

ANNO LXVII - 1999/2000

NUOVA SERIE A - N. 51,3

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

STVDI VRBINATI

Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche

INDICE-SOMMARIO del fascicolo 3

GEOFFREY C. HAZZARD JR., *Transnational Rules of Civil Procedure: a Challenge to Judges and Lawyers*

VANNI PEDANI, *Etica ecologica e principi religiosi*

PIERGIOGIO PERUZZI, *La città e il contado: il rapporto tributario. Osservazioni sulla formazione del territorio, con riferimenti al Comitatus Communis Urbini*

ILARIA PRETELLI, *La crisi del Kosovo e l'intervento della Nato*

PIERLUIGI SIMONE, *Recenti sviluppi della normativa internazionale sull'uso delle mine antiuomo*

Copyright: G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

ISBN 88-348-0729-4

Direttore responsabile: CARLO BO

Comitato scientifico: GIAN PAOLO CALCHI NOVATI, ENRICO GABRIELLI, RÉGINALD GRÉGOIRE, ANNAMARIA LUSARDI, LUIGI MARI, LUCIO MONACO, GUSTAVO PANSINI, VITTORIO PARLATO, PIERGIOGIO PERUZZI, EDUARDO ROZO ACUÑA, CHIARA TENELLA SILLANI, LUISA TORCHIA

Redazione: MARCO CANGIOTTI, ANNA MARIA GIOMARO

Direzione e redazione: Facoltà di Giurisprudenza, Via Matteotti 1, 61029 Urbino Tel. 0722 3031

Autorizzazione presso il Tribunale di Urbino del 22 settembre 1950 n. 24

La pubblicazione della rivista ha avuto inizio dal 1927.

Stampa: Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino

ANNO LXVII - 1999/2000

NUOVA SERIE A - N. 51,3

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

GEOFFREY C. HAZARD JR., *Transnational Rules of Civil Procedure: a
Challenge to Judges and Lawyers.*

ABSTRACT

Le tre conferenze svolte presso la Facoltà di Giurisprudenza di Urbino dal professor Geoffrey C. Hazard, emerito della *Yale Law School*, già presidente dell'*American Law Institute*, e attualmente presso la *Pennsylvania Law School* di Philadelphia, hanno avuto per oggetto alcuni nodi centrali del modello di giustizia civile statunitense. In particolare, nel corso di tre incontri a carattere seminariale, si sono considerati temi come la fase introduttiva del processo civile federale, l'evoluzione delle questioni concernenti la disciplina della fase di *discovery* nelle *Federal Rules of civil Procedure*, e infine alcuni dei problemi connessi alla disciplina più diffusa di etica professionale contenuta nelle *Model Rules of Professional Conduct*. Il collegamento fra i tre temi trattati ha rappresentato la linea di svolgimento delle tre lezioni – conferenza, nella prospettiva della riforma del modello di giustizia federale.

GEOFFREY C. HAZARD JR

TRANSNATIONAL RULES OF CIVIL PROCEDURE:
A CHALLENGE TO JUDGES AND LAWYERS

Introduction

Professor Michele Taruffo of the University of Pavia and I have undertaken a project to propose a "code" of procedural rules to govern litigation arising from legal disputes in transnational business transactions¹. In developing the code we have proceeded through three drafts². The third draft is now being published, entitled American Law Institute, Transnational Rules of Civil Procedure³. This draft will be the subject to various international conferences and seminars in the next two or three years. We are pleased to say that the project will be jointly sponsored by UNIDROIT (International Institute for the Unification of Private Law), an international organization of long standing that is headquartered in Rome and which is dedicated to harmonization of law of the various nations. It is expected that UNIDROIT will organize a complementary set of advisory conferences for discussion of the proposals. UNIDROIT's sponsorship will affirm the truly international character of the project and thus, we trust, improve the possibilities of acceptance of the concept in the years ahead.

This presentation describes the general concept of the project. In

¹ For prior discussion of the problem of transnational procedure and the concept of a universal code, see M. TARUFFO, *Drafting Rules for Transnational Litigation*, ZZP Int'l L.J. 449 (1997); Geoffrey HAZARD, *Transnational Rules of Civil Procedure: Preliminary Draft No. 1*, 33 Texas Int'l L.J. 499 (1988).

² The first draft is published in 30 Cornell International Law Journal 89 (1995). The second draft is published in 33 Texas Int'l L.J. 499 (1998). Professor Taruffo and I are Co-Reporters for the project. We ARE PLEASED TO SAY THAT, EFFECTIVE January 1999, Dr Antonio Gidi has been designated as Assistant Reporter. Dr Gidi received his degree in Law in Brazil and has received advanced degrees in law at the Universities of Milan and Pavia, with Professors Tarzia and Taruffo, and at the University of Pennsylvania, with me. He is now a Adjunct Professor of Law at the University of Pennsylvania, where we teach the discipline Comparative Civil Procedure.

³ *Discussion Draft No. 1*, March 15, 1999.

companion lectures I shall consider two central problems that we have been required to address in the project. These are, first, the difference in concept of the roles of the Judge and the advocates in civil law as compared with common law system; and, second, the related problem of "pretrial discovery" as it is called in common law systems, a procedure that is unknown in most civil law systems.

The social Need for Transnational Rules

It is familiar that the modern world is becoming increasingly intimate in economic, political and social relationships. Business and financial enterprises are now worldwide in scope, political relationships among nations are intense and complex, and the lives of ordinary citizens interlinked across borders⁴. The largely free flow of goods, services and people from one European country to another, now familiar in the European Union, is becoming approximated in transnational relationships in other parts of the world, for example in Latin America and North America⁵. It inevitably follows that there will be legal disputes in transnational transactions, because no human relations proceed without dispute and peaceful and rational resolution of such disputes requires reference to law.

Reference to law reveals, of course, that the legal system of the world are quite different in their specifications, and sometimes in their basic concepts. These differences create uncertainty and the possibility of discrimination. Hence, for at least a century the modern nations have sought to harmonize their legal systems in forms that include treaties and international conventions and the harmonization of the laws internal in various states. Traditionally and for the most part, these efforts have centered on substantive law, particularly commercial law and regulations concealing legal status of individuals. Relatively little attention has been directed to harmonization of procedural law⁶.

⁴ I take special note here of the terrible tragedy caused by the U.S. military plane that collided with European vacationers on the Italian ski lift. In my opinion the crew was clearly blame worthy because their itinerary departed from the approved flight plan. The event is one of the consequences of the international intimacy I have referred to

⁵ See MERCOSUR and NAFTA.

⁶ However, there have been some notable endeavors to address procedure. See M. STORME; Marcel Storme (ed.) *Approximation of Judiciary law in the European Un-*

Procedural law is most difficult to harmonize because a nation's procedural law is most deeply embedded in its culture, in its political structure and in the professional training of its judges and lawyers⁷.

Nevertheless, the need for harmonization of procedural law is evident. All practicing lawyers know that resolution of legal disputes often depends on the identity of the forum that assumes jurisdiction of the dispute. All judges and lawyers recognize that the procedure for adjudication of disputes employed by a forum can be influential in determination of the merits – that is, the actual outcome of the litigation. From the viewpoint of clients, assuming that general principles of fairness have been observed, the outcomes are of salient importance. The fundamental objective of harmonization therefore is reduction of the risk of different outcome in adjudication that results from difference in forum and difference in procedure. Complete elimination of such differences is an impossibility, even within national systems, but their reduction is an eternal goal in administration of justice. Establishing the same rules of procedure, regardless of forum, is a means to that end.

The scope of Application of Transnational Rules

From an idealistic or theoretical viewpoint, we might contemplate a single set of procedural rules to govern adjudication of all civil disputes in all countries⁸. Long experience demonstrates that such an arrangement is profoundly impractical. Every national legal system in fact has several different procedural systems for various kinds of disputes depending on the substantive law invoked. A notable example concerns the procedure in administrative law, which in every modern system is more or less distinctive from the procedure that applies in the courts of general jurisdiction. So also the procedure in the labor dispute courts established in many countries. Moreover, within the

ion, Kluwer, 1994, See also Anteproyecto del Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica, REVISTA DE PROCESO, Vols. 52 and 53, 1988 and 1989.

⁷ See G. HAZARD, *Substance, Procedure and Practice*, in *Toward Comparative Law in the 21st Century*, the fairness have been observed, the Institute of Comparative Law in Japan, 1091.

⁸ Even this definition of the ideal is only partial. It assumes that different procedural rules should govern civil disputes and criminal prosecutions.

courts of general jurisdiction there typically are distinctive procedures for some types of disputes, for example, domestic relations litigation (divorce and separation proceedings) and bankruptcy. In many systems there is further proliferation, for example, special procedures for matters affecting decedents' estates.

However, every legal system has a basic procedural law that applies in its courts of general jurisdiction. In the civil law countries this system is called the code of civil procedure or similar title⁹. In common law jurisdictions these provisions are referred to as the rules of civil procedure or similar title¹⁰. These rules apply to most civil disputes, including disputes between local citizens and foreign nationals and those among foreign nationals. A basic issue in "harmonization" is whether a court system should adopt an internationalized procedure for all disputes or retain its national system for disputes among its own nationals and an internationalized procedure only for transnational disputes – that is, legal disputes involving an international element. A closely related issue is this: Assuming an internationalized procedure applies only to transnational disputes, how should that category of disputes, how should that category of disputes be defined? No definite answer to these questions can be proposed, but it is nevertheless appropriate to begin thinking about harmonization of procedure.

Two Procedural Systems Administered by the same Courts

Professor Taruffo and I have concluded that an internationalized procedure should apply only to disputes involving an international element and, within that category, only to disputes arising from business transactions. The specific formulation of the scope of application in the Discussion Draft is as follows:

Rule 1(a). Subject to domestic constitutional provisions and statutory provisions not supersede by these Rules, the courts of a state that

⁹ See, e.g., the German Zivilprozessordnung, the Italian Codice di Procedura Civile, the Spanish Ley de Enjuiciamiento Civil and the French Code de Procédure civile.

¹⁰ In the United States one code applies in the federal courts, the federal Rules of Civil Procedure, while each State has its own counterpart code. Many of the state codes are patterned on the federal Rules. See F. James, G. Hazard and L. Leubsdorf, *Civil Procedure* (4th ed. 1992).

has recognized these rules shall apply them in disputes arising from a sale, lease, loan, investment, or any other business transaction:

(1) In which a plaintiff and a defendant are habitual residents of different states; or

(2) Concerning property, either fixed or movable, that is located in one state but concerning which a claimant who is an habitual resident of another state makes a claim of ownership or of a security interest.

We recognize that such a definition presents two unavoidable problems. One is that the scope provision is inevitably somewhat ambiguous. That is, the term "business transaction" is not self-defining and indeed has somewhat different connotation in various legal systems. Thus, ambiguity cannot be completely defined other than through interpretation in practice¹¹. The second problem is that, if a code of transnational rules is applied only in a certain category of cases, then judges and lawyers of a country must become accustomed to using two different procedural systems, one in ordinary legal disputes and the other in transnational disputes.

The task of applying two different procedural systems may be regarded as legally anomalous, indeed perhaps profoundly anti-legal. How can it be that true "justice" can be done in one class of cases according to a long established code of procedure, and yet done also in another class of cases according to a newly adopted international code of procedure? We have already encountered this kind of objection, particularly from legal theorists. However, practicing lawyers in the modern world very well know that administered justice takes many procedural forms.

The answer to this objection is perhaps threefold. First, if that argument were fully accepted, it implies that non procedural reform within a national system should be adopted in the future, and that none should have been adopted in the past¹². All reforms of procedure by definition to some extent repudiate the system as it existed prior to the reform. Second, as observed above, all modern legal systems in fact have several different procedural regimes – the system in

¹¹ Problems of scope of application of procedural rules are a chronic problem in American litigation, chiefly because in our federal system state substantive law can be administered in federal courts and federal law can be administered in state courts. We assume similar if less severe problems arise in other legal systems.

¹² There are lawyers and judges who seem to hold such a viewpoint unconsciously, although they are usually reluctant to express it in such unequivocal terms

the ordinary courts, that in the administrative courts, the labour courts, criminal courts, small claims courts and also special proceedings for specific areas of substantive law, such as family matters, bankruptcy etc. It is true that individual judicial officers and most lawyers are specialized in practice within a legal system and hence individually practice according to only one procedural law. However, each legal system considered as a whole has a pluralistic attitude toward procedural justice and not a monolithic one¹³. Third, lawyers in modern practice, in contrast to judges, increasingly are having to learn to deal with different procedural systems. The judge in Bologna, for example, may need to function only according to the Italian Code of Civil Procedure, but the lawyers in Bologna often must deal with legal disputes that actually or potentially may be adjudicated in a foreign court.

Finally, and perhaps most important, judges in the modern era are increasingly required to deal with more than one corpus of law. This is true within federal systems, where an integration is required at least between different bodies of substantive law, as in Canada, or more extensively as in the United States, where judges frequently must accomplish an integration of federal and state law both "procedural" and "substantive". Lawyers in today's world must of necessity make such integrations even more often, that is, in connection with international litigation and legal counseling for clients in anticipation of such litigation. For example, in a recent legal controversy being litigated in courts in London and Los Angeles, I was called upon to provide evidence to an English court about the procedural law of the American federal courts and the rules of professional ethics in the States of California and Connecticut.

Specialized Courts for Transnational legal Disputes

The problems of multiple procedural law are thus difficult, although not insuperable. However, they are very real problems and they should not be ignored.

We expect that a source of resistance to international harmonization of procedural law will be reluctance of ordinary judges and law-

¹³ The anomaly that the true "justice" can in principle result from different procedural systems must be addressed, even indirectly, in any concept of private international law.

yers to learning a new regime and how to perform their functions within it. We should be sympathetic toward these attitudes. Accordingly, it may well be more practical to apply transnational rules only in a limited number of courts, staffed by judges who can become acquainted with these special rules. A familiar institutional arrangement is a court of special jurisdiction to adjudicate international legal disputes. The former socialist countries had such tribunals to adjudicate disputes arising from transactions with capitalist enterprises. For independent reasons specialized commercial courts have been established in some American States¹⁴.

Countries with more than one major commercial center might have several branches of such a court. It can be safely predicted that when specialized courts are created with their own corps of judges, similar specialization will evolve in the legal profession.

Conclusion

In light of the foregoing analysis, the justification for a code of procedure for litigation in transactional legal disputes seems adequate, at least to Professor Taruffo and to me and to the organization [s] sponsoring our project. It is also evident that there will be technical and practical difficulties in formulating a code of transnational rules that is acceptable in various legal systems. It is also evident that administering such a code will present professional difficulties for lawyers, and perhaps more serious ones for judges. However, it also seems evident that some such adjustment of procedural law will be necessary in the 21st Century. It is not too early to address these problems now.

The Development Stage of Litigation: Discovery and Amendment of Pleadings in Civil and Common Law Procedures

The procedure of adjudication in the civil law systems is called "inquisitorial" and its counterpart in common law systems is called

¹⁴ The Court of Chancery in Delaware has long been recognized as functionally a court specialized in corporation law.

“adversarial”. These terms are often interpreted as pejorative¹⁵. However, they are better understood as descriptive of the difference in basic structures of a civil law adjudication and an adjudication conducted according to the common law tradition. This difference occurs in what we may call the development stage of litigation. Specifically, the difference is manifested after the initial pleadings have been presented by the parties but prior to final decision. The analysis herein focuses on that development stage, where the consideration of the dispute advances from the declamations by the opposing parties to the resolution by the court.

In both civil law and common law systems the formulation of the plaintiff’s claims and the defendant’s defenses, i. e., the complaint and the answer, are the responsibility of advocates for the parties¹⁶. In both systems the decision of the case and its official expression are of course the responsibility of the court. The court in all systems is the neutral arbiter appointed by the state to decide the controversy¹⁷.

In civil law systems, after the filing of the pleadings, the initiative in development of the inquiry is in the hands of the judge, with the advocates providing a monitoring and supplemental role. In the common law systems that development stage is in the hands of the advocates, with the judge performing a monitoring and supplemental role.

This difference in assignment of primary responsibility reflects differences in presuppositions about the logic of a judicial investigation and in allocation of what might be called the risk of ignorance. Those differences may reflect underlying differences in political tradition and culture between typical civil law regimes and those of the common law.

¹⁵ The term “inquisitorial” can be interpreted as signifying an uncontrolled examination of a witness’s inner – most thoughts, while the term “adversarial” can be interpreted as an uncontrolled berating of a witness’s personality and character.

¹⁶ Common law terminology for the pleadings varies somewhat. The plaintiff’s statement of grievance is usually called the Complaint but also may be called the Petition or Writ; the defendant’s response is usually called the Answer but may be called the Response. In civil law terminology the usual terms are Complaint and Answer [check].

¹⁷ This analysis ignores the possibility of appeal and the controls that appellate process imposes on the first instance tribunal. All modern legal systems have procedures for appeal and all appellate systems have a general similarity to each other.

Pleadings: The Advocates' Procedural Function

Party pleadings are the first public manifestation of a legal dispute. The complaint and answer are formal documents prepared by advocates and submitted to the court. The pleadings thereby become, at least provisionally, the definition of the dispute in legal terms. However, the pleadings are themselves legal artifacts and the product of legal process. That legal process is the analytical and advisory activity of advocates on each side. The advocates interview their respective clients, often several times, examine files – often voluminous files – to identify relevant documents, identify third party witnesses whose testimony may be supportive, and consider the kinds of expert testimony that may be necessary or helpful. These tasks, of the advocates, whether in the civil law system or that of the common law, are confidential on each side and hence “invisible” from a public viewpoint.

Certainly they are invisible from the court's viewpoint. Nevertheless, they are important legal processes. The advocates transform laymen's descriptions of the dispute into legally relevant narratives. They also bring forth legally relevant documents from legally trivial papers, consider whether bystander observations can become third party testimony, and estimate the possibility that experts can through their testimony bring light that might not otherwise dawn the judicial mind.

There are some important differences between civil law and common law in the rules governing the functions of the advocates. Noteworthy among them are the following: In most civil law systems advocate is prohibited from direct communication with third party witnesses, whereas in common law this is permitted¹⁸; in most civil law systems a party can make only a “statement” to the court rather than giving full-fledged testimony; in civil law systems the parties have no legal power to require disclosure of documents in the hands of a third party, that authority being exclusively vested in the court, whereas in common law regimes the parties have power to compel such production of relevant documents; in civil law systems the court determines whether expert testimony is necessary and selects the experts; in

¹⁸ In England and other common law jurisdictions that maintain a division in the legal profession between barristers and solicitors, the barristers (the lawyers who will appear in court) are prohibited from direct communication with third party witnesses but solicitors are not. The conventional arrangement in these systems is that the solicitors organize the evidence for presentation in court by the barristers.

common law regimes the parties can select and present experts of their own selection.

These are important differences, as will be more fully explained presently.

However, it is important to note the basic similarity in the formative role of the advocates in defining legal dispute. The importance of the advocate's role is apparent if we recall that many legal disputes are in effect settled in the advocate's offices¹⁹. In the first place, many legal disputes are avoided because an advocate consulted by a grievant determines that the grievant's case is not wighty enough to prosecute²⁰. A grievance that an advocate declines to prosecute is in effect a legal dispute resolved. In the next stage of the advocate's function, is often correspondence with the advocate for the opposing party. Many disputes are formulated and resolved through confidential correspondence between advocates.

In this process the parties legal and factual positions are articulated and middle grounds often discerned. Some disputes are resolved at a next step, in which plaintiff transmits a proposed complaint prior to actually commencing litigation, thus giving a more specific statement of the claim and signaling seriousness of purpose. Other disputes are resolved after the pleadings are filed but before the court has become actively engaged. These stages are under the control of the advocates and all occur before the court is called upon to decide anything.

¹⁹ In the United States the settlement rate prior to trial, i. e., cases filed but in which no verdict is reached, is over 90%. There are no accurate figures for the rate of settlement at the pleading stage but I would guess that it is about 50% perhaps 60%. Compare RAND [study for Judicial Center on percentage of cases in which no discovery is undertaken.]

²⁰ Quantitative data on "cases not filed" are obviously impossible to collect, because they are lodged in lawyers'n confidential files widely dispersed among the bar. My own estimate based on experience and conversation with American lawyers is that only about one in twenty grievances that reaches a lawyer's office proceeds beyond the initial consultation. [See Harvard study – Paul Weiler – of unfiled medical malpractice claims].

From First Pleading to Amendment

The pleadings in all legal systems largely determine the legal and factual framework in which the court will proceed. If the pleadings are not amended, they will constitute not only the initial framework in which the court proceeds but also the final one. The legal and factual framework of a judicial inquiry, established through the advocates' pleadings, determines what evidence is relevant and what legal principles are to be applied. If no unexpected testimony or documentary proof is encountered, nor any additional legal principles introduced, a lawsuit in the proceeding will be the court's assessment of credibility of witnesses or its interpretation of relevant documents.

However, there can be evidence or documentary proof on side that has not been anticipated by the opposing party. There can be unexpected legal principles invoked by the opposing party. There can be unexpected legal principles invoked by the opposing party or by the court, or a legal principle that occurs to one of the participants as an afterthought. The problem at this point is the nature of the responses that can be made and the power of initiative in making them. In terms of procedural mechanics, this problem can be described as the permissible scope and initiative in amendment of pleadings. In terms of procedural jurisprudence, however, consideration of this problem must address more fundamental issues in the administration of justice.

The impetus for amending pleadings, i. e., to change the framework of the court's inquiry, is encounter with evidence that was unexpected by one or both parties or encounter with previously unspecified legal principles. These unexpected events are variance from the original "script". For example, a witness may be brought forward who had not previously been identified, or documents produced that came as a surprise, or legal arguments made that had not been anticipated.

In classic common law terminology, this was called the problem of "variance" or "departure" – meaning that the claim as presented at trial varied or departed from the claim stated in the pleadings²¹. The attitude in classic common law procedure, was that no variance or de-

²¹ See F. JAMES, G. HAZARD and J. LEUBSDORF, *Civil Procedure* Sec. 4.18; see, e.g., *Rigby v. Beech Aircraft Co.*, 548 F.2d 288 (10th Cir. 1977).

parture should be permitted. A party who had failed to anticipate the development of the case – typically a plaintiff although sometimes a defendant who admitted a valid defense – would simply fail in the lawsuit²². In modern common law procedure amendment is permitted much more liberally, particularly in American procedure. However, all common law systems contemplate that amendment will be permitted if discovery produces unanticipated evidence and that the evidence, by virtue of the amendment, will become admissible at trial. In any event the initiative for amending the pleadings, and thus changing the framework of the inquiry, is vested in the parties acting through their advocates, although the court may direct amendment on its own initiative²³. The policy toward amendment in most civil law systems is quite different. Amendment is permitted only in exceptional circumstances²⁴. More important as a practical matter, after the pleadings are closed the initiative in development of the case is vested in the court. The parties have no right to obtain amendment and the court has no obligation to go outside the framework established in the pleadings. Indeed, according to concepts prevailing in some civil law systems the court has no *authority* to go outside that framework²⁵. The premise is that the parties have had opportunity to state their claims and that the court's responsibility is to respond in those terms. Accordingly, litigation ordinarily will be limited to that framed in the original pleadings, even if unexpected evidence be presented as the case develops or if additional legal principles come to mind. Moreover, in the tradition of professional ethics in civil law systems, advocates are not permitted to have direct communication with prospective witnesses other than their clients. Thus, the proof ordinarily is limited to evidence that can be anticipated by the advocates through discussions with their clients before the case is commenced.

These differences in policy toward amendment are somewhat paradoxical when considered along with differences in the structure of the civil law and common law proceedings. A common law adjudication

²² There was a separate procedure in the courts of equity which was some what more forgiving.

²³ See federal Rules of civil Procedure, Rule 15(a) ("leave [to amend] shall be freely given when justice so requires") Compare English...

²⁴ Citation. Check with Gidi

²⁵ Citation from Gidi.

proceeds through a series of preliminary stages, including discovery and potentially peremptory motions²⁶.

Unanticipated evidence is revealed in common law adjudication through pretrial discovery procedures, including deposition of witnesses (both party witnesses and third party witnesses) and disclosure of documents. There is a corresponding responsibility imposed on the advocates to amend their pleadings if they wish to use such evidence at the plenary trial. This responsibility is strictly enforced because ordinarily there is only one plenary hearing in common law systems and the other side should have fair warning that the "script" has been edited, so to speak. A civil law adjudication is conducted in a series of hearings on different days, often with substantial intervals between hearings. Any surprise to the opposing party could be remedied simply by scheduling a further hearing, since the matter of scheduling in the civil law is flexible rather than being predetermined.

Conclusion

It seems paradoxical that the civil law system does not have flexibility concerning amendment corresponding to the flexibility of its scheduling system.

One would think that an open scheduling system would facilitate a liberal amendment system. The case would consist of an exploration state in the early hearings, like common law discovery, and a decision state once all the possibilities have been revealed. However, from a realistic viewpoint this possibility may suggest why it has not come to be so.

The problem with a combination of "free amendment" and "free scheduling" is that it could result in infinite protraction of the litigation.

From a realistic viewpoint, one party to litigation – sometimes both parties – has incentive to prolong the litigation and thereby to avoid a conclusion. Given that the civil law system has a flexible schedule of

²⁶ I use the term peremptory motions to refer to initiatives of the parties either to terminate the litigation on grounds other than the merits, such as improper venue or statute of limitations, or on the ground that there is no adequate factual basis for the claim. See F. JAMES, G. HAZARD and J. LEUBSDORF, *Civil Procedure Chapter 4* (4th ed. 1992).

hearings, it must maintain a rigid policy toward amendments, otherwise the proceeding could go on forever. By the same token. Greater flexibility toward amendment would be practicable if plenary adjudication is conducted in a single consecutive hearing²⁷. Indeed, if the civil law adopts the principle of a single consecutive plenary hearing, a preliminary stage of development of the evidence could evolve, essentially similar to common law discovery. Civil procedure in that structure may become more appropriate as civil litigation comes to address more complicated controversies, where neither the court nor the advocates can anticipate all the developments in the evidence.

A "Behavioral" Approach to the Roles of Judge and Advocate in Civil Law and Common Law Systems

Introduction

The distinction between the civil law system of procedure and those of the common law is traditionally drawn in terms of the role of the judge and the correlative role of the advocates. Stated simply, and hence necessarily with some inaccuracy, *procedure* in the civil law systems is described as "inquisitorial" and that in common law as "adversarial". The term inquisitorial has a sinister implication from its association with inquiries into religious heresy centuries ago. Technically, however, it means that the procedure goes forward through the initiative of the judge, who is responsible for questioning of witnesses and ascertaining the existence and meaning of relevant documents. At the same time, "adversarial" has a sinister implication in suggesting that a common law trial is an exercise in forensic brutality in which innocent parties are victims, and so also the truth. Technically, however, the term "adversarial" simply means that the procedure goes forward through the initiative of the advocates for the parties, who in that system are responsible for the questioning of witnesses and the presentation of relevant documents.

As my colleague Professor Michele Taruffo has contended, modern comparative law analysis must reach beyond these stereotypes²⁸.

²⁷ Cite to new Italian Code?

²⁸ See M. Taruffo ...cite

In doing so we explore fundamental attitudes about the pursuit of administered justice. In comparative law the term "administered justice" is, in my opinion, preferable to term "justice". The term "justice" suggests a purity of means and a verisimilitude of conclusion that is associated with the intervention of God. Indeed, kings, and judges in ages past claimed that they were instruments of God and their procedures and judgments partook of God's perfect justice and infinite wisdom.

The term "administered justice" seems to me a better term in serious legal discussion because it reminds us that it is a human activity and hence always attended by human failings, such as conflict of purpose, misunderstanding, sloth, indifference and a certain amount of dissimulation or outright falsification. As a common lawyer I can attest that these failings are encountered in the systems I have observed, among both judges and lawyers. I infer from discussion with continental colleagues that the same human failings occur in civil law systems. We should therefore beware of comparing an imaginary ideal system, whether of the type in civil law or that in common law, with either type of system in the real world.

Traditional comparative law analysis begins with exposition of the rules of the systems being compared. That is a useful approach and the most feasible kind of inquiry, because it involves the study of written texts. However, another approach is to study behaviour patterns of principal actors. Thus, comparative corporation law can be analyzed in terms of the behavior of bankers, etc. This approach seems to me especially promising in the analysis of procedure in the administration of justice. After all, procedure in the administration of justice consists of the behavior of judges and advocates and their interactions with and effects on the parties.

All modern legal systems function chiefly through professional judges, people trained in law who have made a life's work of being a judge²⁹. All modern legal systems permit the parties to civil legal disputes to have assistance of an advocate, at least if they can afford to pay the necessary fees. Modern litigation must address all kinds of le-

²⁹ In most civil law systems the office of judge ordinarily is a lifetime career commenced upon completion of legal education. In all common law systems of which I am aware those holding the office of judge assumed that position after some years in practice as a lawyer. In my opinion this results in important differences in typical viewpoint of judges in the two kinds of system. However, that is an inquiry for another occasion.

gal dispute, from major business litigation to routine domestic relations controversies. Modern litigation involves various kinds of parties, from individuals to large corporations. It proceeds through a variety of procedures. However, one constant is that civil litigation in all modern systems is in the hands of professional judges and lawyers. Analysis of the roles of judges and lawyer is therefore a useful key to differences in systems.

Comparisons of Models

Having in mind that comparative law should avoid comparison between an idealized version of one legal system with the realities of another system, it must be recognized that accurate description of the realities of any legal system is very difficult³⁰. The phenomenon of administered justice is complex and even within one legal system is somewhat heterogeneous. Hence, it is easy to fall into the trap of using stereotypes, such as the reckless American jury or the indifferent civil law judge. I therefore propose a different line of analysis: To describe the model or paradigm fulfillments of the professional roles of judge and advocate in the civil law and common law systems. I do not mean thereby to imagine judges and advocates in either system as angels or supermen. I mean only to imagine judges and advocates of high standing in each system.

In these terms we could describe the model civil law judge as follows. Such a judge:

- Carefully reads and accurately grasps the parties' statements of claim and defense set forth in the pleadings.
- Clearly and promptly identifies the important issues in controversy and deduces what evidence should be received concerning the claims and defenses.
- Accurately differentiates between preliminary and perhaps peremptory issues, decision of which might resolve the dispute without

³⁰ See M. Taruffo... A difference of opinion I have with an esteemed colleague, Professor John Langbein of Yale University, is that I believe his analysis to some extent is a comparison of an idealized (German) civil law system with a disparaged common law system. See J. LANGBEIN, *The German Advantage in Civil Procedure*, 52 U. Chicago L. Rev. 823 (1986).

further inquiry, and those issues that logically or practically should be considered in later sequence.

- Schedules necessary hearings promptly and conducts them efficiently.

- Conducts a careful review of relevant documents and an orderly interrogation of witnesses, recognizes the probative relationships between documents and testimony, and discerns whether there may be further inquiry concerning other documents or other witnesses.

- Makes accurate summary notes as the case proceeds and has a firm mental grasp on the case as a whole.

- Renders judgment promptly, clearly and with well-reasoned explanation.

Correlatively, we could describe the ideal civil law advocate as follows:

- Makes careful preliminary inquiry into relevant legal principles and potential sources of documentary proof and witness testimony.

- Formulates carefully drafted statements of claim (for plaintiff) and carefully guarded statements of defense (for defendant), incorporating all plausible legal premises and anticipating all foreseeable evidence.

- Prepares material for presentation in accurate anticipation of the judge's scheduling orders.

- During hearings, listens attentively to the judge's interrogation and is ready with suggestions for amplification and the right to proof as to matters which the judge seems to ignore.

- Prepares well-crafted written briefs and arguments for the concluding stage of the proceeding.

- Carefully scrutinizes the judge's decision to ascertain potential bases for appeal³¹.

The roles of judge and advocate in common law systems are similar to those in the civil law system but are juxtaposed in the stages after the pleadings are filed.

In both systems the pleadings are the responsibility of the advocates. A lawsuit does not begin unless the plaintiff files a complaint

³¹ For a comparison based on observation made several decades ago by a leading American legal scholar, see Benjamin KAPLAN, *Civil Procedure – Reflections on the Comparison of Systems*, 9 Buffalo Law Review 409 (1960).

and formulation of the complaint is the responsibility of the advocate for the plaintiff. A lawsuit proceeds to disputed issues only so far as defendant disputes the plaintiff's contentions, and determining what issues should be disputed is the responsibility of the advocate for the defendant.

A model common law advocate could be described as follows:

- like the civil advocate, makes careful preliminary inquiry into relevant legal principles and potential sources of documentary proof and witness testimony.

- Like the civil law advocate, formulates carefully drafted statements of claim (for plaintiff) and carefully guarded statements of defense (for defendant).

- Conducts as searching pretrial discovery as is permitted by permitted by the rules of discovery and as is feasible within the available financial resources³².

- Accurately differentiates between preliminary and perhaps peremptory issues and those that logically should be considered at plenary hearing³³.

- Presents amended pleadings in advance of trial, to assert claims for which new evidence has been found through discovery and to eliminate claims for which the evidence is weak.

- Perceives the logical order in which evidence should be presented at trial and prepares the presentation of documents and witnesses on that basis.

- Is prepared on the day of trial which all evidence for his client and evidence to counter the opposing party.

- Makes a logical and coherent exposition of the issues and evi-

³² Sometimes in American civil litigation, where discovery may be elaborate and expensive, a defendant may simply allow plaintiff's counsel to examine all of its documents. This is rare, however, because a defendant who lacks means to defend a complex case typically will also lack financial means to pay a judgment. Accordingly such a person will not have been sued in the first place!

³³ The procedural mechanism for addressing these issues are pretrial motions, primarily a defendant's motion to dismiss for insufficiency of the plaintiff's claim on legal grounds and a motion by either plaintiff or defendant for summary determination on the basis that no genuine issue of fact is presented. The procedural rules defining these motions under U.S. procedure are Rule 12(b) (6) (motion to dismiss for insufficiency) and Rule 56 (summary judgment). Compare [cite English counterpart rules].

dence at the beginning of trial and a logical and forceful summary after all the evidence on both sides has been presented³⁴.

- Prepares well-crafted written briefs and arguments for the concluding stage of the proceeding.
- Carefully scrutinizes the judge's decision (or the jury verdict) to ascertain potential bases for appeal.

A description of the role of the common law judge, parallel to the description of the civil law judge, could be as follows:

- Carefully considers and promptly decides preliminary and peremptory issues that are presented by motions from the parties, such as a motion to dismiss or motion for summary judgment
- Carefully considers and promptly resolves disputes arising in discovery, particularly issued of privilege and relevance
- Schedules the trial at an early convenient date.
- At trial, presides over jury selection³⁵ and gives jurors an orientation to the issues in the case, monitors presentations by advocates, sustains or overrules objections by advocates to questions or statements by the opposing advocate.
- At completion of evidence, decides whether the evidence is sufficient for jury consideration, solicits suggested jury instructions from opposing parties and gives instructions to jury as to legal principles to be applied.
- Presides at reception of verdict and orders judgment accordingly.

In a case tried without a jury, the judge himself listens to the evidence and determines issues, essentially as would a civil law judge. In any event the common law judge occasionally interjects clarifying questions addressed to witnesses.

³⁴ The normal sequence at trial is that plaintiff's advocate and then defendant's makes an opening statement, plaintiff then presents its evidence, defendant next presents its evidence, and in the summations plaintiff's advocate speaks first, then defendant's advocate, then plaintiff may close. The judge then may comment and, in a jury trial gives instructions to the jury about applicable legal principles. See F. JAMES, G. HAZARD and J. LEUBSDORF, *Civil Procedure*, chapter 7 (4th ed. 1992).

³⁵ Jurors are selected at random from a roster of eligible persons. The procedure is complex but generally managed with efficiency. See MUNSTERMAN AND MUNSTERMAN, *The search for Jury Representativeness*, 11 *Justice System Journal* 59 (1986).

The Behavioral Approach

The foregoing descriptions are a "behavioral" approach to comparison of procedural systems. The focus is not on the rules that govern the functions of the principal actors, nor on the theory of justice on which the systems are based, or on an idealization of either system. Rather this approach recognizes that the actual functions in the model constitute an expression of the rules. Put differently, the rules are merely the framework in which the behavior of the professionals proceeds; it is their behavior that constitutes the administration of justice.

Analysis of the behavior of the professional participants is a foundation for evaluating the strengths and limitations in each system and a pathway to accommodating them. This is the approach that Professor Taruffo and I have employed in our work on the transnational Rules of Procedure.. That is, we have begun with such questions as the following: What do the advocates do when they first are engaged by parties to a legal dispute? When does the judge first encounter the case? Who determines the legal concepts and evidence that will be the basis of decision? Of course, in both civil law and common systems it is the court that will decide the dispute. But the essential features of each system are the interactions in the transformation of a legal dispute from the advocates' offices to the point of a judicial decision.

VANNI PEDANI, *Etica ecologica e principi religiosi*

ABSTRACT

Dopo aver brevemente tratteggiato la tematica dell'ambiente in una prospettiva storica ed aver distinto tra etica *ecocentrica* e *antropocentrica*, quest'ultima conforme ai principi affermati dal magistero della Chiesa cattolica, lo studio esamina la 'questione ecologica' alla luce dell'etica c. d. *ecocentrica*.

Secondo tale concezione, la natura deve essere considerata come un *quid* dotato di valore intrinseco e il mondo non umano come qualcosa di intimamente connesso con l'essere umano, in quanto l'uno e l'altro sono componenti inscindibili di un unico e irripetibile sistema cosmologico naturale.

L'etica ecocentrica sembra così più assimilabile alla visione cosmica delle religioni orientali e indo-americane, tale da mettere in crisi il concetto di Dio persona della tradizione biblica e cristiana. Dal punto di vista strettamente giuridico, l'etica ecocentrica impone di considerare l'ambiente, non più tanto come un diritto o *fondamento* dei diritti, quanto come il *modo d'essere* e la *misura* dei diritti.

VANNI PEDANI

ETICA ECOLOGICA E PRINCIPI RELIGIOSI

SOMMARIO

1. *Differenti approcci alla questione ecologica. Etica egocentrica, antropocentrica ed ecocentrica.* 2. *L'etica cristiana in tema di tutela ambientale.* 3. *Principi religiosi orientali ed etica ecocentrica.* 4. *Riflessioni conclusive.*

1. Differenti approcci alla questione ecologica. Etica egocentrica, antropocentrica ed ecocentrica

In questi ultimi anni, la tematica ambientalista non si è sviluppata solo in relazione alla politica, alla filosofia, all'economia e al diritto, ma ha coinvolto anche il pensiero teologico e religioso in genere.

In un recente congresso internazionale tenutosi a Varsavia su *I diritti fondamentali dell'uomo e dell'ambiente*, nel giugno del '95, studiosi di matrice cristiana hanno discusso sul rapporto tra Sacra Scrittura ed ambiente.

Non è mio compito prendere posizione su di un tema, tanto specialistico, quanto affascinante, attribuendomi un' autorevolezza che non ho; ritengo invece utile ricordare, in estrema sintesi, l'evoluzione del pensiero relativo al tema del rapporto dell' uomo con il proprio ambiente naturale, in quanto espressione del diverso modo di affrontare i problemi connessi alla progressiva degradazione della natura e delle stesse condizioni di vita dell'essere umano.

Terrò presente a tal fine, non solo alcune riflessioni della teologia cattolica e cristiana in genere, ma anche qualche principio della teoria religiosa riconducibile ad altri valori filosofico-religiosi, quali quelli orientali, che possono costituire un valido presupposto per una riflessione sulla questione ambientale.

Una ricostruzione, particolarmente suggestiva, della tematica ecologica, compiuta dalla studiosa statunitense C. Merchant, distingue tre grandi sistemi 'etici' relativi all'evoluzione delle teorie filosofiche, sociali ed economiche ad essa pertinenti: si parla allora di etica egocentrica, etica antropocentrica ed etica ecocentrica¹.

¹ C. MERCHANT, *Radical ecology*, New York, 1992, p. 61 ss.

L'**etica egocentrica** (o antropocentrismo forte) è espressione della visione degli uomini, quali atomi singoli e separati, seppure uguali, della società; visione dalla quale derivano, come corollari, che: *a*) il bene dell'individuo è prioritario e prevalente rispetto a quello della collettività, e che: *b*) obbiettivo primario dell'azione umana nel mondo consiste nel tendere alla massimizzazione del profitto di ciascuno, mediante lo sviluppo e lo sfruttamento intensivo delle risorse naturali².

Tale concezione si fonda sulle teorie meccaniciste della scienza del XVII secolo che ritiene la materia composta da atomi o elementi singoli e individuali (allo stesso modo viene configurato il rapporto tra uomo e società) e il mondo come la risultante della somma aritmetica di questi ultimi; ciò, di conseguenza, induce a vedere il mondo come una sorta di meccanismo da montare o smontare a proprio piacimento.

Inoltre, occorre considerare come tale visione sia accompagnata da un'interpretazione dualista della realtà³: il mondo dello spirito è totalmente diviso da quello materiale e fisico, per cui la natura, gli animali e lo stesso corpo umano possono essere descritti, analizzati, manipolati (quasi fossero parti di una macchina), da una separata mente umana che agisce in base e in accordo a leggi naturali determinate per via razionale⁴.

Le conseguenze di tale teoria sono evidenti: la scienza gode di un'illimitata fiducia nel proprio potere, il mondo è ridotto ad oggetto di conquista e l'ambiente naturale, estraneo al mondo dello spirito, diventa territorio ove esercitare un dominio assoluto; da ciò consegue, che il fine delle attività umane tende allo sfruttamento incondizionato delle risorse naturali, da valutare in termini di pura utilità individuale.

Secondo l'**etica antropocentrica** (o antropocentrismo debole), invece, l'azione umana in rapporto al mondo che lo circonda deve necessariamente riferirsi al bene collettivo.

Da un punto di vista ecologico, lo sfruttamento delle risorse naturali non può essere illimitato: si rifiuta la visione tecnologica e ottimistica secondo la quale è possibile un processo di sviluppo all'infinito, senza conseguenze negative per l'uomo e il proprio ambiente naturale.

L'esistenza di problemi quali l'inquinamento progressivo di terra,

² MERCHANT, *Radical ecology* cit., p. 63.

³ G. PIANA, *Ecologia e etica*, in *Il nuovo leopardi*, 33, Urbino, 1990, p. 8 ss.

⁴ MERCHANT, *Radical ecology* cit., p. 68.

acqua ed aria, l'accumulo di rifiuti tossici o 'non trattabili', il deterioramento delle condizioni di vita nelle aree urbane e industrializzate, i pericoli connessi all'uso dell'energia nucleare, la riduzione dello strato di ozono nell'atmosfera e conseguente surriscaldamento dell'atmosfera terrestre (effetto serra) con danni difficilmente preventivabili, pone serie minacce alla sopravvivenza della specie umana, alla propria sicurezza e al proprio benessere.

Si assiste al passaggio, perciò, ad una concezione secondo la quale occorre fornire positiva attenzione a tutta una serie di valori prima negletti, riassumibili nell'interesse alla salvaguardia di un ambiente fisicamente e socialmente sano e alla preservazione di esso in nome delle future generazioni; l'accento si sposta non sul conseguimento progressivo di beni puramente materiali, ma sul soddisfacimento di utilità quali la salute e i bisogni ricreativi e psicologici della comunità umana: risultati raggiungibili solamente attraverso una cura costante delle condizioni ambientali che forniscono l'indispensabile supporto al dispiegarsi della vita umana⁵.

Il processo di identificazione dell'**etica ecocentrica**, invece, parte dall'analisi dei limiti individuabili nella visione dualistica della realtà e nella concezione meccanicistica della natura, quale oggetto di un progresso umano lineare e senza limiti.

I sostenitori di un'etica siffatta rovesciano i termini del rapporto tra l'uomo e l'ambiente, considerando entrambi come porzioni di un'entità unica: non esiste opposizione tra l'una e l'altra parte del rapporto; poiché entrambi fanno parte dello stesso sistema cosmologico naturale.

Inoltre, secondo quanto recita un principio fondamentale di questa teoria, in natura *ciascuna cosa è connessa con tutte le altre cose* (everything is connected to everything else): l'intero qualifica ciascuno dei suoi componenti, in modo tale che, anche se viene cambiata una sola condizione in un dato sistema, le altre parti e lo stesso intero si modificano⁶.

Un impulso fondamentale a tale concezione deriva anche da recenti studi nel campo della fisica subatomica, nei quali si rileva come la "realtà non è mai oggettuale, ma è un campo osservato in rapporto a

⁵ R. ECKERSLEY, *Environmentalism and political theory: toward an ecocentric approach*, Los Angeles, 1992, p. 37.

⁶ MERCHANT, *Radical ecology* cit., p. 76 ss.

un campo dell'osservatore, in cui il mondo è tutta una vibrazione paragonabile alla teoria ondulatoria della fisica moderna e dove ciò che sta alla base del mondo è sempre una totalità indivisibile, mai un elemento singolo"⁷.

Se queste sono le basi teoriche, le conseguenze in tema di tutela ambientale di una siffatta concezione impongono di considerare la natura, organica e inorganica, come un *quid* dotato di valore *intrinseco* e il mondo non umano come qualcosa di intimamente connesso con l'essere umano, in quanto l'uno e l'altro sono componenti inscindibili di un'unica ed irripetibile 'ecosfera'; tutto ciò porta ad una sorta di rovesciamento di prospettiva, in quanto non solo impedisce di percepire l'*habitat* naturale dell'uomo in termini esclusivi di uso e sfruttamento, ma impone di adottare una prospettiva 'olistica' (contrapposta ad atomistica) in tema di tutela ambientale: essa, cioè, conferisce identico valore e attribuisce identici diritti alle popolazioni, alle specie e agli ecosistemi (considerati come entità a sé stanti), rispetto agli organismi individuali⁸.

2. L'etica cristiana in tema di tutela ambientale

Se volessimo a questo punto brevemente delineare, data l'economia di questo intervento, la posizione etica delle diverse religioni, mi sembra utile prendere le mosse dall'obiezione sollevata nei confronti dell'eredità culturale cristiana, secondo la quale essa, insieme ad altri fattori, si sarebbe posta come fondamento di quello che sopra abbiamo tratteggiato come egocentrismo.

All'origine della controversia si pone un articolo di uno storico americano⁹ Lynn White Jr., il quale fa risalire l'atteggiamento predatorio nei confronti della natura, all'origine della crisi ecologica attuale nel mondo occidentale, alla visione biblica dei rapporti tra uomo e ambiente e alla tradizione giudaico-cristiana, che avrebbero fornito il

⁷ A.N. TERRIN, *Mistiche orientali contemporanee*, in *Il nuovo leopardi*, 31, Urbino, 1989, p. 8.

⁸ ECKERSLEY, *Environmentalism* cit, p. 46.

⁹ L. WHITE JR., *The historical roots of our ecological crisis*, in *Science*, 155/37, 1967, p. 1203-07.

substrato culturale per la formazione della scienza e della tecnologia moderna, votate allo sfruttamento intensivo delle risorse naturali.

Il fondamento scritturistico che fa da supporto a tale posizione è quello di *Gen. I: 27-28* dove l'imperativo per l'essere umano è quello di crescere e moltiplicarsi, di riempire la terra e di soggiogarla e di esercitare il dominio su tutte le cose della terra.

Il suddetto imperativo avrebbe, perciò, contribuito alla concezione che ogni bene naturale della terra è al servizio dell'uomo e che egli, in quanto creato a immagine e somiglianza di Dio, è del tutto separato dalla natura; inoltre, la vittoria del Cristianesimo sul paganesimo, espressione di concezioni animiste che vedono in ogni oggetto naturale una manifestazione spirituale, avrebbe comportato la completa desacralizzazione della natura ed avrebbe tolto ogni ulteriore freno ad un suo pieno e illimitato sfruttamento da parte dell'uomo¹⁰.

Sintetizzando la posizione di White, alla radice della crisi ecologica moderna si porrebbe un sistema di pensiero occidentale di cui il Cristianesimo ha fornito gli strumenti razionali e la scienza, formatasi su quella base, gli strumenti tecnici.

Le affermazioni di White hanno prodotto, non sorprendentemente, una serie di forti reazioni e posizioni critiche tendenti a contestarne la validità¹¹: non potendo passarle in rassegna, voglio esporre i fondamenti teologici su cui la successiva riflessione, anche filosofica, ha posto l'attenzione e che sembrano avere orientato la posizione delle Chiese cristiane per quanto riguarda il corretto rapporto, in senso cristiano, dell'uomo nei confronti della natura.

In alcuni passi scritturistici, così, la natura sembra essere considerata da Dio come creazione dotata di una propria bellezza indipendentemente dalla sua funzionalità per l'essere umano, ed essere desti-

¹⁰ WHITE jr., *The historical roots* cit., p. 1205.

¹¹ Tra gli autori che hanno criticato, modificando o contestando, le posizioni assunte da White, ricordo J. PASSMORE, *Man's responsibility for nature*, 2nd/3rd Ed, London, 1980; J. BARR, *Man and nature. The ecological controversy and the Old Testament*, in *Bulletin of the John Rylands University library of Manchester*, 55, 1972, p. 9-32.; R. ATTFIELD, *Christian attitudes to nature*, in *Journal of the History of Ideas*, XLIV, 1983, p. 369-386; ID., *The Ethics of Environmental concern*, 2nd Ed., Athens, 1991, in particolare la parte I, *Problems and Traditions*, p. 1-67. Per una efficace sintesi delle critiche rivolte alle tesi di White, cfr. S. BARTOLOMMEI, *Etica e ambiente. Il rapporto uomo-natura nella filosofia morale contemporanea di lingua inglese*, Milano, 1990, p. 35 ss.; sulla stessa problematica cfr., inoltre, M. A. LA TORRE, *Ecologia e morale*, Assisi, 1990, p. 99 ss.

nata, non solo allo sfruttamento delle risorse a disposizione dell'uomo, ma anche alla contemplazione e all'ammirazione¹².

Inoltre, si è affermato che il mondo creato da Dio "fu consegnato all'uomo perché ne usi e lo custodisca, non perché lo corrompa o lo avvili" ¹³; l'uomo, in sostanza, è contrassegnato da una stretta relazione con il creato, tale che, pur senza mettere in discussione il suo primato, configura il mondo da lui abitato quale elemento essenziale della sua stessa identità, destinato, insieme a lui, a partecipare della storia della salvezza: in forza di questa relazione "il compito che Dio assegna all'uomo è quello di 'custodire' il giardino, di coltivarlo e di conservarlo; di percepirlo, in altri termini, come spazio vitale entro il quale si dispiega la sua esistenza e la sua ricerca del senso" ¹⁴.

In tale contesto, l'enfasi è posta su altri passaggi di Genesi (ad. es. Gen. 2, 15) dove il compito assegnato all'umanità appare quello di custodire il Giardino dell'Eden: Dio, quale sommo artefice della creazione, ha reso l'uomo non un despota, ma guardiano e protettore del mondo e responsabile di fronte a Lui della sua conservazione.

L'impostazione del rapporto uomo-natura così delineato, sembra essere assunto a fondamento delle prese di posizione ufficiali delle Chiese cristiane in tema di tutela ambientale.

Ricordo, ad esempio, il *Documento di Basilea*, del 20 Maggio 1989¹⁵, Documento finale adottato dall'*Assemblea Ecumenica Europea* 'Pace e giustizia', in cui erano rappresentate oltre alla chiesa cattolica e le chiese riformate, anche alcune chiese ortodosse¹⁶, dove emerge con chiarezza la consapevolezza cristiana della questione ecologica.

In buona sostanza i cristiani d'Europa si sono obbligati, in forza della fede che insieme professano, a rispondere a tre urgenze che oggi

¹² BARTOLOMMEI, *op. cit.*, p. 40.

¹³ I. MANCINI, *Giustizia per il creato*, in *Il nuovo leopardi*, 32, Urbino, 1989, p. 23.

¹⁴ PIANA, *Ecologia cit.*, p. 13.

¹⁵ Il Documento è parzialmente riportato in *Chiese e diritti umani. Documenti relativi ai diritti della persona e delle comunità*, a cura di G. Barberini, Napoli, 1991, p. 497-502.

¹⁶ È nota la scarsa propensione delle chiese ortodosse in tema di tutela dei diritti umani; rimando su ciò a quanto scrive V. PARLATO, *Confessionismo e giurisdizionalismo nella Grecia degli anni '80*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1988, p. 183-184 e bibl. ivi cit. e V. PARLATO, *Alcune considerazioni sul messaggio dei Primati ortodossi del 15 Marzo 1992*, in *Dir. Eccl.*, 1993, I, p. 522 ss. Lì è riportato il Messaggio sia in lingua inglese, sia nella versione italiana da me curata.

toccano la qualità della vita e la stessa sopravvivenza del mondo: giustizia sociale, pace, ambiente.

L'ambiente viene così assunto a bene primario. Al n. 74 del Documento si legge, così, che è considerato "uno scandalo e un crimine il danno irreversibile che continua a essere arrecato alla creazione. Stiamo diventando consapevoli del fatto che c'è bisogno di una nuova condivisione tra gli esseri umani e il resto della natura [...] Vogliamo adoperarci per un ordine ambientale internazionale".

Al n. 76 si afferma che "consideriamo vitale ed urgente comprendere che le risorse di questa terra devono essere condivise con le prossime generazioni e la vita futura. Ci impegniamo ad adottare un nuovo stile di vita nelle nostre chiese, società, famiglie e comunità".

Ancora, al n. 79 si scrive di considerare "essenziale che le preoccupazioni vitali per la giustizia, la pace e la salvaguardia del creato non siano separate dalla missione della Chiesa di annunziare l' Evangelo...".

Significativi sono anche i nn. 82 e 83 dove si afferma: "L'approccio globale del quadro della CSCE relativo, a un tempo, alla sicurezza, alla cooperazione economica ed ecologica, ai contatti umani e ai diritti umani dovrebbe essere rafforzato ed esteso per includere anche la dimensione ecologica e la questione della giustizia nel rapporto nord/sud"; e che "...Il lavoro delle organizzazioni non governative negli ambiti di pace, giustizia, cooperazione internazionale, difesa dei diritti umani e protezione dell' ambiente, dovrebbe essere sostenuto e rafforzato".

Infine, al n.84, lett. a), è detto che "...Ogni sviluppo economico deve essere sottoposto ai criteri di sostenibilità sul piano sociale, internazionale, ambientale e su quello delle generazioni future...".

Da parte cattolica, il Sommo Pontefice, nell'Enciclica *Sollicitudo rei socialis*, si era già espresso negli stessi termini alla fine del 1987: Giovanni Paolo II sottolineava la dimensione morale che il complesso delle attività umane rivolte allo sviluppo deve necessariamente rivestire, sostenendo che a tale dimensione non deve sfuggire "il rispetto per gli esseri che formano la natura visibile e che i greci, alludendo appunto all'*ordine* che la contraddistingue, chiamavano il 'cosmo'"¹⁷.

Si tratta, in buona sostanza, di diventare consapevoli della relazione tra l'uomo e gli esseri, viventi o inanimati, che fanno parte dell'or-

¹⁷ *Sollicitudo rei socialis*, n. 34.

dine naturale derivante dalla creazione, connessione che implica limiti nell'uso delle risorse naturali a fini economici. D'altra parte, alcune di queste risorse sono costituite da quelle c. d. *non rinnovabili* ed uno sfruttamento illimitato di esse potrebbe comportare la loro indisponibilità per le generazioni future. In terzo luogo, uno sviluppo non attento alla conservazione e tutela dell'ambiente compromette la qualità della vita delle popolazioni nelle zone industriali e mette in grave pericolo la loro salute¹⁸.

Occorre sottolineare come, sulla scia di tali dichiarazioni, alcune interpretazioni proposte da teologi cattolici e protestanti sembrano suggerire un superamento della prospettiva esclusivamente antropocentrica dell'etica cristiana.

Il teologo evangelico Moltmann, ad esempio, considera, come compito fondamentale della teologia contemporanea, quello di promuovere un rinnovamento spirituale in senso ecologico delle moderne società industriali, fondato su una visione per cui non è più possibile "separare Dio dalla natura, ma percepire *Dio nella natura* e la *natura in Dio*". È necessario, pertanto, "reintegrare noi stessi nella grande comunità della creazione, dalla quale ci eravamo separati"¹⁹; e Italo Mancini, sulla scorta delle affermazioni di Giovanni Paolo II sopra riportate, poteva parlare della possibile futura configurazione di "diritti cosmici come se il cosmo, la terra, l'ambiente avanzassero pretese nei nostri confronti e chiedessero di venir garantite, tutelate con norme vere e proprie e con quel *quantum* di sanzione che alla norma non può mancare"²⁰.

Resta comunque il fatto che, a mio parere, i dettami della morale cristiana su questo specifico tema, non possono condurre ad una visione radicalmente *non* antropocentrica del rapporto uomo-ambiente; l'etica cristiana sembra sostanzialmente corrispondere, nelle sue forme

¹⁸ *Sollicitudo rei socialis*, loc. cit.

¹⁹ J. MOLTSMANN, *Gerechtigkeit schafft Zukunft – Friedenspolitik und Schöpfungsethik in einer bedrohten Welt*, München, 1989, p. 27, citato in W. STROLZ, *La responsabilità verso l'ambiente nelle grandi religioni: ebraismo, cristianesimo e islam*, in *Religioni ed ecologia. La responsabilità verso il creato nelle grandi religioni*, a cura di K. Gösler, Bologna, 1995, p. 18; sul rapporto tra cristianità ed ecologia in chiave fortemente ambientalista cfr. *Christianity and Ecology*, a cura di E. Breuilly e M. Palmer, London, WWF, 1992.

²⁰ MANCINI, *Giustizia* cit., p. 25.

più alte, a ciò che sopra è stato classificato come antropocentrismo debole, per il quale l'attività manipolatrice dell'uomo sul mondo naturale non può essere illimitata e deve essere informata a criteri di rispetto e responsabilità per quanto riguarda l'uso delle risorse; tutto ciò in forza del principio fondamentale, per il quale non è permesso di guardare alla natura con spirito di assoluto dominio, poiché "la signoria dell'uomo sul mondo è fuori discussione, ma essa deve essere soggetta alla superiore signoria di Dio"²¹.

Tale conclusione sembra avvalorata da due ordini di considerazioni.

Da un lato, la ricerca teologica su questo tema si scontra necessariamente con un'economia della Rivelazione che non ha come termine di riferimento, nè poteva avere, la problematica attuale relativa alla questione ecologica e, essendo essa proposta in un linguaggio spesso ispirato al simbolismo e alla terminologia propria della cultura semitica di allora, sembra difficilmente confrontabile ai risultati raggiunti dalla scienza moderna, specie sul versante della moderna biologia evolutivista²².

Dall'altro lato, occorre considerare che le poche pronunce ecclesiariche ufficiali che si occupano delle tematiche ambientali, non sono specificamente rivolte alla definizione del concetto di tutela ambientale indipendentemente dalla sua relazione con l'essere umano, ma esse sono presentate come funzionali alla promozione del bene materiale e spirituale, individuale e collettivo dell'uomo e, dunque, in un'ottica

²¹ PIANA, *Ecologia* cit., p. 14.

²² Cfr. J. BAIRD CALLICOTT, *Non-Anthropocentric Value Theory and Environmental Ethics*, in *American Philosophical Quarterly*, 21, 1984, p. 302.; sulla complessità delle questioni da affrontare da parte della riflessione teologica cristiana, per stabilire orientamenti definitivi in ordine al ruolo dell'uomo nei confronti della comprensione e della soluzione della problematica ecologica, cfr. il volume *L'etica nelle politiche ambientali*, a cura di C. Poli e P. Timmerman, Novecento Padovana, 1991, in particolare i contributi di F. BÖCKLE, *Etica dell'ambiente: fondamenti filosofici e teologici*, p. 53 ss., A. AUTIERO, *Una "speranza" per il nostro pianeta*, p. 73 ss., F. FERRÈ, *L'ambiente e il problema del male*, p. 97 ss. e la relazione di sintesi di P. SCHMITZ, *Fondamenti teologici e filosofici dell'etica ambientale*, p. 141 ss.; sulle ambiguità della concezione dell'uomo come amministratore responsabile della creazione (nel senso di *stewardship*, termine con il quale nella riflessione filosofica e teologica di lingua inglese tale concezione è espressa), cfr. C. PALMER, *Stewardship: A Case Study in Environmental Ethics*, in *The Earth Beneath: A Critical Guide to Green Theology*, a cura di I. Ball, M. Goodall, C. Palmer and J. Reader, London, 1992, p. 67 ss.

prevalentemente umana e sociale, inscindibilmente connessa alla risoluzione di problemi umani²³.

Mi sembra, in sostanza, di poter affermare che il significato teologico del rapporto tra uomo e natura in senso cristiano, non permette di assegnare un intrinseco valore al mondo naturale prescindendo totalmente dal suo rapporto con la comunità umana, nè condurre ad una sua sacralizzazione tale da impedirne l'azione: la natura, espressione sacramentale della Divinità e simbolo del mistero della creazione, consente, attraverso l'attività non dispotica ma responsabile dell'uomo, di avvicinarsi al significato dell'esistenza e di "penetrare così nell'orizzonte del 'mistero', che apre all'uomo il varco verso la trascendenza assoluta."²⁴

3. Principi religiosi orientali ed etica ecocentrica.

Vorrei a questo punto richiamare quelli che a me sembrano i punti qualificanti dell'etica ecocentrica, così come esposta all'inizio della comunicazione, per poi confrontarla con i fondamentali principi di alcune religioni orientali che sembrano attinenti alla tematica ecologica.

Il principio di partenza sembra essere costituito dal fatto che gli organismi individuali, inclusi gli esseri umani, sono definibili e percepibili solo attraverso le loro interrelazioni con l'ecosistema di cui fanno parte: non esiste, dunque, un'ontologica diversità tra mondo umano e non umano e l'uomo è inseparabilmente legato alla natura, allo stesso modo di un nodo in una struttura reticolare.

In forza di tale principio, poi, dato che l'esistenza si qualifica come interconnessione delle entità naturali all'interno di una determinata totalità, tutti gli esseri e gli organismi hanno identico valore intrinseco, nel senso che il loro valore non è dato dal loro essere di utilità o vantaggio per altri e non dipende dal valore loro conferito dall'uomo.

In terzo luogo, l'etica ecocentrica comporta un approccio olistico

²³ Nella riflessione del magistero sociale della Chiesa Cattolica il tema della tutela ambientale è, ad esempio, innegabilmente connesso alla più ampia questione dello sviluppo e dei rapporti tra il Nord e il Sud del mondo. Cfr. V. UGGIA, *Etica, sviluppo e ambiente*, in *Atti del Convegno*, Ancona 19 dicembre 1994, p. 22 ss.

²⁴ PIANA, *Ecologia* cit., p. 19.

alla problematica ambientale che pone primaria attenzione, non tanto sui singoli organismi, quanto sulle relazioni che si verificano in un dato ecosistema e sulle esigenze globali della comunità ecologica²⁵.

Sembra opportuno allora rilevare, come tale visione corrisponda e tragga ispirazione, per certi versi, da alcune dottrine religiose orientali²⁶; per l'induismo, ad esempio, ogni fenomeno naturale è espressione di un'unica grande realtà divina (*Brahman*) che avvolge tutte le cose: lo spirito o coscienza dell'uomo (*Atman*) non ha alcuna individualità separata rispetto ad essa, poiché non c'è differenza tra il *Brahman* e l'*Atman*, "anche se il primo è ciò che si scopre al fondo delle cose e delle potenze del cosmo, quando si volge lo sguardo alla realtà che ci circonda, mentre il secondo è la realtà che si scopre in sé come il Sè"²⁷. Il divino, cioè, pervade tutto l'universo e lo spirito dell'uomo lo rivela nelle profondità del suo essere attraverso l'immedesimazione con la fonte ultima di tutte le cose²⁸.

Data la sostanziale unità divina dell'universo, non esiste una posizione privilegiata dell'uomo nei confronti della natura e tutti gli esseri, animati o inanimati, in quanto pervasi dalla divinità, hanno lo stesso valore e lo stesso diritto all'esistenza: pertanto, l'abuso e lo sfruttamento della natura per scopi egoistici può essere considerato, secondo quella concezione, sacrilego²⁹.

La visione dei rapporti tra uomo e la divinità (molto schematicamente) è comune anche ad altre religioni orientali: per il Taoismo, ad esempio, scopo ultimo dell'esistenza è quello di ricongiungersi al *Tao*

²⁵ Oltre alla ricostruzione di C. Merchant (*supra* nota 1), da cui questa comunicazione ha preso le mosse, rilevo questi tre capisaldi dell'etica ecocentrica dall'esame del volume di J. R. DES JARDIN, *Environmental Ethics. An introduction to Environmental Philosophy*, Belmont, 1993, in particolare la parte III, *Theories of Environmental Ethics*, p. 140 ss.

²⁶ Per una ricostruzione dei rapporti tra la visione cosmica della religiosità mistica orientale e i recenti sviluppi della fisica e della psicologia contemporanea, cfr. A.N. TERRIN, *Quale religiosità oggi*, in *Il nuovo leopardi*, 30, Urbino, 1989, p. 12 ss.

²⁷ TERRIN, *Mistiche orientali* cit., p. 13-14.

²⁸ B. GRIFFITHS, *The cosmic revelation. The Hindu way to God*, London, 1983, p. 60.

²⁹ O.P. DWIVEDI, *Satyagraha for conservation: Awakening the spirit of Hinduism*, in *Global Change and International Response*, a cura di J. Ronald Engel e J. Engel, Phoenix, 1990, p. 203 ss; cfr., inoltre, M. VON BRÜCK, *Presupposti religiosi per la giustizia, la pace e la salvaguardia della natura nell'induismo*, in *Religioni ed ecologia* cit., p. 65 ss. e R. PRIME, *Hinduism and Ecology. Seeds of Truth*, London, WWF, 1992.

o principio universale unificante dell'intera realtà, che collega e informa di sé tutte le cose, dunque anche l'uomo³⁰, senza mai manifestarsi attraverso l'azione³¹; il Buddismo, d'altronde, pur essendo orientato in primo luogo verso l'uomo e pur nella varietà delle diverse tradizioni, tende al "superamento della distanza tra gli esseri viventi" e "alla realizzazione della loro unità al di là dell'identità individuale"³².

In estrema sintesi, le religioni orientali sembrano caratterizzate, in misura maggiore o minore, da una visione non dualista della realtà, in cui l'uomo non è ontologicamente diverso dal mondo circostante, in cui la dialettica soggetto-oggetto perde la sua consistenza e scopo ultimo dell'esistenza umana è quella di immergersi nel flusso eterno dello spirito divino³³.

Vorrei infine ricordare, comunque, che accanto a questa visione, nelle religioni orientali è presente, anche in connessione con le diverse scuole o tradizioni, la tendenza a considerare le manifestazioni sensibili dell'unica realtà divina come, alternativamente, illusione o sofferenza, e ciò può comportare un atteggiamento di distacco e di passività rispetto ai problemi mondani³⁴.

4. Riflessioni conclusive

In conclusione, vorrei procedere a tre considerazioni: la prima è relativa al rapporto tra l'etica ecocentrica e l'etica cristiana in campo ecologico precedentemente esaminata (*supra* n. 2); la seconda, invece,

³⁰ M. PALMER, *Taoism*, Shaftesbury, Dorset, 1991, p. 2 ss.

³¹ W. STOLZ, *La responsabilità nei confronti dell'ambiente nelle religioni orientali: induismo, buddismo e taoismo*, in *Religioni ed ecologia* cit., p. 55 ss.

³² M. VON BRÜCK, *Percezione della natura e senso di unità del cosmo nel buddismo*, in *Religioni ed Ecologia* cit., p. 92. Una sintesi della riflessione buddista sul rapporto uomo ambiente e sul contributo che questa tradizione religiosa può fornire per la risoluzione della crisi ecologica, è contenuta nel volume *Buddhism and Ecology*, a cura di M. BATCHELOR e K. BROWN, London, WWF, 1992.

³³ Tale visione sembra singolarmente analoga a tradizioni religiose e spirituali non orientali: per gli indiani d'America, ad esempio, la natura riflette e rappresenta il mondo spirituale e l'atteggiamento di rispetto dell'uomo verso la natura è di particolare importanza, poiché, nel momento in cui la realtà naturale viene rispettata, si mostra rispetto anche verso la realtà spirituale che, al di là di tutte le cose, è inescindibilmente connessa con la prima. Cfr. A. VERSLUIS, *Native American traditions*, Shaftesbury, Dorset, 1993, p. 31.

³⁴ Cfr. STOLZ, *La responsabilità nei confronti dell'ambiente nelle religioni orientali* cit., p. 50 ss.

si riferisce alle conseguenze che derivano sul piano strettamente giuridico, qualora si adotti una prospettiva 'olistica' in conformità agli imperativi dell'etica ecocentrica; la terza, riguarda il contributo che le diverse tradizioni religiose possono fornire in ordine alla questione ambientale.

La prima considerazione è che la visione ecocentrica del rapporto tra uomo e ambiente, per la risoluzione dei problemi posti dalla questione ecologica, contraddice le premesse stesse di un approccio cristiano a tale settore: essa, da un lato comporta che "il Dio personale della tradizione biblica e cristiana non ha più una sua fisionomia a sé stante, indipendentemente dalla sua correlazione con il mondo universale e con il mondo intrapsichico", e, dall'altro, mette in crisi il concetto stesso della Sua personalità, in quanto Egli "fa parte o è la sorgente dell'essere in un tutt'uno con la profondità di quell'essere che non può essere tradotto in parole, oggettivato in eventi esterni, colto e adorato nella preghiera e nel culto: si va verso una concezione di Dio che si oppone a quella classica della tradizione biblica."³⁵

La seconda muove dalla constatazione che la visione ecocentrica, oltre a rivoluzionare i termini del rapporto uomo-natura, sembra determinare un passaggio ulteriore: il rapporto tra uomo e ambiente non è più espressione di "un rapporto di tipo antagonistico tra libertà dell'uomo sull'ambiente e dei limiti di questa libertà, quanto invece, di equilibrio dove *prius* è, appunto *l'ambiente* come tale".³⁶

La trasposizione di un tale assunto sul piano giuridico, implica anche l'affermazione di un altro principio, dato che l'ambiente, allo stesso modo di "un altro grande valore costituzionale dell'umanità, cioè il principio di eguaglianza, non è più tanto un *diritto*, o il fondamento di diritti, quanto il *modo d'essere* e la *misura* dei diritti".³⁷

In terzo luogo, infine, vorrei sottolineare che tutte le religioni propongono concezioni secondo le quali la vita umana non è sede di interessi esclusivamente materiali e lo scopo ultimo dell'esistenza non è il conseguimento, fine a sé stesso, del benessere puramente fisico; la religione, spesso, offre all'umanità modelli di vita fondati sulla consapevolezza dei propri limiti, spingendo all'umiltà e alla considerazione

³⁵ TERRIN, *Mistiche orientali* cit., p. 11-12.

³⁶ G. LOMBARDI, *Prefazione*, in *Bibliografia giuridica dell'ambiente*, Roma, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 1991, p. VII.

³⁷ LOMBARDI, *op. cit.*, p. VIII.

dei propri obblighi morali nei confronti degli altri e della responsabilità che deve informare l'opera degli uomini nei confronti della realtà esterna: tale positiva funzione può, attraverso il dialogo interreligioso, costituire un punto di riferimento importante per l'azione degli individui e delle istituzioni anche in campo ambientale, improntando tale azione a criteri e valori spirituali non egoistici³⁸.

In conclusione, mi sembra di poter sottoscrivere l'affermazione di Strolz, nel volume *Religioni ed Ecologia*, secondo la quale, sia le grandi religioni monoteiste che quelle orientali possono imparare qualcosa le une dalle altre: come egli scrive, da un lato, sembra che "il senso di unità del cosmo, tipico dello spirito orientale, possa sfidare le religioni monoteiste a ripensare in termini totalmente nuovi il mistero della creazione" e spingere le varie fedi a trovare "un linguaggio adeguato per descrivere il miracolo della continua creazione dal nulla"; dall'altro, "...Indù, taoisti e buddisti, a loro volta, possono imparare da ebrei e cristiani a prendere maggiormente sul serio il mondo storico reale come luogo che l'uomo può trasformare attraverso la propria capacità di prendere decisioni".

Non bisogna dimenticare, infatti, conclude Strolz, che la "lotta contro le forze dell'egocentrismo, contro l'ignoranza, la cecità nei confronti della creazione e l'abbandono della natura è comune a tutte le religioni" e "lo scontro con le tendenze contrarie alla vita" è inevitabilmente "ripreso nuovamente da ogni generazione, a oriente come a occidente"³⁹.

³⁸ In questo senso, cfr. DWIVEDI, *Satyagraha for conservation* cit., p. 201-202.

³⁹ STROLZ, *La responsabilità nei confronti dell'ambiente nelle religioni orientali* cit., p. 64.

PIERGIORGIO PERUZZI,

*La città e il contado: il rapporto tributario.
Osservazioni sulla formazione del territorio,
con riferimenti al Comitatus Communis
Urbini*

ABSTRACT

Nel processo di conquista del contado da parte della *civitas*, e durante il governo della città da parte del Signore, si propone un modello di sviluppo nel quale si possono collocare le origini del rapporto tributario moderno, accettato anche nella riscoperta ottocentesca della proprietà come *dominium*, quale è voluto e perseguito dalla rivoluzione borghese. È presentato come un modello periferico, non estraneo ai rapporti sopportati da realtà rurali, cittadine e sociali in ambito locale, quali sono quelle urbinati o appenniniche. Gli estimi connotano altrettante ricognizioni indicative, ma ufficiose delle culture agrarie in atto, che, nascendo proprio nella conduzione delle terre nel fondo mezzadrile, individuano e determinano l'imposizione tributaria, ma finiscono così per rappresentare la descrizione della vocazione produttiva dei terreni e, oggi, consentono di riscoprire le origini e la storia delle singole parti o pezzi di territorio, che ancora compongono il paesaggio marchigiano*.

* La presente ricerca, che è il testo di una comunicazione letta al Convegno sul territorio tenuto presso la Facoltà di Giurisprudenza di Urbino nel 1999, è stata già edita nella Rivista del Consiglio Nazionale dei Geometri, n. 2, 1999, pp. 32-35.

PIERGIORGIO PERUZZI

LA CITTÀ E IL CONTADO: IL RAPPORTO TRIBUTARIO

Osservazioni sulla formazione del territorio, con riferimenti
al Comitatus Communis Urbini

Nel secolare processo di formazione del territorio si devono tenere ben presenti due grandi realtà, che in passato si sono anche fortemente contrapposte tra loro: la città e il contado.

La città, naturalmente, in passato è la città murata, costruita soprattutto per ragioni difensive, che nei secoli di mezzo sembra risorgere quasi dal nulla, accogliendo nuovi arrivati, che vogliono inurbarsi, lasciando definitivamente il contado, e che in città trovano una sistemazione attraverso la costruzione dei borghi, a ridosso oppure vicini, ma sempre fuori le mura.

La città murata è il luogo nel quale fioriscono le attività artigianali e mercantili, quelle esercitate dalle due classi sociali trainanti nello sviluppo dell'organizzazione cittadina. Anche quando gli antichi signori delle terre del contado si inurberanno, entrando e risiedendo definitivamente in città, dovranno organizzarsi o in compagnie mercantili o, come nel caso di Urbino, in compagnie d'armi, in società di uomini, che esercitano il mestiere delle armi a pagamento, che, se si paragonano ad organizzazioni moderne, sono costruite come delle vere e proprie società di servizi. Cioè come entità di persone che, prestando opere attraverso una loro organizzazione, hanno soltanto lo scopo di conseguire un profitto.

Sul contado invece estende per secoli il proprio potere la classe feudale, che vi si è stabilita da quando i territori, che lo compongono, sono stati tolti con la forza alle popolazioni precedenti, vuoi che fossero di origine romana, vuoi che fossero di origine bizantina o barbarica, ma che comunque, con il tempo, si erano ormai guadagnate un assetto definitivo sul territorio. Tipico in questo senso, in Urbino, che è il territorio al quale faremo qualche concreto riferimento, ma solo esemplificativo, è il destino delle zone pianeggianti di Canavaccio che, detenute da popolazioni di origine gotica, durante l'invasione longobarda, sotto Liutprando, re ormai definitivamente convertito alla religione cattolica, nel tentativo di non subire violente espropriazioni, come conseguenza della conquista, si collocano sotto la protezione della potente Chiesa di Ravenna.

Nei territori che costituiscono il contado i nessi feudali, che si instaurano dopo le invasioni barbariche, vanno a costruire un mondo complesso di rapporti, che legano definitivamente le popolazioni alla terra, senza alcuna possibilità di circolazione né delle persone, né dei beni, al di là di quello stretto territorio che è rappresentato dalla corte feudale: è, come tutti sanno, una economia chiusa, dove il tributo al *dominus*, al signore, è pagato in natura, in una percentuale che varia da luogo a luogo, da contratto di feudo a contratto di feudo. Sono le imposte riscosse dal signore locale, che oggi noi collocheremo tra quelle personali, più che tra quelle fondiari, ma sono imposte che in generale prescindono dal legame col territorio. Le imposte che si pagano al sovrano, all'imperatore, sono invece le *regalie*, e hanno natura di imposte reali, investono le vie, i ponti, i porti, i passaggi sui confini. Famosa è la disputa – si domanda ai giuristi *quae sunt regalie* –, suscitata dallo stesso imperatore Federico Barbarossa a Roncaglia, davanti ai quattro dottori alla rinascita degli studi giuridici nell'Università di Bologna.

In questi sistemi, che si sono evoluti per secoli, descrivere la proprietà, e il regime che ne segue, è un problema estremamente complesso. È opportuno avvertire, per non cadere in facili equivoci, che non è la proprietà, che oggi si concretizza in forme e in contenuti, che hanno carattere di esclusività nei confronti di altri, dei terzi che, dopo la rivoluzione borghese, quella che è iniziata in Francia nel 1789, l'Europa continentale ha definitivamente adottato.

La riscoperta di questo tipo di proprietà è un fatto recente, ottocentesco, e comincia con il fiorire di gusti umanistici e culti, studi non disgiunti da amori archeologici per nuove ricerche intorno al diritto romano classico, e non si riconnette con l'evolversi del diritto intermedio, iniziato nello Studio bolognese, del diritto comune. Ma è anche un fatto che poi ha definitivamente travolto tutto un mondo di rapporti fondato su regimi che derivavano dai doppi domini, l'uno rappresentato soltanto da quella, che noi chiamiamo l'intestazione catastale, noto con il nome di "dominio eminente", l'altro materiale, reale, effettivo, chiamato invece il "dominio utile", costituito dalla somma delle potestà e delle facoltà del vero utilizzatore.

L'apprezzamento sociale sul primo, l'apprezzamento che riceveva il "dominio eminente" presso i contemporanei, era sicuramente notevole, forse perché nascondeva rapporti di subordinazione dell'un proprietario sull'altro, che noi non riusciamo più a stimare nelle sue complicazioni esterne, che non riusciamo più a cogliere neanche sul piano giu-

ridico, che esaminiamo e prospettiamo oggi non senza qualche naturale imbarazzo.

È l'esercizio di poteri che si confondono con la giurisdizione, che conserva così a lungo la ragione di esistere al "dominio eminente" che, naturalmente, è contrastata anche dal nascente potere politico e sovrano della città, dove si individuano e prendono le prime forme le radici dell'anima borghese, quella che esploderà nel secolo scorso, descritta in maniera, oserei dire, scientifica nelle pagine famose di Honoré de Balzac, l'anima che negli ultimi duecento anni ha guadagnato ogni aspetto della realtà politica e sociale, distruggendo definitivamente la società dei ceti.

Il "dominio eminente" si nasconde in quelle imbrogiate e per noi fastidiose situazioni reali, a volte arbitrariamente capite solo come comode situazioni possessorie, dilatate fino all'usurpazione di diritti reali altrui, nelle quali ci si imbatte all'interno dei contratti di enfiteusi perpetua *nummo uno*, cioè per una lira; nelle annose vicende giudiziarie per il riscatto di censi; dietro i residui di un contratto di feudo, che, nella piccola feudalità, maschera soprattutto i rapporti personali dei coloni, derivanti dalla soggezione alla servitù di servizio anche nelle pieghe del contratto mezzadrile, oggi definitivamente eliminato dall'ordinamento italiano; dietro la *locatio ad longum tempus*, che ancora oggi ci costringe a trascrivere la locazione ultranovennale; dietro i domini collettivi, che, con stupefacente, ma non innocente approssimazione, noi oggi collochiamo nella categoria degli usi civici, ritenuti impropriamente beni demaniali gravati da uno sfruttamento limitato ad un certo numero di persone, sfruttamento invece, che già nell'età di mezzo, è ben disciplinato nel suo concreto esercizio, e che in realtà rappresenta il tramandarsi di quelle "regole", che hanno consentito di poter condurre correttamente e conservare i territori montani, senza causare quei disastri ai quali recentemente tutti abbiamo assistito impotenti.

Molte di queste situazioni non possessorie, ma di esercizio del diritto di proprietà, sono residue anche nell'ordinamento attuale: la rivoluzione borghese, per tutto il secolo scorso e per buona parte di questo, ha tentato di ridurli a quell'unica ed esclusiva forma di proprietà, che noi oggi pratichiamo. Non sempre però l'ordinamento ci è riuscito, tanto che, per poter portare a compimento il disegno borghese di una proprietà esclusiva, a volte si è dovuti ricorrere a dei veri e propri atti rivoluzionari, sacrificando situazioni soggettive e, in certi casi anche tante situazioni soggettive ben definite che derivavano dal-

l'esercizio legittimo di diritti reali, che mal si adattavano al cambiamento.

Tutto questo è la lotta tra la città e il contado per il predominio sul territorio: è costituita da un confronto secolare e che si risolve subito a tutto svantaggio del contado. La città è un centro di interessi troppo importante per potere soltanto pensare che non vinca la partita, che non raggiunga il suo obbiettivo di conquistare i territori che costituiscono il contado: trasferito in termini di figure umane, e, rappresentato individuando singole persone, indicate solo come modello, è il confronto fra il cittadino e il contadino.

Il predominio della classe mercantile ed artigiana, sempre più ricca per i traffici, sempre più potente nella lotta politica, il predominio sulla classe feudale e sui suoi più diretti componenti, comporta anche una estensione del dominio nel territorio che circonda la città, non solo sul piano di una dominazione sovrana, per cui, sempre per restare negli esempi locali, il comune di Urbino da semplice *civitas*, diventa il luogo eletto per la residenza e il dominio dei signori di Montefeltro, ma anche sulla proprietà dei terreni, che è esercizio non di potestà pubbliche, ma di situazioni soggettive di diritto privato.

Tutte queste situazioni reali, attraverso istituti come i legati, i fidecommessi, i retratti, il maggiorasco, le destinazioni di dote, le commende, per secoli non avranno una grande circolazione neppure all'interno delle città, ma resteranno in mano alle classi sociali, che riescono ad esercitare il potere politico, fino alla fine del settecento, consentendo anche nel successivo, di gestire tutta una serie di situazioni residuali, derivanti ancora dal forte contrasto, che vede la città contrapporsi al contado.

La nuova, la moderna concezione sulla proprietà, che vanta una sua origine rivoluzionaria e borghese, le cui idee fondamentali derivano direttamente, anzi sono mutate, dalle forme dell'esercizio esclusivo del *dominium ex iure quiritium* dei romani, in un primo momento non riuscirà a spazzare via immediatamente situazioni non ancora ben definite, perché il processo andrà a definitivo compimento, a mio avviso, con l'abolizione della mezzadria, soltanto durante questo secolo.

Sui modi relativi alla conduzione dei campi, dei terreni, si ricreano così situazioni, che il diritto romano aveva già conosciuto e che discendono proprio da una proprietà concepita soltanto in forme esclusive: ricorderei la stretta somiglianza che corre tra il diritto di prelazione, riservato, anzi inventato oggi per il coltivatore diretto e l'*ἐπιβολή* ovvero l'*adiectio sterili predii*, del diritto romano. L'istituto

è praticato nel basso impero, durante lo spopolamento cronico delle campagne, per cui i fondi o i terreni confinanti sono riservati dalla legge al coltivatore vicino.

Se, nel descrivere la moderna proprietà esclusiva, voluta dalla rivoluzione borghese, ispiratasi al solo diritto romano classico, ancora mancava una riprova, che collocasse in linea, non due istituti, bensì due identiche ideologie per considerare l'esercizio del diritto di proprietà, questo è sicuramente un esempio istruttivo, che, mi si conceda, deve almeno ritenersi efficace. Ci consente infatti di capire due difficili situazioni sociali, analoghe, ma lontane nel tempo, che, ispirandosi ad una stessa concezione della proprietà, finiscono per guadagnare entrambe la stessa disciplina legislativa.

Ed è quando la città ha definitivamente conquistato il contado, che avviene una vera e propria redistribuzione delle stesse terre e delle giurisdizioni negli ambienti cittadini.

Naturalmente si seguono processi diversi: a volte con azioni di forza, come è il caso di Urbino, quando sul finire del XIV secolo, si inurbano i Montefeltro, in una rivolta che si conclude con l'impossessamento da parte dei cittadini urbinati dei beni enfiteutici, quasi tutti appartenenti alla Chiesa. Altre volte con atti più sottili, tipici del mercante, del grande imprenditore, quale è il mercante italiano dei secoli di mezzo, come allorquando, sempre nelle Marche, nel XIII secolo, è il caso delle terre del bacino appenninico di Fabriano, attraverso l'acquisto dei diritti feudali sulle terre da parte della città.

La proprietà delle terre, ormai conquistata dagli abitanti della città, è poi legata strettamente ai contratti di trasferimento, che in un primo tempo sono conservati dallo stesso notaio che li ha ricevuti e redatti. È il notissimo regime delle imbreviature, per cui dalle semplici minute dei negozi giuridici stese dal notaio in forma abbreviata, approvate dalle parti, che ci si riserva di redigere successivamente in forma di originale, si passa poi ad indicare anche il registro in cui i notai copiano, ovvero conservano, le minute dei documenti rogati.

Ma quando all'interno della città si dà inizio a quel grande procedimento, che è la redistribuzione del territorio, che è stato ormai affrancato, con la forza o in altri modi, dal dominio dei signori e dai nessi feudali, allora la documentazione costruita, anzi formalmente costruita davanti al notaio, deve trovare dei luoghi di conservazione più certi. È la riscoperta dell'archivio pubblico, del luogo istituzionalmente deputato alla conservazione dei documenti, dei titoli di proprietà, che, con la prescrizione acquisitiva, cioè con l'usucapione, evita di dover

ricorrere alla *probatio diabolica*, e consente di dimostrare il legittimo esercizio del dominio sulle cose immobili a tutta l'organizzazione sociale.

In Urbino, sempre per portare un esempio di una realtà locale non dissimile da altre, dopo la rivolta contro i beni enfiteutici, adducendo la giustificazione che i documenti erano stati dispersi, viene istituito un ufficio del registro, dove i notai devono trascrivere gli atti che ricevono e che costituiscono i titoli sui quali si fonda la proprietà di un territorio, che è ormai nel possesso di una classe sociale, che non abita più nel contado, ma si è definitivamente stabilita in città.

A questa operazione di verifica e di costruzione dei titoli di proprietà se ne accompagna però un'altra che, a mio avviso è la diretta conseguenza della precedente: è la designazione degli estimi, perché al processo di conquista del contado, favorito dalla *civitas*, se ne aggiunge un altro che è anche il processo relativo alla riscoperta del tributo fondiario.

Quindi la descrizione degli estimi, che tra la fine del XIV e l'inizio del XV secolo è una operazione ormai compiuta: di grande interesse, sempre per restare nella realtà locale, che teniamo sott'occhio, è per esempio quello della vallata del Metauro.

La descrizione degli estimi diventa uno degli strumenti di governo nella nascita dello stato, anche nelle sue forme di organizzazione più elementare, quando appunto la città, rivendica tutti i diritti sovrani. Il tributo fondiario, che in precedenza, proprio come imposizione tributaria non è mai stato un potere del governo centrale, ma riservato ai parlamenti medievali, diventa uno strumento di governo non trascurabile, che si trasferirà in capo al *princeps*, al sovrano locale. Perlomeno in Urbino, la revisione della descrizione degli estimi, costituirà una delle rivendicazioni principali, che i cittadini presenteranno al nuovo signore, quando sulla metà del quattrocento, durante una famosa rivolta, cacciano quello che la tradizione, letta in maniera più letteraria che critica, indica come il signore malvagio, quando ucciso Oddantonio da Montefeltro, acclameranno a loro signore il fratellastro Federico.

L'estimo dunque rappresenta l'elaborazione di uno strumento tributario decisamente più raffinato, rispetto ai tributi personali e reali precedenti. La valutazione oggettiva rispetto al bene costringe ad una prima, ancorché sommaria descrizione delle terre, dei diritti che su quelle si sono formati, delle situazioni soggettive possessorie sottoposte ad una definitiva ricognizione. Il legame tra la conservazione del titolo

di proprietà, il godimento della medesima, l'oggettiva valutazione e l'imposizione del tributo fondiario verso la nuova formazione statale, che tra il XV e il XVII secolo è succeduta alla città, è ormai la soluzione che definitivamente matura sul territorio, costituendo le prime linee di sviluppo della situazione impositiva moderna.

Una gestione così definita del territorio presuppone però sempre una conquista assoluta del contado da parte della *civitas* e una gestione centralizzata dello stesso territorio: i legami feudali che gravano sul territorio e che in un certo senso lo rendono anche autonomo, durante il confronto con la città cadono definitivamente e offrono il modo di costruire un sistema nel quale la conservazione dei titoli di proprietà garantita dallo Stato, la ricognizione e la descrizione dei beni, che è chiamata estimo, e l'imposizione tributaria, si collocano in uno stretto rapporto.

Credo che si possa affermare come la storia della proprietà, che dai caratteri pubblici, che assume dapprima nel feudo, nelle grandi concessioni che il sovrano dirige verso i pochi sudditi più fortunati, creando dapprima il grande latifondo, ma che poi si spezzetta nelle successive concessioni, che i grandi signori infeudati sono costretti a ricreare nei confronti dei loro fedeli, abbia attenuato sempre più velocemente i suoi caratteri originari, fino a pervenire ad una proprietà, esclusiva, agile, trasmissibile ad altri, trasferibile con formalità sempre più semplici.

La società mercantile e artigiana che domina la città e che culmina nella rivoluzione borghese, ha bisogno di elaborare nei confronti della proprietà un titolo, un rapporto giuridico facilmente trasmissibile, facilmente trasferibile da soggetto a soggetto, dove il *dominium* si esercita in maniera diretta e non resta fermo. È la stessa linea di sviluppo ispirata alla certezza, alla trasferibilità, alla trasmissibilità, che sempre dentro l'anima borghese, subiscono, sul versante commerciale, i titoli di credito e la scoperta di strumenti giuridici estremamente agili, attraverso i negozi di finanziamento, come la *commenda*, che riesce anche a superare in forme davvero geniali il divieto delle usure, creando istituti del tutto nuovi, come è la responsabilità limitata nelle forme societarie.

Su questo processo, che investe la proprietà immobiliare, il ruolo che il contrasto tra la città e il contado, le lotte di coloro che vivevano dentro le mura, e coloro che dovranno andarci ad abitare, provenendo dallo stesso contado, ha esercitato un ruolo essenziale, lasciando fuori delle mura soltanto coloro, che legati anche fisicamente alla

terra, mutando solo nella forma la loro originale condizione servile, erano invece costretti non dalla sola necessità a coltivare quella terra. Ed è proprio da quelle forme di coltivazione, che distingue gli appezzamenti di terreno per le culture che possono sopportare, che non solo si creano le descrizioni dell'estimo, ma si crea anche un paesaggio agrario, tipico, nell'esempio marchigiano che abbiamo tenuto sott'occhio, delle colline condotte a mezzadria.

Perché è proprio nel ripercorrere la descrizione delle culture, che possiamo leggere negli estimi, che costituiscono gli antichi catasti, in tutti quelli tipici di singole zone, precedenti alla riforma tavolare di Maria Teresa d'Austria, ancora in vigore nei territori settentrionali – che per inciso è opera di un italiano, che si chiama Pompeo Neri. – e all'invasione napoleonica, che ritroveremo la descrizione dello stesso paesaggio, lo stesso modo di confinare un campo o un intero appezzamento, di descrivere una siepe, di indicare una serie di querce, poste a confine, di conoscere come si estendeva una macchia, di capire come un fabbricato svettava su una collina.

Voglio dire che è proprio studiando gli antichi estimi, che potremo costruire la storia del paesaggio, agrario e cittadino. Ma soprattutto potremo capire quello che si deve e si può ancora cambiare, perché non tutto è storia, e quello che invece si deve conservare ad ogni costo, perché è il risultato ormai certo di una cultura, che ci qualifica, di una costruzione del territorio, alla quale hanno partecipato tutti, potenti e miserabili, signori e borghesi, maschi e femmine, e nella quale si ricompone serenamente il secolare contrasto, a volte anche durissimo, tra la città e il suo contado.

ILARIA PRETELLI, *La crisi del Kosovo e l'intervento della Nato.*

ABSTRACT

L'intervento della NATO in Kosovo ha riproposto il problema della regolamentazione dell'uso della forza nelle relazioni internazionali, che è centrale nel sistema di diritto internazionale consacrato dai Trattati di Münster e Osnabrück del 1648. L'idea stessa del diritto internazionale nasce da questa fondamentale esigenza. In questa fine secolo, l'ampliamento semantico del concetto di "pace internazionale" e l'enfasi posta sugli altri valori già solennemente proclamati al preambolo della Carta delle Nazioni Unite – *in primis*, il rispetto dei diritti dell'uomo – hanno portato al ricorso progressivo alla forza per fini definiti *umanitari*. Si è così assistito alla reviviscenza della teoria ottocentesca degli interventi di umanità, da tempo abbandonata e deplorata, anche per la sua scarsa credibilità, dalla dottrina maggioritaria. Pertanto, delle numerose questioni giuridiche che gli eventi della primavera del 1999 hanno sollevato, viene qui affrontata la problematica della liceità degli interventi umanitari.

Le pagine che seguono rappresentano la prima parte di un lavoro che propone una lettura dell'azione militare della NATO, come eventuale "intervento umanitario", nel quadro dell'evoluzione del sistema di diritto internazionale. L'articolo ripercorre le origini antiche della crisi del Kosovo e delle relazioni interetniche del contesto balcanico, avvelenate dalle ideologie nazionaliste di matrice romantica che hanno profondamente attecchito nei programmi politici slavi dell'ottocento. Proprio i residui di tali ideologie sembrano all'origine del più grave conflitto europeo dalla seconda guerra mondiale, la cui prima scintilla è scoccata in un'insurrezione albanese a Pristina. Nell'esaminare il conflitto in Kosovo, esacerbatosi dopo gli accordi di Dayton, particolare attenzione è posta all'atteggiamento della comunità internazionale. L'autore illustra come tutto il processo decisionale culminato con l'*Activation Order* dei membri dell'Alleanza Atlantica, si sia articolato al di fuori delle istituzioni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e sotto l'impulso dell'urgenza e della necessità di adottare misure di pressione concrete e capaci di garantire il rispetto dei diritti umani della popolazione kosovara di etnia albanese. Del pari, il concreto svolgersi dell'azione bellica è avvenuto al di fuori di un controllo politico collettivo. L'*opinio necessitatis* allegata dagli autori dell'intervento, a giustificazione dell'uso della forza, pur non essendo unica od univoca ha sostanzialmente riproposto i termini dell'antica *querelle* sulla liceità degli interventi umanitari.

ILARIA PRETELLI

LA CRISI DEL KOSOVO E L'INTERVENTO DELLA NATO

Parte prima

SOMMARIO

1. *Il problema storico del Kosovo, il deterioramento della situazione nella regione dopo la guerra in Jugoslavia e la reazione della comunità internazionale.* 2. *La dissoluzione della repubblica Socialista Federale di Jugoslavia inizia (e finisce?) in Kosovo.* 3. *Il ruolo della comunità internazionale nella crisi del Kosovo. La fase congiunta ONU-Gruppo di contatto (marzo-ottobre 1998), il ruolo delle organizzazioni internazionali.* 4. *Segue. La fase del Gruppo di contatto (gennaio-febbraio 1999).* 5. *Segue. La fase NATO (marzo-maggio 1999).* 6. *Segue. Il ritorno delle Nazioni Unite, il ruolo politico dell'Unione Europea (maggio-giugno 1999).* 7. *L'opinione necessitatis allegata dagli autori dell'intervento per giustificare l'uso della forza contro la Repubblica Federale di Jugoslavia.* 8. *Le reazioni della comunità internazionale ai bombardamenti della NATO.*

1. *Il problema storico del Kosovo, il deterioramento della situazione nella regione dopo la guerra in Jugoslavia e la reazione della comunità internazionale*

Per comprendere appieno la questione del Kosovo occorre ripercorrere, seppur in maniera didascalica e senza pretese storiografiche, la vita della regione e del suo popolo, ed illustrare le origini di quella demarcazione religiosa e culturale che costituisce il sostrato della divisione "etnica" dei popoli balcanici e dei conflitti a carattere nazionalista che ne sono scaturiti.

Nell'area balcanica¹ è dominante una concezione di nazione che esalta la specificità del gruppo come fondamento della comunità e rifiuta l'idea volontaristica, propria del Mazzini, di una comunità politica sottoposta ad un diritto comune². La nazione si fonda sull'unicità

¹ Il termine "Balcani" è di origine ottomana. *Balkan* significa in turco "montagna selvosa" e, nell'immaginario geografico degli antichi, designa la catena montuosa che separa le terre greche, aperte sul Mediterraneo, dall'interno continentale. Solo a partire dal XIX secolo il termine sarà utilizzato per designare l'intera penisola.

² Come rileva S. BIANCHINI, *La questione jugoslava*, Giunti, Firenze 1999, pp. 12,18, la concezione di *nazione* prevalse in tutta l'Europa orientale, dalla seconda metà del 1700, rivela l'influenza decisiva dei canoni della reazione anti-illuminista propria

della lingua, della religione e delle altre "qualità nazionali" che identificano una comunità stanziata su un territorio, il quale può essere rivendicato soltanto in nome del possesso del suolo da parte degli antenati³.

Questo concetto aveva già alimentato la politica degli Stati balcanici della seconda metà dell'ottocento per i quali la presenza di connazionali in territorio ottomano era la fondamentale giustificazione dei rispettivi programmi espansionistici. Il principio di autodeterminazione di quei connazionali era ritenuto più forte del principio di legittimità.

Del resto, il rapporto tra popolazione di un territorio e destino politico di questo è sempre stato esplicitamente dichiarato dalle propagande nazionali del secolo scorso. Ancora oggi l'esperienza politico-giuridica serba appare dominata dal legame tra proprietà della terra, identità linguistico-religiosa e cittadinanza.

La religione appare, sin dalle epoche più remote un fattore di divisione. Gli "jug-slavi" o slavi del sud, si sono insediati nell'area balcanica nei secoli VI e VII d.c., e qui hanno aderito al cristianesimo grazie all'influenza di Roma e Bisanzio, che diffondevano, rispettivamente, il cattolicesimo e l'ortodossia.

di parte del romanticismo tedesco. Tale concezione si è diffusa, nei Balcani, grazie all'opera di due filosofi di origine tedesca vissuti alla Corte di Caterina II di Russia: Johann Gottfried Herder e August Ludwig von Schlözer. La convinzione propria dell'Herder – secondo cui ogni popolo era chiamato dalla Provvidenza a svolgere una propria missione – assumeva, nell'opera del von Schlözer, un carattere quasi "profetico" allorché questi preconizzava al popolo slavo un luminoso avvenire di guida dell'umanità, al pari dell'Impero Romano, di Carlo Magno e del Sacro Romano Impero.

³ B. JELAVICH, *History of the Balkans*, Cambridge University Press, Cambridge 1983, vol. 1, pp. 171-179, individua il fondamento delle nazioni balcaniche in tre elementi: la lingua, la religione e l'associazione storica con un glorioso popolo del passato. Sulla base di questa concezione i nazionalisti serbi accusano gli albanesi di essersi installati nel Kosòvo approfittando dell'Impero Ottomano, e i nazionalisti albanesi rispondono che gli illiri, scelti come propri antenati e fondatori della nazione, occupavano quel territorio già in epoca romana (dal III sec. a.C.). La discendenza dagli illiri è indispensabile in quanto il termine *albanese* compare negli scritti bizantini soltanto a partire dal XI sec. cioè cinque secoli dopo l'installazione degli slavi del sud nella penisola. Si vedano anche G. DE RAPPER, "Che cosa significa essere albanese", *LiMes* 3/98, pp. 49 e ss.; M. MAUS, "Nations, nationalités, internationalisme", in *Oeuvres*, Minuit, Parigi 1969. A. M. THIESSE, "La création des identités nationales", *Le Monde diplomatique*, giugno 1999, p.12", rileva come nel XX secolo, la gara di antichità di presenza degli avi nei Balcani abbia finito per far entrare persino l'archeologia e l'antropologia fisica nel novero delle scienze suscettibili di uso nazionalista.

Si fissa così, già intorno al mille, quella divisione religiosa che ancor oggi identifica e oppone serbi e croati. Ad essa farà seguito, con le traumatiche conquiste ottomane, iniziate nel XIV secolo, l'islamizzazione di una parte di slavi, tra i quali i bogomili bosniaci e gli autoctoni albanesi. Emblema della drammaticità della "invasione" turco-islamica è proprio il Kosovo: centro politico e spirituale del regno serbo-ortodosso fiorito nei secoli XIII e XIV⁴ e teatro dell'epica battaglia del giorno di San Vito del 1389, che ne farà il primo e fondamentale avamposto ottomano in Europa⁵.

L'evento dà vita ad uno dei più importanti miti balcanici: il ciclo epico di Kosovo⁶, che si è tramandato oralmente, nei villaggi contadini, attraverso la poesia eroica e lirica, per diventare poi, con l'avvento del romanticismo, un mito risorgimentale di grande impatto emotivo e carico di valenza politica⁷. Tale mito ispirò i populisti di Markovic

⁴ Di qui la rappresentazione serba del Kosovo come "culla storica della nazione". Il regno serbo medioevale – fiorito soprattutto all'epoca di Stefano Dusan (1331-1355) – aveva la propria sede a Prizren. Sempre in Kosovo, nella città di Pec era situato il patriarcato della Chiesa ortodossa serba, dove visse e operò San Sava, primo vescovo serbo che ricevette l'autocefalia da Bisanzio. Si veda P. SINATTI, "La Guerra Santa dei Balcani", *Il sole-24 ore*, 4 aprile 1999, p.27, e, in particolare, M. ROUX, *Les Albanais en Yougoslavie. Minorité nationale, territoire et développement*, Éditions de la MSH, Parigi 1992. La storiografia sul Kosovo si è molto arricchita, nel corso dell'ultimo anno. Cfr. DE WAELE/GJELOSHAJ, *De la question albanaise au Kosovo*, Complexe, Bruxelles 1999; DOGO, *Storie balcaniche*, Roma 1999; MALCOM, *Kosovo, a short history*, Papermac, Londra 1999; ROUX, *Les Kosovo, Dix clés pour comprendre*, La découverte, Parigi 1999.

⁵ Il regno di Serbia è il primo importante regno cristiano a soccombere di fronte all'avanzata turca.

⁶ Il mito narra la vicenda storica occorsa il 28 giugno, giorno di San Vito, dell'anno 1389, quando le armate ottomane del sultano Murad travolsero le armate cristiane del Principe serbo Lazar, e stabilirono il proprio dominio sulla regione per circa mezzo millennio. Tutti i protagonisti del mito sono figure che esaltano concetti quali l'onore, l'eroismo, il senso del sacrificio, la dedizione al popolo e al principe; tra queste spicca Milos Obilic, che si introduce nel campo avversario ed uccide il sultano Murad, sapendo che verrà a sua volta ucciso. I temi del mito domineranno il folklore e la cultura serba soprattutto a cavallo fra il XIX e il XX secolo: il gesto di Obilic, tirannicida e martire, il sacrificio del principe Lazar, sconfitto e ucciso dalle armate ottomane sulla piana dei Merli, il giogo turco, il lutto e la sofferenza delle numerose figure femminili del mito, la nostalgia per la terra sacra perduta *etc.*

⁷ Celebri sono le opere risorgimentali ispirate dal mito, come il poema di Vuk Stefanovic Karadzic, "il serto della montagna", il romanzo "Migrazioni" di Milos Crnjanski e tutta l'opera del principe-vescovo montenegrino Petar Petrovic-Njegos.

nell'insurrezione bosniaca del 1875 e alimentò le idee del tirannicidio e del martirio che sono alla base della cultura politica di Gavrilo Princip e degli altri irredentisti che hanno preparato l'omicidio dell'Arciduca d'Austria a Sarajevo, segnando così l'inizio della prima guerra mondiale il 28 giugno, giorno di San Vito, dell'anno 1914.

Come si vede, la questione del Kosovo trascende il tempo e, da secoli, è al centro dell'autopercezione serba⁸.

Sotto il dominio ottomano, la grande luce del regno serbo medioevale si spegne. Nel *vilajet* di Kosovo⁹, così come nel resto della penisola balcanica, l'aristocrazia sparisce ben presto, non si formano borghesie e la quasi totalità della popolazione è costituita da contadini che vivranno in condizioni di grande arretratezza per più di cinque secoli¹⁰. Quello dell'arretratezza è un altro problema plurisecolare dei Balcani, presente a tutt'oggi in molte regioni e di cui il Kosovo può considerarsi, ancora una volta, l'emblema.

Nel 1815 l'intera penisola è ancora occupata in gran parte dagli Ottomani, mentre a nord e ad ovest regna il grande impero asburgico. Le frontiere dei due vasti imperi non sanciscono affatto le divisioni etniche o religiose dei popoli, come accadrà in epoca recente, con l'affermarsi del concetto di "nazioni" balcaniche: in Macedonia si parlano almeno sei lingue, in Bosnia le religioni praticate sono quattro. Nel corso del secolo, gli intellettuali ed i politici slavi fanno appello ad una solidarietà panslava che liberi i Balcani dal giogo ottomano¹¹.

⁸ John Reed, scrittore americano e corrispondente dai Balcani, per vari giornali, durante la prima guerra mondiale, scriveva: "ogni contadino serbo da soldato sa per che cosa combatte: quando era bambino la madre lo salutava dicendogli: *Salve piccolo vendicatore di Kosovo*" cit. in S. BIANCHINI, *op. cit.*, p. 28.

⁹ I *vilajet* ottomani sono province amministrative tributarie dell'impero. Quello di Kosovo era assai più vasto della provincia attuale, ed aveva come capoluogo Skopje.

¹⁰ Si noti che ancora nel 1950, i contadini rappresentavano quasi il 70% della popolazione jugoslava.

¹¹ Tali progetti erano legati al movimento detto "illirismo", che trasse vigore dalla seppur breve esperienza delle Province Illiriche, costituite da Napoleone nel 1805, ed ebbe ripercussioni notevoli nell'animo slavo, tant'è che l'uso del termine fu vietato dal governo austriaco nel 1842. La tradizione di panslavismo ha origini molto antiche e si collega all'opera del croato Vinko Pribojevic, *De origine successibusque Slavorum*, del 1525. Il c.d. "jugoslavismo", che riprenderà tale ideologia, sarà inserito, come progetto politico, nei programmi dei partiti populistici sloveno, croato e serbo della Voivodina, nel corso della rivoluzione del 1848. Uno dei progetti federali balcanici, nati in questo frangente storico è stato elaborato nel 1862, da Mihailo Polit-Desancic. Il pro-

Una convergenza regionale si realizza e dà vita alla Lega Balcanica, ma il sogno di un unico stato, o quantomeno di una confederazione degli slavi del sud, non si realizzerà. La progressiva scomparsa delle entità multinazionali lascia il posto a Stati nazionali più o meno inclini alla omogeneità etnica e tendenti a perseguire, con politiche aggressive, i propri interessi particolari. È in questo periodo che i Balcani diventano una "polveriera": le accese *querelle* tra i neonati Stati balcanici, sapientemente attizzate dalle potenze europee, porteranno, nel giro di un triennio, allo scoppio delle guerre balcaniche e poi della prima guerra mondiale.

La geografia della penisola viene ridisegnata, dopo la prima guerra balcanica¹², dal "Tribunale dell'Occidente"¹³. La Conferenza degli ambasciatori impone la nascita di uno stato albanese, frustrando così le aspirazioni serbe su tale territorio¹⁴. Qui si propone la questione del Kosovo, regione a maggioranza albanese, luogo d'origine del primo

getto, che prevedeva un'unione federale tra Bulgaria e Serbia ed un'unione confederale di questo nuovo stato con Rumeni, Greci e altri slavi meridionali sceglieva Prizren, in Kosovo, come sede del Parlamento Balcanico. CABANES, *Les Illyriens de Bardylis à Genthios, IVe-Lie siècle avant J.C.*, Sedes, Parigi 1988; CHICLET, *Piège albanais pour les Balkans*, in *Géopolitique du chaos*, Manières de voir n.33, febbraio 1997, p.76-78; CLISSOD, *Storia della Jugoslavia. Gli Slavi del Sud dalle origini ad oggi*, Einaudi, Torino 1969; PACOR, *Italia e Balcani dal Risorgimento alla Resistenza*, Feltrinelli, Milano 1968; QOSJA, *La question albanaise*, Fayard, Parigi 1995.

¹² Le guerre balcaniche del 1912-1913 "liberano" definitivamente la penisola dal "gigante malato". Durante la prima guerra balcanica Serbia, Bulgaria, Grecia e Montenegro sconfiggono gli Ottomani, ma la loro incapacità di mettersi d'accordo per la spartizione dei territori conquistati scatena subito un altro conflitto regionale. La Conferenza di Londra è organizzata dalle grandi potenze nel tentativo di mantenere il proprio controllo sulla scena internazionale e di impedire agli Stati della Lega balcanica di spartirsi i territori conquistati senza consultarsi con loro. M. ROUX, "Di chi è il Kosovo? Cento anni di conflitti", *LiMes* 3, 1998, pp. 31 e ss..

¹³ "Tribunale dell'Occidente" è una metafora corrente nella pubblicistica europea sui Balcani del XIX secolo, che indica il rapporto di potere esercitato dai governi, dalle diplomazie, dalle opinioni pubbliche e dagli operatori di discipline scientifiche dell'occidente sui singoli stati balcanici. Il "Tribunale" esprimeva giudizi sull'attitudine dei singoli popoli balcanici ad autogovernarsi, formulava prognosi sulla vitalità di stati esistenti, ne autorizzava o ne bloccava la formazione di nuovi, stabiliva la forma di governo e spesso perfino la persona del governante, assegnava ai singoli Stati balcanici *status* giuridico e collocazione nei grandi allineamenti internazionali, poneva perfino vincoli a carico delle economie interne dei singoli stati.

¹⁴ La guerra era stata scatenata in seguito a complesse trattative che spartivano la Macedonia tra Grecia e Bulgaria, lasciando l'Albania centro-settentrionale alla Serbia.

movimento nazionale albanese, la Lega di Prizren¹⁵, ma anche luogo riconquistato dalla Serbia dopo cinque secoli di dominazione "straniera". La questione nazionale albanese trae origine proprio dalla differenza esistente tra l'estensione dello Stato albanese e quella delle cosiddette "terre nazionali", ossia Dulcigno e altre aree del Montenegro, il Kosovo, la Macedonia occidentale, una parte della Macedonia greca e la Ciamuria in Epiro¹⁶.

La soluzione ritagliata dalle grandi potenze doveva rappresentare un buon compromesso dal momento che dal 1913 sino ad oggi, la frontiera internazionale tra l'Albania e gli Stati slavi limitrofi non ha subito variazioni di rilievo¹⁷. Tuttavia, è proprio a partire da quest'epoca che si instaura nel Kosovo una situazione apertamente o potenzialmente conflittuale. Il nazionalismo serbo ha sempre ritenuto illegittima la presenza maggioritaria degli albanesi in Kosovo, la cui espansione geografica era stata favorita dall'impero ottomano che utilizzava gli albanesi, musulmani, per imporre il suo ordine, tollerando le loro numerose violenze contro i cristiani. Gli albanesi del Kosovo, d'altra parte, hanno sempre considerato il governo di Belgrado alla stregua di una dominazione straniera e rivendicato il proprio diritto all'autodeterminazione dando vita, da subito, a movimenti di resistenza armata¹⁸. La Serbia, già allora aveva adottato nel Kosovo una politica diretta ad indebolire la comunità albanese ed a slavizzare la regione, ricorrendo

¹⁵ La Lega di Prizren è stata la prima istituzione politica a rivendicare l'unità nazionale albanese. Il successo ottenuto nell'impedire l'espansione del Montenegro nel 1878, ha contribuito a dar vita a quel sogno di "Grande Albania" o "Albania etnica", che si rivelerà, da subito, quanto mai utopico. Cfr. KONOMI, "Albania e Kosovo possono unirsi?", *LiMes* 3, 1998, pp. 71 e ss.

¹⁶ È frequente l'affermazione secondo cui l'Albania "è il solo paese circondato da territorio nazionale". Simili motti di spirito (nazionalistico) si ritrovano però anche in altri paesi balcanici, ad esempio, l'Ungheria. Cfr. DE RAPPER, *cit.*, p.52.

¹⁷ Dopo la prima guerra mondiale, il neonato Regno dei serbi, dei croati e degli sloveni, poi chiamato Regno di Jugoslavia, mantenne, salvo qualche dettaglio, i territori precedentemente posseduti da Serbia e Montenegro. Dopo la parentesi bellica, la situazione delle frontiere internazionali rimane sostanzialmente simile nella Repubblica Federale Popolare di Jugoslavia ove il Kosovo e la Metohija formeranno una provincia autonoma all'interno della Repubblica socialista di Serbia.

¹⁸ Negli anni successivi alla prima guerra mondiale opera nel Kosovo la resistenza armata albanese nota come movimento *kaçak*, che si appoggia all'Albania settentrionale. La resistenza cessa nel 1924 con l'ascesa al potere in Albania di Ahmet Bey Zogolli, il futuro re Zog I, cliente di Belgrado.

a metodi repressivi e polizieschi ed attuando una colonizzazione agraria delle terre¹⁹.

Dopo la parentesi bellica e la breve esperienza di una "Grande Albania", satellite dell'Italia, il Kosovo si ritrova, con lo *status* di provincia autonoma, all'interno della Serbia. La provincia gode di competenze assai ridotte, dal momento che la prima costituzione della Repubblica Federale Popolare di Jugoslavia stabilisce un forte potere centrale, in analogia con la costituzione sovietica del 1936.

Durante la dittatura di Josip Brosz, il maresciallo Tito, gli annosi problemi della regione, l'arretratezza culturale, sociale ed economica, permangono. Tito attua una politica che può sembrare ambigua: da una parte cerca di rompere l'isolamento della regione e di portarla al passo con le aree più ricche, celebrando l'unità e fratellanza tra i popoli e le nazioni della Jugoslavia²⁰, dall'altra, mantiene le solite pratiche poliziesche, basate sul sospetto, soprattutto dopo la rottura del 1948 con l'Unione Sovietica, che è anche rottura con l'Albania di Enver Hoxha²¹. In Kosovo, i servizi segreti arrivarono a schedare in modo capillare la popolazione adulta. Questo episodio è all'origine dello scandalo in cui si trovò coinvolto Aleksandr Rankovich, capo della polizia politica e amico personale di Tito, accusato, tra l'altro, di "violazioni della legalità socialista" in Kosovo e quindi destituito.

La vicenda ha luogo nel 1966, in anni difficili per il Kosovo, ove pesano le differenze socio-economiche con il resto della Jugoslavia:

¹⁹ La riforma agraria promossa da Belgrado era ufficialmente destinata a sopprimere il latifondo ed a promuovere la modernizzazione delle campagne, ma si risolse nell'insediamento di circa sessantamila coloni serbi e montenegrini in Kosovo. Così, dal 1921 al 1939 la componente serbo-montenegrina della popolazione kosovara è aumentata dal 21% al 34%. Cfr. ROUX, *Di chi è il Kosovo?*, cit., p. 35. Si noti l'analogia di questo disegno politico con quello che sarà di Slobodan Milosevic, il quale ha tentato di insediare i profughi serbi provenienti dalle Krajine croate in Kosovo, dove il clima era già alquanto teso per la politica repressiva adottata a danno della popolazione albanese.

²⁰ Tito attua importanti riforme in Kosovo, ne modernizza la rete stradale, getta le basi per un suo sviluppo minerario e industriale, ed introduce l'istruzione obbligatoria in lingua albanese tentando così di combattere il problema dell'analfabetismo. Quella dell'analfabetismo è sempre stata una piaga diffusa in Kosovo come in Albania: nel 1981, la percentuale di analfabetismo rasentava il 18% e quasi il 27% delle donne era analfabeta. Cfr. BIANCHINI, cit., p. 142.

²¹ Nel 1953 Tito abolisce le regioni autonome e modifica il sistema bicamerale con una nuova legge costituzionale.

nonostante gli investimenti del potere centrale e la disponibilità di materie prime (piombo, zinco, carbone e manganese), la regione rimane la più economicamente depressa della Jugoslavia²². Gli albanesi manifestano il proprio disagio con dimostrazioni e proteste in diversi centri del Kosovo e della Macedonia occidentale, nel 1968. I manifestanti rivendicano lo statuto di Repubblica e l'uso di tutti i simboli di stato, inclusa la bandiera.

In questa occasione, Tito nonostante la repressione e la condanna del nazionalismo, concede alla regione quell'ampia autonomia che sarà poi consacrata dalla costituzione del 1974. I Kosovari espongono la bandiera panalbanese di Skanderbeg accanto a quella federale, dispongono di un parlamento, di organi esecutivi, di polizia e magistratura ed anche di televisione e strumenti culturali propri. Viene fondata a Pristina un'università bilingue e nuovi piani di rilancio economico vengono approvati. Benché attinga al 30-40% dei cospicui fondi federali stanziati per le zone meno sviluppate, il Kosovo rimane una regione arretrata, anche per l'inadeguatezza della sua classe politica. In sostanza il Kosovo, ed anche la Voivodina, vengono svincolati da ogni potere della Serbia, nel cui contesto repubblicano, comunque, rimangono²³.

La nuova Costituzione è ispirata ai principi riformatori del socialismo jugoslavo: autogestione, autogoverno, fratellanza e unità tra le nazioni e nazionalità della Jugoslavia²⁴. La struttura politico-istituzionale che ne deriva presenta, accanto ad elementi federativi, persino elemen-

²² In conseguenza della riforma economica e finanziaria varata dal parlamento federale nel 1965 e dell'estendersi dell'autogestione sociale in economia e politica il reddito nazionale medio ed i consumi della Jugoslavia aumentano del 20% circa. L'urbanizzazione si intensifica ed anche l'istruzione superiore registra un incremento. Aumenta però anche il divario tra repubbliche ricche e repubbliche povere. Un divario significativo, tenuto conto che, nel 1964, il prodotto nazionale per abitante, in Kosovo, è dieci volte inferiore a quello sloveno.

²³ SAMARY, "La résistible décomposition du puzzle jugoslave", *Le monde diplomatique*, luglio 1998, p.1 e ss., illustra come il decentramento senza il contrappeso della democrazia abbia aggravato ulteriormente il divario di reddito tra le repubbliche. Si veda anche MOROZZO DELLA ROCCA, "Kosovo, le ragioni di una crisi", *LiMes* 3, 1998, pp. 89 e ss.

²⁴ La RSFI distingueva nella propria Costituzione sei nazioni costitutive (*narodî*): sloveni, croati, serbi, musulmani, montenegrini, macedoni; e diverse minoranze, dette nazionalità, (*narodnosti*): albanesi, ungheresi, tzigani, turchi, italiani, ruteni, slovacchi, valacchi etc.

ti confederativi, ed il consenso tra le singole componenti diventa determinante per ogni decisione federale. Per bilanciare il notevole decentramento di potere a favore di repubbliche e province autonome si ergono a paladini dell'unità federale del paese la Lega dei comunisti (Skj) e l'esercito (Jna), uniche istituzioni, assieme al Maresciallo Tito, in grado di tenere unito lo Stato iugoslavo.

Morto Tito, dissolta la Lega dei comunisti, unico simbolo dell'unità federale rimasto è l'esercito, organo assai poco rappresentativo della compagine iugoslava vista la schiacciante prevalenza delle truppe serbo-montenegrine al suo interno²⁵.

2. La dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia inizia (e finisce?) in Kosovo

Nel corso degli anni '80, accanto alla crisi politica e istituzionale si era verificata una grave crisi economica, emersa subito dopo la morte di Tito, e dovuta al debito estero iugoslavo, lievitato fino a 20 miliardi di dollari. La situazione precipita rapidamente verso quel conflitto civile che rappresenta la più grave vergogna europea dopo la seconda guerra mondiale.

Il primo segnale di cedimento della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia viene dal Kosovo. L'11 marzo 1981, una rivolta studentesca si trasforma in rivendicazione popolare. Il potere federale e la

²⁵ Proprio per scongiurare l'identificazione tra Serbia e poteri federali dello Stato, si cercherà, a partire dagli anni '70 di "jugoslavizzare" l'esercito. Ancora negli anni '80, i Serbi ed i Montenegrini rappresentavano il 70% circa degli ufficiali e sottufficiali dell'Esercito della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia (JNA), sebbene negli alti comandi esistesse un sostanziale equilibrio tra le varie nazioni. Il tentativo di jugoslavizzazione non riuscì per varie ragioni, non ultima la questione economica: la professione militare non era certo una meta ambita per i giovani Sloveni e Croati, che potevano trovare sbocchi migliori nelle proprie regioni, economicamente sviluppate. La massiccia partecipazione dei militari alla Lega dei comunisti della RSFI (occupavano, nel Comitato Centrale, lo stesso numero di posti degli eletti del Kosovo), e la frequenza con cui le forze armate intervennero nel dibattito politico e si inserirono in istituzioni civili (scuole, imprese etc.) pregiudicò non solo a livello istituzionale la necessaria separazione tra Stato, partito e forze armate, ma creò un intreccio di poteri tale da ridimensionare spesso quello delle istituzioni locali. Cfr. S. PIZIALI, *"Forze armate ed equilibri politico-militari nei Balcani"*, in SPANÒ, *Jugoslavia e Balcani, una bomba in Europa*, Istituto Affari Internazionali di Roma, F. Angeli Ed., Roma 1992, pp. 25-54.

Serbia reprimono la protesta ricorrendo ai soliti mezzi veterocomunisti: le pratiche poliziesche (controllo del territorio da parte della polizia, condanne per reati di opinione, *et cetera*) e la propaganda (campagne di stampa sul mito del Kosovo, *etc.*). La rinascita degli egoismi nazionali, scaturita dalla crisi economica, sarà cavalcata dai *media* e dai demagoghi ultranazionalisti, segnatamente, Slobodan Milosevic, Franjo Tudjman e Alija Izetbegovic²⁶.

Si arresta così l'evoluzione storica voluta da Tito, riuscito, sia pure con la dittatura, a dare unità agli slavi del sud ed a sconfiggere la tesi degli odi ancestrali tra le etnie, nonostante fosse ancora fresca la memoria delle inenarrabili violenze degli *ustasa* croati, ed anche dei *četnik* serbi, nel secondo conflitto mondiale.

L'ascesa al potere di Milosevic è intimamente legata alla questione del Kosovo²⁷. La sua popolarità deriva dai discorsi tenuti a Kosovo Polje nel 1987, dai "*meeting* spontanei" o "raduni della verità" da lui mobilitati, nonché dalla risonanza che ottiene nella stampa, in gran parte sotto il suo controllo, anche per opera dell'amico Dobrica Cosic²⁸. Milosevic insiste sulla perdita dell'egemonia serba, dettata dal noto precetto del Komintern, che voleva una Serbia debole perché la Jugoslavia fosse forte. In questo contesto il Kosovo, celebrato dalla retorica ufficiale come culla della nazione, diventa un simbolo di grande potenza evocativa. Com'è noto Milosevic celebra il suo trionfo sotto il segno del Kosovo il 28 giugno, giorno di San Vito, 1989, in occasione della celebrazione per il seicentenario della battaglia nel Campo dei Merli, davanti a una folla esaltata. Il trionfo di Milosevic e del nazio-

²⁶ Osserva W. ZIMMERMAN, *Origins of the Catastrophe. Yugoslavia and its Destroyers*, Times Books, New York 1996, che il "virus" della televisione ha divulgato, in tutta la Jugoslavia, l'odio interetnico come una epidemia. Una generazione intera di Serbi, Bosniaci e Musulmani è stata incoraggiata, attraverso le immagini televisive, a detestare i propri vicini". Similmente N. MALCOM, *Bosnia: A Short History*, New York 1994; I. RAMONET, "Kosovo", *Le Monde diplomatique*, febbraio 1999, p. 1.

²⁷ Rimane famosa la sua "arringa" pronunciata il 24 aprile 1987 in un quartiere di Pristina, nelle vicinanze del celebre Campo dei Merli. In tale occasione Milosevic galvanizza la folla: "Serbi nessuno dovrà mai più osare sconfiggervi!", così ha inizio la sua inarrestabile ascesa. Cfr. LANGELLIER, "Milosevic, un ambitieux gagné par l'ivresse nationale", *Le Monde*, 2 aprile 1999.

²⁸ Milosevic organizza dalla metà degli anni '80 grandi movimenti popolari, chiamati anche "rivolte antiburocratiche". Cfr. SHALA, "I serbi vogliono pulizia etnica o rimpatrio", *Mladina*, 28 gennaio 1995. trad. it. in ZANCHINI (a cura di), *La notte dei Balcani*, Indice Internazionale, Roma, 1999, p. 16.

nalismo serbo è tutto nella riforma costituzionale che abolisce, di fatto, le province autonome. Leggi eccezionali vengono emanate per consentire il licenziamento, e in alcuni casi, l'arresto di dirigenti albanesi, nonché la sospensione dei mezzi di informazione in lingua albanese²⁹.

Gli albanesi del Kosovo, dopo venti anni di autogoverno, si sentono sottoposti ad un dominio straniero e nemico. Decidono di autodeterminarsi politicamente proclamando, il 2 luglio 1990, una "Repubblica del Kosovo indipendente e sovrana". Il 7 settembre 1990 viene promulgata la Costituzione della Repubblica del Kosovo e, l'anno successivo, viene organizzato un *referendum* popolare sulla sovranità del Kosovo, simile a quelli prodromici alla secessione delle ex repubbliche federate della RSFL. Due anni dopo, la popolazione albanese vota l'elezione di un Presidente e di un Parlamento. È l'inizio della cosiddetta "società parallela". Ibrahim Rugova, *leader* della Lega democratica del Kosovo (Ldk), eletto presidente della autoproclamata repubblica, opta per una resistenza non violenta ed inizia intense attività diplomatiche.

Gli albanesi, che rappresentano l'85% della popolazione kosovara³⁰, sono risolti nell'organizzazione di uno Stato alternativo. Quelli che non sono stati licenziati si dimettono spontaneamente per prestare la propria opera di lavoro a vantaggio della società parallela. Inizia un lungo periodo di boicottaggio sistematico di tutte le istituzioni dello stato serbo: i kosovari disertano le elezioni³¹, non pagano le tasse, ri-

²⁹ Nel marzo 1989 quarantaquattro dirigenti albanesi sono i primi arrestati per "complicità con i nazionalisti". Secondo le fonti albanesi del Kosovo, tra cui spicca il Comitato per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà, nel 1989 sono stati uccisi 180 albanesi in Kosovo, 121 mila sono stati licenziati, 520 famiglie sono state costrette ad abbandonare le proprie abitazioni per darle ai serbi, più di 300 mila albanesi hanno lasciato il Kosovo e trovato asilo politico in Occidente e, solo nel 1994, sono stati 2.503 gli albanesi arrestati e 1.721 hanno subito maltrattamenti. Si sostiene inoltre che il governo serbo avrebbe confiscato alla comunità albanese circa 220 milioni di marchi attraverso le più disparate manovre finanziarie. Si veda SHALA, *cit.*, p. 17; HAUTIN-GUIROT, "Kosovo, dix ans d'affrontements", *Le Monde*, 26 marzo 1999.

³⁰ Stando ai dati del censimento del 1991 (che è in realtà una stima, dato che gli albanesi l'hanno boicottato), i Serbi e i Montenegrini rappresentano, in Kosovo, meno del 9% della popolazione, mentre gli albanesi superano l'85%. La crescita è inarrestabile (il tasso di natalità è il più alto d'Europa), metà della popolazione ha meno di 20 anni. Il Kosovo è sovrappopolato: 2 milioni di abitanti – il 19% della popolazione jugoslava – in 11.000 km² circa.

³¹ Ciò favorirà notevolmente le schiacciante vittorie elettorali di Milosevic. Cfr. UZELAC, "Vite separate per le strade della provincia", *Gazeta Wyborcza*, 9 agosto 1996, trad. it. ZANCHINI, (a cura di), *cit.*, p. 25.

costituiscono i sistemi scolastico, sanitario e di assistenza agli indigenti, istituiscono un ente per la raccolta di fondi che sollecita i contributi volontari degli albanesi locali e soprattutto di quelli della diaspora. La società parallela, finanziata dalla diaspora, è preferibile a qualsiasi altro tipo di protesta, che porterebbe immancabilmente ad un massacro, sostiene profeticamente Rugova.

In questo contesto, l'OSCE decide di dispiegare le sue prime missioni il 14 agosto 1992. Si tratta delle "Missioni a lungo termine in Kosovo, Sandjak e Voivodina"³².

Nella regione regna una calma sospetta, ma la sorte del Kosovo durante la guerra è diversa da quella di altre terre della ex RFSI, grazie alla politica di Rugova ed alle pressioni americane.

Il Presidente Bush aveva esplicitamente minacciato un'azione armata in caso di repressioni serbe in Kosovo, scrivendo a Milosevic, già nel dicembre 1992 che "*in the event of a conflict in Kosovo caused by Serbian action, the United States will be prepared to employ military force against the Serbian in Kosovo and Serbia proper*"³³. Tuttavia, se la resistenza non violenta risparmia al Kosovo la guerra e il genocidio, allo stesso tempo garantisce a Milosevic la sicurezza alle spalle, durante le varie fasi del conflitto in Croazia e in Bosnia. Inoltre, ha come

³² La Missione in Kosovo, che si inserisce nel quadro degli strumenti di diplomazia preventiva, era dislocata a Pristina, con uffici a Pec e Prizren ed un ufficio integrato a Belgrado. Quattro sono le funzioni principali descritte dal mandato della Missione, stabilito nella decisione del 14 agosto 1992 e reiterato nel Memorandum of Understanding (MOU) firmato il 28 ottobre 1992 a Belgrado: a) la promozione del dialogo tra le autorità ed i rappresentanti delle popolazioni e delle comunità stanziate nelle regioni interessate; b) la selezione di informazioni sulle violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali perpetrate nel territorio e la ricerca di una soluzione a problemi di questo tipo; c) l'organizzazione di punti di incontro per risolvere i problemi eventualmente individuati; d) la diffusione di informazioni sulle normative esistenti relative ai diritti umani, alla protezione delle minoranze nazionali, alla stampa libera e alle elezioni democratiche. La composizione della Missione, inizialmente limitata a 12 membri, fu poi variamente estesa ma non superò mai i 20 membri. Dal giugno 1993 la Missione è sospesa in quanto la RFI, il cui *status* di membro della CSCE era stato sospeso nel 1992, ha deciso di non rinnovare il mandato. Il MOU prevedeva che la Missione avesse una durata di sei mesi dall'inizio delle attività, e fosse soggetto a proroga per mutuo consenso delle Parti. Un primo protocollo di proroga è stato firmato dalla RFI il 29 aprile 1993. Prevedeva un'estensione, l'ultima accordata dalla RFI, fino al 28 giugno 1993.

³³ Cit. in J. GOODBY (a cura di), *Regional Conflicts: the challenge to US-Russian co-operation*, SIPRI, Oxford University Press, 1995, p. 173.

conseguenza l'esclusione del Kosovo dagli accordi di Dayton, una esclusione carica di significato.

Gli accordi di Dayton, stipulati tra Tadjman, Izetbegovic e Milosevic, i responsabili del conflitto, consacrano l'esistenza degli Stati etnici, e, in qualche modo, penalizzano la strategia non violenta di Rugova, tant'è che la questione del Kosovo non vi è minimamente presa in considerazione. Queste circostanze, unitamente all'esacerbarsi della politica repressiva di Milosevic, spingono gli albanesi a cercare altri mezzi di lotta. È infatti nell'aprile del 1996 che l'UÇK (*Ushtria çlirimtare e Kosovës* – esercito di liberazione del Kosovo)³⁴ inizia ad essere operativo e rivendica alcuni attentati terroristici, giungendo poi, alla fine del 1997, ad avere sotto controllo alcune zone del territorio kosovaro³⁵. L'esercito di liberazione del Kosovo è un gruppo armato che agisce con le tattiche tradizionali della guerriglia. L'organizzazione dell'UÇK è specularmente modellata ai *clan*, la cui logica è ancora fortemente radicata nella società e nella cultura albanesi.

L'epilogo è tristemente noto: il 28 febbraio 1998, l'uccisione, ad opera dell'UÇK, di alcuni ufficiali della polizia serba a Likosane scatena la ritorsione delle forze speciali della polizia serba che lanciano un'offensiva con mezzi pesanti contro numerosi villaggi della Drenica, al centro del Kosovo, distruggendoli.

Il bilancio è di duemila vittime e duecentocinquantamila rifugiati³⁶.

³⁴ L'UÇK presenta una struttura cellulare e territoriale modellata sui *clan*. L'organizzazione, priva di un comitato militare centrale in grado di coordinare le diverse azioni e di scegliere gli obiettivi secondo un disegno organico, era caratterizzata da un alto grado di anarchia interna. Sono stati segnalati anche scontri e regolamenti di conti tra i diversi gruppi di guerriglieri. Si veda A. NATIVI, "Tecniche per un massacro", in *Kosovo L'Italia in guerra, I quaderni speciali di LiMes*, aprile 1999, pp. 35-42.

³⁵ Sembra che per un breve periodo, l'UÇK abbia avuto sotto controllo quasi il 50% del territorio kosovaro. Cfr. A. NATIVI, *cit.*, p. 36; M. ROUX, *Di chi è il Kosovo?*, *cit.* p. 42.

³⁶ I dati sono di *Le monde diplomatique*, maggio 1999, p. 12.

3. *Il ruolo della comunità internazionale nella crisi del Kosovo. La fase congiunta ONU-Gruppo di contatto (marzo-ottobre 1998), il ruolo delle organizzazioni internazionali*

Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Russia e Stati Uniti si riuniscono nel Gruppo di contatto, l'organismo politico creato in occasione del conflitto nella ex Jugoslavia, ed esprimono l'indignazione della comunità internazionale con un *ultimatum*, il 9 marzo 1998³⁷.

I *leader* del Gruppo di contatto esprimono la necessità che tra le parti vi sia un dialogo assistito dalla diplomazia occidentale e che vengano usati tutti gli elementi di pressione appropriati per evitare un'*escalation* di violenza e per assicurare che la disputa sullo *status* del Kosovo si risolva con mezzi pacifici, nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite, del principio di integrità territoriale della Repubblica fe-

³⁷ Lo *statement* del Gruppo di Contatto, riunito a Londra il 9 marzo 1998, condanna l'uso eccessivo della forza da parte della polizia serba e dei terroristi dell'UÇK. I ministri degli esteri dichiarano di sentirsi obbligati a dimostrare alle autorità di Belgrado "*that they cannot defy international standards without facing severe consequences*"; e, pertanto, il Gruppo di contatto decide di intraprendere un'ampia gamma di misure operative per affrontare l'attuale situazione con urgenza, considerate anche le implicazioni per la sicurezza regionale. Da un punto di vista programmatico, il Gruppo di contatto si dice pronto al coinvolgimento delle Nazioni Unite nella crisi tramite l'invio di una missione dell'Alto Commissario per i diritti umani; a sostenere il pubblico ministero del Tribunale internazionale per la ex Jugoslavia affinché inizi a raccogliere informazioni relativamente alle violenze in Kosovo che possano rientrare nella sua competenza; ad appoggiare il ritorno delle missioni a lungo termine dell'OSCE in Kosovo, Sandjak e Voivodina ed al sostegno alle ONG che operano sul territorio. Le misure concrete intraprese dal Gruppo di contatto, riguardano: *a*) l'elaborazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza che decreti un embargo sulle armi contro la RFI, Kosovo compreso; *b*) il rifiuto di fornire alla RFI equipaggiamenti che possano venire utilizzati a fini di repressione interna o terroristici (embargo sulle armi); *c*) il rifiuto di visti ad esponenti importanti della RFI e a Serbi responsabili di azioni repressive nel Kosovo; *d*) una moratoria sul sostegno al credito alle esportazioni, finanziato dal Governo, per commercio ed investimenti, compreso il finanziamento governativo delle privatizzazioni, in Serbia. Lo *statement* si presenta come un vero e proprio *ultimatum* il cui scopo è quello di spingere la Serbia a ritirare le speciali unità di polizia serba responsabili della repressione antialbanese ed a consentire l'accesso in Kosovo alle organizzazioni umanitarie, impegnandosi pubblicamente al dialogo con i *leader* della comunità albanese ed a cooperare con il Gruppo di contatto. La dichiarazione è inviata al Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: cfr. *Statement on Kosovo issued by Members of the Contact Group in London on 9 March 1998*, UN Doc. S/1998/223.

derale di Jugoslavia, degli *standard* dell'OSCE e dei principi di Helsinki³⁸. Al tempo stesso i ministri si fanno promotori di un ampio grado di autonomia per il Kosovo, che includa l'autodeterminazione³⁹.

In altre parole, si cerca una soluzione di compromesso, che possa bilanciare due esigenze quasi antitetiche: il rispetto del principio di autodeterminazione del popolo kosovaro di etnia albanese ed il rispetto della sovranità della RFI, fondamentale per la sicurezza e la stabilità della regione. È chiaro infatti che la creazione di uno Stato kosovaro indipendente minerebbe gravemente l'equilibrio, già precario, della Macedonia, al cui interno vive una cospicua minoranza albanese⁴⁰, e avrebbe gravi ripercussioni sulla stessa Albania. Le organizzazioni internazionali interessate alla soluzione della crisi (ONU, OSCE, UE, UEO, NATO) sono concordi, con il Gruppo di contatto, sia nel ritenere internazionalmente rilevante la crisi del Kosovo, per i rischi di coinvolgimento degli Stati limitrofi a popolazione albanese, sia nell'individuazione dei principi su cui fondare una soluzione politica del conflitto: il principio di sovranità territoriale della RFI ed il principio di autodeterminazione del popolo kosovaro albanese⁴¹.

³⁸ *Statement on Kosovo issued by members of the Contact Group in Bonn on 25 March 1998*, paragrafo 10. Cfr. UN Doc. S/1998/272 Annex.

³⁹ *Ibidem*, paragrafo 13. La formula utilizzata dai ministri, che sarà poi spesso ripetuta dalle istituzioni internazionali, richiede "a substantially greater degree of autonomy for Kosovo which must include meaningful self-administration".

⁴⁰ Minoranza che rappresenta un terzo dell'intera popolazione: settecentomila albanesi vivono in Macedonia e sono geograficamente concentrati nel nord ovest del paese.

⁴¹ Cfr. per quanto riguarda l'UE, le conclusioni del 2113° meeting del Consiglio, che ha avuto luogo a Bruxelles il 13 luglio 1998, PRES/98/240, con cui la Commissione europea ribadisce che "a solution for Kosovo can be found neither through the maintenance of the status quo nor through independence, but through a special status including a large degree of autonomy within the FRY.". Similmente, in occasione del cinquantenario dalla firma del Trattato di Bruxelles, i ministri dell'UEO reiteravano, nella Dichiarazione di Rodi del 12 maggio 1998 "their support for the territorial integrity of the FRY, whilst underlining that the status quo in Kosovo was unacceptable. They agreed that the crisis in Kosovo constitutes a risk to the stability of the surrounding region." [paragrafo 25]. Parimenti, la NATO riconosce che: "the status quo is unsustainable" e promuove "a political solution which provides an enhanced status for Kosovo, preserving the territorial integrity of the Federal Republic of Yugoslavia and safeguarding the human and civil rights of all inhabitants of Kosovo whatever their ethnic origin.". Si veda *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998) of the Security Council*, 4 giugno 1998, UN Doc. S/1998/470, paragrafo 35.

Una decisione del Consiglio Permanente dell'OSCE qualifica espressamente il possibile effetto *spillover* della crisi come fattore di internazionalizzazione del conflitto, escludendo che la crisi del Kosovo appartenga alla giurisdizione domestica iugoslava⁴².

L'avvio di negoziati diplomatici per una soluzione del conflitto fondata su questi principi è reso più arduo dalla nomina del nazionalista Vojislav Seselj a primo ministro serbo, il 26 marzo 1998⁴³. Il nuovo *premier* chiarisce subito la propria posizione contraria al dialogo con i *leader* albanesi, che non riconosce come interlocutori politici.

La linea politica tenuta dalla RFI aggrava lo *standing* internazionale dello Stato, già precario in esito alla precedente guerra. La NATO inizia a studiare le varianti di un possibile intervento militare. Il Consiglio dei ministri dell'Unione europea riunito a Bruxelles il 24 marzo 1998, adotta le misure di pressione già decise dal Gruppo di contatto, che condivide con l'Unione Europea quattro autorevoli membri⁴⁴. An-

⁴² La decisione n. 218 sulla situazione in Kosovo, adottata alla sessione speciale del Consiglio Permanente dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, in data 11 marzo 1998, chiarisce: "*the crisis in Kosovo is not solely an internal affair of Federal Republic of Yugoslavia because of violations of the principles and commitments of the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) on human rights and because it has a significant impact on the security of the region, as well as taking into account the need for immediate efforts by the international community to prevent further escalation*" (sesto paragrafo del preambolo). In tale occasione l'OSCE adotta una serie di misure operative tutte relative al monitoraggio delle frontiere del Kosovo, possibile per l'organizzazione grazie alla presenza in Albania ed in Macedonia della *OSCE Spillover Monitor Mission*. Si prevede inoltre il monitoraggio da parte delle rappresentanze dei membri della Troika accreditata a Belgrado. L'OSCE richiede poi formalmente alla Repubblica Federale di Jugoslavia di cessare immediatamente l'eccessivo uso della forza in Kosovo, di consentire l'accesso dell'ICRC e di altre organizzazioni umanitarie, di consentire il ritorno delle missioni a lungo termine in Kosovo, Sandjak e Voivodina e l'inizio di un dialogo con rappresentanze di Kosovari albanesi al fine di risolvere i problemi politici della regione. La decisione è inviata al Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite: cfr. UN Doc. S/1998/246 Annex.

⁴³ Il fanatismo di Seselj arriva al punto di auspicare, per gli Albanesi kosovari, la soluzione finale grazie al virus dell'HIV. L'*entourage* politico serbo non è da meno: il tradizionale oppositore di Milosevic, Vuk Draskovic ha costruito la propria carriera sui propri pregiudizi antimusulmani; Zoran Djindjic, a capo del partito democratico, si è distinto durante la guerra in Bosnia per il supporto prestato agli estremisti serbi bosniaci. Si veda N. MALCOM, "*Independence for Kosova*", *New York Times*, 9 giugno 1999.

⁴⁴ La Dichiarazione della Presidenza dell'Unione Europea sull'adozione di una

che il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite accoglie le richieste del Gruppo di contatto e decreta un *embargo* sulle armi contro la RFI, Kosovo compreso, il 31 marzo 1998 con la risoluzione 1160(1998)⁴⁵.

Nel *meeting* tenuto a Roma il 29 aprile 1998, il Gruppo di contatto intraprende misure di pressione di carattere economico nei confronti dello stato iugoslavo: viene deciso il congelamento dei beni federali e serbi all'estero e minacciato un *embargo* sugli investimenti stranieri in Serbia⁴⁶. Il blocco degli investimenti sarà poi attuato il 12 giugno 1998, congiuntamente ad altra misura: il divieto di scalo, per gli aerei provenienti dalla RFI, nei paesi del Gruppo di contatto⁴⁷.

posizione comune sul Kosovo, PESC/98/23, contempla un embargo sulle armi, il rifiuto di fornire alla RFI equipaggiamenti che possano venire utilizzati a fini di repressione interna o terroristici; il rifiuto di visti ad esponenti importanti della RFI e a Serbi responsabili di azioni repressive nel Kosovo; una moratoria sul sostegno al credito alle esportazioni, finanziato dal Governo, per commercio ed investimenti. La dichiarazione fa seguito all'adozione di una Posizione comune sul Sud est europeo, PESC/98/27.

⁴⁵ La risoluzione n.1160 (1998), adottata ai sensi del capitolo VII della Carta, pur condannando l'eccessivo uso della forza da parte dei contingenti serbi e gli atti di terrorismo dei guerriglieri dell'UÇK, non definisce esplicitamente la situazione in Kosovo una minaccia alla pace. Il Consiglio invita la RFI ad attuare le misure richieste dal Gruppo nella dichiarazione del 9 marzo ed esprime il proprio appoggio all'OSCE. Nel decretare l'embargo sulle armi contro la RFI, Kosovo incluso, il Consiglio di sicurezza invita gli Stati interessati alla conclusione della crisi, riuniti nel Gruppo di contatto, a proseguire gli sforzi per una soluzione negoziale che rispetti l'integrità territoriale della Repubblica federale di Jugoslavia e che preveda la concessione di una sostanziale autonomia alla provincia del Kosovo. La risoluzione prevede una revisione delle misure intraprese sulla base dei rapporti del Segretario Generale, che tengano conto delle dichiarazioni del Gruppo di contatto, dell'OSCE, e dell'Unione Europea, *inter alia*, fornendo anche indicazioni alla RFI sui criteri che determineranno una tale revisione, e che sono sostanzialmente quelli già indicati dalle citate decisioni del Gruppo di contatto e dell'OSCE. Cfr. UN Doc. S/REUN Doc. S/1160 (1998). Il testo è pubblicato in *RDI* 1998, p. 574 ss.

⁴⁶ *Statement on Kosovo adopted by the members of the Contact Group in Rome on 29 April 1998*, paragrafo 9. Cfr. UN Doc. S/1998/355 Annex. La Federazione russa si dissocia da tali misure.

⁴⁷ *Statement on Kosovo adopted by the members of the Contact Group in London on 12 June 1998* paragrafo 8. Cfr. UN Doc. S/1998/567 Annex. Al *meeting* hanno partecipato anche i Ministri di Canada e Giappone. La Federazione russa si dissocia dalle misure decise ai danni della Jugoslavia. Misure simili, se non identiche, sono prese dall'Unione europea. In particolare si evidenzia il Regolamento (CE) n.1295/98, che fa seguito alla Pos. Com. 98/236/PESC, G.U.C.E. 14 maggio 1998 n. L 143, defi-

In questo arco di tempo, le dichiarazioni rese dal Gruppo di contatto, a cadenza mensile, rappresentano sostanzialmente dei *diktat*, diretti alla RFI, presentandosi, inoltre, come strumenti di analisi e di "coordinamento" delle azioni che la comunità internazionale intraprende per il Kosovo, anche attraverso le organizzazioni internazionali globali e regionali in cui questa si esprime.

Le proposte di risoluzioni del Consiglio di sicurezza vengono prima discusse in tale sede e solo in un secondo tempo sono portate al tavolo dell'organizzazione. Anche l'interessamento del Tribunale internazionale *ad hoc* per la ex Jugoslavia alla crisi del Kosovo viene sollecitato dal Gruppo di contatto che invita il Pubblico Ministero a raccogliere informazioni relative alle violenze che possano rientrare nella competenza del Tribunale⁴⁸. Il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, utilizza le fonti di informazione provenienti dall'O-SCE, dagli Stati Uniti d'America, "*as a member of the Contact Group*" e dalla NATO per elaborare i *Report* da presentare al Consiglio di sicurezza sulla situazione in Kosovo, ai sensi della risoluzione 1160(1998)⁴⁹.

nita dal Consiglio sulla base dell'articolo J.2 del trattato sull'Unione europea, che prevede il congelamento dei capitali detenuti all'estero dai governi della Repubblica federale di Jugoslavia e della Serbia. Altre misure restrittive sono state prese il 19 marzo 1998 in occasione dell'adozione, da parte del Consiglio, della Pos. Com. 98/240/PESC e dal conseguente regolamento (CE) n.926/98. Inoltre, con Reg. (CE) n. 1901/98 del 7 settembre 1998, G.U.C.E. 8 settembre 1998 n. L 248, che fa seguito alla Pos. Com. 98/426/PESC, G.U.C.E. 4 luglio 1998 n. L 190, definita dal Consiglio in base all'articolo J.2 del Trattato sull'Unione europea, sono stati adottati provvedimenti per la sospensione dei diritti di atterraggio delle linee aeree iugoslave all'interno della UE.

⁴⁸ *Statement on Kosovo, cit.*, UN Doc. S/1998/223, paragrafo 6. L'invito ha avuto un primo riscontro con la dichiarazione con la quale il Pubblico Ministero ha sancito la propria competenza, in quanto la crisi in Kosovo deve ritenersi un conflitto armato ai sensi del mandato del Tribunale; ed un secondo importante riscontro, con l'incriminazione del Presidente serbo per crimini contro l'umanità.

⁴⁹ UN Doc. S/RES/1160(1998), quattordicesimo paragrafo. Si veda, ad esempio, il *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998) of the Security Council* del 4 giugno 1998, UN Doc. S/1998/470, paragrafo 12. Il ricorso a tali fonti continua anche dopo che la ris.1186(1998), nell'estendere il mandato all'UNPREDEP, le affidava il compito di monitorare le aree di frontiera riferendo al Segretario Generale di eventuali flussi di armi o di altre attività vietate dalla ris. 1160(1998). Ciò è dovuto, ad una mancanza di coordinamento tra l'organo delle Nazioni Unite e la Forza di *peace-keeping*. Cfr. *Report of the Secretary-General prepared*

L'esame dei rapporti del Segretario Generale evidenzia come, nonostante le pressioni esercitate dalla comunità internazionale attraverso vari organismi e organizzazioni, la situazione si aggravi ulteriormente⁵⁰. Gli scontri continuano ininterrottamente da aprile ad agosto in tutta la regione⁵¹. L'UÇK può contare su un discreto arsenale e sui mezzi finanziari derivanti dalla solidarietà della diaspora, ma ha notevoli problemi di coordinamento ed i suoi successi si realizzano solo quando agisce con le tecniche proprie della guerriglia⁵². Nell'estate del '98 tutti i tentativi di difendere le posizioni conquistate, arroccandosi in centri abitati, falliscono miseramente: le forze governative riprendono il controllo delle miniere di lignite di Belacevac, di Orahovac, Maljiševo e di Junik. In settembre le forze speciali serbe (MUP) effettuano rastrellamenti, arrestando in massa i Kosovari in grado di prendere le armi, con un procedimento che i precedenti bosniaci rendono preoccupante.

L'ONU adotta la risoluzione 1199(1998) il 23 settembre 1998, qualificando il deterioramento della situazione in Kosovo come "minaccia alla pace ed alla sicurezza nella regione"⁵³.

pursuant to Resolution 1160(1998) of the Security Council del 5 ottobre 1998, UN Doc. S/1998/912, paragrafo 3.

⁵⁰ *Ibidem*, paragrafo 13 e ss.; *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998) of the Security Council* del 2 luglio 1998, UN Doc. S/1998/608, paragrafo 10 ss.; *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998) of the Security Council* del 5 agosto 1998, UN Doc. S/1998/712; *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998) of the Security Council* del 4 settembre 1998, UN Doc. S/1998/834.

⁵¹ In questo contesto, l'incontro tra Milosevic e Rugova, voluto da Holbrooke ed avvenuto in data 15 maggio 1998 a Belgrado, non viene ritenuto sintomatico di un'effettiva volontà di trovare una pacifica soluzione della crisi. Parimenti, il consenso del Presidente della RFI alla presenza di osservatori internazionali in Kosovo, è ritenuto un primo passo non sufficiente alla revoca delle sanzioni. Si veda l'esito dell'incontro tra il Presidente Milosevic ed il Presidente Eltsin a Mosca, 16 giugno 1998, UN Doc. S/1998/526 Annex. Cfr. *Statement on Kosovo adopted by the members of the Contact Group in Bonn on 8 July 1998*, paragrafo 4. Cfr. UN Doc. S/1998/657 Annex.

⁵² Armi, munizioni, equipaggiamento devono necessariamente arrivare in Kosovo da oltre confine, attraverso l'Albania. È inoltre assai probabile che le armi trafugate dai depositi e dalle caserme albanesi durante la crisi del 1997 siano finite nelle mani degli irredentisti kosovari. Cfr. NATIVI, *cit.*, p. 37. D'altra parte, l'asse del traffico d'armi durante la crisi albanese si era spostato e seguiva la direttrice Turchia-Bulgaria-Macedonia-Kosovo-Montenegro. Cfr. DE GUTTRY/PAGANI (a cura di), *La crisi albanese del 1997*, Franco Angeli, Pisa 1999, pp. 23-47, spec. p. 37.

⁵³ S/RES/1199 (1998) La risoluzione è adottata con 14 voti favorevoli e l'astensione della Cina. Il testo è riprodotto in *RDI* 1999, p. 293 ss. e 38 *ILM* 249(1999). Il

Poche settimane dopo, il 13 ottobre, il Consiglio atlantico adotta gli "ordini di attivazione" (*actord* in gergo NATO) per *raid* limitati e avvia la fase zero della campagna. Con la minaccia imminente di *raid* aerei, Richard Holbrooke, l'artefice dell'accordo di Dayton sulla Bosnia, riesce ad ottenere da Milosevic l'impegno al ritiro delle forze serbe, alla cessazione dei combattimenti ed il consenso al dispiegamento di duemila verificatori non armati dell'OSCE in Kosovo. A Milosevic sarà concesso di mantenere postazioni militari a Pec, Prizren, Gnjilane, Priština, Mitrovica e Uroševac, con un dispiegamento di diecimila unità dell'Armata Federale e quindicimila poliziotti⁵⁴.

L'impegno della RFI è sanzionato da due accordi, stipulati rispettivamente con la NATO e con l'OSCE. L'accordo con i *leader* del Patto atlantico ha ad oggetto, la *Air verification mission* che sarà condotta dalla NATO per verificare l'adozione da parte della RFI delle misure richieste dal Consiglio di sicurezza con le risoluzioni 1160(1998) e 1199(1998). Il secondo accordo, stipulato con l'OSCE, stabilisce le modalità e il dispiegamento dei verificatori, destinati a sostituire la *Kosovo Diplomatic Observer Mission* (KDOM) già stanziata nella regione⁵⁵.

Consiglio di sicurezza, con la risoluzione 1199(1998), dopo aver enfatizzato il bisogno di prevenire "*the impending humanitarian catastrophe as described in the report of the Secretary-General*" [Il riferimento è al rapporto del Segretario Generale del 4 settembre 1998: UN Doc. S/1998/834] chiede la cessazione delle operazioni militari contro la popolazione civile e il ritiro delle forze speciali di sicurezza serbe al fine di consentire il ritorno dei rifugiati nelle proprie case, in accordo con l'UNHCR e l'ICRC; di rendere possibile il monitoraggio internazionale continuo della *European Community Monitoring Mission* e delle missioni diplomatiche accreditate a Belgrado. Il Consiglio inoltre ricorda gli impegni presi in questa direzione dalla RFI, in occasione del *joint statement* reso dal Presidente russo Eltsin e dal Presidente jugoslavo Milosevic nell'incontro del 16 giugno, chiedendo che vengano rispettati. La risoluzione contiene un ammonimento diretto alla RFI: il Consiglio "*Decides, should the concrete measures demanded in this resolution and resolution 1160 (1998) not be taken, to consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region*". Si veda RONZITTI, *Raid aerei contro la Repubblica federale di Jugoslavia e Carta delle Nazioni Unite*, RDI 82(1999), 476 ss..

⁵⁴ A questi si aggiungeranno ben presto quarantamila elementi di forze militari e paramilitari, compresi i volontari di Zeljko Raznatovic, meglio noti con il *nom de guerre* "le tigri di Arkan". Del pari, nuove postazioni serbe saranno insediate in tutta la regione. Cfr. NATIVI, *cit.*, p. 39.

⁵⁵ L'accordo dà vita alla *Kosovo Verification Mission* (KVM), con compiti di monitoraggio e verifica del rispetto delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Na-

La validità degli accordi, dubbia alla luce della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati (conclusi dietro minaccia della forza) ottiene un riconoscimento dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con la risoluzione n.1203(1998) del 24 ottobre 1998, adottata ai sensi del capitolo VII⁵⁶.

Le pressioni sulla RFI e gli accordi così raggiunti, sembrano, inizialmente, condurre a risultati positivi: il 26 ottobre diecimila poliziotti serbi si ritirano dal Kosovo, inizia il monitoraggio degli osservatori dell'OSCE e la NATO sospende le minacce di *raid* aerei. L'UE e l'UEO si rendono disponibili a fornire informazioni relative all'attuazione degli accordi del 15 e 16 ottobre '98 e alla situazione dei rifugiati, sulla base dei dati forniti dal centro satellitare dell'UEO⁵⁷. Il monitoraggio della situazione in Kosovo è coordinato dal Segretario

zioni Unite; di supervisione e controllo delle elezioni in Kosovo; di verifica del rispetto del cessate-il-fuoco, di collaborazione con le autorità della RFI al fine di controllare le attività di frontiera; di assistenza alle ONG operanti sul territorio *et similia*. Si vedano le decisioni del Consiglio permanente dell'OSCE n.259 del 15 ottobre 1998, UN Doc. S/1998/959 Annex, e n.263 del 25 ottobre 1998, UN Doc. S/1999/994 Annex, che ratificano l'accordo siglato dal Ministro degli esteri della RFI e dal Chairman-in-Office dell'OSCE, CIO-GAL/65/98, 38 ILM 24 (1999). Il dispiegamento dei duemila verificatori non armati ha luogo a partire dal 17 novembre 1998, giorno in cui l'ambasciatore statunitense Wesley Clark è nominato capo della Missione dal Chairman-in-Office dell'OSCE.

⁵⁶ S/RES/1203 (1998), il testo è riprodotto in *RDI* 1999, p. 296 ss.. La risoluzione, adottata con 13 voti favorevoli e l'astensione di Russia e Cina, dopo aver ribadito che la situazione in Kosovo costituisce una continua minaccia alla pace e alla sicurezza nella regione, "*endorses and supports*" gli accordi conclusi tra OSCE, NATO e RFI. La risoluzione non prevede l'uso della forza, anche se contiene un inciso ambiguo laddove afferma che "*in the event of an emergency, action may be needed*". Il contesto è quello della incolumità e libertà di movimento dei verificatori, in altre parole, si consente un uso della forza limitato unicamente a garantire agli osservatori dell'OSCE il libero espletamento della loro missione. Il riferimento, abbastanza esplicito peraltro, è al previsto dispiegamento della c.d. Forza di estrazione della NATO in Macedonia. La RFI ha presentato forti obiezioni al dispiegamento di tale "*Extraction Force*" in Macedonia cercando di esercitare pressioni su tale Stato. Il Governo macedone ha tuttavia autorizzato lo stazionamento in vista dell'ottenimento dello statuto di membro NATO, in considerazione degli impegni presi nell'ambito del programma *Partnership for Peace* e sulla base di alcuni *Status-of-forces agreements*. Cfr. RONZITTI, *Raids*, cit., p. 477.

⁵⁷ La decisione si inserisce nel quadro del c.d. *comprehensive approach to Kosovo* definito dal Consiglio nella dichiarazione del 26 ottobre 1998, PESC/98/128, ed è presa in seno al 2132nd Council meeting Energy, Bruxelles 13 novembre 1998, PRES/98/380.

generale delle Nazioni Unite, che riunisce rappresentanti della Commissione del Danubio, dell'Unione europea, della NATO, dell'OSCE, dell'UEO e dell'UNPREDEP in un *Comprehensive regime to monitor the implementation of the prohibitions imposed by the Security Council in Resolution 1160(1998)*⁵⁸. Il dialogo tra le parti è mediato dall'ambasciatore americano Christopher Hill che prospetta un piano negoziabile di soluzione politica della crisi.

La presentazione del piano alle parti rivela la distanza tra le rispettive posizioni⁵⁹. Appare ben presto chiaro che l'UÇK ha approfittato della relativa distensione che è seguita agli accordi di metà ottobre per riprendere il controllo di diversi villaggi del Kosovo, abbandonati, secondo gli accordi, dalle forze serbe⁶⁰. Il rispetto per il cessate-il-fuoco viene meno a dicembre, quando l'UÇK dà vita ad una serie di atti terroristici. La ritorsione serba non si farà attendere. Il 15 gennaio 1999, la scoperta del "massacro di Racak", porta la situazione

⁵⁸ *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998), 1199(1998) and 1203(1998) of the Security Council* del 24 dicembre 1998, UN Doc. S/1998/1221; paragrafo 2; OSCE, *Monthly report on the situation in Kosovo pursuant to the requirements set out in United Nations Security Council resolutions 1160 and 1203*, UN Doc. S/1999/214; p. 11 e ss.. Il monitoraggio è ostacolato dalla mancata cooperazione della RFI ed evidenzia comunque che gli adempimenti richiesti dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite alla RFI ed all'UÇK, non vengono rispettati. In particolare, la KVM denuncia la mancata condanna delle azioni di terrorismo da parte della leadership albanese ed il mancato perseguimento dei propri obiettivi attraverso mezzi pacifici, in quanto l'UÇK ha continuato a consolidare le proprie postazioni e la propria forza militare anche mediante il continuo rifornimento di equipaggiamento e di armi attraverso la frontiera kosovaro-albanese.

⁵⁹ OSCE, *Monthly report*, cit., UN Doc. S/1999/214; p.4 e ss.; 11 e ss.: "the activities and rhetorics of the KLA have created great expectations amongst large sections of the Kosovo Albanian society for an independent state. What is now on offer is less. For many Kosovo Albanians it will be painful to alter their expectations and revert back to a main goal of "substantial autonomy". [...] The FRY authorities have repeatedly refused to negotiate with what they described as "terrorists"; the Albanian side has remained divided and adamant that the FRY authorities could not be trusted."

⁶⁰ Lo scenario degli scontri è costante secondo le descrizioni dell'OSCE, *Monthly report*, cit., UN Doc. S/1999/214; p. 11 e ss.: "The cycle of confrontation can be generally described, in no set order, as relatively small-scale KLA [UÇK] attacks on the MUP (Serbian police), generally on police vehicles, buildings and individuals; a disproportionate response by the FRY authorities, often in the form of large cordon and search operations by the MUP, supported by the VJ (Yugoslav Army) and occasionally including the use of heavy weapons including mortars, anti-aircraft cannon and tanks; resultant population movement; and renewed KLA activities elsewhere."

del Kosovo in primo piano nell'attenzione della comunità internazionale⁶¹.

4. Segue. la fase del Gruppo di contatto (gennaio-febbraio 1999)

L'inizio dell'anno 1999 rende la comunità internazionale definitivamente consapevole del fatto che gli accordi di Dayton non hanno posto fine alla "balcanizzazione" della Repubblica socialista federale di Jugoslavia.

L'opinione pubblica mondiale prende coscienza dell'emergenza umanitaria nella regione, emergenza che guadagna le prime pagine di quotidiani e notiziari televisivi. Così, mentre i mesi di dicembre 1998 e gennaio 1999 registrano gli scontri più gravi tra l'esercito di liberazione del Kosovo (UÇK) e la polizia speciale serba (MUP) supportata dall'intervento dell'esercito federale (VJ)⁶², le immagini di migliaia di profughi kosovari, in viaggio verso le frontiere dell'Albania e della Macedonia fanno il giro del mondo. Anche in questa crisi, il c.d. *fat-tore CNN* ha il suo peso⁶³, come riconosciuto esplicitamente dal pre-

⁶¹ Nel villaggio di Racak, 30 km a sud di Pristina, vengono trovati i corpi di quarantacinque civili uccisi da colpi d'arma da fuoco. Le autorità serbe sostengono che le vittime siano guerriglieri uccisi in battaglia e travestiti da civili dall'UÇK. I *leader* della comunità internazionale condannano l'eccidio ritenendo Milosevic personalmente responsabile dell'accaduto. Si vedano le dichiarazioni di Javier Solana Madariaga, segretario generale della NATO e di Robin Cook, ministro degli esteri britannico, del 17 gennaio 1999, *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42750 (New's Digest for January). Si veda, inoltre la dichiarazione del Presidente del Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/PRST/1999/2, ed il rapporto della KVM allegato alla lettera del Chairman-in-Office al Segretario Generale, poi trasmessa al Presidente del Consiglio di sicurezza, UN Doc. S/1999/214.

⁶² L'OSCE, *Monthly report, cit.*, UN Doc. S/1999/214; pp. 4 e ss. e 11 e ss., sottolinea che il mancato rispetto del cessate-il-fuoco è spesso risultato da attacchi dell'UÇK contro la MUP ed indica come "catalizzatore" degli scontri il tentativo di controllo delle strade più importanti. Il 15 gennaio si verificano scontri a Stimlje e Decane. Rugovo è teatro di uno scontro dove perdono la vita ventiquattro guerriglieri dell'UÇK e un poliziotto serbo. Combattimenti tra la polizia speciale serba e l'UÇK avvengono a nord di Pristina a partire dal 22 febbraio, culminando, il 26 febbraio, in un'offensiva serba nel villaggio di Bukos. Questi ultimi scontri hanno costretto quattromila persone ad abbandonare le proprie case, l'esercito serbo ha diffidato gli osservatori dell'OSCE dall'ispezionare il villaggio di Bukos. Cfr. *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42806 (New's Digest for February).

⁶³ Nella Relazione tenuta dal Generale Carlo Jean al Centro Alti Studi Difesa di Roma, di cui ampi stralci sono stati pubblicati su *il manifesto*, 26 marzo 1999, p. 5 si

mier britannico Anthony Blair, uno dei più strenui sostenitori dell'intervento armato⁶⁴. Cresce, del pari, la preoccupazione per le potenziali conseguenze di un così massiccio flusso di rifugiati verso Stati notoriamente "instabili"⁶⁵.

Ad aumentare l'urgenza, oltre i media in tempo reale e le spinte dell'opinione pubblica, sono alcuni gravi incidenti diplomatici⁶⁶. La re-

osserva come agisca "la cosiddetta *"CNN-curve"*: "le pressioni dei media di intervenire militarmente, poi di estendere militarmente gli obiettivi di un intervento militare, si trasformano in critiche dell'intervento o in richieste di ritiro delle forze in caso di insuccesso anche parziale o di perdite. Per questo vengono sempre più privilegiati gli interventi navali e aerei rispetto a quelli terrestri, indipendentemente dalla loro utilità. Tra quelli aerei la preferenza va ai *cruise*, per non correre il rischio di subire perdite e soprattutto di lasciare prigionieri in mano nemica. [...] con i media in tempo reale e diretti come quelli televisivi il pubblico diventa attore politico-strategico, data l'importanza del suo consenso e sostegno. [...] La giusta causa dell'intervento è diventata una necessità comunicativa. Anche obiettivi derivati dalla *realpolitik* devono rivestirsi dei panni della *idealkolitik* [...] i media creano rilevanti condizionamenti all'uso della forza". Si veda anche R. DEBRAY, *L'europa sonnambula*, ASEFI, Milano 1999.

⁶⁴ BLAIR, *Speech by the Prime Minister to the Economic Club of Chicago*, Hilton Hotel, Chicago, USA, 22 aprile 1999: "We are continually fending off the danger of letting wherever CNN roves be the cattle prod to take a global conflict seriously". Il testo è pubblicato sul sito ufficiale del Ministero degli Esteri inglese: <http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp?2316>.

⁶⁵ L'UNHCR ritiene che all'inizio del 1999 i civili ancora dispersi all'interno del Kosovo siano 180,000, e che di questi la maggior parte sia di etnia albanese ed inoltre, che 5,000 di questi abbiano abbandonato le proprie case negli ultimi mesi del 1998. Altri 10,000 si sono aggiunti nel corso dei primi 20 giorni di gennaio. Secondo una stima del Segretario Generale, *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998), 1199(1998) and 1203(1998) of the Security Council*, 30 gennaio 1999, UN Doc. S/1999/99, paragrafi 29 e ss., dei profughi e rifugiati al di fuori della regione circa 20,000 si trovano in altre parti della Serbia, 25,000 sono in Montenegro, 22,000 in Albania, 10,000 in Bosnia Erzegovina e 3,000 in Macedonia. L'UNHCR ritiene inoltre che almeno 98,890 rifugiati kosovari, di cui l'85-90% albanese, si trovino in altri paesi d'Europa.

⁶⁶ Il pubblico ministero dell'ICTY, Louise Arbour, giunta nella RFI al fine di investigare sulla strage di Racak, viene respinta alla frontiera in quanto la RFI non riconosce la giurisdizione dell'ICTY, fondata sulla qualificazione della crisi del Kosovo come conflitto armato ai sensi del mandato del Tribunale. Il CDS con la ris. 1207(1998), S/RES/1207(1998), in 38 ILM 254(1999), aveva già deplorato "the continued failure of the Federal Republic of Yugoslavia to cooperate fully with the Tribunal" e condannato "the failure to date of the Federal Republic of Yugoslavia to execute the arrest warrants issued by the Tribunal". In tale occasione il CDS "reiterates its call upon the authorities of the Federal Republic of Yugoslavia, the leaders of the Kosovo Albanian Community [...] to cooperate fully with the Prosecutor in the investigation of all possible violations within the jurisdiction of the Tribunal".

lazione tra la *Kosovo Verification Mission* dell'OSCE e la RFI diventa estremamente tesa al punto da entrare in crisi alla fine di gennaio⁶⁷.

Il Gruppo di contatto si assume la responsabilità di trovare una soluzione politica improntata al piano statunitense già elaborato dall'ambasciatore americano in Macedonia, Christopher Hill, sotto la direzione di Richard Holbrooke⁶⁸ ed ottiene un appoggio in tal senso dal Segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan⁶⁹. Il Primo ministro inglese Tony Blair e il Presidente della Repubblica francese Jacques Chirac si dicono pronti a sostenere *"au sein de l'Alliance atlantique, toute action militaire y compris l'envoi de forces sur le terrain, nécessaire pour accompagner la mise en oeuvre d'un accord négocié, un accord politique donnant une autonomie substantielle au Kosovo"*⁷⁰.

La minaccia dell'uso della forza da parte della NATO servirà a favorire l'accoglimento di un piano di pace, secondo l'adagio *si vis pax, bellum*.

⁶⁷ Il capo della missione di monitoraggio, l'ambasciatore William Walker, aveva definito la strage di Racak un crimine contro l'umanità, attribuendone la responsabilità alle forze di sicurezza serbe. Il 18 gennaio le autorità della RFI decidevano di dichiarare l'ambasciatore *persona non grata* ed inviavano un ordine di espulsione, suscitando l'indignazione dei diplomatici occidentali riuniti nel Gruppo di contatto. La misura è stata poi congelata dopo l'intervento del Ministro degli esteri norvegese Knut Vollebaek, Chairman-in-Office dell'OSCE. Cfr. *OSCE Monthly report, cit.*, UN Doc. S/1999/214; pp. 6 e ss. *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42750 (New's Digest for January). Il ferimento di un verificatore britannico e del suo traduttore durante uno scontro a fuoco verificatosi a Decani, il 15 gennaio 1999, aggrava ulteriormente la crisi diplomatica.

⁶⁸ Si veda il paragrafo 2 dello *Statement by the Contact Group issued in London on 29 January 1999*, inviato al Presidente del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, UN Doc. S/1999/96 Annex: *"Time is of the essence in reaching a solution, and the Contact Group is therefore assuming its responsibility."* Al successivo paragrafo 3 sono delineate le misure operative che il Gruppo intraprende: *"Ministers called on both sides to end the cycle of violence and to commit themselves to a process of negotiation leading to a political settlement. To that end, the Contact Group: (a) Insisted that the parties accept that the basis for a fair settlement must include the principles set out by the Contact Group; (b) – (d) omittis (e) Agreed to summon representatives from the Federal Yugoslav and Serbian Governments and representatives of the Kosovo Albanians to Rambouillet by 6 February, under the co-chairmanship of Hubert Védrine and Robin Cook, to begin negotiations with the direct involvement of the Contact Group."*

⁶⁹ *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998), 1199(1998) and 1203(1998) of the Security Council*, 17 marzo 1999, UN Doc. S/1999/293; paragrafo 35.

⁷⁰ Cfr. *"Cronique des faits internationaux"*, RGDIP, 1999, 2, p.486.

Il piano di soluzione della crisi del Gruppo di contatto è presentato il 30 gennaio 1999 dal ministro degli esteri inglese Robin Cook. Si tratta di un piano di "emergenza", che individua una soluzione temporanea, valida per tre anni, durante i quali costruire un assetto definitivo che garantisca una pace duratura nella regione. A tal proposito si prevede il divieto di modificare unilateralmente lo statuto del Kosovo durante il triennio interinale. L'autodeterminazione degli albanesi del Kosovo e l'integrità territoriale della RFI sono previsti quali principi fondamentali, non negoziabili dalle parti, e formano il nucleo del piano di pace che prevede per il Kosovo una sostanziale autonomia di governo, garantita dalla comunità internazionale, all'interno delle frontiere della Repubblica Federale di Jugoslavia.

Le modalità di attuazione del piano, ed in particolare il ruolo e l'attività di un mediatore internazionale nell'amministrazione della regione, saranno oggetto di negoziazione alla conferenza di pace di Rambouillet⁷¹. Qui giungono, dal 2 al 6 febbraio 1999, una delegazio-

⁷¹ Il piano, che nella versione presentata a Rambouillet è di 24 pagine, prevede anzitutto misure provvisorie tese ad evitare che la situazione "sul campo" si aggravi, quali la immediata cessazione delle ostilità ed il rispetto del cessate-il-fuoco, oltre la soluzione pacifica della controversia. Sul piano politico, il progetto elaborato dai *leader* del Gruppo di contatto individua una soluzione provvisoria: si prevede un periodo di transizione, indicato nella misura di tre anni, durante il quale studiare una soluzione definitiva; lo *status* della regione nel triennio interinale è ispirato ai criteri già delineati dal Gruppo di contatto nel marzo 1998 ed indicati come principi la cui accettazione rappresenta un prerequisito per la partecipazione ai negoziati di Rambouillet: il rispetto dell'integrità territoriale della Serbia e della Jugoslavia, da un lato, ed il rispetto dei diritti di tutte le comunità stanziate sul territorio, in particolare in tema di lingua e religione, dall'altro. Del pari non negoziabile è il ruolo della comunità internazionale delineato nel progetto, un ruolo di garanzia: le previste elezioni libere saranno monitorate dall'OSCE e l'applicazione dell'accordo avverrà con la partecipazione internazionale; come ulteriore garanzia di questo difficile equilibrio a termine si prevede il divieto per tutte le parti di modificare unilateralmente lo *status* della provincia durante il periodo provvisorio. Infine, altre misure hanno ad oggetto le immunità giurisdizionali per le azioni commesse durante il conflitto in Kosovo, tranne per i crimini di guerra o contro l'umanità; e l'amnistia e la liberazione di tutti i prigionieri politici. Oggetto del negoziato, in quanto materia disponibile dalle parti, sono soltanto gli allegati dell'accordo, relativi agli aspetti istituzionali dell'autonomia: le elezioni, la costituzione del Kosovo, il ruolo di un mediatore internazionale. Un ulteriore allegato riguarda le questioni di sicurezza nella regione: il ritiro delle forze serbe, il disarmo di tutte le milizie presenti sul territorio, la riorganizzazione delle forze di polizia ed il dispiegamento di una forza multinazionale nella provincia, a garanzia dell'applicazione dell'accordo.

ne di 16 rappresentanti albanesi, tra cui Ibrahim Rugova, Rexhep Qosja e Hasim Thaci⁷², ed una delegazione di 13 rappresentanti serbi, tra i quali il Presidente Milan Milutinovic ed il primo ministro Ratko Markovic⁷³.

I negoziati sono accompagnati da misure di pressione di carattere economico e militare esercitate dagli stessi Stati presenti a Rambouillet, come membri del Gruppo di contatto: gli Stati Uniti e la NATO compiono esercitazioni militari mentre l'Unione Europea, il cui intervento nella crisi si caratterizza dall'inizio come aiuto economico, si impegna a stanziare nuovi fondi per la ricostruzione della martoriata regione⁷⁴. Nonostante questi accorgimenti affinché i negoziati di Rambouillet abbiano esito positivo, la conferenza di pace fallisce.

La delegazione serba pur accettando la parte politica dell'accordo, ne rifiuta le clausole militari, e, in particolare, la clausola relativa al dispiegamento di una forza di *peace-keeping* sotto comando NATO. La delegazione albanese, divisa al suo interno, decide ostinatamente di non firmare l'accordo, pretendendo di includere nel piano di pace una clausola che sancisca chiaramente la futura indipendenza del Kosovo⁷⁵.

Il rifiuto della delegazione albanese di firmare l'accordo vanifica il tentativo statunitense di condannare l'intransigenza serba, minacciando *raid* aerei "punitivi" sul suo territorio⁷⁶. Rambouillet si chiude il 23

⁷² Rexhep Qosja è a capo del Movimento democratico unito, in opposizione a Rugova. Hasim Thaci è il ventinovenne capo del direttorato politico dell'UÇK.

⁷³ Il *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42806 (New's Digest for February), riporta che la partecipazione della Serbia ai negoziati fu oggetto di voto in seno all'Assemblea Nazionale Serba, il cui esito fu di 277 voti a favore e 3 contro la partecipazione.

⁷⁴ Il 14 febbraio i quindici ministri degli esteri dell'Unione Europea riuniti a Parigi si impegnano a stanziare 800 milioni di dollari statunitensi per un programma internazionale di aiuti diretti alla ricostruzione del Kosovo, nel caso in cui un accordo venisse raggiunto. Il giorno seguente la NATO si prepara al dispiegamento di 10,000 dei 35,000 *peace-keeper* promessi dai paesi NATO e dalla Russia al fine di garantire l'attuazione dell'accordo. Il 18 febbraio gli USA dispiegano 51 cacciabombardieri in Europa preparandosi ad usarli contro la RFI nel caso di fallimento del processo di pace.

⁷⁵ Cfr. *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42806 (New's Digest for February). Per un commento vedi DE LA GORGE, "Histoire secrète des négociations de Rambouillet", *Le Monde diplomatique*, maggio 1999, p. 4.

⁷⁶ Il *Keesing's*, *ibidem*, riporta che il 21 febbraio 1999, due giorni prima del termine dei negoziati di Rambouillet, quattrocento aerei da guerra e ventiduemila truppe

febbraio 1999 senza le firme di alcuna delle parti e con la mera accettazione del principio di autonomia del Kosovo. Il Ministro degli esteri francese Hubert Védrine evidenzia diplomaticamente che l'unico dato positivo è l'inizio del dialogo diplomatico e la fissazione di una data per la sua prosecuzione, prevista per il successivo 15 marzo⁷⁷.

Del resto, già prima dell'inizio della conferenza di Rambouillet, il rapporto dell'OSCE sulla situazione in Kosovo rilevava: "*None of the parties seems content with the offer from the Contact Group. It is therefore likely that any agreement will come as a result of pressure from the international community*"⁷⁸.

In seguito, la diplomazia americana dava subito inizio a trattative con l'UÇK in Macedonia e, più discretamente, a Washington. Il consenso albanese al piano di pace, fondamentale perché la pressione diplomatica sulla Serbia fosse completa, veniva finalmente ottenuto grazie alle dimissioni di Adem Demaci, *leader* dell'esercito di liberazione del Kosovo e noto dissidente e prigioniero politico dell'era titina⁷⁹. L'8 marzo 1999 Christopher Hill annuncia l'adesione della *leadership* albanese al piano di pace del Gruppo di contatto⁸⁰.

Nei giorni seguenti, il fallimento della diplomazia statunitense nel trovare un accordo con la Serbia spinge la diplomazia russa a recarsi a Belgrado, ma il Ministro degli esteri Igor Ivanov non riesce a trovare una via d'uscita. La RFI è irremovibile: il rifiuto di truppe NATO in Kosovo rimane categorico. D'altra parte, lo stesso Milosevic aveva in precedenza tenuto a precisare che era pronto a rischiare attacchi aerei piuttosto che lasciar entrare forze della NATO in Jugoslavia⁸¹.

In questo contesto, il 15 marzo, si apre la conferenza di rue Kléber a Parigi, ove la *leadership* albanese firma il piano di pace, richie-

della NATO pronti ad agire militarmente, furono smobilitati, anche dietro pressioni russe.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ OSCE, *Monthly report*, cit., UN Doc. S/1999/214, p. 6.

⁷⁹ Definito anche il "Mandela del Kosovo" in quanto ha in comune con il *leader* sudafricano una lunghissima detenzione (27 anni), l'apprezzamento internazionale come combattente per la democrazia e la libertà (premio Sakharov nel '91), e l'amore della sua gente.

⁸⁰ *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) p. 42846 (New's Digest for March).

⁸¹ Si veda la dichiarazione rilasciata il 19 febbraio 1999, *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42806 (New's Digest for February).

dendo però, che dopo i previsti tre anni di autonomia, un *meeting* internazionale “determini un meccanismo per una soluzione definitiva in Kosovo sulla base della volontà popolare”⁸². La posizione serba rimane invece immutata e neppure una successiva missione di Holbrooke a Belgrado cambia la situazione.

La linea dura iugoslava è dettata da considerazioni di ordine strategico: i generali serbi sono persuasi di riuscire a sconfiggere in breve tempo l'UÇK, anche nell'eventualità di *raid* NATO, e di mantenere il Kosovo, o almeno una sua parte sotto il proprio controllo⁸³. Sembra inoltre plausibile che la Jugoslavia stesse preparando una campagna di pulizia etnica da attuare durante i minacciati bombardamenti, al fine di “epurare” una parte del territorio kosovaro in vista di una spartizione del Kosovo, successiva al conflitto e simile a quella attuata in Bosnia⁸⁴.

In questo contesto la situazione precipita velocemente: il 20 marzo 1999 le forze governative iugoslave danno inizio ad offensive in tutto il Kosovo che provocano, secondo l'UNHCR, quindicimila profughi. Si parla di una campagna di pulizia etnica. Lo stesso giorno i verificatori dell'OSCE lasciano la RFI ed i loro visti di ingresso vengono invalidati.

⁸² *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) p. 42846 (New's Digest for March).

⁸³ *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999), p. 42807 e p. 42846.

⁸⁴ Si veda il *Report of the Secretary-General prepared pursuant to Resolution 1160(1998), 1199(1998) and 1203(1998) of the Security Council* del 17 marzo 1999, UN Doc. S/1999/293, secondo cui: “*Targeted violence against civilians in Kosovo is taking new, even more dangerous, forms. In particular, recently increased terrorist acts against Serb and Albanian establishments in urban areas, including grenade attacks on cafes and shops, are a cause of serious concern.* [paragrafo 14] *I share the strong concern of the UNHCR about the spread of violence against civilians in Kosovo. Beyond the unacceptable actions of the Serbian security forces, the recent dangerous terrorist bombings are causing a growing number of victims. Terror tactics by Government forces, ethnically motivated violence, arbitrary treatment, targeted killings, abductions and bomb attacks must be halted by those responsible.* [paragrafo 32] *It is obvious that the humanitarian problems in Kosovo are a consequence of the armed conflict and the political crisis and they are difficult to separate from security issues. I am increasingly alarmed that continued confrontation in Kosovo, including persistent breaches of the ceasefire, has led to a substantial aggravation of the situation. According to OSCE, the current security environment in Kosovo is characterized by disproportionate use of force, including mortar and tank fire, by the Yugoslav authorities in response to persistent attacks and provocations by the Kosovo Albanian paramilitaries.* [paragrafo 33].

5. Segue. La fase NATO (marzo-maggio 1999)

Secondo i paesi del Patto atlantico, il fallimento dell'ultima missione di Holbrooke "non lascia aperte alternative all'azione militare"⁸⁵. Un intervento sotto l'egida del Consiglio di sicurezza, secondo il *trend* dell'ultimo decennio, è reso impossibile dall'opposizione di Russia e Cina. L'Alleanza atlantica decide di superare *l'impasse* e intervenire. A distanza di un mese dal fallimento dei negoziati di Rambouillet, il 23 marzo 1999, il Segretario generale della NATO, Javier Solana annuncia l'inizio imminente di bombardamenti sul territorio della Repubblica Federale di Jugoslavia. Inizia così il più serio conflitto europeo dalla fondazione della NATO nel 1949. Si tratta inoltre dei primi attacchi aerei NATO dall'operazione *Deliberate Force* compiuta sui cieli della Bosnia nell'agosto e settembre 1995.

Il Generale Wesley Clark dirige l'attacco militare cui partecipano dieci paesi, Belgio, Canada, Francia, Italia, Germania, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti, nel quadro della NATO. Una prima fase di bombardamenti è diretta alla distruzione dei *radar* e delle installazioni per la difesa aerea presenti su tutta la RFI⁸⁶. La seconda fase, iniziata il 27 marzo è diretta alla distruzione delle forze armate jugoslave.

I paesi dell'alleanza atlantica non erano preparati a dare inizio alla terza fase, che includeva obiettivi quali gli impianti di energia ed i palazzi del centro di Belgrado in qualche modo connessi al sistema di governo di Milosevic. Il 30 marzo '99, il Segretario generale Solana ed i Generali Clark e Naumann decidono di abbandonare il piano concordato dei *raid* aerei, con la sua divisione in fasi e le sue garanzie politiche, e ne informano i diplomatici dei Paesi NATO⁸⁷. I Ministri dei paesi dell'alleanza richiedono comunque che i nuovi obiettivi NATO siano "*strictly military targets*"⁸⁸.

Tuttavia, forse per gli insuccessi nel raggiungimento degli obiettivi

⁸⁵ Dichiarazione del 23 marzo 1999 di Javier Solana. Un estratto può leggersi in *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42847 (New's Digest for March).

⁸⁶ Già dal primo giorno, tutte le repubbliche e province autonome della RFI vengono colpite.

⁸⁷ Fonte: BBC, venerdì 20 agosto 1999. Si veda il sito internet della BBC in http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/europe/newsid_425000/425468.stm.

⁸⁸ *Ibidem*.

militari⁸⁹, i *raid* aerei sono stati diretti anche verso obiettivi non strettamente militari: l'economia della RFI è stata duramente colpita (bombardamenti su impianti industriali, distruzione delle vie di rifornimento petrolifero come gli oleodotti e tutti i ponti sul Danubio, di raffinerie di petrolio e di depositi di carburante), il potere politico in carica è stato preso di mira nella speranza di contrastarne la popolarità all'interno del paese (bombardamenti su installazioni radio-televisive, sulla sede della televisione serba, sui Ministeri degli interni serbo e jugoslavo, sul quartiere generale del Partito di Milosevic nonché sulla sua residenza ufficiale, la villa della dinastia Karadordevic).

Inoltre, molti sono stati i "danni collaterali", per usare una fraseologia NATO. "Errori tecnici" hanno provocato la morte di centinaia di civili⁹⁰. Eclatante è stato il bombardamento dell'ambasciata cinese a Belgrado avvenuto il 7 maggio 1999, che ha causato la morte di quattro persone ed il ferimento di altre venti, tutte di nazionalità cinese. L'evento ha provocato un serio incidente diplomatico che ha allontanato la possibilità di una soluzione della crisi con il coinvolgimento del Consiglio di sicurezza, possibilità che sembrava allora quanto mai imminente.

Nel frattempo l'offensiva da parte dell'esercito jugoslavo (VJ), della polizia speciale (MUP) e delle formazioni paramilitari serbe continuava e la *Kosovo Verification Mission* (KVM) dell'OSCE denunciava, in data 20 aprile, le sistematiche violazioni di diritti umani perpetrate in Kosovo dalle forze serbe e raccontate dai rifugiati. In Kosovo la Serbia stava attuando una violenta campagna di pulizia etnica, iniziata

⁸⁹ Secondo gli analisti militari la campagna aerea è stata profondamente inefficace, per varie ragioni, e l'apparato militare della RFI non è stato seriamente intaccato. Cfr. *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42899 (New's Digest for April).

⁹⁰ Secondo quanto riporta il *Keesing's*, *ibidem*, sette civili serbi sono stati uccisi ad Aleksinac il 5 aprile da bombe NATO: si è parlato di errore tecnico. Il 12 aprile un missile ha colpito un treno su un ponte a sud della Serbia, uccidendo almeno dieci civili. L'incidente cui è stato dato maggiore rilievo dalla stampa ha avuto luogo il 14 aprile quando un attacco NATO su un convoglio di rifugiati albanesi che stavano percorrendo la strada da Prizren a Djacovica ha causato la morte di 75 civili. Numerosi gli altri incidenti riportati dal *Keesing's* e dalla stampa durante tutto il periodo dei *raid* NATO. È estremamente difficile ricostruire, ancora oggi, la verità storica degli avvenimenti e le reali responsabilità di entrambe le parti in quanto un'altra sorprendente "vittima" della guerra è stata l'informazione, caduta sotto il fuoco della propaganda.

il 24 marzo secondo quanto rilevato dall'UNHCR⁹¹. Il flusso di rifugiati e profughi che si spingevano verso le frontiere dell'Albania e della Macedonia continuava assumendo le dimensioni di un vero e proprio esodo.

Il dialogo diplomatico proseguiva nel corso delle teleconferenze dei ministri degli esteri dei paesi del Gruppo di contatto, che, tuttavia, pur dimostrando una certa coesione nel supportare l'intervento militare, non avevano visioni omogenee riguardo alla sua attuazione, alla sua prosecuzione e, soprattutto, alla sua conclusione. Le proposte di tregua o di cessate-il-fuoco avanzate da Milosevic e dalla diplomazia russa e greca non venivano prese in considerazione dalla NATO, che chiedeva maggiori garanzie.

Il 7 aprile la NATO enumera le cinque condizioni di resa, sulle quali non tornerà: 1. la cessazione dei combattimenti; 2. il ritiro delle forze di polizia, militari e paramilitari dal Kosovo; 3. il consenso al dispiegamento di una forza di sicurezza internazionale; 4. la garanzia del ritorno incondizionato di tutti i rifugiati e dell'accesso degli aiuti umanitari; 5. l'adesione ad una soluzione politica basata sul piano di Rambouillet firmato dall'UÇK⁹².

Nel frattempo, dopo quasi un mese di bombardamenti aerei, la posizione di Milosevic si ammorbida ed il *leader*, in un incontro con Chernomyrdin, inviato speciale russo a Belgrado, presta il proprio consenso alla presenza di una forza di pace internazionale in Kosovo, sottoponendolo a due condizioni: che la sua formazione ed il suo di-

⁹¹ *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42848 (New's Digest for March).

⁹² *Keesing's Record of World Events*, Vol. 45 (1999) 42900 (New's Digest for April). L'Unione Europea, che si era proposta quale amministratore civile del Kosovo, appoggia l'azione della NATO e ne accoglie le istanze emerse in seno alle celebrazioni per il cinquantenario della fondazione della NATO a Washington. I Ministri degli esteri dell'Unione, riuniti a Lussemburgo il 26 aprile 1999, decretano un embargo, con alcune esenzioni, sui rifornimenti di petrolio e sui prodotti raffinati in Jugoslavia. L'embargo era stato chiesto dai *leader* del Patto atlantico in occasione delle celebrazioni del cinquantesimo anniversario della NATO a Washington. Ulteriori misure di pressione adottate dai Ministri degli esteri dell'Unione Europea sono relative al rafforzamento dell'embargo sui crediti e sugli investimenti, decisi l'anno precedente, ed al congelamento della partecipazione di Jugoslavia e Serbia a eventi sportivi di rilievo internazionale.

spiegamento siano decisi nel quadro delle Nazioni Unite, e che truppe russe vi facciano parte⁹³.

L'iniziativa russa porta a negoziare una soluzione politica della crisi ad un tavolo più ampio di quello dell'Alleanza atlantica. In un primo tempo sarà il tavolo del Gruppo dei Sette paesi con la Russia (G-8), quindi, finalmente, la responsabilità tornerà all'Organizzazione delle Nazioni Unite. Così, il 6 maggio 1999 è il G-8 ad elencare i principi generali che dovranno presiedere alla soluzione politica della crisi, e che rimangono, in sostanza, quelli già enunciati dalla NATO con alcuni emendamenti miranti a riportare la gestione della crisi sotto la responsabilità delle Nazioni Unite⁹⁴.

6. Segue. Il ritorno delle Nazioni Unite, il ruolo politico dell'Unione Europea (maggio-giugno 1999)

Il Consiglio di sicurezza riesce a riunire i consensi necessari all'adozione di una risoluzione soltanto sette mesi dopo la risoluzione 1203(1998), che faceva proprio l'accordo stipulato dalla RFI con la diplomazia statunitense e che prevedeva un cessate-il-fuoco garantito dal monitoraggio terrestre ed aereo, rispettivamente della *Kosovo Verification Mission* dell'OSCE e della *Air Verification Mission* della NATO. La risoluzione n. 1239(1999) del 14 maggio 1999 rappresenta anche il primo pronunciamento del Consiglio di sicurezza sulla situazione iugoslava dopo l'inizio dei *raid* NATO.

Senza fare il minimo accenno ai bombardamenti ancora in corso, la risoluzione si limita ad esprimere "*grave concern at the humanitarian catastrophe in and around Kosovo, Federal Republic of Yugoslavia, as a result of the continuing crisis*" e ad enfatizzare "*that the humanitarian situation will continue to deteriorate in the absence of a political solution to the crisis consistent with the principles adopted by the Foreign Ministers of Canada, France, Germany, Italy, Japan, the Russian Federa-*

⁹³ Incontro del 22 aprile 1999, cfr. *Keesing's Record of World Events*, cit., 42900 (New's Digest for April).

⁹⁴ Cfr. *Statement by the Chairman on the conclusion of the meeting of the G-8 Foreign Ministers held at the Petersburg Centre on 6 May 1999*, UN Doc. S/1999/516 Annex.

tion, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America on 6 may 1999"⁹⁵.

La risoluzione dà il *placet* dell'organo più importante delle Nazioni Unite ai principi generali individuati dal G-8 per una soluzione politica della crisi del Kosovo, principi che evidentemente, si sovrappongono alle condizioni previamente dettate dalla NATO, sostituendole⁹⁶. I principi negoziati in seno al G-8, sottoposti alla Cina, e consacrati da questa nuova risoluzione del Consiglio di sicurezza, si caratterizzano rispetto alle cinque condizioni della NATO, perché prevedono una più ampia partecipazione delle istituzioni dell'ONU alla soluzione della crisi, sia con riferimento al comando ed alla composizione della presenza civile e di sicurezza in Kosovo, sia con riferimento all'amministrazione della regione⁹⁷.

⁹⁵ UN Doc. S/RES/1239 (1999), paragrafo 5. Del resto, già due settimane dopo l'inizio dei bombardamenti, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, aveva richiesto alla NATO la "sospensione" dei *raid* soltanto "*upon the acceptance by the Yugoslav authorities*" di alcune delle condizioni stabilite dalla NATO, sembrando, con ciò, avalare l'azione militare. Cfr. *Letter dated 9 April 1999 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, UN Doc. S/1999/402.

⁹⁶ *Statement by the Chairman, cit.*, UN Doc. S/1999/516 Annex.

⁹⁷ Lo *Statement, op.ult.cit.*, prevede in particolare: *i*) la cessazione delle violenze e della repressione in Kosovo; *ii*) il ritiro dal Kosovo di tutte le forze militari, di polizia e paramilitari; *iii*) il dispiegamento ad opera delle Nazioni Unite di una presenza civile internazionale effettiva e di sicurezza in Kosovo, capace di garantire il raggiungimento di obiettivi comuni; *iv*) la collocazione in Kosovo, in base ad una decisione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, di una amministrazione interinale, per assicurare a tutti gli abitanti della regione le condizioni per una vita normale e in pace; *v*) il ritorno di tutti i rifugiati e profughi ed il libero accesso per le organizzazioni di aiuto umanitario; *vi*) un processo politico che porti all'adozione di un accordo interinale che preveda per il Kosovo poteri di autonomia e autogoverno sostanziali, tenendo conto degli accordi di Rambouillet e dei principi di sovranità e integrità territoriale della RFI e degli altri paesi nella regione e della smilitarizzazione dell'UÇK; *vii*) approccio globale allo sviluppo economico ed alla stabilizzazione della regione coinvolta nella crisi. L'invito ad un "approccio globale" della crisi, espresso dal G-8, va letto in relazione al c.d. *comprehensive approach* adottato dai Ministri degli esteri dell'Unione Europea, Dichiarazione dell'Unione Europea, Bruxelles, 27 ottobre 1998, PESC/98/128, tappa di un progetto di *conflict management* e *conflict prevention* iniziato con l'adozione del c.d. "*regional approach*", Dichiarazione dell'Unione Europea, Bruxelles, 15 aprile 1998, PESC/98/27, che confluirà nel c.d. Patto di Stabilità e di Associazione per l'Europa sudorientale. Il Patto trae origine da una proposta formulata il 26 maggio 1999 dalla Commissione europea e mirante alla creazione di un processo di Stabilizzazione e Associazione della Bosnia e Erzegovina, della Croazia, della Repubblica Federale di Jugoslavia, della FYROM (Macedonia) e dell'Albania (*Stabilisation and*

Il piano proposto dal G-8, ottenuto il riconoscimento del Consiglio di sicurezza, è negoziato da una missione diplomatica europea a Belgrado⁹⁸. Il Presidente finlandese Martti Ahtisaari, in qualità di rappresentante dell'Unione europea, e Viktor Chernomyrdin, rappresentante speciale del Presidente della Federazione Russa, elaborano un piano di pace che si sovrappone a quello del Gruppo di contatto. Si tratta di un accordo molto articolato che si propone di attuare i principi individuati dal G-8 a Bonn. Il piano viene accettato dal Governo jugoslavo e dall'Assemblea della Repubblica serba il 3 giugno 1999⁹⁹.

L'accordo è sanzionato da una nuova risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, la cui adozione segna la fine dei bombardamenti della NATO. La risoluzione n.1244 del 10 giugno 1999 è adottata ai sensi del capo VII della Carta e ribadisce la determinazione dell'esistenza di una minaccia alla pace prevedendo, tra l'altro, il dispiegamento in Kosovo di una presenza civile e di sicurezza internazionale "*under United Nations auspices*" ed autorizzando gli Stati membri e le organizzazioni internazionali "*to establish the international security presence as set out [in the agreement] with all necessary means to fulfil its responsibilities*". L'accordo con la RFI prevede una "*international security presence with substantial North Atlantic Treaty Organization participation [...] deployed under unified command and control*"¹⁰⁰. Altre misure previste riguardano la smilitarizzazione dell'UÇK, l'ingresso ed il coordinamento delle organizzazioni umanitarie, la ricostruzione delle infrastrutture *et cetera*. In sostanza, la risoluzione pren-

Association process for countries of South-Eastern Europe). Tale processo ha poi dato vita, il 10 giugno 1999 a Colonia, al c.d. Patto di stabilità per l'Europa dell'Est, *Stability Pact for Eastern Europe*. Cfr. COM(99)235 *Commission Communication to the Council and European Parliament*. Il Patto di Stabilità cerca una cooperazione tra l'Unione Europea, gli Stati Uniti, la Russia, il Giappone, i Balcani, la Turchia e altri paesi, con il coinvolgimento di organizzazioni internazionali e regionali e istituzioni finanziarie internazionali, con lo scopo dichiarato di portare pace, stabilità e sviluppo economico al sud est europeo.

⁹⁸ Il 31 maggio 1999 l'Unione europea annunciava all'ONU l'invio di una missione diplomatica a Belgrado al fine di ottenere dal Presidente della RFI, Slobodan Milosevic, "*a firm, unambiguous and verifiable commitment to accept the G-8 principles and a Security Council Resolution*". Cfr. *Statement on Kosovo issued by the European Union in Bruxelles on 31 May 1999*, UN Doc. S/1999/650, Annex paragrafo 1.

⁹⁹ UN Doc. S/1999/649.

¹⁰⁰ UN Doc. S/1999/649 Annex, quarto paragrafo.

de atto dell'accordo intervenuto grazie all'iniziativa dell'Unione Europea e ne attua le misure.

Il 10 giugno 1999 il Segretario Generale della NATO Javier Solana annuncia l'inizio delle operazioni di ritirata delle forze di sicurezza serbe in conformità agli accordi presi con la NATO, e la conseguente sospensione dei bombardamenti sulla RFI¹⁰¹.

7. *L'opinio necessitatis allegata dagli autori dell'intervento per giustificare l'uso della forza contro la Repubblica federale di Jugoslavia*

L'intervento della NATO in Kosovo solleva delicate questioni di diritto internazionale, la più pressante delle quali riguarda l'evidente e macroscopica violazione del divieto dell'uso della forza internazionale, principio questo considerato fondamentale e primario dal sistema di diritto internazionale dell'era delle Nazioni Unite. Gli stessi Paesi partecipanti all'intervento militare riconoscono la primaria importanza della norma che vieta l'uso della forza ma adducono, a giustificazione del proprio comportamento, varie circostanze, alcune delle quali fanno riferimento proprio ad esigenze connesse al mantenimento della pace internazionale.

Tra le circostanze allegate come "cause di giustificazione", alcune vengono poste a fondamento di vecchie o nuove teorie che consentirebbero l'uso della forza come la nota dottrina dell'intervento umanitario, che ha avuto, nell'ultimo decennio, ingenti contributi, non tutti, peraltro, a carattere scientifico, finendo anche sulle pagine dei quotidiani e suscitando anche l'interesse di Giovanni Paolo II¹⁰².

Il riferimento all'esigenza di salvaguardare i diritti umani dei Kosovari albanesi è presente nelle dichiarazioni ufficiali di vari organi di governo e di organizzazioni internazionali. Ricorre, in particolare, il riferimento alla necessità di evitare "*the impending humanitarian catastrophe*"¹⁰³. Nelle *Presidency conclusions* del Consiglio Europeo di Ber-

¹⁰¹ Letter dated 10 June 1999 from the Secretary-general addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/1999/663.

¹⁰² Si veda il messaggio per la giornata mondiale per la pace del 1 gennaio 2000 di Papa Giovanni Paolo II, *Osservatore Romano*, 15 dicembre 1999, p. 11. Cfr. anche V. BUONUOMO, F. EICHBERG, *L'uso della forza secondo Papa Wojtyła*, *LiMes* 1, 2000, pp. 53-63.

¹⁰³ I riferimenti alla necessità di evitare una catastrofe umanitaria sono copiosi: cfr. Letter dated 30 January 1999 from the Secretary-General of the North Atlantic

lino del 24 e 25 marzo 1999 l'uso della forza è percepito come *extrema ratio* per impedire l'aggressione serba ai diritti umani della popolazione kosovara¹⁰⁴.

In linea con le recenti tendenze emerse in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il Gruppo di contatto qualifica l'emergenza umanitaria come una minaccia alla pace: "*the critical situation in Kosovo [...] remains a threat to peace and security in the region, raising the prospect of a humanitarian catastrophe*"¹⁰⁵. Anche alcune dichiarazioni della NATO portano a ritenere l'esigenza umanitaria il motivo principe dell'intervento militare: "*NATO is resolved to persevere until the violence in Kosovo has ended and a political solution has been reached*"¹⁰⁶. Le atrocità contro la popolazione del Kosovo commesse dalle forze di polizia, dalle forze militari e paramilitari della RFI vengono

Treaty Organization addressed to the President of the Federal Republic of Yugoslavia, UN doc. S/1999/107 Appendix: "The crisis in Kosovo remains a threat to peace and security in the region. NATO's strategy is to halt the violence and support the completion of negotiations on an interim political settlement for Kosovo, thus averting a humanitarian catastrophe"; Statement on Kosovo issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. on 23rd and 24th April 1999, Press Release S-1(99)62, del 23 aprile 1999, al paragrafo 8: "The long-planned, unrestrained and continuing assault by Yugoslav military, police and paramilitary forces on Kosovars and the repression directed against other minorities of the FRY are aggravating the already massive humanitarian catastrophe"; Presidency conclusions of the Berlin European Council 24 and 25 march 1999, parte III – Statement on Kosovo, Doc/99/1: "On the threshold of the 21st century, Europe cannot tolerate a humanitarian catastrophe in its midst." Si tratta di una fraseologia ricorrente anche in ambito ONU; si vedano specialmente le risoluzioni del Consiglio di sicurezza che hanno ad oggetto la crisi del Kosovo ed i Report del Segretario Generale.

¹⁰⁴ *Presidency conclusions, cit., Doc/99/1: "The international community has done its utmost to find a peaceful solution to the Kosovo conflict. [...] It cannot be permitted that, in the middle of Europe, the predominant population of Kosovo is collectively deprived of its rights and subjected to grave human rights abuses.[...] Aggression must not be rewarded. An aggressor must know that he will have to pay a high price. [...] nor will the international community tolerate crimes against humanity. [...] We want to put an end to these outrages. President Milosevic must stop Serb aggression in Kosovo and sign the Rambouillet accords, which include a NATO-led implementation force to provide stability"*.

¹⁰⁵ *Statement by the Contact Group issued in London on 29 January 1999, UN Doc. S/1999/96 Annex, paragrafo 1.*

¹⁰⁶ *Letter dated 30 January 1999 from the Secretary-General of the North Atlantic Treaty Organization addressed to the President of the Federal Republic of Yugoslavia, UN doc. S/1999/107 Enclosure, paragrafo 7.*

denunciate dalla NATO, in occasione del *summit* di Washington, quali flagranti violazioni del diritto internazionale¹⁰⁷.

L'Unione europea è ancora più incisiva nel collegare l'azione della NATO all'esigenza di tutelare i diritti umani dei Kosovari albanesi: "*Now the North Atlantic Alliance is taking action against military targets in the Federal Republic of Yugoslavia in order to put an end to the humanitarian catastrophe in Kosovo*"¹⁰⁸.

Il ministro britannico Blair ed il Presidente Clinton fanno esplicitamente riferimento alla categoria del *bellum iustum*: "*This is a just war, based not on any territorial ambitions but on values*"¹⁰⁹. In particolare, il Presidente statunitense presenta l'opzione bellica come *extrema ratio*, l'unico strumento di pressione efficace per il raggiungimento di una soluzione politica, sottolineando inoltre che l'intervento avviene con l'appoggio di tutti i *leader* dell'alleanza atlantica¹¹⁰.

Tuttavia, gli stessi *leader* del Patto atlantico sentono il bisogno di allegare altri fattori a giustificazione dell'uso della forza internazionale. Accanto all'esigenza umanitaria, compare, sempre, il riferimento al pericolo di una estensione del conflitto agli Stati limitrofi ed a destabilizzazioni a catena nella regione¹¹¹.

Un altro argomento allegato a giustificazione dell'uso della forza è la "autorità" delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza 1160 e 1199(1998)¹¹². Particolare enfasi è data al presunto ammonimento diretto alla RFI e contenuto alla risoluzione 1199(1998): "*should the concrete measures demanded in this resolution and resolution 1160*

¹⁰⁷ Cfr. *Statement on Kosovo*, cit., NATO Press Release S-1(99)62, paragrafo 11.

¹⁰⁸ *Presidency conclusions*, cit., Doc/99/1.

¹⁰⁹ BLAIR, *Speech by the Prime Minister to the Economic Club of Chicago*, Hilton Hotel, Chicago, USA, Thursday 22 April 1999. Il testo è pubblicato sul sito ufficiale del Ministero degli Esteri inglese: <http://www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp?2316>.

¹¹⁰ CLINTON, "My Just War", *The New York Times*, 24 maggio 1999.

¹¹¹ Le dichiarazioni dei Paesi NATO sono esplicite: "*We will not tolerate threats by the Belgrade regime to the security of its neighbours.*"; "*it is our aim to make stability in Southeast Europe a priority of our transatlantic agenda*". Cfr. *Statement on Kosovo*.... NATO Press Release S-1(99)62, paragrafi 13 e 17.

¹¹² Cfr. le dichiarazioni di Javier Solana, Segretario Generale della NATO in occasione dell'adozione dell'*Activation Order*: "*with respect to the present crisis in Kosovo as described in UNSC Resolution 1199, there are legitimate grounds for the Alliance to threaten, and, if necessary to use force*". Il testo di queste e altre dichiarazioni dell'Alleanza Atlantica è accessibile sul sito Internet della NATO: <http://www.nato.int/docu/speech/1998/S981013b.htm/>.

(1998) *not be taken, [the Security Council decides] to consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region*"¹¹³.

In quest'ottica, l'azione della NATO viene presentata come intervento diretto all'attuazione degli obblighi enunciati dalle risoluzioni del Consiglio e non rispettati dalla RFI¹¹⁴. In altre parole, l'azione viene ricondotta, dai loro autori, alla logica delle risoluzioni delle Nazioni Unite nel quadro delle reazioni a minacce alla pace ed alla sicurezza internazionali. Una situazione che ricorda l'ambiguità delle zone di sicurezza nel Kurdistan irakeno, e delle zone di interdizione aerea per proteggere curdi e sciiti, rispettivamente, a nord ed a sud dell'Iraq, misure fondate "implicitamente" sulla risoluzione 688(1991)¹¹⁵.

Un'altra chiave di lettura offerta dai *leader* della NATO, riuniti a Washington in occasione del cinquantenario dalla fondazione dell'organizzazione di difesa, è quella di ritenere l'intervento allora in corso come un'azione degli Stati *uti universi*: "NATO's military action against the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) supports the political

¹¹³ Cfr. UN Doc S/RES 1199(1998), sedicesimo paragrafo. L'importanza di tale avvertimento è stata giustamente ridimensionata: si veda RONZITTI, *Raidi aerei*, cit., 477. Nella risoluzione 1203(1998) era contenuta un'autorizzazione all'uso della forza che si rendesse necessaria per portare gli osservatori internazionali fuori dal territorio iugoslavo. Cfr. *ibidem*, 480.

¹¹⁴ Cfr. PICONI "Interventi delle Nazioni Unite e obblighi *erga omnes*", in PICONI, *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Cedam, Padova 1995, pp. 517-578; sul punto v. *amplius* la seconda parte del presente studio.

¹¹⁵ Sottolineava, all'epoca, ZACKLIN, "Le droit applicable aux forces d'intervention sous les auspices de l'ONU", in *Le chapitre VII de la charte des Nations unies*, Colloques de Rennes, Pedone, Parigi 1995, 195: "l'exemple le plus frappant d'ambiguïté sur le plan juridique nous est peut-être donné par la résolution 688. C'est sur ce texte qui repose le programme humanitaire des Nations Unies en Irak et la présence des Gardes des Nations Unies dans le nord du pays. Or, il n'y est ni constaté que la situation dans le nord de l'Irak menace la paix et la sécurité internationales ni fait référence au Chapitre VII. Néanmoins, certains membres du Conseil de sécurité, dont les Etats Unis, ont soutenu que la résolution 688 établissait la base juridique d'une action coercitive en Irak et de l'entrée de forces des Nations Unies dans ce pays. Le Secrétaire général de l'ONU a énergiquement marqué son désaccord avec cette interprétation". Sull'operazione si veda GAJA, "Genocidio dei curdi e dominio riservato", RDI, 1991, p. 97; MALANCZUK "The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Gulf War" in EJIL n° 2 del 1991, p.117; STROMSETH "Iraq's Repression of Its Civilian Population: Collective Responses and Continuing Challenges", in DAMROSCH, *Enforcing, Restraint*, 1993, p. 81; TORRELLI, "La guerre pour faire respecter le droit international", RGDIP 1996, 1046-1054.

aims of the international community [...] As long as Belgrade fails to meet the legitimate demands of the international community and continues to inflict immense human suffering, Alliance air operations against the Yugoslav war machine will continue"¹¹⁶.

Gli "scopi politici" e le "domande legittime" della comunità internazionale cui la Serbia deve conformarsi sono individuati dalla NATO nelle richieste "*reaffirmed by the UN Secretary-General and the European Union*": garantire la stabilità del Sud-est europeo e quindi costruire un futuro migliore per gli Stati della regione, ossia un futuro basato su democrazia, giustizia, integrazione economica e cooperazione per la sicurezza comune¹¹⁷. La NATO asserisce che i "valori" della comunità internazionale nel suo insieme sono alla base delle richieste legittime della NATO¹¹⁸ dirette a fermare la "campagna di terrore" adottata dal "regime di Belgrado sotto la direzione del Presidente Milosevic" e ad evitare che le minacce del regime di Belgrado alla sicurezza degli Stati limitrofi provochino un aggravamento del conflitto¹¹⁹.

Sono in linea con questa interpretazione alcune dichiarazioni provenienti da altre organizzazioni internazionali, tra le quali il Consiglio dell'Unione Europea che fa riferimento a "fondamentali valori europei": "*in the final analysis, we are responsible for securing peace and cooperation in the region. This is the way to guarantee our fundamental European va-*

¹¹⁶ *Statement on Kosovo, cit.*, NATO Press Release S-1(99)62, paragrafi 2 e 4. Affermazioni simili sono in altri documenti provenienti dalla NATO: cfr. *Letter dated 30 January 1999 from the Secretary-General of the North Atlantic Treaty Organization addressed to the President of the Federal Republic of Yugoslavia*, UN doc. S/1999/107 Enclosure, attesta la determinazione della NATO "*to ensure that the demands of the international community concerning this crisis are met*".

¹¹⁷ *Statement on Kosovo, cit.*, NATO Press Release S-1(99)62, ultimo paragrafo. Gli scopi politici della comunità internazionale sono precisati anche in occasione del conferimento del potere di ordinare *raid* aerei contro la RFI al Segretario Generale, da parte del Consiglio Atlantico, *Letter dated 30 January 1999 from the Secretary-General of the North Atlantic Treaty Organization addressed to the President of the Federal Republic of Yugoslavia*, UN doc. S/1999/107 Appendix, paragrafo 5: "*NATO is ready to take whatever measures are necessary [...] to avert a humanitarian catastrophe, by compelling compliance with the demands of the international community and the achievement of a political settlement.*".

¹¹⁸ Le richieste legittime della comunità internazionale cui si fa riferimento nello *Statement* NATO sono quelle condizioni dettate dalla stessa NATO per porre fine ai bombardamenti. cfr. *Statement on Kosovo, cit.*, NATO Press Release S-1(99)62, paragrafo 3 della dichiarazione.

¹¹⁹ *Statement on Kosovo, cit.*, NATO Press Release S-1(99)62, paragrafi 1 e 13.

lues, i.e. respect for human rights and the rights of minorities, international law, democratic institutions and the inviolability of borders"¹²⁰.

Il primo ministro Tony Blair nel discorso di Chicago, si astraie dal caso particolare, per elaborare una teoria generale¹²¹. La c.d. dottrina Blair muove dalla considerazione secondo cui, per mantenere lo *status quo* e l'equilibrio della comunità internazionale in epoca di globalizzazione, è necessario stabilire un nuovo sistema di relazioni internazionali, con rinnovate istituzioni e nuove regole che consentano il perseguimento dei mutui interessi e dei valori degli Stati. Tra questi emerge il rispetto dei diritti umani come elemento di garanzia della pace e sicurezza internazionali¹²². In epoca di globalizzazione, i valori della comunità internazionale e gli interessi delle nazioni occidentali non differiscono e la loro promozione può avvenire anche attraverso l'uso della forza¹²³. Per questo, il più pressante problema della politica estera occidentale consiste nell'identificare le circostanze in base alle quali intervenire militarmente in un conflitto civile¹²⁴.

Secondo Blair è opportuno, prima di decidere quando e se intervenire, soppesare *five major consideration*: "*First, are we sure of our case? War is an imperfect instrument for righting humanitarian distress, but armed force is sometimes the only means of dealing with dictators. Second, have we exhausted all diplomatic options? We should always give peace every chance, as we have in the case of Kosovo. Third, on the basis of a practical assessment of the situation, are there military operations we can sensibly and prudently undertake? Fourth, are we prepared for the long term? [...] And finally, do we have national interests invol-*

¹²⁰ *Presidency conclusions, cit.*, Doc/99/1.

¹²¹ BLAIR, *Speech, cit.*

¹²² *Ibidem*: "Acts of genocide can never be a purely internal matter. When oppression produces massive flows of refugees which unsettle neighbouring countries, then they can properly be described as 'threats to international peace and security'".

¹²³ *Ibidem*: "In the end values and interests merge. If we can establish and spread the values of liberty, the rule of law, human rights and an open society then that is in our national interests too."

¹²⁴ Emerge, al riguardo, il ruolo della NATO, come definito nel *summit* di Washington, *Speech of Tony Blair in the House of Commons in London, 26 April 1999*: "While NATO's fundamental role will remain the defence and security of the allies, there was an equally strong consensus on the need for a more capable and flexible Alliance, able to contribute to security throughout the Euro-Atlantic area and to promote the values of democracy, human rights, and the rule of law for which it has stood since its foundation."

ved? The mass expulsion of ethnic Albanians from Kosovo demanded the notice of the rest of the world. But it does make a difference that this is taking place in such a combustible part of Europe. [...] They are the kind of issues we need to think about in deciding in the future when and whether to intervene.". In questo contesto la nozione di comunità internazionale si risolve nell'accettazione del dogma della globalizzazione, ossia *"the belief that partnership and co-operation are essential to advance self-interest"*¹²⁵.

L'intervento torna ad essere, nella dottrina Blair, uno strumento di perseguimento di interessi egoistici degli Stati, e, più in generale uno strumento di preservazione dello *status quo*, in linea con la tradizione europea ottocentesca.

8. Le reazioni della comunità internazionale ai bombardamenti della NATO

Com'è facile intuire, la più ferma opposizione all'intervento armato in Kosovo è venuta da alcuni paesi dell'ex blocco sovietico. Il 3 aprile 1999, l'Assemblea degli Stati membri della Comunità degli Stati Indipendenti (CSI) ha adottato una risoluzione ed una Dichiarazione contenenti le più vigorose opposizioni all'azione NATO, considerata come una "sfida" all'attuale sistema di relazioni internazionali¹²⁶. La Federazione russa con la Bielorussia, l'Ucraina, Cuba e la Cina hanno portato la loro protesta al Consiglio di sicurezza¹²⁷. Anche l'India ha espresso il proprio disappunto per un'azione ritenuta assolutamente illecita¹²⁸.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ UN Doc. A/53/920 e UN Doc. S/1999/461 ANNEX I e II.: *"The Inter-Parliamentary Assembly of States Members of the Commonwealth of Independent States, [...] Perceiving military operations by the North Atlantic alliance in the territory of sovereign Yugoslavia, without the authorization of the United Nations Security Council, as a challenge to the current system of international relations, and a real threat to peace and stability in Europe and the world in general"*.

¹²⁷ Si vedano i comunicati stampa del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che si riferiscono alle sedute del 24 e 26 marzo 1999: cfr. UN Press Release SC/6657 e SC/6659. Per le dichiarazioni in Consiglio della Federazione russa, della Cina e della Bielorussia cfr. UN Doc. S/PV.3988, 24 marzo 1999, rispettivamente, p. 2, 12, 15.

¹²⁸ Si vedano le dichiarazioni del delegato indiano al Consiglio di sicurezza: UN Doc. S/PV.3988, 24 marzo 1999, p.16.

Alcuni di questi Stati si sono attivati immediatamente presso il Consiglio di sicurezza nella ottimistica speranza di far adottare una risoluzione contenente una ferma condanna di tutte le attività della NATO nel territorio della RFI, in particolare dei *raid* definiti "*unilateral use of force [that] constitutes a flagrant violation of the United Nations Charter*" e del divieto di sorvolo come "*flagrant violation of the principle of complete and exclusive sovereignty of every State.*". La bozza di risoluzione conteneva anche la richiesta, ai sensi dei Capitoli VII e VIII dello Statuto, di cessazione immediata dei *raid*¹²⁹. Il progetto presentato dalla Federazione russa e dall'India con la Bielorussia è stato discusso nella seduta del Consiglio del 26 marzo 1999, ma com'era prevedibile, dei quindici membri del Consiglio soltanto due Stati, oltre la Federazione russa, hanno votato a favore: la Cina e la Namibia¹³⁰.

Ci sono stati, inoltre, comunicati e dichiarazioni adottati da organizzazioni regionali concernenti l'azione della NATO, il cui impatto politico è stato modesto. Il Movimento dei non-allineati, che riunisce 114 paesi, ha inviato al Consiglio di sicurezza un proprio documento di protesta¹³¹. Un comunicato dei dodici paesi dell'America latina, centrale e caraibica riuniti nel Gruppo di Rio¹³², pur denunciando la violazione della Carta delle Nazioni Unite, ed in particolare degli articoli 53 e 54, si limita ad "esprimere angoscia" per la mancanza di soluzioni alternative ai *raid* NATO, che fossero pacifiche e conformi al diritto internazionale¹³³.

¹²⁹ Terzo e quarto considerando del progetto di risoluzione: cfr. UN Doc. S/1999/328. Per un breve commento vedi ZAPPALÀ, "Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo", RDI 82(1999), 975-1004, spec. p. 980, ove è riportato anche il testo del progetto.

¹³⁰ Un progetto di risoluzione contenente una condanna dei *raid* e la richiesta di una immediata cessazione di tutte le ostilità in Kosovo e RFI è stato presentato, sempre dalla Federazione russa, in seno alla Commissione dell'ONU per i diritti dell'uomo.

¹³¹ UN Doc. S/1999/451 ANNEX.

¹³² Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Equatore, Messico, Panama, Paraguay, Perù, Uruguay, Venezuela oltre due rappresentanti "a rotazione", rispettivamente dell'America centrale e dei Caraibi.

¹³³ UN Doc. A/53/884 e UN Doc. S/1999/347 ANNEX: "*The countries members of the Rio Group express their anxiety about the commencement of air strikes by the North Atlantic Treaty Organization against Serbian military targets and, in particular, their concern that no peaceful means of solving, in conformity with international law, the existing dispute among the various parties to the conflict in Kosovo has been found*".

Da un esame complessivo delle reazioni della comunità internazionale ai *raid* NATO si ricavano dati contrastanti.

È vero che le critiche espresse all'azione della NATO spingerebbero a registrare l'esistenza di una *opinio iuris* che riconosce al Consiglio di sicurezza il potere di autorizzare l'uso della forza in via esclusiva¹³⁴. Gran parte degli Stati della comunità internazionale ha infatti sostenuto che "sarebbe stato preferibile" impiegare la forza dietro autorizzazione del Consiglio. Peraltro, la quasi totalità delle dichiarazioni ufficiali di tali Stati fa riferimento a poteri dell'organo delle Nazioni Unite in materia di uso della forza armata, che, in realtà, sembrerebbero esercitati *ultra vires*.

D'altra parte, non si può fare a meno di sottolineare la grave delegittimazione delle istituzioni e degli organi delle Nazioni Unite, in quanto tutto il processo decisionale che sta alla base della reazione alla crisi del Kosovo si è svolto al di fuori dell'ONU, chiamato sostanzialmente a dare una "ratifica" *ex post* ad accordi già negoziati ed a decisioni già prese da altri organismi.

¹³⁴ In questo senso ZAPPALÀ, *Nuovi sviluppi*, cit., spec. 982 ss.

PIERLUIGI SIMONE, *Recenti sviluppi della normativa internazionale sull'uso delle mine antiuomo.*

ABSTRACT

L'Autore intende compiere una analisi sull'evoluzione del regime giuridico internazionale in merito all'impiego delle mine antiuomo, fondato sia su norme consuetudinarie che convenzionali. Da quest'ultimo punto di vista, la Convenzione sul divieto dell'uso, stoccaggio, produzione e trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione, conclusa ad Oslo il 18 settembre 1997 ed aperta alla firma nel corso della Conferenza tenutasi ad Ottawa dal 3 al 5 dicembre 1997, costituisce un risultato sicuramente importante in quanto si propone di eliminare le mine antiuomo dagli arsenali delle forze combattenti attraverso un approccio innovativo nel campo del diritto umanitario.

In primo luogo, gli Stati firmatari si impegnano infatti a non usare o produrre le armi in oggetto in ogni circostanza, e quindi sia in situazioni di conflitto internazionale che di conflitto interno.

Altro elemento innovativo appare poi la definizione internazionale di "mina antipersona", non più limitata, come in passato, alle sole mine destinate primariamente ad esplodere in presenza o contatto di una persona, ma estesa oggi anche alle c.d. mine a doppio uso, antiuomo ed anticarro.

La Convenzione di Ottawa contiene inoltre alcune disposizioni volte ad assicurare l'osservanza delle sue norme e basate su misure di trasparenza, su un meccanismo di inchieste circa eventuali violazioni di obblighi assunti e sulla necessità che gli Stati parti adottino delle legislazioni nazionali concernenti misure legali, amministrative e penali idonee a prevenire o perseguire qualsiasi violazione dell'Accordo stesso.

Si è quindi in presenza di uno strumento di diritto umanitario non tradizionale, che non si limita a sancire l'illiceità delle mine antipersona, ma prevede anche misure di disarmo per facilitare l'osservanza della proibizione d'uso, rispondendo oltretutto alle esigenze di sicurezza dei Paesi aderenti in buona fede grazie alla deterrenza contro possibili casi di inosservanza.

* Il testo riproduce la versione ampliata ed aggiornata della relazione tenuta dall'Autore, per conto della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino, nell'ambito del Convegno su "*Le mine antiuomo: la guerra continua anche in tempo di pace*", organizzato dal Comune di Sant'Angelo in Vado (PU), dalla Croce Rossa Italiana e dai Volontari del Soccorso (Comitato di Sant'Angelo in Vado) e svoltosi a Sant'Angelo in Vado il 14 e 15 novembre 1998.

PIERLUIGI SIMONE

*RECENTI SVILUPPI DELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE
SULL'USO DELLE MINE ANTIUOMO*

La questione delle mine antiuomo (o, come è forse più corretto dire, delle mine "antipersona"), ha assunto negli ultimi anni le dimensioni di una vera e propria emergenza umanitaria. Il massiccio ed indiscriminato utilizzo di tali ordigni in numerosi conflitti interni ed internazionali svoltisi negli ultimi venti anni ha infatti avuto conseguenze devastanti soprattutto per le popolazioni civili; una delle caratteristiche specifiche delle mine antiuomo, definite non a caso dalle organizzazioni umanitarie come "armi di distruzione di massa ad effetto ritardato", è del resto quella di costituire una subdola e pericolosa minaccia anche dopo la cessazione delle ostilità, oltre ad essere un serio deterrente per il reinsediamento dei rifugiati nel periodo postbellico ed un grave freno allo sviluppo economico dei Paesi più poveri, nei quali il ricorso alle mine pregiudica lo sfruttamento dei terreni agricoli e rende inservibili infrastrutture necessarie per la ripresa delle normali condizioni di vita. L'uso crescente delle mine antipersona riflette peraltro l'evoluzione tecnologica e la relativa dottrina militare, ed è direttamente collegato alla proliferazione delle guerre regionali, specialmente di quelle che coinvolgono Paesi in via di sviluppo, nell'ambito delle quali le peculiarità tipiche dei congegni in oggetto (basso costo e facile reperibilità) hanno valorizzato i loro benefici tattici, accentuandone progressivamente l'impiego come mezzo di distruzione e di intimidazione.

Volendo compiere una analisi del regime internazionale rilevante ai fini della nostra disamina, consolidatosi nel periodo che va dalla seconda metà del XIX secolo fino al momento attuale, appaiono evidenti i limiti della disciplina vigente, fondata su norme consuetudinarie e convenzionali: quella consuetudinaria, per la mancata applicazione pratica delle regole da essa previste; quella pattizia, a causa delle lacune presenti nei vari trattati internazionali di settore ed accettate dagli Stati contraenti nel tentativo non riuscito di favorire l'universale adesione a tali strumenti attraverso un compromesso tra la necessità militare e gli imperativi umanitari.

Per quanto concerne il diritto internazionale generale, occorre prendere le mosse dall'art. 35 del I Protocollo addizionale alle Con-

venzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 per la protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali, adottato a Ginevra l'8 giugno 1977 (che, come è noto, ha sviluppato ed integrato le Convenzioni di codificazione de L'Aja del 18 ottobre 1907), secondo il quale "dans tout conflit armé, le droit des Parties au conflit de choisir des méthodes ou moyens de guerre n'est pas illimité". Da tale principio discendono due norme fondamentali che condizionano l'uso delle mine antiuomo. La prima norma è quella espressa nell'art. 51 del I Protocollo, con la quale vengono proibiti gli attacchi indiscriminati intesi come "(...) des attaques qui ne sont pas dirigées contre un objectif militaire déterminé; des attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combat qui ne peuvent pas être dirigés contre un objectif militaire déterminé; des attaques dans lesquelles on utilise des méthodes ou moyens de combat dont les effets ne peuvent pas être limités comme le prescrit le présent Protocole (...)". Si fa qui riferimento alle azioni offensive che colpiscono indistintamente obiettivi militari e civili, e ci si è a lungo domandati se le mine antiuomo fossero in grado di realizzare un simile tipo di attività. Da più parti si è sostenuto che qualsiasi arma può essere potenzialmente usata anche contro i civili; il problema, quindi, non consisterebbe tanto nella possibilità o meno di adoperare le mine, quanto in come esse vengono usate e nelle precauzioni da adottare: il loro impiego a difesa di installazioni militari attraverso aree recintate e segnalate sarebbe ad esempio coerente con le norme di diritto umanitario. In maniera più opportuna, un'altra corrente di pensiero, che ha anche ispirato l'analisi elaborata al riguardo dalla divisione legale del Comitato internazionale della Croce Rossa, ha invece posto l'accento sulle caratteristiche intrinseche e sulle tecniche d'uso delle mine, per cui è indiscutibile che la collocazione di esse su vaste aree normalmente soggette al passaggio della popolazione non combattente costituisca un attacco di natura tale da colpire obiettivi militari e civili senza distinzione, a meno che il loro dispiegamento non sia severamente limitato per evitare le zone frequentate da civili e le mine stesse vengano rimosse una volta terminata la necessità militare.

La seconda norma di diritto consuetudinario da prendere in considerazione è quella di cui all'art. 35 del I Protocollo addizionale del 1977 che prevede la proibizione dell'uso di armi di natura tale da causare ferite superflue o sofferenze non necessarie; si tratta di una regola codificata per la prima volta nella Dichiarazione di San Pietroburgo del 29 novembre-11 dicembre 1868 sulla rinuncia all'uso in

tempo di guerra di proiettili esplosivi del peso inferiore ai 400 grammi, con la quale venne sancito il principio secondo il quale "(...) le seul but légitime que les Etats doivent se proposer, durant la guerre, est l'affaiblissement des forces militaires de l'ennemi (...)", per cui "(...) l'emploi d'armes qui aggraveraient inutilement les souffrances des hommes mis hors de combat ou voudraient leur mort inévitable (...) serait contraire aux lois de l'humanité", e successivamente ripresa anche nella Dichiarazione de L'Aja del 29 luglio 1899 circa il divieto di impiego di pallottole che si dilatano e si appiattiscono facilmente sul corpo umano, come la pallottola a superficie dura che non copra interamente il nucleo o porti un'incisione. Mentre gli attacchi contro i civili vengono vietati in via generale dall'art. 51 sopra descritto, la portata della disposizione ora in esame attiene più agli effetti di certi tipi di armi sui combattenti; per quanto concerne le mine antipersona, essa sarebbe violata nel caso di mine che infliggano ferite e sofferenze maggiori di quelle strettamente necessarie al raggiungimento dell'obiettivo militare. La stessa nozione di "sofferenza non necessaria" è stata poi al centro di un vivace dibattito, vista la difficoltà di definire criteri idonei a valutare un concetto squisitamente soggettivo e tenuto conto del fatto che la sofferenza sul campo di battaglia è purtroppo inevitabile ed è strettamente collegata alla condotta delle ostilità; l'opinione prevalente ritiene comunque necessario fare ricorso al criterio della proporzionalità tra obiettivo militare perseguito e sofferenza provocata, avendo a mente la difficoltà di applicare il criterio di proporzionalità nel caso di armi, come le mine antiuomo, la cui azione è differita nel tempo.

Le norme di diritto internazionale umanitario applicabili alle mine si trovano espresse anche in uno specifico strumento pattizio, rappresentato dalla Convenzione sulla proibizione o la limitazione dell'uso di alcune armi convenzionali che possono essere considerate come eccessivamente dannose o aventi effetti indiscriminati, conclusa a Ginevra il 10 ottobre 1980 ed aperta alla firma a New York il 10 aprile 1981; in particolare, notevole interesse riveste il relativo Protocollo II sulle proibizioni e restrizioni all'uso di mine, trappole esplosive ed altri ordigni. Nonostante una intensa azione di sensibilizzazione svolta dalle organizzazioni umanitarie, non si riuscì ad imporre la logica di un bando totale quale unico mezzo per risolvere la questione delle mine antiuomo; prevalse infatti il metodo sostenuto dalla maggioranza delle delegazioni che parteciparono al negoziato, propensa a limitare i lavori della Conferenza alla definizione di restrizioni sull'uso delle mine ed a

rinvia le discussioni su eventuali divieti della loro produzione, trasferimento e stoccaggio ad una successiva Conferenza di disarmo. Più in dettaglio, il Protocollo prevedeva nel suo testo originario (artt. 3-9) la reiterazione delle norme generali di diritto consuetudinario valevoli per ogni tipo di arma, secondo le quali le mine possono essere usate solo contro obiettivi militari, essendone interdetto l'impiego indiscriminato e dovendo essere adottata ogni possibile precauzione per la protezione dei non combattenti; la proibizione dell'uso delle mine antiuomo all'interno di città o villaggi, a meno che non fossero state prese adeguate precauzioni per risparmiare la popolazione civile; la proibizione dell'uso di mine disseminate a distanza, a meno che la loro localizzazione non fosse accuratamente registrata o esse non fossero dotate di efficaci meccanismi di neutralizzazione; infine, l'obbligo delle Parti contraenti di accordarsi tra loro o con altri Stati o con organizzazioni internazionali per intraprendere misure dirette allo sminamento.

Sia la Convenzione del 1980 che il Protocollo II destano, a ben vedere, notevoli perplessità. L'idea di un bando totale avrebbe certamente avuto scarse possibilità di successo all'epoca in cui la Convenzione venne conclusa; tuttavia, è probabile che i risultati della Conferenza si sarebbero rivelati più incisivi qualora si fosse tenuto conto di due importanti fattori sui quali, del resto, già allora esisteva una maggiore consapevolezza: gli effetti di lungo periodo delle mine antipersona, resi evidenti dalle morti e dalle mutilazioni provocate nei confronti di individui inermi, a distanza di oltre 35 anni, dagli ordigni utilizzati durante la Seconda Guerra Mondiale, e le innovazioni tecnologiche introdotte nel frattempo, con conseguente maggior rischio per le popolazioni civili dovuto ad un impiego delle mine su vaste aree e ad un loro possibile uso offensivo oltre che difensivo. Il Preambolo della Convenzione di Ginevra del 1980 ha in effetti riconosciuto il legame esistente tra il diritto umanitario (restrizioni all'uso delle armi), il disarmo (divieto della loro produzione e distruzione degli arsenali esistenti) e la non proliferazione (divieto della loro esportazione); tuttavia, sia in sede di Conferenza diplomatica sia negli anni successivi, la Comunità internazionale ha continuato a trattare le problematiche umanitarie separatamente da quelle connesse con il disarmo ed il controllo degli armamenti. La Convenzione del 1980 e l'annesso Protocollo II sono perciò strumenti internazionali di natura prettamente umanitaria, largamente fondati sul regolamento di comportamenti difficili da mettere in atto, ed appaiono pertanto scarsamente idonei a fornire

una risposta adeguata alle dimensioni del problema delle mine antiuomo. Proprio per questo il Protocollo è stato oggetto di serrate critiche da parte delle organizzazioni umanitarie, con particolare riferimento alla sua applicabilità ai soli conflitti internazionali e non ai conflitti interni (nel corso dei quali vengono invece più frequentemente adoperate le mine antipersona), alla mancata proibizione dell'utilizzo di mine non rilevabili magneticamente (dotate cioè di un involucro di plastica) ed alla mancata assegnazione di precise responsabilità circa la rimozione delle mine al termine del conflitto; ulteriori elementi negativi sono stati inoltre ravvisati nella debolezza delle disposizioni relative alle mine disseminabili a distanza, non sufficienti a prevenire in maniera adeguata i rischi per i civili connessi con la minore accuratezza sulla localizzazione delle mine impiegate con tale tecnica, e nell'inesistenza di meccanismi di verifica circa l'osservanza delle norme previste dal Protocollo stesso.

Il testo normativo in commento ha sicuramente rappresentato il primo tentativo della Comunità internazionale di codificare e sviluppare attraverso uno strumento pattizio i principi umanitari applicabili alle mine terrestri; bisogna tuttavia ritenere che il tentativo non solo non sia riuscito, ma anzi non abbia dato il dovuto risalto alle regole generali già codificate dal I Protocollo addizionale del 1977, in particolare alle norme che vietano gli attacchi indiscriminati e le sofferenze superflue. Come ogni altro accordo internazionale di settore, il Protocollo II è inoltre frutto di un compromesso tra le diverse istanze negoziali al fine di conseguire un ragionevole equilibrio tra considerazioni umanitarie e militari; tale compromesso sembra peraltro sia stato ricercato senza un adeguato approfondimento della portata dei costi umanitari globali connessi con l'uso delle mine. I risultati scarsamente penetranti della Conferenza del 1980 trovano la loro spiegazione nell'insufficiente valutazione delle conseguenze di lungo periodo derivanti dall'utilizzo delle mine antiuomo, che, come precisato più volte, non esplicano necessariamente i propri effetti al momento del conflitto ma sono destinate a rimanere attive per decenni se non rimosse alla cessazione delle ostilità. Del tutto pertinenti appaiono pertanto le osservazioni formulate da numerose organizzazioni umanitarie sulla necessità di una disciplina delle mine antipersona coerente con il loro funzionamento ad effetto ritardato, definita quindi solo dopo un preliminare approfondimento della distinzione tra "uso indiscriminato" ed "effetti indiscriminati" e che tenga conto della difficoltà di applicare compiu-

tamente a tali armi il principio di proporzionalità nell'uso della violenza bellica per la ricerca di un vantaggio militare.

All'inizio degli anni Novanta tali considerazioni hanno rafforzato la convinzione sulla necessità di rendere il Protocollo II più aderente alle nuove esigenze umanitarie; ciò è emerso chiaramente anche alla luce della situazione internazionale realizzatasi nel quindicennio successivo all'entrata in vigore della Convenzione di Ginevra, quando si è registrata una recrudescenza di conflitti regionali e di guerre caratterizzati da un diffuso impiego di mine antiuomo (in Africa, America Latina, Asia e nella stessa Europa, come nel caso della Bosnia). Proprio per questo, negli ultimi anni si è manifestato un forte movimento di opinione, alimentato dalle diverse organizzazioni umanitarie, che ha determinato una maggiore presa di coscienza del problema ed ha fatto maturare l'esigenza di un approccio interdisciplinare che fosse in grado di affrontare i molteplici fattori da considerare per una sua completa soluzione, un approccio quindi non legato ai soli aspetti umanitari delle restrizioni d'uso delle mine, ma esteso a quelli più ampi del controllo degli armamenti, del disarmo, della non proliferazione e della sicurezza nazionale e concernenti, rispettivamente, la destinazione degli arsenali esistenti, la produzione di mine, la loro esportazione e le verifiche degli obblighi internazionalmente assunti. Fu in tale contesto che la Francia promosse nel 1993 la convocazione di una Conferenza di riesame della Convenzione del 1980; nello stesso anno, con la risoluzione n. 48/79 del 16 dicembre 1993, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite insediò un Gruppo di esperti governativi incaricato di predisporre proposte di emendamento del Protocollo II o, eventualmente, della Convenzione stessa, da sottoporre all'approvazione della Conferenza che si sarebbe riunita due anni dopo.

La Conferenza fu contraddistinta sia da una maggiore disponibilità politica ad affrontare in modo più incisivo una questione divenuta di grande attualità, sia dalla percezione, ormai quasi generalmente condivisa, che in materia fosse necessario approfondire i legami esistenti tra gli aspetti umanitari e le implicazioni di disarmo e controllo degli armamenti. Una interessante analisi in tal senso, al fine di massimizzare l'efficacia delle misure volte a ridurre ed a prevenire i danni per la popolazione civile, era stata anche fornita in un documento di lavoro predisposto nel 1994 dal Comitato internazionale della Croce Rossa su richiesta del Gruppo di esperti insediato per preparare la Conferenza medesima; particolarmente significativo al riguardo è inoltre il contenuto delle risoluzioni sulle moratorie delle esportazioni di mine an-

tiuomo adottate dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (risoluzioni n. 48/75 K del 16 dicembre 1993, n. 49/75 D del 15 dicembre 1994 e n. 50/70 O del 12 dicembre 1995): promossi per iniziativa degli Stati Uniti d'America, questi atti hanno infatti espresso una chiara tendenza evolutiva nel senso di incoraggiare ulteriori sforzi internazionali in vista del raggiungimento dell'obiettivo ultimo dell'eliminazione di tali ordigni, ponendo pertanto le premesse per il successivo salto qualitativo realizzatosi con la conclusione della Convenzione di Ottawa.

La Conferenza di riesame si è conclusa il 3 maggio 1996 con l'adozione di una nuova versione del Protocollo II, nella quale sono contenute proibizioni e restrizioni sull'uso delle mine antipersona indubbiamente più stringenti di quelle previste in origine. Le nuove disposizioni prevedono tra l'altro l'estensione della portata del Protocollo ai conflitti armati interni, la proibizione dell'uso di mine non rilevabili magneticamente, al fine di ridurre i rischi di incidenti durante le operazioni di sminamento, il divieto dei trasferimenti di mine il cui uso è vietato dal Protocollo, l'inasprimento degli obblighi di demarcazione, registrazione e rimozione di campi ed aree minate, l'imposizione di rigorosi requisiti tecnici in fatto di autodistruzione ed autodisattivazione e di forti limitazioni all'uso delle mine che siano sprovviste di tali sistemi, e l'adozione di nuove misure per promuovere l'assistenza e la cooperazione internazionale in materia di sminamento. Altre innovazioni, non meno importanti, riguardano più incisivi obblighi di protezione del personale dell'ONU, della Croce Rossa e delle organizzazioni umanitarie, l'obbligo degli Stati parte di imporre sanzioni penali contro individui che violino le disposizioni del Protocollo e un meccanismo di consultazione su base annuale, a partire dalla data di entrata in vigore del nuovo Protocollo, per sottoporre la questione delle mine al costante vaglio della Comunità internazionale.

La valutazione degli esiti della Conferenza di riesame per quanto concerne le mine antiuomo si presta a varie considerazioni. Da un punto di vista generale, l'importanza e l'attualità del Protocollo II non devono essere sottovalutate, e questo per diverse ragioni. Innanzitutto, pur costituendo una soluzione parziale dell'emergenza umanitaria qui presa in considerazione, esso è l'unico strumento pattizio che vincola ad una disciplina restrittiva i principali produttori di mine e che pone limitazioni d'uso non solo per le mine antipersona ma anche per quelle anticarro; in secondo luogo, anche se non attuata attraverso le disposizioni del Protocollo, la completa proibizione dell'uso delle mine

antiuomo viene riconosciuta per la prima volta quale esigenza umanitaria: il bando totale, infatti, diventa un obiettivo sancito nel III paragrafo operativo della Dichiarazione finale della Conferenza, nel quale le parti contraenti hanno solennemente affermato la loro convinzione che gli Stati debbano operare strenuamente per il perseguimento del fine ultimo dell'eliminazione delle mine antiuomo. Più in generale, la Conferenza di riesame del 1996 costituisce un significativo passo in avanti nella codificazione e nello sviluppo progressivo del diritto internazionale umanitario, con una più approfondita valutazione degli effetti ad azione ritardata delle mine che ha permesso di recepire un principio di cui si è già sottolineata la necessità e l'importanza, e cioè l'opportunità che nel corso delle operazioni militari siano tenute in considerazione anche le conseguenze di lungo periodo di tali ordigni.

Contestualmente agli aspetti positivi occorre però porre anche in luce il carattere assolutamente insufficiente delle misure adottate dalla Conferenza: se infatti non sembra controverso il contributo dato dal Protocollo II allo sviluppo del diritto umanitario, diversa è la questione concernente la capacità di quest'ultimo di fornire autonomamente gli strumenti idonei a risolvere in modo completo il problema posto dalla specifica categoria d'arma presa in esame. A ben vedere, l'adozione di misure più incisive nell'ambito del Protocollo, qualora limitate all'uso, non avrebbero costituito una soluzione idonea, per addivenire alla quale è invece indispensabile un approccio integrato che faccia leva su norme sia di natura umanitaria sia di controllo degli armamenti. L'insoddisfazione delle organizzazioni umanitarie era giustificata dalle lacune presenti anche nella versione emendata del Protocollo; le critiche sottolineate dalla Croce Rossa riguardavano in particolare l'ambigua definizione di mina antiuomo, intesa come "mina destinata primariamente ad esplodere in presenza, prossimità o contatto di una persona", laddove l'uso dell'avverbio "primariamente" avrebbe escluso dagli stringenti obblighi del regime giuridico così delineato le "mine a doppio uso", ordigni il cui obiettivo principale asserito è anticarro ma che possono svolgere anche funzione antiuomo (in quanto tarabili per esplodere se assoggettate ad un peso inferiore ai 7 kg e quindi anche al passaggio innocente di civili); la legittimazione e l'implicito incoraggiamento della produzione, uso e trasferimento delle c.d. mine intelligenti, dotate cioè di meccanismi autoneutralizzanti, alla luce delle minori restrizioni previste per il loro impiego; l'assenza di un sistema di verifiche contro possibili violazioni della disciplina d'uso o delle complicate disposizioni relative ai requisiti tecnici in materia di autodistru-

zione e autodisattivazione delle mine. Al riguardo, peraltro, va osservato che il risultato ottenuto nel 1996 costituisce il massimo allora realisticamente conseguibile, tenuto conto delle riserve e della necessità di adottare per *consensus* il nuovo Protocollo al fine di non intaccarne il prestigio ed assicurarne il maggior numero di ratifiche possibili. Indicativo di tali difficoltà, ad esempio, è il richiamo all'esigenza di compromesso tra legittime necessità militari e considerazioni umanitarie formulato dalla Cina in apertura dei lavori della Conferenza: il delegato cinese sottolineò infatti il ruolo di arma difensiva che le mine esercitano per molti Paesi, specialmente quelli in via di sviluppo, e la necessità di non sminuire la capacità di difesa degli Stati parte.

L'analisi sin qui effettuata consente perciò di avvalorare la valutazione per cui il diritto internazionale umanitario, consuetudinario e convenzionale, non sembra in grado di risolvere in modo completo il problema delle mine antiuomo. Non lo è certamente nel caso della limitazione del loro uso sancito dal Protocollo II, il quale, anche nella versione emendata, contiene disposizioni che consentono la riduzione ma non l'eliminazione dei rischi per la popolazione civile (basti pensare all'assenza di controlli per verificare l'effettiva rispondenza delle mine ai requisiti tecnici in materia di autodistruzione e autodisattivazione); ma, secondo quanto già detto, non lo sarebbe neanche nel caso di un divieto generale d'uso delle mine antipersona, a meno che esso non fosse accompagnato da efficaci misure di disarmo. Per "soluzione completa" non va cioè intesa la pura e semplice eliminazione di tali ordigni dal globo terrestre, anche perché non si potrebbe comunque mai scongiurare del tutto l'eventualità che Stati o singoli individui violino le norme internazionali o interne vigenti; occorre invece intendere la definizione di un regime giuridico, completo e autosufficiente, che sia dotato di meccanismi idonei a garantire l'osservanza delle norme da esso previste, nel quale un bando anche della produzione e dei trasferimenti contribuisca a facilitare l'osservanza del divieto d'uso delle mine attraverso la duplice funzione di sancirne l'illiceità e di promuoverne l'indisponibilità materiale, e che sia munito di una adeguata deterrenza contro casi di violazione grazie ad un efficace meccanismo di verifiche internazionali.

A quest'ultimo proposito, appare essenziale valutare l'insegnamento che è possibile trarre dalla disciplina delle armi chimiche e batteriologiche. È pur vero che queste ultime sono armi offensive e di carattere strategico, capaci di mettere a rischio la sicurezza internazionale, mentre le mine antiuomo sono armi prevalentemente difensive, di natura

tattica e quindi suscettibili tutt'al più di incidere sulla sicurezza regionale: tali differenze non impediscono però che anche alle mine venga applicato il medesimo approccio integrato fatto proprio dai negoziati per la Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, stoccaggio ed uso delle armi chimiche e sulla loro distruzione, aperta alla firma a Parigi il 13 gennaio 1993, un Accordo che, trattando unitariamente le questioni connesse agli aspetti umanitari, di disarmo e non proliferazione e di sicurezza, ha posto per la prima volta al bando, disponendo l'eliminazione degli arsenali esistenti, una intera categoria di armi di distruzione di massa e ha sottoposto ad uno stringente regime di verifiche l'attuazione degli impegni assunti dagli Stati parte; non è un caso, pertanto, se le prese di posizione della Croce Rossa hanno tratto ispirazione proprio dall'esperienza quasi secolare delle armi chimiche al fine di prospettare una soluzione analoga nel caso di strumenti bellici, quali le mine antipersona, altrettanto insidiosi, dagli esiti cumulativi nel tempo ugualmente devastanti e, dal punto di vista umanitario, suscettibili di avere conseguenze parimenti indiscriminate.

Come già riferito in precedenza, lo stesso Preambolo della Convenzione di Ginevra del 1980 aveva riconosciuto il legame esistente tra diritto umanitario, disarmo e non proliferazione, ma in seguito la Comunità internazionale ha continuato a trattare tali aspetti in modo rigorosamente separato: basti pensare alla Convenzione sull'interdizione dello sviluppo, produzione e stoccaggio delle armi batteriologiche (biologiche), tossiniche e sulla loro distruzione, aperta alla firma a Washington, Mosca e Londra il 10 aprile 1972, uno strumento di disarmo che integra il Protocollo di Ginevra del 17 giugno 1925 concernente la proibizione di impiego in guerra di gas asfissianti, tossici o simili e di mezzi batteriologici, e nel quale i negoziatori non hanno ritenuto di reiterare, nella parte dispositiva, il divieto umanitario d'uso ma si sono limitati a sancire le misure consistenti nel proibire la produzione, lo stoccaggio ed il trasferimento di agenti batteriologici. L'Accordo di Parigi costituisce di conseguenza un successo che non ha mancato di influenzare positivamente il c.d. processo di Ottawa e che ha consentito di colmare una grave lacuna presente nel Protocollo del 1925 e nella Convenzione del 1972: l'assenza di un efficace regime di verifiche, particolarmente delicato ed intrusivo nel caso di agenti biologici, che fungesse da deterrente contro eventuali casi di violazione degli obblighi sottoscritti e che, pertanto, rafforzasse la sicurezza internazionale; la Convenzione del 1993 è quindi servita a far maturare la consapevolezza che anche per le mine antiuomo fosse possibile

affrontare in un unico contesto le tre dimensioni, umanitaria, di disarmo e di sicurezza, senza confinare in tre distinti ambiti la loro trattazione, come è invece avvenuto nel caso delle armi batteriologiche rispettivamente con il Protocollo umanitario del 1925, la Convenzione di disarmo del 1972 ed il Protocollo sulle verifiche tuttora in fase di negoziato.

Come accennato, gli esiti della Conferenza di riesame del 1996 sono stati duramente criticati dal Comitato internazionale della Croce Rossa e dalle organizzazioni umanitarie in genere. Lo stesso Segretario generale delle Nazioni Unite esprime la propria profonda delusione per il fatto che il progresso ottenuto fosse molto al di sotto di quello sperato, ed anche i rappresentanti di numerosi Governi occidentali sottolinearono il rincrescimento per l'impossibilità di conseguire risultati più incisivi. Tuttavia, lungi dallo scoraggiare un ulteriore attivismo, l'insuccesso indusse le organizzazioni non governative a serrare le fila e ad intensificare le azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e dei Governi.

L'avvio della nuova fase coincide proprio con la conclusione della Conferenza del 1996 che, pertanto, nonostante le serrate critiche di cui è stata oggetto, acquista la connotazione di vero e proprio punto di svolta. La questione delle mine antipersona è stata così collocata definitivamente in cima alle priorità dell'agenda internazionale grazie alla mobilitazione di un forte movimento di opinione, nato nel 1992 con la costituzione di un Comitato, composto da sei organismi non governativi, mirante a promuoverne la completa eliminazione attraverso il divieto assoluto e l'intensificazione delle attività di sminamento. Il Comitato si è esteso rapidamente sino ad assumere le dimensioni dell'attuale coalizione di oltre 650 organizzazioni non governative appartenenti a 36 diversi Stati ed ha preso il nome di Campagna internazionale per il bando delle mine terrestri (*International Campaign To Ban Landmines*); l'assegnazione nel 1997 del Premio Nobel per la pace alla Campagna e alla sua portavoce Jody Williams costituisce l'altissimo riconoscimento della Comunità internazionale per l'incessante azione svolta da tale organismo a favore della completa soluzione del problema.

Anche le Nazioni Unite e la Croce Rossa hanno progressivamente intensificato la propria attività attraverso iniziative diplomatiche, progetti di ricerca e di pubblica informazione e raccolte di fondi per lo sminamento umanitario. Nel novembre 1995 il Comitato internazionale della Croce Rossa lanciò una campagna, caratterizzata dall'inequivoca-

bile messaggio "*Landmines must be stopped*", che mirava a qualificare le mine antiuomo come armi la cui esistenza era inaccettabile per la coscienza umana. Quanto all'ONU, esso ha svolto una funzione insostituibile, sottolineata in varie occasioni anche dai Segretari generali Boutros Boutros-Ghali e Kofi Annan, a favore del progressivo consolidamento della volontà politica indispensabile per la conclusione di qualsiasi accordo internazionale che si prefiggesse il perseguimento di obiettivi umanitari, attraverso però una difficile, per quanto parziale, rinuncia alle esigenze di difesa nazionale.

Una intensificazione dell'impegno nella lotta contro le mine antiuomo che ha seguito di pari passo la mobilitazione delle coscienze operata dalla società civile si è registrata anche in ambito comunitario. In più occasioni l'Unione europea ha espresso la propria insoddisfazione per l'assenza di meccanismi di verifica in merito a fatti che avrebbero potuto costituire violazione degli obblighi sottoscritti con gli accordi di diritto umanitario; questa insoddisfazione ha peraltro indotto gli Stati membri a ratificare la Convenzione di Ginevra del 1980 solo nella prospettiva della Conferenza di riesame del 1996. In tale contesto si inquadrano la decisione n. 95/170/PESC adottata dal Consiglio il 12 maggio 1995 in base all'art. J3 del Trattato di Maastricht (oggi art. 13), relativa all'azione comune sulle mine antiuomo ed integrata con la successiva decisione n. 96/251/PESC del 25 marzo 1996, e soprattutto la decisione n. 96/588/PESC del Consiglio del 1° ottobre 1996 relativa all'azione comune sulle mine terrestri antiuomo: quest'ultima è imperniata su pochi ma chiari elementi che valorizzano l'impegno dei quindici Stati membri a favore della messa al bando delle mine antiuomo, estendendo a tutti i tipi di mine e verso tutte le destinazioni la moratoria comune che in precedenza era limitata ad ipotesi più circoscritte, ed impegnando gli Stati membri ad adottare restrizioni aggiuntive a quelle previste dal Protocollo II. Nonostante una certa prudenza di linguaggio, l'atto da ultimo menzionato costituisce uno strumento estremamente importante che ha accresciuto la visibilità dell'Unione nel campo delle azioni finalizzate a rafforzare il regime di diritto umanitario vigente sulle mine, in particolare favorendo la progressiva universalizzazione dello stesso Protocollo II tramite l'emanazione di misure attuative per contribuire al finanziamento del programma regionale della Comunità per lo sviluppo dell'Africa del Sud (SADC) nonché degli "appelli speciali", del *Mines Awareness Programme* nell'ex Jugoslavia e del programma di riabilitazione per le vittime menomate dalle mine in Iraq varati dal Comitato internazionale della

Croce Rossa (decisioni n. 97/818/PESC e n. 97/819/PESC, entrambe del 28 novembre 1997). La decisione n. 97/817/PESC adottata dal Consiglio il 28 novembre 1997 e relativa alle mine terrestri antipersona, ha poi consentito all'Unione di accentuare il proprio ruolo propulsivo degli sforzi volti ad una soluzione completa ed efficace del problema in esame; questo stesso ruolo è stato in seguito ribadito con la decisione n. 98/627/PESC del 9 novembre 1998 relativa ad un'azione specifica dell'Unione nel settore dell'assistenza allo sminamento, a sua volta attuata con la decisione n. 98/628/PESC di pari data e completata con la decisione del Consiglio del 20 marzo 2000. Interessanti elementi di valutazione in tal senso possono desumersi anche dal Comunicato congiunto emesso al termine della 15^o Conferenza ministeriale sul dialogo politico e sulla cooperazione economica tra l'Unione europea e gli Stati membri del Sistema di integrazione centroamericana (c.d. Conferenze di San José), svoltasi a Bonn il 20 maggio 1999: in tale sede, infatti, i ministri partecipanti hanno posto in rilievo la seria sfida che per la Comunità internazionale rappresenta la combinazione tra conflitti interni e diffusione incontrollata di armi di piccolo calibro e leggere, accogliendo con favore l'azione comune dell'Unione europea volta a combattere la destabilizzante accumulazione e propagazione di questo tipo di armi e sottolineando la loro ferma intenzione di collaborare strettamente in tale settore. Le parti hanno quindi convenuto di attribuire una particolare priorità agli sforzi per alleviare le sofferenze e le distruzioni causate da un impiego indiscriminato delle mine terrestri antipersona, ed hanno rivolto un appello a tutti gli Stati affinché uniscano i loro sforzi per giungere, su scala mondiale, all'eliminazione totale delle mine. Nel sottolineare l'importanza assunta dalla Dichiarazione sullo sminamento nell'America centrale, firmata a Managua il 12 aprile 1999 nel quadro del Forum sullo sminamento, nonché l'avvio di operazioni di smantellamento degli *stock* di mine antiuomo in Nicaragua, la parte europea ha inoltre offerto di proseguire la cooperazione nel campo della riabilitazione delle persone rimaste vittime di mine terrestri. È necessario tuttavia che l'iniziativa collettiva europea sia incentrata sull'uniformità d'intenti dei Quindici in relazione ad entrambi gli aspetti legati alla questione delle mine, sia, come già avviene, nel caso dell'eliminazione delle mine impiegate in passato (sminamento), sia nel caso del divieto del loro futuro uso. Solo una uniformità di comportamenti potrà infatti consentire all'Unione europea di dispiegare pienamente i positivi effetti derivanti dal suo autorevole esempio e dalla sua capacità di convincimento, nell'obiettivo specifico

di favorire l'universale adesione alla Convenzione di Ottawa che pone definitivamente al bando le mine antiuomo. Quest'ultimo Accordo non è stato invece firmato dalla Finlandia, in attesa che vengano valutate le modalità e le implicazioni finanziarie relative alla sostituzione delle mine antiuomo con mezzi di difesa alternativi, mentre la Grecia, pur firmataria, ne ha rinviato la ratifica al momento in cui sarà possibile ottemperare alle disposizioni da essa previste. La posizione di questi due Stati europei, che sono comunque dei sostenitori degli impegni umanitari previsti dalla Convenzione, sottolinea ancora una volta lo stretto legame che unisce la soluzione del problema umanitario posto dalle mine con le esigenze di sicurezza nazionale, atteso che si tratta di due Paesi che presentano confini difficili, dal punto di vista politico-militare, rispettivamente con la Russia e la Turchia.

Come si è visto, l'emendamento del Protocollo II ha solo inasprito la disciplina delle mine antipersona senza tuttavia proibirle completamente; la Conferenza di riesame del 1996, pertanto, aveva dimostrato l'impossibilità di identificare una risposta adeguata all'emergenza causata da tali ordigni in un contesto che affrontasse unicamente la dimensione umanitaria del loro uso senza approfondire gli aspetti correlati al controllo degli armamenti. L'esigenza di un approccio interdisciplinare, che si era faticosamente fatto strada negli anni, finì così per imporsi nella Comunità internazionale, anche se, almeno inizialmente, senza condurre ad una strategia univoca; significativo appare al riguardo il linguaggio, nettamente più incisivo rispetto agli anni precedenti, della risoluzione n. 51/45 R su un accordo internazionale per il bando delle mine antiuomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1996, nella quale si spostava l'enfasi dalle tradizionali moratorie sulle esportazioni al perseguimento di un efficace accordo internazionale che avesse vietato l'uso, lo stoccaggio, la produzione ed il trasferimento delle mine antipersona.

Già in chiusura dei lavori della Conferenza di riesame il Governo canadese invitò tutti gli Stati sostenitori di un bando totale ad una futura Conferenza che si sarebbe tenuta ad Ottawa di lì a pochi mesi per sviluppare una strategia destinata a porre fine alle terribili conseguenze causate dalle mine antiuomo; venivano così impostate le premesse di quello che in seguito sarebbe stato definito il "processo di Ottawa" e che, attraverso due Conferenze diplomatiche tenutesi nell'arco di dodici mesi, avrebbe portato a risultati di eccezionale rilievo. Alla prima Conferenza di Ottawa (3-5 ottobre 1996) parteciparono rappresentanti delle Nazioni Unite, della Croce Rossa e delle principa-

li organizzazioni umanitarie, insieme alle delegazioni di 50 Stati, prevalentemente occidentali, dell'Africa e dell'America Latina. La Conferenza si concluse con l'approvazione di una Dichiarazione finale che prevedeva l'impegno ad operare per giungere alla più rapida conclusione possibile di uno strumento internazionale legalmente vincolante di messa al bando delle mine antipersona. L'elemento realmente innovativo della Conferenza era la concreta offerta, formulata a nome del suo Governo dal Ministro degli Esteri canadese Lloyd Axworthy, di ospitare ad Ottawa, entro la fine dell'anno successivo, una seconda Conferenza per la firma di una Convenzione di messa al bando delle mine antiuomo. I tempi ristretti, che non lasciavano spazio per negoziati approfonditi e, soprattutto, la scelta di un foro che probabilmente avrebbe visto assenti proprio i principali Paesi produttori ed esportatori di mine, determinarono inizialmente differenti prese di posizione. In effetti, in seno alla Comunità internazionale si erano già delineate due tendenze di fondo sulla strategia più efficace per risolvere in modo definitivo il problema rappresentato dalle mine: da una parte, gli Stati, come il Canada, l'Austria ed il Belgio, favorevoli ad un approccio essenzialmente umanitario mirante a stabilire una norma morale attraverso una convenzione conclusa in seno ad una conferenza diplomatica, anche senza la partecipazione ai negoziati dei potenziali proliferatori, così da privilegiare la rapidità dei negoziati stessi; dall'altra, i Paesi, tra cui l'Italia, la Francia e la Germania, per i quali l'eliminazione di una intera categoria di armi era anche una questione di disarmo e sicurezza, che, pertanto, necessitava di un negoziato efficace e più approfondito da realizzare a Ginevra in seno alla Conferenza delle Nazioni Unite sul disarmo, istituzionalmente competente in materia e, soprattutto, con il coinvolgimento dei principali Paesi produttori di mine, presenti nel foro ginevrino.

Il processo di Ottawa si configura quindi come un'iniziativa diplomatica che nasce originariamente come aggregazione politica dei Paesi interessati, ma che ha assunto un vero e proprio carattere negoziale quando, dopo l'intensa attività che aveva prodotto la Convenzione del 1993 sulle armi chimiche più volte ricordata ed il Trattato per il bando completo degli esperimenti nucleari, aperto alla firma a New York il 24 settembre 1996, il foro ginevrino ha vissuto una fase di transizione, auspicabilmente conclusa con le prospettive di una rivitalizzazione che scaturiscono dall'intesa, raggiunta nell'agosto 1998, sull'avvio dei negoziati per un trattato sulla messa al bando della produzione di materiale fissile per usi militari, un'esito questo che è anche il risultato

della forte pressione internazionale sull'India e sul Pakistan a seguito degli esperimenti nucleari da essi effettuati negli anni più recenti.

La mancata approvazione del programma di lavoro della Conferenza per l'anno 1997 impedì dunque al foro ginevrino di varare negoziati su qualunque tema di disarmo e rese necessaria una soluzione diversa per quanto atteneva alle mine antipersona. Le discussioni sul piano internazionale iniziarono con la riunione, tenutasi a Vienna dal 12 al 14 febbraio 1997, per l'esame preliminare di un progetto di convenzione predisposto dall'Austria, cui fece seguito la riunione di Bonn del 24 e 25 aprile 1997 per discutere su un possibile meccanismo di verifiche da inserire nel futuro accordo; ma è con la Conferenza di Bruxelles del 25-27 giugno 1997 che il processo di Ottawa ha assunto, anche formalmente, carattere negoziale: con la relativa Dichiarazione finale, infatti, veniva convocata una Conferenza ad Oslo il 1° settembre 1997 per perfezionare un accordo di messa al bando delle mine antiuomo da aprire alla firma ad Ottawa prima della fine del 1997. L'ampia adesione alla Dichiarazione finale (97 Stati), oltre a testimoniare l'ormai conseguita volontà politica internazionale di bandire definitivamente le mine, dimostrava inoltre il reale "valore aggiunto" del processo di Ottawa, che non si è limitato a "multilateralizzare" gli impegni già assunti unilateralmente da alcuni Stati, tra i quali l'Italia, ma ha fatto accrescere, a ritmi inimmaginabili solo alcuni mesi prima, il numero dei sostenitori di un bando totale. Il limite del processo di Ottawa sta purtroppo nella mancata presenza di numerosi e significativi Paesi: l'assenza dalla Conferenza diplomatica di Oslo della Cina e la partecipazione ad essa come semplici osservatori di Egitto, India, Iran, Pakistan e Russia, oltre che di due Stati europei (Finlandia e Grecia), costituisce di certo un segno evidente delle difficoltà che si delineano per la futura adesione di Stati che presentino problemi di sicurezza nazionale. Se la campagna di sensibilizzazione degli organismi umanitari giocherà un ruolo importante, ancora più decisivo sarà il ruolo dello sviluppo di sistemi alternativi di difesa coerenti con il diritto umanitario i quali, tuttavia, richiedono impegno e ingenti risorse economiche: è questa, ad esempio la strada percorsa dagli Stati Uniti, che si sono impegnati ad aderire alla Convenzione di Ottawa entro il 2006 se sarà stato possibile giungere per quell'epoca ad uno sviluppo adeguato di tali sistemi.

La Convenzione sul divieto dell'uso, stoccaggio, produzione e trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione, conclusa ad Oslo il 18 settembre 1997 ed aperta alla firma nel corso della Confe-

renza tenuta ad Ottawa dal 3 al 5 dicembre 1997, costituisce un risultato storico largamente dovuto alla mobilitazione delle coscienze promossa dalla società civile, ma non può dirsi conclusiva del processo sin qui delineato; il lungo percorso ancora necessario per una completa eliminazione delle mine antiuomo è evidenziato dallo stesso Piano d'azione adottato dalla Conferenza, che pone quali obiettivi fondamentali la rapida entrata in vigore della Convenzione, la sua universalità e la definizione di una strategia globale e coordinata per nazionalizzare l'uso delle risorse umane, tecniche e finanziarie destinate allo sminamento e all'assistenza alle vittime.

Obiettivo della Convenzione di Ottawa è l'eliminazione delle mine antipersona dagli arsenali delle forze combattenti attraverso un approccio profondamente innovativo nel campo del diritto umanitario. Gli Stati parte, infatti, si impegnano non solo a non usare, ma anche a non produrre, né acquisire, stoccare, detenere o trasferire tali armi e a non fornire in alcun modo assistenza in attività proibite dalla Convenzione. L'impegno è assunto in ogni circostanza e quindi in ogni situazione di conflitto armato, sia esso tra Stati (conflitto internazionale) o nell'ambito di uno Stato (conflitto interno) e si applica anche nelle situazioni di minore intensità, comunemente denominate "disordini interni". Altro elemento innovativo e di significativo progresso in termini umanitari è la definizione internazionale di mina antipersona adottata ad Ottawa: viene infatti eliminata l'ambiguità del Protocollo II, che aveva qualificato come tali solo le mine destinate primariamente ad esplodere in presenza, prossimità o contatto di una persona (si pensi ai c.d. sistemi misti, costituiti da mine anticarro protette da submunizioni, separate dalle prime, costituenti vere e proprie mine antiuomo), con la conseguente esclusione dalla sua portata delle mine a doppio uso. Ai sensi dell'art. 2, n. 1 della Convenzione di Ottawa, per mina antiuomo si intende invece "(...) une mine conçue pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne et destinée à mettre hors de combat, blesser ou tuer une ou plusieurs personnes (...)": vengono pertanto bandite non solo le mine a doppio uso, ma anche le stesse mine anticarro, qualora una delle loro funzioni sia quella di esplodere al contatto di una persona; unica eccezione è costituita dal caso delle mine anticarro dotate di dispositivo antimanipolazione (per prevenirne la rimozione da parte di forze nemiche) che non sono considerate mine antiuomo in virtù di tali dispositivi, purché essi siano fisicamente incorporati alla mina.

La suddetta definizione di mina antipersona, salutata con soddisfa-

zione dalla stessa Croce Rossa, che ha da tempo attirato l'attenzione sulla necessità di giungere ad una progressivo superamento delle differenze di trattamento tra mine anticarro e mine antiuomo, è comunque tuttora oggetto di discussione sia sul piano internazionale sia sul piano interno, nell'ambito dei vari dibattiti parlamentari svoltisi per la ratifica della Convenzione di Ottawa; il risultato conseguito da quest'ultimo Accordo lascia infatti impregiudicata la possibilità che le mine anticarro colpiscano veicoli civili e persiste il pericolo provocato dai dispositivi antirimozione anche al termine del conflitto, ad esempio per gli addetti allo sminamento oppure per le attività agricole o edilizie. Ad ogni modo, è indubbio che le nozioni di mina antiuomo e di meccanismo antirimozione delle mine anticarro adottate dalla Convenzione sopra citata costituiscono un enorme progresso in termini umanitari, il massimo conseguibile sino a quando in seno alla Comunità internazionale non matureranno le condizioni per una rinuncia anche alle mine anticarro, di importanza molto maggiore dal punto di vista tattico e strategico: con riferimento al secondo aspetto, l'art. 2, n. 3 precisa infatti che "par 'dispositif antimanipulation', on entend un dispositif destiné à protéger une mine et qui fait partie de celle-ci, est relié à celle-ci, attaché à celle-ci ou placé sous celle-ci, et qui se déclenche en cas de tentative de manipulation ou autre dérangement intentionnel de la mine".

La Convenzione di Ottawa, inoltre, contiene alcune disposizioni che mirano ad assicurare l'osservanza delle sue norme. In primo luogo, promuovendo la fiducia tra gli Stati attraverso le misure di trasparenza indicate dall'art. 7 (notifica al Segretario generale dell'ONU dei quantitativi e caratteristiche di mine antiuomo stoccate, dei dati relativi alla loro distruzione e dei quantitativi minimi indispensabili conservati lecitamente per fini di addestramento); in secondo luogo (art. 8), prevedendo un meccanismo d'inchiesta molto snello su eventuali sospetti di violazione degli obblighi assunti dagli Stati parte (richiesta di chiarificazioni e missioni di accertamento). La Convenzione infine, in base al suo art. 9, obbliga ogni Stato parte ad adottare una legislazione nazionale che detti misure legali, amministrative e sanzioni penali appropriate per prevenire o perseguire qualsiasi violazione dell'Accordo stesso commessa da persone nel territorio posto sotto la sua giurisdizione o controllo. Secondo l'art. 8 appena citato, gli Stati parte possono quindi autorizzare delle missioni inquirenti, composte da non più di nove esperti scelti da una lista di nomi fornita dalle parti stesse, nominati dal Segretario generale dell'ONU ed ammessi al godi-

mento dei privilegi ed immunità di cui all'art. 6 della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, adottata a New York il 13 febbraio 1946, che avranno libero accesso a tutte le aree e agli impianti posti sotto il controllo dello Stato richiesto; le missioni suddette, fatta salva la sovranità dello Stato sul cui territorio esse sono chiamate a recarsi, potranno portare con sé le attrezzature necessarie per la raccolta delle informazioni sulla presunta questione di esecuzione dell'Accordo e potranno trattenersi sul territorio della parte interessata per non più di 14 giorni ed in un luogo specifico per non più di sette giorni, a meno che non venga pattuito diversamente. Tutte le informazioni raccolte che non siano connesse all'oggetto della missione dovranno inoltre essere trattate secondo un principio di riservatezza; le missioni, tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite, esporranno poi gli esiti delle loro inchieste in apposite relazioni presentate alle altre parti le quali, dopo averle esaminate, potranno richiedere allo Stato sospettato di violazione di adottare adeguate misure per affrontare e risolvere entro uno specifico periodo di tempo la mancanza evidenziata, suggerendo altresì mezzi e modi migliori per giungere a tale risultato.

La Convenzione di Ottawa costituisce in conclusione uno strumento di diritto umanitario non tradizionale e consegue un effetto senza precedenti in materia di armi convenzionali: essa, infatti, mira all'obiettivo umanitario di sancire una norma morale che stigmatizzi l'illeceità delle mine antipersona, ma prevede anche misure di disarmo (divieto di produzione e obbligo di distruzione degli arsenali) che facilitano l'osservanza della proibizione d'uso, operando a favore dell'indisponibilità di tali ordigni e, inoltre, risponde alle esigenze di sicurezza dei Paesi aderenti in buona fede, grazie alla deterrenza contro possibili casi di inosservanza che è assicurata dal suo agile meccanismo di verifiche. La Convenzione in parola non è tuttavia la conclusione ma piuttosto l'inizio di un processo mirante all'eliminazione completa delle mine antiuomo; al di là della sua entrata in vigore, avvenuta il 1° marzo 1999, in seguito al deposito del quarantesimo strumento di ratifica effettuato il 16 settembre 1998 dal Burkina Faso, occorrerà infatti assicurare soprattutto una adesione universale alla Convenzione, obiettivo non semplice che pone un serio limite alla capacità dell'Accordo di fornire l'auspicata completa risposta all'emergenza causata dalle mine. L'interrogativo di fondo che è lecito porsi è se la Convenzione di Ottawa costituisca l'"efficace accordo internazionale" indicato nella pertinente risoluzione delle Nazioni Unite del 1996 e nell'impegno as-

sunto dall'Unione europea con le decisioni del 1996 e 1997. Già ora la Convenzione è intrinsecamente efficace grazie al carattere omnicomprensivo delle proibizioni in essa contenute e alla deterrenza contro casi di inosservanza che il suo regime di verifica garantisce; dal punto di vista esterno, invece, la sua efficacia dipenderà dalla capacità dei 124 Stati firmatari di fungere da massa critica e dal successo della loro azione di convincimento e di pressione nei confronti dei Paesi che non vi hanno ancora aderito. Purtroppo sono tuttora assenti dal processo di Ottawa numerosi Stati situati in aree di tensione, Stati che spesso sono proprio i principali produttori di mine; pertanto, mentre la Convenzione di Ottawa ha già fornito una risposta sul versante della "domanda" di mine (con l'adesione ad essa di molti Stati in passato utilizzatori di tali ordigni), la sfida del futuro sarà quella di fornire una risposta altrettanto risolutiva sul versante dell'"offerta", inducendo a farne parte anche i Paesi che ancora producono mine. Un accordo internazionale sul divieto dei trasferimenti di mine antipersona, che non incidesse sulla sicurezza nazionale di tali Paesi, potrebbe costituire una soluzione provvisoria, in attesa della auspicata adesione di questi ultimi alla Convenzione di Ottawa.

ISBN 88-348-0729-4