

¹ La diplomazia americana accettò, nel 1995, durante gli accordi di Dayton sul destino della Bosnia Erzegovina, la tesi di Slobodan Milošević, secondo cui il Kosovo-Metohija era un problema interno dello Stato (neo)jugoslavo (cfr. J. Pirjevec, *Le guerre jugoslave 1991-1999*, Torino, Einaudi, 2001-2002, p. 553), privilegiando – con una visione miope degli eventi – la questione bosniaca. Da ciò avevano (e hanno) agito le teorie che rileva(va)no la somma di «improvvisazione, supponenza e deficit di pensiero strategico» con le quali si è arrivati oggi, perfino dopo quasi nove anni di protettorato, a discutere di tale problema (cfr. l'opinione espressa il giorno della presentazione del rapporto della Troika da: G. Rampoldi, *I troppi errori dell'Europa di fronte ad una polveriera*, in «La Repubblica», 10 dicembre 2007, p. 13).

² Come si evince dallo stesso § 11, lett. a), della Risoluzione 1244.

³ Un oscillare fra una quasi indipendenza *de facto* – essendo quella serba oramai ridotta a pura proprietà «del suolo» – e non *de iure* che sembrava non poter durare in eterno, un immutabile «limbo» (così invero: *Report of the Special Envoy of the Secretary General on Kosovo's Future Status*, S/2007/168, 2, punto 4; d'ora in poi *Athisaari Report*), senza che chi già ne godeva di fatto non ne chiedesse anche una legittimazione giuridica, trasformando quella concessione internazionale in un diritto assoluto. Peraltro, tale «limbo» per il nostro Ministro degli Esteri D'Alema causava un'assenza di Stato come potere d'imperio che ha permesso il proliferare indisturbato della criminalità organizzata (cfr. *Commissioni riunite: III affari esteri e comunitari della Camera; III Affari esteri e immigrazione del Senato della Repubblica, Resoconto stenografico*, seduta di mercoledì 20 febbraio 2008, p. 13, e pp. 40 ss. per l'intervento dell'Onorevole

La questione kosovara dopo il fallimento della mediazione internazionale.

Come inizio ed epilogo di una storia possono coincidere

Fioravante Rinaldi*

1. Le avvisaglie: il prima

La Serbia ha sempre avuto un grosso problema in casa, un problema tutto suo, che non ha mai voluto condividere con nessuno, con nessuna parte del resto del mondo, tanto meno con quella comunità internazionale cui solo per le misure adottate secondo il Cap. VII della Carta ONU non è riuscita a opporre la *domestic jurisdiction*: si tratta, com'è ovvio, della questione kosovara¹. Infatti, risalendo a nove anni orsono, solamente il tema della pulizia etnica dei serbi verso gli albanesi della Provincia «schipetara» – particolarmente efferata nelle sue manifestazioni (si pensi al massacro di Drenica) – aveva *temporibus illis* «globalizzato» il problema portando all'*escalation* conclusasi con l'intervento internazionale, un raid aereo di settantotto giorni, e la costituzione di un protettorato in base alla Risoluzione dell'ONU 1244/99. Tale atto, com'è notorio, riconosceva il Kosovo-Metohija serbo, ma sottoposto – in un'anomala amministrazione «fiduciaria» – alla gestione di poteri esterni, quali l'ONU mediante l'UNMIK e l'intervento di *peace-keeping* delle forze di pace internazionali della NATO (KFOR). Era logico però, nonostante le buone intenzioni, che questa non sembrava ai più poter essere la fine della storia. In effetti – da tale ottica – la situazione venutasi a creare sembrava precaria², quasi un libro a cui mancasse la fine, l'ultimo capitolo³. E anzi, probabilmente un giorno, quando i riflettori della ribalta saranno spenti e il tema lasciato alle pagine della storia, di tutta questa vicenda rimarrà a mente – nella sclerosi generale – solo il capitolo finale che ora si sta scrivendo, relegando da parte il lungo intermezzo temporale che ne ha permesso la maturazione e affermazione. Malgrado questo però noi abbiamo vissuto anche il «mentre», visto che la discussione sul dopo-1999 è da alcuni anni al centro dell'attenzione dello scacchiere della politica internazionale e a

Mantica). Lo stesso Ahtisaari rilevava, in tale contesto, la scarsa fiducia altresì delle istituzioni finanziarie internazionali per un Paese dall'incerto status politico (cfr. *Ahtisaari Report*, 2, punto 9).

4 Nel referendum separatista si è dimostrato rilevante, visto il lieve scarto con il quale ha trionfato il sì, proprio il voto della minoranza albanese (il 5% della popolazione montenegrina) e musulmana (il 7% della popolazione); cfr. la ricostruzione di E. Ragusin, *Podgorica dice addio alla Serbia*, in «Il Sole 24 Ore», 23 maggio 2006, p. 11; nonché, per gli aspetti giuridici relativi a tale questione, volendo, J.O. Frosini, F. Rinaldi, *L'avverarsi della "condizione sospensiva" costituzionale per l'esercizio dello ius secessionis in Serbia Montenegro*, in «Diritto pubblico comparato europeo», n. 4, 2006, pp. 1495 ss.

5 Cioè per gran parte (de)i paesi i cui contingenti presta(va)no servizio nelle diverse zone del Kosovo. In specie l'Italia nella zona a est (Peć); i francesi a Kosovska Mitrovica; gli inglesi a Priština; gli americani a Gnjilane; russi, australiani, tedeschi e olandesi a Prizren.

6 Sul punto vedi *Report of the European Union/United States/Russian Federation Troika on Kosovo*, 4 dicembre 2007, S/2007/723, preceduto dalla lettera di presentazione al Consiglio di Sicurezza da parte del Segretario dell'ONU Ban Ki-moon del 10 dicembre 2007 (d'ora in poi: *Report Troika*). Il Gruppo di contatto, nel rispetto dei principi guida (vedi S/2005/709), ha additato fino all'ultimo l'esigenza di una soluzione negoziata fra le due etnie («mutually acceptable outcome»; cfr. *Report Troika*, 2, punto 5 e, similmente prima, *Ahtisaari Report*, 2, punto 3).

7 Sul tema e la relativa rilevanza della contrapposizione storiografica vedi R. Morozzo Della Rocca, *Kosovo. La guerra in Europa. Origini e realtà di un conflitto etnico*, Milano, Guerini e Associati, 1999, p. 8.

8 Cfr. G. Amato, *Il coraggio di un Kosovo indipendente*, in «Il Corriere della sera», 29 aprile 2005, p. 16.

rinfocolarla e ravvivarla vi è stata peraltro, indirettamente, la separazione montenegrina nel maggio 2006⁴ che si è rivelata una sorta di vaso di Pandora, alimentando ancor di più – pur nella non sovrapposibilità e infungibilità delle due situazioni – le mire irredentiste kosovare. Ne è nato così un vero e proprio fatto giuridico di rilievo internazionale, avallato dagli insuccessi delle prime ipotesi circolate, che ha portato a un lungo periodo di infruttuose procedure diplomatiche (negoziati, mediazioni ecc.), conclusesi – dopo il rapporto dell'ex presidente finlandese Ahtisaari – solo nel dicembre 2007 mediante la presentazione del rapporto del gruppo di contatto (USA, Gran Bretagna, Irlanda del Nord, Francia, Germania, Russia e Italia⁵) al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁶. La via preferita, al di là dei diversi punti di vista (piena indipendenza, indipendenza con supervisione internazionale, partizione territoriale, autonomia sostanziale, accordo confederale...), era «metodologicamente» quella di un'intesa negoziata fra serbi e kosovari, sperando innanzitutto di mantenere «interno» il problema e di evitare, consequenzialmente, la manifestazione d'autorità dell'imposizione sovranazionale, ma soprattutto non dimenticando – a differenza del Montenegro – la delicatezza della questione e cioè che il tracciare dei confini fra Serbia e Kosovo, segnandone la separazione, non poteva allo stato dei fatti considerarsi né facile né pacifico, se non altro poiché il Kosovo-Metohija non sta(va) fuori dalla Serbia, ma è (stata) Provincia serba e che Belgrado, peraltro, non ha mai manifestato, come in modo sibillino testimonia la Costituzione del 2006 (preambolo, artt. 8 e 182), la volontà di accettare tale riduzione del proprio spazio geografico di sovranità. Da corollario, ad alimentare la contrapposizione, «viziandone» il negoziato, vi è (stata) altresì la persistenza, a sfondo della *querelle*, della famosa teoria delle «due verità» che ancora oggi accompagna in chiave storiografica la contrapposizione ideologica fra le due etnie, relativamente alla legittimazione su tale terra⁷.

Il problema era stato affrontato dalla Commissione internazionale sui Balcani, presieduta da Giuliano Amato, la quale aveva teorizzato inizialmente una «indipendenza senza sovranità» del Kosovo e una responsabilità gestionale europea specie per le minoranze con – ad esempio – uno status speciale per la zona di Mitrovica dove la popolazione serba è in maggioranza⁸. Tale rapporto della Commissione, reso pubblico il 12-04-2005, pre-

vedeva quattro tappe per il futuro della regione: a) separazione de facto del Kosovo dalla Serbia; b) indipendenza senza sovranità con un ruolo della comunità internazionale (preferibilmente l'Unione Europea) nella garanzia delle minoranze e dei diritti umani; c) sovranità guidata, riconoscendo il Kosovo papabile per l'entrata nell'Unione Europea; d) sovranità piena ma condivisa, visto che l'ingresso nell'organizzazione sovranazionale europea di Serbia e Kosmet avrebbe comportato la «devoluzione» di alcuni compiti a tale ente, eclissando il ruolo degli Stati e delle frontiere; il tutto doveva effettuarsi entro il 2014, un secolo dopo l'attentato di Sarajevo⁹, in coincidenza con le elezioni europee, chiudendo definitivamente un secolo di orrori. Successivamente vi è stato il piano Ahtisaari che additava la necessità di un'indipendenza, ma supervisionata e supportata per un periodo iniziale dalla presenza militare e civile internazionale, cioè fino a quando il Kosovo non avesse implementato le misure previste dal rapporto¹⁰. In sede dottrinale erano circolate anche altre proposte, fra cui quella – autorevolmente sostenuta – di una separazione o «cantonalizzazione» del Kosovo fra nord (lasciato ai serbi) e sud (agli albanesi kosovari). La linea di distinzione sarebbe stata, come lo era quella fra serbi-montenegrini-macedoni e croato-sloveni durante tutta la storia jugoslava, segnata da un confine naturale, cioè – in questo caso – il fiume Ibar, constatato che da tale fiume al confine serbo vi è un territorio abitato prevalentemente dall'enclave serba¹¹. Secondo questo punto di vista quello che la dottrina francese definisce il *découpage territorial* avrebbe creato una sorte di «krajina» serbo(-kosovara) come cuscinetto fra Priština e Belgrado, in cui la popolazione («di là del fiume») sarebbe stata serba. Né l'una, né l'altra tesi hanno trovato una eco nelle due etnie, più intransigenti nella soluzione da dare al problema.

2. La lunga transizione: il mentre

Come realizzato, dopo due anni di infruttuose procedure diplomatiche (ottobre 2003 - ottobre 2005) fra serbi e albanesi, si è passati alla mediazione internazionale, visto che l'ONU ha accettato *sua sponte* di discutere lo status futuro della Provincia. Esso, fin dall'inizio, si trovava di fronte l'ipotesi più estrema, poi promessa anche da Bush a Tirana, cioè quella di un'opera-

⁹ Sul punto vedi anche le considerazioni dell'allora Ministro degli Esteri italiano: G. Fini, *Balcani. La via europea*, in «Il Corriere della sera», 30 aprile 2005, pp. 1 e 15.

¹⁰ *Ahtisaari Report*, 4, punto 13.

¹¹ Cfr. per la genesi di tale teoria: C.A. Kupchan, *Un Kosovo diviso per una pace vera*, in «Il Corriere della sera», 17 novembre 2005, p. 21.

zione anatomica di amputazione del Kosovo-Metohija dalla Repubblica serba. Inizialmente, come rilevato, l'incarico fu affidato nel novembre 2005 a Martti Ahtisaari, il quale presentò un rapporto e una proposta (*Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*) che additavano la necessità dell'indipendenza del Kosmet e un protettorato europeo, con forti poteri in mano all'Alto Commissario dell'Unione Europea, affiancante quello dell'ONU. La proposta si basava sul modello della Bosnia-Erzegovina, in cui dovevano convivere indipendenza e protettorato. Il rapporto fu subito rifiutato dai serbi. Né maggior successo ha avuto il successivo rapporto della Troika all'ONU¹². Dal canto loro – quale sostegno della motivazione a questo perentorio e intransigente rifiuto – i serbi hanno portato argomentazioni strettamente giuridiche e, in particolare, la palese e perentoria violazione tanto della Costituzione serba che di alcuni fondamentali atti di diritto internazionale pattizio o derivato (Atto finale di Helsinki, Carta ONU, Risoluzione ONU 1244/1999)¹³.

Questo l'epilogo della storia, cioè la discussione sull'autonomia o meno del Kosovo-Metohija, ma invero anche l'inizio della stessa a dimostrazione, nel flashback della storia, che lo spartito non è cambiato seppure sono oggi diversi i suonatori: non più i Milošević e il «Gandhi» di Prishtinë, Rugova, ma Koštunica-Tadić e Thaçi-Seidju. In effetti, la sottrazione di quel territorio ai serbi non è per loro solo una violazione del diritto interno e internazionale, ma è anche il riaprirsi di una ferita che risale – come anamnesi – al lontano (e ormai remoto) 28 giugno del 1389, il famoso giorno di San Vito... un boccone amaro che i serbi non hanno mai digerito, visto che strenuamente si sono sempre opposti (non solo da Rambouillet) ai tentativi di «espropriazione» di quella terra, che ospita la «piana dei merli», efficacemente definita per gli aspetti storici, simbolici, artistici (si pensi ai monasteri di Peć e Dečani) ed etnici che la contraddistinguono – in un'indovinata metafora evangelica – il «Golgota serbo», titolo di un famoso e più volte citato lavoro di Thomas Emmeret, pubblicato nel 1990 alla vigilia di quel grande dramma che ha sconvolto la penisola balcanica¹⁴. Quel giorno, il giorno di San Vito (Vidovdan), è l'inizio di una «maledizione»; infatti si deve a quel giorno: la sconfitta a Kosovo Polje («piana dei merli») nel 1389, con l'addormentarsi eterno del principe Lazar nello scontro epico contro la Sublime Porta, a quel giorno

¹² Cfr. il resoconto che emerge da *Report Troika*, punto 8. Tale rapporto evidenziava peraltro in conclusione quattordici punti (cfr. *Annex VI: Troika Assessment of Negotiations: Principal Conclusions*, in *Report Troika*, pp. 11 ss.), quale «sentiero per una soluzione» del problema.

¹³ Al riguardo il Parlamento serbo ha confermato il proprio rifiuto al rapporto della Troika e, in specie, a una missione europea al posto di quella delle Nazioni Unite in quanto lesiva della sovranità, integrità territoriale e ordine costituzionale serbo (*Resolution of the National Assembly on the Protection of Sovereignty, Territorial Integrity and Constitutional Order of the Republic of Serbia*, 26 dicembre 2007). Tale orientamento era già *in nuce* nella precedente Risoluzione 14 febbraio 2007 che si oppose al rapporto Ahtisaari, considerato contrario ai principi fondamentali del diritto internazionale, dato che non teneva conto della sovranità e integrità territoriale serba in relazione al Kosmet (cfr. *Report of the Secretary General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, S/2007/582, *Comments of the Republic of Serbia*).

¹⁴ Cfr. T. Emmeret, *Serbian Golgotha: Kosovo, 1389*, New York, Columbia University Press, 1990; ma, per un uso antecedente del termine, vedi A. Radović, *I serbi e la loro Chiesa nel corso dei secoli*, in L. Vaccaro (a cura di), *Storia religiosa dei popoli balcanici*, Milano, Gazzada, 1983, pp. 155 ss. Per il significato simbolico del giorno di San Vito nella storia jugoslava vedi J. Pirjevec, *Il giorno di San Vito. Jugoslavia 1918-1992. Storia di una tragedia*, Torino, Nuova Eri, 1993.

¹⁵ Al 28 ottobre 2000 risalgono invece le prime elezioni locali, boicottate dai serbi, che hanno visto vincitrice la Lega democratica del Kosovo (LDK), fondata nel 1989 da Rugova, sul più radicale Partito democratico kosovaro (PDK) dell'ex comandante dell'UÇK Hashim Thaçi. Tre mesi prima della recente dichiarazione d'indipendenza, il 17 novembre 2007, le elezioni hanno visto al contrario la vittoria di quest'ultimo che ha guidato il percorso verso la separazione. Il Partito democratico aveva per la prima volta dal 1991 superato la Lega del Presidente Fatmir Sejdiu, caduta al 23%, forse anche per la scomparsa del carismatico leader Rugova (cfr. M.S. Natale, *Kosovo vincono gli ex guerriglieri*, in «Il Corriere della sera», 18 novembre 2007, p. 12).

¹⁶ E, peraltro, sostenendo che se i montenegrini e gli albanesi-kosovari potevano rivendicare il loro diritto di secessione, perché mai – visto il caso simile – a loro dovrebbe in via analogica essere precluso dalla comunità internazionale. Proprio per questo, contro l'indipendenza kosovara sono state sollevate obiezioni politiche oltre che giuridiche (cioè un po' le stesse che avevano sconsigliato a suo tempo alla Commissione Badinter di appoggiare le rivendicazioni kosovare). Infatti si è temuto da più parti l'effetto domino che poteva comportare l'indipendenza kosovara. Vedi, sul tema, i rilievi di R. Morozzo Della Rocca, *Una separazione consensuale*, relazione al *Convegno di Osservatorio sui Balcani: "Kosovo, regione d'Europa"*, Roma, 15 dicembre 2007, in osservatoribalcani.org/article/articleview/6551/1/45/, 2; A. Ronchey, *Il fuoco dei Balcani*, in «Il Corriere della sera», 4 febbraio 2008, p. 1; C. Jean, *I Balcani dividono ancora l'Europa*, in «Il Messaggero», 1° febbraio 2008, p. 1; ma sul punto soprattutto l'intervento polemico di Tadić di fronte al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite: *Security Council, Emergency Session Following Kosovo's Declaration*, 18 febbraio 2008, SC/9252.

ancora l'assassinio nel 1914 di Francesco Ferdinando a Sarajevo da parte di Gavrilo Princip, scintilla o pretesto dello scoppio del primo conflitto mondiale, e poi la nascita della Costituzione del 1921 (cosiddetta Costituzione di San Vito) che doveva unire, sotto il nome di Jugoslavia (cioè degli «slavi del sud»), e non più Regno SHS, i tre popoli del nuovo Stato plurinazionale: serbi, croati, sloveni, una babele di popoli-etnie «sotto lo stesso tetto», cioè quello della dinastia sfortunata dei Karadjordjević e una lingua sostanzialmente comune, una sorte di *koiné*, a permettere il dialogo fra le etnie; e a quel giorno ancora si deve il famoso discorso di Milošević a Kosovo Polje nel 1989, particolarmente acceso nei toni verso i «nemici» in patria e fuori, che apriva la «crociata anti-schipetara» contro gli «usurpatori», in una sorte di «redenzione» della loro terra sacra. Proprio quell'anno il Parlamento serbo privò la Provincia «albanese» dell'autonomia prevista dalla Costituzione della Repubblica, confermando poi tale privazione nella successiva Costituzione della Repubblica del 1990. Per contro la reazione kosovara non si è fatta attendere, culminando nel 1991 (dopo la proclamazione nel 1990 del Parlamento kosovaro), in una dichiarazione di «indipendenza» con un *referendum* clandestino e nel 1992 gli albanesi-kosovari elessero Presidente di questa «Repubblica ombra» Ibrahim Rugova¹⁵. Da quel momento essi hanno boicottato le istituzioni federali nella diffusa convinzione di separarsi – effettivamente e non «artificialmente» – dalla Serbia e vedendo, peraltro, lo sviluppo parallelo (dopo una breve fase «catacombale») all'azione pacifica di Rugova di un movimento paramilitare independentista, se non di una vera e propria *societas illecita*: l'UÇK. La reazione serba portò all'incresciosa successione di fatti ed eventi culminata con l'intervento militare della NATO. Quindi, alla luce dei fatti, una contrapposizione che è parsa subito difficilmente componibile... ritornando il problema al tema d'inizio. E il tema quindi che si ripresenta nell'area balcanica, come un vecchio *refrain*, è la divisione, la lacerazione e secessione (invero a volte la dissoluzione: ex Jugoslavia, Serbia Montenegro): le etnie ancora, *obtorto collo* per gli albanesi-kosovari, unite erano quella albanese del Kosovo e quella ungherese della Vojvodina (escludendo quella della Federazione della Bosnia-Erzegovina, dove i serbo-bosniaci, hanno manifestato – dopo la riemersione dell'*affaire* kosovaro – non pochi segni di inquietudine¹⁶, come dimostra la Risoluzione del 30 ottobre 2007 da parte del Parla-

mento della Srpska Republika)¹⁷. A stemperare il clima vi è così stata l'idea diffusa nella comunità internazionale di considerare il caso kosovaro *sui generis*. E, paradossalmente, rispetto alle altre Repubbliche ex jugoslave, il Kosovo/Kosova è effettivamente *sui generis*, avendo storia a sé. Egli, infatti, non è mai stato una Repubblica, ma solo una Provincia del territorio serbo (... nonostante la Costituzione titina del 1974 l'avesse emancipata al rango istituzionale di «semi-Repubblica»). Effettivamente, prima la nuova Jugoslavia (Cost. 1992), poi la Serbia-Montenegro (Cost. 2003) e ancora la Serbia attuale (Cost. 2006) hanno definitivamente spogliato la Provincia «albanese» di tale status, rispedendola al primigenio status costituzionale. Ma dopo lunghi cicli costituzionali serbi ovvero jugoslavi (1921, 1946, 1953, 1963, 1974, 1992, 2003, 2006), qual è oggi il punto di partenza della discussione? Giuridicamente, la Costituzione serba del 2006 considera il Kosovo «parte integrante», seppur con un'autonomia sostanziale, della Serbia, esito confermato dal *referendum* sul testo costituzionale tenutosi il 28 e 29 ottobre 2006. E proprio sul risultato di tale voto il Premier Vojislav Koštunica aveva rilevato l'impossibilità della comunità internazionale di poter scalfire il voto di un popolo relativamente al proprio territorio, nonché additando – a sostegno della propria perentoria obiezione – tanto l'Atto finale di Helsinki che la Carta delle Nazioni Unite che la stessa Risoluzione 1244/1999 dell'ONU. Dall'altra parte però gli albanesi sono – secondo le stime – all'incirca il 90% degli abitanti del territorio, mentre la minoranza serba è ormai un'enclave concentrata soprattutto a nord del fiume Ibar, che divide in due la città di Mitrovica, e nei pressi di Gnjilane. Così, dal canto loro, gli albanesi hanno mantenuto un atteggiamento apatico verso le istituzioni belgradesi contestando tanto l'art. 182 della Costituzione relativo al loro status, quanto il *referendum* alla Costituzione e confermando ad esso l'astensionismo elettorale che da ormai quindici anni li contraddistingue alle elezioni serbe. Come realizzato ogni volta in cui le due parti in causa non riescono a trovare un accordo con lo strumento del negoziato, quel «meaningful dialogue» auspicato fin dalla Risoluzione del 9 dicembre del 1999 dell'Assemblea Generale¹⁸, si è mossa una mediazione internazionale con la succitata Troika formata da UE, Russia e Stati Uniti, seppure il Premier serbo Vojislav Koštunica (ma anche la Risoluzione del 24 luglio 2007 del

¹⁷ La questione era sorta in quanto il Primo Ministro della Srpska Republika si era opposto alle nuove norme di regolamentazione del governo centrale previste dall'Alto Rappresentante della comunità internazionale, Miroslav Lajčák. Esse prevedevano – al fine di evitare il perenne stallo cui era condannata la Federazione a causa dei veti reciproci delle comunità etniche – l'adozione di misure legislative anche senza il consenso dei ministri della Srpska Republika. Per tutta risposta, con la Risoluzione del 30 ottobre 2007, il Parlamento della Srpska Republika chiese a Ban Ki-moon l'abrogazione dei poteri conferiti all'Alto Rappresentante secondo gli accordi di Dayton (cfr. E. Ragusin, *In Bosnia i serbi ritirano i ministri dal Governo*, in «Il Sole 24 ore», 31 ottobre 2007, p. 12). Invece, allo scadere infruttuoso dell'ultimatum, vi furono le dimissioni del Premier serbo-bosniaco che preannunciava il successivo ritiro dei propri rappresentanti dalle istituzioni comuni (cfr. E. Ragusin, *Bosnia, il premier lascia*, in «Il Sole 24 ore», 2 novembre 2007, p. 8).

¹⁸ Cfr. Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 9 dicembre 1999, A/RES/53/164, 3. Essa peraltro non sottaceva il parallelo auspicio a una «genuine democratic self-governance in Kosovo» (punto 16).

Parlamento serbo) ha additato la massima «tribuna» internazionale, cioè il voto del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite per la soluzione della *querelle*. Al riguardo il clima di gelo si era in realtà già preannunciato dopo il boicottaggio serbo alle elezioni kosovare del 17 novembre 2007, nonostante l'auspicio a una «piena partecipazione» espressa dai Ministri dei Paesi del Gruppo di contatto nella *Dichiarazione di New York*. Invece a nord di Mitrovica solo tre elettori su dieci si sono recati alle urne. Nell'incontro di fine novembre del 2007 (il sesto in quattro mesi e in tutto dieci dal 9 agosto al 3 dicembre) a Baden¹⁹, presso Vienna, sotto una fitta nevicata che imbiancava l'affascinante Schloss Weikersdorf, i serbi avevano proposto varie alternative al fine di evitare la completa indipendenza della Provincia; le ipotesi poste sul tavolo erano ancora quelle delle esperienze di Hong Kong, Macao e delle isole scandinave Årland (contese a suo tempo da Finlandia e Svezia e la cui questione è stata risolta, paradossalmente, dalla «madre» dell'attuale ONU, cioè la Società delle Nazioni in uno dei suoi rari successi) ovvero un Commonwealth di Stati indipendenti²⁰. A conti fatti una forte autonomia era pur sempre accettata da Belgrado (bandiera propria, inno nazionale, propria nazione alle competizioni sportive...), ma è stata rifiutata dagli «schipetari» che optavano invece per una piena indipendenza. Peraltro il termine per il rapporto della Troika a Ban Ki-moon e al Consiglio di Sicurezza, e quindi il mandato all'ONU, è scaduto il 10 dicembre 2007²¹. Il 19 dicembre l'analisi del Consiglio di Sicurezza, sotto la Presidenza italiana (e con il preannunciato veto, visto il carattere non procedurale del voto, della Russia, timorosa per l'effetto domino in Cecenia, e della Cina che – nell'incontro del 20 gennaio 2008 con il Ministro della Difesa serbo Sutanovac – ha manifestato la necessità del dialogo per una soluzione di compromesso). Quindi, come giustamente e profeticamente sostenuto da Albert Rohan (vice di Ahtisaari), in assenza della «benedizione» del Consiglio di Sicurezza vi sarebbero stati i singoli riconoscimenti internazionali che avrebbero superato l'inerzia dell'organo decisionale dell'ONU. Fin da subito infatti Rohan era sembrato scettico sulla possibilità di raggiungere l'accordo per via negoziale ovvero diplomatica; così invero era l'opinione del tedesco Wolfgang Ischinger, rappresentante europeo a Baden. Il russo Aleksander Botsan-Harcenko sperava invece – a differenza dei kosovari –

¹⁹ Per una ricostruzione degli esiti dell'incontro vedi A. Lama, *Baden, niente più che un invito a cena*, in osservatoriobalcani.org/article/articleviiew/8611/1/45/.

²⁰ Questa ipotesi è sembrata rinviare il giorno del giudizio, visto che teorizzava un'indipendenza «a tempo» (cioè nel 2020) ovvero una federazione sul modello serbo-montenegrino del 2003.

²¹ Per la perentorietà di tale termine si era espressa la *Dichiarazione di New York* del 27 settembre 2007 da parte del Gruppo di contatto (cfr. *Report Troika, Annex III, 7*); a tale data nulla è successo, se non la fine della possibilità di un accordo negoziato (cfr. M. Guidi, *Oggi è il giorno di non ritorno: albanesi pronti allo "strappo"*, in «Il Messaggero», 10 dicembre 2007, p. 21).

²² Sul punto vedi i rilievi critici di F. Pocar, *Trattato di Lisbona: strumenti insufficienti per garantire unità sulla scena internazionale*, in «Guida al diritto - Il Sole 24 ore, Comunitario e internazionale», n. 2, marzo-aprile 2008, p. 9.

²³ Invero tanto Tadić che Koštunica, divisi nelle elezioni del gennaio 2007 ma poi accordatisi, formando una sorte di «diarchia» (cfr. S. Romano, *Ma se l'Ue cederà all'impazienza Usa venderà la fiera Serbia ai nazionalisti*, in «Il Corriere della sera», 5 novembre 2007, p. 13), non volevano «barattare» l'ingresso nell'Unione Europea con l'indipendenza kosovara (cfr. sul tema: F. Battistini, *La Serbia sceglie fra Europa e nazionalismo*, in «Il Corriere della sera», 21 gennaio 2007, p. 13). Vedi anche: E. Ragusin, *Serbia, deciderà Koštunica*, in «Il Sole 24 ore», 22 gennaio 2008, p. 15; G. Zaccaria, *Il serbo che dice no all'Ue*, in «La Stampa», 22 gennaio 2008, p. 16; F. Biloslavo, *Va agli ultra-nazionalisti il primo round in Serbia*, in «Il Giornale», 21 gennaio 2008, p. 14; M. Gregolet, *Serbia, l'ultranazionalista vola in testa*, in «Il Corriere della sera», 21 gennaio 2008, p. 13.

²⁴ Cfr. *Security Council*, cit.

²⁵ Al 21 febbraio 2008 risale il riconoscimento italiano del neostato albanese-kosovaro con l'unico voto contrario del Ministro della Solidarietà sociale Ferrero (solleva invece dubbi sul fatto che un governo dimissionario abbia il potere di effettuare un tale atto: T. Di Francesco, *Il Kosovo «indipendente», dieci giorni per l'inferno*, in «Il Manifesto», 8 febbraio 2008, p. 10). Ribattono contrariamente alle pretese serbe, in chiave storiografica e politica, in tono fortemente critico e polemico: C. Hitchens, *Il vittimismo dei serbi e i suoi disastri*, in «Il Corriere della sera», 26 febbraio 2008, p. 1; B.H. Lévy, *La criminale follia dei dirigenti serbi ha portato al Kosovo indipendente*, in «Il Corriere della sera», 2 marzo 2008, p. 24. Invece fortemente scettico all'indipendenza kosovara, anche per l'effetto domino, è l'ex Presidente spagnolo: J.M. Aznar,

che le trattative non si spegnessero il giorno 19 dicembre (momento in cui il Consiglio di Sicurezza prese visione del rapporto della Troika), ma che proseguissero ulteriormente. Dal canto suo l'Unione Europea, spaccata sulla PESC, non è riuscita a trovare una linea comune²². Infatti si è registrata la ferma contrarietà di Cipro, vista la questione turca a nord del Paese, nonché – in un primo tempo – di Slovacchia, Grecia, Romania e Spagna. A rassicurare tali ultimi Paesi vi è stata l'affermazione che il caso kosovaro sarebbe *sui generis*, incapace cioè di aprire un precedente internazionale. Invece, il Presidente serbo Boris Tadić si era appellato – come ha fatto il Premier Koštunica²³ – a un intervento dell'ONU e, subito dopo la proclamazione d'indipendenza, la Russia ne ha chiesto l'immediata convocazione d'urgenza. Nella seduta del 18 febbraio 2008 del Consiglio di Sicurezza sono risultati favorevoli al riconoscimento: Belgio, Italia, Gran Bretagna, Costa Rica (che supportava l'idea di integrare entrambi gli Stati nell'UE), Stati Uniti, Panama (in un secondo tempo), Francia; auspicavano una soluzione negoziata: Cina, Indonesia, Vietnam, Sud Africa, Croazia, Panama (in un primo tempo); contrari: Russia, Burkina Faso (che rileva la necessità della convivenza delle due etnie nell'unità della Serbia). Pareva ambigua la posizione della Libia che sottolineava la necessità del rispetto dei diritti umani e additava l'eccezionalità della situazione kosovara²⁴. È logico che il veto russo porta a non pochi problemi di legittimazione internazionale poiché non si sa su quale base giuridica si potrebbe bypassare l'ONU (paralizzato dal veto) e la sua Risoluzione 1244. Inoltre occorre superare le altre obiezioni di carattere giuridico sollevate dai serbi (violazione dell'Atto finale di Helsinki 1975, del diritto costituzionale interno) che, per voce del neo Presidente Tadić, ha parlato di nullità dell'eventuale dichiarazione d'indipendenza. L'unica legittimazione, sconsigliata politicamente per il possibile effetto domino, era la via dei riconoscimenti (anche *de facto*: ad esempio la nomina dell'Ambasciatore da parte della Gran Bretagna) internazionali²⁵ che vede – allo stato dei fatti – un centinaio di Paesi favorevoli alla nascita del nuovo Stato e la risposta di protesta della Serbia con il ritiro degli ambasciatori da Parigi, Vienna e Berlino.

3. L'epilogo: il dopo

Un errore riconoscere il Kosovo indipendente, in «Il Messaggero», 21 febbraio 2008, pp. 1 e 23 specialmente. Hanno rilevato il carattere *sui generis* dell'indipendenza kosovara, essendo insuscettibile di creare un precedente: *Ahtisaari Report*, 4, punto 15; relazione del Ministro D'Alema di fronte alle commissioni esteri di Camera e Senato riunite (cfr. *Commissioni riunite*, cit., 4).

²⁶ Parallelamente l'UE ha dato il via all'invio di una propria missione denominata *Eulex*. Cfr. *Eulex Kosovo*, Azione comune 2008/124/PESC del Consiglio, 4 febbraio 2008, in «G.U.C.E.», L 42, del 16 febbraio 2008, pp. 92 ss.; per l'istituzione del gruppo di pianificazione dell'UE (*EUPAT Kosovo*), vedi *Azione comune*, 2006/304/PESC, del Consiglio, 10 aprile 2006, in «G.U.C.E.», L 112, del 26 aprile 2006, p. 19; nonché *Atto del Consiglio*, n. 228/2008, Azione comune PESC, che modifica e proroga l'Azione comune 2006/304/PESC, in «G.U.C.E.», L 75, del 18 marzo 2008. Inoltre vedi *Decisione* n. 213/2008, in «G.U.C.E.», L 80, del 19 marzo 2008.

²⁷ Così, in modo salomonico, riprende il bivio cui preludeva la questione: M. Nava, *Il sogno dei Balcani si chiama Europa*, in «Il Corriere della sera», 17 febbraio 2008, p. 36, parlando di una «lettura disinvolta del diritto internazionale e della sovranità degli Stati, ma è anche l'accettazione delle ragioni di una popolazione non meno moralmente valide di quelle che riconobbero la separazione di Slovenia, Croazia, Macedonia, Montenegro».

²⁸ Cfr. al riguardo: *Resolution of the National Assembly on the Protection of Sovereignty, Territorial Integrity and Constitutional Order of the Republic of Serbia*, 26 dicembre 2007, che ha evidenziato un'opposizione con mezzi legali all'eventuale indipendenza kosovara.

Questa è stata la via percorsa, visto che il 17 febbraio il Premier Thaçi – di fronte al Parlamento convocato in seduta straordinaria – ha dichiarato l'indipendenza da Belgrado, confidando sui preannunciati riconoscimenti internazionali²⁶. Certo, se allo stato dei fatti è parso poco realizzabile il ritorno alla piena sovranità serba sul Kosovo, d'altro canto l'accettazione dell'indipendenza kosovara ha segnato lo scavalco del diritto da parte della politica, una sorte di piegare la generalità e astrattezza delle norme internazionali alla contingenza di una situazione concreta, derogando alla rigida grammatica del diritto internazionale. Si è preso quasi atto del fatto compiuto, una sorta di diritto che arriva *ex post*, che insegue il fatto e cerca di giuridicizzarlo sotto forma di deroga, facendo nascere per il nuovo Stato più che un diritto assoluto un diritto relativo, legittimato dai soli Stati che hanno conferito la soggettività di diritto internazionale al Kosovo con il riconoscimento²⁷.

Fortunatamente, nonostante qualche incidente di fronte all'ambasciata americana di Belgrado, la risposta della Serbia è stata, secondo le risposte fin qui date, diplomatica più che economica²⁸. Si era infatti minacciato in un primo tempo da parte del governo serbo il blocco dei valichi di confine (non dovevano passare né merci, né persone), isolando il nord e l'est, il taglio energetico e l'embargo commerciale... Regna una calma apparente, e pare difficile pensare – allo stato dei fatti – a una sorta di «reconquista» kosovara di Belgrado, anche se la ferita non è ancora rimarginata. Anzi per i serbi sarà stato come rivivere l'esito di Kosovo Polje di sette secoli orsono – a dimostrazione della coincidenza dell'inizio e dell'epilogo di questa storia – come se tutto questo tempo non fosse passato.

