosnia e Erzegovina, Croazia, Repubblica Federale di Jugoslavia, Ex Repubblica jugoslava di Macedonia (FYROM) ed Albania”, COM (99) 235 definitivo, Bruxelles 26 maggio 1999, <http://eur-lex.europa.eu/Result.do?idReq=3&page=1&refinecode=>.

191 OTHON ANASTASAKIS, DIMITAR BECHEV, *EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process*, in “South East European Studies Programme”, University of Oxford, aprile 2003, p. 7.

192 Conclusioni del CAG del 21-22 giugno 1999.

maggior integrazione tra i Paesi Balcanici tra loro, dall'altra bilaterale, ovvero una maggior integrazione dei singoli Paesi con Bruxelles¹⁹³. Nonostante l'UE sostenesse inizialmente che il Processo PSA costituiva solo il proprio contributo all'attuazione del Patto di Stabilità per l'Europa Sud-Orientale, fu chiaro sin dall'inizio che si trattava di un programma molto più ambizioso; divenne presto la cornice principale dentro la quale Bruxelles inserì le politiche rivolte alla regione dei Balcani Occidentali, compresa la fondamentale prospettiva di integrazione¹⁹⁴. Il Processo PSA aveva quindi lo scopo intrinseco di prevenire l'insorgere di nuovi momenti di crisi, per evitare di trovarsi ad affrontare un altro conflitto e soccombere di fronte all'azione diplomatica e militare americana; in altre parole costituiva l'occasione per l'Europa di riappropriarsi dell'iniziativa politica nella regione.

Il programma, dunque, si rivolse ai Paesi che erano già interessati dall'Approccio Regionale. Questi erano tutti accomunati dal fatto di essere "Weak States"¹⁹⁵, cioè dal fatto di essere Stati in cui tensioni di ordine etnico, religioso, linguistico o di altro genere, ne limitavano o ne riducevano la capacità di realizzare le politiche essenziali, come sicurezza, primato della legge, assistenza sanitaria, educazione, infrastrutture, sistema bancario e monetario, ecc.. La Bosnia-Erzegovina costituiva una eccezione in quanto in questo territorio la Comunità Internazionale era fortemente coinvolta nella ricostruzione economica, politica e sociale; al contrario il Kosovo costituiva un elemento destabilizzante perché, nonostante anche qui la Comunità Internazionale fosse seriamente impegnata, qualunque modifica al suo status avrebbe avuto ripercussioni dirette o indirette in tutta la regione¹⁹⁶. Inoltre, similmente a quanto accadde durante il lancio dell'Approccio Regionale, la regione balcanica si presentava estremamente differenziata anche sotto l'aspetto dello status internazionale e della sovranità: il Kosovo e la Bosnia-Erzegovina di fatto erano diventati protettorati internazionali, la Croazia e l'Albania erano due Stati sovrani con istituzioni indipendenti e democratiche, la Macedonia

193 ALAIN TERRENOIRE, *L'Europe et les Balkans Occidentaux*, in "Étude du Conseil économique et social", anno 2007 n. 23, p. 29; BARTLOMIEJ KAMINSKI, MANUEL DE LA ROCHA, *Stabilization and Association Process in the Balkans - Integration Options and their Assessment*, World Bank, Policy Research Working Paper, n. 3108 agosto 2003, p. 2 s.

194 EMILIAN KAVALSKI, *The Western Balkans and the EU: the Probable Dream of Membership*, in "South East European Review", n. 1/2 2003, pp. 202 ss.

195 Per una definizione di Weak States e per una discussione sulla situazione delle regione balcanica vedere: IVAN KRASTEVA, *Bringing the State Up*, documento per la Conferenza Internazionale "Interethnic Relations in the Western Balkans: Problems, Instruments and Prospects for the Future", Berlin 12 e 13 settembre 2003.

196 HARALD SCHENKER, *The Stabilization and Association Process: An Engine of European Integration in Need of Tuning*, in "Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe", European Centre for Minority Issues, n. 1 2008, p. 3; DIMITAR BECHEV, *Between Enlargement and CFSP: the EU and the Western Balkans*, Paper prepared for the LSE European Foreign Policy conference 2-3 June 2004, London School of Economics, p. 6.

dopo la crisi albanese era diventata un semi-protettorato, mentre la Repubblica Federale Jugoslava, composta da Serbia e Montenegro, aveva poche chance di sopravvivenza come Stato unico¹⁹⁷.

Caratteristiche del Processo PSA.

Il Processo PSA si presentava come Approccio Regionale “rafforzato”, in quanto costituiva un perfezionamento dell'equilibrio tra condizionalità richieste e incentivi concessi. Riguardo agli incentivi, rispetto alla politica europea attuata nella regione tra il 1996 e il 1999 vennero introdotte alcune importanti novità: la prima e sicuramente la più importante era rappresentata dal graduale sviluppo di relazioni contrattuali di seconda generazione¹⁹⁸ tra i Paesi dell'area e Bruxelles, ovvero accordi di natura mista, modellati sugli Accordi Europei concepiti per i Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale, che comprendevano clausole commerciali e clausole relative all'allineamento della legislazione nazionale con quella comunitaria, e che costituivano un primo passo concreto verso la prospettiva dell'adesione all'Unione Europea; vi era poi la concessione di Misure Commerciali Autonome Preferenziali (ATM) che costituivano una prima apertura del mercato comunitario alle esportazioni balcaniche¹⁹⁹, ancor prima dell'adesione, diversamente da quanto accadde per i Paesi PECO, i quali poterono beneficiare sostanzialmente dell'apertura al mercato comunitario solo dopo l'allargamento; fu prevista una più cospicua assistenza economica e finanziaria, allo scopo di favorire la ricostruzione e favorire gli investimenti esteri, attraverso la sostituzione dei precedenti programmi PHARE e OBNOVA con il programma CARDS, approvato l'anno seguente; venne inoltre fornita assistenza nell'ambito dell'institution building, ovvero assistenza al potenziamento istituzionale, per rafforzare l'istruzione e consolidare il processo di democratizzazione, tramite l'efficienza della Pubblica Amministrazione e la rivitalizzazione della società civile; fu prevista una maggiore cooperazione nel settore della Giustizia e Affari Interni (GAI), in particolare nella lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione, al controllo delle frontiere e alla gestione dei flussi migratori; infine, venne inserito lo sviluppo del dialogo politico tra i vari Paesi dell'area al fine di favorire una maggiore cooperazione

197 OTHON ANASTASAKIS, DIMITAR BECHEV, *ivi*, p. 10 s.

198 Gli accordi di prima generazione, previsti dall'Approccio Regionale, al tempo del lancio del Processo PSA erano stati conclusi solo da Albania e Macedonia, le quali costituivano anche gli unici Paesi che nel 1999 soddisfacevano tutti i requisiti necessari per avviare la negoziazione degli accordi di seconda generazione previsti dal Processo PSA. Fonte: DIMITAR BECHEV, *ibidem*, p. 3 s.

199 Le misure ATM (Autonomous Trade Measures) erano misure commerciali preferenziali introdotte unilateralmente dall'Unione Europea per liberalizzare gli scambi commerciali, relativamente al commercio di determinati prodotti. Fonte: LUCA GORI, *op. cit.*, p. 138.

regionale²⁰⁰.

Per quanto riguarda le condizionalità, il Processo PSA si rifaceva espressamente alla strategia già espressa nel luglio del 1997, arricchita di alcuni altri punti. In altre parole veniva confermato il principio della gradualità, la presenza di condizionalità positive (concessione di benefici) così come di condizionalità negative (ritiro delle concessioni), la necessità di una più stretta cooperazione regionale, il dovere di rispettare, per gli Stati coinvolti, le clausole degli accordi di Pace e degli accordi politici conclusi, il rispetto dei Criteri di Copenaghen e l'allineamento graduale con la legislazione comunitaria. Tuttavia, a differenza dell'Approccio Regionale, gli incentivi che venivano accordati una volta soddisfatte certe condizionalità erano molto più appetibili: risorse finanziarie più consistenti (programma CARDS), la esplicita promessa di adesione all'Unione Europea, un approccio più flessibile che avrebbe consentito un percorso specifico per ogni Stato secondo la propria situazione, più strette relazioni economico-commerciali con l'Unione Europea, una migliore assistenza tecnica. In altre parole, la condizionalità europea nei Balcani Occidentali divenne uno strumento multidimensionale, rivolto al sostenimento della riconciliazione etnica, della ricostruzione politica ed economica e delle riforme; aveva una dimensione regionale, sub-regionale e specifica per ogni singolo Stato; era uno strumento utilizzato per fini economici, politici, sociali e di sicurezza²⁰¹.

Gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione.

A partire dal 2001, quando venne firmato il primo accordo di questo genere con la Macedonia, gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione (Accordo ASA)²⁰², costituirono lo strumento principale del Processo PSA. Anche se modellati sugli Accordi Europei per i Paesi PECO, finalizzati a guidare questi Paesi verso l'integrazione, o sugli Accordi di Amicizia e Cooperazione stipulati con i Paesi dell'ex-URSS, che avevano obiettivi molto meno ambiziosi, gli Accordi ASA furono stati espressamente concepiti per rispondere alle peculiarità proprie dei Paesi dei Balcani Occidentali e la differenza con gli accordi conclusi

200 LUCA GORI, *ivi*, p. 46 s.; MICHAEL EMERSON, *Recalibrating EU Policy towards the Western Balkans*, Centre for European Policy Studies, Policy Brief, n. 175 ottobre 2008, pp. 2 ss.; WESTERNBALKANS.INFO, *Integration of the Western Balkans in the EU Internal Market*, Regional Research Paper, anno 2004, http://www.westernbalkans.info/htmls/save_pdf2.php?id=550.

201 OTHON ANASTASAKIS, DIMITAR BECHEV, *op. cit.*, p. 8.

202 "Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part", Lussemburgo 9 aprile 2001, in GUCE L34 del 20 marzo 2004, <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=158>.

con altri Paesi europei si evince già dal nome, che lascia intendere come il loro scopo non fosse solo l'associazione con l'Unione Europea in vista di una futura integrazione ma principalmente la stabilizzazione della regione²⁰³. Si tratta di accordi che stabiliscono relazioni contrattuali bilaterali e che forniscono un quadro per il dialogo politico tra Bruxelles e i Paesi firmatari, al fine di sviluppare più strette relazioni politiche tra le parti, sviluppare gradualmente un'area di libero scambio tra la Comunità e i Paesi della regione dei Balcani Occidentali, sostenere gli sforzi nello sviluppo delle proprie economie e della cooperazione economica oltre all'armonizzazione della propria legislazione con quella comunitaria. La promessa di una futura integrazione nell'Unione Europea come incentivo fondamentale del Processo PSA risulta evidente anche dal fatto che nel proprio preambolo questi accordi contengono una specifica parte che conferma lo status del Paese firmatario come “Candidato Potenziale”.

Gli Accordi ASA sono strettamente legati al principio della condizionalità. Questo significa che per avviare i negoziati i Paesi devono compiere passi avanti nel soddisfare le richieste basilari delle condizionalità, ovvero rispettare i diritti umani e le libertà fondamentali, rafforzare lo Stato di Diritto e la cooperazione regionale, rispettare le strutture democratiche. Per avviare i negoziati, la Commissione Europea osserva e valuta la situazione nei Paesi parte del Processo PSA effettuando feasibility study, i quali vengono pubblicati in un rapporto annuale, SAP report: solo nel caso in cui si ritenga che il Paese abbia fatto soddisfacenti progressi, viene trasmessa una richiesta d'inizio dei negoziati al Consiglio che, se adottata, dà mandato alla Commissione per l'avvio dei negoziati. Una volta conclusi questi accordi, i Paesi firmatari si obbligano a rispettare le condizioni stabilite dal CAG dell'aprile 1997 e il diritto internazionale in materia dei diritti umani e delle minoranze. Al fine di assicurare il rispetto di tali condizioni viene inserita nell'accordo una clausola secondo la quale nel caso di violazione di uno di questi elementi fondamentali l'Unione può adottare contromisure che possono arrivare fino alla sospensione dell'intero Accordo ASA. Il monitoraggio sul rispetto delle condizionalità e sui progressi realizzati dai singoli Paesi viene effettuato dalla stessa Commissione Europea che pubblica dei Rapporti Annuali²⁰⁴.

Il programma CARDS.

Nella regione coesistevano più programmi europei di assistenza che rendevano

203 STEVEN BLOCKMANS, *Tough Love: the European Union's Relations with the Western Balkans*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2007, p. 253 s.; DAVID PHINEMORE, *Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?*, in “European Foreign Affairs Review”, Vol. 8 n. 1 anno 2003, pp. 79 ss.

204 STEVEN BLOCKMANS, *ibidem*, p. 254 s.

difficoltosa la gestione e l'attuazione degli stessi programmi. Per questo, al Consiglio Europeo di Helsinki del 19 e 20 dicembre 1999, oltre alla decisione di avviare i negoziati di adesione con Romania, Slovacchia, Lettonia, Lituania, Bulgaria e Malta (quale contributo positivo per la stabilità del continente alla luce degli avvenimenti in Kosovo), venne formalmente avanzata la richiesta di unificare queste iniziative all'interno di un unico programma quadro²⁰⁵. Così, dopo circa un anno, Il Consiglio dell'UE approvò tramite regolamento il programma CARDS²⁰⁶ (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization), che sostituiva i precedenti programmi PHARE e OBNOVA nella regione, a sostegno delle azioni intraprese all'interno del Processo PSA e incluse negli ASA. Il nuovo programma iniziò ad essere completamente operativo a partire dal 2002 e costituì il principale strumento di assistenza finanziaria nella regione fino all'inizio del 2007, quando venne sostituito dagli strumenti IPA (Instruments for Pre-Accession Assistance).

I fondi europei messi a disposizione, il cui ammontare fu superiore ai 5 miliardi di euro, vennero impiegati principalmente in quattro aree di intervento: ricostruzione; stabilizzazione democratica, riconciliazione etnica e ritorno dei rifugiati; sviluppo istituzionale e legislativo incluso una graduale approssimazione delle legislazioni nazionali con quella comunitaria; economia sostenibile e sviluppo sociale incluse le necessarie riforme strutturali; sostegno verso una migliore cooperazione regionale tra i Paesi parte del Processo PSA e tra questi e l'Unione Europea²⁰⁷. Durante il periodo 2002-2006 venne adottata una nuova strategia quadro dalla Commissione europea, che elaborò un programma relativo agli obiettivi a lungo termine ed ai campi d'azione prioritari: sulla base di questa strategia quadro vennero realizzati programmi pluriennali per ogni singolo Stato circa le riforme da compiere e sui progetti da finanziare²⁰⁸. Assieme al programma CARDS venne creata anche una Agenzia speciale, l'Agenzia Europea per la Ricostruzione²⁰⁹, con il compito di gestire la maggior parte

205 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/00300-r1.i9.htm.

206 Regolamento (CE) n. 2666/2000 del Consiglio del 5 dicembre 2000 relativo all'assistenza all'Albania, alla Bosnia-Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1628/96 e modifica dei regolamenti (CEE) n. 3906/89, (CEE) n. 1360/90 e delle decisioni 97/256/CE e 1999/311/CE, in GUCE L306 del 7 dicembre 2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000R2666:20050102:IT:PDF>.

207 STEVEN BLOCKMANS, *ivi*, pp. 269 ss.

208 EUROPEAN COMMISSION, *CARDS Assistance Programme to the western Balkans*, Regional Strategy Paper 2002-2006, Bruxelles 22 ottobre 2001, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/regional_strategy_paper_en.pdf.

209 Regolamento (CE) N. 2667/2000 del Consiglio del 5 dicembre 2000 relativo all'agenzia europea per la ricostruzione, in GUCE L306 del 7 dicembre 2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000R2667:20061201:IT:PDF>.

dell'assistenza comunitaria, compresa la gestione dei fondi CARDS, in Serbia, Montenegro, Macedonia e Kosovo, e aveva sede a Salonicco, in Grecia, con uffici distaccati nelle capitali dei Paesi in cui operava.

2.6 LE PRIME SFIDE DEL PROCESSO PSA

Il Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira e il summit UE-Balceni Occidentali di Zagabria.

Al momento del lancio del Processo PSA nel 1999 sorsero alcuni dubbi soprattutto relativamente all'ipotesi di una futura integrazione nell'Unione Europea. In altre parole i Paesi balcanici si chiedevano quanto questa promessa e l'intera nuova strategia europea potessero essere ritenute davvero credibili, visto il fallimento del precedente approccio del 1996 e la presenza in Croazia e Serbia di regimi non ancora del tutto democratici, restii ad accettare le proposte di Bruxelles. Gli Stati dell'Unione, consapevoli che questi dubbi avrebbero potuto minare il successo del Processo PSA, timorosi di vedere fallire nuovamente le proprie iniziative nell'area balcanica e consci che solo una chiara prospettiva di futura adesione avrebbe portato alla stabilizzazione della regione²¹⁰, durante il Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira nel giugno del 2000 resero esplicita l'offerta di una futura membership: in quell'occasione, oltre ad esaminare la questione dell'allargamento ai Paesi PECO, i Paesi parte del Processo PSA vennero definiti “Candidati Potenziali all'adesione all'Unione Europea”²¹¹. Questo concetto, tuttavia, non aveva alcuna definizione ufficiale e non comportava nessun obbligo per gli Stati membri, tanto meno conferiva un diritto legittimo di futura membership ai Paesi Balcanici; questo termine, semplicemente, venne utilizzato per riconoscere uno status speciale a questi Stati (anche se non ancora sullo stesso piano dei Paesi candidati dell'Europa Centrale e Orientale) e per dimostrare la volontà da parte di Bruxelles di vederli un giorno parte dell'Unione Europea²¹².

Il 2000 fu l'anno della svolta per la realizzazione del Processo PSA e l'avvio dei Paesi Balcanici verso l'integrazione europea. In Serbia il regime di Milošević venne rovesciato in seguito ad elezioni democratiche e alle proteste di piazza, e il nuovo governo, guidato da

210 PLAMEN PANTEV, *Security Risks and Instabilities in Southeastern Europe*, in WIN VAN MEURS (a cura di) “Beyond EU Enlargement, Volume 2 - The Agenda of Stabilisation for Southeastern Europe”, Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers, 2001, pp. 125 ss.

211 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/00200-r1.%20ann1.i0.pdf.

212 PHEDON NICOLAIDES, *The Feira European Council and the Process of Enlargement of the European Union*, in “EIPASCOPE”, n. 3/2000, pp. 9 ss.; STEVEN BLOCKMANS, *ivi*, p. 281 s.

Vojislav Koštunica, si dimostrò più ricettivo verso le richieste di riforme e cambiamento provenienti da Bruxelles, cosicché, durante il Consiglio dei Ministri degli Esteri dell'ottobre del 2000, fu deciso di rimuovere tutte le sanzioni che sin dal 1998 interessavano la Serbia e di inserirla a pieno titolo nel Processo PSA, con tutti i benefici che ne derivavano²¹³. In Croazia, dopo la morte di Tuđman nel dicembre 1999, vennero organizzate elezioni libere e democratiche che posero fine al precedente regime, contribuendo al miglioramento dei rapporti nella regione e con l'Unione Europea²¹⁴.

L'anno 2000 registrò altri importanti passi avanti dei Paesi balcanici verso l'integrazione europea. I primi Stati ad avviare la negoziazione degli Accordi ASA furono Croazia e Macedonia. Il 24 gennaio i Ministri degli Esteri degli Stati membri decisero di avviare i negoziati per concludere l'accordo con la Macedonia e adottarono una Direttiva relativa alla cooperazione con questo Paese²¹⁵, sulla base del feasibility study²¹⁶ realizzato dalla Commissione e della raccomandazione in merito adottata dal Consiglio. Allo stesso tempo, durante la medesima riunione del Consiglio del 24 gennaio, venne rilasciata una “Dichiarazione sulla Croazia” in cui l'Unione si compiaceva per il risultato delle recenti elezioni e della svolta nella politica nazionale, dopo la morte di Tuđman, e auspicava una più stretta collaborazione tra Zagabria e Bruxelles al fine di un rapido avvio dei negoziati per concludere l'Accordo ASA²¹⁷.

Nell'aprile dello stesso anno, dopo l'insediamento della delegazione macedone presso l'Unione Europea, iniziò il primo round negoziale dell'ASA. Pochi mesi più tardi la Commissione terminò il feasibility study sulla Croazia²¹⁸ e, dopo aver ricevuto il via libera da parte del Consiglio, in occasione del Summit di Zagabria fu avviato il primo round negoziale

213 Conclusioni del CAG del 9 ottobre 2000.

214 LUCA GORI, *op. cit.* p. 51 s.

215 Conclusioni CAG del 24 gennaio 2000.

216 Comunicazione della Commissione, “Relazione della Commissione sulla fattibilità del negoziato di un accordo di stabilizzazione e di associazione con l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia”, COM (99) 300, Bruxelles 16 giugno 1999, http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=1999&T3=300&RechType=RECH_naturel&Submit=Cercare.

217 “Statement by the European Union on Croatia”, PESC/00/9, Bruxelles 24 gennaio 2000, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PESC/00/9&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

218 Comunicazione della Commissione, “Relazione sulla fattibilità del negoziato di un accordo di stabilizzazione e di associazione con la Repubblica di Croazia”, COM (2000) 311, Bruxelles 24 maggio 1999, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0311:FIN:IT:PDF>.

dell'Accordo ASA. Dopo circa un anno, sia la Macedonia²¹⁹ che la Croazia²²⁰ avevano concluso i primi due ASA, iniziando in questo modo il loro concreto cammino verso l'integrazione nell'Unione Europea²²¹.

Nel novembre del 2000 si tenne l'importante summit di Zagabria. Questo incontro, la cui idea fu lanciata dalla Francia durante il Consiglio Europeo di giugno e subito accolta dagli altri Stati membri²²², costituì il primo vertice a cui parteciparono i rappresentanti dei Paesi Balcanici e dell'Unione Europea. La volontà di Bruxelles di organizzare questo summit e il fatto che si fosse svolto proprio in una capitale balcanica, erano segnali evidenti delle intenzioni di appropriarsi della leadership politica e di occuparsi seriamente della stabilizzazione della regione. Nell'occasione venne annunciato il lancio del citato programma CARDS e la Repubblica Federale Jugoslava venne inclusa a pieno titolo nel Processo PSA. In cambio dello status di "Candidati Potenziali" ricevuto pochi mesi prima a Feira e delle risorse che sarebbero state trasferite nel quadro del Processo PSA, a Zagabria i Paesi balcanici si impegnarono a stabilire nuove relazioni reciproche, promuovere la cooperazione regionale, sostenere le necessarie riforme strutturali, rispettare gli standard democratici e il diritto internazionale²²³. Nello stesso incontro per ogni singolo Paese aderente al Processo PSA venne fatta un'analisi sui risultati raggiunti e sul percorso che avrebbe dovuto compiere²²⁴.

Nello stesso anno, per dare corpo agli intenti espressi a Feira e Zagabria, venne approvato un nuovo sistema di misure commerciali preferenziali autonome (ATM) che

219 "Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part", Lussemburgo 9 aprile 2001, <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=158>.

220 "Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part", Lussemburgo 29 ottobre 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:026:0003:0220:IT:PDF>.

221 Trattandosi di Accordi di tipo Misti, per entrare in vigore gli ASA necessitavano dell'approvazione del Consiglio, dell'assenso del Parlamento Europeo e della ratifica di tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea così come della ratifica degli Stati non membri parte dell'Accordo. L'ASA con la Macedonia entrò in vigore il 1° aprile 2004 (vedi GUCE L34 del 20 aprile 2004) mentre quello con la Croazia entrò in vigore il 1° febbraio 2005 (vedi GUCE L26 del 28 gennaio 2005).

222 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/00200-r1.%20ann1.i0.pdf.

223 Zagreb Summit, Final Declaration, Zagabria 24 novembre 2000, http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm; DORIAN JANO, *EU – Western Balkans Relations: the Many EU Approaches*, in "The Journal of the International University Institute of European Studies", Vol. 2 n. 1, *The Mediterranean Beyond Borders: Perspectives on Integration*, p. 145.

224 Zagreb Summit, Final Declaration, Zagabria 24 novembre 2000 - Annex Stabilization and Association Process on an Individual Basis, http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm.

avrebbero consentito ai Paesi parte del Processo PSA di esportare i propri prodotti agricoli e industriali, salvo alcune eccezioni, sul mercato comunitario senza dazi o restrizioni quantitative²²⁵, infine a dicembre il programma CARDS, annunciato durante il summit di Zagabria, venne regolamentato e reso pienamente esecutivo²²⁶.

Il Processo PSA alla prova della crisi macedone.

Questa nuova strategia sortì i primi effetti positivi durante gli anni 2001 e 2002 quando Bruxelles si trovò a fronteggiare la crisi macedone, e la disputa costituzionale (che avrebbe potuto sfociare in una crisi), tra Serbia e Montenegro all'interno della Repubblica Federale Jugoslava. La crisi macedone scoppiò nel 2001 sebbene le radici del contrasto tra la minoranza albanese e la maggioranza slava possano essere ricondotte ai primi anni novanta, ovvero a partire dalla dissoluzione dell'ex-Jugoslava e della rinascita del nazionalismo nei Balcani Occidentali²²⁷. In quest'occasione, l'Unione Europea, anche se lasciò l'iniziale intervento militare nelle mani della NATO, utilizzò strumenti di soft foreign policy, in stretta collaborazione con l'OSCE e gli Stati Uniti, per cercare di soffocare la crisi sul nascere. Da una parte, cercò di colpire gli estremisti albanesi, dall'altra fece pressione sui governanti macedoni affinché scendessero a patti con i ribelli. Già, nel febbraio del 2001 Bruxelles “[...] expresses its strong concern about the recent escalation of violence in the border region between FRY/Kosovo and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, [...] condemns the rising number of violent incidents in this area, and calls on all involved to isolate the extremists [...] and reiterates its strong attachment to the principle of inviolability of borders. [...] A peaceful and stable Former Yugoslav Republic of Macedonia [...] is an important condition for furthering the integration of the Former Yugoslav Republic of Macedonia within the European Union, soon through the signing of the Stabilization and Association Agreement”²²⁸.

225 Regolamento (CE) n. 2007/2000 del Consiglio del 18 settembre 2000 recante misure commerciali eccezionali applicabili ai paesi e territori che partecipano o sono legati al processo di stabilizzazione e di associazione dell'Unione europea, e recante modificazione del regolamento (CE) n. 2820/98, nonché abrogazione del regolamento (CE) n. 1763/1999 e del regolamento (CE) n. 6/2000, in GUCE L240 del 23 settembre 2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000R2007:20070516:IT:PDF>.

226 Regolamento (CE) n. 2666/2000 del 5 dicembre 2000 relativo all'assistenza all'Albania, alla Bosnia-Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1628/96 e modifica dei regolamenti (CEE) n. 3906/89, (CEE) n. 1360/90 e delle decisioni 97/256/CE e 1999/311/CE, in GUCE L306 del 7 dicembre 2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2000R2666:20050102:IT:PDF>

227 Per una visione più dettagliata dell'intervento internazionale durante la crisi macedone, vedere capitolo 1.6.

228 Bulletin EU 1/2-2001, Common foreign and security policy (41/47), punto 1.6.4.1, <http://bookshop.europa.eu/en/bulletin-of-the-european-union-pbKAAA01002/?CatalogCategoryID=YR4KABstrdkAAAEjLocY4e5K>.

Preservare l'integrità della Macedonia e disinnescare la minaccia albanese erano due obiettivi fondamentali per evitare che la crisi si espandesse nuovamente nel resto dei Balcani. Allo stesso tempo, per colpire i guerriglieri albanesi-macedoni, il Consiglio emanò un divieto di visto per alcuni estremisti²²⁹. All'inizio di aprile, rappresentanti dell'UE si recarono a Skopje per preparare la firma dell'Accordo ASA, che venne sottoscritta pochi giorni dopo. Il fatto che l'accordo richiedesse la realizzazione di alcune riforme e il deterrente costituito dalla necessità di tutte le firme degli Stati membri affinché l'accordo entrasse in vigore, spinsero il governo macedone a trattare una serie di riforme con la minoranza albanese, la quale si sentiva più tutelata dalla Comunità Internazionale, e nel contempo la guerriglia venne repressa dal punto di vista militare²³⁰. Fu così che si giunse agli Accordi di Ohrid nel mese di agosto.

Rispetto alle precedenti crisi nei Balcani, in quest'occasione, l'azione dell'Unione Europea fu molto più incisiva anche se non riuscì a cogliere i primi segnali che indicavano il rischio che potesse nascere una crisi ai confini nord-occidentali della Macedonia, molto prima del gennaio 2001. Il successo sta nell'essere riusciti a prevenire un'ulteriore escalation di violenze che sarebbe potuta degenerare in una sanguinosa guerra civile ed espandersi al resto delle aree balcaniche con minoranze albanesi, grazie all'uso della "Diplomazia Preventiva" e al ruolo chiave giocata da Javier Solana, che al tempo ricopriva la carica di Alto Rappresentante per la Politica Estera e la Sicurezza Comune. Tuttavia, Bruxelles non avrebbe conseguito gli stessi risultati senza il coinvolgimento della NATO, degli Stati Uniti e dell'OSCE²³¹.

Il Processo PSA alla prova della disputa costituzionale serbo-montenegrina.

La Repubblica Federale Jugoslava, nata nel 1992 dalla dissoluzione della Jugoslava titina, era costituita dalla Serbia e dal Montenegro. La situazione tra le due repubbliche federate iniziò a deteriorarsi poco dopo l'acuirsi della crisi kosovara, quando, nel gennaio del 1998, Milo Đukanović venne eletto presidente del Montenegro. A partire da quel momento la Serbia iniziò ad adottare toni sempre più bellicosi, che avrebbero portato pochi mesi più tardi alla guerra contro la NATO, mentre il Montenegro intraprese una linea politica sempre più

229 Posizione Comune del Consiglio del 16 luglio 2001, relativa a un divieto di visto nei confronti degli estremisti dell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, 2001/542/PESC, in GUCE L194 del 18 luglio 2001, <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=it&ihmlang=it&lng1=it,mt&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=260318:cs&page=>

230 ZIDAS DASKALOCSKI, *The Macedonian Conflict of 2001: between Successful Diplomacy, Rhetoric and Terror*, Centre for Post-Communist Studies - St. Francis Xavier University, Occasional Paper, n. 7 anno 2004, pp. 23 ss.

231 STEVEN BLOCKMANS, *op. cit.*, p. 194 s.; NICHOLAS WHITE, *L'heure d'Europe enfin arrivée?*, ESF, Working Paper, n. 2 luglio 2001, *The Macedonian Crisis and the Balkan Security*, pp. 7 ss.

autonoma e distante da Belgrado. Dopo la sconfitta elettorale e il rovesciamento di Milošević, passata l'euforia iniziale per la fine del regime, i rapporti tra le parti giunsero ad un punto di stallo²³². La prospettiva di relazioni più strette con l'Unione tramite il Processo PSA e la possibilità di accedere a contributi economici offrì lo spunto per aprire le porte ai mediatori europei e disinnescare una potenziale minaccia nella regione. Ancora una volta fu Solana che, a partire dal dicembre del 2001, si assunse il compito di mediare tra Montenegro e Serbia, riuscendo a convincere le parti a concludere un accordo trilaterale tra i governi di Serbia, Montenegro e Repubblica Federale Jugoslava, il 14 marzo 2002, il cosiddetto Accordo di Belgrado²³³. Questo era semplicemente una dichiarazione d'intenti delle parti, che comprendeva alcuni punti fondamentali sul futuro istituzionale, politico ed economico che la nuova entità statale avrebbe assunto. Tra le altre cose era esplicitamente proibita ogni forma di secessione unilaterale da parte del Montenegro ma comunque venne accolta la richiesta di prevedere la possibilità di organizzare una consultazione referendaria sull'indipendenza di Podgorica a distanza di tre anni dall'approvazione della Carta Costituzionale del nuovo Stato²³⁴.

In questa occasione il successo dell'Unione Europea fu totale. Riuscì ad evitare l'apertura di un'ulteriore fonte di crisi nei Balcani senza l'intervento di altre organizzazioni internazionali o degli Stati Uniti, utilizzando semplicemente gli strumenti della PESC a propria disposizione e sfruttando la prospettiva degli incentivi compresi nel Processo PSA. Bruxelles fece pressioni affinché Podgorica non si dichiarasse indipendente ma rimanesse legata in qualche maniera alla Serbia; le motivazioni di queste pressioni erano sostanzialmente dovute alla preoccupazione di non creare un precedente che avrebbe favorito l'acuirsi delle tensioni nella regione, in particolare ne avrebbero risentito: il Kosovo, il cui status internazionale giaceva ancora nel limbo della Risoluzione 1244; la Bosnia-Erzegovina, in cui la Republika Srpska scalpitava per staccarsi dalla confederazione creata da Dayton; la

232 BEÁTA HUSZKA, *The dispute over Montenegrin independence*, in FLORIAN BIEBER (a cura di), "Montenegro in Transition - Problems of Identity and Statehood", Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, pp. 43 ss.

233 Proceeding Points for the Restructuring of Relations Between Serbia and Montenegro, Belgrado 14 marzo 2002, http://www.venice.coe.int/site/main/Texts/Serbia_and_Montenegro.htm.

234 WIM VAN MEURS, *The Belgrade Agreement: Robust mediation between Serbia and Montenegro*, in FLORIAN BIEBER (a cura di), *ivi*, pp. 63 ss.. La bozza finale della Costituzione fu consegnata da una Commissione mista serba-montenegrina nel giugno del 2002 ed approvata dal Parlamento federale di Serbia e Montenegro il 4 febbraio 2003: questo atto sanciva la morte della terza Jugoslavia di Milošević e sostituiva la Repubblica Federale Jugoslava con l'Unione Statale di Serbia e Montenegro. Come previsto dall'Accordo di Belgrado, poco più di tre anni dopo l'approvazione della Costituzione, nel maggio del 2006, si tenne un referendum il cui risultato fu a favore dell'indipendenza di Podgorica, sancendo la fine dell'Unione Statale e la nascita di due Stati indipendenti (Serbia e Montenegro). Fonte: http://www.mfa.gov.rs/Facts/const_scg.pdf.

Serbia stessa nella cui parte meridionale, la Valle di Preševo, vi era una forte presenza di albanesi che tra il 1999 e il 2001 tentarono di unirsi al Kosovo; la Macedonia, dove solo da pochi mesi era stato faticosamente raggiunto un accordo tra la maggioranza slava e la minoranza albanese²³⁵.

2.7 L'AGENDA DI SALONICCO

L'Agenda di Salonicco e la relativa posizione assunta dai diversi attori politici.

Il 12 e 13 dicembre del 2002 si tenne a Copenaghen il Consiglio Europeo. Nelle Conclusioni della Presidenza il tema dei Balcani Occidentali venne per la prima volta discusso all'interno del blocco relativo all'allargamento e venne accolta la proposta greca di organizzare nel giugno dell'anno seguente, quando Atene avrebbe detenuto la presidenza semestrale, un vertice tra gli Stati membri e i Paesi dei Balcani Occidentali²³⁶. In attesa di celebrare l'incontro di Salonicco, il Consiglio Europeo nel marzo 2003 dichiarò: “Il vertice di Salonicco del 21 giugno rappresenterà un passo nuovo e importante per l'ulteriore rafforzamento della relazione tra l'UE ed i paesi dei Balcani Occidentali”²³⁷. In tale ottica il Consiglio europeo invitò il Consiglio e la Commissione ad esaminare modi e mezzi, basandosi anche sull'esperienza acquisita nel processo di allargamento, per consolidare ulteriormente la politica di stabilizzazione e di associazione dell'Unione nei confronti della regione²³⁸. Circa due mesi dopo la Commissione presentò una Comunicazione relativa alle relazioni tra UE e Balcani Occidentali²³⁹, le cui proposte furono inserite tre settimane dopo nell'Agenda di Salonicco preparata dal Consiglio²⁴⁰. Il 16 aprile dello stesso anno, durante la riunione informale dei Capi di Stato o di Governo ad Atene, vennero firmati i trattati di adesione di otto Paesi PECO e due del Mediterraneo²⁴¹: nel momento in cui l'Europa si accingeva ad accogliere un consistente numero di nuovi Paesi membri, si poneva il problema di dare risposte e scadenze certe anche ai Candidati Potenziali dei Balcani Occidentali, e di

235 STEVEN BLOCKMANS, *ivi*, pp. 203 ss.; LUCA GORI, *op. cit.*, p. 53 s.

236 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Copenaghen del 12 e 13 dicembre 2002, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/73850.pdf.

237 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 20 e 21 marzo 2003, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/75145.pdf.

238 *Ibidem*.

239 Comunicazione della Commissione, “I Balcani Occidentali e l'integrazione europea”, COM (2003) 285, Bruxelles 21 maggio 2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0285:FIN:IT:PDF>.

240 “L'Agenda di Salonicco per i Balcani Occidentali: procedere verso l'integrazione europea”, Allegato alle Conclusioni del CAGRE del 16 giugno 2003.

241 Dichiarazione di Atene, Atene 16 aprile 2003, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/75509.pdf.

rafforzare il processo di associazione con la regione e di integrazione nelle istituzioni europee.

L'Agenda di Salonicco, presentata durante la riunione dei Ministri degli Esteri a giugno, solo pochi giorni prima del vertice di Salonicco, fu il risultato di un ampio confronto sui Balcani che mise in luce i diversi approcci sul tema. La presidenza greca riuscì, lavorando in stretto coordinamento con la presidenza italiana che le sarebbe succeduta, nell'intento di spingere i diversi attori europei e balcanici a discutere e contribuire attivamente al dibattito nonostante i primi mesi del 2003 furono contrassegnati in campo internazionale dalla guerra in Iraq voluta dagli USA e in campo comunitario dai primi segni di affaticamento dovuti alla firma di dieci nuovi trattati di adesione. Durante queste consultazioni emersero palesi le divisioni tra gli Stati membri e in seno alla Commissione europea²⁴².

Quest'ultima si mostrò inizialmente scettica in quanto timorosa che si potessero rimettere in discussione i successi ottenuti tramite il Processo PSA e perché restia ad accogliere proposte che provenivano al di fuori del proprio diritto d'iniziativa riconosciutogli dai trattati. Tuttavia, grazie al buon lavoro svolto dall'allora Presidente della Commissione Europea, Romano Prodi, questi iniziali ostacoli vennero superati: nel gennaio del 2003, in una lettera indirizzata al premier ellenico, allora presidente di turno dell'Unione, Costas Simitis, e al premier italiano, Silvio Berlusconi, che avrebbe dovuto succedergli nella seconda metà dell'anno, dichiarò che il processo di stabilizzazione dei paesi dell'area dei Balcani Occidentali, nella prospettiva di una loro futura adesione, rappresentava una delle priorità della Commissione, essendo un punto fondamentale che caratterizzava la presidenza semestrale greca e che, allo stesso modo, avrebbe dovuto caratterizzare la prossima presidenza semestrale italiana²⁴³. A maggio la Commissione riuscì a pubblicare la già citata Comunicazione in relazione all'imminente vertice di Salonicco e al futuro dei Balcani Occidentali²⁴⁴.

Per quanto riguarda invece la posizione degli Stati membri si possono individuare tre posizioni principali: Italia e Austria, da sempre favorevoli all'integrazione dei Paesi balcanici occidentali, sostennero con convinzione le idee proposte dalla presidenza ellenica; Francia e Germania, di contro, cercarono di evitare qualsiasi progresso per gli Stati della regione,

242 LUCA GORI, *op. cit.*, p. 57 s.

243 Lettera del Presidente della Commissione, Romano Prodi, al Primo Ministro della Repubblica ellenica, Costas Simitis, e al Presidente del Consiglio dei Ministri della Repubblica italiana, Silvio Berlusconi, del 21 gennaio 2003, prot. D/1029/03 SG(2003)D/228189, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:073:0001:0007:IT:PDF>.

244 Comunicazione della Commissione, "I Balcani Occidentali e l'integrazione europea", COM (2003) 285, Bruxelles 21 maggio 2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0285:FIN:IT:PDF>.

timorosi che si potesse creare una scorciatoia per la loro integrazione o che potessero essere dichiarati Paesi candidati de facto; gli altri Stati membri invece interpretarono questo incontro promosso dalla Grecia semplicemente come un'occasione per ribadire concetti già espressi, ovvero il rispetto della condizionalità, il Processo PSA e la natura di Candidati Potenziali²⁴⁵.

Le questioni su cui si ebbero maggiori divergenze furono sostanzialmente tre. Una prettamente formale, ovvero la proposta greca (rigettata) di rinominare il Processo PSA in “Balkan European Integration Process”, fortemente osteggiata soprattutto dalla Francia, timorosa che questo passo potesse essere interpretato come un cambio di status dei Paesi Candidati Potenziali; Parigi ottenne che il termine “integration” venisse tolto dai punti critici dell'Agenda di Salonicco. Una relativa al rapporto tra “carota e bastone”, ovvero il giusto equilibrio tra la concessione degli incentivi da parte dell'Unione e il rispetto delle condizionalità da parte dei Paesi Balcanici, che vedeva la storica contrapposizione tra i Paesi mediterranei, più favorevoli a consistenti incentivi, e i Paesi nordici, più favorevoli a forti condizionalità, col risultato che nell'Agenda venne trovato un sostanziale equilibrio tra le due posizioni. La terza, di tipo pratico, riguardava le modalità e il livello di assistenza finanziaria da accordare alle regioni, che vedeva contrapposti Italia, Austria e Grecia, favorevoli a destinare i fondi di pre-adesione generalmente riservati ai soli Paesi Candidati ai Balcani, e i Paesi nordici, che si opponevano per motivi sia politici che tecnici, così che la soluzione fu trovata nel mero aumento dei fondi del neo-nato programma CARDS²⁴⁶. Anche sui temi più controversi, quindi, le divisioni tra gli Stati membri furono ricondotte ad una posizione condivisa.

I Paesi parte del Processo PSA non furono spettatori passivi della discussione sul loro futuro e usarono tutti i canali diplomatici a loro disposizione per dar voce e credibilità alla propria posizione, in particolare in occasione del vertice tra i 5 presidenti della regione, a cui partecipò anche il Premier greco, svoltosi a Ohrid il 2 giugno, si discusse la formulazione di una strategia comune e la richiesta a Bruxelles di un messaggio politico forte che, in sostanza, ribadisse chiaramente la prospettiva di adesione assieme a strumenti di accesso concreti e scadenze precise; tutte richieste che sarebbero state presentate sotto forma di dichiarazione congiunta al summit di Salonicco pochi giorni dopo²⁴⁷.

245 LUCA GORI, *ivi*, pp. 59 ss.

246 EUROPEAN MOVEMENT IN ALBANIA, *Thessaloniki 2014: In quest of a renewed credibility of the EU enlargement process*, EMA, Policy Paper, gennaio 2011, pp. 4 ss.

247 *Western Balkan Leaders Call for Enhances EU Accession Programm*, in “SETimes.com”, 3 giugno 2003, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2003/06/030603-SVETLA-001.

Il contesto geopolitico al momento dello svolgimento del vertice di Salonicco era alquanto complesso. Tra i Paesi Balcanici, gli Accordi ASA firmati dalla Macedonia e dalla Croazia, rispettivamente nell'aprile e nell'ottobre 2001, erano in via di ratifica²⁴⁸; la Croazia aveva già presentato la propria candidatura all'adesione nel febbraio del 2003²⁴⁹, in quei mesi al vaglio della Commissione; all'inizio del 2003 vennero iniziati i negoziati ASA con l'Albania e poco dopo fu iniziato l'iter del feasibility study anche per la Bosnia-Erzegovina; mentre Serbia e Montenegro ancora non avevano fatto passi significativi nel percorso di avvicinamento all'Unione Europea.

L'UE aveva assunto la leadership nella regione sostituendo gli Stati Uniti che dopo i fatti dell'11 settembre e con l'inizio della guerra in Iraq, avevano altre priorità; dopotutto Bruxelles aveva mostrato di voler giocare un ruolo chiave nella regione con l'impegno profuso nella risoluzione della crisi macedone nel 2001 e nella disputa costituzionale tra Serbia e Montenegro nel 2002, oltre all'assunzione del comando delle missioni internazionali di polizia in Bosnia-Erzegovina e in Macedonia nel 2003²⁵⁰. I contributi finanziari concessi dagli Stati membri, così come dalla Commissione, dalla Banca Europea degli Investimenti e dalla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo, resero chiaro che all'Europa spettava il compito della ricostruzione materiale della regione. Per quanto riguarda invece la cooperazione regionale, il Patto di Stabilità stava rapidamente diventando uno strumento complementare al Processo PSA dell'UE²⁵¹.

Il Consiglio Europeo di Salonicco.

Il 19 e 20 giugno si tenne il Consiglio Europeo di Salonicco. In quell'occasione vennero affrontati numerosi temi, tra cui i principali furono lo stato del processo di allargamento ai Paesi PECO, una politica comune di asilo e immigrazione, la Costituzione Europea e le relazioni con i Paesi dei Balcani Occidentali²⁵². A margine del Consiglio Europeo si svolse, il giorno 21, un vertice tra i rappresentanti delle istituzioni comunitarie, i rappresentanti di tutti gli Stati membri e i Paesi dei Balcani Occidentali: in quell'occasione, il Presidente della Commissione, nel suo discorso al termine del summit, ribadì più volte la

248 Vedi paragrafo precedente.

249 *Croatia moves to join EU*, in "BBC News", 21 febbraio 2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2786933.stm>.

250 WIM VAN MEURS, STEFANI WEISS, *The Next Europe: Southeastern Europe after Thessaloniki*, in "The South-East Europe Review", n. 3/2003, p. 16.

251 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Thessaloniki and After I: the EU's Balkan Agenda*, Balkans Briefing, giugno 2003, p. 2.

252 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/76289.pdf.

prospettiva europea della regione, dicendo che “il processo di unificazione dell’Europa non sarà completo fin quando i paesi dei Balcani non saranno diventati membri dell’Unione [...] il processo di allargamento è unico e indivisibile. Ed oggi, ne sono profondamente convinto, abbiamo avviato in maniera irreversibile tale processo. Benvenuti nella vostra casa”²⁵³.

Nella dichiarazione congiunta dei Capi di Stato o di Governo dell’UE, assieme ai rappresentanti dei Paesi candidati e dei Candidati Potenziali, si ribadiva che il futuro della regione era nell’Unione Europea, ma allo stesso tempo si sottolineava come il compimento e la rapidità di questo processo dipendesse dagli stessi Paesi balcanici²⁵⁴.

L'atto più importante che venne approvato durante il Consiglio Europeo di Salonicco, relativamente alla regione, fu l'adozione dell’“Agenda di Salonicco per i Balcani Occidentali: Procedere verso l'integrazione europea”, ovvero la Comunicazione della Commissione del 21 maggio così come era stata modificata durante la riunione del CAGRE del 16 giugno²⁵⁵. Le novità inserite nell'Agenda furono di vario tipo: la fondazione di una Scuola Regionale d'Istruzione Superiore di Pubblica Amministrazione al fine di offrire agli studenti la possibilità di sviluppare una riflessione giuridica sulle basi dei sistemi democratici europei e balcanici²⁵⁶; la possibilità per i Paesi del Processo PSA di allinearsi, ove fosse ritenuto appropriato, alle Iniziative, Posizioni Comuni e Dichiarazioni adottate nel campo della PESC, per migliorare l'integrazione delle regione nel dibattito relativo alle problematiche globali; la prestazione dell'assistenza tecnica prevista dal programma TAIEX per l'approssimazione delle varie legislazioni balcaniche a quella europea²⁵⁷; una maggior cooperazione interparlamentare tra le assemblee legislative balcaniche ed europea; l'apertura di programmi ed agenzie comunitarie alla partecipazione dei Paesi del Processo PSA, secondo le modalità seguite dalla partecipazione dei Paesi Candidati a Programmi ed Agenzie comunitarie; l'estensione a questi

253 Discorso del Presidente della Commissione, Romano Prodi, al vertice Ue-Balcani, Salonicco 21 giugno 2003, SPEECH/03/318, <http://stampaeuropa.it/press-releases/romano-prodi-presidente-della-commissione-europea-vertice-ue-balcani-vertice-ue-balcani-salonicco-21-giugno-2003>.

254 Dichiarazione del Vertice Ue – Balcani Occidentali, Salonicco 21 giugno 2003, 10229/03 (Presse 163), http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDkQFjAA&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2FpressReleasesAction.do%3Freference%3DPRES%2F03%2F163%26format%3DPDF%26aged%3D1%26language%3DIT%26guiLanguage%3Den&ei=GMnXT4DRLowf0QXfg-SEBA&usq=AFQjCNH95iKRix_6xWL2BIseNmjzbiIwQ&sig2=hFHMEocxBUB2i4toExVTFA.

255 “L’Agenda di Salonicco per i Balcani Occidentali: procedere verso l'integrazione europea”, Allegato alle Conclusioni del CAGRE del 16 giugno 2003.

256 La Regional School of Public Administration venne creata il 2 maggio 2006 come Joint Initiative tra l'Unione Europea e l'OCSE e la sua sede venne stabilita a partire dal 22 giugno 2011 a Danilovgrad in Montenegro. Fonte: <http://www.respaweb.eu>.

257 TAIEX è lo strumento di Assistenza Tecnica e Scambio di Informazioni controllata dalla Direzione Generale Allargamento della Commissione e generalmente riservato ai Paesi Candidati: suo compito è supportare gli Stati Partner relativamente all'approssimazione, applicazione e rafforzamento della legislazione comunitaria. Fonte: http://ec.europa.eu/enlargement/taieux/index_en.htm.

Paesi dello strumento del Gemellaggio, inizialmente previsto per i soli Paesi Candidati, al fine di sviluppare un'amministrazione efficiente²⁵⁸; un maggior sostegno finanziario e una più stretta cooperazione nel settore GAI per combattere la piaga della criminalità organizzata, così come la corruzione, la tratta di esseri umani, l'immigrazione illegale e una migliore gestione delle frontiere; il ritorno dei rifugiati e degli sfollati, anche sfruttando iniziative regionali²⁵⁹, oltre alla promozione di una legislazione che tutelasse le minoranze e ne favorisca la rappresentazione nelle istituzioni; la promozione della riconciliazione superando i problemi del passato, tramite il sostegno a iniziative nel campo dell'educazione, della cultura e dello sviluppo sociale, tra cui il restauro dei monumenti culturali e religiosi e la revisione dei libri di storia²⁶⁰.

I provvedimenti più importanti dell'Agenda riguardarono l'aumento della dotazione finanziaria destinata ai Balcani, l'istituzione dei Partenariati Europei e la creazione di un Forum UE-Balcani Occidentali. Come già menzionato in precedenza, invece attingere ai fondi IPA (previsti per i soli Paesi Candidati)²⁶¹, la dotazione finanziaria CARDS venne aumentata di circa 200 milioni per il periodo 2004-2006 e la Commissione fu invitata a verificare la possibilità di attivare nuovi strumenti di assistenza finanziaria, di procedere con ulteriori misure di liberalizzazione e di avanzare nella concessione di ulteriori misure ATM. Il Forum UE-Balcani fu ideato come forum politico multilaterale di alto livello tra l'Unione Europea, i suoi Stati Membri e i Paesi dei Balcani Occidentali, il cui scopo era dare un chiaro segnale delle relazioni privilegiate che esistevano tra Bruxelles e le capitali balcaniche, oltre a fornire un quadro politico per realizzare gli obiettivi del Processo SAP e discutere di questioni chiave nel campo della PESC e GAI²⁶².

I Partenariati Europei costituirono la principale novità introdotta con l'Agenda di Salonicco: essi erano stati previsti per i PECO con il nome di Partenariati di Adesione, con

258 Il Programma di Gemellaggio ha lo scopo di aiutare i Paesi beneficiari nello sviluppare una amministrazione moderna ed efficiente tramite l'utilizzo di strutture, personale e competenze gestionali, proprie degli Stati membri, necessarie all'attuazione dell'acquis comunitario, al fine di portare a termine specifici e garantiti risultati. Fonte: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning_en.htm.

259 In particolare, venne menzionata l'iniziativa MARRI (*Migration, Asylum, and Refugee Regional Initiative*): fu creata nel 2003 dalla fusione di due precedenti iniziative regionali, la *Regional Return Initiative* e la *Migration and Asylum Initiative*, e posta all'interno del contesto del Patto di Stabilità per l'Europa Sudorientale. Fonte: <http://www.marri-rc.org/Default.aspx?mid=27&Lan=EN>.

260 MAURIZIO CAPRARA, *L'Europa ai Balcani: "Il vostro futuro è con noi. Ma ora servono le riforme"*, in "Corriere della Sera", 22 giugno 2003, p. 10.

261 Vedere paragrafo 3.4.

262 Venne previsto che le riunioni si sarebbero tenute tra i Capi di Stato o di Governo dei diversi Paesi, tra i Ministri degli Esteri, tra i Ministri della Giustizia e tra i Ministri degli Interni. In occasione del Summit di Salonicco la Presidenza semestrale italiana entrante si propose di organizzare il primo vertice ministeriale prima della fine dell'anno, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/76289.pdf.

l'obiettivo di individuare le azioni da intraprendere a sostegno degli sforzi messi in atto per avvicinare questi Paesi all'Unione Europea; in altre parole costituivano uno strumento con cui misurare i progressi ottenuti e orientare i finanziamenti per progetti futuri²⁶³. La novità stava nell'aver allargato l'uso di questo strumento a Paesi che ancora non avevano ottenuto lo status di Paesi Candidati.

Per quanto riguarda le condizionalità, l'Agenda di Salonicco recepì tutto ciò che già era stato espresso in precedenza e ne rafforzò il contenuto. Vennero ribadite le condizionalità definite dalle Conclusioni del CAG del 29 aprile 1997, e riprese nelle Conclusioni del CAG del 21 giugno del 1999 con le quali fu creato il Processo PSA, così come vennero ripresi i contenuti espressi nella Dichiarazione del summit di Zagabria del novembre 2000. Furono inseriti poi i cosiddetti Criteri di Copenaghen, ovvero i criteri espressi durante il Consiglio Europeo del giugno 1993 che ogni Paese Candidato avrebbe dovuto soddisfare per poter aderire all'Unione, considerata la prospettiva di un futuro allargamento ai Balcani ribadita più volte²⁶⁴.

Il sistema delle condizionalità si arricchì alcune novità, in particolare relativamente alla cooperazione con il ICTY e, soprattutto, alla cooperazione regionale dei vari Paesi al fine di sviluppare un'area di libero scambio nella regione, raggiungere la liberalizzazione dei visti tra i Paesi dell'area, realizzare la raccolta di armi di piccolo calibro, creare di un mercato regionale dell'elettricità e del gas, raggiungere la gestione congiunta della risorsa acqua, migliorare la cooperazione transfrontaliera, sviluppare politiche comuni nel campo della scienza e delle tecnologie²⁶⁵.

Il rispetto delle condizionalità e i progressi registrati da ogni singolo Paese sarebbero stati monitorati costantemente attraverso vari strumenti: i Progress Reports, ovvero le valutazioni annuali fatte dalla Commissione per ogni singolo Paese del Processo PSA, al fine di avere un quadro dei programmi attuati e quelli ancora da attuare²⁶⁶; i meccanismi propri dei Partenariati Europei che, previsti a Salonicco e attivati nel marzo del 2004, richiedevano ai Paesi balcanici l'elaborazione di piani nazionali in cui specificare le misure da adottare e i

263 LUCA GORI, *op. cit.*, p. 63 s.; DANIELA HEIMERL, *UE- Balkans Occidentaux, Après le sommet de Thessalonique de juin 2003*, in "Le Courrier des pays de l'Est", 2003/9 n. 1039, p. 35 s.

264 Conclusioni del Consiglio Europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993, http://www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/co_en.pdf.

265 "L'Agenda di Salonicco per i Balcani Occidentali: procedere verso l'integrazione europea", Allegato alle Conclusioni del CAGRE del 16 giugno 2003; LUCA GORI, *op. cit.*, p. 64.

266 Comunicazione della Commissione, "Documento di strategia del 2005 sull'ampliamento", COM (2005) 561 def., Bruxelles 9 novembre 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0561:FIN:IT:PDF>.

tempi di attuazione²⁶⁷; le riunioni bilaterali che si svolgevano nel quadro della Consultative Task Force (CTF) due volte all'anno tra i tecnici della Commissione Europea e dei Paesi del Processo PSA per discutere l'attuazione delle riforme, e che i Paesi interessati già erano stati attivati durante gli anni precedenti²⁶⁸; infine, lo strumento principale che fino ad allora aveva guidato gli sviluppi del Processo PSA, ovvero gli Accordi ASA, i quali già prevedevano dei meccanismi di monitoraggio ad intervalli regolari²⁶⁹.

Riassumendo, le Conclusioni del Consiglio Europeo, la Dichiarazione e l'Agenda di Salonicco furono l'ultimo passo dell'Europa nella strutturazione di una politica complessiva destinata ai Balcani Occidentali. I contenuti della Prospettiva Europea, grazie all'aumento della dotazione finanziaria, vennero resi più credibili, il percorso verso l'integrazione divenne più concreto, il sistema delle condizionalità fu rafforzato, i meccanismi di monitoraggio dei progressi vennero perfezionati. Nel giugno del 2003 dunque Bruxelles poteva dire di aver portato a compimento la propria strategia per i Paesi della Regione e di aver tracciato le basi di una road map per il loro ingresso in Europa²⁷⁰. Il Processo PSA, così come venne modificato da Salonicco, rimase “the framework for the European course of the western Balkan countries, all the way to their future accession”²⁷¹ e si avvicinò al Processo di Adesione che era stato seguito dai Paesi PECO grazie all'avvio dei Partenariati Europei e l'apertura di alcuni strumenti di Pre-adesione, finendo per configurarsi con uno strumento di “pre-adesione”²⁷².

267 Regolamento CE n. 33/2004 del Consiglio del 22 marzo 2004 relativo all'istituzione di partenariati europei nell'ambito del Processo di Stabilizzazione e di Associazione, in GUCE L86 del 24 marzo 2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:005:0069:0071:IT:PDF>.

268 Nel 1998 venne stabilita la EU/Bosnia and Herzegovina CTF, sostituita nel 2006 dal Reform Process Monitoring (RPM). Il primo incontro EU/Croatia CTF si tenne nel febbraio del 2000. Per quanto riguarda invece la Serbia e Montenegro, i primi vertici si tennero a partire dal luglio del 2001 tramite il EU/FRY CTF che venne poi sostituito nel luglio del 2003 dal Enhanced Permanent Dialogue (EPD) e nuovamente nell'ottobre 2004 dal Twin-Track Approach. Relativamente all'Albania invece il primo incontro EU/Albania CTF si tenne nel 1999, lo stesso anno del primo vertice EU/FYROM CTF. Fonte: contenuti specifici per ogni Stato al link: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/index_it.htm.

269 Il Consiglio di Stabilizzazione e Associazione che si riunisce a livello politico una volta all'anno, il Comitato di Stabilizzazione Associazione che ha l'incarico di preparare le sedute del Consiglio, i Sottocomitati che si riuniscono a livello tecnico più volte all'anno. Fonte: http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18003_it.htm

270 ENRICO BRIVIO, *Una “road map” per i Balcani*, in “Il Sole 24 Ore”, 22 giugno 2003, p. 4; PERU EGURBIDE, *Los Quince declaran “irreversible” la incorporación de los Balcanes a la UE*, in “El País” 22 giugno 2003, http://elpais.com/diario/2003/06/22/internacional/1056232805_850215.html.

271 Dichiarazione del Vertice Ue – Balcani Occidentali, Salonicco 21 giugno 2003, 10229/03 (Presse 163), http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDkQFjAA&url=http%3A%2F%2Feuropa.eu%2Frapid%2FpressReleasesAction.do%3Freference%3DPRES%2F03%2F163%26format%3DPDF%26aged%3D1%26language%3DIT%26guiLanguage%3Den&ei=GMnXT4DRLOWf0QXfg-SEBA&usq=AFQjCNH95iKRix_6xWL2BIseNmjmzblIWQ&sig2=hFHMEocxBUB2i4toExVTFA.

272 DANIELA HEIMERL, *op. cit.*, p. 35 s.

Il semestre di presidenza italiano.

Terminato il semestre greco, fu la volta della presidenza italiana, la quale riuscì a mantenere i Balcani Occidentali tra le priorità²⁷³. Già durante il Vertice di Salonicco il Ministro degli Esteri Italiano, Franco Frattini, dichiarò che l'Italia si sarebbe fatta carico di dare seguito agli impegni presi e avrebbe impiegato le proprie forze per favorire il cammino di questi Paesi verso l'Unione²⁷⁴. In ogni riunione dei Ministri degli Esteri dell'UE e nei due Consigli Europei tenutisi durante la presidenza italiana, ad onore di quanto dichiarato, il tema dei Balcani Occidentali fu sempre posto all'ordine del giorno²⁷⁵.

Su iniziativa italiana, furono organizzati numerosi vertici con i Paesi balcanici. Innanzitutto, come preannunciato durante il vertice di Salonicco, furono organizzati i primi incontri a livello ministeriale nell'ambito del Forum UE-Balcani Occidentali: a novembre si tenne la prima riunione dei Ministri degli Interni e della Giustizia, in cui si parlò di contrasto al crimine organizzato nella regione balcanica e il suo impatto nell'Unione Europea, oltre alla valutazione delle misure necessarie da adottare per contrastarlo e per fronteggiare l'immigrazione e la gestione delle frontiere²⁷⁶; a dicembre invece fu la volta dell'incontro tra i Ministri degli Esteri balcanici e rappresentanti europei che rappresentò un segnale del rapporto privilegiato tra Bruxelles e la Regione, e fu l'occasione per discutere e promuovere il lungo cammino verso l'integrazione²⁷⁷. Al fine di sviluppare il punto dell'Agenda di Salonicco relativa alla creazione di una zona di libero scambio, fu organizzata a Roma a novembre una Conferenza dei Ministri del Commercio dei Paesi dell'Europa Sud-Orientale, mentre con la Conferenza dei Ministri delle Finanze della regione e delle istituzioni finanziarie internazionali tenutasi a Venezia in ottobre si liberarono altre risorse finanziarie per la regione²⁷⁸.

273 Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Priorità della Presidenza Italiana per i Balcani occidentali", Roma 30 giugno 2003, <http://notes9.senato.it/W3/Lavori.nsf/All/845A03AAD5931EACC1256E6F003AB845?OpenDocument>.

274 FRANCO FRATTINI, *Un Impegno Storico*, in "Il Sole 24 Ore", 26 giugno 2003, p. 1.

275 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 16 e 17 ottobre 2003, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/77685.pdf; Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 12 e 13 dicembre 2003, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/79661.pdf.

276 EU-Western Balkans Forum, JHA Ministerial Meeting, Joint Conclusions, Brussels 28 November 2003, SN 3559/1/03 REV 1, <http://www.stabilitypact.org/org-crime/031128-coe-conclusions.pdf>.

277 EU-Western Balkans Forum, 1st Foreign Ministers' Meeting, Joint Conclusions, Brussels 9 December 2003, 15904/03 (Presse 363), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/78259.pdf.

278 Conferenza dei Ministri del commercio dei paesi dell'Europa sud-orientale, Roma 13 novembre 2003. In quell'occasione furono stipulati quattro nuovi accordi bilaterali di libero scambio tra i paesi della regione. Conferenza dei Ministri delle Finanze della regione e le istituzioni finanziarie internazionali, Venezia 30 ottobre 2003. In quell'occasione furono raccolti fondi destinati ai settori delle infrastrutture, dell'energia, dei trasporti e delle piccole e medie imprese. Fonte: Commissione Affari Esteri e Comunitari della Camera dei Deputati,

Furono, infine, attivate le procedure per istituire gli strumenti previsti da Salonicco: venne preparato il lancio del programma di Gemellaggio e TAIEX e la Commissione preparò una Comunicazione per favorire la partecipazione dei Paesi balcanici nei programmi e nelle agenzie comunitarie²⁷⁹; fu rapidamente avviato un rafforzato dialogo politico tramite gli accennati incontri nell'ambito del Forum UE-Balcini Occidentali e, dopo l'incontro a margine della riunione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 15 settembre 2003, iniziarono con regolarità riunioni tra rappresentanti dell'Unione Europea e i rappresentanti dei Paesi del Processo PSA a margine dei vari vertici internazionali; venne rinvigorita la cooperazione regionale tramite la firma, a dicembre, di un Memorandum d'intesa sul mercato regionale dell'energia²⁸⁰ oltre alle citata Conferenza di Roma sull'istituzione di una zona di libero scambio nella regione balcanica; si proseguì sulla strada della stipula degli Accordi ASA, in particolare si continuò con le ratifiche da parte degli Stati membri degli accordi raggiunti con Macedonia e Croazia, così come continuarono le tornate negoziali per finalizzare l'accordo con l'Albania, fu avviato il feasibility study per la Serbia e Montenegro mentre a novembre fu approvato il feasibility study per la Bosnia-Erzegovina²⁸¹. Molta attenzione venne posta sullo status del Kosovo: durante il Consiglio Europeo di novembre fu avallato il piano presentato dalla missione ONU in Kosovo per attuare la politica già approvata in precedenza Standards before Status²⁸²; inoltre, dopo che le parti avevano già annunciato a Salonicco la volontà di iniziare il dialogo sul futuro status della sua ex-provincia autonoma²⁸³, rappresentanti serbi e kosovari si incontrarono per la prima volta a Vienna in ottobre²⁸⁴.

Infine, durante il semestre della presidenza italiana, si registrarono due importanti avvenimenti in ambito PESC relativi ai Balcani: in vista della fine della missione SFOR della NATO in Bosnia-Erzegovina fu avviato uno stretto dialogo UE-NATO per discutere sulla

Resoconto stenografico dell'Audizione della Seduta di Martedì 16 marzo 2004, p. 5, http://wai.camera.it/_dati/leg14/lavori/stencomm/03/audiz2/2004/0316/pdf000.pdf.

279 Comunicazione della Commissione, "Preparing for the Participation of the Western Balkans Countries in Community Programmes and Agencies", COM (2003) 748, Bruxelles 3 dicembre 2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0748:FIN:EN:PDF>.

280 The Athens Memorandum 2003, Memorandum of Understanding on the Regional Energy Market in South East Europe and its Integration into the European Community Internal Energy Market, Atene 8 dicembre 2003, <http://www.stabilitypact.org/energy/041011-bucharest/athens-memorandum2003.pdf>.

281 Press Release, "Bosnia-Erzegovina: la Commissione approva lo studio di fattibilità", Bruxelles 18 novembre 2003, IP/03/1563, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1563&format=HTML&aged=0&language=IT&guiLanguage=en>.

282 Conclusioni del CAGRE del 17 novembre 2003.

283 PERU EGURIBE, *Los líderes de Serbia y Kosovo iniciarán el diálogo*, in "El País", 22 giugno 2003, http://elpais.com/diario/2003/06/22/internacional/1056232803_850215.html.

284 JULIETA RUDICH, *Albaneses y serbios se reúnen por vez primera desde la guerra de Kosovo*, in "El País", 14 ottobre 2003, http://elpais.com/diario/2003/10/14/internacional/1066082411_850215.html.

fattibilità della sostituzione con una missione guidata da Bruxelles²⁸⁵; il 15 dicembre si concluse, dopo otto mesi e mezzo, l'operazione Concordia in Macedonia, la prima missione militare dell'Unione Europea, sostituita poi da una missione di polizia europea, Proxima²⁸⁶.

Guardando retrospettivamente, il cammino dell'Unione Europea verso i Balcani Occidentali è stato abbastanza tortuoso, segnato a volte da aspettative mancate o da promesse non mantenute²⁸⁷; ma in sostanza possiamo dire che a partire dal 2003 i Balcani sono stati messi nei binari giusti nel cammino verso una futura adesione, tuttavia “la rapidità dei progressi è nelle mani dei paesi della regione”²⁸⁸ e “la strada che porta all'Europa è lastricata non di buone intenzioni, ma di riforme in grado di produrre risultati tangibili, di sforzi scrupolosi per adeguare le legislazioni, liberalizzare le economie, elevare la qualità della governance e assorbire i valori della democrazia, dei diritti umani e del rispetto dello Stato di diritto”²⁸⁹. In questo cammino possiamo dunque individuare tre fasi: la prima, a partire dall'inizio delle guerre jugoslave fino alla firma degli Accordi di Dayton, nella quale non esisteva una strategia europea per i Balcani e nella quale l'Europa non era stata capace di giocare un ruolo di primo piano nella gestione della crisi, scavalcata dagli Stati Uniti e dalla NATO; una seconda fase, di transizione, che va dal lancio dell'approccio regionale fino al lancio del Processo PSA, in cui l'Europa cercò di dotarsi di una propria politica per i Paesi balcanici, che fallì in maniera eclatante quando fu messa alla prova dalla crisi albanese e soprattutto dalla guerra del Kosovo; la terza fase iniziò nel 1999 con la creazione del Processo PSA fino al giugno del 2003 e costituì un percorso di consolidamento di una strategia autentica e complessiva per la regione dei Balcani Occidentali, dietro le spinte delle conseguenze della guerra del Kosovo e della messa in pratica delle prime missioni civili e militare in ambito PESD in Macedonia e Bosnia-Erzegovina. Dopo il 2003 furono poche le innovazioni apportate a questa struttura in quanto essa già prevedeva tutti i passaggi che i

285 Joint Press Statement by the NATO Secretary General and the EU Presidency, NATO-EU Ministerial Meeting, Bruxelles 4 dicembre 2003, Press Release (2003)153, <http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-153e.htm>. Effettivamente la missione SFOR terminò il 2 dicembre del 2004 e fu sostituita dalla missione militare dell'UE, EUFOR Althea.

286 Javier Solana, EU High Representative for CFSP, attends ceremonies for termination of Operation Concordia and launch of Mission Proxima, Skopje, 15 December 2003, S0256/03, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/discours/78413.pdf.

287 WIM VAN MEURS, STEFANI, WEISS, *op. cit.*, p. 16.

288 Dichiarazione del Vertice Ue – Balcani Occidentali, Salonicco 21 giugno 2003, 10229/03 (Presse 163), http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europa.eu%2Frapid%2FpressReleasesAction.do%3Freference%3DPRES%2F03%2F163%26format%3DPDF%26aged%3D1%26language%3DIT%26guiLanguage%3Den&ei=GMnXT4DRLOWf0QXfg-SEBA&usq=AFQjCNH95iKRix_6xWL2BIseNmjmzblIWQ&sig2=hFHMEocxBU2i4toExVTFA.

289 CHRIS PATTEN, Commissario UE alle Relazioni Internazionali, *Se i Balcani tornano nel cuore d'Europa*, in “La Repubblica”, 20 giugno 2003, p. 16.

Paesi avrebbero dovuto compiere per arrivare all'adesione, grazie anche all'esperienza acquisita con il più grande allargamento mai avvenuto nella storia dell'integrazione europea, quello del 2004, che ha portato all'adesione di dieci nuovi Stati.

CAPITOLO III

Il cammino verso l'adesione: da Salonicco ad oggi

3.1 L'ALLARGAMENTO DEL 2004 E LE CONSEGUENZE SULLA PROSPETTIVA DI ADESIONE

L'allargamento ad est del 2004 e i falliti referendum sulla Costituzione Europea.

Il 1° maggio 2004 dieci nuovi membri aderirono all'Unione Europea, otto dei quali erano Paesi PECO (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Lettonia e Lituania) e due del Mediterraneo (Malta e Cipro). Il quinto allargamento dell'Unione Europea portò la popolazione totale da circa 380 milioni a più di 450 milioni, una crescita superiore al 15%, spostando le frontiere dell'Europa unita molto più ad est, arrivando a confinare con i Paesi dell'ex Unione Sovietica. I nuovi Paesi aderenti avevano un'economia fragile, dovuta alla transizione repentina da una economia socialista ad una liberoscambista, tant'è che la media del PIL pro-capite si abbassò dai circa 25 mila euro dell'UE-15 ai circa 23 mila euro dell'UE-25²⁹⁰. Indubbiamente le condizioni economiche dell'Europa dei 15 erano sicuramente migliori di quelle dei Paesi PECO e la libertà di movimento delle merci, delle persone e dei capitali si tradusse nel diffuso timore di un esodo incontrollato da est verso ovest in cerca di opportunità e condizioni di vita migliori.

Durante il Consiglio di Copenaghen del giugno 1993 venne dichiarato che “la capacità dell'Unione di assorbire nuovi membri, mantenendo allo stesso tempo inalterato il ritmo dell'integrazione europea, riveste parimenti grande importanza, nell'interesse generale dell'Unione e dei paesi candidati”²⁹¹. Il termine “capacità di assorbimento” è stato da quel momento utilizzato per identificare la capacità dell'UE di continuare il proprio ritmo di integrazione sia nel senso di approfondire l'integrazione europea che nel senso di ampliarla a nuovi membri, e allo stesso tempo continuare a lavorare efficacemente a livello di funzionamento istituzionale e di bilancio²⁹². La “capacità di assorbimento” si contrae quando in seno agli attori politici e all'opinione pubblica europei sorgono dubbi o timori relativi a ulteriori allargamenti, anche se di per sé il processo di allargamento non sta rallentando²⁹³. Il “Big Bang” del 2004 mise a dura prova la “capacità di assorbimento” dell'Unione.

A Roma, il 29 ottobre 2004, pochi mesi dopo l'adesione dei nuovi membri, i Capi di Stato o di Governo dei 25 Stati membri, assieme ai Paesi candidati, Romania, Bulgaria e

290 EUROSTAT, *Europe in figures – Eurostat yearbook 2005*, Luxembourg, European Communities, 2005, p. 142 s.

291 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/72929.pdf.

292 KATIA DIDAQUI, *La capacité d'absorption: un faux débat en Europe?*, Confrontations Europe, Réunion du groupe Nouveaux Elargissements du 29.09.2006, ottobre 2006, p. 2.

293 GUILLAUME DURAND, ANTONIO MISSIROLI, *Absorption capacity: old wine in new bottles?*, European Policy Centre, Policy Brief, settembre 2006, pp. 1 ss.

Turchia, firmarono il Trattato che adottava una Costituzione Europea (TCE) che avrebbe fatto compiere un grosso passo in avanti all'Unione Europea sotto molteplici punti di vista e, in particolare in ambito PESC, istituiva la figura del Ministro degli Affari Esteri dell'Unione²⁹⁴. Sorsero però problemi al momento della ratifica; infatti, quando già 18 Stati membri avevano ratificato tramite referendum o iter parlamentare il TCE, Francia e Olanda, organizzarono un referendum popolare rispettivamente per il 29 maggio e il 1° giugno: l'esito fu negativo in entrambe le occasioni²⁹⁵. Come poi risultò da diversi sondaggi, le motivazioni principali che spinsero gli elettori francesi e olandesi a votare per il No non erano legate strettamente ai contenuti della TCE, bensì all'avversione verso le adesioni in massa dei nuovi membri avvenute l'anno precedente e i timori verso le future nuove adesioni, in particolare la questione dell'adesione della Turchia²⁹⁶.

La situazione che si era venuta a creare all'indomani dei referendum del 2005 sul TCE fece riaffiorare le storiche divergenze tra i diversi Stati membri, in particolare rimise in discussione il binomio tra “approfondimento” e “ampliamento” dell'integrazione europea: da una parte la Gran Bretagna, da sempre euroscettica, preferiva la parte dell'integrazione europea legata all’“ampliamento” e all'adesione di nuovi membri, in quanto da sempre contraria a poteri sovranazionali troppo forti; dall'altra la Francia privilegiava invece l’“approfondimento” delle competenze di Bruxelles e osteggiava l'adesione di nuovi membri, in quanto preferiva una Unione più piccola in cui esercitare il ruolo di Paese leader²⁹⁷. In altre parole la “capacità di assorbimento” era stata sovraccaricata dagli ingressi del 2004. Da quel momento iniziò a farsi largo l'espressione “fatica da allargamento”.

Alla luce di quei risultati e di fronte al chiaro rischio di un simile esito in altri Paesi²⁹⁸, il Consiglio Europeo del giugno 2005 decise che la data inizialmente stabilita per analizzare lo stato di avanzamento delle ratifiche (novembre 2006) non era più sostenibile, in quanto questi Paesi non sarebbero stati in grado di fornire una chiara risposta prima della metà del 2007, e che era necessario avviare un periodo di riflessione prima di proseguire nel processo

294 Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, CIG87/04, Bruxelles 6 agosto 2004, in GUCE C310 del 16 dicembre 2004, <http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/it/04/cg00/cg00087.it04.pdf>.

295 In Francia il No vinse con il 54,68% (votanti 69,34%), fonte: Ministero Affari Interni francese, <http://www.interieur.gouv.fr>. In Olanda il No vinse con il 61,54% (votanti 63,30%), fonte: Ministero Affari Interni olandese <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/bzk>.

296 MARIO MONTI, *Il Processo all'Europa*, in “Corriere della Sera”, del 5 giugno 2005, p. 1; PIETRO DEL RE, “È stato un voto di paura contro l'immigrazione dall'Est”, intervista a ANDRÉ GLUCKSMANN, in “La Repubblica”, 2 giugno 2005, p. 7; STEVEN BLOCKMANS, *op. cit.*, p. 292 s.

297 GIDEON RACHMAN, *The Death of Enlargement*, in “The Washington Quarterly”, n. 29:3, summer 2006, pp. 2 ss.

298 Tra gli altri, Danimarca e Irlanda avevano previsto un Referendum, che secondo i sondaggi, avrebbero dato risultati simili quelli francesi e olandesi. La Gran Bretagna aveva sospeso l'iter di ratifica parlamentare.

politico di ratifica del TCE²⁹⁹.

Gli effetti della fatica da allargamento e gli eventi del 2005.

Il fallimento dei referendum causò la diffusione di un timore sulle reali intenzioni dell'Unione Europea nei Balcani Occidentali, in particolare su quanto fosse cambiata la promessa di una futura adesione per i Paesi del Processo PSA e se si stesse delineando una riduzione dell'impegno europeo nella regione³⁰⁰. Relativamente al ruolo di hard power di Bruxelles nella regione, ovvero la funzione di stabilizzazione e sicurezza, le reali possibilità di una ritrattazione delle missioni civili e militari PESD erano pressoché nulle: dopo anni di guerre finalmente l'area era sostanzialmente in pace ma rimaneva ancora instabile dal punto di vista politico per cui un ritiro dell'UE sarebbe stato un suicidio politico collettivo e un gesto anti-storico³⁰¹.

Dal punto di vista invece del soft power, vale a dire dell'integrazione, i dubbi, a metà del 2005, erano molti e motivati; tuttavia, la prospettiva europea si rendeva indispensabile per condurre i Paesi del Processo PSA a ulteriori riforme politiche e per rafforzare la democrazia³⁰² poiché senza di essa la difficile coesione regionale e la stabilità che da anni l'Unione stava tentando di costruire sarebbe stata inesorabilmente compromessa³⁰³. Dall'altra parte però, in varie occasioni, molti leader politici europei, in special modo francesi e tedeschi, dichiararono che l'UE doveva fermarsi per riprendere fiato, consolidarsi e offrire qualcosa di diverso dalla piena adesione, ai Paesi Candidati e a quelli futuri³⁰⁴.

Nel 2005 comunque furono molte le occasioni per testare quanto la “fatica da allargamento” avesse realmente inciso sulla prospettiva europea dei Balcani Occidentali. Poche settimane dopo i referendum, in occasione del già citato Consiglio Europeo di Bruxelles, nonostante l'atteggiamento ostile di Francia e Olanda di fronte all'uso di un linguaggio che potesse rafforzare la prospettiva europea dei Balcani occidentali, nelle Conclusioni della Presidenza, grazie agli sforzi messi in atto da Italia, Austria e Grecia³⁰⁵, vennero inseriti termini che confermarono la strategia europea nella regione: “Il Consiglio

299 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/032k0002.htm.

300 KATIA DIDAOU, *Etat des Lieux des relations UE-Balkans*, Confrontations Europe, Réunion du groupe Nouveaux Elargissements du 01.06.2006, giugno 2006, pp. 5 ss.

301 LUCA GORI, *op. cit.* p. 84.

302 GIDEON RACHMAN, *ivi*, p. 55.

303 CARL BILDT, *Europe must keep its “soft power”*, in “Financial Times”, 1° giugno 2005, <http://www.ft.com/intl/cms/s/1/db15cee4-d1fe-11d9-8c82-00000e2511c8.html#axzz1sazgmn2B>.

304 STEVEN BLOCKMANS, *op. cit.*, p. 294 s.

305 LUCA GORI, *Ibidem*, p. 85.

Europeo riafferma il suo impegno a favore dell'attuazione completa dell'Agenda di Salonicco, in cui si sottolinea che il futuro dei Balcani Occidentali è nell'Unione Europea”³⁰⁶.

Un'altra occasione fu la discussione che precedette l'apertura dei negoziati ASA con Serbia e Montenegro e con la Bosnia-Erzegovina. In entrambi i casi si continuò a registrare l'avversione francese e olandese verso la concessione di un mandato alla Commissione per iniziare i colloqui negoziali ASA, che chiesero un rafforzamento della condizionalità, indebolimento di conseguenza la prospettiva europea³⁰⁷. I mandati furono tuttavia modellati su quelli già approvati per i tre Paesi balcanici, Croazia, Macedonia e Albania: per la Serbia e Montenegro³⁰⁸ l'inizio dei colloqui ASA significava un cambio di rotta nell'atteggiamento europeo e la manifestazione della reale reale volontà di cooperare di Belgrado³⁰⁹; per la Bosnia-Erzegovina³¹⁰, invece, il significato era ancora più importante in quanto, come più volte disse l'allora commissario europeo per l'allargamento, Olli Rehn, questo Paese aveva lasciato l'era di Dayton per entrare nell'era di Bruxelles³¹¹, cioè finalmente Sarajevo si lasciava alle spalle gli spettri del passato per guardare con convinzione al futuro europeo. Nonostante quindi la “fatica da allargamento” che si registrò nel 2005, le porte dell'Unione per i Balcani occidentali restavano ancora aperte³¹² e nonostante i diversi atteggiamenti politici in materia di allargamento di alcuni Stati membri e in seno all'opinione pubblica europea, la prospettiva europea per la regione non venne abbandonata³¹³.

Nel 2005 venne inoltre presentata dalla International Commission on the Balkans, presieduta dall'ex premier italiano Giuliano Amato e composta da numerosi esperti e studiosi dei Balcani, una relazione dal titolo “The Balkans in Europe's Future”. Le 65 pagine della relazione, risultato di oltre un anno di lavoro, vennero pubblicate in aprile, un mese e mezzo prima dei referendum, quando già si iniziavano a sentire i primi segnali della “fatica da

306 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/032k0002.htm.

307 LUCA GORI, *Ivi*.

308 Conclusioni del CAGRE del 3 ottobre 2005.

309 Rehn: *EU to Open Talks With Serbia-Montenegro in October*, in “SETimes.com”, 19 aprile 2005, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2005/04/19/feature-01.

310 Conclusioni del CAGRE del 7 novembre 2005.

311 PADDY ASHDOWN, *Bosnia ha entrado en la era de la Unión Europea*, intervista di G. A., in “El País”, 21 novembre 2005, http://elpais.com/diario/2005/11/21/internacional/1132527607_850215.html; ANDREA ROSSINI, *Colaizione da Paddy*, in “balcanicaucaso.org”, 24 ottobre 2005, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Colaizione-da-Paddy>.

312 OLLI REHN, *Vrata Unije jos su otvorena onima koji ispunjavaju uslove*, in “Danas”, 20 giugno 2005, trad. IVANA TELEBAK, *Porte ancora aperte*, in “balcanicaucaso.org”, 21 giugno 2005, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Porte-ancora-aperte>.

313 OLLI REHN, *Olli Rehn: enlargement is a success story*, in “The New York Times”, 18 giugno 2005, <http://www.nytimes.com/2005/06/17/opinion/17iht-edrehn.html>.

allargamento”. Gli autori sostennero con convinzione che “the question today is no longer, "What should be done?" We should clearly bring the region into the EU”³¹⁴, tuttavia vi erano alcune questioni in cui l'UE avrebbe dovuto investire le proprie risorse, non solo economiche, al fine di evitare l'emergere di ulteriori crisi; in particolare, la questione della separazione tra Montenegro e Serbia, il rischio di una implosione della Serbia, le tensioni inter-etniche in Macedonia e in Bosnia-Erzegovina, dove il sistema di Dayton stava iniziando a vacillare, ma soprattutto la questione irrisolta dello status del Kosovo. In pratica, secondo questo rapporto, se da una parte il destino dei Balcani Occidentali era già scritto, molti rimanevano gli ostacoli da superare ed un ripensamento dell'impegno europeo nel 2005 sarebbe stato letale per la stabilità della regione³¹⁵.

3.2 IL PACCHETTO ALLARGAMENTO 2005 DELLA COMMISSIONE

I contenuti del Pacchetto Allargamento e la reazione franco-olandese.

Nel novembre 2005 la Commissione Europea presentò il “Pacchetto Allargamento”, ovvero una serie di documenti che delineavano il proprio atteggiamento e consentì un'ampia riflessione sulla questione dell'allargamento. Si componeva del Documento Strategico sull'Allargamento, dei vari Progress Reports 2005, dei Partenariati Europei 2005, dell'avis relativamente alla candidatura macedone all'UE. In particolare nel Documento Strategico, la Commissione dichiarava che l'Unione avrebbe dovuto applicare condizioni eque e rigorose e richiamava i Paesi del Processo PSA ad un più attento e puntuale rispetto delle condizionalità; allo stesso tempo, al fine di rinvigorire la “capacità di assorbimento” consigliava una politica atta a diffondere le informazioni sulla politica di ampliamento. La vera novità consisteva nell'aver previsto una strategia di pre-adesione, cioè una tabella di marcia attraverso la quale rendere concreta la prospettiva europea, senza però ripetere gli errori dell'allargamento del 2004, la cui eccessiva rapidità e consistenza causò, come abbiamo visto, non pochi problemi; questa road map può essere riassunta in cinque tappe: l'apertura dei negoziati ASA, nel caso in cui il Paese soddisfacesse il requisito di un livello di stabilità minima; la conclusione dei negoziati ASA, dopo che fossero stati raggiunti progressi nella realizzazione delle riforme essenziali; l'attuazione degli accordi conclusi e la contestuale verifica delle condizioni ivi incluse; nel caso in cui venisse accertato un track-record positivo nell'applicazione

314 INTERNATIONAL COMMISSION ON THE BALKANS, *The Balkans in Europe's Future*, Robert Bosch Stiftung – King Baudouin Found. - German Marshall fund of U.S. - Charles Stewart Found., aprile 2005, p. 9.

315 ANDREA ROSSINI, *I Balcani nel futuro dell'Europa*, in “balcanicaucaso.org”, 19 aprile 2005, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/I-Balcani-nel-futuro-dell-Europa>.

dell'accordo, poteva essere valutata la concessione dello status di Paese candidato; infine, come passo finale, se i criteri di Copenaghen fossero stati rispettati in modo sufficiente, tutte le condizioni politiche fossero state osservate e quelle economiche avessero registrato progressi significativi, si sarebbe potuta valutare l'ipotesi di aprire i negoziati di adesione³¹⁶.

Come accennato, la Commissione si concentrò anche sulla redazione di proposte relative ai Partenariati europei, i quali erano stati annunciati durante il vertice di Salonicco del giugno 2003 e disciplinati nel marzo dell'anno successivo tramite regolamento. Nel 2005 la Commissione fece proposte di modifica dei partenariati europei, sulla base dei risultati contenuti nei progress report del 2005³¹⁷: per tutti e quattro i Paesi per i quali fu richiesta una modifica, la motivazione risiedeva negli sviluppi sostenuti a partire da metà 2004³¹⁸, quando furono siglati i primi partenariati; era compresa anche la Macedonia, che si apprestava a ricevere lo status di Paese Candidato³¹⁹.

La Commissione lanciò un messaggio positivo alla regione, che si vide riconosciuti gli importanti sforzi compiuti tra il 2004 e il 2005, senza che gli effetti dei falliti referendum l'avessero condizionata. La Commissione dunque riaffermava gli impegni che erano stati presi due anni e mezzo prima a Salonicco, certamente enfatizzando la parte relativa alle condizionalità, senza però diluire i contenuti della prospettiva europea³²⁰.

Evento importante che rese più credibile la prospettiva europea fu, dopo un lungo dibattito interno all'Unione, l'apertura dei negoziati di adesione con la Croazia. Questa fece richiesta di candidarsi all'adesione il 21 febbraio 2003, e, dopo il parere favorevole della Commissione nell'aprile del 2004³²¹, ricevette lo status di Paese Candidato in occasione del

316 Comunicazione della Commissione, "Documento di Strategia del 2005 sull'ampliamento", COM (2005) 561 def., Bruxelles 9 novembre 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0561:FIN:IT:PDF>.

317 *Ibidem*.

318 Proposta di Decisione del Consiglio, relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato europeo con l'Albania Bruxelles, COM (2005) 553 def., Bruxelles 9 novembre 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0553:FIN:IT:PDF>; Proposta di Decisione del Consiglio, relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato europeo con la Bosnia e Erzegovina, COM (2005) 555, Bruxelles 9 novembre 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0555:FIN:IT:PDF>; Proposta di Decisione del Consiglio, relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato europeo con la Serbia e Montenegro incluso il Kosovo quale definito dalla Risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 10 giugno 1999, COM (2005) 558, Bruxelles 9 novembre 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0558:FIN:IT:PDF>.

319 Proposta di Decisione del Consiglio, relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato europeo con l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, COM (2005) 557 def., Bruxelles, 9 novembre 2005; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0557:FIN:IT:PDF>.

320 LUCA GORI, *op. cit.*, p. 87.

321 Comunicazione della Commissione, "Parere sulla domanda di adesione della Croazia all'Unione Europea", COM (2005) 257 def., Bruxelles 20 aprile 2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?>

Consiglio Europeo del giugno del 2004³²². Numerosi furono i dubbi in seno agli Stati membri sulla possibilità di aprire o meno i negoziati di adesione, in special modo a causa della mancata piena cooperazione di Zagabria con il ICTY: proprio per questo, durante il Consiglio Europeo di dicembre 2004, fu deciso che i negoziati sarebbero stati avviati nel marzo seguente, a condizione che fosse stata riscontrata la piena collaborazione per condurre l'ultimo croato incriminato, il generale Ante Gotovina, all'Aja³²³. Solo nell'ottobre del 2005, dopo che il Procuratore Capo dell'ICTY, Raffaella Del Ponte, affermò che finalmente Zagabria stava collaborando in maniera soddisfacente³²⁴, Bruxelles decise di avviare i negoziati di adesione con la Croazia, durante la medesima sessione del Consiglio che decise l'avvio dei negoziati ASA con Serbia e Montenegro³²⁵. La Croazia costituì l'esempio della validità della prospettiva europea e ne rinvigorì la credibilità, proprio durante il periodo in cui si apriva il dibattito sul futuro dell'Europa e dei suoi confini.

Francia e Olanda comunque non accolsero favorevolmente i contenuti e i toni del Pacchetto Allargamento, né, tantomeno, la strategia di pre-adesione. Durante la riunione dei Ministri degli Esteri, nel dicembre 2005, Francia e Olanda ottennero che il Consiglio non concedesse un esplicito appoggio al Documento sulla Strategia di Allargamento della Commissione, il quale venne considerato solo come una “buona base per ulteriori discussioni sull'Allargamento”³²⁶, ed ottennero anche l'apertura di un dibattito sull'Allargamento nel corso dell'anno successivo e l'inserimento nel documento della necessità di tener conto per ogni ulteriore allargamento, dell'opinione dei cittadini e della “capacità di assorbimento”³²⁷. Riassumendo, nonostante gli sforzi della Commissione Europea, l'affaticamento da allargamento e la volontà di alcuni Stati, Francia e Olanda in primo luogo, iniziarono ad indebolire la prospettiva europea³²⁸.

Il dibattito sulla concessione alla Macedonia dello status di Paese Candidato.

[uri=COM:2005:0257:FIN:IT:PDF](#).

322 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 17 e 18 giugno 2004, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/81754.pdf.

323 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 16 e 17 dicembre 2004, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/83209.pdf.

324 EMILIO COCCO, *La lunga marcia croata verso l'Unione Europea*, in “Diario Europeo”, n. I/2006, *Europa e Balcani allo Specchio*, p. 41 s.; Il Generale Ante Gotovina venne arrestato dalle forze speciali spagnole il 7 dicembre 2005 nell'isola di Tenerife, dopo quattro anni di latitanza, e trasferito al ICTY dell'Aja pochi giorni dopo, fonte: *Croatian fugitive general sized*, in “BBC News”, 8 dicembre 2005, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4510122.stm>.

325 Conclusioni del CAGRE del 3 ottobre 2005.

326 Conclusioni del CAGRE del 12 dicembre 2005.

327 *Ibidem*.

328 BOYKA STEFANOVA, *The “No” Vote in the French and Dutch Referenda on the EU Constitution: A Spillover of Consequences for the Wider Europe*, in “PS: Political Science & Politics”, aprile 2006, pp.253 ss.

Un importante dibattito sorse anche in merito alla concessione dello status di Paese Candidato alla Macedonia. Skopje, nel febbraio del 2005, aveva consegnato il questionario standard per poter avviare i negoziati di adesione, nella speranza di diventare Paese Candidato entro il 2005, poter avviare i colloqui e diventare, entro il 2010, Paese membro³²⁹; il successivo 9 novembre, la Commissione emise il proprio avis favorevole alla concessione dello status³³⁰. Il dibattito che ne seguì fu molto serrato e vide da una parte una Francia fortemente convinta in favore del No, sostenuta, anche se in maniera meno netta, da Olanda, Gran Bretagna, Danimarca; dalla parte opposta Italia e Austria, da sempre sostenitori dei Paesi Balcanici e di una loro veloce integrazione nell'UE³³¹. La concessione dello status di Paese Candidato alla Macedonia costituiva un test case per l'intera regione dei Balcani Occidentali; in altre parole, se la Francia fosse riuscita ad ostacolare la candidatura della Macedonia, nonostante questa già rispettasse le condizioni necessarie, avrebbe potuto costituire un precedente per gli altri Paesi del Processo PSA rallentando quindi il processo di integrazione e togliendo credibilità alla prospettiva europea³³².

La Macedonia rappresentava uno dei successi più importanti dell'Unione in quanto in breve tempo passò da una guerra civile alla pace e all'attuazione di riforme democratiche. Allo stesso tempo rappresentava il Paese verso il quale furono adottate il maggior numero di iniziative in ambito PESC: una missione militare PESD e due missioni civili PESD, un Rappresentante Speciale dell'UE (RSUE), l'Agenzia Europea per la Ricostruzione. La Francia fu il Paese che contribuì con il maggior numero di uomini alle missioni militari e civili, francese fu il primo RSUE così come l'inviato speciale dell'Unione durante i colloqui di pace di Ohrid; il veto francese dunque risultava essere paradossale e, in tutta la sua evidenza, non era un veto contro la concessione dello status di Paese Candidato alla Macedonia in sé, ma contro tutto il futuro processo di allargamento³³³. Alla Francia, si accodarono i Paesi Bassi e Danimarca i quali, anche se da una parte non escludono la possibilità di concedere la candidatura, chiesero di porre condizionalità più stringenti che avrebbero comunque avuto

329 RISTO KARAJKOV, *Macedonia e UE: un passo avanti*, in "balcanicaucaso.org", 23 febbraio 2005, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia/Macedonia-e-UE-un-passo-avanti>.

330 Comunicazione della Commissione, "Parere della Commissione sulla domanda di adesione dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia all'Unione europea", COM (2005) 562 def., Bruxelles 9 novembre 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0562:FIN:IT:PDF>.

331 LUCA GORI, *op. cit.*, p. 91.

332 EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, *Preparing South East Europe for Eu Accession*, Conference Report, Wilton Park conference, Skopje 29 e 30 settembre 2005, http://www.esiweb.org/enlargement/wp-content/uploads/index.php?lang=fr&id=141&conference_ID=7.

333 EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, *Moment of truth – Macedonia, the EU budget and the destabilisation of the Balkans*, 14 dicembre 2005, p. 3 s., http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_73.pdf.

l'effetto di dilazionare l'intero processo³³⁴.

I francesi invocarono due questioni per giustificare il proprio veto: uno di ordine economico e l'altro di ordine politico. La prima era che fino a quando non fosse stato trovato un accordo sul budget europeo non sarebbe stato opportuno assumere nuovi impegni relativamente a nuovi allargamenti, ma si trattava di un argomento piuttosto debole in quanto la Macedonia nel 2005 aveva una popolazione di poco superiore ai 2 milioni e lo status di candidato avrebbe comportato un aumento minimo dei fondi europei³³⁵. La seconda invece riguardava il fatto che l'opinione pubblica europea non avrebbe tollerato un ulteriore segnale politico indicante che una nuova ondata di Paesi si apprestavano a diventare membri dell'UE: in questo caso, anche se la motivazione sembrava supportata dai risultati referendari dell'anno precedente, la concessione dello status di Paese Candidato era il risultato di un'analisi attenta, diversificata per ogni Stato, e questo non significava necessariamente che tutti i Paesi Candidati, Turchia compresa, avrebbero aderito all'Unione a breve termine³³⁶.

Nonostante questi problemi, dopo due giorni di estenuanti trattative durante il Consiglio Europeo del dicembre 2005, venne trovato un accordo sul prospetto finanziario, evitando divisioni critiche all'interno dell'Unione e significativi ritardi nel processo di allargamento per tutta la regione balcanica³³⁷: il mattino del 17 dicembre venne così accordato alla Macedonia lo status di Paese Candidato. Nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo, la Francia riuscì a far inserire riferimenti più stringenti al rispetto delle condizionalità, alla “capacità di assorbimento” e, come già detto in precedenza, al dibattito sull'allargamento che si sarebbe dovuto tenere nel corso del 2006³³⁸.

Alla fine del 2005 la prospettiva europea per i Balcani Occidentali poteva dirsi ancora pienamente valida e l'Unione Europea aveva dimostrato di saper mantenere i propri impegni nella regione, premiando gli sforzi compiuti dai Paesi del Processo PSA. Tutto questo nonostante i risultati dei referendum francese e olandese, nonostante la “fatica da allargamento”, nonostante l'atteggiamento contrario di alcuni Stati membri, nonostante una politica più esigente sul rispetto delle condizionalità. Cionondimeno l'Europa pagava il prezzo dei dubbi, soprattutto francesi, sui futuri allargamenti, ovvero la centralità del concetto di

334 MARK BEUNDERMAN, *Macedonia feels enlargement blues as Paris blocks EU status*, in “euobserver.com”, 13 dicembre 2005, <http://euobserver.com/15/20529>.

335 MARK BEUNDERMAN, *France makes Macedonia status conditional on budget deal*, in “euobserver.com”, 14 dicembre 2005, <http://euobserver.com/15/20550>.

336 EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, *Ivi*, p. 5.

337 STEVEN BLOCKMANS, *op. cit.*, p. 289.

338 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/87649.pdf

“capacità di assorbimento” e la messa in agenda di un confronto sul futuro dell'ampliamento europeo.

3.3 L'INDEBOLIMENTO DELLA PROSPETTIVA EUROPEA

Il 2006 si aprì sotto gli auspici peggiori. Dopo la scomparsa di due personaggi chiave nella dissoluzione della Jugoslavia, il presidente della Croazia Tuđman e il presidente bosniaco Izetbegović, all'inizio del 2006 vennero a mancare altri due personalità politiche di spicco: il 21 gennaio morì lo storico leader non violento kosovaro, Ibrahim Rugova, quattro giorni prima dell'inizio dei negoziati sullo status finale del Kosovo, poi rimandati³³⁹; l'11 marzo il leader serbo, Slobodan Milošević, venne trovato morto nella sua cella dove stava attendendo di esser giudicato dal ICTY per genocidio³⁴⁰. A febbraio, poco prima dell'inizio, posticipato, dei negoziati sullo status finale del Kosovo, venne annunciato il referendum sull'indipendenza del Montenegro e la fine dell'Unione Statale con la Serbia. Il referendum si tenne effettivamente il seguente 21 maggio, con esito favorevole agli indipendentisti³⁴¹. Il 20 febbraio a Vienna si incontrarono la delegazione kosovara e quella serba per discutere sul futuro status del Kosovo, grazie all'azione del mediatore ONU Martti Ahtisaari; nell'incontro emersero subito posizioni inconciliabili tra di loro³⁴². In Bosnia-Erzegovina si stavano intensificando le pressioni per una riforma costituzionale (inclusi gli Accordi di Dayton) per rendere più funzionale il sistema decisionale e compatibile con i meccanismi europei, mentre nella Republika Srpska sempre più voci si levavano in favore di una dichiarazione di indipendenza³⁴³.

Con queste premesse di inizio anno, mentre l'Europa si “distraeva” per riflettere sul fallimento della Costituzione Europea e sulle difficoltà di procedere nel cammino dell'integrazione, il processo di disgregazione della Jugoslavia sembrava ancora lontano dall'essersi concluso, e nuovi venti d'instabilità soffiavano nella regione³⁴⁴.

Durante il 2006 furono due gli eventi che rimisero in discussione la strategia europea

339 FRANCESCO BATTISTINI, *Addio a Rugova, sognava un Kosovo libero*, in “Corriere della Sera”, 22 gennaio 2006, p. 12.

340 FABRIZIO RAVELLI, *Milosevic muore in carcere*, in “La Repubblica”, 12 marzo 2006, p. 8.

341 *Montenegrins to vote on independence in May*, in “euractiv.com”, 2 marzo 2006, <http://www.euractiv.com/enlargement/montenegrins-vote-independence-may/article-153042>.

342 SAŠA STEFANOVIĆ, *Kosovo: al via i negoziati*, in “balcanicaucaso.org”, 20 febbraio 2006, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-al-via-i-negoziati>.

343 MASSIMO MORATTI, *Americani, Bosniaci, Europei*, in “balcanicaucaso.org”, 23 novembre 2005, <http://www.balcanicaucaso.org/Tutte-le-notizie/Americani-Bosniaci-Europei>.

344 STEFANO BIANCHINI, *I Balcani, la riforma dei trattati e l'integrazione europea: le sfide del 2006*, in “diario Europeo”, n 1/2006, *Europa e Balcani allo specchio*, p. 35

nella regione: il primo fu il Gymnich³⁴⁵ di Salisburgo, organizzato dalla presidenza di turno austriaca, Paese storicamente favorevole all'ingresso dei Paesi balcanici nell'Unione, che si sarebbe tenuto a marzo e che avrebbe dovuto costituire un completamento del summit di Salonicco del 2003; il secondo fu il dibattito sull'allargamento voluto dalla Francia, che si svolse durante la presidenza di turno finlandese, in occasione della riunione del Consiglio Europeo svoltasi nel mese di dicembre.

Il Gymnich di Salisburgo.

La presidenza austriaca, in stretta collaborazione con la successiva presidenza finlandese, elaborò un documento relativo agli obiettivi per il 2006, reso pubblico nel dicembre del 2005, in cui venne dato ampio spazio alla questione dei Balcani: in particolare venne dichiarato che nel 2006 la realizzazione e lo sviluppo dell'Agenda di Salonicco sarebbe continuata e che la questione dello status del Kosovo sarebbe stata monitorata da vicino³⁴⁶. Obiettivo principale della presidenza austriaca era assicurare che i Paesi del Processo PSA avessero la percezione che l'UE continuasse a considerarli una priorità assoluta³⁴⁷. A questo scopo, governi, università, Think-Tank, ONG, organizzarono incontri su questioni legate al futuro dei Balcani Occidentali, mentre la presidenza austriaca nello specifico organizzò una serie di incontri tra i rappresentanti UE ed i ministri dei Paesi balcanici³⁴⁸.

Tra tutti gli eventi organizzati, quello su cui venne posta maggiore enfasi fu il Gymnich di Salisburgo. In vista di ciò, la Commissione non si fece trovare impreparata e approvò un documento dal titolo “I Balcani occidentali sulla strada verso l'UE: consolidare la stabilità e rafforzare la prosperità”. Questa Comunicazione iniziava facendo un bilancio sugli obiettivi raggiunti relativamente ai contenuti dell'Agenda di Salonicco, bilancio in gran parte positivo, e prosegue enumerando tutta una serie di proposte che avrebbero reso la prospettiva europea più tangibile per le popolazioni della regione, alla luce del mutato clima che si respirava in alcune cancellerie europee all'indomani dei referendum del 2005, in particolare:

345 Il Castello di Gyminch, pochi chilometri a nord-ovest di Bonn, è il luogo dove si tenne la prima riunione informale dei Ministri degli Esteri dei Paesi membri, nel 1974. Da quel momento le riunioni informali dei Ministri degli Esteri dell'UE, che si celebrano generalmente due volte all'anno, vengono anche con il termine “Gyminch”. Da notare il fatto che queste riunioni, anche se contengono un'Agenda di priorità da discutere, non producono Conclusioni ufficiali ma solo dichiarazioni informali, <http://www.eutrio.be/informal-meeting-foreign-affairs-ministers-gymnich>.

346 Consiglio dell'Unione Europea, Operational Programme of the Council for 2006 submitted by the incoming Austrian and Finnish Presidencies, Bruxelles 22 dicembre 2005, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st15/st15216.en05.pdf>.

347 *Austrian Presidency looks south*, in “euractiv.com”, 12 gennaio 2006, <http://www.euractiv.com/enlargement/austrian-presidency-looks-south/article-151440>.

348 HANNS PORIAS, THOMAS SCHNOELL, *The European Union's Western Balkans Policy – A Political Overview*, in HUBER ISAK (a cura di), “A European Perspective for the Western Balkans”, 2007, NWV, Vienna, p. 186.

la riduzione delle barriere commerciali, la creazione di una zona di libero scambio, l'innovazione del settore dell'educazione, lo sviluppo degli strumenti finanziari, misure relative ai contatti people-to-people, comprese le agevolazioni dei visti³⁴⁹. Questo documento servì come base per l'incontro di Salisburgo ed ebbe il merito di riaffermare nell'agenda europea la centralità dei Balcani e del processo iniziato a Salonicco, oltre a rinvigorire la strategia europea con ulteriori proposte di sviluppo, lanciando un forte segnale politico all'intera regione. Nonostante il clima politico che si respirava in Europa la Commissione continuava a impiegare le proprie risorse per rendere concreta la prospettiva europea di quei Paesi³⁵⁰.

Gli sforzi della Commissione in vista di Salisburgo non si esaurirono però con questa Comunicazione. Tra il 15 e il 18 febbraio 2006 l'allora Presidente della Commissione, Manuel Barroso, accompagnato dal Commissario Europeo per l'Allargamento, Olli Rehn, si recò in visita nelle varie capitali balcaniche, partendo da Zagabria, passò per Belgrado, Pristina, Skopje, Tirana, e terminò il tour a Sarajevo. Durante la visita vennero discussi gli obiettivi a breve termine che ogni Paese della regione avrebbe dovuto raggiungere per avanzare nel proprio cammino verso Bruxelles, in particolare: l'inizio dei negoziati sullo status finale del Kosovo, la piena collaborazione di Serbia e Montenegro con il ICTY, la necessità di riforme in Macedonia, l'inizio dei colloqui relativi all'Accordo ASA con la Bosnia-Erzegovina, la sigla dello stesso con l'Albania, il trasferimento della gestione di alcuni programmi comunitari direttamente alla Croazia³⁵¹. L'obiettivo quadro, al di là delle diverse peculiarità della regione, rimaneva quello di sondare il terreno e prepararsi per il successivo summit di Salisburgo³⁵².

Si giunse così il 10 e 11 marzo all'atteso Gyminch tra i Ministri degli Esteri dei Paesi membri, dei Paesi Candidati e del resto dei Paesi balcanici, oltre ai rappresentanti delle istituzioni europee e altre organizzazioni regionali al termine del quale venne reso pubblico il documento finale, "Salzburg EU-Western Balkans Joint Press Statement"³⁵³. Come si evince

349 Comunicazione della Commissione, "I Balcani occidentali sulla strada verso l'UE: consolidare la stabilità e rafforzare la prosperità", COM (2006) 27 def., Bruxelles 27 novembre 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0027:FIN:IT:PDF>.

350 *Commission spells out Western Balkans strategy*, in "euractiv.com", 30 gennaio 2006, <http://www.euractiv.com/enlargement/commission-spells-western-balkans-strategy/article-152050>.

351 *Barroso, Rehn stress European future for Balkans*, in "euractiv.com", 21 febbraio 2006, <http://www.euractiv.com/enlargement/barroso-rehn-stress-european-future-balkans/article-152776>; *Eu to push European integration in Western Balkans*, in "euractiv.com", 15 febbraio 2006, <http://www.euractiv.com/enlargement/eu-push-european-integration-western-balkans/article-152599>.

352 NICHOLAS WOOD, *Barroso stresses Balkans' future in EU*, in "International Herald Tribune", 16 febbraio 2006, p. 1.

353 Salzburg EU-Western Balkans Joint Press Statement, Salisburgo 11 marzo 2006, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/88775.pdf.

dal testo del comunicato stampa comune, nonostante le intenzioni dei suoi ideatori di proseguire nella strada intrapresa a Salonicco e dissipare i dubbi crescenti nella regione, i passi avanti furono irrilevanti mentre i fattori negativi furono numerosi. Il fatto che questo evento sarebbe stato un'occasione perduta si poteva intuire già prima dello svolgimento del vertice, in quanto, invece di un vero e proprio summit UE-Balcani tra i Capi di Stato o di Governo, come avvenne a Zagabria nel 2000 o a Salonicco nel 2003, si trattava solo di un vertice informale che, al posto di una Dichiarazione ufficiale, avrebbe prodotto delle mere conclusioni informali.

Venne posto un forte accento sul rispetto delle condizionalità per proseguire nel cammino verso l'adesione all'Unione; venne inserito il concetto di “capacità di assorbimento” come possibile barriera alla futura adesione, più precisamente fu dichiarato che “The EU also notes that its absorption capacity has to be taken into account”³⁵⁴; fu inserito un riferimento al futuro dibattito sull'allargamento, così come era stato deciso dal Consiglio Europeo del dicembre 2005. Il vertice di Salisburgo invece di adottare la Comunicazione della Commissione di gennaio sul futuro dei Balcani, come avvenne in occasione del vertice di Salonicco, si limitò semplicemente ad esprimere “their intention to take forward its implementation”³⁵⁵. Dall'altra parte vennero inserite dichiarazioni con un altro tono, come “The participants reaffirmed their full support for the agenda set out at the Thessaloniki summit in 2003 [...] the EU confirms that the future of the Western Balkans lies in the European Union [...] All have in the last year made significant steps along their road towards the EU, with EU membership as ultimate goal in conformity with the Thessaloniki Declaration”³⁵⁶, ma si trattava in genere di frasi retoriche, che non avevano alcun significato migliorativo in relazione alla prospettiva europea della regione.

In sostanza ebbero la meglio Paesi come Francia e Olanda che vollero inserire la “capacità di assorbimento” nella dichiarazione, ed i Paesi nordici assieme ad altri, ad esempio la Germania, che insistevano sull'importanza delle condizionalità, al fine di ritardare il cammino dei Balcani verso l'adesione; mentre altri Paesi, in primo luogo Italia, Grecia e Austria, assieme ad alcuni nuovi membri, rimasero quasi inascoltati. In conclusione, il Gymnich di Salisburgo, il cui fine iniziale era rilanciare il processo iniziato a Salonicco, finì per rimettere in discussione le stesse finalità ultime della prospettiva europea per la regione³⁵⁷.

354 *Ivi*.

355 *Ibidem*.

356 *Ibidem*.

357 LUCA GORI, *op. cit.*, p. 95.

Consapevoli delle implicazioni della dichiarazione congiunta di Salisburgo, fu questa volta il Parlamento Europeo ad attivarsi: durante la sessione plenaria a Strasburgo, il 16 marzo, fu approvata a larghissima maggioranza la relazione, presentata dal tedesco del Partito Popolare Europeo, Elmar Brok, che sostanzialmente ricalcava la Comunicazione della Commissione di gennaio³⁵⁸. In quella stessa occasione, il Commissario Europeo Rehn partecipò alla discussione e indirizzò agli Stati membri un discorso nel quale giudicava irresponsabile interrompere il prezioso processo che aveva accompagnato per anni i Paesi balcanici e avvertiva che lanciare un messaggio di incertezza avrebbe avuto effetti deleteri per la stabilità della regione, proprio quando erano da poco iniziati i colloqui sullo status del Kosovo³⁵⁹.

Ciononostante, ad aggravare la situazione e rendere ancora più incerto il futuro europeo dei Balcani, ci pensarono i governi tedesco e francese: Angela Merkel, Cancelliere tedesco, a margine di una riunione col Primo Ministro sloveno a Berlino il 15 marzo, dichiarò che l'obiettivo ultimo del cammino dei Paesi balcanici poteva essere diverso dall'adesione, in particolare avanzò la possibilità di costituire Privileged Partnership³⁶⁰; mentre il Ministro degli Interni francese, e futuro Presidente della Repubblica, Nicolas Sarkozy, durante il congresso del Partito Popolare Europeo del 30 marzo a Roma, dichiarò che a quei Paesi che ancora erano in coda nel cammino per l'adesione, si sarebbe dovuto offrire non più di Strategic Partnership³⁶¹.

La discussione sui futuri allargamenti voluta dalla Francia.

L'altro evento significativo del 2006 per il futuro dei Balcani Occidentali fu la discussione sull'allargamento. Come è stato anticipato in precedenza, essa venne richiesta con insistenza dalla Francia durante il Consiglio Europeo del dicembre 2005³⁶²; venne poi ripresa dal Consiglio Europeo del giugno 2006, il quale decise che si sarebbe tenuto nel successivo incontro di dicembre “un dibattito su tutti gli aspetti relativi a ulteriori allargamenti, compresa la capacità dell'Unione di accogliere nuovi membri”³⁶³. In tale contesto venne inoltre richiesto

358 ROSITA ZILLI, *Allargamento ai Balcani: avanti piano*, in “balcanicaucaso.org”, 28 marzo 2006, <http://www.balcanicaucaso.org/Temi/Unione-europea/Allargamento-ai-Balcani-avanti-piano>.

359 MARK BEUNDERMAN, *Rehn and MEPs warn against “wobbly” messages to Balkans*, in “euobserver.com”, 16 marzo 2006, <http://euobserver.com/15/21143>.

360 EKREM KRASNIQI, MARK BEUNDERMAN, *Merkel moots “privileged partnership” for Balkans*, in “euobserver.com”, 17 marzo 2006, <http://euobserver.com/15/21163>.

361 LUCIA KUBOSOVA, *Sarkozy calls for definition of “borders of Europe”*, in “euobserver.com”, 31 marzo 2006, <http://euobserver.com/15/21278>.

362 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/92213.pdf.

363 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 15 e 16 giugno 2006,

alla Commissione di presentare una propria relazione speciale relativa a tutti gli aspetti di tale dibattito, compresa una riflessione sul concetto di “capacità di assorbimento”³⁶⁴.

A novembre la Commissione presentò il rapporto, dal titolo “Strategia di Allargamento e sfide principali 2006-2007”, insieme all'allegato “Relazione speciale sulla capacità dell'Unione Europea di accogliere nuovi Stati membri”³⁶⁵. Il Documento ribadiva la strategia di pre-adesione, così come era stata descritta un anno prima³⁶⁶, e delineò in maniera più dettagliata la strategia di adesione vera e propria. Nel fare ciò, mise un'enfasi pronunciata sul rispetto delle condizionalità, seguendo il trend iniziato più di un anno prima, come concessione di tono ad alcuni governi, in primo luogo Francia e Germania. Il tutto venne inserito in un quadro strategico per il futuro basato su tre principi fondamentali: consolidamento degli impegni, ovvero mantenere fede agli impegni presi con i Paesi già coinvolti nel processo di allargamento e prudenza nell'assumere nuovi impegni; rispetto delle condizioni, vale a dire che la possibilità di avanzare verso l'adesione dipendeva dai progressi compiuti da ciascun Paese; e comunicazione, ovvero la necessità di informare i cittadini dell'Unione sull'allargamento, in quanto la legittimità democratica costituiva un fattore essenziale per il processo di adesione.

L'allegato analizzava invece la questione della “capacità di assorbimento”. La Commissione, che preferì denominarlo “capacità di integrazione” per evitare ogni connotazione negativa del concetto, lo definì come “la capacità dell'UE di assorbire nuovi membri, in un determinato momento o periodo, senza compromettere gli obiettivi politici e strategici stabiliti dai trattati [dipendente] dallo sviluppo delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea, da un lato, e dalla capacità dei paesi candidati di diventare Stati membri provvisti di un livello di preparazione adeguato, dall'altro”, e quindi corredato da una stretta e costante relazione tra ampliamento e approfondimento³⁶⁷.

Circa un mese dopo si tenne il Consiglio Europeo nel corso del quale avvenne il

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/90128.pdf.

364 *Ivi*.

365 Comunicazione della Commissione, “Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007 comprendente una relazione speciale sulla capacità dell'Unione europea di accogliere nuovi Stati membri”, COM (2006) 649 def., Bruxelles 8 novembre 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0649:IT:HTML>.

366 Comunicazione della Commissione, “I Balcani occidentali sulla strada verso l'UE: consolidare la stabilità e rafforzare la prosperità”, COM (2006) 27 def., Bruxelles 27 novembre 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0027:FIN:IT:PDF>.

367 Comunicazione della Commissione, “I Balcani occidentali sulla strada verso l'UE: consolidare la stabilità e rafforzare la prosperità”, Allegato I “Relazione speciale sulla capacità dell'Unione europea di accogliere nuovi Stati membri”, COM (2006) 27 def., Bruxelles 27 novembre 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0027:FIN:IT:PDF>.

dibattito sull'allargamento sulla base del documento presentato dalla Commissione. L'incontro si concluse sostanzialmente con l'adozione del documento della Commissione che riuscì nell'intento di ritrovare un "rinnovato consenso sull'allargamento" anche se su basi differenti da quello che aveva caratterizzato il periodo pre-referendum: venivano confermati gli impegni presi; si ribadiva la necessità di una rigida applicazione delle condizionalità, così come si ribadiva l'obbligo di tener conto della "capacità di assorbimento" per le future adesioni; si introduceva l'opportunità di fare studi sull'impatto di nuove adesioni sull'UE; si confermava la necessità di assicurare un ampio sostegno popolare al processo di allargamento³⁶⁸.

Il rischio di una rimessa in discussione del fine ultimo della prospettiva europea dei Balcani Occidentali venne quindi superato. Nel summit di dicembre, la questione relativa ai Balcani Occidentali fu affrontata significativamente all'interno del capitolo allargamento grazie alla forte volontà di Italia, Grecia, Austria, Spagna e alcuni Paesi entrati nel 2004, e fu ribadito che "il loro futuro è nell'Unione Europea"³⁶⁹; allo stesso tempo si riuscì ad evitare di affrontare la questione, fortemente voluta da Francia e Germania, di un possibile "assorbimento" dei Paesi balcanici, in quanto, anche se in pochi dubitavano delle reali capacità di assorbire i Paesi del Processo PSA da parte di Bruxelles³⁷⁰, vi era la percezione che la questione della loro reale adesione sarebbe sorta molti anni dopo³⁷¹.

Secondo il Commissario all'allargamento, il risultato del Consiglio Europeo non poteva essere considerato come una chiusura delle porte di Bruxelles ai Balcani Occidentali: a dicembre l'Europa rinnovò il proprio consenso sull'allargamento, per continuare ad usare il proprio soft power e incoraggiare la trasformazione economica e politica di quei Paesi³⁷². Le conclusioni di questo Consiglio Europeo, per quanto negative, non erano del tutto scontate, alla luce delle esternazioni di una parte delle cancellerie europee e dell'orientamento dell'opinione pubblica del vecchio continente³⁷³. Tuttavia, nella regione si diffuse la

368 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo del 14 e 15 dicembre 2006, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/92213.pdf.

369 Consiglio Europeo di Bruxelles del 14 e 15 dicembre 2006, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/92213.pdf.

370 La popolazione dei Balcani Occidentali (Croazia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia, Kosovo, Albania, Macedonia) ammonta a circa 20 milioni, il 4% della popolazione dell'UE-27, mentre il PIL non arriva all'1%. Fonte: EUROSTAT, *Europe in figures – Eurostat yearbook 2011*, Bruxelles, Publications Office of the European Union, 2011.

371 Esclusa la Croazia la cui adesione all'Unione Europea è prevista per il 1° luglio 2013.

372 Olli Rehn, Eu Commissioner for Enlargement, "The European perspective for Western Balkans", SPEECH/07/13, Roma 16 gennaio 2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/13&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

373 LUCA GORI, *op. cit.*, pp. 104 ss.

sensazione che il cammino verso Bruxelles fosse diventato molto lungo e tortuoso e il fatto che le tappe contenute nella strategia di pre-adesione e di adesione fossero state rese ufficiali, davano l'idea di quanto potesse essere lungo questo cammino. Alla luce di questo, anche se era stata solennemente riconfermata, la prospettiva europea sembrava un orizzonte troppo lontano per essere ritenuto credibile e il rapporto tra “bastone e carota” iniziava a pendere in maniera preponderante dalla parte delle condizionalità.

3.4 FONDI EUROPEI E COOPERAZIONE REGIONALE.

Nel luglio del 2006, tramite regolamento, il Consiglio istituì, a partire dal 1° gennaio 2007, lo Strumento di Assistenza Pre-Adesione (IPA – Instrument for Pre-Accession Assistance), dopo circa due anni di dibattito sulla natura che il nuovo strumento di assistenza finanziaria avrebbe dovuto avere³⁷⁴. Il nuovo meccanismo di aiuti ai Paesi dei Balcani Occidentali, alla Turchia e all'Islanda raggruppò e sostituì tutti e cinque i programmi di aiuto finanziario che operavano in quei Paesi, ovvero PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS e il Pre-accession instrument for Turkey³⁷⁵, per il periodo 2007-2013, nel contesto dei partenariati europei dei Paesi Candidati Potenziali e dei partenariati per l'adesione dei Paesi Candidati effettivi, e con uno stanziamento iniziale di circa 11,5 miliardi di euro.

L'IPA venne suddiviso in cinque macro-componenti: “Assistenza alla transizione e rafforzamento delle istituzioni”; “Cooperazione transfrontaliera” al fine di sostenere progetti regionali tra diversi Paesi dell'area o tra questi e altri Paesi dell'UE; “Sviluppo regionale” con lo scopo di preparare i Paesi all'attuazione delle politiche comunitarie di coesione; “Sviluppo risorse umane” relativa alla valorizzazione del capitale umano e la partecipazione alla vita

374 Regolamento del Consiglio del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA), Regolamento CE n. 1085/2006, in GUCE del 31 luglio 2006, http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CFMQFjAA&url=http%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2FLEXUriServ%2Fsite%2Fit%2Foj%2F2006%2FI_210%2FI_21020060731it00820093.pdf&ei=76fYT8CnCoWR0AWz7_z5Aw&usg=AFQjCNG31lVrNg6-7sOovcn8Nv3gokThcA&sig2=CEPrz_Y4LSF63FdyR6QoYw.

375 L'ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) fu un programma di aiuto finanziario creato nel giugno del 1999 per rafforzare la coesione economica e sociale dei Paesi PECO (Regolamento del Consiglio CE del 21 giugno 1999, che istituisce uno strumento per le politiche strutturali di preadesione, n. 1267/1999, in GUCE L161 del 26 giugno 1999), fonte: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/ispa_en.htm. Il SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development) fu un altro programma di assistenza finanziaria, ideato parallelamente all'ISPA, allo scopo di aiutare i Paesi PECO a risolvere i problemi strutturali legati al settore agricolo e alle aree rurali (Regolamento del Consiglio CE del 21 giugno 1999, relativo al sostegno comunitario per misure di preadesione a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attuare nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente l'adesione, n. 1268/1999, in GUCE L161 del 26 giugno 1999), fonte: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/financial-assistance/sapard_en.htm. Per un approfondimento sui programmi PHARE e CARDS vedere il capitolo 2.

politica; “Sviluppo rurale” concernente la preparazione alla politica agricola comune. Delle cinque componenti sopra citate i Paesi Potenziali Candidati potevano usufruire solo delle prime due in quanto le altre erano state ideate specificatamente per la preparazione dei Paesi Candidati effettivi all’adesione³⁷⁶. Si trattava dunque di uno strumento flessibile per gestire le risorse in modo differenziato per ogni Paese a seconda del proprio grado di avanzamento all’interno del Processo PSA.

La natura differenziata di questo nuovo approccio, tuttavia venne contestata già nel 2005 al momento della pubblicazione della prima bozza da parte della Commissione in quanto il diverso trattamento e le diverse possibilità di accedere ai finanziamenti rischiava di aumentare il divario tra i Paesi emarginando ulteriormente quelli più in difficoltà e rendendo ancor più impervio il loro cammino verso le istituzioni europee³⁷⁷. Bruxelles, invece sostenne come questo approccio differenziato fosse necessario per riflettere la gradualità del processo di avvicinamento, considerando, inoltre, che la gestione dei fondi prevista dalle tre componenti riservate ai soli Paesi Candidati effettivi avrebbe richiesto una capacità amministrativa e di programmazione che i Paesi Candidati Potenziali non possedevano³⁷⁸.

Nelle Dichiarazioni dei Consigli Europei e nelle Comunicazioni della Commissione venne sempre citata la cooperazione regionale come condizionalità necessaria al fine di progredire nel cammino verso l’adesione, sebbene nella regione continuasse a permanere una bassissimo livello di cooperazione³⁷⁹.

A seguito delle pressioni di alcuni commissari europei³⁸⁰ e della stessa proposta contenuta nella Comunicazione della Commissione³⁸¹, alla fine del 2006 venne firmato il

376 Regolamento del Consiglio del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA), Regolamento CE n. 1085/2006, in GUCE del 31 luglio 2006, http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CFMQFjAA&url=http%3A%2F%2Feur-lex.europa.eu%2FLEXUriServ%2Fsite%2Fit%2Foj%2F2006%2FI_210%2FI_21020060731it00820093.pdf&ei=76fYT8CnCoWR0AWz7_z5Aw&usg=AFQjCNG3l1VrNg6-7sOovcn8Nv3gokThcA&sig2=CEPrz_Y4LSF63FdyR6QoYw.

377 EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, *Breaking out of the balkan getto: why IPA should be changed*, 1° giugno 2005, http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_66.pdf.

378 FRANCESCA VANONI, *IPA: pronti, via*, in “balcanicaucaso.org”, 29 giugno 2007, <http://www.balcanicaucaso.org/Tutte-le-notizie/IPA-pronti-via>; RISTO KARAJKOV, *Magic word IPA and the EU book of spells*, in “balcanicaucaso.org”, 4 agosto 2009, <http://www.balcanicaucaso.org/eng/All-news/Magic-word-IPA-and-the-EU-book-of-spells>.

379 GAZMED QORRAJ, *Integrating the Western Balkans into the European Union*, in “European Perspectives”, Vol. 2 n. 2 ottobre 2010, pp. 81 ss.

380 DRAGO HEDL, *La Croazia e i timori di una nuova Jugoslavia*, in “balcanicaucaso.org”, 9 febbraio 2006, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Croazia/La-Croazia-e-i-timori-di-una-nuova-Jugoslavia>.

381 Comunicazione della Commissione, “I Balcani occidentali sulla strada verso l’UE: consolidare la stabilità e rafforzare la prosperità”, COM (2006) 27 def., Bruxelles 27 novembre 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0027:FIN:IT:PDF>.

CEFTA 2006 agreement, entrato in vigore nel novembre del 2007. La CEFTA (Central European Free Trade Agreement) era un'organizzazione internazionale istituita con l'accordo siglato il 21 dicembre 1992 a Cracovia dai Paesi del Visegrád Group³⁸², ed entrato in vigore nel luglio del 1994, con lo scopo di incrementare gli sforzi di adesione all'Unione e partecipazione ai sistemi politico-economici europei consolidando la nascente democrazia e il nascente sistema di mercato³⁸³. In seguito anche Romania, Bulgaria e Slovenia firmarono l'accordo.

Con il quinto allargamento la quasi totalità dei Paesi abbandonarono la CEFTA, ad eccezione della Croazia che aveva firmato l'accordo nel 2002, tuttavia, dopo una valutazione sull'opportunità di porre fine all'organizzazione, venne deciso di mantenerla come area di libero commercio regionale per i Balcani Occidentali³⁸⁴ e a dicembre del 2006 venne sottoscritto il nuovo accordo³⁸⁵.

Tutti i Paesi dei Balcani Occidentali, compreso il Kosovo, considerarono questo accordo essenziale per sviluppare la cooperazione regionale e soddisfare così una importante condizionalità e fu questo il motivo per cui si concluse rapidamente (ottobre 2007) il processo di ratifica da parte dei Paesi dell'area. In questo modo la CEFTA 2006 andò a sostituire gli oltre 30 accordi commerciali bilaterali che erano in vigore nell'area. Costituì e rappresentò un importante test per misurare la reale volontà di sviluppare la cooperazione regionale³⁸⁶.

3.5 LA PRESIDENZA SLOVENA

Le “pagelle” della Commissione del novembre 2007.

Nel novembre del 2007 la Commissione pubblicò l'annuale documento di strategia sull'allargamento, unitamente ai diversi progress reports relativi ad ogni Stato Candidato o Potenziale Candidato. La Comunicazione riprese più volte le Conclusioni del Consiglio Europeo del dicembre 2006, in particolare il “rinnovato consenso sull'allargamento” e i tre principi cardine su cui si sarebbe sviluppato, da quel momento in poi, il processo di adesione

382 Il Visegrád Group è un gruppo informale di Stati, formato da Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia (successivamente Repubblica Ceca e Slovacchia), che si riunirono la prima volta nel castello ungherese di Visegrád il 15 febbraio del 1991. Fonte: <http://www.visegradgroup.eu>.

383 Central European Free Trade Agreement, Cracovia 21 dicembre 1992, fonte: <http://www.worldtradelaw.net/fta/agreements/cefta.pdf>.

384 CEFTA Summit, Joint Declaration by Prime Ministers, Bucharest 19 dicembre 2006, <http://www.stabilitypact.org/trade/jointdeclarationtrade.pdf>

385 Agreement on amendment of and accession to the Central European Free Trade Agreement, Bucharest 19 dicembre 2006, <http://www.cefta2006.com/cefta-agreement>.

386 GAZMED QORRAJ, *ibidem*, p. 85 s.

di nuovi membri, (consolidamento degli impegni, condizioni eque e rigorose, miglior comunicazione con i cittadini), ribadendo quindi che il cammino verso Bruxelles continuava ad essere irto e difficoltoso³⁸⁷. Tuttavia, nel documento, il tono utilizzato fu decisamente ottimista ribadendo il pieno sostegno al processo di allargamento, al rafforzamento della prospettiva europea e alla realizzazione delle riforme necessarie; in particolare, nelle conclusioni, la Commissione dichiarò di essere pronta a fornire sostegno alla stabilità del Kosovo, di attendersi una rapida conclusione dei negoziati con la Croazia; di auspicare la conclusione dei diversi Accordi ASA entro il 2008, inoltre indicò come fondamentali i contatti people to people tra Balcani Occidentali e Paesi dell'UE e l'avvio del processo di liberalizzazione dei visti e dichiarò, infine, che all'inizio dell'anno seguente avrebbe redatto un documento ad hoc in cui sarebbero stati indicati gli interventi ritenuti prioritari nella regione³⁸⁸.

Non mancarono però le critiche, contenute specialmente nei progress reports: i negoziati con la Croazia, avviati pochi mesi dopo aver ricevuto lo status di Paese Candidato, subirono una battuta di arresto a causa della mancata riforma del sistema giudiziario e della pubblica amministrazione, considerati ancora non sufficientemente indipendenti³⁸⁹; la Macedonia, dopo lo status di Paese Candidato, non aveva ottenuto un termine per l'inizio dei negoziati a causa delle tensioni inter-etniche tra serbi e albanesi che continuavano ad attanagliare il Paese³⁹⁰; Albania e Montenegro, nonostante avessero registrato notevoli miglioramenti in diversi campi, dall'economia, alla democrazia, allo stato di diritto, avevano ancora strutture statali troppo fragili e una corruzione dilagante³⁹¹; la Bosnia-Erzegovina stava assistendo alla rinascita dei nazionalismi che rimisero in discussione l'architettura di Dayton e seriamente in pericolo la stabilità stessa dello Stato³⁹²; la Serbia invece, per poter firmare l'Accordo ASA, che era già stato finalizzato dal punto di vista tecnico, avrebbe dovuto collaborare più concretamente alla cattura di Mladic (cosa che avrebbe fatto un mese più

387 Comunicazione della Commissione, "Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2007-2008", COM (2007) 663 def., Bruxelles 6 novembre 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0663:FIN:IT:PDF>.

388 *Ibidem*.

389 Croatia 2007 Progress Report, SEC (2007) 1431, Bruxelles 6 novembre 2007, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/croatia_progress_reports_en.pdf.

390 The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2007 Progress Report, SEC (2007) 1432, Bruxelles 6 novembre 2007, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/fyrom_progress_reports_en.pdf.

391 Albania 2007 Progress Report, SEC (2007) 1429, Bruxelles 6 novembre 2007; Montenegro 2007 Progress Report, SEC (2007) 1434, Bruxelles 6 novembre 2007, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/albania_progress_reports_en.pdf.

392 Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report, SEC (2007) 1430, Bruxelles 6 novembre 2007, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/bosnia_herzegovina_progress_reports_en.pdf.

tardi) e alla definizione dello status del Kosovo³⁹³; infine, il Kosovo era, fra tutti, il Paese che mostrava maggiori criticità in tutti i campi: dalla democrazia alla salvaguardia delle minoranze, dall'economia allo stato di diritto, anche se il problema principale rimaneva la questione dello status internazionale³⁹⁴.

In sostanza dunque, possiamo dire che il rapporto della Commissione del 2007 sull'allargamento poteva essere sintetizzato con due termini: fermezza ed equità. Bruxelles non avrebbe più fatto alcun pronostico sulla data di adesione dei Candidati, Potenziali o effettivi, ma allo stesso tempo la Commissione premeva per mantenere credibile la prospettiva europea della regione. Anche la Commissione, quindi, pur ribadendo che i criteri formali di adesione non erano cambiati, dopo il Big Bang del 2004 non era più disposta a fare sconti ai Paesi balcanici e la verifica delle condizionalità si era resa più severa³⁹⁵.

Il programma della presidenza di turno slovena.

Fu però il 2008 a segnare una svolta (parziale) nelle relazioni tra Bruxelles e le capitali balcaniche, a causa di diversi fattori, primo fra tutti il fatto che la presidenza dell'Unione Europea, nel primo semestre, sarebbe spettata alla Slovenia. Questo rappresentava, dal punto di vista politico, un evento estremamente significativo per i Balcani Occidentali in quanto era il primo Paese, tra quelli che avevano aderito all'Unione con il quinto allargamento, ad assumere la Presidenza e tra questi era stato il primo ad adottare, nel 2007, l'euro; inoltre era il primo Paese dell'ex-Jugoslavia che aveva aderito all'Unione e condivideva forti legami storici con gli altri Paesi della regione ed era considerata dalle cancellerie europee una success story per la rapidità con cui era riuscita a sviluppare la prospettiva europea.

La presidenza di turno slovena capitava proprio in uno dei momenti di più alta instabilità della regione dalla fine dei bombardamenti del '99, a causa dell'imminente dichiarazione d'indipendenza del Kosovo, e Lubiana avrebbe dovuto svolgere, in qualità di Presidente di turno dell'UE, il ruolo di mediatore tra Pristina e Belgrado³⁹⁶.

Nel programma della presidenza Slovena, i Balcani Occidentali e la questione del Kosovo vennero indicati, assieme alla ratifica del Trattato di Lisbona³⁹⁷, come le priorità del

393 Serbia 2007 Progress Report, SEC (2007) 1435, Bruxelles 6 novembre 2007, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/serbia_progress_reports_en.pdf.

394 Kosovo under UNSCR 1244 2007 Progress Report, SEC (2007) 1433, Bruxelles 6 novembre 2007, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/kosovo_progress_reports_en.pdf.

395 TOMAS MIGLIERINA, *Ferma ma equa: l'UE e i Balcani*, in "balcanicaucaso.org", 9 novembre 2007, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Ferma-ma-equa-l-Ue-e-i-Balcani>.

396 FRANCO JURI, *UE: le redini alla Slovenia*, in "balcanicaucaso.org", 31 dicembre 2007, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Slovenia/UE-le-redini-alla-Slovenia>.

397 Il Trattato di Lisbona o Trattato di Riforma venne firmato il 13 dicembre 2007, dopo il periodo di riflessione

semestre³⁹⁸, più in particolare, i Balcani Occidentali vennero considerati essenziali per la sicurezza e la prosperità dell'Europa e per questo tra le iniziative pianificate vi furono la liberalizzazione dei visti, il sostegno alla conclusione degli Accordi ASA, l'avanzamento dei negoziati di adesione della Croazia e il sostegno al processo di riforme da intraprendere in Macedonia, al fine di ottenere l'inizio dei negoziati di adesione, ma soprattutto la questione del Kosovo³⁹⁹. In altre parole, per la Slovenia fu di fondamentale importanza rivitalizzare la prospettiva europea della regione e dar seguito ai contenuti dell'Agenda di Salonicco⁴⁰⁰.

La Comunicazione del marzo 2008 sui Balcani Occidentali.

Forte del sostegno della presidenza slovena, la Commissione, all'inizio del marzo 2008, pubblicò una Comunicazione dal titolo “Rafforzare la prospettiva europea dei Balcani Occidentali”⁴⁰¹ che fece il punto sullo stato di avanzamento dei vari Stati della regione nel percorso di integrazione europea e formulò alcune raccomandazioni per accelerarne il relativo processo. In particolare, la Comunicazione, oltre a ribadire l'importanza della cooperazione regionale, introdusse alcune novità quali la riforma degli apparati pubblici e i contatti people to people. Per quanto riguarda la pubblica amministrazione, furono indicate alcune priorità, in primo luogo la riforma giudiziaria e quella amministrativa, e vennero indicati come fondamentali il rispetto del principio del Buon Governo, il rafforzamento delle istituzioni statali, e il consolidamento dello Stato di Diritto. Per quanto concerne invece i contatti interpersonali vennero indicate alcune iniziative, tra cui: delineare una road map per la liberalizzazione dei visti, così come era stato suggerito nella Comunicazione sull'allargamento del novembre 2007, l'aumento delle borse di studio concesse agli studenti provenienti dalla regione balcanica per studiare nell'UE, la partecipazione ai programmi a alle agenzie comunitari⁴⁰².

Si trattava di una Comunicazione rilevante anche per la tempistica, infatti seguiva di

durato due anni, a seguito dei falliti referendum sul TCE del 2005, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:IT:HTML>.

398 Slovenian Presidency Programme, “Si.nergy for Europe”, http://www.eu2008.si/includes/Downloads/misc/program/Programme_en.pdf.

399 Intervista a Janez Lenarčič, Segretario di Stato sloveno per gli Affari Europei, *Lenarčič: Slovenian Presidency to 'add value' to existing EU policies*, in “euractiv.com”, 17 dicembre 2007, <http://www.euractiv.com/future-eu/lenari-slovenian-presidency-add-value-existing-eu-policies/article-169110>.

400 MANJA KLEMENČIČ, *A star pupil playing it safe in the EU*, *Notre Europe, Étude*, dicembre 2007, p. 26 s.

401 Comunicazione della Commissione, “Rafforzare la prospettiva europea dei Balcani Occidentali”, COM (2008) 127 def., Bruxelles 5 marzo 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0127:FIN:IT:PDF>.

402 *Ibidem*; TOMAS MIGLIERINA, *Bruxelles sui Balcani Occidentali*, in “balcanicaucaso.org”, 13 marzo 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Bruxelles-sui-Balcani-occidentali>; *EC proposes new measures to speed up Western Balkans' accession progress*, in “SETimes.com”, 7 marzo 2008, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2008/03/07/feature-01.

circa due settimane la dichiarazione d'indipendenza del Kosovo e il lancio della missione civile EULEX⁴⁰³, e rappresentava un segnale di stabilità per la regione, con particolare riferimento alla Bosnia-Erzegovina e alla Macedonia, dove la stabilità delle istituzioni era minacciata dalle tensioni inter-etniche⁴⁰⁴.

Il 28 marzo seguente il documento venne posto al centro di un incontro tenutosi a Brdo, nei pressi di Lubiana, organizzato dalla Presidenza slovena, a cui parteciparono i rappresentanti degli Stati membri, quelli dei Balcani Occidentali, assieme all'Alto Rappresentante PESC, al commissario europeo per l'allargamento e ai Rappresentanti Speciali dell'UE e dell'ONU in Bosnia-Erzegovina, Macedonia e Kosovo⁴⁰⁵. Nell'occasione vennero sostanzialmente ribadite le idee espresse all'inizio di marzo dalla Commissione e venne dichiarata l'intenzione di accelerare l'attuazione dell'Agenda di Salonicco⁴⁰⁶.

Pochi giorni dopo, precisamente il 12 giugno, si svolse in Irlanda un referendum popolare sulla ratifica del Trattato di Lisbona con esito negativo⁴⁰⁷. A metà del 2008 emerse il timore di una nuova impasse, così come successe tre anni prima quando ad esprimersi per il No furono gli elettori francesi e olandesi, con il rischio di rallentare o rimettere nuovamente in discussione la prospettiva europea dei Balcani Occidentali⁴⁰⁸. Per evitare questa evenienza, già all'indomani della consultazione popolare, alcuni Ministri degli Esteri europei, in particolare quello sloveno, austriaco e italiano, chiesero che l'esito del referendum non diventasse un alibi per bloccare il processo di adesione dei Paesi balcanici, in special modo della Croazia⁴⁰⁹. Questa posizione venne recepita e adottata ufficialmente durante la riunione del CAGRE del

403 La situazione del Kosovo e il coinvolgimento dell'UE vengono trattati nel capitolo quinto.

404 FRANCESCO MARTINO, *La credibilità di Bruxelles*, intervista a Gerald Kanaus, direttore dell'European Stability Initiative, in "balcanicaucaso.org", 14 marzo 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/La-credibilita-di-Bruxelles>.

405 All'incontro venne invitata anche la Serbia che tuttavia si rifiutò di attendere in quanto all'incontro Pristina avrebbe partecipato come stato sovrano e indipendente sotto la dicitura "Kosovo" mentre Belgrado pretendeva che fosse rappresentata sotto la dicitura "Kosovo-UNMIK", vale a dire come protettorato internazionale delle Nazioni Unite. Fonte: *EU reaffirms Western Balkan membership perspective*, in "euractiv.com", 6 marzo 2008, <http://www.euractiv.com/enlargement/eu-reaffirms-western-balkan-memb-news-219530>.

406 Brdo Presidency Statement: New focus on the Western Balkans, Brdo pri Kranju 19 marzo 2008, http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Press_Releases/March/0329Gymnich-statement.html; *EU Summit in Slovenia strengthens prospects for Western Balkans*, in "SETimes.com", 30 marzo 2008, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/newsbriefs/setimes/newsbriefs/2008/03/30/nb-01.

407 Al Referendum popolare irlandese del 12 giugno 2008, relativo alla ratifica del Trattato di Lisbona, vinsero i No con il 53,4% dei voti. Fonte: Dipartimento Giustizia ed equità del governo irlandese, <http://www.inis.gov.ie>.

408 ALEKSANDRA MIJALKOVIĆ, *Il "no" irlandese e i Balcani occidentali*, in "balcanicaucaso.org", 19 giugno 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Il-no-irlandese-e-i-Balcani-occidentali>.

409 IVO CAZZI, *Primo Vertice dell'Europa "non torneremo indietro"*, in "Corriere della Sera", 17 giugno 2008, p. 16; ADRIANA CERRETELLI, *La Carta Ue non si ferma*, in "Il Sole 24 Ore", 17 giugno 2008, p. 11; *Western Balkans on EU Agenda*, in "euractiv.com", 16 giugno 2008, <http://www.euractiv.com/enlargement/western-balkans-eu-agenda/article-173357>.

16 giugno⁴¹⁰, al margine del quale venne inoltre firmato l'Accordo ASA con la Bosnia-Erzegovina⁴¹¹; il giorno successivo anche la Commissione Europea, per gli stessi motivi, decise di aprire due nuovi capitoli dei negoziati di adesione con la Croazia e la Turchia⁴¹². Allo stesso modo i primi ministri dei Paesi del Visegrád Group, ribadirono la stessa idea durante l'incontro tenutosi a Praga⁴¹³.

Questa mobilitazione delle cancellerie, favorevoli alla prospettiva europea dei Paesi del Processo PSA, trovò un'importantissima conferma al Consiglio Europeo del 19 e 20 giugno, durante il quale la questione dei Balcani Occidentali fu trattata in modo approfondito e venne rilasciata una dichiarazione in allegato alle conclusioni della Presidenza. Nel documento finale del Consiglio Europeo vennero richiamate l'Agenda di Salonicco, la dichiarazione del Gymnich di Salisburgo, e il “rinnovato consenso sull'allargamento” così come era stato definito nel dicembre 2006; significativamente venne ribadito che il futuro dei Balcani Occidentali rimaneva nell'Unione Europea e fu incoraggiato il cammino di tutti gli Stati dell'area verso l'adesione, oltre ad assicurare il proprio impegno per il mantenimento della stabilità del Kosovo, tramite la missione EULEX⁴¹⁴. Ma la vera novità stava nella “Dichiarazione sui Balcani Occidentali” in allegato alle conclusioni che sostanzialmente parafrasava la Comunicazione della Commissione del marzo precedente, sottolineando in particolare tre aspetti: la partecipazione ai programmi e alle agenzie europee e la cooperazione regionale; i contatti people to people e lo sviluppo della società civile; lo sviluppo economico e il rafforzamento del buon governo⁴¹⁵.

Alla fine del giugno 2008 dunque l'Unione Europea, soprattutto grazie all'azione di alcuni governi, in primo luogo quello sloveno, italiano e austriaco e quelli dei Paesi del Visegrád Group, era riuscita ad evitare l'indebolimento della prospettiva europea, così com'era avvenuto tre anni prima a seguito dei referendum francese e olandese. La presidenza

410 Conclusioni del CAGRE del 16 giugno 2008.

411 Stabilisation and Association Agreement (SAA) between the European Communities and their Member States, of the one part, and Bosnia and Herzegovina, of the other part, Lussemburgo 16 giugno 2008, <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en.it&lng2=bg.cs.da.de.el.en.es.et.fi.fr.hu.it.lt.lv.mt.nl.pl.pt.ro.sk.sl.sv.&val=468174.cs&page=>.

412 *Eu moves on with Balkan countries despite treaty setback*, in “euractiv.com”, 18 giugno 2008, <http://www.euractiv.com/enlargement/eu-moves-balkan-countries-despite-treaty-setback/article-173430>.

413 Press Release, Official Summit of the Prime Ministers of Visegrád Group Countries, Praga 15 e 16 giugno 2008, <http://old.visegradgroup.eu/main.php?folderID=984&articleID=16600&ctag=articlelist&iid=1>.

414 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 19 e 20 giugno 2008, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/101366.pdf.

415 Dichiarazione sui Balcani Occidentali, Allegato alle conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 19 e 20 giugno 2008, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/101366.pdf.

slovena, alla fine del suo mandato semestrale, poteva vantare di aver portato a casa più di un risultato. Innanzitutto, tutti i Paesi del Processo PSA, escluso il Kosovo, avevano firmato un Accordo ASA: l'entrata in vigore dell'Accordo ASA con il Montenegro⁴¹⁶ avvenne all'inizio dell'anno, la firma dell'accordo con la Bosnia-Erzegovina avvenne a giugno⁴¹⁷, mentre la Serbia, dopo il veto belga e olandese relativo alla ratifica dell'Accordo ASA a gennaio, riuscì ad ottenere la firma ad aprile⁴¹⁸. Il processo di liberalizzazione dei visti, già indicato dalla Commissione nella Comunicazione del novembre 2007 come prioritario, venne avviato tra gennaio e maggio con Serbia, Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia e Montenegro⁴¹⁹. I negoziati di adesione con la Croazia e la Turchia continuarono e ricevettero nuovi impulsi. L'unico neo può essere considerato il vano tentativo, fatto durante la riunione del CAGRE del 18 febbraio, di ottenere l'unanime giudizio degli Stati membri di fronte alla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo, che si tradusse invece nel "siamo d'accordo sull'essere in disaccordo"⁴²⁰.

In sintesi la presidenza semestrale slovena ha registrato notevoli successi riuscendo ad evitare un irrigidimento del processo di adesione dei Paesi balcanici, dovuto al fallito referendum sulla ratifica del Trattato sull'UE, senza ripetere gli errori commessi nel 2005 da un'altra presidenza semestrale dell'UE filo-balcanica, quella austriaca⁴²¹. Inoltre le tensioni nella regione, legate alla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo furono minori del previsto e alla fine di giugno Bruxelles poteva tirare un sospiro di sollievo. L'11 maggio in Serbia si

416 Dopo il risultato del referendum popolare e la costituzione in Stato sovrano e indipendente nel 2006, furono subito avviati i negoziati per l'Accordo ASA che furono finalizzati dal punto di vista tecnico nel marzo del 2007; l'accordo venne firmato nell'ottobre successivo ed entrò in vigore il 1° gennaio del 2008. Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Montenegro, of the other part, Lussemburgo 15 ottobre 2007, <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en.it&lng2=bg.cs.da.de.el.en.es.et.fi.fr.hu.it.lt.lv.mt.nl.pl.pt.ro.sk.sl.sv.&val=462398:cs&page=>.

417 Stabilisation and Association Agreement (SAA) between the European Communities and their Member States, of the one part, and Bosnia and Herzegovina, of the other part, Lussemburgo 16 giugno 2008, <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en.it&lng2=bg.cs.da.de.el.en.es.et.fi.fr.hu.it.lt.lv.mt.nl.pl.pt.ro.sk.sl.sv.&val=468174:cs&page=>.

418 Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part, Lussemburgo 29 aprile 2008, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf

419 European Commission Fact sheet, Towards visa-free travel, MEMO/08/142, Bruxelles 5 marzo 2008, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/142&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

420 Conclusioni del CAGRE del 18 febbraio 2008.

421 SABINA KAJNČ, *The Slovenian Presidency of the EU Council: How the 16th Member State Performed*, Real Instituto Elcano, Analysis of the Real Instituto Elcano, n. 105/2008, pp. 4 ss.; SABINA KAJNČ, *The Slovenian Presidency: Meeting Symbolic and Substantive Challenges*, in "Journal of Common Market Studies", Vol. 47/2009, pp. 94 ss.; SLOVENIAN PRESIDENCY OF THE EU 2008, *Report of the Slovenian Presidency of the EU Council (1 January – 30 June 2008)*, Lubiana 3 luglio 2008, pp. 18 ss.

tennero le elezioni che si conclusero con la vittoria delle forze europeiste del presidente uscente Boris Tadić; parallelamente il 5 giugno in Macedonia, nelle elezioni parlamentari anticipate ottenne la maggioranza relativa un partito di centro destra a forte ispirazione europeista; in Bosnia-Erzegovina si riuscì, dopo mesi di trattative, a riformare il corpo di polizia⁴²².

3.6 LA CRISI ECONOMICA: I BALCANI OCCIDENTALI NON SONO PIU' UNA PRIORITA'

Le “pagelle” della Commissione del novembre 2008 e il montare della crisi.

La questione dei Balcani Occidentali, nonostante gli sforzi della presidenza slovena, ebbe scarso rilievo nelle successive riunioni del Consiglio e, nella classifica delle priorità, venne rapidamente superata dall'irrompere della crisi economica e finanziaria che ancora oggi, a metà del 2012, costituisce il problema principale delle cancellerie europee.

Le “pagelle” della Commissione del novembre 2008 posero in primo piano il problema economico. Si può infatti leggere che “Sebbene finora la crisi finanziaria internazionale abbia avuto ripercussioni dirette limitate sull’economia e sul settore finanziario dei Balcani occidentali [...] il forte aumento del disavanzo delle partite correnti in buona parte dei paesi ne accentua la vulnerabilità agli shock esterni [...] la Commissione si tiene pronta ad aiutare le autorità dei paesi interessati dall’allargamento a gestire le ripercussioni finanziarie ed economiche”⁴²³. Tra tutti i Paesi dei Balcani Occidentali, quello che ricevette più critiche fu la Macedonia⁴²⁴, soprattutto a causa della mancanza di un dialogo politico costruttivo tra i partiti politici e del mancato consolidamento delle più comuni pratiche democratiche⁴²⁵. Nella situazione opposta si trovava invece la Serbia⁴²⁶ la quale finalmente, al pari degli altri Paesi del Processo PSA, “saliva sul treno che porta a Bruxelles”⁴²⁷. Nonostante la preoccupazione

422 JEAN-ARNAULT DÉRENS, *Balkans occidentaux: les responsabilités de l'Union européenne*, in “Le Courrier des Balkans”, 26 maggio 2008.

423 Comunicazione della Commissione, Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2008-2009, COM (2008) 674 def., Bruxelles 5 novembre 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0674:FIN:EN:PDF>.

424 The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2008 Progress Report, SEC (2008) 2695, Bruxelles 5 novembre 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2695:FIN:EN:PDF>.

425 RISTO KARAJKOV, *Da qui all'eternità*, in “balcanicaucaso.org”, 12 novembre 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia/Da-qui-all-eternita>.

426 Serbia 2008 Progress Report, SEC (2008) 2698, Bruxelles 5 novembre 2008, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/serbia_progress_report_en.pdf.

427 PAOLO BERGAMASCHI, *Il figliol prodigo*, in “balcanicaucaso.org”, 7 gennaio 2009, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Il-figliol-prodigo>.

espressa dalla Commissione per le possibili ripercussioni della crisi finanziaria internazionale nella regione balcanica, in allegato alla Comunicazione venne inserito un documento dal titolo “Una road map per arrivare alla fase finale dei negoziati di adesione con la Croazia”⁴²⁸.

Se nel 2008 la crisi finanziaria ancora non aveva prodotto effetti su larga scala sull'economia reale di tutti i Paesi del Processo PSA e il PIL crebbe con una media di gran lunga superiore a quella della media dell'UE-27, a partire dal 2009 quasi tutti gli Stati balcanici entrarono in recessione⁴²⁹. Il fatto che la questione economica fosse divenuta il principale, se non l'unico, problema dei governi europei pose in secondo piano la questione balcanica con notevoli ripercussioni sul processo di adesione.

Gli Stati membri, duramente colpiti dalla crisi economica internazionale, rivolsero tutte le attenzioni alla ricerca di possibili soluzioni della crisi, del salvataggio della moneta unica e del salvataggio della Grecia che, fra tutti i Paesi dell'UE, è stato colpito più duramente dalla speculazione finanziaria⁴³⁰; questo atteggiamento comportò la sottrazione di un grande quantitativo di risorse e tempo prima riservati alla regione balcanica⁴³¹. Per quanto riguarda invece l'incidenza della crisi nella regione, fu rilevato come i Paesi balcanici si trovassero in una posizione estremamente vulnerabile: infatti non potevano vantare una struttura economica solida e stabile e allo stesso tempo, dipendendo in buona parte dagli investimenti esteri che con l'accentuarsi della crisi vennero a mancare, iniziarono a registrare crescenti decifit di bilancio⁴³².

Il rallentamento del cammino verso Bruxelles e le “pagelle” della Commissione dell'ottobre 2009.

Il Commissario europeo all'allargamento, Olli Rehn, da sempre uno dei principali sostenitori dell'adesione all'UE dei Paesi del Processo PSA, il 23 ottobre 2008 dichiarò che il 2009 sarebbe stato l'anno dei Balcani Occidentali⁴³³. Quattro mesi più tardi, nel bel mezzo

428 Comunicazione della Commissione, “Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2008-2009”, Allegato I “Una road map per arrivare alla fase finale dei negoziati di adesione della Croazia”, COM (2008) 674 def., Bruxelles 5 novembre 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0674:FIN:EN:PDF>.

429 EC - ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS DG, “EU Candidate and Pre-Accession Countries Economies Quarterly”, n 4/2009.

430 MARIN LESSENSKI, *How are the Balkans Weathering the Storm of the Economic Crisis: Comparing the Implication across Countries in the Regional and European Context*, in “The Western Balkans: Between the Economic Crisis and the European Perspective”, Sofia, Institute for Regional and International Studies, Settembre 2010, p. 6s.

431 MARTA SZPALA, *Impact of the financial crisis on the Western Balkans*, in “Central European Weekly”, n. 9 26 novembre 2008, pp. 2 ss.

432 WILL BARTLETT, *The Social Impact of the Global Economic Crisis in the Western Balkans with a focus on the Republic of Macedonia*, in “PECOB's papers series”, 1/luglio 2010, pp. 7 ss.

433 Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, “2009: Year of the Western Balkans and the Eastern Europe

della crisi economia internazionale, la situazione dei paesi dell'area era in uno stallo totale: la Croazia doveva affrontare il veto sloveno in relazione alle irrisolte questioni di confine mentre l'ICTY registrava nuovamente una scarsa cooperazione di Zagabria⁴³⁴, questa volta relativamente alla mancata consegna di alcuni documenti fondamentali per alcuni processi; la Serbia doveva invece confrontarsi con il veto olandese contrario all'entrata in vigore dell'Accordo ASA, siglato l'anno prima, a causa dell'intransigenza dell'Aja sulla collaborazione di Belgrado con l'ICTY; la Macedonia non faceva registrare nessun progresso nel processo di adesione rispetto alle criticità contenute nella strategia per l'allargamento del novembre 2008, così come nessun miglioramento si era registrato nella disputa con la Grecia relativamente all'annosa questione del nome; la Bosnia-Erzegovina era bloccata dalle tensioni etniche e fortemente vincolata alla presenza internazionale, sia militare che civile; il Montenegro, che nel dicembre del 2008 aveva presentato la domanda di adesione all'Unione Europea⁴³⁵, sembrava che avrebbe aspettato parecchio tempo prima di ricevere la candidatura; l'Albania ancora non si risolveva a presentare la domanda di adesione; il Kosovo, invece, era in una situazione talmente critica che parlare di prospettive di adesione non avrebbe avuto senso⁴³⁶.

In sostanza il 2009 fu un anno in cui i Balcani Occidentali non fecero registrare sostanziali sviluppi nel processo di adesione. La Croazia, dopo ben dieci mesi di negoziati bloccati a causa dei problemi di confine con la Slovenia relativi alla Baia di Pirano, solo a settembre riuscì a riprendere i colloqui di adesione, grazie alle pressioni esterne esercitate da alcuni Paesi europei e dagli USA⁴³⁷. La Macedonia ricevette dalla Commissione, nel suo rapporto annuale sulla strategia di allargamento, il parere favorevole per l'inizio dei negoziati di adesione⁴³⁸, ma il veto della Grecia continuò a bloccare il processo⁴³⁹. Note positive arrivarono invece dall'Albania e dalla Serbia: entrambi gli Stati, infatti, presentarono la

Partnership”, Public Debate by DemosEuropa and Bertelsmann Foundation, Warsaw, 23 October 2008, SPEECH/08/556, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/556&type=HTML>.

434 STEFANO LUSA, *La linea dura della Slovenia*, in “balcanicaucaso.org”, 22 dicembre 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Slovenia/La-linea-dura-della-Slovenia>.

435 ELITSA VUCHEVA, *Montenegro files EU membership application*, in “euobserver.com”, 15 dicembre 2008, <http://euobserver.com/15/27301>.

436 TOMAS MIGLIERINA, *In Stallo*, in “balcanicaucaso.org”, 24 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/In-stallo>.

437 DRAGO HEDL, *Via libera*, in “balcanicaucaso.org”, 15 settembre 2009, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Croazia/Via-libera>.

438 HONOR MAHONY, *EU gives green light for Macedonia accession talks*, in “euobserver.com”, 14 ottobre 2009, <http://euobserver.com/9/28827>.

439 RISTO KARAJKOV, *Ad un passo dalla meta*, in “balcanicaucaso.org”, 20 ottobre 2009, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia/Ad-un-passo-dalla-meta>.

propria candidatura all'adesione, la prima in aprile, dopo che anche l'Accordo ASA era entrato in vigore⁴⁴⁰, la seconda alla fine dell'anno⁴⁴¹.

Un dato positivo riguardava invece il processo di liberalizzazione dei visti, parallelo a quello dell'adesione, la cui idea iniziale risale alla Comunicazione della Commissione del novembre 2006⁴⁴², che nel luglio del 2009 fece registrare un importante successo, ovvero la proposta della Commissione⁴⁴³ di sopprimerne l'obbligo di visto per Macedonia, Montenegro e Serbia, a partire dal 1° gennaio 2010, proposta poi adottata dal Consiglio il novembre successivo⁴⁴⁴ e salutata da più parti come “La caduta del muro”⁴⁴⁵.

L'annuale Comunicazione della Commissione sulla strategia di allargamento, presentata il 14 ottobre 2009, rispecchiava questo stato delle cose, in cui, pur riaffermando retoricamente la prospettiva di adesione, fotografava una regione in una fase di stagnazione⁴⁴⁶. Il documento inizialmente dedicava una parte alle “sfide principali” che i Balcani Occidentali avrebbero dovuto affrontare, prima fra tutte la crisi economica: “La recessione globale ha colpito [...] le economie dei paesi dei Balcani occidentali. [...] A partire dal secondo semestre del 2008 i paesi dei Balcani occidentali [...] hanno assistito a una netta contrazione della loro attività economica [...] Difficilmente i paesi dei Balcani occidentali possono opporre alla crisi una forte reazione macroeconomica a livello nazionale”⁴⁴⁷; le altre sfide principali vennero individuate nello Stato di diritto, in particolare nella lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, nelle questioni bilaterali, con speciale riferimento alle dispute tra Croazia e

440 ELITSA VUCHEVA, *Albania to file EU membership application*, in “euobserver.com”, 27 aprile 2009, <http://euobserver.com/15/28009>.

441 VALENTINA POP, *Serbia to apply for EU membership on Tuesday*, in “euobserver.com”, 20 dicembre 2009, <http://euobserver.com/15/29182>.

442 Comunicazione della Commissione, “I Balcani occidentali sulla strada verso l'UE: consolidare la stabilità e rafforzare la prosperità”, COM (2006) 27 def., Bruxelles 27 novembre 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0027:FIN:EN:PDF>.

443 Proposta della Commissione, che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, COM (2008) 366 def., Bruxelles 15 luglio 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0366:FIN:EN:PDF>.

444 Regolamento del Consiglio del 30 novembre 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 539/2001 che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo, Regolamento CE n. 1244/2009, in GUCE L336 del 18 dicembre 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:336:0001:0003:IT:PDF>.

445 RISTO KARAJKOV, *La caduta del muro*, in “balcanicaucaso.org”, 17 luglio 2009, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/La-caduta-del-muro>.

446 ALIVISE ARMELLINI, *A piccoli passi verso l'Ue*, in “balcanicaucaso.org”, 19 ottobre 2009, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/A-piccoli-passi-verso-l-Ue>.

447 Comunicazione della Commissione, *Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2009-2010*, COM (2009) 533 def., Bruxelles 14 ottobre 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009PC0553:EN:HTML>.

Slovenia, alla cooperazione regionale, ostacolata dalle questioni bilaterali e dai disaccordi sul Kosovo⁴⁴⁸. La Commissione, nonostante fosse consapevole che “l'attuale processo di allargamento dell'Unione europea si svolge in un contesto di profonda e diffusa recessione”⁴⁴⁹, ribadì che “il processo di adesione costituisce un forte incentivo alle riforme politiche ed economiche. È nell'interesse strategico dell'Unione che questo processo non perda mordente”⁴⁵⁰.

Per quanto riguarda le “pagelle” dei singoli Stati, le sorprese furono poche: la Macedonia, grande “bocciata” nella strategia di allargamento del novembre 2008, fu il Paese che fece registrare i miglioramenti più sensibili, tant'è che proprio in questa occasione la Commissione diede il proprio parere positivo per l'inizio dei negoziati di adesione⁴⁵¹; Bosnia-Erzegovina e Kosovo invece erano gli ultimi della classe, la prima perché i progressi erano stati limitatissimi e rischiava di rimanere indietro rispetto agli altri Paesi del Processo PSA⁴⁵², il secondo perché la stabilità dello Stato era ancora molto fragile e dovevano essere affrontate grandi sfide⁴⁵³; Albania e Montenegro, invece, vennero promosse per alcune riforme realizzate e per la regolarità con cui si sono tenute le rispettive elezioni legislative⁴⁵⁴; la Serbia fu promossa a pieni voti per la collaborazione con l'ICTY, anche se è stato rilevato un atteggiamento poco costruttivo in relazione alla questione del Kosovo⁴⁵⁵; infine, dalla Croazia, che avrebbe dovuto compiere maggiori progressi, ci si attendeva la conclusione dei negoziati di adesione entro il 2010⁴⁵⁶.

Nonostante gli ostacoli che si frapponessero tra i Paesi del Processo PSA e Bruxelles, nel 2009 i Balcani occidentali procedevano a piccoli passi verso l'Europa⁴⁵⁷ e, come disse Rehn, “We don't have to move at speed of a bullet train, but we must keep moving. The journey

448 *Ivi*.

449 *Ibidem*.

450 *Ibidem*.

451 The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2009 Progress Report, SEC (2009) 1335, Bruxelles 14 ottobre 2009, <http://vorige.nrc.nl/redactie/Europa/voortgangsrapporten2009/macedonie.pdf>.

452 Bosnia and Herzegovina 2009 Progress Report, SEC (2009) 1338, Bruxelles 14 ottobre 2009, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/ba_rapport_2009_en.pdf.

453 Kosovo under 1244/99 2009 Progress Report, SEC (2009) 1340, Bruxelles 14 ottobre 2009, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/ks_rapport_2009_en.pdf.

454 Albania 2009 Progress Report, SEC (2009) 1337, Bruxelles 14 ottobre 2009; Montenegro Progress Report, SEC (2009) 1336, Bruxelles 14 ottobre 2009, http://eeas.europa.eu/delegations/albania/documents/eu_albania/2009_progress_report_en.pdf.

455 Serbia 2009 Progress Report, SEC (2009) 1339, Bruxelles 14 ottobre 2009, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/sr_rapport_2009_en.pdf.

456 Croatia 2009 Progress Report, SEC (2009) 1333, Bruxelles 14 ottobre 2009, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/hr_rapport_2009_en.pdf.

457 ALVISE ARMELLINI, *A piccoli passi verso l'Ue*, in “balcanicaucaso.org”, 19 ottobre 2009, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/A-piccoli-passi-verso-l-Ue>.

itself is at least as important as its destination”⁴⁵⁸.

3.7 IL LENTO CAMMINO DEI BALCANI E LA NECESSITA' DI UNA SALONICCO II.

La necessità di una Salonicco II.

Per il timore che la crisi economica internazionale determinasse il crollo della credibilità della prospettiva europea, da più parti si chiedeva il rilancio dell'azione europea nella regione: la percezione che il cammino verso l'Europa si stava allungando e che la meta dell'adesione fosse sempre più lontana significava spegnere il motore che per anni aveva condotto i Paesi della regione ad attuare importanti riforme politiche, economiche e sociali e aveva consentito la creazione di un'area di stabilità nella periferia europea sud-orientale⁴⁵⁹. L'idea di un rilancio della prospettiva europea per i Balcani Occidentali era rafforzata dal fatto che il 1° dicembre 2009, dopo la ratifica della Repubblica Ceca, il Trattato di Lisbona poteva finalmente entrare in vigore: in questo modo l'UE non avrebbe più potuto nascondersi dietro l'incertezza istituzionale che l'insicurezza sulle sorti del Trattato portava con sé (soprattutto dopo il No del referendum irlandese e la ritardata firma apposta dalla Presidenza ceca allo strumento di ratifica) e sarebbe stata in grado di poter offrire ai Balcani una prospettiva politica ragionevole⁴⁶⁰.

A dicembre 2009, nonostante i mesi passati avessero fatto temere un congelamento dei rapporti con Bruxelles, i Ministri degli Esteri dell'Unione ribadirono il proprio pieno supporto alla prospettiva europea dei Paesi Candidati e Potenziali Candidati e si rallegrarono per la fase conclusiva dei colloqui per l'adesione della Croazia.⁴⁶¹ Tuttavia, il fatto che l'impegno europeo fosse stato ribadito a livello ministeriale e non a livello di Consiglio Europeo, significava che, anche se il processo di allargamento stava ripartendo, lo avrebbe fatto “a bassa voce”⁴⁶². Per cercare di ridare certezza alla prospettiva europea occorreva organizzare un nuovo incontro tra i Capi di Stato o di Governo dell'UE e quelli dei Balcani Occidentali, ovvero una “Salonicco II”; infatti, la strada indicata nel 2003 divenne in pochi anni molto più tortuosa del previsto,

458 Olli Rehn, EU Commissioner for Enlargement, “EU Enlargement five years on, Praga 1° maggio 2009”, SPEECH/09/210, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/210&type=HTML>.

459 CHRISTOPHE SOLIOZ, PAUL STUBBS, *(S)blocco*, in “balcanicaucaso.org”, 6 novembre 2009, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/S-blocco>.

460 BJÖRN KÜHNE, *Are the EU and the Balkans drifting apart?*, Friederich Ebert Stiftung, Perspective, febbraio 2010, p. 1.

461 Conclusioni del CAG del 7 e 8 dicembre 2009.

462 ALVISE ARMELLINI, *Avanti piano*, in “balcanicaucaso.org”, 14 dicembre 2009, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Avanti-piano>.

soprattutto a causa di fattori esogeni estranei alla volontà dei leader della regione: la crisi economica internazionale, la crisi istituzionale europea seguita al fallimento del TCE, la fatica da allargamento e il conseguente inasprimento delle condizionalità richieste ai Paesi balcanici. Un nuovo incontro sarebbe stato necessario per fugare i dubbi e accelerare l'integrazione⁴⁶³.

La Conferenza di Sarajevo del 2010.

Questo invito venne raccolto dalla Presidenza spagnola del primo semestre del 2010 che per prima⁴⁶⁴ avrebbe esercitato le proprie funzioni con le nuove regole stabilite dal Trattato di Lisbona, compresa l'elezione del Presidente dell'Unione Europea e il potenziamento della figura dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza. All'inizio del 2010, i rappresentanti spagnoli in stretta collaborazione col Ministero degli Esteri italiano, col pieno sostegno di Grecia e Austria⁴⁶⁵, decisero di organizzare, a 10 anni dal summit di Zagabria, un evento analogo. Non si trattava ancora di una vera e propria Salonicco II: l'incontro non sarebbe avvenuto tra le principali cariche politiche dei Paesi europei e balcanici ma tra i rispettivi Ministri degli Esteri secondo la già sperimentata formula del Gymnich; inoltre al termine del vertice non era previsto nessuna dichiarazione congiunta bensì una semplice dichiarazione della Presidenza.⁴⁶⁶ Tuttavia già il fatto che alla Conferenza partecipassero tutti i Paesi balcanici era comunque un evento non del tutto scontato: memori del fallimento del tentato vertice balcanico tenutosi in Slovenia nel 2008, le quali accettarono solo dopo un complicato compromesso sul protocollo⁴⁶⁷.

La Conferenza, che si tenne il 2 e il 3 giugno, non produsse comunque nessuna novità, nonostante il Ministro degli Esteri spagnolo, Miguel Angel Moratinos, si spinse, ingiustificatamente, fino a parlare di un New Deal tra UE e Balcani Occidentali⁴⁶⁸. Alcuni Paesi, ad esempio la Germania e l'Olanda, inviarono all'incontro figure di secondo piano dei propri Ministeri, segno della scarsa considerazione che avevano dell'incontro. Nessun tipo di

463 JOVAN TEOKAREVIĆ, *It's time for Thessaloniki 2*, "balcanicaucaso.org", 17 giugno 2009, <http://www.balcanicaucaso.org/eng/Regions-and-countries/Balkans/It-s-time-for-Thessaloniki-2>.

464 Il Trattato di Lisbona entrò in vigore il 1° dicembre 2009, durante l'ultimo mese della Presidenza semestrale svedese; la successiva Presidenza spagnola fu la prima che operò per tutto il proprio mandato sotto il nuovo sistema di Lisbona.

465 ZELJKO PANTELIC, *Vienna and Athens push for quick enlargement*, in "euobserver.com", 1° febbraio 2010, <http://euobserver.com/9/29376>.

466 ZELJKO PANTELIC, *Modest agenda, high absenteeism mar Sarajevo conference*, in "euobserver.com", 31 maggio 2010, <http://euobserver.com/9/30166>; ZELJKO PANTELIC, *Modest expectations for Sarajevo meeting*, in "euobserver.com", 19 maggio 2010, <http://euobserver.com/9/30098>.

467 ZELJKO PANTELIC, *EU top brass to drop out of Sarajevo event*, in "euobserver.com", 29 aprile 2010, <http://euobserver.com/9/29966>; ZELJKO PANTELIC, *Western Balkans summit continues to cause headaches*, in "euobserver.com", 7 maggio 2010, <http://euobserver.com/9/30031>.

468 ANDREW RETTMAN, *Spain speaks of "new deal" for Western Balkans at Sarajevo event*, in "euobserver.com", 2 giugno 2010, <http://euobserver.com/24/30198>.

decisione formale fu presa e quello che venne ribadito nella Dichiarazione conclusiva della Presidenza fu la conferma che per tutti i “popoli balcanici”⁴⁶⁹ il futuro era l’UE⁴⁷⁰ oltre a sottolineare l’importanza del rispetto delle condizionalità e della cooperazione regionale⁴⁷¹. Tuttavia nessuna road map per l’adesione venne discussa, nonostante le pressioni italiane⁴⁷².

Era evidente che l’UE nel 2010 non aveva molto da offrire se non la riconferma della prospettiva di adesione mettendo, allo stesso tempo, in carico ai Paesi della regione la responsabilità di questo percorso: l’allargamento dunque non veniva messo in dubbio ma sicuramente l’Unione non aveva alcuna intenzione di accelerarne il processo⁴⁷³.

Il 2010, similmente al 2009, non portò sostanziali novità. Solo il Montenegro registrò passi in avanti: nel novembre del 2010 la Commissione emise un proprio avis⁴⁷⁴ positivo sulla concessione dello status di Paese Candidato che ricevette ufficialmente poche settimane dopo durante il Consiglio Europeo di dicembre⁴⁷⁵. L’Albania, invece, ricevette un avis negativo da parte della Commissione⁴⁷⁶. In generale, nella strategia di allargamento presentata dalla Commissione vennero ribaditi gli stessi concetti dell’anno precedente⁴⁷⁷. Nota positiva nel novembre del 2010 fu la decisione del Consiglio di sopprimere l’obbligo del visto per Albania e Bosnia-Erzegovina, a partire da metà dicembre 2010⁴⁷⁸, misura già adottata l’anno precedente per Macedonia, Serbia e Montenegro.

469 Il termine “balkan people” fu utilizzato per includere anche il Kosovo senza però irritare la Serbia.

470 EU Presidency Statement, Sarajevo Conference, Sarajevo 2 giugno 2010, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/headlines/news/2010/06/20100601_en.htm.

471 Štefan Füle, European Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy, EU-Western Balkans High-Level Conference, Sarajevo 2 giugno 2010, SPEECH/10/289, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/289&type=HTML>.

472 ZELJKO PANTELIC, *Italian Mps press for Western Balkans roadmap*, in “euobserver.com”, 2 giugno 2010, <http://euobserver.com/9/30187>.

473 LUKA ZANONI, *Europe: Yes, But When?*, in “balcanicaucaso.org”, 8 giugno 2010, <http://www.balcanicaucaso.org/eng/Regions-and-countries/Balkans/Europe-Yes-But-When-77344>.

474 Comunicazione della Commissione, “Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2010-2011”, Allegato I “Conclusioni e raccomandazioni dei pareri della Commissione sulle candidature di Montenegro e Albania”, COM (2010) 660, Bruxelles 9 novembre 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0660:FIN:EN:PDF>.

475 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 16 e 17 dicembre 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/118593.pdf.

476 Comunicazione della Commissione, “Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2010-2011”, Allegato I “Conclusioni e raccomandazioni dei pareri della Commissione sulle candidature di Montenegro e Albania”, COM (2010) 660, Bruxelles 9 novembre 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0660:FIN:EN:PDF>.

477 Comunicazione della Commissione, “Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2010-2011”, COM (2010) 660, Bruxelles 9 novembre 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0660:FIN:EN:PDF>.

478 MICHELE MANZANA, *Liberalizzazione dei visti, processo non irreversibile*, in “balcanicaucaso.org”, 15 dicembre 2010, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Liberalizzazione-dei-visti-processo-non-irreversibile>.

I progressi del 2011 e 2012.

Il 2011 e il 2012 invece fecero segnare più di uno sviluppo positivo nella regione. Il 30 giugno 2011, ultimo giorno della presidenza ungherese, i Ministri degli Esteri decisero di chiudere ufficialmente i negoziati di adesione con la Croazia⁴⁷⁹, con la quale venne firmato, il 9 dicembre successivo, il Trattato di Adesione: il 1° luglio 2013 la Croazia diventerà il 28° membro dell'Unione Europea e il primo Paese dei Balcani Occidentali a completare la lunga marcia verso Bruxelles, iniziata nell'ottobre del 2001 con la firma dell'Accordo ASA⁴⁸⁰. L'adesione della Croazia costituiva un evento di grande importanza: era la dimostrazione per i Paesi Balcanici che, seguendo la strada indicata da Bruxelles, si poteva concretizzare la prospettiva europea che, come tale, continuava ad avere una sua validità.

La Serbia nel maggio 2011 riusciva ad arrestare, 80 chilometri a nord di Belgrado, Ratko Mladić, uno dei principali ricercati dall'ICTY, che venne condotto il 1° giugno all'Aja per essere giudicato⁴⁸¹, soddisfacendo una delle richieste più ricorrenti da parte dell'UE degli ultimi anni, ovvero la piena collaborazione con l'ICTY.

Molto significativa fu la Comunicazione della Commissione sulla strategia di allargamento del 2011. La Commissione, alla luce dell'imminente adesione di Zagabria, ritenne doveroso scrivere che “l'opera rimarrà incompiuta fino a quando i Balcani occidentali non saranno integralmente inglobati, una volta soddisfatte le condizioni stabilite [...] con l'adesione all'Unione del primo paese dei Balcani occidentali, il futuro europeo della regione diventa realtà [...] i risultati dell'ultimo anno sottolineano il valore della politica di allargamento”⁴⁸². Nel caso specifico della Croazia, la Commissione spese numerose parole per congratularsi dei risultati raggiunti: “Lo sviluppo realizzato dalla Croazia dal momento in cui si è avviata sulla strada dell'adesione conferma ancor una volta il potere di trasformazione della politica di allargamento dell'UE [...] Con il completamento a giugno dei negoziati di adesione con la Croazia, il processo di allargamento dell'Unione europea è entrato in una nuova fase [...] I risultati dell'ultimo anno sottolineano il valore della politica di allargamento”⁴⁸³.

Gli altri due grandi “promossi” nel documento sulla strategia dell'ottobre 2011 furono

479 Conclusioni del CAG del 30 giugno 2011.

480 DRAGO HEDL, *La Croazia nell'UE nel 2013*, in “balcanicaucaso.org”, 13 giugno 2011, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Croazia/La-Croazia-nell-Ue-nel-2013-96005>.

481 ANDREA LUCHETTA, *Il boia dei Balcani atterra all'Aja*, in “La Repubblica”, 1 giugno 2011, p. 1.

482 Comunicazione della Commissione, “Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2011-2012”, COM (2011) 666 def., Bruxelles 12 ottobre 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0666:FIN:EN:PDF>.

483 *Ibidem*.

la Serbia e il Montenegro: nel caso della prima la Commissione raccomandò la concessione dello status di Paese Candidato⁴⁸⁴ mentre nel caso del secondo raccomandò l'inizio dei negoziati di adesione. Nei Progress Reports degli altri Paesi Balcanici invece la situazione fu molto meno incoraggiante: preoccupazioni vennero espresse per le tensioni politiche seguite alle elezioni in Albania⁴⁸⁵, per la Bosnia-Erzegovina e la Macedonia che non facevano registrare nessun passo in avanti⁴⁸⁶, mentre progressi limitati furono registrati dal Kosovo⁴⁸⁷.

Il Consiglio Europeo del dicembre 2011, soprattutto a causa della Germania, decise di rimandare la decisione sulla candidatura della Serbia al 2012, una vera e propria doccia fredda per Belgrado⁴⁸⁸, mentre si impegnava per il Montenegro ad avviare i negoziati di adesione nel giugno 2012⁴⁸⁹.

L'adesione di un nuovo membro, dopo il big bang del 2004, non comportò un ulteriore rallentamento della prospettiva europea dei Balcani Occidentali ma costituì un nuovo impulso per le politiche europee nell'area e un esempio da seguire. Quindi verso la fine del 2011 si poteva tranquillamente affermare che il sogno di allargare l'Unione europea ai Balcani era tutt'altro che morto, nonostante la crisi dell'euro⁴⁹⁰.

Nel 2012 il fatto di maggior rilievo è stato quello di concedere lo status di Paese Candidato alla Serbia durante il Consiglio Europeo di marzo⁴⁹¹.

La posizione attuale dei diversi Paesi balcanici nella strada che porta a Bruxelles.

A metà del 2012 dunque, nel cammino che porta verso l'Unione Europea, i Paesi Balcanici si trovano nelle seguenti posizioni: la Croazia nel giro poco più di un anno diventerà il 28° Paese membro; il Montenegro, dopo essersi separato da Belgrado, ha percorso

484 Comunicazione della Commissione, “Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2011-2012”, Allegato I “Conclusioni e raccomandazioni del parere della Commissione sulla candidatura della Serbia”, COM (2011) 666 def., Bruxelles 12 ottobre 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0666:FIN:EN:PDF>.

485 Albania 2011 Progress Report, SEC (2011) 1205, Bruxelles 12 ottobre 2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/al_rapport_2011_en.pdf.

486 Bosnia and Herzegovina 2011 Progress Report, SEC (2011) 1206, Bruxelles 12 ottobre 2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ba_rapport_2011_en.pdf; The Former Republic of Macedonia 2011 Progress Report, SEC(2011) 1203, Bruxelles 12 ottobre 2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/mk_rapport_2011_en.pdf.

487 Kosovo under UNSCR 1244 2011 Progress Report, SEC (2011) 1207, Bruxelles 12 ottobre 2012, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf.

488 ALVISE ARMELLINI, *Consigli UE, Serbia rimandata*, in “balcanicaucaso.org”, 12 dicembre 2011, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Consiglio-UE-Serbia-rimandata-109193>.

489 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 9 dicembre 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/126743.pdf.

490 ALVISE ARMELLINI, *Ue – Balcani: progressi e stagnazioni*, in “balcanicaucaso.org”, 14 ottobre 2011, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Croazia/Ue-Balcani-progressi-e-stagnazione-105036>.

491 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles dell'1 e 2 marzo 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/128566.pdf.

velocemente le tappe verso l'adesione ed verso la metà del 2012 dovrebbe iniziare i negoziati di adesione, nonostante abbia presentato la propria candidatura solo a dicembre del 2008; la Serbia è Paese Candidato ma resta in attesa di ricevere una data per l'inizio dei negoziati e la questione del Kosovo settentrionale peserà moltissimo su questa decisione; la Macedonia, formalmente si trova nella stessa posizione della Serbia, in quanto è Paese Candidato, ma aspetta sin dal dicembre del 2005 una data per l'inizio dei negoziati e il recente aumento delle tensioni nel Paese sembra non far altro che aggravare questa situazione; l'Albania rimane Candidato Potenziale e non sembra che quest'anno la Commissione sia disposta a dare un avis positivo alla candidatura di Tirana; la posizione della Bosnia-Erzegovina non è sicuramente migliore poiché vi sono molte incognite sulla tenuta dello Stato di fronte alle tensioni inter-etiche e sulla sovranità limitata causata dalla continua presenza dell'Alto Rappresentante; il Kosovo è il fanalino di coda di tutti gli Stati dei Balcani Occidentali, non avendo concluso neppure un Accordo ASA, soprattutto a causa delle incertezze legate al suo status internazionale.

CAPITOLO IV

La Politica Estera e di Sicurezza Comune e le missioni nella regione balcanica

4.1 PRIMA DELLA PESC: LA COOPERAZIONE POLITICA EUROPEA

La nascita della CPE.

Le prime iniziative volte a creare una concertazione dei vari Stati membri in politica estera possono essere fatte risalire alla fine degli anni '60⁴⁹², in particolare al vertice dell'Aja del dicembre 1969, in cui si dichiarò la volontà politica di “preparare il cammino di un'Europa Unita, capace di assumere le sue responsabilità nel mondo di domani e di dare un contributo che risponda alla sua tradizione e alla sua missione”⁴⁹³. Il passo successivo, nell'ottobre dell'anno seguente, fu l'approvazione da parte dei Ministri degli Esteri degli Stati membri della “Relazione Davignon”, conosciuta anche col nome di “Rapporto di Lussemburgo”, in materia di cooperazione nel settore della politica estera, con la quale si dava vita alla Cooperazione Politica Europea (CPE), ovvero la progenitrice e della PESC⁴⁹⁴. La “Relazione Davignon” e la CPE che ne scaturì, traevano origine dai Trattati di Roma e Parigi (alla base dei quali vi era la volontà di realizzare una Unione Politica), dalla necessità di perseguire un'azione politica comune e dalla consapevolezza che l'Europa doveva prepararsi ad assumersi le proprie responsabilità nello scacchiere internazionale; i primi passi verso l'Unione Politica si sarebbero dovuti compiere proprio nel settore della concertazione della politica estera.

Il risultato più importante della CPE fu l'istituzione di riunioni periodiche tra i vari Ministri degli Esteri degli Stati membri e il confronto tra questi e le istituzioni comunitarie, per discutere questioni di rilevanza internazionale⁴⁹⁵; tuttavia questi incontri, essendo istituiti al di fuori dell'ordinamento europeo, erano privi di un contesto istituzionale predefinito e di fini condivisi. Generalmente, si limitarono allo scambio di informazioni e alla mera discussione di questioni internazionali⁴⁹⁶. La nascita della CPE venne rafforzata tre anni dopo

492 Il più importante tentativo fallito, prima degli anni '60, fu il naufragio del progetto di Comunità Europea di Difesa, (CED) e il collegato progetto di Comunità Politica Europea, causato dal rifiuto del Parlamento francese di ratificare il Trattato già firmato dai sei Stati membri il 27 maggio 1952, durante la sessione del 30 agosto 1954. Fonte: http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/1954/index_it.htm.

493 Final Communique of the Conference of Heads of State or Government on 1 and 2 December 1969 at the Hague, Aja 2 dicembre 1969, http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/compendia/19691202fr02finalcommuniqueofsummitconference.pdf.

494 Relazione Davignon sulla cooperazione in materia di politica estera, Lussemburgo 27 ottobre 1970, http://aei.pitt.edu/4543/1/epc_first_report_oct_1970.pdf. La relazione Davignon fu scritta da un comitato scelto dalla Commissione Europea e presieduto dal belga Étienne Davignon, relativa al futuro della Comunità Europea in materia di politica estera. Fonte: http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a19000_en.htm.

495 ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE, *Annuario di Politica Internazionale 1967/1971*, Bari, Dedalo Libri, 1971, p. 51 s.

496 FABIO RASPADORI, *La politica estera dell'Unione Europea: istituzioni e strumenti di pace*, Perugia, Morlacchi Editore, 2007, p. 32.

con la pubblicazione del secondo rapporto relativo alla cooperazione nel settore della politica estera, il “Rapporto di Copenaghen”, il quale riprese i punti salienti della “Relazione Davignon” e introdusse alcune piccole modifiche, come l'istituzione di gruppi di corrispondenza che si occupavano dell'organizzazione delle riunioni dei Ministri degli Esteri o come la nascita di un network volto a facilitare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri⁴⁹⁷.

Nel dicembre 1975 fu consegnato al Consiglio il “Rapporto Tindemans”, il quale, anche se non introduceva novità importanti in ambito CPE, costituiva un passo in avanti, in quanto consigliava: l'inserimento della cooperazione nel settore degli Affari Esteri all'interno della CEE, in maniera da istituzionalizzarla; l'attribuzione di compiti in materia di difesa comune alla CEE, anche se non si parlava più di esercito europeo o di CED; la possibilità di decidere a maggioranza qualificata e non più all'unanimità e la possibilità di emanare atti vincolanti per gli Stati membri⁴⁹⁸.

Un altro passo in avanti fu rappresentato dal “Rapporto Genscher-Colombo” presentato nel gennaio del 1981, il quale promuoveva un progetto italo-tedesco di “Atto Europeo” per riformare le istituzioni e gli ambiti d'intervento della Comunità Europea, tra cui anche il settore della politica estera: in questo documento vennero riproposti, con toni meno incisivi, i punti principali del “Rapporto Tindemans”⁴⁹⁹. Anche se dai contenuti più sfumati, il rapporto italo-tedesco venne ripreso nella “Dichiarazione Solenne sull'Unione Europea” o “Dichiarazione di Stoccarda”, resa pubblica in occasione del Consiglio Europeo di Stoccarda

497 Second Report of the Foreign Ministers to the Heads of State and Government of the Member States of the European Community of 23 July 1973, (Copenhagen Report), Bulletin of the European Communities n.9/1973, http://aei.pitt.edu/4539/1/epc_copenhagen_report_1973.pdf.

498 JEAN-YVES GRENON, *Au-delà de la Communauté, vers l'Union européenne : le rapport Tindemans*, in “Études internationales”, vol. 7 n. 2/1976, p. 257 s.. Durante il vertice di Parigi del 9 dicembre 1974 il Primo Ministro belga, Léo Tindemans, fu incaricato di stilare un rapporto sulla sua progetto complessivo di “Unione Europea” e dei mezzi per costruirla. Dopo circa dodici mesi, nel dicembre 1975, Tindemans presentò il proprio rapporto ai propri colleghi del Consiglio Europeo, http://aei.pitt.edu/1407/1/rome_dec_1975.pdf. Per una visione completa del Rapporto Tindemans vedere: *Rapport sur l'Union européenne*, Bruxelles 29 dicembre 1975, Bulletin of the European Communities supplément n. 1/1976, http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter8/19751229fr037repleotindemans.pdf.

499 Iniziativa italo-tedesca, Bulletin of the European Communities n. 11/1981, http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start:pgid=y8dIS7GUWMdSR0EAIMEUUsWb00000ZGYJdN1:sid=IP_hPrgK25vhF_SLn0l_mdov2Zz_TBrJ6_K8=?PublicationKey=CBA81011. Il rapporto Genscher-Colombo fu il frutto dell'iniziativa dei Ministri degli Esteri italiano, il democristiano Emilio Colombo, e del suo collega tedesco, il liberale Hans-Dietrich Genscher, i quali elaborarono un piano per rilanciare la Comunità Europea tramite una modifica dei Trattati, <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?jsessionId=ZjFyT1Vpd86pr7x2wQrLfhcppCCLchJDLyh4WhbjHryfmSnkqSDk!-79809760?docId=342419&cardId=342419>.

del 19 giugno 1983⁵⁰⁰, che costituì la base del successivo Atto Unico Europeo, firmato nel 1986. Nell'ottobre del 1981 venne redatto il terzo documento sulla CPE, il “Rapporto di Londra”⁵⁰¹, il quale apportò ulteriori miglioramenti, anche se di poca importanza, come l’attribuzione di un maggior rilievo alla Presidenza semestrale nei rapporti con l’esterno e l’istituzione della troika, ovvero un triumvirato composto dal Presidente corrente, quello precedentemente in carica e quello destinato a succedergli nella Presidenza semestrale.

Le novità contenute nell'Atto Unico Europeo.

Fu necessario aspettare fino al 1987, ovvero la prima modifica dei Trattati istitutivi avvenuta con l’entrata in vigore dell’Atto Unico Europeo (AUE), affinché la CPE trovasse ampio spazio nei trattati della Comunità Europea e perché il suo funzionamento venisse disciplinato in maniera più scrupolosa. Il titolo III (“Disposizioni sulla Cooperazione Europea in materia di Politica Estera”) dell’AUE fu dedicato espressamente alla cooperazione nel campo della politica estera. Si decise di mantenere la CPE al di fuori delle istituzioni comunitarie ma comunque in maniera parallela all’integrazione europea: questa natura collaterale si deduceva dal preambolo, nel quale si dichiarava che “Risolti ad attuare questa Unione europea sulla base, da un lato, delle Comunità funzionanti secondo le proprie norme e, dall’altro, della cooperazione europea tra gli Stati firmatari in materia di politica estera”⁵⁰², e dall’Articolo 1, dove si può leggere che “Le Comunità europee e la Cooperazione politica europea perseguono l’obiettivo di contribuire insieme a far progredire concretamente l’Unione europea”⁵⁰³.

Tutte le innovazioni erano contenute nel Titolo III, composto dal solo Articolo 30, che riassumeva esaustivamente tutte le disposizioni relative alla politica estera prevedendo l’obbligo di informazione e consultazione in merito a problemi di politica estera di interesse generale, sancendo il mero principio di leale cooperazione in materia di politica internazionale. Tra gli obiettivi da raggiungere figurava il raggiungimento di una coesione più

500 Solemn Declaration on European Union, Stoccarda 19 giugno 1983. Bulletin of the European Communities n. 6/1983, http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start:pgid=y8dIS7GUWMdSR0EAIMEUUsWb00000ZGYJdN1;sid=IP_hPrgK25vhF_SLn0l_mdov2Zz_TBrJ6K8=?PublicationKey=CBAA83006.

501 Report on European Political Co-operation issued by the Foreign Ministers of the Ten on 13 October 1981, London Report, http://aei.pitt.edu/4546/1/epc_london_1981_report.pdf.

502 Atto unico europeo, Aja 28 febbraio 1986, in GUCE L169 del 29 giugno 1987, in particolare vedere il Titolo III – Disposizioni sulla Cooperazione Europea in materia di Politica Estera, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1987:169:0001:0019:IT:PDF>. Per un’analisi più approfondita sul funzionamento della CPE e dei risultati raggiunti vedere: COMUNITÀ EUROPEE, *Cooperazione Politica Europea (CPE)*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1988.

503 *Ibidem*.

avanzata e la definizione di principi e obiettivi comuni, ovvero il principio dell'armonizzazione e della coerenza delle politiche estere della Comunità Europea e dei singoli Stati membri. Dunque si trattò di disposizioni assai generiche che non costituirono un vincolo sufficiente all'azione dei vari Stati membri in politica estera⁵⁰⁴.

Modifiche importanti furono invece apportate all'organizzazione e al funzionamento: le riunioni dei vari Ministri degli Esteri passarono da due a quattro, la Commissione venne associata a pieno titolo ai lavori della CPE e alle sue riunioni, venne riconosciuto un ruolo importante alla Presidenza semestrale di turno che, oltre a definire l'agenda in materia di cooperazione in politica internazionale, aveva il compito, insieme alla Commissione, di assicurare la coerenza delle politiche concordate in ambito della CPE. Infine fu coinvolto il Parlamento Europeo, anche se in maniera marginale, in quanto sarebbe stato informato dalla Presidenza sull'evoluzione delle relative politiche. Vennero inoltre create nuove strutture organizzative: il Comitato Politico, formato dai direttori generali delle varie diplomazie nazionali, col compito di favorire la continuità dei lavori; il Gruppo dei Corrispondenti Europei, costituito da funzionari degli Stati membri, con il compito di facilitare lo scambio di informazioni; un Segretariato con sede a Bruxelles che avrebbe dovuto coadiuvare la Presidenza di turno nell'espletamento delle sue funzioni nel settore della politica estera⁵⁰⁵.

Dunque, la CPE non venne formalmente “comunitarizzata”: da un lato l'AUE codificò le pratiche esistenti in materia per chiarire e preservare quello che era già stato raggiunto; dall'altro ebbe il pregio di creare un contesto giuridico all'interno del quale collocare la CPE e la rafforzò coinvolgendo nel suo funzionamento le istituzioni europee, in particolare Consiglio Europeo e Commissione, ed istituendo nuovi organismi al fine di migliorarne l'azione⁵⁰⁶. In altre parole prevalse il timore da parte degli Stati di perdere parte della propria sovranità ma allo stesso tempo si fece largo la volontà di dare coerenza all'azione della futura Unione Europea, la quale venne già menzionata nell'AUE senza che se ne definissero gli elementi fondanti.

4.2 MAASTRICHT E LA NASCITA DELLA PESC

Senza dubbio l'evolversi del contesto internazionale sul finire degli anni '80, con tutte le questioni di politica estera che implicò, impose alle organizzazioni sovranazionali, in primo

504 FABIO RASPADORI, *op. cit.*, p. 34 s.

505 ANTONIO CONVERTI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Macerata, Halley Editrice, 2005, p. 98 s.

506 MICHAEL E. SMITH, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, New York, Cambridge University Press, 2004, pp. 149 ss.

luogo l'Unione Europea ma anche la NATO e l'UEO, l'attuazione di riforme rilevanti e funzionò da spinta per la creazione di istituzioni nuove, come la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo⁵⁰⁷. Tuttavia, nonostante la forzatura esercitata da questi eventi sulle riforme interne alle istituzioni comunitarie, si può ritenere che gli sviluppi nel funzionamento della politica estera dell'Unione, più che una rottura col passato e con la precedente politica della CPE, siano stati una naturale e logica evoluzione verso un sistema più avanzato⁵⁰⁸.

Gli effetti del crollo del muro di Berlino.

L'anno 1989 fu gravido di eventi importanti per il futuro dell'Europa e degli equilibri mondiali. La fine della guerra fredda causò mutamenti geostrategici molto importanti: il blocco sovietico era collassato e gli Stati dell'Europa orientale e centrale avevano bisogno di un valido sostegno nella transizione verso la democrazia per evitare il rischio di cadere in regimi non del tutto democratici o autoritari; l'URSS era crollata anch'essa e parti delle sue ex Repubbliche federate proclamarono unilateralmente l'indipendenza; sorse il problema della riunificazione delle due Germanie e la possibile reazione sovietica⁵⁰⁹. Quest'ultimo punto, sul finire del 1989, preoccupava particolarmente gli Stati dell'Europa occidentale, soprattutto la Francia di François Mitterrand e il Regno Unito di Margaret Thatcher⁵¹⁰. In particolare si temeva l'insorgere di un nuovo pangermanismo che avrebbe modificato la Balance of Power in Europa, oltre ad una possibile rimilitarizzazione della Germania⁵¹¹, inoltre il crollo del blocco sovietico avrebbe potuto comportare un ridimensionamento della presenza militare statunitense in Europa con la conseguenza ultima di una sua possibile ritirata dal vecchio continente.

Sostanzialmente il problema della riunificazione della Germania era come collocare una Germania forte al centro di una nuova Europa, fondamentalmente libera dalla vecchia

507 JOSEPH S. NYE, ROBERT O. KEOHANE, *The United States and International Institution in Europe after the Cold War*, in JOSEPH S. NYE, ROBERT O. KEOHANE, STANLEY HOFFMAN (a cura di), "International Institutions and States Strategies in Europe, 1989-1991", 3° ed., Cambridge, Harvard University Press, 1997, pp. 104 ss.

508 MICHAEL E. SMITH, *ivi*, p. 176 s.

509 FEDERIGA M. BINDI, *The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world*, Washington, The Brooking Institution, 2010, p. 25 s.

510 KLAUS WIEGREFE, *Germany's Unlikely Diplomatic Triumph: An Inside Look at the Reunification Negotiations*, in "Der Spiegel Online", 29 settembre 2010, <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,druck-719848,00.html>.

511 REUSTERS, *Mitterrand, in Kiev, Warns Bonn Not to Press Reunification Issue*, in "The New York Times Online", 7 dicembre 1989, <http://www.nytimes.com/1989/12/07/world/upheaval-east-mitterrand-kiev-warns-bonn-not-press-reunification-issue-kiev-ussr.html>; ALAN RIDING, *Mitterrand Backs Europe Integration*, in "The New York Times Online", 8 dicembre 1989, <http://www.nytimes.com/1989/12/08/business/miterrand-backs-europe-integration.html?src=pm>.

contrapposizione tra Mosca e Washington. La soluzione che venne trovata fu quella di realizzare una più forte unione politica, oltre all'unione monetaria che si stava discutendo già da alcuni mesi prima della caduta di Berlino, che avrebbe dovuto legare a doppio filo le politiche tedesche alle decisioni di Bruxelles. Kohl, l'allora cancelliere della Germania, sostenne che l'unificazione della Germania non avrebbe influito negativamente sul processo di integrazione europea, anzi, lo avrebbe rafforzato⁵¹².

Fu così che gli eventi del 1989 impressero un'accelerazione ai negoziati per modificare una seconda volta i Trattati istitutivi. Il Consiglio Europeo di Dublino nel giugno 1990 decise di convocare una Conferenza Intergovernativa sull'unione politica⁵¹³, da tenersi parallelamente alla Conferenza Intergovernativa sull'unione monetaria convocata dal Consiglio Europeo di Strasburgo⁵¹⁴, allo scopo di occuparsi in modo specifico, così come stabilito nel successivo Consiglio Europeo di Roma del dicembre 1990, di quattro aspetti: legittimità democratica, politica estera e di sicurezza comune, cittadinanza europea ed estensione e rafforzamento dell'azione comunitaria⁵¹⁵.

Le bozze preparate dalle due Conferenze intergovernative furono presentate al Consiglio Europeo di Maastricht nel dicembre 1991⁵¹⁶ e insieme confluirono nel Trattato sull'UE o Trattato di Maastricht che venne firmato il 7 febbraio 1992. Il testo che uscì dai lavori delle Conferenze rispecchiava le diverse posizioni dei principali Stati membri, in particolare quella della Francia di dar vita entro dieci anni alla moneta unica europea; quella del Regno Unito, ostile alla creazione di una politica estera indipendente dagli Stati membri; quella tedesca di procedere alla riunificazione delle due Germanie senza che vi fosse un formale processo di adesione all'Unione della parte orientale⁵¹⁷.

I lavori della Conferenza Intergovernativa sull'unione politica ebbero luogo nel giugno 1991, quando la dissoluzione della Jugoslavia era già iniziata⁵¹⁸. Se da una parte il crollo dell'URSS e del blocco sovietico avevano definitivamente allontanato il pericolo di una

512 MICHAEL J. BAUN, *The Maastricht Treaty As High Politics: Germany, France and European Integration*, in "Political Science Quarterly", Vol. 110 n. 4 anno 1995-1996, p. 605 s.

513 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Dublino del 25 e 26 giugno 1990, http://www.europarl.europa.eu/summits/dublin/du1_en.pdf.

514 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Strasburgo dell'8 e 9 dicembre 1989, http://www.europarl.europa.eu/summits/strasbourg/st_en.pdf.

515 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Roma del 14 e 15 dicembre 1990, http://www.europarl.europa.eu/summits/rome2/rd1_en.pdf.

516 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Maastricht del 9 e 10 dicembre 1991, http://www.europarl.europa.eu/summits/maastricht/ma1_en.pdf.

517 FABIO RASPADORI, *op. cit.*, p. 37.

518 Per il processo di dissoluzione della Jugoslavia vedere il Capitolo 1.

invasione massiccia dell'Europa, la crisi jugoslava riportò, dopo quasi cinquanta anni, la guerra nel vecchio continente; questi eventi si ripercossero sui lavori degli esperti incaricati di redigere una bozza sull'Unione Politica. Le diplomazie europee tentarono di mantenere un atteggiamento univoco sia utilizzando gli strumenti della CPE, sia gli strumenti istituiti dal Trattato di Maastricht entrato in vigore nel 1993, fallendo clamorosamente: in altre parole, i principi relativi alla futura PESC, ancor prima di essere formalizzati nel testo del trattato, vennero puntualmente smentiti dall'azione degli Stati membri⁵¹⁹.

Le novità contenute nel Trattato di Maastricht.

Il Trattato di Maastricht creava l'Unione Europea la quale si componeva di tre pilastri: il I pilastro, Comunità Europea, che inglobò i tre precedenti trattati CECA, CEE ed Euratom, modificato dai Titoli II, III e IV; il II pilastro, Politica Estera e di Sicurezza Comune, che sostituì la precedente CPE, trattato nel Titolo V; il III pilastro, Giustizia e Affari Interni, trattato nel Titolo VI. I restanti Titolo I e VII contenevano rispettivamente il Preambolo e le Disposizioni Finali che funzionarono da collante per tenere uniti i tre pilastri⁵²⁰.

La nuova struttura dell'Unione Europea era “a tempio”, cioè i tre pilastri sussistevano all'interno di un quadro istituzionale unico, in cui le istituzioni comunitarie erano sempre le stesse ma il ruolo che ricoprivano e le funzioni che svolgevano cambiavano a seconda del pilastro in cui si trovavano ad operare: così, nel caso del pilastro comunitario (il primo), al Consiglio dell'UE e al Parlamento Europeo venne delegata la funzione legislativa mentre alla Commissione il potere esecutivo, di vigilanza e di iniziativa; negli altri due pilastri invece, i poteri principali furono assegnati al Consiglio Europeo, ovvero alle riunioni periodiche dei Capi di Stato o di Governo degli Stati⁵²¹, il che significava delegare le questioni relative alla Politica Estera (oltre alle questioni di Giustizia e Affari Interni) ad un sistema intergovernativo, vincolato quindi alla necessità di ottenere il consenso unanime di tutti gli Stati membri per poter intraprendere qualsiasi iniziativa.

Rispetto alla precedente CPE vennero apportate alcune importanti modifiche. Innanzitutto, la politica estera venne inquadrata in un contesto giuridico coerente, l'UE, e, anche se rimaneva formalmente separato dalla Comunità Europea, adesso concorrevano a realizzare finalità comuni fissate da Maastricht cessando di essere un mutevole strumento

519 LUCA GORI, *op. cit.*, p. 164. Per il ruolo dell'Unione Europea e dei singoli Stati membri nell'evoluzione della crisi jugoslava vedere il Capitolo 2.

520 Trattato sull'Unione Europea, Maastricht 7 febbraio 1992, in GUCE C191 del 29 luglio 1992, <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.

521 ANTONIO CONVERTI, *op. cit.*, p. 104 s.

lasciato alla mutevole volontà degli Stati, completamente dissociato da Bruxelles. Dal punto di vista degli obiettivi, furono delineati alcuni che avrebbero dovuto fungere da guida nell'azione delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri nel campo della politica estera: diritti umani, Stato di Diritto, la Carta dell'ONU, cooperazione internazionale, consolidamento dell'identità europea. Per garantire all'UE di esprimersi nelle questioni di politica internazionale come entità unica fu prevista, per la prima volta, la possibilità per il Consiglio di adottare Posizioni Comuni e Azioni Comuni vincolanti per gli Stati membri. Anche per quanto riguarda l'organizzazione furono fatti significativi passi in avanti: l'esiguo Segretariato, creato per supportare il Consiglio durante i lavori della CPE, venne fuso con il Segretariato generale garantendo in questo modo più risorse e personale. Infine venne menzionato l'UEO come parte integrante del processo d'integrazione: in questo modo anche l'aspetto della difesa comune venne inserito nel Trattato di Maastricht, rendendolo più solido e completo⁵²².

4.3 GLI SVILUPPI SUCCESSIVI A MAASTRICHT E LA NASCITA DELLA PESD.

Il ruolo della UEO e le missioni di Petersberg.

Il Trattato di Maastricht entrò in vigore il 1° novembre 1993. Nel frattempo la guerra in Jugoslavia era scoppiata così come era scoppiata la guerra in Iraq. Questi eventi mostrarono l'inefficienza della precedente CPE e, una volta entrato in vigore il Trattato sull'UE, le difficoltà degli Stati membri nel raggiungere accordi all'unanimità, necessari per prendere decisioni vincolanti all'interno del II pilastro.

Parallelamente agli sviluppi interni all'UE, anche l'UEO fu rivitalizzata. Dopo il fallimento del progetto della CED, il Trattato di Bruxelles del 1948⁵²³ venne modificato dal Protocollo di Parigi dell'ottobre 1954⁵²⁴, col quale formalmente prese corpo questa organizzazione che, fino alla fine degli anni '80, ebbe un ruolo marginale. Solo con la dichiarazione di Roma dell'ottobre 1984⁵²⁵ e soprattutto la Piattaforma dell'Aja dell'ottobre del

522 FABIO RASPADORI, *op. cit.*, p. 39; ANDREW DUFF, *The Main Reforms*, in ANDREW DUFF, JOHN PINDER and ROY PRYCE (a cura di), "Maastricht and beyond: building the European Union", London, Routledge, 1994, p. 24 s.; MIGUEL A. ACOSTA SÁNCHEZ, *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: Las operaciones Petersberg*, Madrid, Dickinson S. L., 2008, pp. 53 ss.

523 Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence, (Treaty of Bruxelles), Bruxelles 17 marzo 1948, <http://www.weu.int/Treaty.htm>

524 Protocol Modifying and Completing the Brussels Treaty of the 17th March 1948, (Paris Agreement), Parigi 23 ottobre 1954, <http://www.weu.int/Treaty.htm>.

525 Western European Union Council of Ministers, Rome Declaration, Roma 26 e 27 ottobre 1984, <http://www.weu.int/documents/841024en.pdf>.

1987⁵²⁶, l'utilizzo della UEO fu ripensato in funzione degli imminenti cambiamenti che stavano avvenendo nel vecchio continente⁵²⁷. Nel 1992, oltre al fatto che l'UEO venne menzionata nel Trattato di Maastricht come parte integrante del processo di integrazione, durante la riunione dei Ministri degli Esteri e della Difesa di Bonn, venne rilasciata l'importante Dichiarazione di Petersberg⁵²⁸, che indicava i quattro ambiti in cui si sarebbero potute svolgere le missioni dell'UEO, denominate poi missioni di Petersberg: missioni umanitarie e di evacuazione; mantenimento della pace; gestione delle crisi e ripristino della pace.

Le prime missioni di Petersberg si svolsero proprio nei Balcani Occidentali. In particolare la missione congiunta UEO-NATO nel mar Adriatico "Sharp Guard"⁵²⁹, iniziata nel giugno del 1993 e terminata il 1° ottobre 1996, col compito di monitorare e garantire il rispetto del blocco navale imposto all'Ex-Jugoslavia da varie Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU. Altre operazioni UEO vennero eseguite per monitorare varie Risoluzioni ONU, per esempio a sostegno di Romania, Bulgaria e Ungheria, nel pattugliamento del fiume Danubio (WEU Danube Operation) o la missione di polizia nella città di Mostar, posta sotto amministrazione UE, in Bosnia-Erzegovina (WEU Police Contingent in Mostar)⁵³⁰. Si trattava comunque di operazioni condotte in scenari secondari che incisero poco sull'andamento delle guerre jugoslave e che si limitarono a monitorare il rispetto delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU. La missione a Mostar ebbe però il pregio di costituire un primo esempio di stretta cooperazione tra UEO e UE, quando ancora il Trattato di Maastricht non era entrato in vigore.

Le novità contenute nel Trattato di Amsterdam.

L'inadeguatezza della politica estera di Bruxelles nei Balcani Occidentali durante le guerre jugoslave (incapacità di fermare le atrocità in Bosnia-Erzegovina, l'immobilismo dovuto alle divergenze interne, il timore di nuove crisi nella regione) portò ad una lunga riflessione in seno alle istituzioni europee, alla ricerca di soluzioni capaci di rendere più

526 Platform on European Security Interests, l'Aja 27 ottobre 1987, <http://www.weu.int/documents/871027en.pdf>.

527 MIGUEL A. ACOSTA SÁNCHEZ, *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: Las operaciones Petersberg*, Madrid, Dickinson S. L., 2008, pp. 87 ss.

528 Western European Union Council of Ministers, Petersberg Declaration, Bonn 19 giugno 1992, <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>.

529 NATO/WEU Operation Sharp Guard, IFOR Final Factsheet, 2 ottobre 1996, <http://www.nato.int/ifor/general/shrp-grd.htm>.

530 Western European Union Council of Ministers, Lussemburgo 9 maggio 1994, <http://www.weu.int/documents/940509en.pdf>.

funzionale ed efficace la PESC.

Questo periodo di riflessione culminò con l'apertura di una Conferenza Intergovernativa durante il Consiglio Europeo di Torino del marzo del 1996⁵³¹, i cui lavori si conclusero nel giugno del 1997 a margine del Consiglio Europeo di Amsterdam⁵³² che adottò il trattato firmato il 2 ottobre dello stesso anno ed entrato in vigore il 1° maggio del 1999. Il trattato di Amsterdam ovviò ad alcune problematiche in ambito PESC che emersero con il Trattato di Maastricht: innanzitutto venne istituita la figura dell'Alto Rappresentante PESC, con il compito di assistere la Presidenza di turno nelle questioni rientranti nell'ambito PESC, rappresentare l'UE nelle relazioni internazionali e dirigere il Segretariato del Consiglio; venne inoltre riconosciuta agli organi PESC la possibilità di concludere accordi internazionali per conto dell'UE; fu introdotta una nuova fonte normativa, la Strategia Comune, così come la possibilità di ricorrere da parte degli Stati membri all'astensione costruttiva, per ovviare ai problemi legati all'obbligo di adottare gli atti all'unanimità; a livello organizzativo venne creato un nuovo organo, l'Unità di Pianificazione e di Allerta Rapida, col compito di definire gli interessi strategici dell'azione comunitaria; infine, sul piano della difesa comune, furono fatti ulteriori passi in avanti, attribuendo all'UE le missioni di Petersberg⁵³³. Possiamo dunque sostenere che il Trattato di Amsterdam, pur riuscendo a colmare alcune carenze del trattato di Maastricht, emerse durante la crisi jugoslava, rendendo la PESC più fluida ed efficace, fallì nel tentativo di creare un vero servizio esterno comune dell'UE⁵³⁴.

La crisi kosovara e la nascita della PESD.

Furono nuovamente i Balcani, in particolare l'acuirsi della crisi kosovara nel 1998, ad imprimere la spinta per avviare nuovi colloqui tra gli Stati membri relativamente alla costruzione di una difesa comune. Il 1° dicembre 1998 si tenne il vertice franco-tedesco di Potsdam⁵³⁵ e soprattutto, il 3 e 4 dicembre, si tenne il vertice franco-inglese di Saint Malo che costituì l'ultimo tassello per il progetto di una difesa comune in quanto coinvolse a pieno

531 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Torino del 29 marzo 1996, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/ACF360.htm.

532 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/032k0006.htm.

533 Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi, Amsterdam 2 ottobre 1997, in GUCE C340 del 10 novembre 1997, <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>.

534 HÉLÈNE MASSON, *L'Union Européenne et l'expérience des Balkans*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Recherches & Documents, settembre 2006, p. 33.

535 Franco-German summit, Final Declaration, Potsdam 1 dicembre 1998, fonte: MAARTJE RUITTEN, *From St-Malo to Nice – European Defense: core documents*, Institute for Security Studies, Chaillot Paper, n. 47 maggio 2001, pp. 4-7

titolo anche il Regno Unito fino ad allora il Paese dell'UE più restio a partecipare ad un simile progetto⁵³⁶.

Durante la guerra, come si è dimostrato in precedenza, anche se l'UE non riuscì ad avere un ruolo principale nella gestione della crisi, riuscì comunque a svolgere un ruolo più visibile e attivo rispetto a quello svolto durante la dissoluzione della Jugoslavia nella prima metà degli anni '90⁵³⁷, utilizzando appieno tutti gli strumenti introdotti da Maastricht e Amsterdam in ambito PESC: Posizioni, Azioni e Strategie Comuni resero la politica dell'UE nella regione più coerente, vennero usate ingenti risorse del Segretariato Generale e fu affidato un ruolo di primo piano alla neonata figura dell'Alto Rappresentante PESC⁵³⁸.

L'esperienza kosovara costituì un'ulteriore impulso per proseguire sulla strada di un politica comune nel campo della politica estera e della difesa⁵³⁹. Durante il Consiglio Europeo di Colonia del giugno 1999, oltre a discutere la situazione del Kosovo e compiacersi dell'imminente fine della guerra, i Capi di Stato e di Governo dichiararono la propria volontà politica di dotare l'UE di una capacità militare autonoma⁵⁴⁰. A Colonia si decise di integrare completamente l'UEO all'interno dell'UE e venne lanciata la Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (PESD) nell'ambito della PESC; inoltre, al fine rendere più armonico questo processo di integrazione, l'Alto Rappresentante PESC, Javier Solana, già Segretario Generale della NATO, venne nominato anche Segretario Generale dell'UEO. Successivamente, il Consiglio Europeo di Helsinki del dicembre 1999 dichiarò che entro il 2003 l'UE si sarebbe dotata di una Forza di Reazione Rapida di circa 60.000 uomini e chiese l'istituzione di nuovi organismi politico-militari permanenti che avrebbero dovuto supervisionare le future missioni militari e civili nell'ambito della PESD⁵⁴¹.

Nel marzo 2001 venne firmato il Trattato di Nizza. Obiettivo principale di questa ulteriore modifica dei Trattati istitutivi era quello di ovviare ai problemi di funzionamento delle istituzioni europee che sarebbero inevitabilmente sorti in seguito agli imminenti

536 British-French summit, Joint Declaration on European defense, Saint Malo 3 e 4 dicembre 1998, MAARTJE RUTTEN, *ivi*, pp. 8-9.

537 Per un approfondimento sull'evoluzione della guerra del Kosovo, vedere il Capitolo 1.

538 LUCA GORI, *op. cit.*, p. 167 s.

539 MIGUEL A. ACOSTA SÁNCHEZ, *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: Las operaciones Petersberg*, Madrid, Dickinson S. L., 2008, pp. 71 ss.

540 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999, Allegato III "Rafforzamento della Politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa", http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/57892.pdf.

541 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999, Allegato IV "Relazioni della Presidenza al Consiglio Europeo di Helsinki sul rafforzamento della Politica Europea Comune in materia di Sicurezza e di Difesa e sulla Gestione non militare delle crisi da parte dell'Unione Europea", http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/00300-r1.i9.htm.

allargamenti dell'UE; per questo il pilastro PESC rimase quasi intatto, salvo la possibilità di estendere anche a questo ambito la possibilità di avviare le Cooperazioni Rafforzate⁵⁴². Nel frattempo, nei Consigli Europei susseguitesesi tra il giugno del 2000 e il giugno del 2001, fu ripetutamente dichiarata la volontà di sviluppare, oltre ad una autonoma capacità militare, anche strumenti civili, per la gestione delle crisi, in quattro settori particolari: polizia, rafforzamento della Rule of Law, amministrazione civile, protezione civile⁵⁴³. In particolare, durante il Consiglio Europeo di Nizza venne approvata, in un allegato, la relazione della Presidenza di turno sulla difesa e sulla sicurezza comune, con la quale furono istituiti alcuni organismi propri della PESD: il Comitato Politico e di Sicurezza e il Comitato Militare dell'Unione Europea coadiuvato dallo Stato Maggiore dell'Unione Europea⁵⁴⁴.

La PESD fu dichiarata operativa in occasione del Consiglio di Laeken nel dicembre 2001⁵⁴⁵.

Alcuni dubbi sorsero sul rapporto tra la PESD e la NATO. Già all'indomani del vertice di Saint Malo del 1998, il Segretario di Stato statunitense, Madeleine Albright, scrisse un articolo, poi noto come The Three D's US statement, in cui spiegava la posizione di Washington in merito alla creazione di una politica estera comune europea: era necessario evitare le cosiddette “Three Ds: decoupling, duplication and discrimination”⁵⁴⁶, ovvero era necessario evitare il disaccoppiamento o divisione strategica (decoupling) all'interno della NATO tra gli Stati Uniti e l'Europa; la duplicazione (duplication) delle attività in quanto le risorse militari erano scarse; la discriminazione (discrimination) dei paesi membri della NATO ma non dell'UE, come ad esempio la Turchia. Nel novembre dell'anno seguente la posizione venne ribadita dall'allora Segretario Generale della NATO, Lord George Robertson, in un discorso all'assemblea parlamentare NATO, questa volta cambiando il connotato

542 Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee a alcuni Atti connessi, Nizza 26 febbraio 2001, in GUCE C80 del 10 marzo 2001, http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080IT.000101.html.

543 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Feira del 19 e 20 giugno 2000, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/00200-r1.%20ann1.i0.pdf; Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Nizza del 7, 8 e 9 dicembre 2000, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/00400-r1.%20ann.i0.htm; Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Göteborg del 15 e 16 giugno 2001, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/00200-r1.i1.pdf.

544 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Nizza del 7, 8 e 9 dicembre 2000, Allegato VI “Relazione della Presidenza sulla Politica Europea in materia di Sicurezza e di Difesa”, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/00400-r1.%20ann.i0.htm.

545 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/ACF7C2.pdf.

546 MADELEINE K. ALBRIGHT, US Secretary of State, *The Right Balance Will Secure NATO's Future*, in “Financial Times”, 7 dicembre 1998, p. 16.

negativo delle tre D nei termini positivi delle The Three I's: "Improvement in European defence capabilities; Inclusiveness and transparency for all Allies; and the Indivisibility of Trans-Atlantic security, based on our shared values"⁵⁴⁷. Dopo circa un anno di dibattito tra le due sponde dell'atlantico relativamente all'accesso da parte dell'UE alle infrastrutture e alle attività NATO, nel dicembre del 2000 si trovò un accordo; tuttavia, a causa del veto di Ankara, solo il 16 dicembre del 2002 durante il vertice UE-NATO di Praga fu adottata una dichiarazione congiunta sulla sicurezza comune europea⁵⁴⁸ e nel marzo dell'anno seguente venne ufficialmente firmato il Berlin Plus Agreement⁵⁴⁹.

Il tassello mancante per completare la politica europea in materia di sicurezza fu un documento, *A Secure Europe in a Better World*, la cui bozza iniziale venne presentata dall'Alto Rappresentante PESC durante il Consiglio Europeo di Salonicco del giugno 2003 e la cui versione finale venne approvata nel dicembre dello stesso anno. Il documento si apre con una affermazione sullo stato delle cose nel vecchio continente: "mai l'Europa è stata così prospera, sicura e libera. Alla violenza della prima metà del XX secolo è seguito un periodo di pace e stabilità senza precedenti nella storia europea"⁵⁵⁰; il documento prosegue poi spiegando come l'Unione di venticinque Stati sia pronta a ricoprire il ruolo di attore globale e ad assumersi la propria responsabilità per la sicurezza mondiale e per l'edificazione di un mondo migliore. Il documento, dopo aver specificato che un attacco su vasta scala contro uno degli Stati membri era improbabile, individua le cinque principali "minacce di fondo" che l'UE avrebbe dovuto affrontare: terrorismo, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali, fallimento degli Stati e criminalità organizzata⁵⁵¹. Il documento rappresenta un svolta storica per l'Unione in quanto costituiva il primo approccio strategico dell'UE in materia di difesa comune e delinea un piano a lungo termine per l'intervento in aree specifiche⁵⁵².

4.4 GLI STRUMENTI PESC ALLA PROVA DEI BALCANI OCCIDENTALI.

547 Speech by NATO Secretary General, Lord George Robertson, at the Annual Session of the NATO Parliamentary Assembly, Amsterdam 15 novembre 1999, <http://www.nato.int/docu/speech/1999/s991115a.htm>.

548 EU-NATO Declaration on ESDP, Praga 16 dicembre. 2002, NATO Press Release (2002) 142, <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>.

549 DANIEL HAMILTON, *American perspectives on the European Security and Defence Policy*, in JESS PILEGARD (a cura di), "The Politics of the European Security", Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2004, p. 152 s.

550 Consiglio dell'Unione Europea, *A Secure Europe in a Better World*, European Security Strategy, Bruxelles 12 dicembre 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

551 *Ibidem*.

552 JEAN-YVES HAINE, *The Union Inaugural Address*, in JESS PILEGARD (a cura di), "op. cit.", pp. 39 ss.

Uno strumento frequentemente utilizzato nei Balcani Occidentali, a partire dalla fine del 1998, fu quello degli Inviati Speciali e dei Rappresentanti Speciale dell'Unione Europea (RSUE). Questa figura nacque nel 1996 quando vennero nominati i primi due RSUE, uno dedicato alla crisi nella regione dei grandi laghi Africani⁵⁵³ e uno dedicato al processo di pace nel Medio Oriente⁵⁵⁴, e venne codificata con il Trattato di Amsterdam. Esso viene nominato a maggioranza qualificata dal Consiglio su proposta dell'Alto Rappresentante PESC, alla cui autorità è sottoposto, con il compito di promuovere le politiche e gli interessi dell'Unione in regioni e Paesi travagliati e svolge un ruolo attivo negli sforzi per consolidare la pace, la stabilità e la Rule of Law; i contenuti e la durata del mandato di ogni RSUE varia a seconda del contesto e viene stabilito nella stessa Azione Comune che lo istituisce⁵⁵⁵.

Il primo Inviato Speciale dell'UE nell'ex-Jugoslavia venne nominato nel giugno 1998⁵⁵⁶ nella persona dell'ex premier socialista spagnolo, Felipe González Márquez, col mandato di migliorare l'efficacia del contributo comunitario alla risoluzione dei problemi nella Federazione Jugoslava, e rimase in carica sino all'11 ottobre 1999. Da quel momento numerosi Rappresentanti Speciali, Rappresentanti “personali” e Inviati Speciali, si sono susseguiti nella regione dell'Ex-Jugoslavia, in particolare nelle tre zone dove gli sforzi dell'UE sono stati maggiori e dove sono state dispiegate missioni militari e civili, vale a dire in Bosnia-Erzegovina, Macedonia e Kosovo.

In Kosovo, nel marzo 1999 pochi giorni dopo l'inizio dei bombardamenti NATO, venne mandato come Inviato Speciale dell'UE per seguire gli sviluppi nella regione l'ambasciatore austriaco presso Belgrado, Wolfgang Petritsch⁵⁵⁷, che vi rimase fino alla fine di luglio, quando la missione internazionale UNMIK divenne operativa e Petritsch venne nominato Alto Rappresentante della Comunità Internazionale per la Bosnia-Erzegovina.

553 Azione Comune del Consiglio 25 marzo 1996, in relazione alla nomina di un inviato speciale dell'UE per il la Regione dei Grandi Laghi Africani, 96/250/PESC, in GUCE L87 del 4 aprile 1996, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:087:0001:0002:IT:PDF>.

554 Azione Comune del Consiglio del 25 novembre 1996, in relazione alla nomina di un inviato speciale dell'UE per il processo di pace in Medio Oriente 96/676/PESC, in GUCE L315 del 4 dicembre 1996, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:315:0001:0002:IT:PDF>.

555 GIOVANNI GREVI, *Pioneering foreing policy – The EU Special Representatives*, Institute for Security Studies, Chaillot Paper, n. 106 ottobre 2007, pp. 17 ss.; Guidelines on appointment, mandate and financing of EU Special Representatives, Council Doc. 11328/1/07 REV1, Bruxelles 24 luglio 2007, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11328-re01.en07.pdf>

556 Azione Comune del Consiglio dell'8 giugno 1998, in relazione alla nomina di inviato speciale dell'UE per la Ex Repubblica di Jugoslavia, 98/375/PESC, in GUCE L165 del 10 giugno 1998, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:165:0002:0003:IT:PDF>.

557 Azione Comune del Consiglio del 30 marzo 1999, in relazione alla nomina di un Inviato Speciale dell'UE per il Kosovo, 1999/239/PESC, in GUCE L89 del 1° aprile 1999, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:089:0001:0002:IT:PDF>.

Successivamente, a causa della guerra civile verificatasi in Macedonia tra la maggioranza slava e la minoranza albanese, nel giugno del 2001 venne nominato il primo vero e proprio RSUE, nella persona dell'ex Ministro della Difesa francese François Léotard, allo scopo di stabilire e mantenere stretti contatti con il governo macedone e con la fazione albanese, coinvolti nel processo politico di pace⁵⁵⁸. Da quel momento, in Macedonia, si sono succeduti, quasi ininterrottamente fino alla fine dell'agosto del 2011, altri cinque RSUE⁵⁵⁹ i cui compiti sostanzialmente furono quelli di facilitare il processo politico, monitorare il rispetto degli Accordi di Ohrid del 2001 e dare un indirizzo politico alle missioni PESD nell'area (Concordia, Proxima e EUPAT)⁵⁶⁰.

In Bosnia-Erzegovina si sono susseguiti, compreso l'attuale che dovrebbe rimanere in carica sino al 2015, quattro RSUE, il primo dei quali fu nominato nel marzo del 2002⁵⁶¹. Gli obiettivi principali erano: facilitare il processo politico, coadiuvare l'azione della Comunità Internazionale, monitorare l'attuazione e il rispetto degli Accordi di Dayton, offrire consiglio politico alle missioni PESD nel Paese (EUPM e Althea), favorire la piena cooperazione con l'ICTY, facilitare il processo di revisione costituzionale, contribuire al rispetto dei diritti umani e delle minoranze oltre al rafforzamento dello Stato di Diritto⁵⁶².

558 Azione Comune del Consiglio del 29 giugno 2001, in relazione alla nomina di un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea nell'Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, 2001/493/PESC, in GUCE L180 del 3 luglio 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:180:0001:0001:IT:PDF>.

559 Sono stati RSUE in Macedonia: Alain Le Roy, dal 29 ottobre 2001 al 28 febbraio 2002; Alexis Brouns, dal 30 settembre 2002 al 26 gennaio 2004; Soren Jessen Petersen, dal 26 gennaio 2004 al 12 luglio 2004; Michael Sahlin, dal 12 luglio 2004 al 17 ottobre 2005; e Erwan Fouéré dal 17 ottobre 2005 al 31 agosto 2011. Fonte: sito web del Servizio Azione Esterna Europea, sono reperibili tutti gli atti riconducibili agli attuali e precedenti RSEU http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/former-special-representatives/index_en.htm.

560 Azione Comune del Consiglio del 29 ottobre 2001, in relazione alla nomina di un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea nell'Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, 2001/760/PESC, in GUCE L287 del 31 ottobre 2001; Azione Comune del Consiglio del 21 ottobre 2002, in relazione alla nomina di un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea nell'Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, 2002/832/PESC, in GUCE L285 del 23 ottobre 2002; Azione Comune del Consiglio del 26 gennaio 2004, in relazione alla nomina di un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea nell'Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, 2003/870/PESC, in GUCE L21 del 28 gennaio 2004; Azione Comune del Consiglio del 12 luglio 2004, in relazione alla nomina di un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea nell'Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, 2004/565/PESC, in GUCE L251 del 27 luglio 2004; e Azione Comune del Consiglio del 17 ottobre 2005, in relazione alla nomina di un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea nell'Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, 2005/724/PESC, in GUCE del 18 ottobre 2005. Fonte: http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/former-special-representatives/index_en.htm.

561 Sono stati RSUE in Bosnia-Erzegovina Lord Ashdown, dall'11 marzo 2002 al 30 gennaio 2006; Christian Schwarz Schilling dal 30 gennaio 2006 al 30 giugno 2007; Miroslav Lajčál dal 18 giugno al 8 febbraio 2009; Valentin Inzko, dall'11 marzo 2009 al 31 agosto 2001. Attuale RSUE è Peter Sørensen dal 18 luglio 2011 con mandato sino al 30 giugno 2015, fonte: http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/former-special-representatives/index_en.htm.

562 Azione Comune del Consiglio dell'11 marzo 2002, in relazione alla nomina di un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea in Bosnia-Erzegovina, 2002/211/PESC, in GUCE L70 del 13 marzo 2002; Azione Comune del Consiglio del 18 luglio 2011, in relazione alla nomina di un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea in Bosnia-Erzegovina, 2011/426/PESC, in GUCE L188 del 19 luglio 2011, fonte: <http://eeas.europa.eu/policies/eu->

Sin dalla prima nomina di un RSUE a Skopje e a Sarajevo, questa figura ha ricoperto contemporaneamente anche un'altra carica, quella di Capo della delegazione della Commissione, nel caso della Macedonia, e quella di Alto Rappresentante della Comunità Internazionale, nel caso della Bosnia-Erzegovina. Questa pratica, conosciuta come “doppio-cappello”, nasce dalla necessità di realizzare un miglior coordinamento tra i diversi attori internazionali operanti in un determinato contesto, che in Macedonia ha significato un coordinamento tra le diverse istituzioni comunitarie operanti nel Paese, mentre in Bosnia-Erzegovina ha facilitato il passaggio tra le Nazioni Unite e l'UE nella gestione della ricostruzione politica, sociale ed economica⁵⁶³.

In Kosovo, successivamente all'Inviato Speciale dell'UE, il Consiglio nominò un “Rappresentante UE” all'inizio del novembre del 2005⁵⁶⁴ al fine di supervisionare i difficili colloqui tra il governo kosovaro e il governo serbo sullo status della regione. Un Rappresentante “personale” dell'Alto Rappresentante venne inviato in Kosovo dopo la rivolta antiserba del marzo del 2004 al fine di monitorare in modo più ravvicinato le dinamiche interne kosovare, così come venne inviato un Rappresentante “personale” nel dicembre del 2005 in Montenegro allo scopo di trovare un accordo per il referendum sull'indipendenza dalla Serbia⁵⁶⁵. Bisognerà tuttavia aspettare il 4 febbraio 2008, pochi giorni prima della dichiarazione d'indipendenza del Kosovo, perché venga nominato il primo RSUE a Pristina, Peiter Feith, incarico poi assegnato nel maggio del 2011, sotto la direzione del nuovo Alto Rappresentante Cathrine Ashton, al diplomatico italiano Fernando Gentilini, sostituito nel febbraio 2012 da Samuel Žbogar. Il loro compito era principalmente quello di consigliare le autorità locali, favorire il processo politico, contribuire a sviluppare un Kosovo stabile, vitale, pacifico, democratico e multi-etnico, e coordinare tutte le attività dell'UE⁵⁶⁶. Il primo dei tre RSUE ricoprì anche la carica di Rappresentante Civile Internazionale per il Kosovo, supportato dall'Ufficio Civile Internazionale, proseguendo con la pratica del “doppio cappello.

Inoltre, sin dal 1991, in tutta la regione dei Balcani Occidentali era attiva una missione

[special-representatives/former-special-representatives/index_en.htm](http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/former-special-representatives/index_en.htm).

563 GIOVANNI GREVI, *op. cit.*, pp. 46 ss.

564 Conclusioni del CAGRE del 7 luglio 2005.

565 LUCA GORI, *op. cit.* p. 169 s.

566 Azione Comune del Consiglio del 4 febbraio 2008, che nomina un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea per il Kosovo, 2008/123/PESC, in GUCE L42 del 16 febbraio 2008; Decisione del Consiglio del 5 maggio 2011, che nomina un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea per il Kosovo, 2011/270/PESC, in GUCE L119 del 7 maggio 2011; Decisione del Consiglio del 25 gennaio 2012, che nomina un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea per il Kosovo, 2012/39/PESC, in GUCE L23 del 26 gennaio 2012, fonte: http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/former-special-representatives/index_en.htm.

europea, la European Community Monitoring Mission (ECMM) istituita allo scopo di monitorare il rispetto dei vari “cessate il fuoco” durante la guerra jugoslava, con quartier generale a Sarajevo e uffici sparsi in tutti i Balcani Occidentali. Nel 2000 alla missione, rinominata European Union Monitorin Mission (EUMM), venne attribuito un nuovo ruolo di supporto al miglioramento dell'efficacia della politica dell'Unione nei Balcani Occidentali, tramite la raccolta e l'analisi di informazioni utili all'Unione e alle missioni PESD dispiegate nella regione, in particolar modo quelle legate agli sviluppi politici e di sicurezza, alla situazione delle frontiere, alle tensioni inter-etniche, alla situazione dei rifugiati e degli sfollati⁵⁶⁷. A partire dal 2006 il mandato della missione EUMM venne modificato per iniziare la fase di phasing out che portò poi l'anno seguente alla fine della missione stessa⁵⁶⁸.

4.5 LE MISSIONI PESD NELLA EX-JUGOSLAVIA.

Riprendendo quanto detto nel paragrafo 3.3, nel 2003 l'UE poteva dirsi pronta ad avviare le sue prime missioni (civili o militari) in ambito PESD. Ad oggi l'UE ha avviato 24 missioni in ambito PESD, di cui 13 a carattere civile, 4 a carattere ibrido e le rimanenti 7 a carattere militare; queste ultime sono state realizzate tutte dietro mandato del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Le missioni civili possono essere a loro volta distinte in quattro gruppi: le missioni di polizia, le missioni “stato di diritto”, le missioni di assistenza alle frontiere e le missioni di monitoraggio. Le missioni in ambito PESD sono state realizzate a partire dal 2003 in tre diversi continenti (Africa, Europa e Asia), con un impegno particolare nell'area Balcanica e nella Repubblica Democratica del Congo. La divisione convenzionale tra missioni militari, civili e ibride tuttavia è un poco artificiosa in quanto spesso tende a prevalere la loro natura mista e multidimensionale, che contraddistingue la specificità dell'approccio europeo alla gestione delle crisi⁵⁶⁹.

La prima missione PESD a carattere civile, la European Union Police Mission (EUPM), venne organizzata in Bosnia-Erzegovina: la missione sarebbe dovuta durare tre anni a partire dal 1° gennaio 2003 ma il suo mandato venne poi prolungato fino al giugno 2012. Obiettivi della missione erano il monitoraggio e il tutoraggio delle forze di polizia locali al

567 Azione Comune del Consiglio del 22 dicembre 2000, relativa alla Missione di Vigilanza dell'Unione Europea, 2000/811/PESC, in GUCE L328 del 23 dicembre 2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:328:0053:0054:IT:PDF>.

568 Azione Comune del Consiglio del 30 novembre 2006 ,che proroga e modifica il mandato della Missione di Vigilanza dell'Unione Europea, 2006/867/PESC, in GUCE L349 del 12 dicembre 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:349:0059:0059:IT:PDF>.

569 PAOLO FORADORI, *La politica europea di sicurezza e difesa*, Roma, Carocci editore, 2010, pp. 101 ss.

fine di realizzare nel Paese un corpo di polizia sostenibile, professionale e multi-etnico e migliorare il funzionamento del sistema di giustizia penale soprattutto per contrastare il crimine organizzato⁵⁷⁰. Questa prima missione è stata d'importanza fondamentale perché ha rappresentato il banco di prova della PESD: ha dimostrato la reale capacità di Bruxelles di assemblare una consistente missione civile, dispiegarla sul campo e controllarla efficientemente; ha dimostrato l'abilità da parte dell'UE di poter sostituire eccellentemente precedenti missioni internazionali, nello specifico la United Nation International Police Task Force (UN-IPTF) che operò a partire dal 1996 fino alla sua sostituzione da parte della EUPM; infine, nel particolare contesto bosniaco, la missione europea è riuscita a cambiare la mentalità politica, le istituzioni e la pratica in linea con gli standards europei, sostenendo la prospettiva europea del Paese⁵⁷¹.

La seconda missione (Operation Concordia) fu altrettanto importante in quanto costituì la prima missione a carattere militare, anche se di modesta consistenza impiegando non più di 400 militari. Venne lanciata sempre nel 2003, in Macedonia, tre mesi dopo l'avvio dell'operazione EUPM, e si concluse, dopo otto mesi e mezzo, il 15 dicembre 2003. L'operazione aveva come scopo quello di contribuire a stabilire un ambiente sicuro nel quale realizzare gli adempimenti previsti negli Accordi di Ohrid⁵⁷² e, così come era avvenuto in Bosnia-Erzegovina, sostituì con successo la precedente missione condotta da una organizzazione internazionale, l'operazione Allied Harmony della NATO. L'Unione Europea dimostrava così di essere pronta ad assumersi ulteriori e sostanziali responsabilità in tema di sicurezza nella regione dei Balcani Occidentali; l'operazione Concordia, costituì il banco di prova delle attività militari dell'Unione e l'antefatto di altre operazioni nella regione, in particolare l'operazione EUFOR Althea in Bosnia-Erzegovina. Altri due aspetti legati a questa operazione devono essere sottolineati: primo, la missione fu la manifestazione dell'esistenza di una completa strategia di gestione della crisi in Macedonia, dopo l'impegno politico profuso da Bruxelles nel 2001; secondo, costituì una opportunità per mettere alla prova, con successo, la partnership con la NATO in quanto vennero utilizzate anche i suoi assetti e le sue

570 Azione Comune del Consiglio dell'11 marzo 2002, relativa alla Missione di Polizia dell'Unione Europea, 2002/210/PESC, in GUCE L70 del 13 marzo 2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:070:0001:0006:IT:PDF>.

571 MICHAEL MERLING, *EUPM (Bosnia and Herzegovina)*, in GIOVANNI GREVI, DAMIEN HELLY, DANIEL KEOHANE (a cura di), "European Security and Defense Policy – The first 10 years (1999-2009)", Paris, Institut for Security Studies, 2009, pp. 161 ss.

572 Azione Comune del Consiglio del 27 gennaio 2003, relativa all'operazione militare dell'Unione Europea nell'Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, 2003/92/PESC, in GUCE L34 dell'11 febbraio 2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:034:0026:0029:IT:PDF>.

capacità operative, rendendo operativi gli Accordi Berlin Plus⁵⁷³.

Altre quattro operazioni sono state successivamente dispiegate sul suolo dei Balcani Occidentali: le missioni civili di polizia EUPOL Proxima⁵⁷⁴ e EUPAT in Macedonia⁵⁷⁵, la missione militare EUFOR Althea⁵⁷⁶ in Bosnia-Erzegovina e, infine, la missione civile di “stato di diritto” EULEX in Kosovo. Nel caso di EUPOL Proxima, avviata nel dicembre del 2003 e protrattasi fino a dicembre 2005 quando fu rimpiazzata da EUPAT fino al giugno 2006, la sostituzione di una missione militare con una civile segnò un momento importante per la Macedonia, in quanto significava che il Paese era più sicuro e le minacce più gravi erano state neutralizzate, ma fu altrettanto importante per l'UE, che riuscì a dimostrare di poter utilizzare tutti gli strumenti PESD e di poterli adattare alle mutevoli esigenze sul campo⁵⁷⁷.

Per quanto riguarda invece la missione EUFOR Althea, ancora oggi in corso, la missione sostituì la precedente missione NATO SFOR a partire dal 2 dicembre del 2004, con una consistenza iniziale di circa 7.000 militari, rendendola al momento la più grande operazione militare PESD dell'UE: in questo modo l'UE avrebbe gestito il processo politico della Bosnia-Erzegovina in tutti i suoi aspetti relativi alla sicurezza, grazie anche all'utilizzo degli assetti NATO secondo gli Accordi Berlin Plus, così come avvenne per la precedente missione militare PESD in Macedonia⁵⁷⁸.

Infine, l'ultima missione in ambito PESD avviata nella regione dei Balcani occidentali e ancora in corso fu EULEX Kosovo⁵⁷⁹, una missione civile “stato di diritto” dispiegata su invito formale delle autorità kosovare, a partire dal 16 febbraio 2008⁵⁸⁰, un giorno prima della dichiarazione d'indipendenza; la missione, che inizialmente doveva durare due anni fu

573 EVA GROSS, *Operation Concordia (FYROM)*, in GIOVANNI GREVI, DAMIEN HELLY, DANIEL KEOHANE (a cura di), “*ivi*”, pp. 173 ss.

574 Azione Comune del Consiglio del 29 settembre 2003, relativa alla Missione di Polizia dell'Unione Europea nell'Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia (EUPOL “Proxima”), 2003/681/PESC, in GUCE L249 del 1° ottobre 2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:249:0066:0069:IT:PDF>.

575 Azione Comune del Consiglio del 24 novembre 2005, relativa all'istituzione di un gruppo di consulenza dell'UE in materia di polizia (EUPAT) nell'Ex Repubblica Jugoslavia di Macedonia, 2005/826/PESC, in GUCE L307 del 25 novembre 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:307:0061:0064:IT:PDF>.

576 Azione Comune del Consiglio del 12 luglio 2004, relativa all'operazione militare dell'Unione Europea in Bosnia-Erzegovina, 2004/570/PESC, in GUCE L252 del 28 luglio 2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:252:0010:0014:IT:PDF>.

577 ISABELLE LOANNIDES, *EUPOL Proxima / EUPAT (FYROM)*, in GIOVANNI GREVI, DAMIEN HELLY, DANIEL KEOHANE (a cura di), “*ibidem*”, pp. 187 ss.

578 DANIEL KEOHANE, *EUFOR Althea (Bosnia and Herzegovina)*, in GIOVANNI GREVI, DAMIEN HELLY, DANIEL KEOHANE (a cura di), “*ibidem*”, pp. 211 ss.

579 Vedere capitolo 5.

580 Azione Comune del Consiglio del 4 febbraio 2008, relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di Diritto in Kosovo (EULEX), 2008/124/PESC, in GUCE L42 del 16 febbraio 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0092:0098:IT:PDF>.

prolungata ed è tutt'oggi presente nella regione⁵⁸¹.

L'analisi degli sviluppi dell'azione europea e di alcuni Stati con particolare riferimento al Kosovo prima e dopo la dichiarazione d'indipendenza verranno trattati nel capitolo successivo.

581 Decisione del Consiglio dell'8 giugno 2010, che modifica e proroga l'azione comune 2008/124/PESC, in GUCE L145 dell'11 giugno 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:145:0013:0014:IT:PDF>.

CAPITOLO V

Kosovo: la presenza internazionale e il ruolo dell'UE

5.1 LA RISOLUZIONE 1244 E LA MISSIONE UNMIK, QUALE RUOLO PER L'UE?

La risoluzione 1244 del 1999 del Consiglio di Sicurezza ONU che mise fine alla guerra del Kosovo, al comma 5, autorizzava l'invio di una missione di sicurezza, la KFOR, ed una a carattere civile, la UNMIK, coordinate dal Rappresentante Speciale del Segretario Generale in Kosovo. Il comma 6⁵⁸² stabiliva che la missione di sicurezza avrebbe dovuto supportare la missione civile, ma le due missioni mantenevano posizioni indipendenti e paritarie, ognuna con le proprie differenti aree di responsabilità⁵⁸³.

La separazione tra una forza internazionale con compiti di sicurezza guidata da una organizzazione regionale e una missione civile creata dalle Nazioni Unite, rispondeva ad uno schema già sperimentato negli stessi Balcani, come in Bosnia-Erzegovina, dove la missione UNMIBH (United Nation Mission in Bosnia and Herzegovina) era stata affiancata dalla presenza di militari NATO (IFOR e SFOR); oppure in altre aree del pianeta, come ad esempio in Liberia, dove la missione ONU era stata affiancata dalle truppe militari dell'ECOWAS (ECOMOG - Economic Community of West African States Monitoring Group), o a Timor Est, dove la missione UNTAET (United Nations Transitional Administration in East Timor) era stata affiancata dalla forza multinazionale INTERFET (International Force for East Timor)⁵⁸⁴.

I contingenti NATO che già il 12 giugno, sotto il comando dell'inglese Michael Jackson⁵⁸⁵, varcarono i confini kosovari, erano composti in maggior parte da militari italiani, tedeschi, francesi, americani e inglesi⁵⁸⁶. Il quartier generale venne installato a Pristina.

582 United Nations Security Council, Resolution S/RES/1244 del 10 giugno 1999, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>.

583 JÜRGEN FRIEDRICH, *UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty*, in "Max Planck Yearbook of United Nations Law", Vol. 9/2005, p. 235 s.

584 IVAN INGRAVALLO, *Kosovo e Timor Est nove anni dopo: osservazioni sulle amministrazioni territoriali dell'Onu*, in "La Comunità Internazionale", n. 2/2008, pp. 225 ss.

585 Dal giugno 1999 ad oggi si sono succeduti 16 comandanti della KFOR, nel seguente ordine: Michael Jackson (Regno Unito), giugno 1999 – ottobre 1999; Klaus Reinhardt (Germania), ottobre 1999 – aprile 2000; Juan Ortuno (Spagna), aprile 2000 – ottobre 2000; Carlo Cabigiosu (Italia), ottobre 2000 – aprile 2001; Throstein Skiaker (Norvegia), aprile 2001 – ottobre 2001; Marcel Valentin (Francia), ottobre 2001 – ottobre 2002; Fabio Mini (Italia), ottobre 2002 – ottobre 2003; Holger Kammerhoff (Germania), ottobre 2003 – settembre 2004; Yves de Kernabon (Francia), settembre 2004 – settembre 2005; Giuseppe Valotto (Italia), settembre 2005 – settembre 2006; Roland Kather (Germania), settembre 2006 – settembre 2007; Xavier Bout de Marnhac (Francia), settembre 2007 – agosto 2008; Giuseppe E. Gay (Italia), agosto 2008 – settembre 2009; Markus Bentker (Germania), settembre 2009 – settembre 2010; Erhard Bühler (Germania), settembre 2010 – settembre 2011; Erhard Drews (Germania), settembre 2011 – attuale. Fonte: <http://www.nato.int/kfor>.

586 Le truppe NATO schierate in Kosovo ammontavano inizialmente a circa 50.000 soldati, provenienti da 39 Paesi. Col tempo, grazie al miglioramento della situazione nella regione, il numero è stato gradualmente diminuito e in data 15 maggio 2012, erano schierati in Kosovo poco più di 6.200 soldati, tra cui 1.200 *KFOR Operational Reserve Forces*, provenienti da 29 Paesi. Fonte: <http://www.nato.int/kfor>.

Secondo quanto stabilito dalla Risoluzione, la KFOR avrebbe dovuto occuparsi della pubblica sicurezza, in particolare: evitare rinnovate ostilità, assicurare il ritiro delle forze serbe dal territorio kosovaro, disarmare i guerriglieri dell'UÇK, proteggere il ritorno degli sfollati e dei rifugiati, proteggere il personale delle organizzazioni internazionali presenti⁵⁸⁷. Questa missione venne impiegata anche nell'attiva collaborazione ad altri progetti non previsti inizialmente: ricostruzione materiale della rete ferroviaria, trasporti, sminamento, assistenza antincendio, distribuzione aiuti internazionali, assistenza medica⁵⁸⁸.

La struttura della UNMIK.

La presenza civile internazionale era prevista al punto 10 e i suoi principali obiettivi erano elencati al punto 11. Sostanzialmente essa avrebbe dovuto creare un'amministrazione ad interim che provvedesse alla gestione della transizione finché non si fossero insediate istituzioni provvisorie democratiche di autogoverno⁵⁸⁹.

Il Rappresentante Speciale del Segretario Generale costituiva il più alto rappresentante civile internazionale in Kosovo: avrebbe goduto dei massimi poteri esecutivi e sarebbe stato l'interprete di ultima istanza della Risoluzione stessa. Compito del Rappresentante era facilitare il processo politico destinato a determinare il futuro status del Kosovo in ottemperanza agli Accordi di Rambouillet e coordinare le varie componenti della missione ONU. Il primo SRSG (Special Representative of the Secretary-General) fu individuato nella persona dell'ex Ministro della Sanità francese e fondatore di Médecins sans Frontières, Bernard Kouchner⁵⁹⁰.

La missione UNMIK fu strutturata in 4 diverse componenti o pilastri, ognuno dei quali guidato da un Vice Rappresentante Speciale del Segretario Generale: Assistenza Umanitaria, Amministrazione Civile, "Institution-building", "Ricostruzione e Sviluppo Economico". Il Pilastro I, "Assistenza Umanitaria", il cui compito era quello di portare a termine lo sminamento del territorio, assicurare l'assistenza umanitaria di base alla popolazione, agli sfollati e rifugiati che avrebbero fatto ritorno, venne gestito indirettamente dalle Nazioni

587 United Nations Security Council, Resolution S/RES/1244 del 10 giugno 1999, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>.

588 STEVEN BLOCKMANS, *op. cit.*, p. 91 s.

589 United Nations Security Council, Resolution S/RES/1244 del 10 giugno 1999, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>.

590 I Rappresentanti Speciali del Segretario Generale delle Nazioni Unite per il Kosovo sino ad oggi stati i seguenti: Bernard Kouchner (Francia), luglio 1999 – gennaio 2001; Hans Haekkerp (Danimarca), gennaio 2001 – dicembre 2001; Michael Steiner (Germania), gennaio 2002 – luglio 2003; Harri Holkeri (Finlandia), agosto 2003 – giugno 2004; Søren Jessen-Petersen (Danimarca), agosto 2004 – giugno 2006; Joachim Rucker (Germania), settembre 2006 – giugno 2008; Lamberto Zannier (Italia), giugno 2008 – giugno 2011; e l'attuale Farid Zarif (Afghanistan), dall'ottobre 2011 a tutt'oggi. Fonte: <http://www.unmikonline.org/Pages/SRSGs.aspx>.

Unite, tramite la propria agenzia specializzata per gli affari umanitari (UNHCR), coadiuvata da numerose altre organizzazioni internazionali e Non Governative. Il Pilastro II, “Amministrazione Civile”, il cui compito era quello di occuparsi dell’amministrazione in senso stretto, venne gestito direttamente da funzionari ONU⁵⁹¹. Il Pilastro III, “Institution-Building”, il cui compito era quello di provvedere alla democratizzazione della vita politica, organizzare libere elezioni, monitorare il rispetto dei diritti umani e tutelare le minoranze, fu affidato all'OSCE⁵⁹² che si attivò tramite la missione OMIK (OSCE Mission In Kosovo), avviata il 1° luglio 1999 in sostituzione della precedente KVM⁵⁹³. Il Pilastro IV, “Ricostruzione e sviluppo Economico”, venne affidato all'UE.

Il ruolo dell'Unione Europea all'interno della missione civile internazionale.

In quanto responsabile del Pilastro IV della missione UNMIK, Bruxelles avrebbe avuto il compito di pianificare e monitorare la ricostruzione; preparare e valutare le politiche in campo economico, sociale e finanziario; coordinare l'azione dei diversi donatori e delle differenti istituzioni finanziarie internazionali. Prioritaria era la creazione di un'economia di mercato, in coordinamento con le varie comunità del Paese e con le istituzioni finanziarie, tenendo conto della situazione giuridica, fiscale e finanziaria del Kosovo in modo da promuovere un più avanzato sviluppo economico, esteso agli scambi commerciali, alla questione monetaria e al sistema bancario. Un'attenzione speciale fu attribuita al ripristino dei servizi essenziali, come acqua, servizi igienici, energia, sanità, educazione, e in generale alla questione del ripristino e alla ricostruzione delle infrastrutture⁵⁹⁴.

Detto questo bisogna ricordare che l'impegno dell'Europa in Kosovo non si limitava al finanziamento del Pilastro IV della missione UNMIK: gli Stati membri erano impegnati infatti nel finanziamento degli altri Pilastri, ad esempio tramite la partecipazione alle missioni KFOR e OMIK; l'Unione Europea stessa, come ricordato in precedenza, era attiva tramite

591 A partire dal giugno 2000, quando la fase di emergenza dell’Assistenza Umanitaria” era terminata, il Pilastro I venne progressivamente eliminato, e sostituito nel maggio del 2001 dal nuovo Pilastro I “Polizia e Giustizia”, sotto la *leadership* delle Nazioni Unite. Fonte: <http://www.unmikonline.org/Pages/about.aspx>.

592 OSCE – Segretario Generale, Rapporto Annuale 1999 sulle attività dell'OSCE, SEC.DOC/2/99, Vienna 17 novembre 1999, pp. 23 ss., <http://www.osce.org/it/secretariat/14542?download=true>.

593 Decision of the Permanent Council OSCE del 1° luglio 1999 PC.DEC/305, in PC Journal n. 237, <http://www.osce.org/pc/28795>.

594 United Nations Security Council, Resolution S/RES/1244 del 10 giugno 1999, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>; Azione Comune del Consiglio del 29 luglio 1999, relativa all'insediamento delle strutture della Missione delle Nazioni Unite nel Kosovo (UNMIK), 1999/522/PESC, in GUCE L201 del 31 luglio 1999, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:201:0001:0001:IT:PDF>, estesa dall'Azione Comune del Consiglio del 21 dicembre 1999, 1999/864/PESC, in GUCE L328 del 22 dicembre 1999, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:328:0067:0067:IT:PDF>.

ulteriori azioni, tra le quali, il programma ECHO, l'Agenzia Europea per la Ricostruzione che gestiva il grosso dei finanziamenti CARDS⁵⁹⁵, l'assistenza finanziaria eccezionale del Kosovo Consolidated Budget su decisione del DG ECOFIN della Commissione⁵⁹⁶, il finanziamento della missione EULEX a partire dal 2008. Da quanto emerge dal contenuto della Risoluzione 1244, già a metà del 1999 la Comunità Internazionale riconobbe un ruolo di primo piano all'Europa, nonostante il ruolo secondario avuto nella guerra, proprio in uno dei settori più impegnativi, quello economico.

Quello che si trovò di fronte il primo SGSR, come lui stesso disse poco dopo essersi insediato, era un Paese che aveva vissuto “forty years of Communism, ten years of apartheid and a year of ethnic cleansing”⁵⁹⁷: già al momento del lancio della missione UNMIK, il processo di peacebuilding si presentava come un compito estremamente difficile e di lunga durata⁵⁹⁸. Le sfide da affrontare erano molteplici: le riserve di cibo, così come la produzione agricola, si erano ridotte in modo drastico⁵⁹⁹; a breve avrebbero fatto ritorno centinaia di migliaia di sfollati interni e di rifugiati dai Paesi limitrofi; particolare attenzione necessitava il sistema educativo e quello giudiziario, ormai totalmente insistenti⁶⁰⁰; l'alto tasso di criminalità e la criminalità organizzata costituivano un vero e proprio cancro nella regione; finita la guerra bisognava inoltre provvedere al disarmo e alla dismissione dell'UÇK⁶⁰¹.

La complessità della situazione e l'elevata quantità di compiti che la missione avrebbe dovuto portare a termine, non poteva essere affrontate senza che la UNIMIK avesse pieni poteri di governo: l'SRSG decise così, già nel luglio del 1999, di accentrare i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario all'interno dell'autorità della UNIMIK⁶⁰². Considerata la

595 L'AER gestiva la gran parte dei fondi CARDS nella regione del Kosovo, sin dalla sua creazione. Fonte: <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/home/default.htm>.

596 Il DG ECOFIN è il Dipartimento Generale della Commissione Europea relativo ai settori Economia e Finanza, http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/index_en.htm.

597 BERNARD KOUCHNER, citato in Lord Robertson, Segretario Generale della NATO, “Kosovo: The Real Story”, speech at the Los Angeles World Affairs Council, Los Angeles 6 aprile 2000, <http://www.nato.int/docu/speech/2000/s000406a.htm>.

598 STEVEN BLOCKMANS, *op. cit.*, p. 113.

599 FAO/WFP Crop and Food Supply Assessment Mission to the Kosovo Province of the Federal Republic of Yugoslavia, Special report, UN Doc. X2901/E, 10 agosto 1999, <http://www.fao.org/docrep/004/x2901e/x2901e00.htm>.

600 Più di un milione di volumi vennero distrutti dalle autorità serbe durante gli anni '90 e, in minima parte dai bombardamenti NATO del 1999; inoltre, il sistema educativo albanese si fondava sul sistema di Stato Fantasma creato alla fine degli anni '80, caratterizzato da estrema precarietà e povertà. Fonte: CARSTEN FREDERIKSEN, FRODE BAKKEN, *Libraries in Kosovo/Kosovo: A general assessment and a short and medium-term development plan*, Copenhagen, IFLA/FAIFE report, April 2000.

601 Questo compito venne assegnato alla KFOR che il 19 giugno riuscì a raggiungere un accordo con i leader dell'Esercito di Liberazione del Kosovo per la riconsegna delle armi, <http://www.nato.int/kosovo/press/1999/k990919a.htm>.

602 UNMIK Regulation, on the Authority of the Interim Administration in Kosovo, UNMIK/REG/1999/1, 25

gran quantità di funzioni che la missione ONU avrebbe dovuto svolgere, la Comunità Internazionale decise di creare un “moderno protettorato internazionale” sul Kosovo⁶⁰³.

5.2 L'INIZIALE FALLIMENTO DELLA PRESENZA INTERNAZIONALE

Sin dall'inizio i principali problemi che affliggevano, e tutt'ora affliggono il Kosovo⁶⁰⁴, erano due: il rispetto dei diritti delle minoranze e la difficile convivenza tra la maggioranza albanese e la minoranza serba; l'economia, caratterizzata da una corruzione endemica, da una elevatissima disoccupazione, e dallo strapotere dei vari clan mafiosi. A ciò bisogna aggiungere la difficile situazione politica interna e internazionale: fu necessario aspettare fino all'ottobre del 2000 per elezioni locali e il novembre 2001 per le elezioni politiche; mentre lo status internazionale del Kosovo rimase in un limbo per molti anni, fino alla dichiarazione d'indipendenza, e ancora oggi costituisce il principale problema per Pristina.

Le minoranze e la situazione dei serbi.

L'ultimo censimento ufficiale effettuato dalle autorità jugoslave è stato effettuato nel 1991. Le cifre indicavano la presenza circa 1,6 milioni di albanesi, pari a circa l'81% della popolazione, quasi 200 mila serbi, pari al 10% circa della popolazione, e poco più di 170 mila abitanti appartenenti alle altre minoranze (Rom, Turchi, Gorani, Bosniaci), pari al rimanente 9%⁶⁰⁵. Il primo censimento effettuato dalla autorità di Pristina si tenne nell'aprile 2011: rispetto alle precedenti stime dell'ufficio statistico del Kosovo, che valutavano la popolazione in più di 2,1 milioni di abitanti⁶⁰⁶, i risultati indicavano una popolazione totale di poco superiore a 1 milione e 700 mila persone, di cui 88% albanesi, 7% serbi, e il restante 5% rappresentati dalle altre minoranze⁶⁰⁷.

Del tutto particolare è la situazione dei serbi: circa la metà vive a nord del fiume Ibar⁶⁰⁸, mentre l'altra metà vive nelle diverse enclaves sparse nel territorio kosovaro, costituite

luglio 1999, <http://www.unmikonline.org/regulations/1999/reg01-99.htm>.

603 Altri autori preferiscono invece usare il termine di “Amministrazione Fiduciaria”, parafrasando l'articolo 77 e 78 della Carta delle Nazioni Unite, viste le notevoli somiglianze del Kosovo con le previsioni del Capitolo XII della Carta, nonostante questo non possa essere applicato direttamente al caso kosovaro. Fonte: JÜRGEN FRIEDRICH, *op. cit.*, p. 243 s.

604 Per la cartina geografica e politica del Kosovo, vedere Immagine 3 e 4 in appendice.

605 Censimento Generale del 1991, http://www.ks-gov.net/esk/eng/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=26.

606 AUGUSTIN PALOKAJ, *Il Kosovo, l'Albania e la follia delle grandi cifre*, in “balcanicaucaso.org”, 7 settembre 2011, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Il-Kosovo-l-Albania-e-la-follia-delle-grandi-cifre-101354>.

607 Fonte: 2011 Kosovo Census, dal sito <http://esk.rks-gov.net/eng>.

608 Il fiume Ibar, è un fiume che nasce nelle montagne del Montenegro occidentale e, passando per il Kosovo settentrionale, attraversa la Serbia. Questo fiume taglia di netto la punta settentrionale del Kosovo e la città di Mitrovica.

da vere e proprie città abitate quasi esclusivamente da serbi oppure da quartieri separati all'interno delle città miste. La divisione è ben esemplificata dalla città di Mitrovica, conosciuta col nome di "Berlino dei Balcani"⁶⁰⁹: a dividere questa città, che dalla fine della guerra fu l'epicentro di numerosi scontri, non è un muro artificiale bensì un corso d'acqua, ed è abitata a nord quasi esclusivamente da serbi e a sud quasi esclusivamente da albanesi. Nelle zone a maggioranza serba, allora come oggi, Belgrado continua ad esercitare la propria autorità. Una simile situazione si è resa possibile perché nel 1999 l'UNMIK concentrò i propri sforzi sulla ricostruzione del tessuto economico e sociale delle zone più devastate del Kosovo, vale a dire la parte a maggioranza albanese, disinteressandosi del resto del Paese; Belgrado invece difese la propria sovranità nel nord e, in misura minore, nelle enclaves, trasformandole in proprie appendici territoriali⁶¹⁰.

Quanto fosse fragile la coesistenza tra la maggioranza albanese e le minoranze fu ben visibile all'indomani della fine dei bombardamenti nel giugno 1999. Infatti, nel periodo immediatamente successivo alla fine della guerra, il Kosovo si ritrovò per un breve periodo di tempo senza un vero potere di governo e soprattutto senza che nessuno potesse proteggere la minoranza slava dato che le forze militari serbe si ritirarono in tempi brevissimi e mentre le forze internazionali ancora non avevano assunto il controllo reale della regione. Accadde così che all'indomani del 10 giugno 1999 si scatenò la violenza della popolazione albanese-kosovara che mise in atto azioni di contro-pulizia etnica costringendo i serbi, che fino a pochi mesi prima tenevano saldamente il potere nelle loro mani, a fuggire in massa nelle zone a maggioranza serba (a nord di Mitrovica o nelle enclaves maggiori) o a cercare riparo in Serbia⁶¹¹. Solo alla fine dell'estate 1999 la vendetta albanese contro la minoranza serba si esaurì, grazie al ripristino della normalità da parte delle forze della KFOR.

L'economia stagnante e le mafie.

Sin dal 1999 la disoccupazione costituisce un grave problema sociale e i dati statistici lo confermano: non vi sono dati ufficiali ma, a seconda delle statistiche, la percentuale oscillava tra un minimo del 30% e un massimo del 70%⁶¹². La povertà era a livelli

609 MATTEO TACCONI, *op. cit.*, pp. 238 ss.

610 *Ibidem*.

611 MATTEO TACCONI, *ibidem*, pp. 238 ss.

612 Tra le tante stime, secondo quella della Banca Mondiale del 2002, il tasso di disoccupazione si attestava tra il 30% e il 50% (WORLD BANK, *Kosovo, FR Yugoslavia – Medium-Term Public Expenditure Priorities*, Report n. 24880-KOS, 16 ottobre 2002); una stima dell'ufficio dell'UNDP (United Nations Development Programme) in Kosovo del 2002 l'ha quantificata in quasi il 60% (UNDP, *Early Warning Report Kosovo*, Report n. 1, maggio-agosto 2002). Le ultime stime attendibile, quelle dell'UNDP del 2012, indicano un tasso (di disoccupazione pari al 43% che tra i giovani sale fino al 73% (UNDP, *Kosovo Human Development Report*, 2012).

drammatici, arrivando a toccare punte che per il resto dei Balcani e dell'Europa in generale sarebbero impensabili, e circa un terzo della popolazione viveva al di sotto della soglia di povertà⁶¹³. La struttura del sistema economico era particolare in quanto la quasi totalità delle imprese, salvo rare eccezioni, era formata da piccole o piccolissime imprese che non impiegavano più di dieci persone, se non da imprese individuali⁶¹⁴. In un simile contesto, il sostentamento delle famiglie veniva garantito quasi esclusivamente dalle rimesse degli emigrati, stabiliti per la maggior parte in Svizzera e in Germania⁶¹⁵.

Questa situazione ha costituito un terreno fertile per lo sviluppo di una fiorente economia informale e criminale, dominata dal ruolo dei clan. La struttura di questa economia era, ed è, complessa in quanto i clan, a differenza della mafia italiana caratterizzata da una spiccata gerarchizzazione, erano costituiti da famiglie tra le quali esisteva una relazione paritaria, che poteva essere di cooperazione o di scontro. Questi imprenditori criminali non erano visti come predatori devianti ma come eroi protettori o persone degne di rispetto, che attraverso le proprie attività contribuivano a migliorare le precarie condizioni di vita dei kosovari e a sostenere la causa nazionale⁶¹⁶. La mafia kosovara, nonostante le gravi tensioni inter-etniche che caratterizzavano il Kosovo, si era sempre distinta per l'attitudine a collaborare con le mafie di nazionalità diverse, senza fare distinzioni, perché seguiva la logica del profitto e non quella dell'appartenenza etnica; per cui capitava che clan kosovari collaborassero con la mafia serba, italiana, turca, croata, bulgara o ucraina⁶¹⁷.

La struttura assai aggrovigliata della società kosovaro-albanese complicava di molto l'attività di contrasto ai traffici illeciti: ogni gruppo mafioso infatti esercitava il proprio potere su una specifica frazione di territorio, interconnesso con gli altri, componendo un capillare intreccio orizzontale di reti malavitose. Si trattava di una oligarchia di pari che influenza la politica che permeava tutti i partiti, sviluppando una cultura dell'impunità e un senso distorto della legalità. Le prime iniziative al fine di contrastare la corruzione, la frode finanziaria e il riciclo del denaro vennero intraprese solo nel 2004 con la creazione del Kosovo Financial Intelligence Centre⁶¹⁸; nello stesso anno fu creato il Directorate of Organized Crime all'interno

613 WORLD BANK, *Kosovo Poverty Assessment*, Report n. 32378-XK, 16 giugno 2005. Dal rapporto risultò che il 37% della popolazione del Kosovo vive al di sotto della soglia di povertà, vivendo con meno di un dollaro e mezzo al giorno, mentre il 17% viveva sotto la soglia di povertà estrema, vivendo con meno di un dollaro al giorno.

614 MATTEO TACCONI, *ivi*, p. 206.

615 ELENA RAGUSIN, *Ma nel Kosovo l'economia è ancora in stallo*, in "Il Sole 24 Ore", 16 settembre 2008, p. 1.

616 FRANCESCO STRAZZARI, *Il Kosovo sommerso*, in "Limes", n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*, p. 148.

617 MATTEO TACCONI, *ibidem*, pp. 206 ss.

618 UNMIK Regulation, on the deterrence of money laundering and related criminal offences,

della Kosovo Police, con compiti di contrasto al narcotraffico, alla tratta di esseri umani e al crimine organizzato⁶¹⁹; furono inoltre adottate alcune misure internazionali al fine di combattere i traffici illeciti internazionali, quali la creazione del centro di cooperazione internazionale antitraffico in Asia centrale (Azerbaijan, Turkmenistan, Uzbekistan, Kazakistan, Kirghizistan, Tagikistan, Qatar) e in Romania, oltre al progetto di cooperazione europeo contro il narcotraffico (COSPOL, con sede a Roma)⁶²⁰ e l'azione dell'InterPol (con sede a Lione, Francia). Tuttavia, tutte queste iniziative non sembrano aver prodotto i risultati sperati a causa del radicamento dell'attività dell'attività mafiosa sul territorio e dell'intreccio tra mafia, politica ed economia, che consentono ai clan malavitosi di ottenere impunità e grossi profitti⁶²¹.

Le elezioni e le Istituzioni Provvisorie di auto-governo.

Secondo la Risoluzione 1244 la UNMIK, appena possibile, avrebbe dovuto concedere più autonomia alle istituzioni locali e iniziare a delegare alcune funzioni. Nell'ottobre 2000 furono organizzate dall'OSCE, per la prima volta dalla fine della guerra, libere elezioni a livello amministrativo in tutti e trenta i comuni del Kosovo, come prova generale per le elezioni generali dell'anno seguente. Le amministrative si caratterizzarono per un'elevata affluenza alle urne ma anche per la sostanziale astensione da parte della minoranza serba, mentre la fase pre-elettorale fu segnata da aspri contrasti e diversi incidenti, soprattutto all'interno della fazione albanese⁶²².

La tappa successiva fu la creazione di un quadro costituzionale provvisorio (Constitutional Framework) per le future istituzioni, che sarebbero state elette a novembre 2001. Il 6 marzo 2001 si costituì il Joint Working Group, composto dagli esponenti dei maggiori partiti albanesi⁶²³, da rappresentanti delle minoranze etniche e da esperti internazionali, che in 9 settimane riuscì ad elaborare una bozza di quadro costituzionale⁶²⁴,

UNMIK/REG/2004/2, 5 febbraio 2004, http://www.unmikonline.org/regulations/2004/RE2004_02.pdf.

619 Dal sito della polizia kosovara: http://www.kosovopolice.com/?page=2_39.

620 Il COSPOL Project (Comprehensive, Operational, Strategic Planning for the Police) fu lanciato durante la presidenza di turno olandese dell'UE, nel secondo semestre del 2004. all'Italia, fu delegata il coordinamento della sezione WBOC (Western Balkans Organized Crime). Fonte: <https://www.europol.europa.eu/content/page/history-149>.

621 ROSARIO AITALA, *Le mafie ringraziano*, in "Limes", n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*, pp. 31 ss.

622 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Elections in Kosovo: Moving Towards Democracy*, Balkan Report, n. 97, 7 luglio 2000, pp. 1-24.

623 Erano tre: LDK, Lidhja Demokratike e Kosovës (Lega Democratica del Kosovo), PDK, Partia Demokratike e Kosovës (Partito Democratico del Kosovo), AAK, Aleanca për Ardhmërinë e Kosovës (Alleanza per il Futuro del Kosovo). Fonte: United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2001/565, 7 giugno 2001, <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2001-565.pdf>.

624 SIMON CHESTERMAN, *Kosovo in Limbo: State-Building and "Substantial Autonomy"*, International Peace

successivamente “promulgato” con un regolamento UNMIK. L'architettura istituzionale prevedeva un parlamento monocamerale, da rinnovarsi ogni tre anni, composto da 120 seggi, di cui 20 riservati alle minoranze etniche (10 ai serbi e i restanti 10 alle altre minoranze); un Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento; un governo con potere di iniziativa legislativa e vincolato al Parlamento tramite il rapporto di fiducia. All'interno del Framework trovavano ampia tutela i diritti delle minoranze con particolare riferimento all'uso della lingua, al sistema educativo, alla non discriminazione sul lavoro, all'accesso ai servizi pubblici e all'imparzialità dell'informazione, diritti tutelati anche tramite un'apposita commissione, dotata di particolari poteri legislativi, istituita in seno all'Assemblea Parlamentare (Committee on the Rights and Interests of Communities) con particolari poteri legislativi, dove le comunità godevano di una rappresentanza paritaria. Forte considerazione trovavano anche i diritti umani, specialmente in relazione al diritto per rifugiati e sfollati di far ritorno alle proprie abitazioni. Infine venne conferito un ruolo decisivo al Rappresentante Speciale del Segretario Generale, che manteneva il controllo del potere giudiziario, aveva la responsabilità di monitorare l'attività legislativa, con possibilità di intervenire di propria iniziativa, se necessario, a tutela dei diritti delle comunità, e il potere esclusivo di concludere accordi con Stati e organizzazioni internazionali, oltre alla facoltà di sciogliere in qualsiasi momento il Parlamento⁶²⁵. Questo quadro costituzionale rimase sostanzialmente invariato, nonostante le modifiche intervenute nel 2002 e nel 2007, e sarebbe diventato il quadro legislativo di riferimento sino all'approvazione della Costituzione nel corso del 2008.

Il 17 novembre 2001 si tennero le prime elezioni politiche del Kosovo libero, nelle quali si sarebbero scelti i membri delle istituzioni provvisorie. Le elezioni, organizzate come l'anno precedente dall'OSCE e supervisionate dalle truppe della KFOR e della neonata KPS (Kosovo Police Service), si svolsero regolarmente senza incidenti. I risultati furono abbastanza inaspettati: l'affluenza alle urne degli albanesi calò sensibilmente, mentre, viceversa, quella serba aumentò, determinando una sovrarappresentazione della coalizione che raccoglieva tutti i partiti serbi, anche grazie ai 10 seggi garantiti in quanto minoranza, portandola addirittura a diventare il terzo partito politico in termini di seggi, dopo l'LDK e il PDK. Alla Presidenza fu eletto il leader storico dell'LDK, Ibrahim Rugova, che nominò Primo Ministro il leader del PDK, Hashim Thaçi⁶²⁶. Il governo che si costituì fu però privato dei

Academy, agosto 2001, pp. 5 ss.

625 UNMIK Regulation, on a Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo, UNMIK/REG/2001/9, 15 maggio 2001, <http://www.unmikonline.org/regulations/2001/reg09-01.htm>.

626 CLAUDIO LAZZARO, *Rugova conquista il Kosovo*, in “Corriere della Sera”, 19 novembre 2001, p. 8.

quattro principali ministeri (Giustizia, Esteri, Interni e Difesa), che rimasero di competenza internazionale, rendendo di fatto poco significativo il passaggio dalla fase di transizione alla fase di autogoverno.

5.3 LE SOMMOSSE DEL MARZO 2004 E L'AVVIO DEI COLLOQUI SULLO STATUS.

I pogrom antiserbi del 17 e 18 marzo 2004.

Dalla fine della guerra nel giugno 1999 sino al marzo del 2004, il Kosovo non fece registrare alcun miglioramento: l'economia continuava a ristagnare e ad essere dominata dai clan mafiosi, la disoccupazione rimaneva a livelli endemici, le enclaves serbe e l'area a nord di Mitrovica continuavano ad essere governate da Belgrado, anche se le tensioni con la maggioranza albanese diminuirono, le Istituzioni Provvisorie vennero mantenute deboli, i colloqui sullo status internazionale della piccola regione ancora non erano partiti, la leadership politica si dimostrò fortemente inadeguata ad approvare le necessarie riforme⁶²⁷.

L'assenza per i giovani di prospettive per il futuro, la frustrazione per le mancate aspettative sulla missione internazionale, le pessime condizioni di vita, l'economia in stallo, l'impazienza per la risoluzione della questione dello status internazionale, costituirono una miscela devastante dal punto di vista sociale che esplose nel marzo del 2004. Il 16 marzo, nei pressi di Cabra, una enclave albanese nel nord serbo, tre ragazzini albanesi tra i 9 e i 12 anni, nel tentativo di scappare da un gruppo di uomini che gli avevano aizzato contro i cani, si gettarono nelle acque del fiume Ibar e annegarono. Nonostante non esistessero prove che i colpevoli fossero serbi, la televisione pubblica kosovara, così come quella privata, descrisse i fatti come delitti a sfondo etnico esasperando la tensione tra le due comunità⁶²⁸. Il 17 e il 18 marzo, decine di migliaia di Albanesi si riversarono nelle strade con intenti bellicosi, guidati da reduci dell'UCK e da gruppi nazionalisti, indirizzando la propria rabbia contro il personale internazionale oltre che verso la minoranza serba: le violenze partirono da Mitrovica, che divenne il teatro di una guerriglia tra le due comunità per poi espandersi al resto del Kosovo⁶²⁹.

Quando la rivolta si concluse, il 19 marzo, si contarono 700 case serbe bruciate, 36 tra chiese e monasteri ortodossi distrutti, 4.000 serbi cacciati, oltre mille feriti e 19 morti⁶³⁰. Le

627 STEVEN BLOCKMANS, *op. cit.*, p. 210.

628 OSCE, *The Role of the Media in the March 2004 Events in Kosovo*, Report, 2004.

629 PIETRO VERONESE, *Mitrovica, il ritorno dell'odio*, in "La Repubblica", 18 marzo 2004.

630 MARA GERGOLET, *Kosovo, una giornata di guerra civile*, in "Corriere della Sera", 18 marzo 2004, p. 11.

forze di polizia, sia la KFOR che la CIVPOL⁶³¹ e la KPS, si dimostrarono incapaci di governare la situazione e registrarono, a loro volta, alcune decine di feriti⁶³².

Il Rappresentante Speciale a capo della UNMIK tra il dicembre 2001 e il luglio 2003, il tedesco Michael Steiner, decise di basare la determinazione del futuro status del Kosovo sull'idea che alcuni standard dovevano essere raggiunti. Nel 2001 istituì una politica di benchmarking tramite la quale alcuni indicatori sarebbero stati sviluppati in 8 diverse aree di governance⁶³³. Il fondamento logico sotteso a questa politica, nota come “standards before status”, era che il Kosovo potesse avanzare verso una società giusta ed equa solo se prima fossero stati raggiunti alcune precondizioni minime, le stesse necessarie ad una futura potenziale integrazione di Pristina nelle istituzioni europee⁶³⁴. L'idea fu poi ripresa dal Segretario Generale delle Nazioni Unite e a metà dicembre venne approvato il piano “Standards for Kosovo”⁶³⁵ che elaborava in maniera più compiuta la strategia iniziata nel 2001 dal capo della UNMIK.

I pogrom antiserbi del marzo 2004 rappresentarono un punto di svolta. A luglio il Segretario Generale dell'ONU decise di inviare nella regione il diplomatico norvegese Kai Eide, che vantava già esperienze in Bosnia-Erzegovina, con il compito di stilare un rapporto sui fatti di marzo ed illustrare le possibili soluzioni⁶³⁶. Il rapporto fu presentato a novembre dal Segretario Generale e il giudizio fu netto: la UNMIK aveva fallito pienamente ed era necessario cambiare rotta in modo radicale, ovvero era necessario capovolgere la linea politica “standards before status” per definire il prima possibile lo status giuridico internazionale e spezzare il “limbo” in cui si trovava il Kosovo (né Stato indipendente, né provincia della Serbia)⁶³⁷. E l'unica soluzione, anche se non apertamente dichiarata, era già

631 All'interno della KFOR, particolari responsabilità possono essere attribuite al contingente francese che controllava la parte settentrionale, compresa la città di Mitrovica. La CIVPOL, *Civilian Police*, è la Polizia delle Nazioni Unite inquadrata all'interno della missione UNMIK. Fonte: HUMAN RIGHT WATCH, *Failure to Protect: Anti-Minority Violence in Kosovo, March 2004*, Ginevra, 26 luglio 2004

632 *Ibidem*.

633 Queste aree erano: 1) istituzioni democratiche funzionanti, 2) Stato di Diritto, 3) libertà di movimento, 4) ritorno e reintegrazione di rifugiati e sfollati, 5) economia, 6) diritti di proprietà, 7) dialogo con Belgrado e 8) Kosovo Protection Corps. Fonte: BERNHARD KNOLL, *From Benchmarking to Final Status? Kosovo and the Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate*, in “The European Journal Law”, Vol. 16 n. 4/2005, pp. 639 ss.

634 *Ibidem*.

635 UNMIK Press Release, Standards for Kosovo, UNMIK/PR/1078, presentato a Pristina il 10 dicembre 2003, <http://www.unmikonline.org/press/2003/pressr/pr1078.pdf>.

636 United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2004/613, 30 luglio 2004, <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2004-613.pdf>.

637 United Nations Security Council, Letter dated 17 November 2004 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2004/932, 30 novembre 2004,

definita: l'indipendenza. Adesso l'obiettivo primario era convincere Belgrado ad un baratto (il Kosovo in cambio di una rapida integrazione nell'UE e nella NATO) e indurre Russia e Cina ad astenersi in seno al Consiglio di Sicurezza⁶³⁸.

L'apertura dei colloqui sullo status finale del Kosovo.

Nel 2005 fu deciso quindi di aprire i negoziati tra Pristina e Belgrado, i quali iniziarono ufficialmente l'anno seguente⁶³⁹. Annan scelse come mediatore l'ex-Presidente finlandese Martti Ahtisaari, che vantava precedenti esperienze in Africa, Asia ed Europa (avrebbe conseguito il premio Nobel per la Pace nel 2008), e già si era occupato della questione kosovara nel 1999, quando fu intermediario tra il russo Chernomyrdin e lo statunitense Talbott durante i falliti colloqui di pace di Rambouillet⁶⁴⁰. La scelta di Ahtisaari aveva un significato preciso: la Finlandia non apparteneva alla NATO e da sempre vantava ottimi rapporti con la vicina Russia, con la quale condivide oltre mille chilometri di frontiera; e si voleva inoltre riconoscere un ruolo attivo all'UE, di cui la Finlandia era Paese membro sin dal 1995.

I primi colloqui sullo status finale si tennero il 20 febbraio 2006 a Vienna, dove poco prima era stato costituito l'UNOSEK (United Nation Office of the Special Envoy for the future status of Kosovo). La partenza fu in salita: già il primo giorno la delegazione albanese e quella serba si attaccarono a vicenda mentre lo steso mediatore fu accusato da Belgrado di non essere neutrale e già orientato a favore dell'indipendenza⁶⁴¹. I successivi round negoziali portarono alla firma di alcuni dossier relativi ai diritti delle minoranze, alla tutela dei siti religiosi e al decentramento amministrativo, tuttavia l'azione del mediatore non fu sufficientemente efficace dal momento che non si riuscì a trovare un compromesso sullo status, nonostante i negoziati proseguirono per tutto il 2006. Diverse furono le cause: innanzitutto l'inconciliabilità delle posizioni di Belgrado e Pristina, la prima ferma su “more than autonomy less than independence”, la seconda su “nothing but independence”.

Per capire meglio l'empasse sullo status bisognava inserire il Kosovo in un contesto geopolitico più ampio. Nella Russia di Putin, a differenza di quella più moderata e pronta al

<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/kos%20S2004%20932.pdf>.

638 MATTEO TACCONI, *op. cit.*, p. 164.

639 United Nations Security Council, Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2005/51, 24 ottobre 2005, <http://www.undemocracy.com/S-PRST-2005-51.pdf>.

640 ALESSANDRA COPPOLA, *Nobel ad Ahtisaari mediatore in Kosovo*, in “Corriere della Sera”, 11 ottobre 2008, p. 19.

641 SAŠA STEFANOVIĆ, *Kosovo: al via i negoziati*, in “balcanicaucaso.org”, 20 febbraio 2006, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-al-via-i-negoziati>.

compromesso di Eltsin, riemerse quella antica paura dell'accerchiamento che per esempio caratterizzò la politica estera della Russia sovietica di Stalin, causata da una serie di fatti avvenuti a partire dal 2001: a gennaio George Bush diventava Presidente degli Stati Uniti e con la guerra in Afghanistan e l'allargamento ai Paesi dell'ex blocco sovietico, inaugurava un periodo di politica estera dettata dall'unilateralismo; la Rivoluzione delle rose in Georgia nel novembre del 2003 e la Rivoluzione arancione in Ucraina nel novembre 2004 furono due eventi di protesta con cui l'opinione pubblica manifestò la propria intenzione di smarcarsi dall'influenza russa⁶⁴².

Inoltre, Mosca guardava al Kosovo come un possibile precedente da utilizzare nel Caucaso. In Georgia, infatti, vi sono due parti del suo territorio, l'Abkhazia e l'Ossezia del Sud le quali, sin dal 1991 si sono dichiarate indipendenti da Tbilisi e hanno dichiarato l'intenzione di entrare a far parte della Federazione Russa. Mosca da parte sua, nel 2006, iniziò ad accostare una possibile indipendenza di Pristina a quella delle due regioni separatiste. L'obiettivo non era la loro reale integrazione all'interno della Russia ma ricattare la Georgia per spingerla a non diventare membro della NATO, in quanto Mosca, già al tempo dei colloqui sullo status del Kosovo, controllava de facto Abkhazia e Ossezia del Sud: gli abitanti parlavano russo, partecipavano alle elezioni russe, erano protetti da soldati russi, ricevevano pensioni russe, avevano la cittadinanza russa⁶⁴³. Il riconoscimento russo dei due territori contesi come Repubbliche indipendenti avvenne, non a caso, nel novembre 2008, dopo la dichiarazione d'indipendenza kosovara e a seguito di una guerra lampo, durata 5 giorni, tra le forze armate russe e le milizie abkhaze e ossete da una parte e le forze armate georgiane dall'altra.

Il rapporto del Mediatore finlandese fu consegnato al Segretario Generale nel marzo 2007, tre mesi dopo la data che era stata inizialmente concordata (dicembre 2006) a causa dei veti russi e delle elezioni serbe, che si tennero nel gennaio 2007. Nel rapporto si legge che “reintegration into Serbia is not a viable option [...] continued international administration is not sustainable [...] independence with international supervision is the only viable option”⁶⁴⁴. In altre parole il Kosovo era un caso unico che meritava una soluzione unica che non potesse creare precedenti; le fratture tra Pristina e Belgrado non erano più sanabili e l'unica opzione

642 MATTEO TACCONI, *ivi*, pp. 167 ss.

643 LUKA ZANONI, *Dico Kosovo, penso Caucaso*, in “balcanicaucaso.org”, 2 febbraio 2006, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-al-via-i-negoziati>.

644 United Nations Security Council, Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2007/168, 26 marzo 2007, <http://www.unosek.org/docref/report-english.pdf>.

per un Kosovo economicamente e politicamente stabile era l'indipendenza condizionata, cioè sotto la supervisione internazionale, compito che avrebbe dovuto svolgere l'UE tramite una apposita missione civile internazionale⁶⁴⁵. Il rapporto, che consigliava la costruzione di un Kosovo fortemente decentralizzato e multietnico, ovviamente fu respinto dalla Serbia e dalla Russia in seno al Consiglio di Sicurezza ONU, nonostante non ci vi erano valide alternative al piano Ahtisaari⁶⁴⁶.

Si cercò di superare nuovamente l'empasse facendo un ulteriore tentativo per determinare per via diplomatica lo status nel luglio del 2007, quando il Ministro degli Esteri tedesco, Frank-Walter Steinmeier, a margine di una riunione del CAG a Bruxelles, propose la formazione di una troika composta da una rappresentante ciascuno di Russia, Stati Uniti e Unione Europea⁶⁴⁷. La proposta venne rapidamente accettata e, per un periodo di quattro mesi, l'americano Frank Wisner, il tedesco Wolfgang Ischinger e il russo Alexander Botsan-Kharchenko, tentarono di sbloccare la situazione.⁶⁴⁸

I risultati dei negoziati e la dichiarazione d'indipendenza.

I negoziati furono totalmente infruttuosi e il 10 dicembre, termine dei negoziati che la troika si era imposta, venne presentato al Consiglio di Sicurezza un rapporto in cui si spiegava che “the parties discussed a wide range of options, such as full independence, supervised independence, territorial partition, substantial autonomy, confederal arrangements and even a status silent 'agreement to disagree' [...] however, the parties were unable to reach an agreement on Kosovo's status. Neither side was willing to yield on the basic question of sovereignty”⁶⁴⁹.

Alla fine del 2007 era quindi chiaro che una soluzione di compromesso era impossibile. Il leader del partito kosovaro PDK, Thaçi, uscì vittorioso dalle elezioni del novembre 2007 e promise che avrebbe traghettato il Kosovo verso una veloce indipendenza⁶⁵⁰. L'Unione Europea si allineò agli Stati Uniti i quali premevano per aggirare il Consiglio di Sicurezza, dove la Russia avrebbe esercitato il proprio veto supportata dalla

645 STEVEN BLOCKMANS, *op. cit.*, p. 216.

646 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan*, Europe Report n. 182, 14 maggio 2007.

647 MATTEO TACCONI, *ivi*, p. 171 s.

648 Secretary-General's Statement on the New Period of Engagement on Kosovo, New York, 1 agosto 2007.

649 United Nations Security Council, Letter dated 10 December 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council, S/2007/723, 10 dicembre 2007, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kosovo%20S2007%20723.pdf>.

650 RENATO CAPRILE, *Kosovo, vincono i duri “E ora l'indipendenza”*, in “La Repubblica”, 18 novembre 2007, p. 14.

Cina, e procedere verso lo “strappo”, cioè la dichiarazione d'indipendenza unilaterale da parte di Pristina⁶⁵¹.

La dichiarazione d'indipendenza venne fatta il 17 febbraio 2008. Il giorno prima Bruxelles votò per inviare nella regione 1800 uomini inquadrati in una missione civile PESD della Rule of Law.

5.4 IL KOSOVO NEL CAMMINO VERSO BRUXELLES

Il Kosovo all'interno del Processo PSA.

Quando nel maggio del 1999 venne presentata la Comunicazione della Commissione sul progetto di Stabilizzazione e Associazione, il Kosovo non venne esplicitamente incluso, anche se menzionato numerose volte⁶⁵² e solo nel vertice di Zagabria del novembre 2000, si specificò che gli veniva garantita la prospettiva europea⁶⁵³. Tuttavia, la piena partecipazione al Processo PSA era ostacolata dal fatto che lo status internazionale era ancora pendente e la sua soluzione non venne neppure messa in agenda; inoltre fino al 2001 non vi erano ancora Istituzioni Provvisorie di autogoverno. Era dunque necessario creare uno strumento che assicurasse alla UNMIK e alle nascenti istituzioni kosovare la piena partecipazione al Processo PSA per evitare l'isolamento di Pristina dal resto dei Balcani Occidentali⁶⁵⁴. Il nuovo strumento, chiamato Stabilisation and Association Process Tracking Mechanism (STM)⁶⁵⁵, venne varato dalla Commissione Europea il 6 novembre 2002: tramite vari working group creati all'interno dello STM, si sarebbe realizzata una stretta collaborazione tra Commissione, UNMIK e Istituzioni kosovare, per monitorare i progressi compiuti da Pristina all'interno del Processo PSA⁶⁵⁶. La differenza sostanziale tra il STM previsto per il Kosovo e meccanismi simili adottati per gli altri Paesi del Processo PSA consisteva nel fatto che per il Kosovo non

651 MATTEO TACCONI, *ivi*, p. 173.

652 Comunicazione della Commissione, “Processo di Stabilizzazione e Associazione per i Paesi dell'Europa sud-orientale – Bosnia e Erzegovina, Croazia, Repubblica Federale di Jugoslavia, Ex Repubblica jugoslava di Macedonia (FYROM) ed Albania”, COM (99) 235 def., Bruxelles 26 maggio 1999, http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=1999&T3=235&RechType=RECH_naturel&Submit=Cercare.

653 Zagreb Summit, Final Declaration, Zagabria 24 novembre 2000, http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm.

654 STEVEN BLOCKMANS, *op. cit.*, p. 263.

655 Il primo incontro nel quadro STM avvenne nel marzo 2003. L'ultimo incontro avvenne il 6 luglio 2010, quando l'STM venne sostituito dal nuovo strumento, lo *Stabilisation and Association Process Dialogue* (SAPD), che comportò l'instaurazione di un dialogo più intenso tra Bruxelles e Pristina a seguito di una Comunicazione della Commissione dell'ottobre 2009: Comunicazione della Commissione, Un futuro europeo per il Kosovo, COM (2005) 156, Bruxelles 20 aprile 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0256:FIN:IT:PDF>.

656 *Ibidem*.

era prevista la possibilità di stringere relazioni contrattuali con Bruxelles, in quanto questo avrebbe implicato il riconoscimento di una soggettività internazionale di Pristina⁶⁵⁷.

Inoltre, a partire dal 2002, il Kosovo è stato trattato dalla Commissione all'interno dei Stabilisation and Association Reports⁶⁵⁸ dedicati alla Repubblica Federale Jugoslava⁶⁵⁹, mentre regolari Progress Report dedicati esclusivamente al Kosovo iniziarono a partire dal 2005⁶⁶⁰. La qualità di questi rapporti era molto accurata in quanto si basava sulle informazioni e le risorse raccolte da numerosi soggetti che non erano presenti in altri Paesi della regione, come ad esempio il Rappresentante Speciale dell'UE, i rappresentanti degli uffici distaccati della Commissione Europea nella regione, le numerose organizzazioni internazionali presenti, così come la missione UNMIK.

Il 31 marzo 2004, dopo le rivolte registratesi il 16 e 17 marzo nella regione kosovara, Bruxelles decise di approvare il "Kosovo Standards Implementation Plan"⁶⁶¹, il quale si proponeva di stabilire il fondamento giuridico e i principi guida del piano di attuazione del documento "Standards for Kosovo" approvato a dicembre dal Segretario Generale dell'ONU.

Nel giugno 2004 venne adottato il primo Partenariato Europeo riguardante Serbia e Montenegro "incluso il Kosovo quale definito dalla risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 10 giugno 1999"⁶⁶². Nel gennaio 2006 venne siglato un nuovo European Partnership che rifletteva i progressi compiuti da Pristina (e da Serbia e Montenegro)⁶⁶³, accompagnato dal "Kosovo Action Plan for the Implementation of European

657 LUCA GORI, *ivi*, p. 77.

658 Gli Stabilisation and Association Reports furono seguiti dai Progress Report a partire dal 2005. In precedenza questi erano strumenti utilizzati dalla Commissione al fine di monitorare solo i progressi registrati dai Paesi PECO e dalla Turchia, Fonte: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2004_en.htm.

659 Federal Republic of Yugoslavia Stabilisation and Association 2002 Report, SEC (2002) 343, Bruxelles 4 aprile 2002, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/serbia_and_montenegro/com02_343_en.pdf.

660 Kosovo (under UNSCR 1244) 2005 Progress Report, SEC (2005) 1423, Bruxelles 9 novembre 2005, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1423_final_progress_report_ks_en.pdf.

661 Kosovo Standards Implementation Plan, Bruxelles 31 marzo 2004, <http://operationkosovo.kentlaw.edu/symposium/resources/KSIP%20final%20draft%2031%20March%202004b.htm>.

662 Decisione del Consiglio, relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato europeo con la Serbia e Montenegro incluso il Kosovo quale definito dalla risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 10 giugno 1999, del 14 giugno 2004, 2004/520/CE, in GUCE L227 del 26 giugno 2004, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:227:0021:0034:IT:PDF>.

663 Decisione del Consiglio, relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato europeo con la Serbia e Montenegro incluso il Kosovo quale definito dalla risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 10 giugno 1999 e che abroga la decisione 2004/520/CE, del 30 gennaio 2006, 2006/56/CE, in GUCE L35 del 7 febbraio 2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:035:0032:0056:IT:PDF>.

Partnership 2006⁶⁶⁴ che sostituì il precedente “Kosovo Standards Implementation Plan”; il terzo, ed ultimo, Partenariato Europeo fu, del 18 febbraio 2008, il giorno seguente la dichiarazione d'indipendenza del Kosovo⁶⁶⁵, sviluppato e rimodulato secondo le necessità da diversi European Partnership Action Plan (EPAP), nel luglio 2008⁶⁶⁶, nel luglio 2009⁶⁶⁷, nel luglio 2010⁶⁶⁸, nel marzo⁶⁶⁹ e nel dicembre 2011⁶⁷⁰.

I Progress Report, i Partenariati Europei accompagnati dai relativi EPAP e il dialogo all'interno del STM, poi SAPD, hanno costituito i principali strumenti tramite i quali l'Unione Europea ha monitorato e guidato i progressi del Kosovo, all'interno del Processo PSA⁶⁷¹.

La riflessione del 2005 e gli sviluppi che ne seguirono.

A seguito della decisione della UNMIK di rivedere la propria attività in Kosovo e alla luce del Rapporto del norvegese Eide che avrebbe portato all'inizio dei negoziati sullo status, nella riunione dei Ministri degli Esteri dell'UE del febbraio 2005 fu deciso di avviare un riflessione sul futuro del Kosovo, in particolare venne richiesto alla Commissione e all'Alto Rappresentante PESC di presentare una propria valutazione sulla presenza europea in quella regione⁶⁷². Il risultato fu la Comunicazione della Commissione dal titolo “Un futuro europeo per il Kosovo” e il Documento congiunto Solana-Rehn dal titolo “Il ruolo e il contributo futuro dell'Unione Europea in Kosovo”, successivamente approvato nella riunione del Consiglio del 13 giugno 2005⁶⁷³, tre giorni prima che si aprisse il Consiglio Europeo, in occasione del quale venne approvata la “Dichiarazione sul Kosovo”.

664 UNMIK/PISG, Kosovo Action Plan for the Implementation of European Partnership 2006, Pristina 9 agosto 2006, http://www.unmikonline.org/eu/docs/EPAP_9_August_2006_eng.pdf. Gli European Partnership Action Plan (EPAP) sono documenti stilati dalle autorità kosovare in collaborazione con la UNMIK al fine di individuare le priorità da raggiungere che di volta in volta possono essere modificati a seconda dei progressi fatti, fonte: <http://www.unmikonline.org/eu/epap.html>.

665 Decisione del Consiglio, relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato europeo con la Serbia incluso il Kosovo quale definito dalla Risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 10 giugno 1999 e che abroga la decisione 2006/56/CE, del 18 febbraio 2008, 2008/213/CE, in GUCE L80 del 19 marzo 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:080:0046:0070:IT:PDF>.

666 Republic of Kosovo – Government, 2008 Action Plan on Implementation of the European Partnership for Kosovo, Pristina 31 luglio 2008, http://www.cso-ks.org/repository/docs/PVPE_Narrativi_complete_eng.pdf.

667 Republic of Kosovo – Government, Action Plan 2009 for the Implementation of the European Partnership for Kosovo, Pristina luglio 2009, http://www.unmikonline.org/eu/docs/EPAP_9_August_2006_eng.pdf.

668 Republic of Kosovo – Government, Action Plan 2010 for the Implementation of the European Partnership for Kosovo, Pristina luglio 2010, http://mei-ks.net/repository/docs/EPAP_2010_final.pdf.

669 Republic of Kosovo – Government, Action Plan 2011 for the Implementation of the European Partnership for Kosovo, Pristina marzo 2011, http://www.mei-ks.net/repository/docs/EPAP_2011.pdf.

670 Republic of Kosovo – Government, European Partnership Action Plan 2012, Pristina dicembre 2011, http://www.mei-ks.net/repository/docs/European_Partnership_Action_Plan_2012.pdf.

671 FRIDE, *The EU's Challenge in Kosovo*, in “Democracy Background”, maggio 2007 n. 8, p. 2 s.

672 Conclusioni del CAGRE del 21 febbraio 2005.

673 Conclusioni del CAGRE del 13 giugno 2005.

La Comunicazione della Commissione, presentata il 20 aprile 2005, descriveva il percorso fatto fino ad allora dal Kosovo e l'impegno di Bruxelles; delineò un'agenda per lo sviluppo socio-economico e per la prima volta venne lanciata l'idea di concludere rapporti contrattuali tra Bruxelles e Pristina. Allo stesso tempo, visto i recenti sviluppi occorsi nella regione, si rendeva necessario “tenere conto della situazione specifica e dei bisogni particolari del Kosovo [...] mettere a disposizione ulteriori risorse e conoscenze specifiche al fine di dare una prospettiva di più lungo respiro [...] impegnarsi attivamente nelle consultazioni ad alto livello con i principali attori internazionali per definire un approccio politico coordinato alla questione del Kosovo”⁶⁷⁴.

Nella “Dichiarazione sul Kosovo” annessa alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di giugno, i Capi di Stato e di Governo ribadirono che “il futuro dei Balcani occidentali, Kosovo compreso, è nell'Unione europea” ma diedero anche la disponibilità dell'Unione a svolgere un ruolo di primo piano nel quadro della presenza internazionale post-UNMIK⁶⁷⁵. Gli sviluppi avvenuti nella prima parte del 2005 avevano motivazioni forti: era necessario ribadire che anche il Kosovo era inserito a pieno diritto all'interno del Processo PSA come tutti gli altri Paesi dei Balcani Occidentali, in un periodo di smarrimento e di fallimento della presenza internazionale nella regione; bisognava incentivare un atteggiamento costruttivo delle due parti negli imminenti colloqui sullo status; insistendo sul legame tra la prospettiva europea e la definizione dello status, gli Stati membri avrebbero preso coscienza che il ruolo dell'Unione sarebbe cresciuto una volta definita la questione internazionale del Kosovo⁶⁷⁶.

A seguito dell'impegno preso dalla Commissione ad aprile e dal Consiglio Europeo a giugno, iniziarono i preparativi per una futura missione civile PESD in Kosovo che avrebbe dovuto sostituire la UNMIK. In particolare, fu deciso di affiancare ad Ahtisaari un Inviato Speciale dell'Alto Rappresentante allo scopo di sostenerlo nel suo compito di mediatore⁶⁷⁷ e fu affidato alla Commissione e all'Alto Rappresentante il compito di proseguire l'esame del futuro ruolo dell'Unione in Kosovo, tramite la missione civile PESD⁶⁷⁸. Ad aprile il Consiglio decise di istituire un gruppo di pianificazione dell'UE, l'European Union Planning Team

674 Comunicazione della Commissione, “Un futuro europeo per il Kosovo”, COM (2005) 156, Bruxelles 20 aprile 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0156:FIN:IT:PDF>.

675 Dichiarazione sul Kosovo, allegato alle Conclusioni del Consiglio Europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/85353.pdf.

676 LUCA GORI, *op. cit.*, p. 78.

677 Conclusioni del CAGRE del 7 novembre 2005.

678 Conclusioni del CAGRE del 12 dicembre 2005.

(EUPT)⁶⁷⁹ con il compito di valutare e progettare una eventuale futura operazione per la gestione delle crisi in Kosovo⁶⁸⁰.

Nei quasi due anni che seguirono, l'EUPT lavorò per il dispiegamento della missione PESD che si rendeva sempre più necessaria alla luce dell'andamento dei negoziati tra Pristina e Belgrado. La proposta Ahtisaari investiva l'Europa di un ruolo molto importante, in particolare: veniva prevista un International Civilian Office con a capo un International Civilian Representative⁶⁸¹, il quale avrebbe dovuto essere anche un Rappresentante Speciale dell'Unione Europea, continuando con la pratica del double hatting; veniva prevista anche una missione PESD che avrebbe dovuto sostituire, gradualmente, in varie aree la missione UNMIK⁶⁸².

La missione EULEX.

Il 10 dicembre 2006 la troika Federazione Russa-Unione Europea-Stati Uniti presentò la relazione al Consiglio di Sicurezza ammettendo il fallimento mentre a Pristina il Premier kosovaro dichiarava che a breve avrebbe annunciato la data dell'indipendenza. Era ormai chiaro che la missione europea non poteva più ritardare. I termini della missione furono definiti dall'azione comune del Consiglio del 4 febbraio 2007: obiettivo generale era assistere le autorità giudiziarie, assicurare la pubblica sicurezza e controllare le frontiere, al fine di creare uno Stato multietnico, libero da interferenze politiche e conforme agli standard internazionali ed europei⁶⁸³. La durata della missione fu inizialmente fissata in 16 mesi, con un finanziamento di 205 milioni di euro, successivamente prolungata una prima volta fino a giugno 2010 e poi fino a giugno 2012⁶⁸⁴, portando il finanziamento totale a più di mezzo

679 Conclusioni del CAGRE del 10 aprile 2006.

680 Azione Comune del Consiglio, relativa all'istituzione di un gruppo di pianificazione dell'UE (EUPT Kosovo) per quanto riguarda una possibile operazione dell'UE di gestione delle crisi nel settore dello Stato di diritto ed eventuali altri settori in Kosovo, del 10 aprile 2006, 2006/304/PESC, in GUCE L112 del 26 aprile 2006, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/85353.pdf.

681 Questo compito, così come la futura missione PESD, venne preparata tramite l'ICO/EUSR Preparation Team. Azione Comune del Consiglio, relativa all'istituzione di un gruppo dell'UE incaricato di contribuire ai preparativi per l'istituzione di una possibile missione civile internazionale in Kosovo, con una componente del rappresentante speciale dell'Unione europea (gruppo di preparazione MCI/RSUE), del 15 settembre 2006, 2006/623/PESC, in GUCE L253 del 16 settembre 2006, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/85353.pdf.

682 United Nations Security Council, Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, annesso a Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, S/2007/168, 26 marzo 2007, http://www.unosek.org/docref/Comprehensive_proposal-english.pdf.

683 Azione Comune del Consiglio, relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO), del 4 febbraio 2008, 2008/124/PESC, in GUCE L42 del 16 febbraio 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0092:0098:IT:PDF>.

684 Decisione del Consiglio, che modifica e proroga l'azione comune 2008/124/PESC relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo, (EULEX KOSOVO), dell'8 giugno 2010, 2010/322/PESC,

miliardo⁶⁸⁵. A capo della missione EULEX fu designato il generale francese Yves de Kermabon, già comandante della KFOR nel periodo settembre 2004 – agosto 2005⁶⁸⁶, sostituito nel luglio 2010 da un altro generale francese ex comandante della KFOR, Xavier Bout de Marnhac⁶⁸⁷.

La missione iniziò il giorno 16 febbraio e vedeva la partecipazione degli Stati membri dell'UE e alcuni Stati terzi, europei e non, che avrebbero apportato personale per una totale di circa 1.900 addetti, ai quali si sarebbero aggiunti altri, circa 1.100, reclutati in Kosovo⁶⁸⁸. EULEX sarebbe stata suddivisa in tre componenti: Polizia, composta da 1.400 agenti divisi in 3 dipartimenti (rafforzamento, polizia esecutiva, polizia speciale), al comando del tedesco Rainer Kuehn, con funzioni di monitoraggio, tutoraggio e assistenza alla polizia kosovara, (salvo interventi diretti in caso di necessità); Giustizia, comprendente circa 300 persone tra magistrati, procuratori e personale carcerario, coordinati dal magistrato italiano Alberto Perduca, con il compito di rafforzare e migliorare il sistema giudiziario per renderlo pienamente multi-etnico, imparziale, libero da qualsiasi influenza politica e in grado di garantire un giusto processo secondo gli standard internazionali e le migliori pratiche europee; Dogane, agli ordini dell'inglese Paul Acda, con funzioni di controllo a pattugliamento delle frontiere⁶⁸⁹.

I preparativi per EULEX e il lancio della missione suscitarono vivaci proteste a Belgrado, preoccupata che l'invio di una missione civile europea instaurasse un “protettorato europeo” sul Kosovo e ne sancisse la definitiva secessione. La Serbia dichiarò che il progetto dell'Unione Europea era incompatibile con la Risoluzione 1244 che continuava ad essere l'unica fonte di legittimazione della presenza internazionale. Qualsiasi altra missione avrebbe

in GUCE L145 dell'11 giugno 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:145:0013:0014:IT:PDF>.

685 Decisione del Consiglio, che modifica l'azione comune 2008/124/PESC relativa alla missione dell'Unione Europea sullo stato di diritto in Kosovo, EULEX KOSOVO, del 24 novembre 2011, 2011/752/PESC, in GUCE L310 del 25 novembre 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:310:0010:0010:IT:>.

686 Decisione del Comitato Politico e di Sicurezza EULEX/1/2008, relativa alla nomina del capo della missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo, EULEX KOSOVO, del 7 febbraio 2008, 2008/125/PESC, in GUCE L42 del 16 febbraio 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0099:0099:IT:PDF>.

687 Decisione del Comitato Politico e di Sicurezza EULEX/1/2010, relativa alla nomina del capo della missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo, EULEX KOSOVO, del 27 luglio 2010, 2010/431/PESC, in GUCE L202 del 4 agosto 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:202:0010:0010:IT:PDF>.

688 Francesco Battistini, *Kosovo, al via la missione europea*, in “Corriere della Sera”, 18 febbraio 2008, p. 12.

689 Azione Comune del Consiglio, relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO), del 4 febbraio 2008, 2008/124/PESC, in GUCE L42 del 16 febbraio 2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0092:0098:IT:PDF>.

avuto bisogno di una nuova risoluzione ONU e dell'assenso di Belgrado, in quanto, stando sempre alla Risoluzione 1244, la Serbia continuava ad essere “Paese ospitante” della missione UNMIK e il Kosovo ancora una provincia serba, parte integrante del territorio nazionale⁶⁹⁰. Alle proteste dei leader politici di Belgrado si aggiunsero quelle ancora più vigorose dei leader politici serbi-kosovari i quali sin da subito dichiararono che avrebbero sfruttato tutti i mezzi pacifici e democratici per contrastare il dispiegamento della missione nel nord⁶⁹¹. Infine vivaci proteste vennero anche da Pristina quando l'UE propose di dispiegare le proprie forze solo nelle zone a maggioranza albanese, esasperando la divisione de facto del Kosovo.

L'impasse fu inizialmente superata il 12 giugno 2008, quando il Segretario Generale ONU Ban Ki-Moon decise di bypassare il Consiglio di Sicurezza, in seno al quale non si era riusciti a trovare un punto di convergenza sul Kosovo, e di prendere l'iniziativa: annunciò che la UNMIK avrebbe rimodulato la propria presenza nella regione a causa dell'imminente entrata in vigore della Costituzione della Repubblica del Kosovo, la quale avrebbe usurpato alcuni poteri propri del Rappresentante Speciale e della missione civile internazionale. Per evitare tensioni sul territorio e frizioni tra i diversi attori internazionali si rendeva necessario un passaggio di funzioni tra UNMIK ed EULEX, ma sempre nel quadro giuridico della risoluzione 1244⁶⁹².

Tuttavia anche questa soluzione non riuscì a placare le proteste serbe e russe: se Belgrado dichiarava che la lettera del Segretario Generale avrebbe garantito ampie facoltà in termini di amministrazione sul nord del Kosovo, fino ad allora sostanzialmente “indipendente” dall'amministrazione UNMIK, Mosca riuscì a rimuovere dal suo incarico il Rappresentante Speciale dell'ONU, il tedesco Joachim Reucker, reo di aver aperto la strada al dispiegamento della missione europea. L'Unione Europea subì così una doppia umiliazione in quanto l'avvio della missione sul terreno venne ritardato ulteriormente ed EULEX fu ricondotta ad un rapporto di subordinazione alla UNMIK⁶⁹³.

La situazione di stallo fu superata a dicembre quando il Consiglio di Sicurezza dell'ONU decise l'approvazione di EULEX accogliendo i sei punti del piano per l'area di

690 MARA GERGOLET, *Senza l'Onu, la missione UE è illegale*, in “Corriere della Sera”, 18 febbraio 2008, p. 5.

691 MILAN IVANOVIC, “EULEX illegittima de illegale”, intervista di FRANCESCO MARTINO, in “balcanicaucaso.org”, 22 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/eng/aree/Kosovo/EULEX-illegittima-ed-illegale>.

692 United Nations Security Council, Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2008/354, 12 giugno 2008, <http://www.unmikonline.org/SGReports/S-2008-354.pdf>.

693 ADRIANA CERRETELLI, *Kosovo, sulla missione Ue resta l'ombrello dell'Onu*, in “Il Sole 24 ore”, 13 giugno 2008, p. 6.

Mitrovica e per quella a nord del fiume Ibar, presentato dalla Serbia⁶⁹⁴. Il piano prevedeva che la missione europea fosse neutrale, cioè non riconoscesse l'indipendenza del Kosovo, che operasse sotto supervisione UNMIK, e prevedeva ampia autonomia per le enclaves serbe e per il nord del Kosovo lasciando, spazio a stretti legami col governo di Belgrado⁶⁹⁵.

Il 9 dicembre la missione EULEX fu dichiarata operativa⁶⁹⁶ mentre il dispiegamento del personale sul territorio fu terminato il 6 aprile del 2009, contestualmente ad una riduzione del personale della missione UNMIK⁶⁹⁷.

5.5 L'INDIPENDENZA E I SUOI EFFETTI

La dichiarazione e le manifestazioni nei Balcani Occidentali.

La dichiarazione di indipendenza del Kosovo venne letta dal premier Hashim Thaçi alle quindici e trenta di domenica 17 febbraio 2008 durante una sessione straordinaria del Parlamento di Pristina⁶⁹⁸.

Fu abbastanza concisa, composta da un preambolo e da 12 sintetici paragrafi numerati. Nei primi due paragrafi si fece riferimento all'assetto istituzionale del neonato Stato: “We, the democratically elected leaders of our people, hereby declare Kosovo to be an independent and sovereign state [...] we declare Kosovo to be a democratic, secular and multiethnic republic, guided by the principles of non-discrimination and equal protection under the law”⁶⁹⁹. I paragrafi successivi facevano riferimento al contesto internazionale, in particolare al Piano Ahtisaari, alla missione UNMIK, NATO ed EULEX e alla Risoluzione 1244⁷⁰⁰. Fu espressa l'intenzione di adottare una Costituzione, in sostituzione del precedente Constitutional Framework del 2001, e di assumersi tutte le responsabilità derivanti dagli obblighi presi in precedenza dall'amministrazione internazionale⁷⁰¹. Significativa fu anche la parte in cui si dichiarò che “For reasons of culture, geography and history, we believe our future lies with the European family. We therefore declare our intention to take all steps necessary to facilitate

694 V. KASAPOLLI, *L'Onu approva Eulex*, in “balcanicaucaso.org”, 1° dicembre 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/L-Onu-approva-Eulex>.

695 VEDRAN DŽIHIĆ, HELMUT KRAMER, *Kosovo After Independence Is the EU's EULEX Mission Delivering on its Promises?*, Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis, luglio 2009, p. 17.

696 TATJANA LAZAREVIĆ, *Eulex al via*, in “balcanicaucaso.org”, 12 dicembre 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/eng/aree/Kosovo/Eulex-al-via>.

697 VEDRAN DŽIHIĆ, HELMUT KRAMER, *ibidem*, p. 18. Al 31 dicembre 2011 il personale della UNMIK, tra international staff e military staff, ammontava a 159.

698 RENATO CAPRILE, *Il piccolo paese che scuote il mondo*, in “La Repubblica”, 18 febbraio 2008, p. 1.

699 Assembly of Kosovo, Kosovo Declaration of Independence, Pristina 17 febbraio 2008, <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635>.

700 *Ibidem*.

701 *Ibidem*.

full membership in the European Union as soon as feasible and implement the reforms required for European and Euro-Atlantic integration”⁷⁰². In un tentativo di attutire le proteste dei serbi fu più volte espressa la volontà di proteggere e promuovere i diritti di tutte le comunità e creare le condizioni per la loro effettiva partecipazione al processo politico, oltre a dichiarare di voler instaurare rapporti pacifici con i propri vicini, ivi compresa la Serbia⁷⁰³.

Contestualmente alla dichiarazione di indipendenza vennero adottati anche i simboli nazionali tra i quali, molto criticata, la bandiera; quest'ultima, formata dal profilo del Kosovo in giallo con sopra sei stelle bianche su un sfondo blu, non richiamava nessun simbolo nazionale. L'aquila bicefala, che costituisce l'elemento centrale della bandiera albanese, è assente, così come sono assenti i colori rosso e nero; al loro posto sono presenti sei stelle bianche che rappresentano le sei etnie del Kosovo (albanesi, serbi, turchi, rom, gorani, bosniaci). La scelta fu dettata da esigenze di “politically correctness” su pressione della Comunità Internazionale, così come era avvenuto per la bandiera della Bosnia-Erzegovina, della quale riprende i colori che richiamano significativamente quelli della bandiera europea⁷⁰⁴.

Gli effetti della dichiarazione d'indipendenza si fecero sentire più o meno in tutti i Balcani Occidentali. In Macedonia furono organizzate euforiche manifestazioni da parte della cospicua minoranza albanese nonostante gli episodi di guerriglia avvenuti nel 2001, mentre il governo macedone temporeggiava sulla linea politica da tenere in merito al riconoscimento⁷⁰⁵. In Montenegro, dove gli albanesi costituivano una parte assolutamente minoritaria rispetto alla minoranza serba, i festeggiamenti furono molto più contenuti, e il governo di Podgorica, similmente a quello di Skopje, temporeggiò sul riconoscimento⁷⁰⁶. Zagabria, libera da condizionamenti legati alla presenza di una forte minoranza albanese o serba nel suo territorio, anche se inizialmente non si espresse per evitare contraccolpi nelle relazioni commerciali con Belgrado, a marzo si decise per il riconoscimento⁷⁰⁷. In Bosnia-Erzegovina,

702 *Ivi*.

703 *Ibidem*.

704 MATTEO TACCONI, *op. cit.*, p. 17 s. Per la bandiera del Kosovo vedere Immagine 5 in appendice.

705 RISTO KARAJKOV, *Independence day, Macedonia tranquilla*, in “balcanicaucaso.org”, 21 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Independence-day-Macedonia-tranquilla>. La Macedonia riconobbe il Kosovo nell'ottobre 2008 a seguito delle forti pressioni esercitate dai partiti albanesi.

706 JADRANKA GILIĆ, *Il Montenegro cauto sul Kosovo*, in “Balcanicaucaso.org”, 21 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Montenegro/Il-Montenegro-cauto-sul-Kosovo>. Secondo il censimento 2011 in Montenegro, i montenegrini costituiscono il 44,98% della popolazione, i serbi il 28,73%, gli albanesi il 4,91%, fonte: 2011 Montenegro Census. Il Montenegro riconobbe il Kosovo nell'ottobre del 2008.

707 DRAGO HEDL, *Zagabria prudente sul Kosovo*, in “balcanicaucaso.org”, 19 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Croazia/Zagabria-prudente-sul-Kosovo>. Secondo il censimento del 2011 gli albanesi costituiscono lo 0,3% della popolazione della Croazia mentre i serbi costituiscono il 4,5%, fonte: 2011

in particolare a Banja Luka, si svolsero manifestazioni di massa contro l'indipendenza, rafforzate da un comunicato congiunto dei tre principali leader della Republika Srpska (Premier, Presidente della Repubblica e Presidente del Parlamento) nel quale si dichiarava che i serbi avevano diritto a manifestare contro l'atto unilaterale del 17 febbraio; qui, la questione kosovara venne utilizzata per rafforzare la posizione della Repubblica federata all'interno della Bosnia-Erzegovina, tant'è che il Parlamento serbo-bosniaco si pronunciò in favore della convocazione di un referendum popolare per staccarsi da Sarajevo⁷⁰⁸. In Albania la dichiarazione d'indipendenza fu accolta con manifestazioni di piazza come una vera e propria festa nazionale; il governo di Tirana, oltre a procedere ad un rapido riconoscimento di Pristina, subito chiari che non intendeva in nessun modo dar fiato a progetti legati alla formazione della “Grande Albania” e che avrebbe sostenuto il percorso europeo del neonato Stato⁷⁰⁹.

Nel Kosovo del nord le proteste furono vigorose ed ebbero come bersaglio la presenza internazionale: numerose auto della polizia e della UNMIK furono danneggiate, così come furono incendiati numerosi edifici della dogana e dell'ONU⁷¹⁰. Ma, come era prevedibile, le proteste più forti si registrarono a Belgrado: qui già la sera del 17 febbraio si contarono 18 feriti tra agenti della polizia e manifestanti ma la manifestazione più grande si svolse qualche giorno, il 21 febbraio, durante la quale circa mezzo milione di serbi, al grido di Kosovo je Srbija⁷¹¹, si scagliarono contro numerose ambasciate (Statunitense, croata, turca, slovena), vari McDonalds, banche straniere e negozi, col risultato che a fine giornata si contarono oltre cento feriti ed un morto⁷¹².

Russia, Stati Uniti, Balcani: chi vince e chi perde nella partita kosovara.

Dal lungo cammino che il Kosovo ha percorso, dall'acuirsi della crisi nel 1998 sino alla dichiarazione d'indipendenza nel 2008, si possono trarre delle conclusioni su chi ha

Croatian Census.

708 ANDREA ROSSINI, *17 febbraio: le reazioni in Bosnia Erzegovina*, in “balcanicaucaso.org”, 18 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/17-febbraio-le-reazioni-in-Bosnia-Erzegovina>. La Bosnia, assieme alla Serbia è l'unico Stato dei Balcani Occidentali che non ha riconosciuto l'indipendenza del Kosovo.

709 MARJOLA RUKAJ, *Il Kosovo visto da Tirana*, in “balcanicaucaso.org”, 20 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Il-Kosovo-visto-da-Tirana>. Tirana riconobbe il Kosovo il 28 febbraio.

710 TATJANA LAZAREVIĆ, *Protestano i serbi a nord del Kosovo*, in “balcanicaucaso.org”, 20 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Protestano-i-serbi-a-nord-del-Kosovo>.

711 L'espressione serba *Kosovo je Srbija* significa Kosovo è Serbia.

712 DANIJELA NENADIĆ, *La lunga notte di Belgrado*, in “balcanicaucaso.org”, 22 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/La-lunga-notte-di-Belgrado>.

“vinto” e chi è stato “sconfitto”⁷¹³.

Sicuramente l'indipendenza di Pristina costituisce un risultato positivo per Washington. Basti pensare che durante le manifestazioni di piazza a Pristina, il giorno dell'indipendenza, accanto alle bandiere con l'aquila bicefala vi erano anche moltissime bandiere a stelle e strisce, segno che molti, in Kosovo, pensavano che per la nascita del nuovo Stato molto si doveva agli Stati Uniti⁷¹⁴. L'impegno americano nella regione balcanica avvenne sin dai primi anni '90, anche se con linee politiche differenti. Quando la Jugoslavia iniziò a dissolversi, la presidenza di Bush padre era favorevole al mantenimento dell'integrità territoriale. Quando alla Casa Bianca si insediò Bill Clinton, le cose cambiarono radicalmente: in una situazione in cui nessuna grande potenza europea era propensa ad entrare in guerra contro Belgrado, la nuova presidenza colse l'occasione per ridare smalto al proprio impegno umanitario e si impegnò a fondo in Bosnia riuscendo a strappare la pace e gli Accordi di Dayton. Furono l'esperienza e i ricordi della guerra in Bosnia a spingere nuovamente Clinton ad intervenire in Kosovo. Le cose non cambiarono con Bush figlio il quale portò avanti la stessa politica intrapresa dal suo predecessore. Le ragioni di un tale impegno americano nei Balcani Occidentali non erano ovviamente solo di ordine umanitario. Innanzitutto si trattava di questioni geostrategiche dettate dalla possibilità di avere, alla fine degli anni '90, una importante base militare, quella di Camp Bondsteel e, ancora oggi, un fidatissimo alleato nei Balcani Occidentali. Tuttavia, Washington decise, già nel 2011, di iniziare la parziale dismissione della base di Camp Bondsteel, nel quadro di una ridefinizione dei propri interessi globali e in linea con il disimpegno dai Balcani: con l'indipendenza infatti, la partecipazione in forze degli Stati Uniti nell'ex-Jugoslavia poteva dirsi conclusa, considerato che nei piani strategici dell'amministrazione Obama i Balcani non sono una priorità⁷¹⁵; per cui la tesi della strategia dell'accerchiamento che tanto piace ai serbi sembrerebbe venir meno⁷¹⁶. Un'altra ragione, che spiegherebbe il sostegno incondizionato alla guerra e poi all'indipendenza di Pristina, sarebbe la volontà di ridimensionare il peso politico internazionale dell'Europa, che

713 LUCIO CARACCILO, *Chi vince e chi perde nella partita kosovara*, in “La Repubblica”, 27 marzo 2008, p. 32.

714 ALFONSO DESIDERIO, *Kosovo, Amerika*, in “Limes online”, 2 ottobre 2008, <http://temi.repubblica.it/limes/kosovo-amerika/769>.

715 FRANCESCO MARTINO, *Kosovo gli USA chiudono Camp Bondsteel?*, in “balcanicaucaso.org”, 19 aprile 2011, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-gli-USA-chiudono-Camp-Bondsteel-92419>. Camp Bondsteel venne costruito subito dopo la fine dei bombardamenti NATO del 1999 nei pressi della città di Ferizaj/Uroševac, con la sua superficie di 3,6 km² può ospitare fino a 7.000 soldati; ad aprile 2011 non ospitava più di 800 soldati. Fonte: <http://www.globalsecurity.org/military/facility/camp-bondsteel.htm>.

716 ERIC ROBERT TERZUOLO, *Quel che i serbi non capiscono di noi americani*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*, pp. 199-204; DOUG BANDOW, *Le illusioni di Washington nei Balcani*, in “supra”, pp. 205-2010.

apparì divisa sia nel '99 che nel 2008, secondo il più classico degli schemi del divide et impera, in modo da consentire agli Stati Uniti di gestire le relazioni transatlantiche da una posizione di forza⁷¹⁷.

Altra grande vincitrice è Mosca. Storica protettrice della Serbia, non riuscì a evitare l'intervento militare nel 1999 così come non riuscì ad evitare che il parlamento kosovaro dichiarasse l'indipendenza, nonostante in entrambi i casi minacciò l'uso della forza. Tuttavia l'evoluzione dei fatti in Kosovo ha permesso a Putin di presentarsi come unico soggetto su cui Belgrado avrebbe potuto fare affidamento, riscendo, in cambio, ad attuare una importante penetrazione economica in Serbia ed in Europa. Dal punto di vista economico Belgrado, nel tentativo di avvicinarsi alla legislazione europea e in cerca di liquidità, negli ultimi anni stava procedendo alla privatizzazione delle imprese di stato e Mosca ne approfittò per investire i propri petrorubli in assets strategici, come ad esempio l'industria di Stato del petrolio (la Naftna Industrija Srbije), fondamentali per il passaggio degli idrocarburi, soprattutto in vista dell'imminente inizio della costruzione del gasdotto South Stream che rifornirà l'Europa di gas siberiano, in competizione con il progetto del gasdotto europeo Nabucco⁷¹⁸. Dal punto di vista geopolitico, la carta kosovara è stata di fondamentale importanza per le relazioni tra Mosca e Tbilisi e tra Mosca e la NATO: infatti, solo dopo la dichiarazione d'indipendenza di Pristina, Mosca ha proceduto al riconoscimento dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, due Repubbliche secessioniste della Georgia, a seguito di un breve scontro armato con Tbilisi. I russi hanno sostenuto che i due territori secessionisti caucasici rappresentavano casi unici (come il Kosovo); allo stesso tempo la linea politica verso Pristina non era cambiata, sostenendo l'integrità territoriale della Serbia, parafrasando così la linea politica di Washington che sosteneva l'indipendenza kosovara e l'integrità territoriale della Georgia, in quanto questa, nei disegni geopolitici americani, dovrebbe diventare un futuro partner della NATO⁷¹⁹. Inoltre, la strenua difesa della Risoluzione 1244 ha permesso a Putin di ergersi a paladino del diritto internazionale e promotore del multilateralismo in risposta all'unilateralismo di Bush figlio⁷²⁰.

Sul fronte balcanico perde sicuramente la Serbia. La dichiarazione d'indipendenza ha avuto effetti politici disastrosi a Belgrado: la coalizione politica formata dal Partito

717 MATTEO TACCONI, *op. cit.*, pp. 175 ss.

718 MARGHERITA PAOLINI, *Con la via balcanica Mosca conquista il cuore energetico dell'Europa*, in "Limes", n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*, pp. 157-164.

719 T. TRIKIĆ, N. VLAČO, *Rusko Kosovo*, in "blic.rs", 27 agosto 2008, trad. it.: REDAZIONE BALCANICAUCASO.ORG, *Il Kosovo Russo*, in "balcanicaucaso.org", 27 agosto 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Il-Kosovo-russo>; MAURO DE BONIS, *Mosca Ringrazia*, in "Limes", n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*, pp. 211-218.

720 MATTEO TACCONI, *ibidem*, pp. 179 ss.

Democratico del Presidente Tadić, dai liberali del G17 Plus e dal Partito Democratico Serbo di Vojislav Koštunica, si sfaldò a causa di quest'ultimo che accusò i partner di governo di essere reticenti sulla questione del Kosovo. Risultato: Tadić fu costretto ad indire nuove elezioni, per il maggio seguente, che si trasformarono in un referendum sul futuro della Serbia vinto (fortunatamente) dalla coalizione europeista guidata dallo stesso Tadić che formò, due mesi dopo, un governo assieme al Partito Socialista di Serbia, un tempo guidato da Milošević⁷²¹. La proposta dell'Unione Europea di una più rapida adesione in cambio del riconoscimento di Pristina non convinse i governanti serbi che decisero di seguire la politica del doppio binario, ovvero integrazione nell'UE e integrità territoriale della Serbia⁷²², mentre l'influenza russa iniziò a farsi sempre più pressante⁷²³.

Pristina è invece la grande vincitrice. Per gli albanesi del Kosovo il processo d'indipendenza iniziò nel 1981, con la prima rivolta anti-serba dopo la morte di Tito, e si concluse nel 2008. Riuscirono a catalizzare l'attenzione di tutto il mondo sulla provincia serba nel biennio 1998-99 e ad ottenere l'intervento militare che portò la Comunità Internazionale a stabilire nel Kosovo una massiccia presenza internazionale. Tuttavia, nel 2008, la strada da percorrere per rendere il Paese uno Stato vero e proprio era ancora molta: vi era l'incertezza legata alla legalità della dichiarazione d'indipendenza e non si poteva prevedere quanti avrebbero riconosciuto il neonato Stato; le istituzioni democratiche erano ancora fragili, l'economia non decollava e dipendeva interamente dagli aiuti internazionali, la situazione delle minoranze continuava ad essere precaria⁷²⁴.

L'Europa balcanizzata.

La vera grande sconfitta di questa partita rimane l'Unione Europea. La dissoluzione della Jugoslavia, iniziata nel 1991 e finita nel 1999, era un problema sorto nel cortile di casa europea che avrebbe dovuto essere gestito da europei e non, come accadde, dagli Stati Uniti. Quando Pristina si decise a dichiarare l'indipendenza, l'Unione Europea rispose che il Kosovo rappresentava “un caso sui generis che non potrà costituire un precedente”⁷²⁵, come avvertimento che esso non poteva essere utilizzato dai movimenti indipendentisti presenti nel mondo (e in Europa) come caso a cui appellarsi per far valere le proprie ragioni secessioniste.

721 DANIJELA NENADIĆ, *Serbia: nuovo governo*, in “balcanicaucaso.org”, 9 luglio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-nuovo-governo>.

722 PAOLO QUERCIA, *La Serbia è già cambiata*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*, pp. 127-134.

723 ENNIO REMONDINO, *Руску Цар*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*, pp. 165-172.

724 MATTEO TACCONI, *ivi*, pp. 196 ss.

725 Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Bruxelles del 14 dicembre 2007, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/97691.pdf.

Pristina avrebbe dovuto indurre l'Unione ad assumersi la grande responsabilità che la situazione richiedeva e a modificare sostanzialmente la propria politica estera, da sempre caratterizzata da passività e inattività, oltre a dimostrare un impegno forte e condiviso in questa regione⁷²⁶; invece, in occasione del vertice dei Ministri del 18 febbraio, l'unico punto su cui i 27 riuscirono a trovare consenso fu sull'essere in disaccordo. Nelle conclusioni, soprattutto per le pressioni esercitate dal Ministro degli Esteri spagnolo, Miguel Ángel Moratinos, venne evitata ogni dicitura che potesse far pensare ad una presa di posizione dell'UE in merito mentre vennero inseriti richiami alla Risoluzione 1244, come quadro giuridico della presenza internazionale, ai principi della Carta dell'ONU e dell'Atto finale di Helsinki, ed ai principi di sovranità e integrità territoriali collegati. Diametralmente opposta invece fu la posizione espressa dal Ministro degli Esteri Sloveno, Dimitrij Rupel⁷²⁷. Alla fine il testo delle conclusioni fu: "on 17 February 2008 the Kosovo Assembly adopted a resolution which declares Kosovo to be independent [...] the Council welcomes the continued presence of the international community based on UN Security Council resolution 1244 [...] the Council notes that Member States will decide, in accordance with national practice and international law, on their relations with Kosovo [...] the Council reiterates the EU's adherence to the principles of the UN Charter and the Helsinki Final Act"⁷²⁸.

Altro caso in cui emerse la mancanza di unità in seno all'Unione Europea fu la missione EULEX, anche se venne subito trovata una soluzione. Romania e Cipro in testa si dichiararono da subito contrarie ad una missione europea che fosse stata lanciata all'indomani della dichiarazione d'indipendenza perché questo avrebbe potuto significare una sorta di riconoscimento de facto a livello europeo della sovranità del Kosovo, e per i dubbi in merito alla Risoluzione 1244, in particolare circa la questione se fosse stata una base giuridica sufficiente per il dispiegamento della missione europea. La missione aveva un significato politico troppo importante perché il progetto naufragasse, così fu avviata prima della dichiarazione d'indipendenza, il 16 febbraio⁷²⁹.

Dunque, nel febbraio del 2008, l'Unione Europea non riuscì a trovare una posizione comune sull'indipendenza del Kosovo, lasciando liberi gli Stati membri di agire in ordine sparso con assoluta discrezionalità sul riconoscimento. Si trattò di un grave errore politico che

726 MATTEO TACCONI, *ivi*, pp. 184 ss.

727 GIANNI DEL RE, *L'Europa balcanizzata*, in "Limes", n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*, p. 222 s.

728 Conclusioni del CAGRE del 18 febbraio 2008.

729 GIANNI DEL RE, *ibidem*, p. 224.

vanificò lo sforzo per una politica estera comune tentato con il Trattato di Lisbona⁷³⁰ e che mostrò quanto il gigante economico europeo fosse fragile come soggetto unico nell'ambito delle Relazioni Internazionali. D'altronde l'UE fu sempre messa di fronte al fatto compiuto da parte degli USA che giocarono d'anticipo, con il consenso del Regno Unito: avvenne nel marzo del 1999, quando inglesi e americani sottoscrissero un accordo separato con la delegazione kosovaro-albanese a Rambouillet; si verificò il 24 marzo dello stesso anno, quando l'Europa si accodò alla missione NATO; avvenne nuovamente a cavallo tra la fine del 2007 e l'inizio del 2008, quando Pristina si accordò direttamente con Washington per stabilire la tempistica della dichiarazione di indipendenza⁷³¹.

5.6 L'OSTILITA' DEI CINQUE PAESI DELL'UE VERSO IL RICONOSCIMENTO, IN PARTICOLARE IL CASO SPAGNOLO

Il No cipriota e greco.

La situazione di Cipro, situata nel Mediterraneo orientale a sud della Turchia e ad ovest della Grecia, è piuttosto delicata: senza addentrarmi nell'analisi storico-politica degli eventi che hanno portato alla divisione dell'isola, oggi Cipro, è divisa in due: la parte settentrionale sotto il controllo della Repubblica di Cipro del Nord, Stato riconosciuto dalla sola Turchia e considerata dalla Comunità Internazionale uno Stato fantoccio, il resto dell'isola amministrata dalla Repubblica di Cipro, riconosciuta internazionalmente e membro dell'Unione Europea dal 2004. Nicosia si schierò subito contro il riconoscimento di Pristina, invocando il rispetto del diritto internazionale, in quanto riteneva vi fosse il rischio concreto che la porzione settentrionale dell'isola potesse invocare il Kosovo come precedente per riconoscimento ottenere il riconoscimento internazionale.

Lo stesso Putin, accusando l'Europa e gli Stati Uniti di adottare la politica del double standards, dichiarò "I don't want to say anything that would offend anyone, but for 40 years northern Cyprus has practically had independence. Why aren't you recognising that? Aren't you ashamed, Europeans, for having these double standards?"⁷³². Ovviamente la presa di posizione del Presidente russo era del tutto strumentale, tesa a punzecchiare l'Occidente, e comunque non volta a sostenere le ragioni turche per il riconoscimento della Repubblica di

730 Il Trattato di Lisbona venne firmato il 13 dicembre 2007 ma entrò in vigore solo il 1° dicembre 2009.

731 GIAN PIETRO CALIARI, *Partenza falsa per l'Europa*, in "Limes", n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*, pp. 135 ss.

732 LUKE HARDING, *Kosovo Breakaway illegal, says Putin*, in "The Guardian", 15 febbraio 2008, <http://www.guardian.co.uk/world/2008/feb/15/russia.kosovo>.

Cipro del Nord. Tuttavia, la dichiarazione, che avvenne in un momento delicato della politica cipriota, ovvero le elezioni presidenziali, fu ripresa dai media greco ciprioti con una forte eco, cementando i voti dell'elettorato su un candidato più incline al compromesso con i turco-ciprioti⁷³³.

L'atteggiamento assunto dalla Grecia fu invece più sfumato, dettato dalla delicata posizione geografica occupata nella penisola balcanica, oltre che dalla posizione geopolitica giocata nella partita con la Turchia nella questione Cipriota. Vista la vicinanza con il Kosovo e la condivisione di decine di chilometri di confini con Albania e Macedonia, la questione del riconoscimento rivestiva un problema di sicurezza nazionale; in particolare, ciò che preoccupava Atene erano le possibili ripercussioni negative (che però non ci furono) sulla convivenza tra la maggioranza slava e la minoranza albanese all'interno della Macedonia. Inoltre, Grecia e Serbia vantavano buone relazioni, dettate da una storica alleanza fondata su comuni radici religiose e culturali⁷³⁴.

Per quanto invece concerne in rapporti con la Turchia, bisogna ricordare che la Grecia è sempre stata la prima “protettrice” della parte meridionale di Cipro, per cui un possibile peggioramento dei rapporti tra Nicosia e Ankara avrebbe avuto ripercussioni negative anche nei rapporti tra Atene e Ankara. Nella partita a tre tra Grecia, Cipro e Turchia si inseriscono anche gli interessi russi e americani: l'alleanza ortodossa Russia-Grecia-Cipro rimane di fondamentale importanza per la costruzione del ramo meridionale del già citato gasdotto South Stream, mentre gli Stati Uniti premono affinché i greci diano precedenza al gas azero invece che a quello russo⁷³⁵.

A tutto ciò bisognava aggiungere la preoccupazione che destavano in Grecia le possibili concessioni che la minoranza Albanese, situata per lo più nella capitale e ai confini con l'Albania, avrebbe potuto avanzare. Nonostante questo, la posizione in merito al riconoscimento non fu netta lasciando presagire la possibilità di un futuro riconoscimento; infatti, venne dichiarato che Atene non avrebbe fatto parte né della prima né della seconda ondata di Paesi che avrebbero riconosciuto Pristina, mentre l'obiettivo rimaneva quello di giungere ad una decisione condivisa in sede europea⁷³⁶.

733 IRENE ZISSIMOS, *Atene e Nicosia: due modi di dire no*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*, p. 251 s.

734 GILDA LYGHOUNIS, *La Grecia teme l'effetto Kosovo*, in “balcanicaucaso.org”, 19 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Grecia/La-Grecia-teme-l-effetto-Kosovo>.

735 IRENE ZISSIMOS, *ibidem*, p. 253; LAURA DELSERE, *Wikileaks, duello energetico nel Caucaso*, in “balcanicaucaso.org”, 10 dicembre 2010, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Russia/Wikileaks-duello-energetico-nel-Caucaso>.

736 IRENE ZISSIMOS, *ibidem*, pp. 247 s.

Il No slovacco e rumeno.

La posizione presa da Bratislava invece ha motivazioni esclusivamente di politica interna. In Slovacchia infatti insiste una folta minoranza magiara, costituita da circa mezzo milioni di abitanti situata ai confini con l'Ungheria, che rappresenta l'8,5% della popolazione⁷³⁷; inoltre, a causa del crescente consenso che i partiti nazionalisti e populistici stavano raccogliendo in Slovacchia e nella vicina Ungheria, la questione della minoranza magiara assunse una notevole importanza. Le relazioni tra i due Paesi non erano delle migliori ma dopo l'indipendenza del Kosovo, la tensione arrivò ad un punto critico: nel maggio del 2009 Budapest approvò una legge che consentiva agli ungheresi al di fuori dei confini nazionali di acquisire la cittadinanza della madrepatria suscitando le ire di Bratislava che prima minacciò di togliere la cittadinanza slovacca a chiunque avesse fatto domanda per una cittadinanza diversa⁷³⁸ e successivamente approvò una legge sull'uso della lingua delle minoranze⁷³⁹. Ancora oggi, nonostante si siano tenute elezioni da entrambe le parti del Danubio, le relazioni continuano ad essere tese, e un eventuale riconoscimento del Kosovo da parte di Bratislava costituirebbe, molto probabilmente, un pretesto per la minoranza magiara per avanzare pretese autonomiste⁷⁴⁰.

Il No di Bucarest invece aveva motivazioni sia interne che esterne. Interne in quanto anche in Romania vi è una folta minoranza magiara, concentrata nel centro del Paese e nelle zone di confine con l'Ungheria, rappresentante, con il suo milione e 200 mila abitanti, il 6,5% della popolazione totale⁷⁴¹. Esterne in quanto la Romania temeva per la stabilità dei Paesi confinanti: ad ovest la Serbia e in generale l'intera regione dei Balcani Occidentali, a est la piccola Moldavia; specialmente la situazione di quest'ultimo Paese destava particolari preoccupazioni, dovute dalla possibilità che la Transnistria⁷⁴² evocasse il Kosovo come

737 Secondo i dati forniti dal censimento generale slovacco del 2011, la popolazione è composta dai seguenti gruppi etnici: slovacchi 80,7%, ungheresi 8,5%, gitani 2,0%, altre minoranze (cechi, russi, ucraini, tedeschi, polacchi) 8,8%, fonte: 2011 Slovak Census.

738 BBC, *Slovaks retaliate over Hungarian citizenship law*, in "BBC News Europe", 26 maggio 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/10166610>; ROB CAMERON, *Slovak President Gasparovic sends back patriotism law*, in "BBC News Europe", 19 marzo 2010, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8577338.stm>; EURACTIV, *Hungary citizenship law fuels Slovak resentment*, in "euractiv.com", 27 maggio 2010, <http://www.euractiv.com/enlargement/hungary-citizenship-law-fuels-slovak-resentment-news-494553>.

739 JAN PUHL, *Frustrations Grow Among Slovakia's Hungarian Minority*, in "spiegel.de", 18 settembre 2009, <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,649443,00.html>; JOSH WARD, *Slovakia and Hungary "Dangerously Close to playing with Fire"*, in "spiegel.de", 25 agosto 2009, <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,644853,00.html>.

740 MATTEO TACCONI, *op. cit.*, p. 187.

741 Secondo i dati forniti dal censimento generale rumeno del 2011, la popolazione è composta dai seguenti gruppi etnici: rumeni 88,6%, ungheresi 6,5%, gitani 3,2%, altre minoranze (turchi, russi, ucraini, tedeschi) 4,9%, fonte: 2011 Romanian Census.

742 La regione della Transnistria è costituita dalla porzione orientale della Moldavia, ovvero la parte ad

precedente per il proprio riconoscimento internazionale arrivando allo scontro tra autorità governative moldave di Chişinău ed i separatisti di Tiraspol. Per questi motivi, nonostante la Romania fosse un fedele alleato degli Stati Uniti, Bucarest decise di assumere una posizione diametralmente opposta a quella oltre atlantico nella questione magiara⁷⁴³.

Le ragioni della Spagna.

Tra i cinque Paesi membri dell'Unione Europea contrari al riconoscimento del Kosovo, la Spagna è quello che sicuramente ha assunto una posizione più netta e irremovibile, tant'è che al momento della dichiarazione di Pristina, il Ministro degli Esteri spagnolo arrivò ad equiparare il caso del Kosovo alla guerra in Iraq dicendo che "El Gobierno español siempre ha defendido el respeto a la legalidad internacional: lo defendió cuando decidió retirar sus tropas de Irak y lo defiende ahora cuando se trata de una secesión de Estado"⁷⁴⁴, oltre al fatto che la Spagna in sede europea fece tutto il possibile per evitare una posizione comune sul riconoscimento di Pristina⁷⁴⁵; mentre il principale partito di destra spagnolo, il Partido Popular (PP), che nel 2008 stava all'opposizione, si spinse fino a dichiarare che avrebbe interpretato una presa di posizione in favore del riconoscimento come un voto in favore della disgregazione dello Stato spagnolo⁷⁴⁶.

Ciò che riuscì a mettere d'accordo PSOE⁷⁴⁷ e PP fu il timore di ripercussioni sulla coesione interna della Spagna dovuto alla possibile strumentalizzazione che la Catalogna e i Paesi Baschi avrebbero potuto fare di una simile linea politica. La questione era ancora più rilevante se si considera gli avvenimenti degli ultimi anni. Nel marzo 2006, a seguito dell'annuncio di un cessate-il-fuoco permanente da parte dell'ETA⁷⁴⁸, iniziarono i negoziati di pace tra l'organizzazione terroristica basca e il governo socialista, fortemente criticato dall'opposizione del PP⁷⁴⁹; mentre il Presidente del governo della Comunidad Autonoma dei Paesi Baschi, giunse a proporre, per l'ottobre 2008, un referendum popolare sulla sovranità

occidente del fiume Nistro (da qui il nome TransNistria). Quando l'Unione Sovietica crollò la Transnistria dichiarò la propria indipendenza, ad oggi riconosciuta da nessuno Stato sovrano.

743 MIHAELA IORDACHE, *Nessun riconoscimento all'indipendenza kosovara*, in "balcanicaucaso.org", 18 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Nessun-riconoscimento-all-indipendenza-kosovara>.

744 MARÍA RAMÍREZ, *Moratinos compara la independencia de Kosovo con la invasión de Irak*, in "elmundo.es", 18 febbraio 2008, <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/18/internacional/1203325230.html>.

745 Conclusion del CAGRE del 18 febbraio 2008.

746 DENIS MACSHANE, *España debería dejar que Kosovo sea Kosovo*, in "elpais.com", 25 giugno 2011, http://elpais.com/diario/2011/06/25/opinion/1308952805_850215.html.

747 Il PSOE, *Partido Socialista Obrero Español*, è il principale partito di sinistra spagnolo, che fino al 2011 è stato al governo, sotto la guida di José Luis Rodríguez Zapatero.

748 ETA, acronimo di *Euskadi Ta Askatasuna* che tradotto in italiano significa Paesi Baschi e Libertà., è una organizzazione terroristica basco-nazionalista che ha come fine ultimo l'indipendenza delle regioni basche.

749 LUIS R. AIZPEOLEA, *Así fue el diálogo con ETA*, in "elpais.es", 10 giugno 2007, http://elpais.com/diario/2007/06/10/domingo/1181447553_850215.html.

basca⁷⁵⁰, poi giudicato incostituzionale⁷⁵¹.

La questione catalana si incentrava invece su tre distinti punti: la negoziazione di un nuovo statuto di autonomia che da tempo vedeva impegnato il governo socialista di Madrid con l'esecutivo di Barcellona; l'assenza di investimenti strutturali, aggravata dal fatto che la Catalogna versava un "contributo di solidarietà" (trasferimenti territoriali fra regioni dello stesso Paese) superiore alla media europea; la richiesta, da parte della società civile catalana, di maggiori poteri di autogoverno in settori strategici, come ad esempio l'aeroporto di Barcellona o la rete ferroviaria regionale⁷⁵².

Visto il contesto interno nel momento in cui arrivò la dichiarazione d'indipendenza, sono facilmente comprensibili le apprensioni di Madrid e le dichiarazioni rilasciate dai leader baschi e catalani non fecero altro che aumentare queste preoccupazioni. Il portavoce del governo regionale basco, il giorno stesso della proclamazione dell'indipendenza, dichiarò che il successo ottenuto da Pristina costituiva una "lección sobre el modo de resolver de manera pacífica y democrática conflictos de identidad y pertenencia [...] un nuevo ejemplo de vigencia del derecho democrático a la libre determinación [...] y desmiente una vez más a los que sostienen que este derecho no existe en ningún país democrático"⁷⁵³, a cui fece eco il leader del Partido Nacionalista Vasco, Iñego Urkullu, che chiese al governo spagnolo di riconoscere l'indipendenza del piccolo Stato balcanico, giudicato "un triunfo de la libertad y la democracia"⁷⁵⁴, mentre la stessa ETA, ancora prima della dichiarazione del 17 febbraio 2008, si richiamò alla situazione del Kosovo per giustificare le proprie aspirazioni independentiste⁷⁵⁵.

Atteggiamenti simili furono tenuti da molti esponenti di spicco catalani. Membri dell'esecutivo regionale e del partito Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), annunciarono il riconoscimento del Kosovo da parte della Catalogna ed arrivarono a paragonare la

750 LUIS R. AIZPEOLEA, *Ibarretxe fija en octubre de 2008 su desafío inconstitucional ante el rechazo del Gobierno*, in "elpais.com", 29 settembre 2007, http://elpais.com/diario/2007/09/29/espana/1191016801_850215.html.

751 JULIO M. LÁZARO, *El Constitucional liquida la consulta soberanista de Ibarretxe*, in "elpais.com", 12 settembre 2008, http://elpais.com/diario/2008/09/12/espana/1221170407_850215.html.

752 FERRAN REQUEJO, MARC SANJAUME, *La campana de Pristina suona per baschi e catalani*, in "Limes", n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*, p. 243 s.

753 EFE, *El Gobierno vasco dice que Kosovo supone una lección para resolver los conflictos de identidad*, in "elpais.es", 17 febbraio 2008, http://internacional.elpais.com/internacional/2008/02/17/actualidad/1203202811_850215.html.

754 ELPAIS, *El PNV quiere que el Congreso apoye un Kosovo independiente*, in "elpais.es", 15 febbraio 2008, http://elpais.com/diario/2008/02/15/paisvasco/1203108010_850215.html.

755 ABC MADRID, *ETA compara Kosovo con el País Vasco para exigir la independencia*, in "abc.es", 5 gennaio 2008, http://www.abc.es/hemeroteca/historico-05-01-2008/abc/Nacional/eta-compara-kosovo-con-el-pais-vasco-para-exigir-la-independencia_1641536143561.html.

situazione balcanica a quella spagnola⁷⁵⁶. Più tenui furono invece i toni usati dal partito catalano nazionalista (Convergència i Unió – CiU), allora all'opposizione, il quale, nonostante sostenne che la Spagna non era la Serbia e la Catalogna non era il Kosovo, propose una mozione al parlamento di Barcellona per riconoscere il nuovo Stato balcanico, che non fu approvata solo per l'assenza di alcuni deputati⁷⁵⁷.

Molti commentatori invece, sottolinearono come fosse impossibile creare parallelismi tra la situazione spagnola e quella serba e come il caso del Kosovo fosse sostanzialmente diverso da quello basco e catalano. Lo stesso mediatore finlandese Ahtisaari sposò la causa del riconoscimento di Pristina da parte della Spagna, sostenendo che il Kosovo non aveva niente a che vedere con i separatismi basco e catalano, “aunque Kosovo fuese de otro planeta”⁷⁵⁸, nonostante questi ultimi provassero a trasformarlo in un precedente. Quello che fu messo in evidenza, in particolare, fu il fatto che il Kosovo rappresentasse un caso sui generis per diversi aspetti: si trattava di un territorio composto quasi esclusivamente da un’etnia totalmente estranea a quella del resto dello Stato serbo, a cui venne sottratta ogni forma di autonomia e che fu sottoposta ad ogni sorta di sopruso, compresa un’efficiente opera di pulizia etnica; niente di tutto questo può essere ritrovato nel caso spagnolo⁷⁵⁹. Anche per questo, l’inquietudine e il tenace rifiuto di Madrid “tanto por parte del PSOE gobernante como del PP en la oposición - evidencia entre los paladines de la unidad de España un miedo irracional, una percepción muy frágil de esa unidad que ellos mismos proclaman sempiterna”⁷⁶⁰.

Zapatero, da parte sua, aveva sempre sostenuto le ragioni della Serbia, nonostante il Kosovo e i Balcani Occidentali non costituissero una zona di interesse geostrategico per Madrid. Pressato dal PP e dai principali media spagnoli che presentarono l'indipendenza di Pristina come un pericoloso precedente per l'integrità della Spagna, dovette assumere una posizione irremovibile sulla questione kosovara che causò un ulteriore peggioramento delle relazioni con gli Stati Uniti (già pregiudicati dal ritiro delle truppe spagnole dall'Iraq nel 2004) e, soprattutto, fu la principale causa della divisione in seno all'Unione Europea in

756 FERRAN REQUEJO, MARC SANJAUME, *ivi*, p. 244.

757 JOAN FOUGET, *CiU pierde una moción sobre Kosovo al llegar tarde de 11 de sus 48 diputados*, in “elpais.es”, 21 febbraio 2008, http://elpais.com/diario/2008/02/21/catalunya/1203559655_850215.html.

758 RAMÓN LOBO, “Kosovo no tiene nada que ver con el País Vasco”, in “elpais.com”, 21 giugno 2008, http://elpais.com/diario/2008/06/21/internacional/1213999207_850215.html.

759 LUCIO CARACCILO, *Per una vita basta*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*, pp.2 ss.

760 JOAN B. CULLA I CLARÀ, *Kosovo y los nacionalistas*, in “elpais.com”, 27 marzo 2009, http://elpais.com/diario/2009/03/27/catalunya/1238119640_850215.html.

merito al riconoscimento del Kosovo⁷⁶¹.

5.7 L'INDIPENDENZA ALLA LUCE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE E IL PARERE CONSULTIVO DELLA CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA.

I dubbi sulla legittimità dell'indipendenza e il ricorso alla Corte Internazionale di Giustizia.

Quando il parlamento di Pristina decise di dichiarare l'indipendenza, moltissimi dubbi sorsero in merito alla sua legittimità, in particolare rispetto ai contenuti della Risoluzione 1244 del 1999. Quest'ultima infatti, venne scritta per porre termine ai bombardamenti senza che si delineasse un avvenire per il Kosovo, lasciando incerto il futuro status; in questo modo, anno dopo anno poté farsi largo l'ipotesi dell'indipendenza⁷⁶². Inoltre, questa soluzione, non venne neppure esclusa dal Gruppo di Contatto, il quale, nella sua guida del novembre 2005 sui principi che avrebbero dovuto guidare la risoluzione della questione dello status, pose tre soli limiti: “not return to the pre-March 1999 situation [...] no partition of Kosovo and no union of Kosovo with any country or part of any country”⁷⁶³.

Dalla Risoluzione 1244 si possono trarre comunque alcune conclusioni sui limiti alla definizione dello status: la sovranità e l'integrità territoriale dell'allora Repubblica Federale Jugoslava, oggi Serbia, doveva essere rispettata; la soluzione avrebbe dovuto essere il risultato di una negoziazione tra le parti; le Nazioni Unite avrebbero potuto dare la propria assistenza alla negoziazione ma non imporre con la forza una soluzione⁷⁶⁴. Dunque la Risoluzione 1244 se da una parte rimaneva l'unico quadro giuridico internazionale valido, dall'altra poneva come unico limite al grado di autonomia di Pristina proprio la possibilità di pretendere l'indipendenza⁷⁶⁵.

I fautori della legittimità dell'indipendenza si rifecero al Diritto all'autodeterminazione dei popoli: in questo caso alcune perplessità furono sollevate sul fatto che questo tipo di

761 ELISABETH JOHANSSON-NOGUÉS, *¿El juego de malabares de Kosovo? El delicado equilibrio de Zapatero entre los constreñimientos internos y los imperativos europeos*, in ESTHER BARBÉ (a cura di), “España en Europa 2004-2008”, Monografías n. 4 del Observatorio de Política Exterior Europea, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, febbraio 2008.

762 MIGUEL A. ACOSTA SÁNCHEZ, *Kosovo: ¿Una (nueva) piedra en el zapato de la política exterior de la UE?*, in “Revista de Derecho Comunitario Europeo”, n. 31 settembre/dicembre 2008, p. 776 s.

763 Guiding principles of the Contact Group for a settlement of the status of Kosovo, annex to Letter dated 10 November 2005 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General, S/2005/709, 10 novembre 2005, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kos%20S2005%20709.pdf>.

764 ANTONIO REMIRO BROTON, *Kosovo, realismo y legitimidad*, in “Política Exterior”, Vol. XXI marzo/aprile 2008 n. 122, p. 58.

765 *Ibidem*, p. 59.

diritto fu sempre esercitato da popoli coloniali, mentre gli albanesi-kosovari costituivano una minoranza all'interno di uno Stato sovrano⁷⁶⁶. Alcuni argomentavano con il fatto che costituire una minoranza perseguitata per motivi etnici e la cui partecipazione alla vita politica fosse stata resa impossibile, giustificava la richiesta d'indipendenza, mentre altri sostenevano che ciò poteva giustificare una maggiore autonomia ma sempre all'interno dello Stato⁷⁶⁷.

Belgrado già nel marzo del 2008, per bocca del suo Ministro degli Esteri, Vuk Jeremić, dichiarò che avrebbe fatto ricorso alla Corte Internazionale di Giustizia (CIG)⁷⁶⁸, e infatti, nell'agosto seguente, presentò una proposta di Risoluzione secondo la procedura ufficiale dell'Assemblea Generale dell'Onu, con la quale poneva la domanda “Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?”⁷⁶⁹. Questa scelta, oltre ad essere dettata dal fatto che la Serbia voleva portare la questione kosovara sul piano del diritto internazionale dove riteneva di avere argomentazioni più forti per difendere la propria posizione, era motivata dall'idea che, nel caso la proposta fosse passata, nessuno Stato avrebbe riconosciuto il Kosovo fino a quando la CIG non si fosse pronunciata, ritardandone così il processo d'inserimento all'interno della Comunità Internazionale⁷⁷⁰.

L'8 ottobre 2008 l'Assemblea Generale dell'ONU adottò la risoluzione proposta dalla Serbia ad agosto⁷⁷¹, con 77 voti a favore (tra cui Cipro, Spagna, Romania, Grecia, Slovacchia, Russia, Cina), 6 contrari (tra cui Stati Uniti e Albania) e ben 74 astenuti, comprendenti anche tutti i Paesi membri dell'UE che avevano già proceduto al riconoscimento di Pristina. Il fatto che la Risoluzione fosse stata approvata già costituiva un gran successo per la diplomazia serba, ma neppure i più ottimisti si aspettavano un consenso così alto⁷⁷². Pristina incassava il primo “stop” diplomatico al proprio riconoscimento internazionale e l'esecutivo kosovaro

766 MIGUEL A. ACOSTA SÁNCHEZ, *ivi*, p. 786.

767 *Ibidem*.

768 B92, *Serbia to go to ICJ over Kosovo*, in “b92.net”, 26 marzo 2008, http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2008&mm=03&dd=26&nav_id=48824.

769 International Court of Justice, *Accordance with International Law of the unilateral declaration of independence by the Provisional institutions of Self-Government of Kosovo*, Request for Advisory Opinion, Order of 17 October 2008, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15692.pdf>.

770 DANIELA NENADIĆ, *La parola alla Corte*, in “balcanicaucaso.org”, 25 agosto 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/La-parola-alla-Corte>. Nonostante le intenzioni serbe, tra il 15 agosto 2008, data in cui la domanda serba venne depositata, e il 22 luglio 2010, data in cui la CIG si pronunciò, 24 Stati riconobbero l'indipendenza del Kosovo, fonte: <http://www.mfa-ks.net>.

771 United Nations General Assembly, *Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law*, A/RES/63/3, 8 ottobre 2008, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/470/97/PDF/N0847097.pdf?OpenElement>.

772 DANIELA NENADIĆ, *Successo diplomatico per la Serbia*, in “balcanicaucaso.org”, 9 ottobre 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Successo-diplomatico-per-la-Serbia>.

venne duramente contestato, in particolar modo dai media; tuttavia, a rendere meno amare le notizie provenienti da oltre atlantico ci pensarono Montenegro e Macedonia, i quali, il giorno dopo l'adozione della Risoluzione si pronunciarono per il riconoscimento del Kosovo, portando il numero di Stati che avevano stabilito relazioni diplomatiche con Pristina a 50⁷⁷³.

Nel corso del 2009 la CIG ricevette i contributi ufficiali di molti Paesi, tra i quali è importante ricordare quello dei Paesi del Gruppo di Contatto (esclusa l'Italia), dei cinque Paesi membri dell'UE che non riconoscevano Pristina, della Cina, di alcuni Paesi Balcanici (Slovenia, Croazia, Albania), oltre a quello di Serbia e Kosovo. Anche il Segretario Generale Ban Ki-moon, su invito della CIG, inviò una propria comunicazione contenente la propria posizione in merito.

Il 22 luglio 2010 la CIG rese pubblico il proprio parere consultivo con cui stabilì, con dieci voti favorevoli e quattro contrari, che “the adoption of the declaration of independence of 17 February 2008 did not violate general international law, Security Council resolution 1244 (1999) or the Constitutional Framework. Consequently the adoption of that declaration did not violate any applicable rule of international law”⁷⁷⁴. Quanto espresso dalla CIG lasciava comunque molte questioni aperte: in particolare, affermando che non vi erano norme di diritto internazionale generale che autorizzavano o proibivano le dichiarazioni di indipendenza; decidendo di addentrarsi in un giudizio di merito sul rapporto tra il diritto all'autodeterminazione dei popoli e le secessioni; spogliando dei suoi contenuti coercitivi la Risoluzione 1244 (1999)⁷⁷⁵.

Le reazioni al parere consultivo del luglio 2010.

773 V. KASAPOLLI, *Ping Pong Kosovo*, in “balcanicaucaso.org”, 10 ottobre 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Ping-Pong-Kosovo>.

774 International Court of Justice, Accordance with the international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, 22 luglio 2010, General List n. 141, V. General Conclusion, p. 43 s.

775 CARLOS JIMÉNES PIERNAS, *Los Principio de soberanía e integridad territorial y de autodeterminación de los pueblos en la opinión consultiva sobre Kosovo: una oportunidad perdida*, in “Revista Española de Derecho Internacional”, Vol. LXIII n. 1/2011, pp. 29-54; PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *Tu Quoque, Corte? La banalización de lo poderes del Consejo de Seguridad en la opinión consultiva sobre la conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo*, in “supra”, pp. 55-78; JORGE CARDONA LLORENS, *La relevancia (o no) de la administración internacional de Kosovo en la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 julio de 2010: perplejidades de un lector*, in “supra”, pp. 79-100; ANTONELLO TANCREDI, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo*, in “Rivista di Diritto Internazionale”, Vol. XCIII fasc. 4/2010, pp. 994-1052; BENEDETTO CONFORTI, *La risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza e il parere della Corte internazionale di giustizia sul Kosovo*, in “supra”, pp. 1128-1131; PAOLO FOIS, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sull'indipendenza del Kosovo e il diritto internazionale “à la carte”*, in “supra”, pp. 1131-1135; ANDREA CARCANO, *Sul rapporto fra diritto all'autodeterminazione dei popoli e secessione: in margine al parere della Corte internazionale di giustizia riguardante il Kosovo*, in “supra”, pp. 1135-1143; MICHAEL BOTHE, *Kosovo – So What? The Holding of the International Court of Justice is not the Last Word on Kosovo's Independence*, in “German Law Journal”, Vol. 11 n. 8, pp. 837-840.

Nonostante sui principali mezzi di informazione nazionali e internazionali del mondo il parere consultivo venne presentato come una svolta, nel bene o nel male⁷⁷⁶, le reazioni dei vari attori internazionali furono di mantenimento delle precedenti posizioni, tant'è che nel periodo giugno-luglio-agosto 2010, a cavallo della pubblicazione dell'opinione della CIG, non avvenne nessun riconoscimento internazionale del Kosovo.

Da parte sua, Pristina, avrebbe potuto usare l'opinione del 22 luglio per convincere più Stati a concedere il riconoscimento e, ancor più importante, per cercare di entrare a far parte delle organizzazioni internazionali: iniziativa, quest'ultima, che avrebbe dovuto scontrarsi comunque con il rifiuto dei diversi soggetti internazionali che ancora contrastavano il suo riconoscimento, in primo luogo la Russia che godeva del diritto di veto all'interno del Consiglio di Sicurezza ONU⁷⁷⁷. La notizia del “verdetto” comunque non suscitò grosse emozioni in Kosovo: nell'estate del 2010 l'opinione pubblica del piccolo Stato balcanico era occupato da altre questioni, ovvero l'arresto per corruzione di alti funzionari kosovari, tra cui il Presidente della Banca Centrale del Kosovo, e la decisione dell'ICTY di avviare la parziale riapertura⁷⁷⁸ del processo contro l'ex-premier kosovaro Ramush Haradinaj⁷⁷⁹.

Per la Serbia, si trattò di una doccia fredda, in quanto, sin dall'inizio, il Ministro degli Esteri serbo, che pose molta enfasi sull'importanza del parere della CIG per l'integrità territoriale del proprio Stato, pensava che il diritto fosse dalla sua parte. Da tempo infatti erano state programmate nuove azioni diplomatiche, nello specifico nuovi negoziati diretti con Pristina, che Belgrado pensava avrebbe condotto da una presunta posizione di forza derivante dalla convinzione che la CIG avrebbe emesso un parere consultivo favorevole ai serbi⁷⁸⁰.

Per quanto riguarda L'UE, i cinque Paesi membri che ancora non avevano riconosciuto Pristina decisero di mantenere la propria posizione, limitando vistosamente l'efficacia delle politiche comunitarie, e potenzialmente questo avrebbe potuto significare incrementare le

776 LAURA DELSERE, *Kosovo, le reazioni dei media internazionali al verdetto dell'Aja*, in “balcanicaucaso.org”, 23 luglio 2010, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-le-reazioni-dei-media-internazionali-al-verdetto-dell-Aja>.

777 MARTA SZPALA, *Regional impact of the ICJ's advisory opinion on Kosovo*, in “Central European Weekly”, n. 26 (81), 4 agosto 2010, p. 2 s.

778 ALMA LAMA, *Ancora guai per Haradinaj*, in “balcanicaucaso.org”, 3 aprile 2007, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Ancora-guai-per-Haradinaj>. Ramush Haradinaj fu incriminato una prima volta nel marzo del 2005 dall'ICTY, quando ricopriva la carica di Primo Ministro, ed assolto nell'aprile del 2008 a seguito di un regolare processo all'Aja.

779 V. KASAPOLLI, *Pristina, è qui la festa?*, in “balcanicaucaso.org”, 27 luglio 2010, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Pristina-e-qui-la-festa>.

780 PETRA TADIĆ, *Dalla CIG uno schiaffo per la Serbia*, in “balcanicaucaso.org”, 28 luglio 2010, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Dalla-CIG-uno-schiaffo-per-la-Serbia>.

divisioni tra i membri dell'Unione⁷⁸¹. In Spagna, in particolare, il parere della CIG fu accolto con molta sorpresa. Madrid partecipò attivamente alla fase di consultazione della Corte, inviando le proprie idee per iscritto e richiedendo di essere ascoltata durante le audizioni dicembre 2009, dove cercò di sostenere le proprie tesi in favore dell'integrità territoriale della Serbia⁷⁸². Non appena ricevuta la notizia il Ministro degli Esteri si affrettò a ribadire che il giudizio della CIG “no cambia en nada” la precedente posizione assunta dalle autorità spagnole e successivamente il governo⁷⁸³, sostenuto dal Dipartimento di Stato americano⁷⁸⁴, rilasciò dichiarazioni volte ad attenuare gli effetti interni del parere consultivo, in particolare ribadendo che il Kosovo era un caso particolare e che paragonare Spagna e Balcani Occidentali era irrealista⁷⁸⁵.

Le preoccupazioni spagnole non erano del tutto infondate. Questa volta i problemi principali vennero dalla Catalogna: gli esponenti del partito ERC, infatti, si affrettarono a dichiarare che il parere consultivo della CIG avrebbe dato una presunta copertura legale internazionale all'indipendenza di Barcellona da Madrid⁷⁸⁶, costringendo il Presidente della Catalogna, José Montilla, a sconfessare i propri partner di governo, spiegando come Catalogna e Kosovo avessero “pocas cosas en común”⁷⁸⁷.

Gli sviluppi a partire dall'autunno 2010.

Il governo serbo, ferito nell'orgoglio, reagì prontamente e, seguendo le linee guida stabilite dal parlamento, presentò una nuova proposta di Risoluzione sul Kosovo in cui propose di lanciare nuovi negoziati per risolvere la disputa con Pristina⁷⁸⁸. La bozza venne privata di ogni riferimento allo status dopo le pressioni esercitate da Bruxelles e, accettando l'opinione della CIG, esprimeva la necessità di avviare negoziati tra le parti, anche se con un linguaggio non del tutto neutro: “Taking into account the fact that one-sided secession cannot

781 MARTA SZPALA, *ivi*, p. 4.

782 CONCEPCIÓN ESCOBAR HERNÁNDEZ, *La posición del Reino de España en el procedimiento consultivo: una aproximación general*, in “Revista Española de Derecho Interamericano”, Vol. LXIII n. 1/2011, pp. 11-28.

783 MIGUEL GONZÁLES, *España no reconocerá por ahora la secesión de la ex provincia serba*, in “elpais.com”, 23 luglio 2010, http://elpais.com/diario/2010/07/23/internacional/1279836003_850215.html.

784 VASCO PRESS, *EA ve en el fallo de Kosovo “un acicate para la creación de un Estado vasco”*, in “elmundo.es”, 23 luglio 2010, <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/23/paisvasco/1279883205.html>.

785 LUIS R. AIZPEOLEA, *El Gobierno califica de “irreal” comparar España y los Balcanes*, in “El Pais.com”, 24 luglio 2010, http://elpais.com/diario/2010/07/24/internacional/1279922406_850215.html.

786 ELMUNDO.ES, *ERC, “Ahora la independencia de Cataluña tiene cobertura jurídica internacional”*, in “elmundo.es”, 22 luglio 2010, <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/22/barcelona/1279823735.html>.

787 MIQUEL NOGUER, *Montilla: “Cataluña y Kosovo tienen pocas cosas en común”*, in “elpais.com”, 23 luglio 2010, http://elpais.com/elpais/2010/07/23/actualidad/1279873023_850215.html.

788 CLIVE LEVIEV-SAWYER, *Serbia Submits resolution on Kosovo to UN General Assembly*, in “sofiaecho.com”, 29 luglio 2010, http://sofiaecho.com/2010/07/29/939415_serbia-submit.s-resolution-on-kosovo-to-un-general-assembly.

be an accepted way for resolving territorial issues [...] Acknowledges the Advisory opinion of the ICJ passed on 22 July 2010 [...] Calls on the sides to find a mutually acceptable solution for all disputed issues through peaceful dialogue⁷⁸⁹. Ormai a Belgrado pochi continuavano a pensare di poter mantenere il Kosovo all'interno dei propri confini statali, per cui l'unica via d'uscita rimaneva una soluzione consensuale, sperando di riuscire almeno a recuperare la parte settentrionale del Kosovo, in quanto si riteneva che, se Pristina aveva il diritto di liberarsi da Belgrado, allo stesso modo il Kosovo del nord aveva il diritto di liberarsi dal nuovo Stato⁷⁹⁰.

Il Kosovo invece, dopo l'opinione della CIG, si dimostrò meno propenso a intraprendere dei negoziati, ritenendo conveniente aspettare una nuova ondata di riconoscimenti internazionali ed entrare in alcune organizzazioni internazionali, per poi poter affrontare i colloqui con Belgrado da una posizione di forza. Tuttavia questa politica non ebbe successo e la situazione sembrò andare verso una situazione di stallo, anche per il fatto che la prospettiva di perdere il nord venne scartata immediatamente, minacciando di rimettere in discussione il Piano Ahtisaari sulla decentralizzazione⁷⁹¹.

Toccava all'Unione Europea farsi carico di ricomporre il mosaico balcanico e cercare una sintesi tra le due parti e il primo banco di prova era rappresentato dalla citata bozza di Risoluzione e dall'avvio dei negoziati tra Pristina e Belgrado. Tuttavia Bruxelles partiva con un grosso handicap costituito dal fatto che non tutti i Paesi membri avevano le stesse linee politiche per cui l'unico denominatore comune venne trovato nello stimolare il dialogo tra le parti. La Serbia, nonostante si decise a portare la questione del Kosovo dal foro dell'ONU a quello dell'UE, continuava a fare affidamento sui due fattori “non-UE”: la presenza delle istituzioni di Belgrado nel nord del Kosovo e la forte dipendenza dalla Russia in ambito internazionale. Pristina invece non confidava pienamente nell'Unione come mediatore imparziale in quanto non percepiva il dialogo come un dialogo tra pari: il Kosovo costituiva l'oggetto di un protettorato europeo soft mentre Belgrado costituiva un partner contrattuale dell'Europa e un Paese prossimo alla Candidatura per l'adesione⁷⁹².

Il 9 settembre seguente, durante la sessione plenaria dell'Assemblea Generale, venne

789 Serbian Draft Resolution to the United Nations General Assembly, A/64/L.65, 27 luglio 2010, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/ROL%20A%2064PV120.pdf>.

790 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Kosovo and Serbia after the ICJ opinion*, Europe Report, n. 206, 26 agosto 2010, p. 4 s.

791 INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Ibidem*, p. 5 s.

792 VETON SURROI, *The ICJ Advisory Opinion on Kosovo: the Beginning of a New Road*, Institute for Security Studies, Opinion, settembre 2010, p. 1 s.

discussa e approvata una Risoluzione differente da quella presentata inizialmente dalla Serbia, la quale decise di ritrattare all'ultimo momento a causa delle forti pressioni europee⁷⁹³. Nel testo della Risoluzione scomparvero infatti riferimenti alla secessione unilaterale e venne inserito un paragrafo in cui si dava il benvenuto a “the readiness of the European Union to facilitate a process of dialogue between the parties”⁷⁹⁴. Si trattò di un evento fondamentale che cambiò l'atteggiamento serbo nei confronti della questione kosovara, fino al settembre 2010 la Serbia seguì la politica del doppio binario portata avanti da Tadić, integrazione nell'UE e integrità territoriale ma Bruxelles le mise di fronte una scelta: o il Kosovo o l'Europa, e la Serbia scelse la seconda⁷⁹⁵.

I negoziati sotto gli auspici dell'Unione Europea non iniziarono fino al marzo 2011, a causa di problemi di politica interna al Kosovo. Qui il Presidente della Repubblica, Fatmir Sejdiu, il 27 settembre 2010 rassegnò le proprie dimissioni provocate dal verdetto della Corte Costituzionale la quale sentenziò l'incompatibilità tra la massima carica istituzionale della Repubblica e quella di Presidente del Partito dell'LDK⁷⁹⁶. Le dimissioni provocarono una crisi politica che portò ad elezioni anticipate che si tennero il 12 dicembre seguente, a parere di alcuni volute dal premier Thaçi per sfruttare l'alto gradimento popolare del momento e ottenere un altro mandato⁷⁹⁷. I risultati della consultazione elettorale, duramente contestati per presunte irregolarità⁷⁹⁸, confermarono come primo partito il PDK del Premier uscente, seguito dall'LDK e dal movimento Vetëvendosje! mentre il partito AAK arrivò quarto. I negoziati tra le parti ripresero solo nel marzo del 2011, dopo che fu formata una maggioranza di governo tra il PDK e alcuni partiti minori ed eletto un nuovo Presidente, al di fuori dei partiti.

Il primo round negoziale ebbe luogo i giorni 8 e 9 marzo, a Bruxelles, sotto la supervisione di Cathrine Ashton, Alto Rappresentante PESC dell'UE, ed ebbe come oggetto lo Stato di Diritto, la libertà di movimento e la cooperazione regionale⁷⁹⁹.

793 MARTA SZPALA, *Pressure on Serbia to withdraw the draft resolution on Kosovo is increasing*, in “Central European Weekly”, n. 28 (83), 1° giugno 2010, p. 7 s.

794 United Nations General Assembly, Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law, A/RES/64/298, 9 settembre 2010, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/71/PDF/N0947971.pdf?OpenElement>.

795 PETRA TADIĆ, *Tempo di cambiare*, in “balcanicaucaso.org”, 13 settembre 2010, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Tempo-di-cambiare>.

796 V. KASAPOLLI, *Kosovo, le dimissioni del Presidente*, in “balcanicaucaso.org”, 6 ottobre 2010, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-le-dimissioni-del-Presidente>.

797 V. KASAPOLLI, FRANCESCO MARTINO, *Kosovo, voglia di voto anticipato*, in “balcanicaucaso.org”, 10 novembre 2010, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-voglia-di-voto-anticipato>.

798 LAWRENCE MARZOUK, *Latest Kosovo Election Results Contested*, in “balkaninsight.com”, 14 dicembre 2010, <http://www.balkaninsight.com/en/article/latest-kosovo-election-results-remain-contested>.

799 EURACTIV, *Serbia-Kosovo talks open under Ashton's watch*, in “euractiv.com”, 8 marzo 2011,

<http://www.euractiv.com/enlargement/serbia-kosovo-talks-open-ashtons-news-502847>.

CONCLUSIONI

Il peggio è passato?

Il Kosovo.

In questo quadro, il Kosovo rappresenta l'ultimo tassello mancante per completare il puzzle. Questo piccolo Stato ospita poco più di un milione e settecentomila abitanti su un territorio prevalentemente montuoso poco più grande dell'Abruzzo. L'economia "legale" è praticamente inesistente e quella sommersa prospera come in nessun altro Stato occidentale mentre la disoccupazione e la povertà, toccano soglie impensabili nel resto del continente. Il Kosovo fagocita ogni anno decine e decine di milioni di euro elargiti dalla Comunità Internazionale, assorbiti dalle numerose macchine burocratiche, dal corrotto sistema politico-istituzionale e dalle organizzazioni mafiose.

Il neonato Stato continua a non avere ancora il controllo su tutto il suo territorio poiché la parte settentrionale a maggioranza serba riceve sostegno, finanziamenti e sussidi da parte delle autorità serbe (e russe). Nel luglio del 2011 le autorità kosovare tentarono invano di riprendere il controllo delle zone di frontiera tra le municipalità settentrionali del Kosovo e la Serbia⁸⁰⁰.

Da parte albanese sta crescendo un clima di insofferenza verso la presenza internazionale, bollata come forza di occupazione: negli ultimi anni è nato e si è rapidamente consolidato sul territorio kosovaro il movimento a tal proposito e importante sottolineare la nascita e il rapido consolidamento del movimento Vetëvendosje! (autodeterminazione), guidato Albin Kurti, che ha fatto della denuncia della corruzione dilagante nel sistema politico kosovaro e della contestazioni alle missioni internazionali le proprie ragioni d'essere.

Dal punto di vista internazionale la situazione rimane ancora incerta: al momento in cui sto scrivendo, 91 Stati hanno riconosciuto il Kosovo, 92 se si conta anche Taiwan. L'ultimo Stato che ha proceduto al riconoscimento di Pristina è stato il Chad, il 1° giugno di quest'anno⁸⁰¹. Anche se i rapporti con la Serbia continuano ad essere tesi, iniziarono un lento miglioramento a partire dalla svolta del settembre 2010 e con l'inizio dei colloqui nel marzo seguente che hanno consentito il raggiungimento del consenso in numerosi campi.

La presenza internazionale caratterizzata da nove anni di amministrazione UNMIK e tre anni e mezzo di amministrazione congiunta con EULEX, non è riuscita a risolvere completamente i gravi problemi che affliggono il piccolo Stato balcanico: il consenso sullo status e sull'indipendenza, uno slancio all'economia, combattere efficacemente il radicato

800 VETON SURROI, *Nord del Kosovo, la falsa vittoria di Pristina*, in "balcanicaucaso.org", 16 agosto 2011, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Nord-del-Kosovo-la-falsa-vittoria-di-Pristina-100430>.

801 Fonte: sito del Ministero degli Esteri del Kosovo, <http://mfa-ks.net>.

sistema malavitoso, proteggere adeguatamente le minoranze.

Senza essere precipitosi nel giudizio sull'operato della Comunità Internazionale, bisogna considerare la tragica situazione precedente alla guerra, e si può facilmente notare che notevoli passi in avanti sono stati compiuti come ad esempio la creazione di istituzioni democratiche e rappresentative, la cessazione delle persecuzioni etniche, la nascita di organismi multietnici (primo fra tutti il successo della Kosovo Police Service) e la creazione di sistema di diritti a tutela delle le minoranze; anche se Pristina continua ad essere lontano dagli standard occidentali.

L'entrata nelle organizzazioni internazionali risulterà molto importante per il riconoscimento ma sarà vitale per la ripresa economica e per la stabilità. Significativa a tal proposito è il duplice successo segnato dall'ingresso nel Fondo Monetario Internazionale e nella Banca Mondiale, rispettivamente il 7 maggio e il 5 giugno 2009 (grazie soprattutto al sostegno occidentale), che consentirono l'accesso a ulteriori fonti di finanziamento, necessarie per far ripartire l'economia⁸⁰².

Nel gioco geopolitico globale, il Kosovo oggi sta perdendo importanza. Gli Stati Uniti hanno da tempo ridefinito i propri obiettivi e indubbiamente i Balcani Occidentali, assieme a tutta Europa, sono finiti molto in basso nella scala delle priorità del Dipartimento di Stato americano. La Russia ha ormai riconosciuto le due Repubbliche indipendentiste dell'Ossezia del Sud e dell'Abkhazia, ed riuscita ad ottenere ciò che voleva in campo energetico, acquistando l'impresa di Stato Serba del Petrolio ed assicurandosi il via libera per la costruzione di una parte del gasdotto South Stream in quelle aree.

Il futuro del Kosovo dipenderà molto anche da quello che succederà a Belgrado. Per molto tempo l'Europa si è affidata al governo di Tadić, che però nelle ultime elezioni del maggio 2012, fu sconfitto da una coalizione di orientamento conservatore guidata dal Partito Progressista Serbo, il cui leader, Tomislav Nikolić, riuscì nell'impresa di essere eletto Presidente della Repubblica; lo stesso Nikolić che quando militava nel Partito Radicale fece del mantenimento dell'integrità territoriale della Serbia una propria bandiera⁸⁰³. Bisognerà comunque aspettare i primi passi del nuovo esecutivo e del neo eletto Presidente prima di poter fare qualche pronostico.

Una soluzione bilaterale tra Pristina e Belgrado è sicuramente la più auspicabile e i

802 ELENA RAGUSIN, *Il Kosovo entra nell'FMI grazie al sostegno degli USA*, in "Il Sole 24 Ore", 7 maggio 2009, p. 10.

803 LUKA ZANONI, *Tomislav Nikolić nuovo Presidente della Serbia*, in "balcanicaucaso.org", 21 maggio 2012, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Tomislav-Nikolic-nuovo-presidente-della-Serbia-117369>.

colloqui iniziati più di un anno fa vanno in questa direzione. Lo scoglio più grande sarà costituito sicuramente dallo status delle municipalità a maggioranza serba nella parte nord del piccolo Stato balcanico: annetterle alla Serbia o integrarle nel nuovo Stato? Fino ad ora hanno continuato ad essere amministrate come parte integrante del territorio serbo ma prima o poi la questione dovrà essere risolta. I serbi che vivono nelle enclaves del sud si sono rassegnati ad essere integrati nel nuovo Stato mentre coloro che vivono nel settentrione proprio non ne vogliono sapere di diventare cittadini della Repubblica indipendente del Kosovo, e convincerli, oggi, sembra impossibile.

I Balcani Occidentali.

Se si osservasse oggi la cartina dei Balcani Occidentali in base alla loro posizione nella strada che porta a Bruxelles, avremmo di fronte un panorama piuttosto variegato: un Paese in via di adesione, la Croazia, tre Paesi Candidati, la Macedonia, il Montenegro e la Serbia, e altri tre Paesi Candidati Potenziali, La Bosnia-Erzegovina, l'Albania e infine il Kosovo⁸⁰⁴.

L'atteggiamento europeo verso la regione è stato mutevole. Negli anni '90 sostanzialmente l'Unione Europea si dimostrò disunita e incapace di prendere iniziative volte a dare una risposta alla dissoluzione della Jugoslavia e alla sanguinosa guerra in Bosnia. Caduto il muro di Berlino la progredita Europa occidentale mostrò di non essere in grado di estendere la democrazia e la prosperità economica a tutte le aree dell'Europa centrale e orientale, e in particolare dimostrò di non essere capace di gestire una questione di politica estera che per ragioni di prossimità geografica le apparteneva in pieno. Al contrario furono gli Stati Uniti, usciti vincitori dalla guerra fredda come l'unica "iper-potenza" al mondo, che giocarono il ruolo di Stato guida nella risoluzione del conflitto jugoslavo e furono gli artefici della Pace di Dayton.

Nel biennio 1996-1997 Bruxelles tentò di riprendere in mano la situazione con l'Approccio Regionale e la politica delle condizionalità, ma la crisi kosovara rimise in discussione le deboli iniziative europee. Ancora una volta fu Washington che si fece carico di trovare una soluzione. Tuttavia a partire dal 1999 il ruolo dell'UE si fece sempre più importante mentre quello degli USA venne diluito sempre più. Questo perché l'Unione decise che era giunta l'ora di diventare la protagonista nella regione e che per pacificare una volta per tutte i Balcani Occidentali era necessario integrarle nelle istituzioni comunitarie. Allo stesso

804 Vedere Immagine 6 in appendice.

tempo gli Stati Uniti iniziarono un processo di ridefinizione dei propri obiettivi che subì un'accelerazione con l'attentato alle Twin Towers dell'11 settembre e con le due presidenza di Bush figlio.

Nel 2003, con gli eventi di Salonicco, possiamo dire che la strategia dell'Unione Europea verso i Balcani Occidentali era stata delineata, e le modifiche che sarebbero intervenute successivamente avrebbero comunque avuto una rilevanza solo marginale.

A partire dal 2008 la questione dei Balcani Occidentali ha iniziato a non essere più messa come una priorità nelle agende delle presidenze semestrali a causa dell'incalzante crisi economica finanziaria che continua ad attanagliare il vecchio continente e della più recente crisi dell'euro legata a quella del Debito pubblico di alcuni Stati, tra cui Grecia, Italia e Spagna. Per questo, proprio la Grecia, sotto la cui presidenza semestrale dell'Unione si tenne l'importantissimo vertice di Salonicco, ha più volte prospettato l'idea di una Salonicco II, da tenersi durante il prossimo semestre europeo greco, la prima metà del 2014⁸⁰⁵.

Sembra che ormai la parte più difficile per l'intera regione sia passata. Rimangono aperte alcune questioni nei singoli Paesi, come ad esempio la convivenza tra slavi e albanesi in Macedonia, lo scricchiolante assetto istituzionale di Dayton che non soddisfa nessuno, la questione del Kosovo.

Secondo le strategie di Pre-Adesione e di Adesione un Paese balcanico, dal momento della firma dell'Accordo ASA alla piena membership nell'UE, avrebbe dovuto aspettare, ammesso che tutto andasse secondo i pieni stabiliti, non meno di 15 anni⁸⁰⁶. La Croazia, unico Paese della regione che è riuscito a portare a termine questo progetto e che viene presentato come un success case dall'establishment europeo, firmò l'Accordo ASA nell'ottobre del 2001 e diverrà lo Stato membro numero ventotto nel luglio del 2013.

Ad ogni modo, tutti i Paesi dei Balcani Occidentali stanno continuando la loro lunga marcia verso l'adesione, anche se negli ultimi anni la strategia dei piccoli passi ha preso il sopravvento su quella dei progetti di largo respiro. Nonostante i diversi problemi, la meta dell'integrazione non viene messa in discussione da nessun governo della regione di qualsiasi colore e anche il Kosovo si siederà un giorno come pari con i Capi di Stato o di Governo Europei e, questa è la speranza, anche di fianco al Presidente della Serbia.

805 EUROPEAN MOVEMENT IN ALBANIA, *op. cit.*, pp. 9 ss.

806 LUCA GORI, *op. cit.*, p. 105.

Appendice

Immagini

Immagine 1. Cartina geografica dei Balcani Occidentali.



Fonte: <http://turkymacedonia.files.wordpress.com/2010/06/balkans-map.jpg>.

Immagine 2. Cartina politica dei Balcani Occidentali.



Fonte: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/maps/refmap_central_balkans.html.

Immagine 3. Cartina geografica del Kosovo.



Fonte: <http://www.ezmapfinder.com/it/map-73467.html>.

Immagine 4. Cartina Politica del Kosovo.



Fonte: <http://www.ezilon.com/maps/images/europe/political-map-of-Kosovo.gif>.

Immagine 5. Bandiera della Repubblica del Kosovo



Fonte: http://www.rksgov.net/SiteCollectionImages/flamuri_kosoves.png

Immagine 6. Mappa dei Balcani Occidentali secondo lo status in relazione al processo di adesione all'Unione Europea.



Azzurro: Paese in via di adesione

Verde: Paesi Candidati

Giallo: Paesi Candidati Potenziali

Fonte: http://ec.europa.eu/enlargement/images/acceding-countries/candidate-countries_new_blue.jpg.

Bibliografia

Monografie e Opere Collettive

- ACOSTA SÁNCHEZ, MIGUEL A., *La Política Europea de Seguridad y Defensa y la Gestión de Crisis Internacionales: Las operaciones Petersberg*, Madrid, Dickinson S. L., 2008.
- BAJALSKI, BORKO, *The Name Dispute – Macedonia and Greece*, Saarbrücken, VDM Verlag, 2010.
- BALFOUR, ROSA e MENOTTI, ROBERTO, *Il Patto di stabilità e il futuro dell'Europa sudorientale secondo l'Ue*, in BIANCHINI, STEFANO e DASSÙ, MARTA (a cura di), “Guida ai paesi dell'Europa centrale, orientale e balcanica. Annuario politico-economico”, Bologna, Il Mulino, 2000.
- BATAKOVIĆ, DUŠAN T., *Histoire du peuple serbe*, Lousanne, L'Age de l'Homme, 2005.
- BENEDIKTER, THOMAS, *Il dramma del Kosovo*, Roma, Datanews, 1998.
- DENITCH, BOGDAN, *Nacionalismo y etnicidad: la trágica muerte de Yugoslavia*, Coyoacán, Siglo Veintiuno Editores, 1995.
- BENSON, LESLIE, *Yugoslavia: A Concise History*, Gordonsville, Palgrave Macmillan, 2004.
- BERMEJO GARCÍA, ROMULADO e GUTIÉRREZ ESPADA, CESÀREO, *La Disolución de Yugoslavia*, Navarra, EUNSA, 2007.
- BIAGINI, ANTONELLO, *Storia dell'Albania*, Milano, Bompiani, 1998.
- BIANCHINI, STEFANO, *La questione jugoslava*, Firenze, Giunti-Casterman, 1999.
- BIEBER, FLORIAN e DASKALOVSKI, ŽIDAS, *Understanding the war in Kosovo*, London, Frank Cass Publishers, 2003.
- BINDI, FEDERIGA M., *The foreign policy of the European Union: assessing Europe's role in the world*, Washington, The Brooking Institution, 2010.
- BLOCKMANS, STEVEN, *Tought Love: the European Unione's Relations with the Western Balkans*, The Hague, T.M.C. Asser Press, 2007.
- BOKOVA, IRINA, *Integrating Southeastern Europe into the European mainstream*, in SOTIROPOULOS, DIMITRI A. e VEREMIS, THANOS (a cura di), “Is Southeastern Europe Doomed to Instability?”, London, Frank Cass Publisher, 2002.
- BOKOVOY, MELISSA K., IRVINE, JILL A. e LILLY, CAROL S., *State-society relations in Yugoslavia, 1945-1992*, Sacranon, Palgrave MacMillan 1997.
- BUSEK, ERHARD e KÜHNE, BJÖRN, *From Stabilisation to Integration – The Stabily Pact for*

- South Eastern Europe*, Vienna, Böhlau Verlag Wien, 2010.
- CAPLAN, RICHARD D., *Europe and the Recognition of new States In Yugoslavia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
 - COMUNITÀ EUROPEE, *Cooperazione Politica Europea (CPE)*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1988.
 - CONVERTI, ANTONIO, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Macerata, Halley Editrice, 2005.
 - CRNOBRNJA, MIHAÏLO, *The Yugoslav Drama*, Montreal, McGill-Queen's Universty Press, 1996.
 - D'ALEMA, MASSIMO, *Kosovo, gli italiani e la guerra*, intervista di RAMPINI, FEDERICO, Milano, Mondadori, 1999.
 - DJOKIĆ, DEJAN, *Yugoslavism. Histories of a failed idea 1918 – 1992*, London, Hurst & Co., 2003.
 - DUFF, ANDREW, *The Main Reforms*, in DUFF, ANDREW, PINDER, JOHN e PRYCE, ROY (a cura di), “Maastricht and beyond: building the European Union”, London, Routledge, 1994.
 - EUROSTAT, *Europe in figures – Eurostat yearbook 2011*, Bruxelles, Publications Office of the European Union, 2011.
 - FORADORI, PAOLO, *La politica europea di sicurezza e difesa*, Roma, Carocci editore, 2010.
 - FREDERICK BERNARD SINGLETON, *Short history of the Yugoslav peoples*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
 - GAGNON, VALÈRE PHILIP, *The myth of ethnic war: Serbia and Croatia in the 1990s*, New York, Cornevell University Press, 2004.
 - GIRÓN, JOSÉ e PAJOVIC, SLOBODAN, *Los nuevos estados de la antigua Yugoslavia*, Oviedo, Universidad de Oviedo – Servicio de publicaciones, 1999.
 - GORI, LUCA, *L'Unione Europea e i Balcani Occidentali*, Catanzaro, Rubettino Editore, 2007.
 - GROSS, EVA, *Operation Concordia (FYROM)*, in GREVI, GIOVANNI, HELLY, DAMIEN e KEOHANE, DANIEL (a cura di), “European Security and Defense Policy – The first 10 years (1999-2009)”, Paris, Institute for Security Studies, 2009.
 - HAINE, JEAN-YVES, *The Union Inaugural Address*, in JESS PILEGARD (a cura di), “The Politics of the European Security”, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2004.
 - HAMILTON, DANIEL, *American perspectives on the European Security and Defence Policy*, in PILEGARD, JESS (a cura di), “The Politics of the European Security”, Copenhagen, Danish Institute for International Studies, 2004.

- HAMMOND, ANDREW, *The Balkans and the West: constructing the European other, 1945-2003*, Hampshire, Ashgate Publishing Company, 2004.
- MERLING, MICHAEL, *EUPM (Bosnia and Herzegovina)*, in GREVI, GIOVANNI, HELLY, DAMIEN e KEOHANE, DANIEL (a cura di), “European Security and Defense Policy – The first 10 years (1999-2009)”, Paris, Institute for Security Studies, 2009.
- HÖSCH, EDGAR, *Geschichte des Balkans*, Munchen, Beck, 2004, trad. it.: *Storia dei Balcani*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- HUSZKA, BEÁTA, *The dispute over Montenegrin independence*, in BIBER, FLORIAN (a cura di), “Montenegro in Transition - Problems of Identity and Statehood”, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON THE BALKANS, *The Balkans in Europe's Future*, Robert Bosch Stiftung – King Baudouin Found. - German Marshall fund of U.S. - Charles Stewart Found., aprile 2005.
- ISTITUTO PER GLI STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE, *Annuario di Politica Internazionale 1967/1971*, Bari, Dedalo Libri, 1971.
- JEAN, CARLO e FAVARETTO, TITO (a cura di), *Geopolitica dei Balcani orientali e centralità delle reti infrastrutturali*, Milano, FrancoAngeli, 2004.
- JELAVICH, CHARLES e JELAVICH, BARBARA, *The establishment of the Balkan national states, 1804-1920*, Washington, University of Washington Press, 2000.
- JOHANSSON-NOGUES, ELISABETH, *¿El juego de malabares de Kosovo? El delicado equilibrio de Zapatero entre los constreñimientos internos y los imperativos europeos*, in BARBÉ, ESTHER (a cura di), “España en Europa 2004-2008”, Monografias n. 4 del Observatorio de Política Exterior Europea, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Barcelona, febbraio 2008.
- JUDAH, TIM, *Kosovo: war and revenge*, New Haven, Yale University Press, 2002.
- KEOHANE, DANIEL, *EUFOR Althea (Bosnia and Herzegovina)*, in GREVI, GIOVANNI, HELLY, DAMIEN e KEOHANE, DANIEL (a cura di), “European Security and Defense Policy – The first 10 years (1999-2009)”, Paris, Institute for Security Studies, 2009.
- LESSENSKI, MARIN, *How are the Balkans Weathering the Storm of the Economic Crisis: Comparing the Implication across Countries in the Regional and European Context*, in “The Western Balkans: Between the Economic Crisis and the European Perspective”, Sofia, Institut for Regional and International Studies, Settembre 2010.

- LOANNIDES, ISABELLE, *EUPOL Proxima / EUPAT (FYROM)*, in GREVI, GIOVANNI, HELLY, DAMIEN e KEOHANE, DANIEL (a cura di), “European Security and Defense Policy – The first 10 years (1999-2009)”, Paris, Institute for Security Studies, 2009.
- MEIER, VIKTOR, *Wie Jugoslawien verspielt wurde*, Munich, Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1995, trad. ing., *Yugoslavia: a history of its demise*, London, Routledge, 1999.
- MILJUŠ, BRANKO, *La révolution yougoslave*, Lousanne, L'age de l'Homme, 1982.
- MOROZZO DELLA ROCCA, ROBERTO, *Kosovo, la guerra in Europa*, Milano, Guerrini e Associati, 1999.
- MORTON, JEFFREY S., *Reflections on the Balkan wars: ten years after the break-up of Yugoslavia*, New York, Pallgrave MacMillan, 2004.
- NYE, JOSEPH S. e KEOHANE, ROBERT O., *The United States and International Institution in Europe after the Cold War*, in NYE, JOSEPH S., KEOHANE, ROBERT O. e HOFFMAN, STANLEY (a cura di), “International Institutions and States Strategies in Europe, 1989-1991”, 3° ed., Cambridge, Harvard University Press, 1997.
- O'NEILL, WILLIAM G., *Kosovo: an unfinished peace*, Boulder, Lynne Rienner Publisher, 2002.
- ORTECA, PIERO e SAJA, MARCELLO, *La guerra del Kosovo e la questione balcanica*, Catanzaro, Rubettino Editore, 2001.
- OTTAWAY, MARINA, *Democracy Challenged. The rise of semiauthoritarianism*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2003.
- PANTEV, PLAMEN, *Security Risks and Instabilities in Southeastern Europe*, in VAN MEURS, WIN (a cura di) “Beyond EU Enlargement, Volume 2 - The Agenda of Stabilisation for Southeastern Europe”, Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers, 2001.
- POGGIO, PIER PAOLO, *Le nazioni dell'odio*, in “Il Millepiani”, n. 15/1999, *Guerra locale, guerra globale*.
- PORIAS, HANNS e SCHNOELL, THOMAS, *The European Unione's Western Balkans Policy – A Political Overview*, in ISAK, HUBER (a cura di), “A European Perspective for the Western Balkans”, NWV, Vienna, 2007.
- RASPADORI, FABIO, *La politica estera dell'Unione Europea: istituzioni e strumenti di pace*, Perugia, Morlacchi Editore, 2007.
- ROOM, ADRIAN, *Placenames of the world*, Jefferson, Mcfarland & Co., 2006.
- ROSSOS, ANDREW, *Macedonia and the Macedonians: a history*, Stanford, Hoover Institution Press, 2008.

- SACCOMANNI, FABBRIZIO, *Il Patto di Stabilità per l'Europa sudorientale: un approccio nuovo a un problema regionale*, in GRECO, ETTORE (a cura di) "Il Patto di stabilità e la cooperazione regionale nei Balcani", I Quaderni, Istituto Affari Internazionali, n. 10 marzo 2000.
- SCHEVILL, FERDINAND, *The History of the Balkan Peninsula: From the Earliest Times to the Present Day*, New York, Harcourt Brace, 1922.
- SCOTTÀ, ANTONIO (a cura di), *La Conferenza di pace di Parigi fra ieri e domani (1919-1920)*, Catanzaro, Rubettino Editore, 2003.
- SINGLETON, FREDERICK BERNARD, *Short history of the Yugoslav peoples*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- SMITH, MICHAEL E., *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, New York, Cambridge University Press, 2004.
- SPENCER, METTA, *The lessons of Yugoslavia*, New York, Elsevier Science, 2000.
- TACCONI, MATTEO, *Kosovo. La Storia, la Guerra, il Futuro*, Roma, Castelvecchi, 2008.
- TAIBO, CARLOS, *La desintegración de Yugoslavia*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2000.
- TASSINARI, GUIDO, *Nascita e dissoluzione della Jugoslavia*, Milano, Alpha Test, 2003.
- TODOROVA, MARIJA NIKOLAEVA, *Imagining the Balkans*, New York, Oxford University Press, 1997.
- TOMAŠEVIĆ, ZARKO, *Yugoslavia and processes of integration in Europe*, Belgrado, Međunarodna politika, 1988.
- TRBOVICH, ANA S., *A legal geography of Yugoslavia's disintegration*, New York, Oxford University Press, 2008.
- UDOVIČKI, JASMINKA e RIDGEWAY, JAMES, *Burn this house: the making and unmaking of Yugoslavia*, New York, Duke University Press, 2000.
- VAN MEURS, WIN, *The Belgrade Agreement: Robust mediation between Serbia and Montenegro*, in BIEBER, FLORIAN (a cura di), "Montenegro in Transition - Problems of Identity and Statehood", Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003.
- VICKERS, MIRANDA e PETTIFER, JAMES, *Albania: from anarchy to a Balkan identity*, London, Hurts & Co., 1997.

Papers e Articoli di Riviste

- ACOSTA SÁNCHEZ, MIGUEL A., *Kosovo: ¿Una (nueva) piedra en el zapato de la política exteriori de la UE?*, in “Revista de Derecho Comunitario Europeo”, n. 31 settembre/dicembre 2008.
- AITALA, ROSARIO, *Le mafie ringraziano*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*.
- AKSU, FUAT, *Confidence, Security and Conflict Resolution Initiatives in the Balkans*, in “Turkish Review of Balkan Studies”, 2003.
- ANASTASAKIS, OTHON e BECHEV, DIMITAR, *EU Conditionality in South East Europe: Bringing Commitment to the Process*, University of Oxford, Occasional Paper, aprile 2003.
- ARTISIEN, PATRICK F. R. e HOLT, STEPHEN, *Yugoslavia and the E.E.C. in the 1970s*, in “Journal of Common Market Studies”, vol. XVIII, n. 4, giugno 1981.
- BANDOW, DOUG, *Le illusioni di Washington nei Balcani*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*.
- BARTLETT, WILL, *The Social Impact of the Global Economic Crisis in the Western Balkans with a focus on the Republic of Macedonia*, in “PECOB's papers series”, 1/luglio 2010.
- BECHEV, DIMITAR, *Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe*, in “Journal of Southern Europe and the Balkans”, vol. 8 n. 1, aprile 2006.
- BECHEV, DIMITAR, *Between Enlargement and CFSP: the EU and the Western Balkans*, Paper prepared for the LSE European Foreign Policy conference 2-3 June 2004, London School of Economics.
- BENOÎT-ROHMER, FLORENCE E HARDEMAN, HILDE, *The Pact on Stability in Europe - A Joint Action of the Twelve in the Framework of Their Common Foreign and Security Policy*, in “Helsinki Monitor”, n. 4/1994.
- BIANCHINI, STEFANO, *I Balcani, la riforma dei trattati e l'integrazione europea: le sfide del 2006*, in “Diario Europeo”, n. 1/2006, *Europa e Balcani allo specchio*.
- BIERMANN, RAFAEL, *The Stability Pact for South Eastern Europe – potential, problems and perspectives*, Center for European Integration Studies, Discussion Papers, C 56 1999.
- BILDT, CARL, *The Balkans' Second Chance*, in “Foreign Affairs”, vol. n. 80/1, gennaio/febbraio 2001.
- BILMAN, LEVENT, *The Regional Cooperation Initiatives in Southeast Europe and the Turkish Foreign Policy*, in “Perceptions: Journal of International Affairs”, settembre – novembre

1998, vol. III n 3.

- BISLIMI, FATON, *EU Foreign Policy towards Balkans: An Opportunity or a Challenge?*, in “The Western Balkans Policy Review”, vol. 1 Issue 1, gennaio\giugno 2010.
- BOTHE, MICHAEL, *Kosovo – So What? The Holding of the International Court of Justice is not the Last Word on Kosovo's Independence*, in “German Law Journal”, vol. 11 n. 8.
- BOTTAI, BRUNO, *Vivere senza Jugoslavia*, in “Limes”, *La guerra in Europa*, n. 1\2 1993.
- BUCHSBAUM, THOMAS M., *The OSCE and the Stability Pact for South-Eastern Europe: a mother-daughter, brother-sister or partner relationship?*, in “Helsinki Monitor”, n. 11/2000.
- CALIARI, GIAN PIETRO, *Partenza falsa per l'Europa*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*.
- CARACCILO, LUCIO, *Per una vita basta*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*.
- CARCANO, ANDREA, *Sul rapporto fra diritto all'autodeterminazione dei popoli e secessione: in margine al parere della Corte internazionale di giustizia riguardante il Kosovo*, in “Rivista di Diritto Internazionale”, vol. XCIII fasc. 4/2010.
- CARDONA LLORENS, JORGE, *La relevancia (o no) de la administración internacional de Kosovo en la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 22 julio de 2010: perplejidades de un lector*, in “Revista Española de Derecho Internacional”, vol. LXIII n. 1/2011.
- CHARPENTIER, JEAN, *Les déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux États*, in “Revue Générale de Droit Internationale Public”, 96/1992 n 2.
- CHESTERMAN, SIMON, *Kosovo in Limbo: State-Building and “Substantial Autonomy”*, International Peace Academy, Report, agosto 2001.
- COCCO, EMILIO, *La lunga marcia croata verso l'Unione Europea*, in “Diario Europeo”, n. 1/2006, *Europa e Balcani allo Specchio*.
- CONFORTI, BENEDETTO, *La risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza e il parere della Corte internazionale di giustizia sul Kosovo*, in “Rivista di Diritto Internazionale”, vol. XCIII fasc. 4/2010.
- CREMONA, MARISE, *Creating the New Europe: the Stability Pact for South-Eastern Europe in the Context of EU-SEE Relations*, in “The Cambridge Yearbook of European Legal Studies”, vol. 2/1999.
- DASKALOCSKI, ZIDAS, *The Macedonian Conflict of 2001: between Successful Diplomacy,*

- Rhetoric and Terror*, Centre for Post-Communist Studies - St. Francis Xavier University, Occasional Paper, n. 7 anno 2004.
- DE BONIS, MAURO, *Mosca Ringrazia*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*.
 - DEL RE, GIANNI, *L'Europa balcanizzata*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*.
 - DEMEKAS, DIMITRI G. et al., *Building Peace in South East Europe: Macroeconomic policies and structural reforms since the Kosovo conflict*, Joint World Bank-International Monetary Fund Paper for the Second Regional Conference for South East Europe, Bucharest, 25-26 October 2001, Washington, World Bank, 2002.
 - DIDAQUI, KATIA, *Etat des Lieux des relations UE-Balkans*, Confrontations Europe, Réunion du groupe Nouveaux Elargissements du 01.06.2006, giugno 2006.
 - DIDAQUI, KATIA, *La capacité d'absorption: un faux débat en Europe?*, Confrontations Europe, Réunion du groupe Nouveaux Elargissements du 29.09.2006, ottobre 2006.
 - DUNAY, PÁL e ZELLNER, WOLFGANG, *The Pact on Stability in Europe – A Diplomatic Episode or a Lasting Success?*, in “OSCE Yearbook 1995\1996”, IFSH Ed., n. 1\2.
 - DURAND, GUILLAUME, ANTONIO MISSIROLI, *Absorption capacity: old wine in new bottles?*, European Policy Centre, Policy Brief, settembre 2006.
 - DŽIHIC, VEDRAN e KRAMER, HELMUT, *Kosovo After Independence Is the EU's EULEX Mission Delivering on its Promises?*, Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis, luglio 2009.
 - EC - ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS DG, “EU Candidate and Pre-Accession Countries Economies Quarterly”, n 4/2009.
 - EHRHART, HANS-GEORG, *Prevention and Regional Security: The Royaumont Process and the Stabilization of South-Eastern Europe*, in “OSCE Yearbook 1998”, IFSH Ed., n 4.
 - EMERSON, MICHAEL, *Recalibrating EU Policy towards the Western Balkans*, Centre for European Policy Studies, Policy Brief, n. 175 ottobre 2008.
 - ESCOBAR HERNÁNDEZ, CONCEPCIÓN, *La posición del Reino de España en el procedimiento consultivo: una aproximación general*, in “Revista Española de Derecho Interancional”, vol. LXIII n. 1/2011.
 - EUROPEAN MOVEMENT IN ALBANIA, *Thessaloniki 2014: In quest of a renewed credibility of the EU enlargement process*, Policy Paper, gennaio 2011.

- FOIS, PAOLO, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sull'indipendenza del Kosovo e il diritto internazionale "à la carte"*, in "Rivista di Diritto Internazionale", vol. XCIII fasc. 4/2010.
- FREDERIKSEN, CARSTEN e BAKKEN, FRODE, *Libraries in Kosova/Kosovo: A general assessment and a short and medium-term development plan*, Copenhagen, IFLA/FAIFE report, April 2000.
- FRIEDRICH, JÜRGEN, *UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty*, in "Max Planck of United Nations Law", vol. 9/2005.
- GARCÍA GONZÁLEZ, JAVIER IGNACIO, *Crisis y Gestión militar de Crisis en la Unión Europea: el camino Hasta la Actualización de la Estrategia Europea de Seguridad*, UNISCI, Discussion Papers, n. 19 gennaio\giugno 2010.
- GLIGOROV, VLADIMIR, KALDOR, MARY e TSOUKALIS, LOUKAS, *Balkan Reconstruction and European Integration*, The London School of Economics and The Vienna Institute for International Economic Studies, London, Policy Paper, n. 1, ottobre 1999.
- GREVI, GIOVANNI, *Pioneering foreign policy – The EU Special Representatives*, Institute for Security Studies, Chaillot Paper, n. 106 ottobre 2007.
- HEIMERL, DANIELA, *UE- Balkans Occidentaux, Après le sommet de Thessalonique de juin 2003*, in "Le Courrier des pays de l'Est", 2003/9 n. 1039.
- HUMAN RIGHT WATCH, *Failure to Protect: Anti-Minority Violence in Kosovo, March 2004*, Ginevra, 26 luglio 2004.
- INGRAVALLO, IVAN, *Kosovo e Timor Est nove anni dopo: osservazioni sulle amministrazioni territoriali dell'Onu*, in "La Comunità Internazionale", n. 2/2008.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Elections in Kosovo: Moving Towards Democracy*, Balkans Report, n. 97, 7 luglio 2000.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Thessaloniki and After I: the EU's Balkan Agenda*, Balkans Briefing, giugno 2003.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Kosovo: No Good Alternatives to the Ahtisaari Plan*, Europe Report, n. 182, 14 maggio 2007.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Kosovo and Serbia after the ICJ opinion*, Europe Report, n. 206, 26 agosto 2010.
- JIMÉNES PIERNAS, CARLOS, *Los Principio de soberanía e integridad territorial y de autodeterminación de los pueblos en la opinión consultiva sobre Kosovo: una*

- oportunidad perdida*, in “Revista Española de Derecho Internacional”, vol. LXIII n. 1/2011.
- KAJNČ, SABINA, *The Slovenian Presidency of the EU Council: How the 16th Member State Performed*, Real instituto Elcano, Analysis of the Real Instituto Elcano, n. 105/2008.
 - KAJNČ, SABINA, *The Slovenian Presidency: Meeting Symbolic and Substantive Challenges*, in “Jurnal of Common Market Studies”, vol. 47/2009.
 - KAMINSKI, BARTLOMIEJ e DE LA ROCHA, MANUEL, *Stabilization and Association Process in the Balkans - Integration Options and their Assessment*, World Bank, Policy Research Working Paper, n. 3108 agosto 2003.
 - KAVALSKI, EMILIAN, *The Western Balkans and the EU: the Probable Dream of Membership*, in “South East European Review”, n. 1\2 2003.
 - KLEMENČIČ, MANJA, *A star pupil playing it safe in the EU*, Notre Europe, Étude, dicembre 2007.
 - KNOLL, BERNHARD, *From Benchmarking to Final Status? Kosovo and the Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate*, in “The European Journal Law”, vol. 16 n. 4/2005.
 - KÜHNE, BJÖRN, *Are the EU and the Balkans drifting apart?*, Friederich Ebert Stiftung, Perspective, febbraio 2010.
 - LEIGH-PHIPPARD, HELEN, *The Contact Group on (And in) Bosnia: An Exercise in Conflict Mediation?*, in “International Journal”, vol. 53 n. 2 primavera 1998.
 - LONCAR, BUDIMIR, *La Yougoslavie et le processus d'intégration en Europe*, in “Politique étrangère”, n. 55/1990.
 - MASSON, HÉLÈNE, *L'Union Européenne et l'expérience des Balkans*, Fondation pour la Recherche Stratégique, Recherches & Documents, settembre 2006.
 - MILLER, VAUGHNE, *The Human Rights Clause in the EU's External Agreements*, International Affairs and Defence - House of Commons Library, Research Paper, n. 04/33, 16 aprile 2004.
 - NICOLAIDES, PHEDON, *The Feira European Council and the Process of Enlargement of the European Union*, in “EIPASCOPE”, n. 3 anno 2000.
 - OSCE, *The Role of the Media in the March 2004 Events in Kosovo*, Report, 2004.
 - PAOLINI, MARGHERITA, *Con la via balcanica Mosca conquista il cuore energetico dell'Europa*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*.

- PHINNEMORE, DAVID, *Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?*, in “European Foreign Affairs Review”, vol. 8 n. 1 anno 2003.
- PIPPAN, CHRISTIAN, *The Rocky Road to Europe: the EU's Stabilisation and Association Process for the Balkans and the Principle of Conditionality*, in “European Foreign Affairs Review”, vol. 9 n. 2, 2004.
- QORRAJ, GAZMED, *Integrating the Western Balkans into the European Union*, in “European Perspectives”, vol. 2 n. 2 ottobre 2010.
- QUERCIA, PAOLO, *La Serbia è già cambiata*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*.
- RACHMAN, GIDEON, *The Death of Enlargement*, in “The Washington Quarterly”, n. 29:3 summer 2006.
- REMACLE, ERIC, *La CSCE et la Communauté européenne face au conflit yougoslave*, in “Trimestre du Monde”, n. 17/1992.
- REMIRO BROTON, ANTONIO, *Kosovo, realismo y legitimidad*, in “Politica Exterior”, vol. XXI marzo/aprile 2008 n. 122.
- REMONDINO, ENNIO, *Pycku Цap*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*.
- REQUEJO, FERRAN e SANJAUME, MARC, *La campana di Pristina suona per baschi e catalani*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*.
- MAARTJE RUTTEN, *From St-Malo to Nice – European Defense: core documents*, Institute for Security Studies, Chaillot Paper, n. 47 maggio 2001.
- SÁENZ DE SANTA MARÍA, PAZ ANDRÉS, *Tu Quoque, Corte? La banalización de lo poderes del Consejo de Seguridad en la opinión consultiva sobre la conformidad con el derecho internacional de la declaración unilateral de independencia relativa a Kosovo*, in “Revista Española de Derecho Internacional”, vol. LXIII n. 1/2011.
- SCHENKER, HARALD, *The Stabilization and Association Process: An Engine of European Integration in Need of Tuning*, in “Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe”, European Centre for Minority Issues, n. 1 2008.
- SIMIC, PREDRAG, *Do the Balkans exist?*, in “The Western Balkans: perspectives from the region”, Institute for Security Studies, Chaillot Papers, aprile 2001 n 46.
- STEFANOVA, BOYKA, *The “No” Vote in the French and Dutch Referenda on the EU Constitution: A Spillover of Consequences for the Wider Europe*, in “PS: Political Science & Politics”, aprile 2006.
- STRAZZARI, FRANCESCO, *Il Kosovo sommerso*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*.

- SURROI, VETON, *The ICJ Advisory Opinion on Kosovo: the Beginning of a New Road*, Institute for Security Studies, opinion, settembre 2010.
- SZPALA, MARTA, *Regional impact of the ICJ's advisory opinion on Kosovo*, in “Central European Weekly”, n. 26 (81), 4 agosto 2010.
- SZPALA, MARTA, *Pressure on Serbia to withdraw the draft resolution on Kosovo is increasing*, in “Central European Weekly”, n. 28 (83), 1° giugno 2010.
- TANCREDI, ANTONELLO, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione d'indipendenza del Kosovo*, in “Rivista di Diritto Internazionale”, vol. XCIII fasc. 4/2010.
- TERZUOLO, ERIC ROBERT, *Quel che i serbi non capiscono di noi americani*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*.
- TERRENOIRE, ALAIN, *L'Europe et les Balkans Occidentaux*, in “Étude du Conseil économique et social”, anno 2007 n. 23.
- TÜRKES, MUSTAFA e GÖKGÖZ, GÖKSU, *The European Union's Strategy towards the Western Balkans: Exclusion or Integration?*, in “East European Politics and Societies”, novembre 2006, vol. 20 n. 4.
- UNDP, *Early Warning Report Kosovo*, Report n. 1, maggio-agosto 2002.
- UNDP, *Kosovo Human Development Report*, 2012.
- VAN MEURS, WIM e WEISS, STEFANI, *The next Europe: Southeastern Europe after Thessaloniki*, in “The South-East Europe Review”, n. 3/2003.
- WALLACE, WILLIAM, *Is there a European Approach to War?*, London School of Economics – European Foreign Policy Unit, Working Paper, n. 2005/2, marzo 2005.
- WARINGO, KARIN, *Quelles (nouvelles) perspectives pour les Balkans?*, in “Actes du Colloque – Etudes balkaniques: état des savoirs et pistes de recherche”, Parigi 19-20 dicembre 2002, pubblicato sul sito della “Association française d'étude sur les Balkans”.
- WESTERNBALKANS, *Integration of the Western Balkans in the EU Internal Market*, Regional Research Paper, anno 2004.
- WHITE, NICHOLAS, *L'heure d'Europe enfin arrivée?*, ESF, Working Paper, n. 2 luglio 2001.
- WORLD BANK, *Kosovo, FR Yugoslavia – Medium-Term Public Expenditure Priorities*, Report n. 24880-KOS, 16 ottobre 2002.
- WORLD BANK, *Kosovo Poverty Assessment*, Report n. 32378-XK, 16 giugno 2005.
- ZISSIMOS, IRENE, *Atene e Nicosia: due modi di dire no*, in “Limes”, n. 2/2008, *Kosovo, non solo Balcani*.

Articoli di quotidiani

- BATTISTINI, FRANCESCO, *Addio a Rugova, sognava un Kosovo libero*, in “Corriere della Sera”, 22 gennaio 2006, p. 12.
- BATTISTINI, FRANCESCO, *Kosovo, al via la missione europea*, in “Corriere della Sera”, 18 febbraio 2008, p. 12.
- BRIVIO, ENRICO, *Una “road map” per i Balcani*, in “Il Sole 24 Ore”, 22 giugno 2003, p. 4.
- CAIZZI, IVO, *Primo Vertice dell'Europa “non torneremo indietro”*, in “Corriere della Sera”, 17 giugno 2008, p.16.
- CAPRARA, MAURIZIO, *L'Europa ai Balcani: “Il vostro futuro e con noi. Ma ora servono le riforme”*, in “Corriere della Sera”, 22 giugno 2003, p. 10.
- CAPRILE, RENATO, *Kosovo, vincono i duri “E ora l'indipendenza”*, in “La Repubblica”, 18 novembre 2007, p. 14.
- CAPRILE, RENATO, *Il piccolo paese che scuote il mondo*, in “La Repubblica”, 18 febbraio 2008, p. 1.
- CARACCILO, LUCIO, *Chi vince e chi perde nella partita kosovara*, in “La Repubblica”, 27 marzo 2008, p. 32.
- CERRETELLI, ADRIANA, *Kosovo, sulla missione Ue resta l'ombrello dell'Onu*, in “Il Sole 24 ore”, 13 giugno 2008, p. 6.
- CERRETELLI, ADRIANA, *La Carta Ue non si ferma*, in “Il Sole 24 Ore”, 17 giugno 2008, p. 11.
- COPPOLA, ALESSANDRA, *Nobel ad Ahtisaari mediatore in Kosovo*, in “Corriere della Sera”, 11 ottobre 2008, p. 19.
- DEL RE, PIETRO, *“E stato un voto di paura contro l'immigrazione dall'Est”*, intervista a Glucksmann André, in “La Repubblica”, del 2 giugno 2005, p. 7.
- FRATTINI, FRANCO, *Un Impegno Storico*, in “Il Sole 24 Ore”, 26 giugno 2003, p. 1.
- GERGOLET, MARA, *Senza l'Onu, la missione UE e illegale*, in “Corriere della Sera”, 18 febbraio 2008, p. 5.
- LAZZARO, CLAUDIO, *Rugova conquista il Kosovo*, in “Corriere della Sera”, 19 novembre 2001, p. 8.
- LUCHETTA, ANDREA, *Il boia dei Balcani atterra all'Aja*, in “La Repubblica”, 1 giugno 2011, p. 1.
- MONTI, MARIO, *Il Processo all'Europa*, in “Corriere della Sera”, del 5 giugno 2005, p. 1.

- PATTEN, CHRIS, Commissario UE alle Relazioni Internazionali, *Se i Balcani tornano nel cuore d'Europa*, in “La Repubblica”, 20 giugno 2003, p. 16.
- RAGUSIN, ELENA, *Ma nel Kosovo l'economia e ancora in stallo*, in “Il Sole 24 Ore”, 16 settembre 2008, p. 1.
- RAGUSIN, ELENA, *Il Kosovo entra nell'FMI grazie al sostegno degli USA*, in “Il Sole 24 Ore”, 7 maggio 2009, p. 10.
- RAVELLI, FABRIZIO, *Milosevic muore in carcere*, in “La Repubblica”, 12 marzo 2006, p. 8.
- SAMARY, CATHERINE, *De la Fédération yougoslave aux protectorats européens*, in “Le Monde Diplomatique”, gennaio 2006, pp. 4-5.
- VERONESE, PIETRO, *Mitrovica, il ritorno dell'odio*, in “La Repubblica”, 18 marzo 2004, p. 13.
- WOOD, NICHOLAS, *Barroso stresses Balkans' future in EU*, in “International Herald Tribune”, 16 febbraio 2006, p. 1.

Articoli online

- AIZPEOLEA, LUIS R., *Así fue el diálogo con ETA*, in “elpais.es”, 10 giugno 2007, http://elpais.com/diario/2007/06/10/domingo/1181447553_850215.html.
- AIZPEOLEA, LUIS R., *El Gobierno califica de “irreal” comparar España y los Balcanes*, in “El Pais.com”, 24 luglio 2010, http://elpais.com/diario/2010/07/24/internacional/1279922406_850215.html.
- AIZPEOLEA, LUIS R., *Ibarretxe fija en octubre de 2008 su desafío inconstitucional ante el rechazo del Gobierno*, in “elpais.com”, 29 settembre 2007, http://elpais.com/diario/2007/09/29/espana/1191016801_850215.html.
- ALIU, FATMIR, *EU launches Kosovo Feasibility Study*, in “balkaninsight.com”, 27 marzo 2012, <http://www.balkaninsight.com/en/article/eu-launches-feasibility-study-with-kosovo>.
- ARMELLINI, ALVISE, *A piccoli passi verso l'Ue*, in “balcanicaucaso.org”, 19 ottobre 2009, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/A-piccoli-passi-verso-l-Ue>.
- ARMELLINI, ALVISE, *Avanti piano*, in “balcanicaucaso.org”, 14 dicembre 2009, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Avanti-piano>.
- ARMELLINI, ALVISE, *Consigli UE, Serbia rimandata*, in “balcanicaucaso.org”, 12 dicembre 2011, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Consiglio-UE-Serbia-rimandata-109193>.
- ARMELLINI, ALVISE, *Ue – Balcani: progressi e stagnazioni*, in “balcanicaucaso.org”, 14 ottobre 2011, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Croazia/Ue-Balcani-progressi-e-stagnazione-105036>.
- Austrian Presidency looks south*, in “euractiv.com”, 12 gennaio 2006, <http://www.euractiv.com/enlargement/austrian-presidency-looks-south/article-151440>.
- BEUNDERMAN, MARK, *MACEDONIA FEELS ENLARGEMENT BLUES AS PARIS BLOCKS EU STATUS*, IN “EUOBSERVER.COM”, 13 DICEMBRE 2005, <http://euobserver.com/15/20529>.
- BEUNDERMAN, MARK, *FRANCE MAKES MACEDONIA STATUS CONDITIONAL ON BUDGET DEAL*, IN “EUOBSERVER.COM”, 14 DICEMBRE 2005, <http://euobserver.com/15/20550>.
- BEUNDERMAN, MARK, *Rehn and MEPs warn against “wobbly” messages to Balkans*, in “euobserver.com”, 16 marzo 2006, <http://euobserver.com/15/21143>.
- BILD, CARL, *Europe must keep its “soft power”*, in “Financial Times”, 1° giugno 2005, <http://www.ft.com/intl/cms/s/1/db15cee4-d1fe-11d9-8c82-00000e2511c8.html#axzz1sazgmn2B>.
- CAMERON, ROB, *Slovak President Gasparovic sends back patriotism law*, in “BBC News Europe”, 19 marzo 2010, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8577338.stm>.

- *Commission spells out Western Balkans strategy*, in “euractiv.com”, 30 gennaio 2006, <http://www.euractiv.com/enlargement/commission-spells-western-balkans-strategy/article-152050>.
- *Croatia moves to join EU*, in “BBC News”, 21 febbraio 2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2786933.stm>.
- *Croatian fugitive general sized*, in “BBC News”, 8 dicembre 2005, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4510122.stm>.
- CULLA I CLARÀ, JOAN B., *Kosovo y los nacionalistas*, in “elpais.com”, 27 marzo 2009, http://elpais.com/diario/2009/03/27/catalunya/1238119640_850215.html.
- DELSERE, LAURA, *Kosovo, le reazioni dei media internazionali al verdetto dell'Aja*, in “balcanicaucaso.org”, 23 luglio 2010, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-le-reazioni-dei-media-internazionali-al-verdetto-dell-Aja>.
- DELSERE, LAURA, *Wikileaks, duello energetico nel Caucaso*, in “balcanicaucaso.org”, 10 dicembre 2010, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Russia/Wikileaks-duello-energetico-nel-Caucaso>.
- DESIDERIO, ALFONSO, *Kosovo, Amerika*, in “Limes online”, 2 ottobre 2008, <http://temi.repubblica.it/limes/kosovo-amerika/769>.
- *EC proposes new measures to speed up Western Balkans' accession progress*, in “SETimes.com”, 7 marzo 2008, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2008/03/07/feature-01.
- *“EU integration depends on Belgrade-Priština talks”*, in “b92.net”, 5 maggio 2012, http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2012&mm=05&dd=05&nav_id=80096.
- EFE, *El Gobierno vasco dice que Kosovo supone una lección para resolver los conflictos de identidad*, in “elpais.es”, 17 febbraio 2008, http://internacional.elpais.com/internacional/2008/02/17/actualidad/1203202811_850215.html.
- EGURIBE, PERU, *Los líderes de Serbia y Kosovo iniciarán el diálogo*, in “El País”, 22 giugno 2003, http://elpais.com/diario/2003/06/22/internacional/1056232803_850215.html.
- EGURIBE, PERU, *Los Quince declaran “irreversible” la incorporación de los Balcanes a la UE*, in “El País” 22 giugno 2003, http://elpais.com/diario/2003/06/22/internacional/1056232805_850215.html.
- *El PNV quiere que el Congreso apoye un Kosovo independiente*, in “elpais.es”, 15 febbraio 2008, http://elpais.com/diario/2008/02/15/paisvasco/1203108010_850215.html.
- ELITSA VUCHEVA, *Albania to file EU membership application*, in “euobserver.com”, 27 aprile 2009, <http://euobserver.com/15/28009>.

- ERC, “*Ahora la independencia de Cataluña tiene cobertura jurídica internacional*”, in “elmundo.es”, 22 luglio 2010,
<http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/22/barcelona/1279823735.html>.
- ETA compara Kosovo con el País Vasco para exigir la independencia, in “abc.es”, 5 gennaio 2008, http://www.abc.es/hemeroteca/historico-05-01-2008/abc/Nacional/eta-compara-kosovo-con-el-pais-vasco-para-exigir-la-independencia_1641536143561.html.
- Eu moves on with Balkan countries despite treaty setback, in “euractiv.com”, 18 giugno 2008, <http://www.euractiv.com/enlargement/eu-moves-balkan-countries-despite-treaty-setback/article-173430>.
- EU Summit in Slovenia strengthens prospects for Western Balkans, in “SETimes.com”, 30 marzo 2008,
http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/newsbriefs/setimes/newsbriefs/2008/03/30/nb-01.
- EU reaffirms Western Balkan membership perspective, in “euractiv.com”, 6 marzo 2008,
<http://www.euractiv.com/enlargement/eu-reaffirms-western-balkan-memb-news-219530>.
- Eu to push European integration in Western Balkans, in “euractiv.com”, 15 febbraio 2006,
<http://www.euractiv.com/enlargement/eu-push-european-integration-western-balkans/article-152599>.
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, *Breaking out of the balkan ghetto: why IPA should be changed*, 1° giugno 2005, http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_66.pdf.
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, *Moment of truth – Macedonia, the EU budget and the destabilisation of the Balkans*, 14 dicembre 2005, p. 3 s.,
http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_73.pdf.
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, *Preparing South East Europe for Eu Accession*, Conference Report, Wilton Park conference, Skopje 29 e 30 settembre 2005,
http://www.esiweb.org/enlargement/wp-content/uploads/index.php?lang=fr&id=141&conference_ID=7.
- FOUGET, JOAN, *CiU pierde una moción sobre Kosovo al llegar tarde de 11 de sus 48 diputados*, in “elpais.es”, 21 febbraio 2008,
http://elpais.com/diario/2008/02/21/catalunya/1203559655_850215.html.
- GILIĆ, JADRANKA, *Il Montenegro cauto sul Kosovo*, in “Balcanicaucaso.org”, 21 febbraio 2008,
<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Montenegro/Il-Montenegro-cauto-sul-Kosovo>.
- GONZÁLES, MIGUEL, *España no reconocerá por ahora la secesión de la ex provincia serba*, in “elpais.com”, 23 luglio 2010,
http://elpais.com/diario/2010/07/23/internacional/1279836003_850215.html.

- HARDING, LUKE, *Kosovo Breakaway illegal, says Putin*, in “*The Guardian*”, 15 febbraio 2008, <http://www.guardian.co.uk/world/2008/feb/15/russia.kosovo>.
- HEDL, DRAGO, *La Croazia e i timori di una nuova Jugoslavia*, in “balcanicaucaso.org”, del 9 febbraio 2006, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Croazia/La-Croazia-e-i-timori-di-una-nuova-Jugoslavia>.
- HEDL, DRAGO, *Zagabria prudente sul Kosovo*, in “balcanicaucaso.org”, 19 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Croazia/Zagabria-prudente-sul-Kosovo>.
- HEDL, DRAGO, *Via libera*, in “balcanicaucaso.org”, 15 settembre 2009, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Croazia/Via-libera>.
- HEDL, DRAGO, *La Croazia nell'UE nel 2013*, in “balcanicaucaso.org”, 13 giugno 2011, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Croazia/La-Croazia-nell-Ue-nel-2013-96005>.
- Hungary citizenship law fuels Slovak resentment*, in “euractiv.com”, 27 maggio 2010, <http://www.euractiv.com/enlargement/hungary-citizenship-law-fuels-slovak-resentment-news-494553>.
- Intervista a Janez Lenarčič, Segretario di Stato sloveno per gli Affari Europei, *Lenarčič: Slovenian Presidency to 'add value' to existing EU policies*, in “euractiv.com”, 17 dicembre 2007, <http://www.euractiv.com/future-eu/lenar-slovenian-presidency-add-value-existing-eu-policies/article-169110>.
- IORDACHE, MIHAELA, *Nessun riconoscimento all'indipendenza kosovara*, in “balcanicaucaso.org”, 18 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Nessun-riconoscimento-all-indipendenza-kosovara>.
- IVANOVIC, MILAN, “*EULEX illegittima de illegale*”, intervista di FRANCESCO MARTINO, in “balcanicaucaso.org”, 22 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/eng/aree/Kosovo/EULEX-illegittima-ed-illegale>.
- JURI, FRANCO, *UE: le redini alla Slovenia*, in “balcanicaucaso.org”, 31 dicembre 2007, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Slovenia/UE-le-redini-alla-Slovenia>.
- KARAJKOV, RISTO, *Macedonia e UE: un passo avanti*, in “balcanicaucaso.org”, 23 febbraio 2005, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia/Macedonia-e-UE-un-passo-avanti>.
- KARAJKOV, RISTO, *Independence day, Macedonia tranquilla*, in “balcanicaucaso.org”, 21 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Independence-day-Macedonia-tranquilla>.
- KARAJKOV, RISTO, *Da qui all'eternità*, in “balcanicaucaso.org”, 12 novembre 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia/Da-qui-all-eternita>.

- KARAJKOV, RISTO, *La caduta del muro*, in “balcanicaucaso.org”, 17 luglio 2009, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/La-caduta-del-muro>.
- KARAJKOV, RISTO, *Magic word IPA and the EU book of spells*, 4 agosto 2009, in “balcanicaucaso.org”, <http://www.balcanicaucaso.org/eng/All-news/Magic-word-IPA-and-the-EU-book-of-spells>.
- KARAJKOV, RISTO, *Ad un passo dalla meta*, in “balcanicaucaso.org”, 20 ottobre 2009, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia/Ad-un-passo-dalla-meta>.
- KASAPOLLI, V., *Ping Pong Kosovo*, in “balcanicaucaso.org”, 10 ottobre 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Ping-Pong-Kosovo>.
- KASAPOLLI, V., *L'Onu approva Eulex*, in “balcanicaucaso.org”, 1° dicembre 2008 <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/L-Onu-approva-Eulex>.
- KASAPOLLI, V., *Pristina, è qui la festa?*, in “balcanicaucaso.org”, 27 luglio 2010, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Pristina-e-qui-la-festa>.
- KASAPOLLI, V., *Kosovo, le dimissioni del Presidente*, in “balcanicaucaso.org”, 6 ottobre 2010, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-le-dimissioni-del-Presidente>.
- KASAPOLLI, V. e MARTINO, FRANCESCO, *Kosovo, voglia di voto anticipato*, in “balcanicaucaso.org”, 10 novembre 2010, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-voglia-di-voto-anticipato>.
- KRASNIQI, EKREM e BEUNDERMAN, MARK, *Merkel moots “privileged partnership” for Balkans*, in “euobserver.com”, 17 marzo 2006, <http://euobserver.com/15/21163>.
- KUBOSOVA, LUCIA, *Sarkozy calls for definition of “borders of Europe”*, in “euobserver.com”, 31 marzo 2006, <http://euobserver.com/15/21278>.
- LAMA, ALMA, *Ancora guai per Haradinaj*, in “balcanicaucaso.org”, 3 aprile 2007, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Ancora-guai-per-Haradinaj>.
- LAZAREVIĆ, TATJANA, *Protestano i serbi a nord del Kosovo*, in “balcanicaucaso.org”, 20 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Protestano-i-serbi-a-nord-del-Kosovo>.
- LAZAREVIĆ, TATJANA, *Eulex al via*, in “balcanicaucaso.org”, 12 dicembre 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/eng/aree/Kosovo/Eulex-al-via>.
- LÁZARO, JULIO M., *El Constitucional liquida la consulta soberanista de Ibarretxe*, in “elpais.com”, 12 settembre 2008, http://elpais.com/diario/2008/09/12/espana/1221170407_850215.html.

- LEVIEV-SAWYER, CLIVE, *Serbia Submits resolution on Kosovo to UN General Assembly*, in “sofiaecho.com”, 29 luglio 2010, http://sofiaecho.com/2010/07/29/939415_serbia-submit-resolution-on-kosovo-to-un-general-assembly.
- LOBO, RAMÓN, “*Kosovo no tiene nada que ver con el País Vasco*”, in “elpais.com”, 21 giugno 2008, http://elpais.com/diario/2008/06/21/internacional/1213999207_850215.html.
- LUSA, STEFANO, *La linea dura della Slovenia*, in “balcanicaucaso.org”, 22 dicembre 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Slovenia/La-linea-dura-della-Slovenia>.
- LYGHOUNIS, GILDA, *La Grecia teme l'effetto Kosovo*, in “balcanicaucaso.org”, 19 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Grecia/La-Grecia-teme-l-effetto-Kosovo>.
- MAHONY HONOR, *EU gives green light for Macedonia accession talks*, in “euobserver.com”, 14 ottobre 2009, <http://euobserver.com/9/28827>.
- MANZANA, MICHELE, *Liberalizzazione dei visti, processo non irreversibile*, in “balcanicaucaso.org”, 15 dicembre 2010, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Liberalizzazione-dei-visti-processo-non-irreversibile>.
- MARTINO, FRANCESCO, *La credibilità di Bruxelles*, intervista a Gerald Kanaus, direttore dell'European Stability Initiative, in “balcanicaucaso.org”, 14 marzo 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/La-credibilita-di-Bruxelles>.
- MARTINO, FRANCESCO, *Kosovo gli USA chiudono Camp Bondsteel?*, in “balcanicaucaso.org”, 19 aprile 2011, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-gli-USA-chiudono-Camp-Bondsteel-92419>.
- MACSHANE, DENIS, *España debería dejar que Kosovo sea Kosovo*, in “elpais.com”, 25 giugno 2011, http://elpais.com/diario/2011/06/25/opinion/1308952805_850215.html.
- MARZOUK, LAWRENCE, *Latest Kosovo Election Results Contested*, in “balkaninsight.com”, 14 dicembre 2010, <http://www.balkaninsight.com/en/article/latest-kosovo-election-results-remain-contested>.
- MIGLIERINA, TOMAS, *Ferma ma equa: l'UE e i Balcani*, in “balcanicaucaso.org”, 9 novembre 2007, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Ferma-ma-equa-l-Ue-e-i-Balcani>.
- MIGLIERINA, TOMAS, *In Stallo*, in “balcanicaucaso.org”, 24 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/In-stallo>.
- MIGLIERINA, TOMAS, *Bruxelles sui Balcani Occidentali*, in “balcanicaucaso.org”, 13 marzo 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Bruxelles-sui-Balcani-occidentali>.

- MIJALKOVIĆ, ALEKSANDRA, *Il “no” irlandese e i Balcani occidentali*, in “balcanicaucaso.org”, 19 giugno 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Il-no-irlandese-e-i-Balcani-occidentali>.
- Montenegrins to vote on independence in May*, in “euractiv.com”, 2 marzo 2006, <http://www.euractiv.com/enlargement/montenegrins-vote-independence-may/article-153042>.
- MORATTI, MASSIMO, *Americani, Bosniaci, Europei*, in “balcanicaucaso.org”, 23 novembre 2005, <http://www.balcanicaucaso.org/Tutte-le-notizie/Americani-Bosniaci-Europei>.
- NENADIĆ, DANIJELA, *La lunga notte di Belgrado*, in “balcanicaucaso.org”, 22 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/La-lunga-notte-di-Belgrado>.
- NENADIĆ, DANIJELA, *Serbia: nuovo governo*, in “balcanicaucaso.org”, 9 luglio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Serbia-nuovo-governo>.
- NENADIĆ, DANIJELA, *La parola alla Corte*, in “balcanicaucaso.org”, 25 agosto 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/La-parola-alla-Corte>.
- NENADIĆ, DANIJELA, *Successo diplomatico per la Serbia*, in “balcanicaucaso.org”, 9 ottobre 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Successo-diplomatico-per-la-Serbia>.
- NOGUER, MIQUEL, *Montilla: “Cataluña y Kosovo tienen pocas cosas en común”*, in “elpais.com”, 23 luglio 2010, http://elpais.com/elpais/2010/07/23/actualidad/1279873023_850215.html.
- PALOKAJ, AUGUSTIN, *Il Kosovo, l'Albania e la follia delle grandi cifre*, in “balcanicaucaso.org”, 7 settembre 2011, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Il-Kosovo-l-Albania-e-la-follia-delle-grandi-cifre-101354>.
- PANTELIC, ZELJKO, *Vienna and Athens push for quick enlargement*, in “euobserver.com”, 1° febbraio 2010, <http://euobserver.com/9/29376>.
- PANTELIC, ZELJKO, *Western Balkans summit continues to cause headaches*, in “euobserver.com”, 7 maggio 2010, <http://euobserver.com/9/30031>.
- PANTELIC, ZELJKO, *Modest expectations for Sarajevo meeting*, in “euobserver.com”, 19 maggio 2010, <http://euobserver.com/9/30098>.
- PANTELIC, ZELJKO, *Modest agenda, high absenteeism mar Sarajevo conference*, in “euobserver.com”, 31 maggio 2010, <http://euobserver.com/9/30166>.
- PANTELIC, ZELJKO, *Italian Mps press for Western Balkans roadmap*, in “euobserver.com”, 2 giugno 2010, <http://euobserver.com/9/30187>.
- POP, VALENTINA, *Serbia to apply for EU membership on Tuesday*, in “euobserver.com”, 20 dicembre 2009, <http://euobserver.com/15/29182>.

- PUHL, JAN, *Frustrations Grow Among Slovakia's Hungarian Minority*, in “spiegel.de”, 18 settembre 2009, <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,649443,00.html>.
- RAMÍREZ, MARÍA, *Moratinos compara la independencia de Kosovo con la invasión de Irak*, in “elmundo.es”, 18 febbraio 2008, <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/02/18/internacional/1203325230.html>.
- REHN, OLLI, *Olli Rehn: enlargement is a success story*, in “The New York Times”, 18 giugno 2005, <http://www.nytimes.com/2005/06/17/opinion/17iht-edrehn.html>.
- REHN, OLLI, *Vrata Unije jos su otvorena onima koji ispunjavaju uslove*, in “Danas”, 20 giugno 2005, trad. IVANA TELEBAK, *Porte ancora aperte*, in “balcanicaucaso.org”, 21 giugno 2005, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/Porte-ancora-aperte>.
- Rehn: *EU to Open Talks With Serbia-Montenegro in October*, in “SETimes.com”, 19 aprile 2005, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2005/04/19/feature-01.
- RETTMAN, ANDREW, *Spain speaks of “new deal” for Western Balkans at Sarajevo event*, in “euobserver.com”, 2 giugno 2010, <http://euobserver.com/24/30198>.
- REUSTERS, *Mitterrand, in Kiev, Warns Bonn Not to Press Reunification Issue*, in “The New York Times online”, 7 dicembre 1989, <http://www.nytimes.com/1989/12/07/world/upheaval-east-mitterrand-kiev-warns-bonn-not-press-reunification-issue-kiev-ussr.html>;
- RIDING, ALAN, *Mitterrand Backs Europe Integration*, in “The New York Times online”, 8 dicembre 1989, <http://www.nytimes.com/1989/12/08/business/miterrand-backs-europe-integration.html?src=pm>.
- ROSSINI, ANDREA, *I Balcani nel futuro dell'Europa*, in “balcanicaucaso.org”, 19 aprile 2005, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/I-Balcani-nel-futuro-dell-Europa>.
- ROSSINI, ANDREA, *17 febbraio: le reazioni in Bosnia Erzegovina*, in “balcanicaucaso.org”, 18 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/17-febbraio-le-reazioni-in-Bosnia-Erzegovina>.
- RUDICH, JULIETA, *Albaneses y serbios se reúnen por vez primera desde la guerra de Kosovo*, in “El País”, 14 ottobre 2003, http://elpais.com/diario/2003/10/14/internacional/1066082411_850215.html.
- RUKAJ, MARJOLA, *Il Kosovo visto da Tirana*, in “balcanicaucaso.org”, 20 febbraio 2008, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Albania/Il-Kosovo-visto-da-Tirana>.

- *Serbia to go to ICJ over Kosovo*, in “b92.net”, 26 marzo 2008,
http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2008&mm=03&dd=26&nav_id=48824.
- *Serbia-Kosovo talks open under Ashton's watch*, in “euractiv.com”, 8 marzo 2011,
<http://www.euractiv.com/enlargement/serbia-kosovo-talks-open-ashtons-news-502847>.
- *Slovaks retaliate over Hungarian citizenship law*, in “BBC News Europe”, 26 maggio 2010,
<http://www.bbc.co.uk/news/10166610>.
- SOLIOZ, CHRISTOPHE e STUBBS, PAUL, *(S)blocco*, in “balcanicaucaso.org”, 6 novembre 2009,
<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Balcani/S-blocco>.
- STEFANOVIĆ, SAŠA, *Kosovo: al via i negoziati*, in “balcanicaucaso.org”, 20 febbraio 2006,
<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-al-via-i-negoziati>.
- SURROI, VETON, *Nord del Kosovo, la falsa vittoria di Pristina*, in “balcanicaucaso.org”, 16 agosto 2011, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Nord-del-Kosovo-la-falsa-vittoria-di-Pristina-100430>.
- TADIĆ, PETRA, *Dalla CIG uno schiaffo per la Serbia*, in “balcanicaucaso.org”, 28 luglio 2010,
<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Dalla-CIG-uno-schiaffo-per-la-Serbia>.
- TADIĆ, PETRA, *Tempo di cambiare*, in “balcanicaucaso.org”, 13 settembre 2010,
<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Tempo-di-cambiare>.
- TEOKAREVIĆ, JOVAN, *It's time for Thessaloniki 2*, “balcanicaucaso.org”, 17 giugno 2009,
<http://www.balcanicaucaso.org/eng/Regions-and-countries/Balkans/It-s-time-for-Thessaloniki-2>.
- TRIKIĆ, T. e VLAČO, N., *Rusko Kosovo*, in “blic.rs”, 27 agosto 2008, trad. it.: REDAZIONE
BALCANICAUCASO.ORG, *Il Kosovo Russo*, in “balcanicaucaso.org”, 27 agosto 2008,
<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Il-Kosovo-russo>.
- VANONI, FRANCESCA, *IPA: pronti, via, 29 giugno 2007*, in “balcanicaucaso.org”.
<http://www.balcanicaucaso.org/Tutte-le-notizie/IPA-pronti-via>.
- VASCO PRESS, *EA ve en el fallo de Kosovo “un acicate para la creación de un Estado vasco”*,
in “elmundo.es”, 23 luglio 2010,
<http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/23/paisvasco/1279883205.html>.
- VUCHEVA, ELITSA, *Montenegro files EU membership application*, in “euobserver.com”, 15
dicembre 2008, <http://euobserver.com/15/27301>.
- WARD, JOSH, *Slovakia and Hungary “Dangerously Close to playing with Fire”*, in
“spiegel.de”, 25 agosto 2009, <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,644853,00.html>.

- *Western Balkan Leaders Call for Enhances EU Accession Programm*, in “SETimes”, 3 giugno 2003,
http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/features/setimes/features/2003/06/030603-SVETLA-001.
- *Western Balkans on EU Agenda*, in “euractiv.com”, 16 giugno 2008,
<http://www.euractiv.com/enlargement/western-balkans-eu-agenda/article-173357>.
- WIEGREFE, KLAUS, *Germany's Unlikely Diplomatic Triumph: An Inside Look at the Reunification Negotiations*, in “Der Spiegel Online”, 29 settembre 2010,
<http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,druck-719848,00.html>.
- ZANONI, LUKA, *Dico Kosovo, penso Caucaso*, in “balcanicaucaso.org”, 2 febbraio 2006,
<http://www.balcanicaucaso.org/aree/Kosovo/Kosovo-al-via-i-negoziati>.
- ZANONI, LUKA, *Europe: Yes, But When?*, in “balcanicaucaso.org”, 8 giugno 2010,
<http://www.balcanicaucaso.org/eng/Regions-and-countries/Balkans/Europe-Yes-But-When-77344>.
- ZANONI, LUKA, *Tomislav Nikolić nuovo Presidente della Serbia*, in “balcanicaucaso.org”, 21 maggio 2012, <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Tomislav-Nikolic-nuovo-presidente-della-Serbia-117369>.
- ZILLI, ROSITA, *Allargamento ai Balcani: avanti piano*, in “balcanicaucaso.org”, 28 marzo 2006, <http://www.balcanicaucaso.org/Temi/Unione-europea/Allargamento-ai-Balcani-avanti-piano>.

Documentazione primaria

- United Nations Security Council, Risoluzione S/RES/1244 del 10 giugno 1999.
- United Nations Security Council, Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 10 of the Security Council Resolution 1244 (1999), S/1999/672 del 12 giugno 1999.
- Stability Pact for South Eastern Europe, Sarajevo Summit Declaration, Sarajevo 30 luglio 1999.
- Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000.
- Zagreb Summit, Final Declaration, Zagabria 24 novembre 2000.
- Comunicazione della Commissione “I Balcani Occidentali e l'integrazione europea”, del 21 maggio 2003, COM (2003) 285.
- Conclusione del CAGRE del 16 giugno 2003, “L'Agenda di Salonicco per i Balcani Occidentali: procedere verso l'integrazione europea”, Allegato.
- Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Salonicco del 19 e 20 giugno 2003.
- Dichiarazione del Vertice Ue – Balcani Occidentali, Salonicco 21 giugno 2003, 10229/03 (Presse 163).
- Comunicazione della Commissione “Preparing for the Participation of the Western Balkans Countries in Community Programmes and Agencies” del 3 dicembre 2003, COM (2003) 748.
- Regolamento CE n. 33/2004 del Consiglio del 22 marzo 2004 relativo all'istituzione di partenariati europei nell'ambito del processo di stabilizzazione e di associazione, in GUCE L86 del 24 marzo 2004.
- Comunicazione della Commissione, Un futuro europeo per il Kosovo, COM (2005) 156, Bruxelles 20 aprile 2005.
- Comunicazione della Commissione “Documento di strategia del 2005 sull'ampliamento”, del 9 novembre 2005, COM (2005) 561 def..
- Salzburg EU/Western Balkans Joint Press Statement, Salisbuog 11 marzo 2006. Regolamento del Consiglio del 17 luglio 2006, che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (IPA), Regolamento CE N. 1085/2006, in GUCE del 31 luglio 2006.

- Comunicazione della Commissione, Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007 comprendente una relazione speciale sulla capacità dell'Unione europea di accogliere nuovi Stati membri, COM (2006) 649 def., Bruxelles 8 novembre 2006.
- Comunicazione della Commissione, I Balcani occidentali sulla strada verso l'UE: consolidare la stabilità e rafforzare la prosperità, COM (2006) 27 def., Bruxelles 27 novembre 2006.
- Agreement on amendment of and accession to the Central European Free Trade Agreement, Bucharest 19 dicembre 2006.
- United Nations Security Council, Letter dated 26 March 2007, from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council Resolution, S/2007/168 del 26 marzo 2007.
- Comunicazione della Commissione, Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2007-2008, COM (2007) 663 def., Bruxelles 6 novembre 2007.
- Azione Comune del 4 febbraio 2008, relativa alla missione dell'Unione europea sullo stato di diritto in Kosovo (EULEX), 2008/124/PESC, in GUCE L42 del 16 febbraio 2008.
- Assembly of Kosovo, Kosovo Declaration of Independenc, Pristina 17 February 2008, dal sito del parlamento kosovaro: http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Dek_Pav_e.pdf.
- Comunicazione della Commissione, Rafforzare la prospettiva europea dei Balcani Occidentali, COM (2008) 127 def., Bruxelles 5 marzo 2008.
- United Nations Generaly Assembly, Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law, A/RES/63/3, 8 ottobre 2008.
- Comunicazione della Commissione, Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2009-2010, COM (2009) 533 def., Bruxelles 14 ottobre 2009.
- International Court of Justice, Accordance with the internatioanl law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, 22 luglio 2010, General List n. 141.
- United Nations General Assembly, Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on whether the unilateral declaration of independence of Kosovo is in accordance with international law, A/RES/64/298, 9 settembre 2010.
- Comunicazione della Commissione, Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2010-2011, COM (2010) 660, Bruxelles 9 novembre 2010.
- Comunicazione della Commissione, strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2011-2012, COM (2011) 666 def., Bruxelles 12 ottobre 2011.

Sitografia generale

- <http://esk.rks-gov.net>
- <http://rassegna.camera.it>
- <http://temi.repubblica.it/limes>
- <http://sofiaecho.com>
- <http://www.abc.es>
- <http://www.assembly-kosova.org>
- <http://www.bbc.co.uk>
- <http://www.balcanicaucaso.org>
- <http://www.balkaninsight.com>
- <http://www.b92.net>
- <http://www.cefta2006.com>
- <http://www.cls-sofia.org>
- <http://www.corriere.it>
- <http://www.crisisgroup.org>
- <http://www.ecmi.de>
- <http://www.elpais.com>
- <http://www.elmundo.es>
- <http://www.em-al.org>
- <http://www.esteri.it>
- <http://www.eulex-kosovo.eu>
- <http://www.euobserver.com>
- <http://www.euractiv.com>
- <http://www.europa.eu>
- <http://www.guardian.co.uk>
- <http://www.hrw.org>
- <http://www.iss.europa.eu>
- <http://www.imf.org>
- <http://www.kosovopolice.com>
- <http://www.lse.ac.uk>
- <http://www.maec.es>

- <http://www.mfa-ks.net>
- <http://www.nato.int>
- <http://www.nytimes.com>
- <http://www.onuitalia.it>
- <http://www.osce.org>
- <http://www.peacereporter.net>
- <http://www.politicaexterior.com>
- <http://www.realinstitutoelcano.org>
- <http://www.repubblica.it>
- <http://www.senato.it>
- <http://www.setimes.com>
- <http://www.spiegel.de>
- <http://www.un.org>
- <http://www.undp.org>
- <http://www.unhcr.org>
- <http://www.unmikonline.org>
- <http://www.visegradgroup.eu>
- <http://www.worldbank.org>
- <http://www.zei.uni-bonn.de>

Ringraziamenti

Desidero innanzitutto ringraziare il Professor Alessandro Volpi, relatore di questa tesi, per la grande disponibilità e cortesia dimostratemi.

Profondo ringraziamento va inoltre al Dott. Alessandro Breccia per la pazienza e il tempo che mi ha dedicato in tutti questi mesi e per il prezioso aiuto fornito durante la stesura.

Un sentito ringraziamento va anche al Professor Miguel Angel Acosta Sánchez dell'Universidad de Cadiz, che mi ha seguito durante lo svolgimento del progetto “tesi all'estero”, svolto in Spagna.

Desidero inoltre ringraziare mio padre per i suoi insostituibili consigli e per il tempo passato a correggere (e ricorreggere) le mie bozze; senza il suo aiuto questo lavoro non sarebbe stato completo.

Infine, desidero ringraziare tutti coloro che mi hanno sostenuto in questi mesi, in particolare la mia famiglia, gli amici più stretti e la mia ragazza, che mi hanno sempre sostenuto anche nei momenti più difficili.