

Quaderni

di Scienze Politiche

ISSN: 2532-5302
ISSN edizione online: 2532-5310



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



24
2023

Quaderni

di Scienze Politiche

24

2023

Anno XIII - 24/2023

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

Rivista di Classe A per i Settori Concorsuali 14/B1 – Storia delle dottrine e delle istituzioni politiche e 14 B/2 – Storia delle relazioni internazionali, delle società e delle istituzioni extraeuropee

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis (Università Cattolica del Sacro Cuore)

COMITATO EDITORIALE

Mireno Berrettini (Università Cattolica del Sacro Cuore), Francesco Bonini (Rettore Libera Università Maria Santissima Assunta, Roma), Barbara Lilla Boschetti (Università Cattolica del Sacro Cuore), Giuliano Caroli (Università Cusano, Roma), Rosa Caroli (Università Cà Foscari, Venezia), AntonGiulio de' Robertis (Università degli Studi di Bari Aldo Moro), Alessandro Duce (Università di Parma), Massimiliano Guderzo (Università di Siena), Umberto Morelli (Università di Torino) †, Giuseppe Parlato (Università Studi Internazionali di Roma), Luca Ratti (Università Roma Tre), Carola Ricci (Università di Pavia), Gianluigi Rossi (Sapienza Università di Roma), Ferdinando Sanfelice di Monteforte (Università di Trieste), Andrea Santini (Università Cattolica del Sacro Cuore), Andrea Ungari (Università degli Studi Guglielmo Marconi, Roma)

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Alessandro Campi (Università degli Studi, Perugia), Paolo Colombo (Università Cattolica del Sacro Cuore), Jason Davidson (Università Mary Washington), Alan P. Dobson (Swansea University) †, Oreste Foppiani (European University Institute, Firenze), Michael Germann (Martin Luther Universität, Halle-Wittenberg), David G. Haglund (Queen's University, Kingston), Hubert Heyriès (Université Paul Valéry, Montpellier 3) †, Bahgat Korany (American University of Cairo), Antonio Marquina Barrio (Universidad Complutense, Madrid), Richard Overy (Università di Exeter), Damiano Palano (Università Cattolica del Sacro Cuore), Vittorio Emanuele Parsi (Università Cattolica del Sacro Cuore), Riccardo Redaelli (Università Cattolica del Sacro Cuore), Luca Riccardi (Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale), Guido Samarani (Università Cà Foscari, Venezia), Maurizio E. Serra (Ambasciatore d'Italia e Accademico di Francia, Parigi-Roma), Georges-Henri Soutou (Président de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, Parigi), Krzysztof Strzałka (Ambasciatore e Docente Università Jagellonica di Cracovia), Stanislav L. Tkachenko (Università di San Pietroburgo), Mark Webber (Università di Birmingham)

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani (Università Cattolica del Sacro Cuore)

La pubblicazione degli articoli è soggetta a *Peer Review* anonima.

© 2023 **EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica**

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: <https://libri.educatt.online/>

ISBN edizione cartacea: 979-12-5535-190-0

ISBN edizione digitale: 979-12-5535-191-7

ISSN: 2532-5302

ISSN edizione online: 2532-5310

Indice

Introduzione.....	5
di MASSIMO DE LEONARDIS	
Stato e costituzione nel Giappone moderno: note sull'occidentalizzazione del lessico politico orientale	9
di SILVIO COTELLESA, CORRADO MOLTENI, ROCCO W. RONZA	
Il problema aeronavale e i rapporti tra Regia Marina e Regia Aeronautica.....	33
di FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE	
The Reorganization of the Italian Navy in the 1950s	47
di GIACOMO INNOCENTI	
Informal Institutions and the Rule of Law or the Contrast between Constitution and Constitutional Reality - Lessons from the Western Balkans	69
di CAN ZEYREK	
La questione montenegrina al Congresso di Berlino e l'azione italiana	103
di DINO ŠABOVIĆ	
Fra diplomazia e politica di potenza. La costruzione dei confini afgani e la competizione anglo-russa in Asia centrale.....	137
di GIANLUCA PASTORI	
Gli Autori	157

Introduzione

di MASSIMO DE LEONARDIS

Abstract – *This number 24 marks an important achievement for the Quaderni di Scienze Politiche, which have been recognized as a Class A scientific journal for the sectors 14/B1 – History of political doctrines and institutions and 14/B2 – History of international relations and of extra-European societies and institutions. The articles published in this issue offer new perspectives on various topics included in these two areas: Japan, The Italian Military Navy, the Balkans.*

Questo numero 24 segna un'importante tappa nella vita della rivista. Infatti, gli organi competenti del MIUR hanno riconosciuto ai *Quaderni di Scienze Politiche*, con retroattività al 2019, la qualifica della Classe A per i Settori Concorsuali 14/B1 – Storia delle dottrine e delle istituzioni politiche e 14/B2 – Storia delle relazioni internazionali, delle società e delle istituzioni extraeuropee. Tale importante riconoscimento deve essere di sprone a migliorare ancor più il livello scientifico della rivista.

Questo fascicolo pubblica articoli accomunati appunto dalla circostanza di offrire prospettive innovative, quasi sempre basate su fonti primarie, sui temi caratterizzanti dell'identità scientifica della rivista.

Il primo di essi, anticipazione di uno studio più ampio, di Silvio Cotellesa, Corrado Molteni e Rocco W. Ronza, riprende il tema delle istituzioni e della politica del Giappone moderno, già affrontato nel n. 22 da Federico Lorenzo Ramaioli. Gli Autori esaminano l'esperienza politico-costituzionale del Giappone nell'ottica della occidentalizzazione del lessico politico orientale. Il periodo esaminato è quello dei primi due decenni dell'era Meiji (1868-1912). Di fronte alle pressioni dell'Occidente affinché l'Impero del Sol Levante si aprisse al commercio, il Giappone, dopo un primo sterile tentativo di resistenza, decise di imboccare la via della modernizzazione tecnologica, pur preservando i valori tradizionali della sua civiltà. L'articolo illustra come parte di tale processo comprendesse anche l'adozione di forme e linguaggi costituzionali

tipici dell'Occidente. L'esperimento della combinazione di tecnologia occidentale e spirito di sacrificio tradizionale si rivelò vincente, come si vide nella guerra russo-giapponese, ed è sopravvissuto alla sconfitta nella Seconda Guerra Mondiale. Come è noto, diversa fu la reazione dell'Impero di mezzo cinese, portando ad un lunghissimo periodo di crisi e poi ad un totalitarismo politico che negli ultimi decenni si coniuga arditamente all'apertura al mercato.

I successivi due articoli, di Ferdinando Sanfelice di Monteforte e di Giacomo Innocenti, concernono la Storia Militare, disciplina che ha un evidente parallelismo con la Storia delle relazioni internazionali, poiché le relazioni internazionali sono sempre «all'ombra della guerra»; nel sistema vestfaliano gli Stati, non accettando più alcuna autorità sopra di loro (*superiorem non recognoscentes*), nei casi estremi (*l'ultima ratio regum*) regolano i loro rapporti con il ricorso alle armi. La «più alta prerogativa» dello Stato, scrive Gianfranco Miglio, «consiste nel diritto-dovere di stabilire chi siano i 'nemici': coloro contro i quali soltanto vi sarà guerra legittima», tracciando così quella distinzione *amicus/hostis* all'interno della quale si radicano le «categorie del politico», teorizzate da Carl Schmitt.

In particolare, i due articoli trattano, per periodi diversi, della Marina Militare italiana, oggetto di costante attenzione nelle pagine di questa rivista. Sanfelice di Monteforte esamina i difficili rapporti tra le due guerre mondiali tra la Regia Marina e la nuova Forza Armata, la Regia Aeronautica, caratterizzati da rivalità, tensioni sul problema dell'aviazione navale, scarsa cooperazione, profonde divergenze strategiche. Risultato di tutto ciò, durante la Seconda Guerra Mondiale vi furono vari episodi imbarazzanti per le Forze Armate italiane. Dopo la guerra, fu possibile intraprendere un percorso verso una migliore integrazione tra Marina ed Aeronautica.

Il periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale è esaminato da Innocenti. In particolare, l'articolo si sofferma sugli anni '50, valutando l'impatto sulla Marina Militare dell'appartenenza alla NATO. La Forza Armata si integrò pienamente con gli altri membri dell'Alleanza, ma cercò anche di porre le premesse per essere in grado di operare autonomamente. Adottando soluzioni tecnologicamente innovative, come la creazione di una nuova classe di navi missilistiche con capacità antisommergibile e anti mine

e l'imbarco di elicotteri, la Marina si equipaggiò con un numero di navi ridotto ma con capacità superiori. Tuttavia, solo alla fine degli '70, grazie alle Leggi Navali patrocinate dall'allora Capo di Stato Maggiore Ammiraglio Gino De Giorgi, la Marina Militare tornò ad essere un importante strumento della politica estera italiana, contribuendo altresì al rilancio industriale del Paese. Diversi storici hanno in progetto di affrontare il tema delle Forze Armate italiane, in particolare la Marina, durante la Guerra Fredda, nonostante la disponibilità di fonti archivistiche non sia ottimale.

I due articoli successivi, di Can Zeyrek e Dino Šabović, ritornano sui Balcani. Attraverso quattro casi di studio (Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Serbia e Croazia), il primo, di carattere più politologico, mira ad illustrare come, in Paesi con una carente tradizione di *rule of law*, istituzioni informali possono concretizzarsi in costituzioni informali e non scritte.

In un classico articolo di Storia delle relazioni internazionali, Šabović, sulla base di fonti documentarie edite ed inedite, esamina l'azione diplomatica dell'Italia al Congresso di Berlino del 1878, dove il governo di Roma colse l'occasione per aumentare la sua influenza politica e culturale sul Principato del Montenegro.

Infine Gianluca Pastori illustra una fase ed un aspetto del "grande gioco" anglo-russo in Asia centrale i cui riflessi sono tuttora di attualità. Infatti, l'attuale confine tra Afghanistan e Pakistan non è altro che la linea stabilita nel 1893, che prende nome da Sir Mortimer Durand, segretario agli esteri nel Consiglio dell'India britannica.

Come sempre, rinnovo un sentito ringraziamento al Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Prof. Damiano Palano, per il suo convinto e fattivo sostegno ai *Quaderni*, la cui pubblicazione iniziò nel 2011, durante il secondo mandato di chi scrive alla guida del Dipartimento.

Stato e costituzione nel Giappone moderno: note sull'occidentalizzazione del lessico politico orientale

di SILVIO COTELLESA, CORRADO MOLTENI, ROCCO W. RONZA¹

Abstract – *This article aims to investigate the transfer of political concepts from West to East, with particular regard to the East Asian region and specifically Japan in the first two decades of the Meiji era (1868-1912). In the first paragraph, the issue of the transfer and assimilation of Western political concepts to Japan is framed from a perspective that makes particular use of the policy studies in the field of so-called lesson-drawing. The second section introduces some methodological problems directly related to the transferability of political concepts that have traditionally been raised in comparative political research. In the last and most conspicuous part of the article, mainly based the use of the literature in the original language and of primary and secondary sources on the political debate of the Meiji era, the ways in which the Western political ideas and concepts that have transited into modern Japan were translated and assimilated are explored.*

L'importazione dei modelli politici occidentali nell'Asia orientale: il «caso del Giappone»

È stato in particolare Giovanni Sartori a osservare che «il caso del Giappone dimostra più e meglio di ogni altro che la democrazia non è necessariamente vincolata al sistema di credenze e valori della civiltà occidentale. I giapponesi restano culturalmente giapponesi ma apprezzano, allo stesso tempo, il metodo del governo occidentale»². A partire da queste annotazioni di Sartori, è interessante chiedersi in quale senso una grande nazione dell'est asiatico è

¹ Sebbene il presente articolo sia il risultato di una strettissima collaborazione tra gli autori, si precisa che il paragrafo 1 è da attribuire a Silvio Cotellesa, il paragrafo 2 è di Rocco W. Ronza, mentre si deve a Corrado Molteni la stesura del paragrafo 3.

² G. Sartori, *La democrazia è esportabile (non sempre e dovunque)*, in “Corriere della Sera”, 21 Agosto 2021, che racchiude una breve sintesi delle tesi formulate da Sartori, segnatamente in *Democrazia. Cosa è*, Rizzoli, Milano, 2007 (e successive edizioni). I classici studi di Sartori sulla democrazia sono stati riproposti

riuscita a *restare culturalmente* tale pur apprezzando, al contempo, il metodo del governo occidentale.

Indubbiamente il Giappone ha rappresentato uno straordinario caso di studio, in particolare nel campo dell'analisi delle politiche pubbliche, se non altro perché ha fornito un termine di paragone al contempo esotico e familiare. Così Richard Rose ha evidenziato l'«insolita combinazione di “alterità e familiarità” che il Giappone offre al mondo», anche in ragione del fatto che tra i popoli dell'Asia orientale sono stati per primi e segnatamente i giapponesi *a mettersi al passo* con le società occidentali grazie a un atteggiamento per così dire «proattivo»³. In questa prospettiva l'«eccezionalità» del Giappone, intesa come combinazione riuscita di «alterità e familiarità» tra Oriente e Occidente, è stata richiamata da innumerevoli studiosi provenienti dai più diversi campi di ricerca, dalla scienza politica agli studi di *public policy*, dalla sociologia all'antropologia culturale, dalla semiologia fino al design.

Tuttavia, il tema dei trasferimenti politici solleva una questione di non poco conto che potremmo definire con il termine “snobismo”: vale a dire, che cosa si sceglie (o si ha l'obbligo) di apprendere e che cosa in compenso si custodisce (o al limite si sacrifica) nel momento in cui l'assimilazione di un modello straniero si scontra con lo *snobismo* autoctono inteso come schermo protettivo. Questo tema assume un particolare rilievo proprio nel caso del Giappone nel periodo Meiji (1868-1912), le cui impressionanti capacità emulative dei modelli occidentali è stata controbilanciata da quelle tipiche forme di «snobismo», o di distanziamento culturale, che hanno consentito a questo paese di allontanarsi momentaneamente «dal suo centro di gravità spirituale solo per poter meglio tutelarlo proteggendo la sua orbita»⁴. Da questo punto di vista, «inclusivo» e «selettivo» sono aggettivi opposti e complementari, che rimandano alle pratiche di *lesson-drawing* di cui non è chiaro lo scarto tra la forzata sottomissione e la “furbizia” in ordine ai processi di apprendimento. Nella sua accelerata e obbligata spinta alla modernizzazione,

più di recente in Id., *Democrazia*, con una introduzione di N. Urbinati, Roma, Treccani, 2023.

³ R. Rose, *Lesson-drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, Inc., 1993, p. xiii.

⁴ C. Lévi-Strauss (2010), *Lezioni giapponesi. Tre riflessioni su antropologia e modernità*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, p. 146.

intesa allora come occidentalizzazione, il Giappone ha pianificato in pochi decenni uno tra i più impressionanti e formidabili percorsi di *lesson-drawing*, così attingendo volta per volta all'esperienza delle nazioni occidentali nei più diversi campi organizzativi, a partire dal potenziamento del suo apparato bellico e industriale fino alla formazione dei suoi quadri dirigenti attraverso l'istituzione di apposite università imperiali ricalcate sul modello della tradizione tedesca delle cattedre di "scienza dell'amministrazione". Precisamente a questo scopo, a partire dalla necessità di modernizzare una società ancora in gran parte governata secondo uno stile "feudale" (lo *shogunato*), i leader giapponesi hanno intrapreso nella seconda metà dell'Ottocento una sorta di "pellegrinaggio" in Occidente alla ricerca di un modello di organizzazione statale in grado di adattarsi alle condizioni sociali e culturali del loro paese.

Proprio nell'ottica di quello che si definisce ai giorni nostri con l'espressione *lesson-drawing*, è interessante richiamare la cosiddetta "missione Iwakura" intrapresa dal Giappone tra il 1871 e il 1873, che si avvaleva al suo seguito di una cinquantina di esperti suddivisi in differenti gruppi di ricerca. In tal modo, oltre alle sedi istituzionali, i componenti di questa missione visitarono stabilimenti industriali, cantieri navali, istituti scolastici, tribunali e ogni altro luogo che potesse servire da riferimento per modernizzare il Giappone. Si è osservato che una tale missione, per quanto sia risultata inconcludente rispetto al suo obiettivo ufficiale, vale a dire quello di rinegoziare gli umilianti trattati "inequali" con le potenze occidentali, fu nondimeno un successo rispetto alla sua più recondita finalità, ossia quella di esplorare e scrutare accuratamente le condizioni politiche, economiche e sociali delle principali nazioni occidentali in modo da carpire i segreti del loro primato.

Per tale via i funzionari giapponesi si sono recati in una sorta di "pellegrinaggio" a Occidente, in particolare presso le università e le accademie di lingua tedesca. Proprio in questo contesto la prima figura con cui entrano in contatto gli studiosi giapponesi è quella di Rudolf von Gneist (1816-1895), un giurista e alto magistrato dell'amministrazione prussiana, il quale era impegnato a sua volta nello sforzo di concepire una riforma costituzionale dello Stato tedesco. L'incontro successivo degli ospiti giapponesi è con Lorenz von Stein (1815-1890), uno studioso di formazione giuridica con amplissimi interessi nel campo della ricerca sociale ed economica, il

quale ricopriva a Vienna la cattedra di economia politica il cui insegnamento era allora strettamente connesso alla scienza dell'amministrazione. In questi incontri si rispecchia il diverso atteggiamento che il mondo accademico di lingua tedesca riserverà alla delegazione giapponese. Da una parte Rudolf von Gneist il quale dichiarava la sua ritrosia ad assumere il ruolo di consulente agli occhi degli ospiti giapponesi proprio con queste parole: «Sfortunatamente non so nulla del Giappone». Gneist si esprimeva proprio così:

I am most grateful that you have come all the way to Germany on this mission, but a constitution is not a legal document; it is the [embodiment of] the spirit and capacities of a nation. I am a German, and therefore a European. I know something of the countries of Europe, Germany best of all. Unfortunately, however, I know nothing of Japan. If I studied it, I might understand it, but first I must ask you about Japan, and ask you to give me a clear account of the nature of the relations between ruler and ruled, the customs and temperament of its people, its history, and so forth. I will think about all this, and then give you my advice. But I have no confidence that I can tell you will actually be of use to you, or provide a basis for your drafting of a constitution⁵.

Ben diversa sarà l'accoglienza che gli studiosi e i diplomatici giapponesi troveranno a Vienna presso Lorenz von Stein. È significativo osservare come sia stato proprio Stein a contattare Fukuzawa Yukichi (1834-1901), all'epoca il più famoso e acclamato studioso del mondo occidentale in Giappone. Stein si rivolgeva al suo interlocutore in questi termini:

I take the liberty of sending you this letter through the kind offices of my dear and respected friends Mr. Ida Yuzuro and Mr. Homma Kiyoo, formerly envoy and secretary of the Japanese legation in Vienna, who overcame my reticence with their offer to deliver it to you personally. Recently I have been engaged in researches into the history of Japanese law and of the Japanese political system. Nothing would make me happier than if this might make a small contribution to spreading the word of the great enterprise upon which the Japanese

⁵ Citato in K. Takii, *The Meiji Constitution: The Japanese Experience of the West and the Shaping of the Modern State*, International House of Japan, Tokyo, 2007, p. 60. L'espressione "embodiment", che compare tra parentesi quadre nella citazione è nella traduzione inglese di D. Noble del testo di K. Takii, apparso originariamente in giapponese.

people have embarked. The Japanese people have made immense progress in the course of the past seventeen years, and will no doubt in future become a great civilized nation of the Pacific; permit me to express my admiration in this regard. I am a fellow of the Austrian Academy of Science, and present you with one of the academy's recent works. A mere glance should be enough for you to see the serious attention our academy has devoted to Japanese history⁶.

È così che si sono scandite le due principali tappe del “pellegrinaggio” dei leader giapponesi presso le università di lingua tedesca: cioè, da un lato, la «malinconia a Berlino» (*melancholy in Berlin*), ovvero lo scoraggiamento degli ospiti giapponesi di fronte al cortese ma inequivocabile diniego di Gneist, e, dall'altro lato, la «resurrezione a Vienna» (*resurrection in Vienna*), vale a dire il modo in cui gli inviati giapponesi hanno trovato in Stein un interlocutore particolarmente interessato a conoscere la struttura giuridica, economica e politica del loro paese⁷.

Al di là degli atteggiamenti personali e dei possibili (ri)scontri accademici, la vicenda legata alla diversa accoglienza che i più autorevoli esponenti della tradizione tedesca delle “Scienze dello Stato” (*Staatswissenschaften*) hanno riservato agli ospiti giapponesi solleva due rilevanti ordini di problemi proprio e segnatamente nel campo della comparazione politica. La prima difficoltà riguarda per così dire l’“innesto” dei cosiddetti “trasferimenti politici”, nel duplice senso in cui questa espressione è traducibile in inglese, ovvero *political transfer* e *policy transfer*. Proprio in questo senso si sono richiamati i «fenomeni di contatto, prestito e scambio che hanno determinato mutamenti radicali all'interno del regime politico ed economico giapponese durante il periodo Meiji»⁸. Il problema sta qui, con tutta evidenza, nella difficoltà di circoscrivere ciò

⁶ *Ibi*, p. 73.

⁷ L'influenza del pensiero di Stein sul Giappone è ampiamente attestata dal repertorio bibliografico a cura di M. Munding, *Bibliographie der Werke Lorenz von Steins und der Sekundärliteratur*, in R. Schnur (a cura di), *Staat und Gesellschaft. Studien über Lorenz von Stein*, Duncker & Humblot, Berlin, 1978, che nella *Sekundärliteratur* (ovvero gli scritti sull'opera di Stein) elenca ben 473 contributi tra monografie, articoli e recensioni nelle più svariate lingue, in cui assumono un rilievo particolare i saggi, le recensioni e le traduzioni in lingua giapponese dell'opera di Stein.

⁸ D.P. Dolowitz, *Vecchie e nuove prospettive sul trasferimento istituzionale. L'analisi del «chi» e del «come» nel policy transfer*, in F. Rugge (ed.), *Il trasferimento*

che è l'oggetto dell'apprendimento, e che può variare in relazione all'ordine di grandezza e alla complessità dell'area organizzativa. Da questo punto di vista si è utilizzata la seguente formula interrogativa, ossia «*chi impara cosa da chi*»? che riecheggia implicitamente la celebre definizione della politica coniata a suo tempo da Harold Lasswell, ovvero, *Politics: who gets what when how*⁹.

L'altra difficoltà è riconducibile alla più sottile dimensione concettuale e linguistica che funge da schermo nell'apprendimento di un modello straniero. Se ci poniamo il problema della comparazione dei concetti, è inevitabile chiedersi per esempio quale valenza assumesse il termine "Stato" nel momento in cui lo si è introdotto in Giappone (il primo paese dell'Asia orientale, è bene ricordarlo, che ha adottato un'organizzazione statale sul modello occidentale), il cui lemma racchiudeva un'espressione dal sapore arcaico quale *kokka*, il cui significato originario rimanda a un vocabolo composto da due sinogrammi: *koku* (nazione, paese) e *ka* (famiglia, clan).

Proprio qui entra in gioco la questione dello snobismo inteso come schermo concettuale che funge per così dire da filtro, o da "substrato" linguistico, e che custodisce una riserva di senso in qualunque processo di apprendimento o di assimilazione culturale. Con l'espressione "riserva di senso" intendiamo non solo l'aspetto più strettamente linguistico, ma anche (sebbene qui solo in parte) la diffusione culturale, a partire dall'evidenza del fatto che lo "snobismo" rappresenta di per sé uno schermo protettivo della tradizione di un paese, compresa la dimensione estetica e persino cerimoniale, attraverso cui si orientano in una direzione o nell'altra i tracciati dello sviluppo politico-istituzionale. In questo senso lo snobismo del Giappone rappresenta un caso esemplare per comprendere come i paesi dell'Est asiatico maggiormente esposti all'occidentalizzazione abbiano imboccato, a dispetto delle apparenze odierne, una via del tutto diversa dall'"*american way of life*"¹⁰.

internazionale dei modelli istituzionali, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 27-56, in particolare p. 27.

⁹ D.P. Dolowitz e D. Marsh, *Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature*, in "Political Studies", 1996, vol. 44, n. 2, pp. 343-357.

¹⁰ Rimandiamo qui, per un più ampio inquadramento del ruolo del Giappone nelle relazioni internazionali, ai contributi pubblicati nel numero dei "Quaderni di Scienze Politiche", anno XII (2022), n. 21.

Le insidie della politica comparata

Com'è ben noto, la Costituzione Meiji è stata oggetto di molte ricerche sotto il profilo della storia politica e della politica comparata. Nei primi decenni del secondo dopoguerra, le vicende del sistema politico giapponese successive al passaggio del 1868 hanno alimentato una discussione per molti versi analoga al dibattito sul *Sonderweg* tedesco e sulla continuità tra il Secondo Reich e il regime nazista, che si è concentrata sui caratteri autoritari del regime costituzionale nato dopo il 1869 e sull'influenza di questo sull'evoluzione autoritaria avvenuta, anche in questo caso, negli anni Trenta¹¹. La tesi della continuità e del carattere sostanzialmente illiberale del sistema sorto con la Costituzione Meiji, sostenuta soprattutto dagli storici radicali e marxisti e ripresa dalla *comparative historical sociology* è stata contestata però da diversi punti di vista.

Ad essere chiamato in causa è, da un lato, il “problema di Galton” (dal nome dell'antropologo e statistico britannico che per primo sollevò la questione dell'*influenza tra sistemi* oggetto dell'analisi comparata nelle sedi ufficiali dell'antropologia internazionale nel 1889), divenuta una sorta di *locus commune* nella riflessione sulla metodologia della ricerca politica comparata¹². Da questo punto di vista, il problema riguarda la distinzione e il rapporto tra fattori causali interni ed esterni al sistema stesso, tra cambiamento “endogeno” e cambiamento “esogeno”. Oltre a sfidare l'impianto logico dell'analisi comparativa classica (dai canoni di Mill fino alla metodologia dei disegni di ricerca “large-N” e “small-N”), che postula tuttora l'*indipendenza* dei casi come condizione indispensabile per stabilire relazioni di causa-effetto tra variabili, l'introduzione di spiegazioni esogene per cambiamenti riconducibili alla sfera della sovranità statale e dell'autodeterminazione nazionale (come l'adozione di un certo regime costituzionale, ad esempio quello democratico) solleva in se stessa problemi di difficile soluzione sul

¹¹ G.M. Beckmann, *The Making of the Meiji Constitution, the Oligarchs and the Constitutional Development of Japan, 1868-1891*, Lawrence, University of Kansas Press, 1957; Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Beacon Press, Boston, 1966; R. Bendix, *Nation-Building and Citizenship. Studies on Our Changing Social Order*, New York, John Wiley & Sons, 1964.

¹² Si veda, solo a titolo di esempio, J. Gerring, *Case Study Research. Principles and Practices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

piano ideologico-normativo, la cui ombra si sta estendendo sempre di più sulla ricerca politica. Può una scelta politica collettiva essere considerata davvero come libera da influenze e condizionamenti provenienti da altri sistemi politici? L'indipendenza piena e assoluta tra gli stati è una condizione che poteva essere assunta come "vera", con una certa misura di ottimismo, negli anni della rifondazione postbellica dell'ordine internazionale e dello smantellamento degli imperi coloniali, ma oggi appare sempre più difficile da applicare alla grande maggioranza (se non alla totalità) dei sistemi politici nazionali – come dimostra anche la crescita negli ultimi due decenni degli studi sulla cosiddetta "dimensione internazionale" della democratizzazione¹³.

Un secondo nodo, sollevato di solito da antropologi e storici prima ancora che dagli scienziati politici, è il problema della "comensurabilità" dei concetti utilizzati per comparare le categorie linguistiche e culturali ad essi sottese. Secondo i sostenitori più rigidi del relativismo antropologico, sarebbe impossibile spiegare (o confrontare) un singolo «tratto» di una cultura astraendolo da suo contesto originario – il che metterebbe fine alla trasferibilità di modelli e concetti nati in Occidente data per certa da Sartori. In altri termini, la questione è se possiamo parlare di "parlamenti" e di "governi", di "stati" e di "diritti", di "autorità" e di "democrazia" in riferimento a paesi e a continenti diversi come se si trattasse degli stessi oggetti – oppure nel farlo ci ritroviamo, inconsapevolmente, in balia delle scelte arbitrarie dei traduttori¹⁴.

L'esplorazione del caso giapponese offre un laboratorio estremamente interessante per approfondire le scelte di investimento linguistico, individuali e collettive, a cui attingono il Giappone e la sua classe dirigente, attraverso le letture e i viaggi di studio (i "pellegrinaggi", per usare il termine di cui si è avvalso uno

¹³ J.S. Kopstein e D.A. Reilly, *Geographic Diffusion and the Transformation of the Postcommunist World*, in "World Politics", 53, 2000, pp. 1-37; Z. Elkins e B. Simmons, *On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework*, in «Annals of the American Academy of Political and Social Science», 2005, pp. 33-51; D. Jahn, *Globalization as 'Galton's Problem': The Missing Link in the Analysis of Diffusion Patterns in Welfare State Development*, in "International Organization", 50 (2), 2006, pp. 401-431.

¹⁴ Y. Peled e M. Bonotti, *Tongue-Tied: Rawls, Political Philosophy and Metalinguistic Awareness*, in "American Political Science Review", 110 (4), 2016, pp. 798-811.

straordinario studioso della cultura dell'estremo Oriente quale Benedict Anderson)¹⁵ da parte dei tecnici della politica e degli intellettuali giapponesi a cui si deve la costruzione dei concetti legati alle riforme istituzionali del periodo Meiji, i quali hanno plasmato i percorsi attraverso cui avverranno i processi di *political transfer*.

Si pensi, a questo riguardo, al ruolo di ponte con la Prussia e la cultura tedesca svolto dai Paesi Bassi e dall'olandese/nederlandese in virtù della storica presenza nella baia di Nagasaki mantenuta nei secoli della chiusura del Giappone al mondo esterno e dell'affinità tra le due lingue, che si intuisce a partire dalla biografia di alcuni esponenti di quel gruppo che, come vedremo nel paragrafo successivo, ha rappresentato il gruppo di intellettuali inviati in Olanda nel 1865 con il compito di studiare, sotto la guida dell'economista e statistico Simon Vissering, le istituzioni politiche ed economiche dei paesi europei¹⁶.

Fenomeni analoghi sembrano trasparire dietro i negoziati e i compromessi che la cultura istituzionale giapponese, attraverso le scelte degli intellettuali del periodo Meiji, sviluppa con i propri "substrati" linguistici (nazionale e cinese-classico) delle lingue dei paesi occidentali assunti come modelli per le riforme¹⁷.

L'assimilazione del lessico politico occidentale nel Giappone Meiji

In questa sezione ci concentriamo in particolare sulle idee degli intellettuali più eminenti ed influenti, che hanno contribuito all'evoluzione del lessico sul piano delle più sottili strategie di traduzione e assimilazione delle idee occidentali nel Giappone Meiji.

¹⁵ B. Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, London, Verso, 1983 (trad. it. *Comunità immaginate. Origini e fortuna dei nazionalismi*, Roma-Bari, Laterza, 2018).

¹⁶ Si veda in proposito il riferimento alle competenze linguistiche degli studiosi giapponesi che apprendevano non solo l'inglese o il tedesco, ma anche l'olandese, su cui si tornerà più avanti, segnatamente al paragrafo 3.

¹⁷ Sul concetto di "substrato linguistico" si rimanda in particolare alla ricerca di Antonio Gramsci, che non possiamo approfondire adeguatamente qui, ma su cui si veda almeno P. Ives, *Language and Hegemony in Gramsci*, Pluto, London and Ann Arbor, MI.

L'introduzione di concetti totalmente nuovi ha comportato un'importante trasformazione del discorso politico: un fenomeno particolarmente complesso sia per il caotico dipanarsi di idee e proposte in quella fase tumultuosa della storia giapponese, sia per le specificità della lingua e, in particolare, della lingua scritta del periodo Meiji, quando i termini della lingua colta erano quasi esclusivamente espressi in caratteri cinesi o sinogrammi (*kanji*). Per non parlare dell'uso, diffuso e ancora radicato, del cinese classico (*kanbun*), che costituiva per gli intellettuali dell'Asia orientale lo strumento condiviso per veicolare le loro idee, in maniera non dissimile dall'uso del latino nella diffusione del sapere in Europa. Il tutto rendeva ancor più complesso individuare le diverse modalità di importazione dei nuovi concetti. In alcuni casi fu attribuito un significato nuovo a vocaboli facenti già parte del lessico giapponese; in altri si ricorse al semplice prestito di termini presenti nei dizionari di inglese-cinese o nei lavori di studiosi e intellettuali del celeste impero che, a partire dagli anni Quaranta dell'Ottocento, avevano pubblicato traduzioni di testi occidentali ed opere che descrivevano i sistemi politici dei paesi europei e degli Stati Uniti. Inoltre, alcuni intellettuali giapponesi si mostrarono particolarmente abili nella creazione di neologismi, ottenuti conferendo ai sinogrammi, singoli o in combinazioni di due o più elementi, uno specifico valore semantico corrispondente, nelle intenzioni degli autori, ai termini del lessico politico occidentale. Infine, alcuni ricorsero al semplice prestito fonetico, utilizzando il *katakana*, l'alfabeto fonetico utilizzato in Giappone per scrivere le parole straniere diverse dal cinese¹⁸.

Tra gli intellettuali che parteciparono attivamente al dibattito sulle riforme vi era un gruppo di giovani profondamente influenzato dalle idee degli illuministi francesi e dei filosofi liberali inglesi. Figure chiave di questa corrente di pensiero furono Nakae Chōmin (1847-1901), noto anche come il «Rousseau d'Oriente», profondo conoscitore del pensiero politico francese e sostenitore del «movimento per la libertà e i diritti civili» (*jiyū minken undō*)¹⁹,

¹⁸ Tra i contributi più recenti su questi temi: M. Ishikawa, *Constitution to Nihongo "kenpō"*, in «Ōsaka sōgō hoiku daigaku kiyō», (2015), n. 10, pp. 63-80, e R. Chin (a cura di), *Kindai no goi (1)*, Tokyo, Asakura shoten, 2020.

¹⁹ Movimento a favore dell'adozione di una Costituzione e di un Parlamento elettivo.

Fukuzawa Yukichi, educatore e prolifico scrittore che contribuì a divulgare il pensiero liberale anglosassone e Nakamura Masanao (1832-1891), il traduttore di *Self Help* di Samuel Smiles e soprattutto di *On liberty* di John Stuart Mill. Tra questi studiosi, Nakae Chōmin fu decisamente il pensatore più radicalmente intransigente²⁰. Chōmin, dal *nom de plume* col quale passerà alla storia, era un francesista noto e apprezzato, che nel 1871 riuscì a ottenere dal Governo un incarico che gli consentì di trasferirsi in Francia, dove rimase per due anni e mezzo, dedicandosi allo studio delle opere di Montesquieu e Rousseau. Tuttavia, a Chōmin premeva sottolineare come i principi di libertà e di giustizia sociale «non fossero monopolio dell'Occidente»²¹, ma avessero salde radici anche in Asia orientale: una tesi che rendeva più appetibile e, soprattutto, meno esterofilo l'appello ad introdurre riforme democratiche. Nonostante la sua fede democratica, Chōmin rimase comunque un sostenitore convinto della monarchia, a patto che le prerogative del sovrano fossero definite dalla legge ed esercitate nel rispetto della volontà popolare rappresentata dall'assemblea elettiva²². Se l'opera principale di Rousseau fu da lui tradotta e pubblicata in cinese classico, gli editoriali e i saggi scritti per una platea più vasta li scrisse invece in un giapponese semplice e di facile fruizione. In questi lavori Chōmin usa il termine *kokkai*, traduzione letterale di *Assemblée nationale*. *Kokkai*, con *minsen gi'in* (Camera eletta dal popolo), era in effetti il vocabolo comunemente usato dagli intellettuali di orientamento liberale e democratico per indicare l'assemblea rappresentativa di cui chiedevano l'istituzione.

²⁰ Sulla figura di Nakae Chōmin si veda: H. Watanabe, *A History of Japanese Political Thought 1600-1901*, Tokyo, International House of Japan, 2012, pp. 417-434 e la biografia curata dal suo allievo prediletto: S. Kōtoku, *Chōmin sensei* (Il maestro Chōmin), Tokyo, Iwanami, 1960. Molto dettagliata e per alcuni aspetti ancora insuperata la tesi di dottorato di M.B. Dardess, *The Thought and Politics of Nakae Chōmin* (1847-1901), Ann Arbor, University Microfilm, 1974. Si veda inoltre e più in particolare C. Molteni e B. Guerini, *Tradurre il Contratto sociale di Jean-Jacques Rousseau nel Giappone Meiji (1868-1912): la versione di Nakae Chōmin*, in corso di pubblicazione su "Expressio".

²¹ H. Watanabe, *op. cit.*, p. 428.

²² Su questo punto si veda M.B. Dardess, *op. cit.*, pp. 138 e 284.

L'élite al potere preferì però utilizzare un sinonimo, *gikai*, o, meglio, *teikoku gikai*, corrispondente a Dieta imperiale²³. Questo fu infatti il termine prescelto per denominare formalmente l'assemblea rappresentativa convocata per la prima volta nel 1890. La scelta lessicale rifletteva del resto la decisione di adottare un sistema politico e istituzionale sul modello di quello prussiano. Il termine *teikoku gikai* sarà poi tradotto in inglese con *Imperial Diet* e da allora e sino al 1945 sarà questo il termine ufficiale utilizzato per indicare il Parlamento del Giappone.

Se Chōmin era la voce del dissenso che non risparmiava critiche ai governanti, diverso fu il ruolo di Fukuzawa Yukichi, lo studioso dell'Occidente più famoso del periodo Meiji. Liberale moderato, Fukuzawa era un profondo conoscitore della realtà dei paesi anglosassoni, anche se la sua convinta ammirazione per le idee e le istituzioni occidentali, di cui auspicava una rapida introduzione, fu sempre temperata da un ardente patriottismo²⁴. A seguito di queste esperienze, nel 1866 Fukuzawa diede alle stampe *Seiyō jijō* (Condizioni dell'Occidente), opera di taglio divulgativo che contiene informazioni, sia pure molto sintetiche, sui sistemi di governo e le istituzioni politiche. *Seiyō jijō*, un autentico *bestseller*, contribuì a plasmare la percezione e l'immagine che i giapponesi si stavano costruendo del mondo occidentale. A questo primo volume ne seguirono altri due: il secondo con le traduzioni di articoli sul governo e l'economia del Regno Unito e il terzo con brani tratti da Blackstone sui diritti umani e da Wyland sul sistema fiscale. Fukuzawa ebbe anche un ruolo fondamentale nell'innovazione lessicale del linguaggio politico. Grazie alla sua profonda conoscenza

²³ *Japanese Culture in the Meiji Era, Volume IX, Legislation*, Tokyo, The Tōyō Bunkō, 1958, pp. 407-408.

²⁴ Fukuzawa, come Chōmin, era nato in una famiglia di samurai di basso rango, ma, grazie al suo innato talento, ebbe l'opportunità di studiare l'olandese e l'inglese. Chiamato come traduttore e interprete al servizio del governo shogunale, nel 1860 ottenne di imbarcarsi sulla nave a vapore che scortò la delegazione inviata negli Stati Uniti per la ratifica del trattato commerciale del 1858. E l'anno seguente accompagnò una delegazione destinata in Europa, dove visitò la Francia, l'Inghilterra, l'Olanda, la Russia e il Portogallo. Su Fukuzawa e la sua opera, parzialmente tradotta in inglese, esiste una vastissima letteratura. Tra i lavori in inglese va ricordato il saggio di C. Blaker, *The Japanese Enlightenment: a study of the writings of Fukuzawa Yukichi*, Cambridge, Cambridge University Press, 1964.

del cinese classico, egli adottò come strategia traduttiva una combinazione di calchi semantici, scritti in sinogrammi, abbinati però a prestiti fonetici dall'inglese traslitterati in *katakana*, uno dei due alfabeti fonetici di cui dispone la lingua giapponese. Ad esempio, per tradurre il concetto di monarchia, Fukuyama ricorse ad un termine rintracciabile in antichi testi cinesi e composto da due sinogrammi, letti *rikkun*, che esprimevano l'idea di un sistema politico retto e governato dal sovrano. Alla traduzione in sinogrammi Fukuzawa aggiunse *monaruki*, la traslitterazione fonetica in *katakana* dell'inglese *monarchy*. Il concetto di repubblica lo tradusse invece con quattro sinogrammi, (*kyōwa seiji*), corrispondenti al concetto di sistema politico repubblicano. Anche in questo caso con la relativa traslitterazione in *katakana* del termine inglese che diventa *repoburikku*.

Alla diffusione di concetti e termini del pensiero politico occidentale diede un notevole contributo anche Nakamura Masanao²⁵. Dal 1866 al 1868 Nakamura soggiornò in Inghilterra, dedicandosi alla traduzione delle opere di alcuni dei maggiori pensatori liberali anglosassoni. Tra queste, la più importante fu la traduzione del 1871 di *Self Help* di Samuel Smiles, saggio che riscosse grande successo di pubblico, tanto da essere chiamato «la Bibbia dell'era Meiji»²⁶. E l'anno seguente diede alle stampe la traduzione di *On Liberty* di John Stuart Mill, pubblicato col titolo di *Jiyū no ri* (La dottrina della libertà), dando così ampia diffusione al concetto e al termine di *jiyū*, che non aveva cittadinanza nel Giappone premoderno e che diventerà invece la bandiera dei riformatori liberali²⁷.

È esemplare in tutto questo la vicenda politica di Fukuzawa, che si rifiutò sempre di assumere cariche pubbliche, continuò a svolgere il suo ruolo di pubblicista, al quale si aggiunse quello di educatore. Acquisita la fama di pensatore libero da ogni costrizione, Fukuzawa divenne presto il beniamino dell'opinione pubblica. Le sue idee vennero fatte proprie anche da un ristretto gruppo di uomini politici e in particolare da Ōkuma Shigenobu, ministro e membro dell'élite al potere. Ōkuma, anglofilo come Fukuzawa,

²⁵ Si veda H. Kimura, *Nakamura Masanao no goi* (Il lessico di Nakamura Masanao) in R. Chin, *op. cit.*, pp. 132-146 e la voce curata da J.K. Fisher in *Kodansha Encyclopedia of Japan*, v. 5, Tokyo, Kodansha, 1983, p. 315.

²⁶ J.K. Fisher, *op. cit.*

²⁷ H. Kimura, *op. cit.*, p. 136.

nel 1881 propose l'istituzione, da realizzare in tempi rapidi, di un parlamento sul modello inglese, istanza che venne respinta dagli altri membri del Governo che si sbarazzarono, questo sì in tempi molto brevi, del loro collega²⁸.

Agli esponenti della corrente democratica e liberale si contrapponevano coloro i quali ritenevano che le riforme, comunque necessarie, dovevano essere introdotte con gradualità, seguendo un approccio coerente con le condizioni storiche e con la necessità di salvaguardare le caratteristiche distintive e identitarie del Paese. Gli esponenti di questa corrente favorevole a caute e ben circoscritte riforme, preferirono agire dall'interno delle istituzioni, spesso operando lontano dai riflettori dell'opinione pubblica. Riuscirono però ad esercitare una reale influenza sui politici e sui vertici della burocrazia, contribuendo ad incanalare le riforme istituzionali nella direzione da loro auspicata, in un alveo ristretto e ben definito. Nello specifico, furono sostenitori convinti dell'adozione di riforme sul modello di quanto era avvenuto nella Prussia di metà Ottocento, una monarchia costituzionale retta però da un governo forte, responsabile nei confronti del sovrano ma non subordinato alla dialettica parlamentare.

Vicini a politici come il potente Itō Hirobumi (1841-1909), il padre della Costituzione, e ai funzionari che elaborarono leggi e codici del nuovo Stato, Katō Hiroyuki (1836-1916), Nishi Amane (1829-87) e Tsuda Mamichi (1829-1903) furono gli esponenti più in vista di questa corrente. Intellettuali che possiamo definire integrati e allineati con i vertici dello Stato già dagli ultimi anni dell'epoca Edo, quando vennero arruolati dallo Shogunato per lo studio e la traduzione dei testi stranieri. Nishi e Tsuda, i più anziani, furono anche inviati, nel 1865, in Olanda con il compito di studiare, sotto la guida dell'economista e statistico Simon Vissering, le istituzioni politiche ed economiche dei paesi europei, iniziativa che ben illustra quanto i Tokugawa fossero ben determinati ad acquisire informazioni e conoscenze che potessero essere utili a rinsaldare il loro regime.

Negli ultimi anni dello Shogunato, Katō, Nishi e Tsuda non parteciparono al movimento per la restaurazione del potere

²⁸ Sulla defenestrazione di Ōkuma, che segna l'affermazione della corrente gradualista e conservatrice guidata da Itō Hirobumi, vedi A. Revelant, *Il Giappone moderno*, Torino, Einaudi, 2018, pp. 129-30.

imperiale, cercando anzi di rafforzare il regime shogunale con delle caute proposte di riforme istituzionali²⁹. Ciò nonostante, anche il nuovo Governo decise di affidare loro ruoli importanti. Sempre al servizio dello Stato, a prescindere da chi detenesse le redini del potere, Katō, Nishi e Tsuda finirono così con l'esercitare una reale influenza, soprattutto in relazione all'architettura istituzionale del nuovo Stato. In tale ambito, rilevante fu il contributo di Katō Hiroyuki, autorevole germanista che contribuì in modo determinante allo sviluppo della scienza dello Stato in Giappone³⁰.

Come la gran parte dei giovani intellettuali che si erano fatti notare in quel periodo turbolento, anche Katō, la cui famiglia era di origini modeste, si era distinto negli studi e nel 1860 era in servizio presso il *Bansho shirabesho*, l'ufficio istituito dallo shogunato per lo studio dei «libri barbari», la traduzione letterale di *bansho*. In quell'istituzione, fucina di futuri talenti, erano stati arruolati anche Nishi e Tsuda, con i quali Katō condivideva l'interesse per la filosofia, il diritto e la scienza politica occidentale, discipline sino a quel momento trascurate.

Acquisita una solida fama di germanista, dopo la Restaurazione Katō, come i suoi colleghi, non venne né emarginato né discriminato e fu richiamato in servizio dal nuovo governo che ne apprezzava le doti e l'indubbia competenza. E da quel momento ebbe incarichi sempre più prestigiosi in ambito accademico e governativo. Fu infatti consigliere del Governo, mentore del giovane imperatore, sottosegretario alla pubblica istruzione, rettore dell'Università di Tokyo e membro della Camera dei pari.

Nel corso dei decenni trascorsi al servizio dello Stato, il suo pensiero subì una graduale evoluzione, ma rimanendo sempre focalizzato sulla necessità di creare uno Stato forte e autorevole. Questo convincimento è già presente nel suo primo saggio, *Tonarigusa*

²⁹ Nel 1867 sia Tsuda che Nishi avanzarono delle proposte per una riforma delle istituzioni shogunali che prevedevano l'istituzione di assemblee legislative con la partecipazione di daimyō e di rappresentanti eletti della classe samuraica: Y. Seki, *Keiō 3 nen no kenpō kōsō, The Constitutional Designs in 1867*, in "Jinbun shizen ninngen kagaku kenkyū" (ottobre 2022), n. 48, pp. 65-83.

³⁰ Sulla figura di Katō ancora oggi il testo di riferimento in inglese è la tesi di dottorato di D. Abosch, *Katō Hiroyuki and the Introduction of German Political Thought in Modern Japan: 1868-1883*, Ann Arbor University Microfilm Inc.1964, che si basa a sua volta su S. Tabata, *Katō Hiroyuki*, Tokyo, Nihon rekishi gakkai, 1959.

(L'erba del vicino), redatto nel 1861 in forma di manoscritto³¹. Primo tentativo di esposizione sistematica di una teoria politica di matrice occidentale, *Tonarigusa* si sofferma sulle diverse forme di governo, distinguendo tra monarchia (*kunshu seiji*) e repubblica (*kansai seiji*), termini oggi obsoleti³². Ma il saggio non era una semplice dissertazione di uno studioso alle prime armi, era anche un programma politico che, prendendo le mosse da una critica impietosa della situazione politica dell'impero cinese, il vicino, voleva rivolgere un monito allo shogunato che avrebbe dovuto introdurre riforme istituzionali attingendo all'esperienza dell'Occidente.

A questo primo saggio fecero seguito altri saggi di Katō. Nel 1867, alla vigilia della restaurazione Meiji, descrisse la situazione nei paesi occidentali (*Seiyō kakkoku seisui kyōjaku ichiranhyō*), in cui sosteneva che la prosperità e la forza dell'Occidente erano strettamente correlate alla forma di governo esistente in quei Paesi³³. Ed esattamente nel 1868, diede alle stampe *Rikken seitai ryaku*³⁴ (Sommaro di forme di governo costituzionale), una pubblicazione snella, definita da Pittau «the most valuable book on political theory of that period»³⁵. In questo studio Katō illustra le diverse forme di governo, la divisione dei poteri e i diritti civili e “pubblici” in una sintesi del pensiero tedesco sul costituzionalismo verso il quale si stava orientando il Giappone o la sua classe dirigente: *rikken seitai* è in effetti la traduzione del termine tedesco di *konstituierende Regierungsformen*³⁶.

Due anni dopo, nel 1870, pubblicherà *Shinsei-tai-i* (Trattato di politica «pratica o reale»), in cui si analizza con un approccio pragmatico i sistemi e le pratiche amministrative di uno Stato

³¹ Il testo, parzialmente rivisto, fu pubblicato nel 1868 dopo la Restaurazione Meiji e ripubblicato nel secondo dopoguerra dalla Meiji bunka kenkyūkai (l'Associazione di studi sulla cultura Meiji), in *Meiji bunka zenshū*, vol. 3, Tokyo, Nihonhyōronsha, 1967, pp. 3-14.

³² Abosch sostiene che le fonti del libro *Tonarigusa* erano molto probabilmente olandesi e non tedesche, lingua che Katō aveva da poco iniziato a studiare (Abosch, *op. cit.*, p. 328).

³³ D. Abosch, *op. cit.*, p. 332.

³⁴ Pubblicato in Meiji bunka kenkyūkai, *op. cit.*, pp. 17-26.

³⁵ J. Pittau, *op. cit.*, p. 57.

³⁶ In questa circostanza Katō utilizza per la prima volta il termine *kokken* nel senso di “costituzione nazionale”, da lui definita come legge fondamentale per l'amministrazione della nazione. Si veda Abosch, *op. cit.*, p. 342.

moderno³⁷. In questo saggio Katō introduce il termine di *kenpō*, utilizzato, per la prima volta, nel senso di moderna Costituzione³⁸. Composto da due sinogrammi, *ken* e *hō*, sinonimi il cui valore semantico corrisponde a quello di legge, *kenpō* ben riflette lo spirito del tempo: innovare pur mantenendo salde le radici nel passato. In effetti questo vocabolo, era stato originariamente utilizzato per la raccolta di 17 articoli compilati nel 604 d.C. dal principe imperiale e reggente Shōtoku (573-621). Tuttavia, la «Costituzione» del principe Shōtoku non era che un insieme di esortazioni e precetti morali di matrice confuciana e buddista rivolti ai funzionari dello Stato, nulla di simile o paragonabile ad una moderna carta costituzionale, ma essendo stata redatta negli ambienti della corte imperiale, il fatto di adottare lo stesso termine consentiva di instaurare un labile ma in qualche modo subliminale legame tra la nuova idea di Costituzione e le istituzioni politiche e giuridiche del passato³⁹.

Il trattato così intitolato *Shinsei-tai-i* è inoltre importante in quanto in esso si possono individuare elementi riconducibili in modo particolare al pensiero di Johann Kaspar Bluntschli, lo studioso svizzero che eserciterà un'influenza decisiva nella formazione di Katō. In questa fase della sua ricerca, Katō aveva letto inoltre le opere di Robert von Mohl, il predecessore di Bluntschli alla cattedra di *Heidelberg*, autorevole giurista e politico conservatore tedesco, anche lui sostenitore di un cauto gradualismo e dell'approccio storico che permeava il pensiero degli studiosi in Germania⁴⁰.

Così Katō tradurrà nel 1870 parte dell'*Allgemeines Staatsrecht*, l'opera magna del politologo svizzero, il quale riteneva che i principi fondamentali dello Stato e la sua organizzazione fossero determinati dalla storia. Bluntschli era per molti aspetti un convinto liberale, difensore dei diritti dell'individuo e sostenitore della

³⁷ In Meiji bunka kenkyūkai, *op. cit.*, v. 2, pp. 85-108.

³⁸ Studi recenti hanno chiarito che il primo ad usare il vocabolo in senso moderno fu Katō Hiroyuki e non Nishimura Shigeki, come sostenuto in passato. Si veda M. Ishikawa, *Constitution to nihongo "kenpō"*, in «Ōsaka Sōgō Hoiku Daigaku Kiyō» (2015), n. 10, pp. 63-80.

³⁹ Sulla «Costituzione» del Principe Shōtoku si veda T. de Bary et. al., *Sources of Japanese Tradition, second edition*, vol. 1, New York, Columbia University Press, 2001, pp. 40-54. il documento del settimo secolo è stato impropriamente tradotto in inglese e in altre lingue occidentali con il termine di costituzione e ancor oggi lo si trova così citato nei libri di storia.

⁴⁰ D. Abosch, *op. cit.*, p. 349 e J. Pittau, *op. cit.*, p. 59.

limitazione dei poteri dello Stato, ma è interessante notare che Katō tradusse di *Allgemeines Staatsrecht* solo la parte relativa all'organizzazione statale, «where the general tone is more conservative»⁴¹.

Tuttavia Katō non era un conservatore ancorato al passato e tenacemente legato alla difesa di tradizioni ormai indifendibili. Le sue posizioni erano molto più articolate e ce lo conferma un saggio del 1874, *Kokutai shinron* (Nuova teoria del *kokutai*), dove *kokutai* sta per sistema imperiale⁴². Testo molto controverso, che suscitò forti reazioni per cui lo stesso autore fu costretto a disconoscerlo alcuni anni dopo a seguito delle critiche e delle minacce degli ultranazionalisti. In esso Katō attaccò senza riserve le concezioni irrazionali e oscurantiste del passato, giungendo persino a criticare l'interpretazione tradizionalista della teoria del *kokutai*. Pubblicato con l'intento di debellare le opinioni dei sostenitori di una restaurazione dell'antico sistema di governo imperiale, in *Kokutai shinron* Katō sostenne che era vitale separare lo Stato e la religione, posizione condivisa anche da Nishi e Tsuda. Essi temevano, e lo argomentarono in varie occasioni, che, ammantando la figura dell'imperatore e la dinastia di un'aura mistica e soprannaturale, si finisse col rendere un disservizio allo Stato, alla religione e all'imperatore stesso. Con le loro argomentazione Katō e gli altri miravano a rafforzare lo Stato e la sua autorità, limitandone l'ingerenza nella sfera religiosa e le commistioni tra sacro e profano ritenute un'eredità imbarazzante e persino pericolosa: tesi che nei primi anni Meiji, periodo di grande fermento intellettuale, potevano trovare spazio e cittadinanza, ma che sarebbero poi diventate inammissibili. In ogni caso, le idee di Katō non rimasero confinate agli ambienti intellettuali: grazie al suo ruolo di alto funzionario del Governo circolarono ai massimi livelli del sistema politico, anche tra l'entourage dell'imperatore Meiji di cui Katō era stato uno dei precettori.

L'avversione di Katō nei confronti di un processo riformatore troppo rapido ed avanzato divenne chiaramente manifesta nel 1874, quando, paradossalmente, pubblicava *Kokutai shinron*. In quello stesso anno Katō prese una posizione nettamente contraria alle richieste avanzate nel *Kempakusho*, il documento redatto dai

⁴¹ J. Pittau, *op. cit.*, p. 226.

⁴² In Meiji bunka kenkyūkai, *op. cit.*, v. 2, pp. 108-126.

leader liberali dissidenti e considerato l'atto di nascita del movimento per la libertà e i diritti civili⁴³. Il documento, critico del «dispotismo burocratico» dell'élite al potere, conteneva la richiesta della convocazione di un'assemblea rappresentativa, richiesta che provocò la reazione negativa di Katō e di Nishi Amane. Per entrambi si trattava di una domanda irrealistica, dato il contesto specifico in cui si trovava il Giappone. Katō, in particolare, in un articolo pubblicato in *Mei-roku zasshi*, la rivista degli intellettuali riformatori, sostenne che la richiesta era prematura, argomento che sviluppò proprio sulla base delle tesi di Blüntschli. Non si dichiarò contrario all'istituzione di un regime parlamentare, ma ribadì con vigore che questa forma di governo non era adatta alle circostanze e alle condizioni della società giapponese in quel momento storico⁴⁴.

La reazione della corrente conservatrice divenne ancor più marcata in occasione della crisi politica del 1881. In questa occasione, Katō argomentò la sua opposizione alla richiesta di istituire in tempi rapidi un parlamento sul modello britannico, tesi che sviluppò in un saggio, *Jinken shinsetsu* (Nuova teoria dei diritti umani), pubblicato nel 1882⁴⁵. Le tesi di Katō ebbero un impatto dirompente sull'opinione pubblica giapponese e il libro divenne un best-seller, l'unico della sua vasta produzione scientifica. Ovviamente suscitò numerose e veementi critiche da parte dei pensatori liberali schierati a favore dell'adozione di un sistema parlamentare. Ciò nonostante o forse proprio per questo motivo, le idee di Katō furono di

⁴³ Interessante è anche la critica di Nishi del *Kenpakusho*. Prendendo le mosse dal positivismo storico, Nishi negò l'esistenza di un contratto sociale con valenza universale, principio tanto caro agli epigoni di Rousseau. Dopo aver enfatizzato le profonde differenze esistenti negli ordinamenti politici di Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti, Nishi ammonì i suoi lettori del pericolo che avrebbe corso l'impero se i proponenti di «queste false teorie» fossero riusciti a istituire un'assemblea popolare.

⁴⁴ Ripudiando alcune delle idee che aveva sostenuto dieci anni prima, criticò apertamente la teoria dei diritti naturali e le tesi di Rousseau. Influenzato dagli scritti di Charles Darwin e Herbert Spencer, Katō si schierò a favore delle tesi del darwinismo sociale e di un approccio decisamente gradualista, sostenendo che le riforme e le istituzioni politiche dovevano essere adattate al livello di civilizzazione dei diversi Paesi. E, di conseguenza, i diritti che potevano valere nel contesto europeo non erano giustificabili nel contesto delle nazioni orientali che si trovavano in uno stadio arretrato del loro sviluppo (D. Abosch, *op. cit.*, pp. 252-253).

⁴⁵ D. Abosch, *op. cit.*, p. 393 e J. Pittau, *op. cit.*, pp. 11-122.

fatto condivise dall'élite al potere, che proprio negli anni Ottanta diresse la sua attenzione verso la Germania, il Paese il cui modello di monarchia costituzionale fu preso ad esempio.

In effetti, fu proprio Itō Hirobumi, il padre delle Costituzioni Meiji, che venne in contatto nel 1882 con Rudolf von Gneist e Lorenz von Stein, allora i rappresentanti più autorevoli della scuola di scienza dello stato⁴⁶. L'incontro e le lezioni di questi due autorevoli studiosi, e di Stein in particolare, avrebbero avuto un impatto decisivo sulla sua visione di uno Stato moderno, influenzando anche molti altri politici, burocrati e studenti che negli anni a seguire si sarebbero recati in «pellegrinaggio» da Stein. Fermamente convinto della necessità di dotare il Paese di moderne istituzioni, Itō si prodigò, dopo il suo ritorno, per realizzare quelle riforme indispensabili e prioritarie in vista della promulgazione della Costituzione⁴⁷. Tra queste, cruciali furono l'introduzione di un moderno sistema di governo, direttamente responsabile verso il sovrano e alla cui presidenza Itō fece nominare sé stesso, l'istituzione di un consiglio privato dell'imperatore e la creazione di un moderno sistema burocratico, istituzioni disegnate sulla base del modello tedesco. Inoltre, Itō e Inoue Kowashi, alto funzionario e suo stretto collaboratore, si attivarono per l'istituzione, già nel 1881, di un'Associazione di studi di germanistica (*Doitsugaku kyōkai*), che avrebbe diffuso il pensiero tedesco nella sfera della giurisprudenza e della scienza della politica; ad essa aderirono i vertici politici del Paese: dallo stesso Itō a Yamagata Aritomo (1838-1922), da Inoue Kaoru (1836-1915) a Matsukata Masayoshi (1835-1924)⁴⁸. Da questo punto di vista Itō svolse un ruolo fondamentale anche

⁴⁶ Con riguardo all'influenza di Stein sul pensiero dell'élite politica e burocratica giapponese, che abbiamo richiamato all'inizio di questo saggio, si veda più in particolare K. Takii, *Doitsu kokkagaku to Meiji kokusei – shutain kokkagaku no kiseki* (La scienza dello Stato tedesca e il sistema politico Meiji: l'impronta della scienza dello Stato di Stein), Kyoto, Minerva Shobō, 1999.

⁴⁷ Si veda K. Takii, *Itō Hirobumi – Japan's first Prime Minister and Father of the Meiji Constitution*, Abingdon, Routledge, 2014.

⁴⁸ K. Takii, *The Meiji Constitution*, op. cit., p. 109. A proposito della figura di Inoue Kowashi è interessante ricordare il suo impegno nel favorire l'opera di traduzione del pensiero di Machiavelli nel contesto del Giappone Meiji, su cui si veda in particolare F. Campagnola, *Machiavelli anticoloniale nel Giappone degli anni '30 e '40*, in "Storia del pensiero politico", fascicolo 3, settembre-dicembre 2022, pp. 373-390.

nella creazione nel 1887 dell'Associazione (di studi) di scienza dello Stato (*Kokkagakukai*)⁴⁹, che divenne il fulcro della neocostituita Facoltà di legge dell'Università Imperiale di Tokyo. Al vertice di questa prestigiosa e potente istituzione accademica avrebbe esercitato il suo magistero proprio Katō Hiroyuki che ne fu rettore dal 1890 al 1893, contribuendo alla formazione di un folto numero di giuristi e funzionari che avrebbero recepito e diffuso le idee della scuola tedesca tra gli studenti, dai cui ranghi venivano selezionati i futuri vertici della burocrazia.

Nello stesso periodo, autorevoli giuristi e politologi tedeschi come Hermann Roesler (1834-1894) vennero invitati in Giappone, dove esercitarono un ruolo di primo piano nell'elaborazione del testo costituzionale⁵⁰. Tuttavia, la Costituzione Meiji non fu un mero esercizio di traduzione e di trasferimento di idee coniate altrove. Il preambolo e i primi articoli sono densi di richiami mitologici e di espliciti riferimenti alla sacralità e inviolabilità della persona dell'imperatore, unico depositario della sovranità e la cui dinastia, così recita il primo articolo, «regna e governa (sic!) ininterrotta da epoche immemorabili»⁵¹. Questa parte iniziale della Costituzione non fu condivisa da Roesler e non avrebbe dovuto essere gradita nemmeno a Katō e agli altri intellettuali germanofili che però non la contestarono. Con il risultato che quello che era stato concepito come un saldo ancoraggio alla tradizione finirà con il favorire l'involutione antidemocratica e autoritaria del sistema politico giapponese degli anni Trenta e le tragiche conseguenze che ne sarebbero derivate.

La porta (girevole) del Giappone verso l'Oriente

Il processo di graduali ma incisive riforme delle istituzioni, proseguito per tutto il primo ventennio del periodo Meiji, si è accompagnato a uno sforzo, altrettanto eccezionale, di assimilazione,

⁴⁹ Sulle attività e l'organizzazione dell'Associazione, K. Takii, *Doitsu kokkagaku to Meiji kokusei – shutain kokkagaku no kiseki*, op. cit., pp. 245-285.

⁵⁰ Sul ruolo di Roesler, si veda in particolare J. Siemes, *Hermann Roesler and the Making of the Meiji State*, Tokyo, Sophia University Press, 1966.

⁵¹ Si veda la puntuale ed equilibrata analisi della Costituzione Meiji in A. Revelant, op. cit., pp. 143-159.

discussione ed elaborazione dei concetti e della terminologia del pensiero politico occidentale nelle sue varie declinazioni. Tra queste, spiccano, per l'autorevolezza e la popolarità di alcuni proponenti, quelle degli intellettuali che facevano riferimento alle esperienze di paesi come Francia e Inghilterra, nazioni che, sia pure nella diversità di accenti e di assetti istituzionali, avevano posto al centro del sistema politico gli organismi di rappresentanza della volontà popolare. Ma vi era anche un secondo filone di pensiero, che traeva invece ispirazione dal modello degli imperi centrali e, in particolare, da quello della Prussia di metà Ottocento. Queste diverse visioni hanno trovato però un duplice comune denominatore nel convinto sostegno all'istituzione imperiale e nella difesa dell'interesse nazionale a fronte delle pressioni delle potenze occidentali. Tutti, liberali e conservatori, erano patrioti convinti della necessità di rafforzare le istituzioni, potenziare il sistema produttivo e dotare il Giappone di un esercito moderno ed efficiente. Obiettivo strategico e condiviso era di mettere il Paese in condizione di far fronte alle minacce esterne e, nello specifico, di rinegoziare gli umilianti trattati ineguali che erano stati sottoscritti, oborto collo, negli anni precedenti la restaurazione del potere imperiale. A tal fine, era fondamentale l'adozione di istituzioni politiche simili a quelle delle nazioni economicamente e militarmente più potenti dalle quali il Giappone si voleva affrancare. Solo uno Stato moderno, riconosciuto come tale anche dalle potenze occidentali, avrebbe avuto il prestigio, la forza e la tenacia necessari per raggiungere lo scopo prefisso, favorendo al contempo la crescita materiale e morale del suo popolo. Non a caso i due slogan adottati e propagandati nel periodo Meiji erano *bunmei kaika* (corrispondente all'idea di «aprirsi alla civiltà e al progresso») e *fukoku kyōhei* («Paese ricco, esercito forte»).

Se questi erano gli obiettivi condivisi, le opinioni si dividevano però nel momento delle decisioni politiche. Alla fine, è prevalsa la volontà e la determinazione dell'élite al potere che, ricorrendo sia alla repressione sia alla ricerca del consenso, riuscì ad imporre la propria visione di Stato moderno. Le riforme introdotte hanno rappresentato così una complessa ed artificiosa sintesi tra la difesa di valori e i sistemi ancorati alla tradizione autoctona, reale, inventata o semplicemente rivisitata, e l'adozione di istituzioni politiche di matrice occidentale con una netta preferenza, però, per quelle

istituzioni del mondo germanico ritenuti più *confacenti* alla realtà giapponese.

Da questo punto di vista è possibile descrivere il modo in cui il Giappone si è aperto all'Occidente a partire dall'epoca Meiji con l'immagine della porta girevole, o se si vuole il doppio sportello del saloon, che non contempla l'indicazione "push" o "pull", vale a dire lo spingere magari con prepotenza la via di accesso all'Oriente, oppure il tirare più prudentemente verso di sé la porta d'ingresso, dall'esterno.

Il problema aeronavale e i rapporti tra Regia Marina e Regia Aeronautica

di FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE

***Abstract** – The article presents a historical analysis of the tensions between the Italian Royal Navy and the Italian Royal Air Force in the period after the First World War. Tensions were exacerbated by post-conflict budget cuts, coupled with onerous post-war commitments and the management of significant post-war crises. Particularly affected was the Naval Air Force, which was equipped with a limited number of torpedo bombers in poor operating conditions. In addition, the establishment of the Royal Air Force led to the decision of several naval officers to transfer to the new armed force. Furthermore, profound strategic divergences emerged between the Navy and the Air Force, followed by poor cooperation between the two forces, making joint exercises and planning extremely difficult. The results of this become evident during the Second World War, when the lack of cooperation between the Navy and the Air Force led to several embarrassing episodes for the Italian Armed Forces. After the war, the lessons learnt made it possible to embark on a path aimed at better integrating the two forces and ensuring the synergy essential for a successful operation.*

Il personale

Dopo la fine della Prima Guerra Mondiale, la Regia Marina e il Regio Esercito subirono una serie di tagli di bilancio che ne minarono l'operatività, proprio quando gli impegni dovuti alla gestione delle crisi post-belliche erano diventati estremamente gravosi e logoravano ancor più le forze e i materiali rimasti, dopo l'enorme dispendio di mezzi e uomini dovuto alla guerra. Vi erano infatti navi impegnate per la crisi di Fiume, per l'occupazione delle isole dalmate, per il controllo degli Stretti Turchi e del mar Nero, oltre che per appoggiare la spedizione in Anatolia sud-occidentale.

In Marina, a soffrirne più delle altre componenti fu la sua Forza Aerea, che nel 1925 possedeva ormai solo «circa 140 idrovolanti, fra idro-caccia (M 5 e M 7), idro-ricognizione (M 9 e FB 4), idro-ricognizione veloce (S 13) e a doppio comando per scuola di pilotaggio (M 18), solo una sessantina dei quali in condizione di poter

volare. Erano in costruzione presso le ditte altri 26 apparecchi (S 16 bis e M 18). Ma gli aerei dichiarati efficienti erano in gran parte di tipo superato, con strutture usurate, ed esistevano problemi per i nuovi motori, che giungevano dall'industria senza essere stati sottoposti ad adeguato collaudo»¹.

L'attività di volo era quindi oltremodo limitata, e gli ufficiali piloti erano «in gran parte costretti alle normali destinazioni degli incarichi a terra o a bordo delle navi, con rare opportunità di volo»². Oltretutto, questi si ritrovavano a bordo, dopo anni di assenza, impegnati a svolgere un servizio al quale non erano più abituati. L'insofferenza dei piloti era incrementata dal fatto che numerosi tra loro si erano distinti in operazioni di guerra, mentre i loro colleghi imbarcati sulle unità maggiori della Squadra Navale erano stati poco coinvolti nei combattimenti.

Infatti le principali unità della flotta, dopo che il *Garibaldi* e l'*Amalfi* erano stati affondati in Adriatico da sommergibili austriaci, durante missioni di bombardamento costiero, erano rimaste in porto, finendo per essere impiegate solo in poche occasioni; dato che, di conseguenza, la guerra in Adriatico aveva visto in azione prevalentemente aerei e naviglio sottile, come le siluranti, si creò subito una forte tensione tra gli ufficiali di superficie e i piloti, anche perché i primi erano invidiosi dei secondi, la cui carriera sarebbe stata inevitabilmente favorita dalle numerose decorazioni al valore guadagnate, in occasione dei combattimenti aerei sostenuti.

Non ci deve meravigliare molto, quindi, che quando si verificarono, quasi contemporaneamente, la riduzione dei quadri e la costituzione della Regia Aeronautica, un centinaio di ufficiali piloti provenienti dai corsi normali dell'Accademia Navale transitasse subito nella nuova Forza Armata. Si trattava, nella maggior parte, di Tenenti di Vascello (circa il 6% dell'organico nel grado), a parte due Capitani di Corvetta neo-promossi, oltre ad alcuni ufficiali del Genio Navale e sottufficiali specialisti.

A questi si aggiunsero, successivamente, «una cinquantina di giovani ufficiali di Marina di complemento dei vari corpi con abilitazione al pilotaggio 'ante' o 'post' destinati ai quadri subalterni,

¹ R. Battista La Racine, *Gli Ufficiali di Marina passati in Aeronautica all'atto della costituzione della nuova Arma. Una scelta di vita*, "Bollettino d'Archivio dell'Ufficio Storico della Marina Militare", giugno 2007, p. 145.

² *Ibi*, p. 150.

in attesa degli ufficiali formati dall'Accademia Aeronautica»³. La Marina, inoltre, accettò di ospitare i primi corsi a Livorno, fornendo anche il comandante interinale, nella persona del Capitano di Vascello Giulio Valli. Fu un gesto di apertura, per dimostrare che la Marina non aveva obiezioni alla costituzione della nuova Forza Armata.

In effetti, gli ufficiali di Marina passati all'Aeronautica furono relativamente pochi, e finirono per costituire solo l'11% del suo organico; un altro motivo che limitò l'esodo verso l'Arma Azzurra fu il fatto che la Marina era stata autorizzata a «destinare, a titolo temporaneo, suoi ufficiali al servizio aereo, allo scopo di costituirsi un nucleo di specialisti nell'impiego dell'arma aerea marittima (Studi guerra aeromarittima ed equipaggiamento di velivoli imbarcati sulle navi, di apparecchi siluranti e delle aeronavi in servizio nella R. Marina). Analoga facoltà è data al Ministero della Guerra per quanto riguarda l'aviazione terrestre»⁴.

Rimase quindi, almeno fino al 1930, una «componente volativa» all'interno della Forza Armata, che limitò l'esodo dei piloti più di quanto non facessero i provvedimenti del Ministero della Marina che – sostenne l'Aeronautica – lo avrebbero frenato. In effetti, su questo punto, che divenne il primo argomento di dissidio tra le due FFAA, sono state fatte ricerche, con esito non proprio conclusivo⁵.

L'origine di questo contenzioso è dovuto al fatto che – tre anni dopo la costituzione dell'Aeronautica – la Direzione Generale del Personale della Marina inviò agli ufficiali transitati nell'Arma Azzurra una lettera in cui li informava che, a norma di legge, potevano rientrare negli organici, essendo trascorso il periodo prescritto per compiere la scelta definitiva sul proprio futuro.

Si trattava, in effetti, solo di un «atto dovuto» anche inutile, dato che gli ufficiali avevano fatto una carriera molto più rapida nella nuova Forza Armata, e non si sognavano minimamente di perdere uno o due gradi per tornare in Marina!

Anche altri elementi porterebbero a escludere un atteggiamento di deliberato blocco dell'esodo, da parte della Marina: un

³ *Ibi*, p. 151.

⁴ R.D. n° 645 in data 28 marzo 1923, concernente la costituzione della R. Aeronautica, art. 10. (G.U. 3 aprile 1923, n° 78).

⁵ R. Battista La Racine, *op. cit.*, p. 151.

esame alla cartella personale di un ufficiale di spicco, Umberto Maddalena⁶, fa infatti intravedere una situazione piuttosto diversa. Maddalena, proveniente dal complemento e transitato in servizio permanente per meriti di guerra, si era dedicato in quegli anni ai “rally aerei”, un mezzo per propagandare la causa del volo e aprire nuove possibilità commerciali, attraverso gli eventi sportivi.

L'ufficiale prestava servizio nelle “Stazioni Idrovolanti” dove l'attività era limitata, come abbiamo visto; i superiori però, pur non ostacolando la sua partecipazione ai “rally aerei”, lo consideravano “in licenza”, tanto che, una volta esaurita la spettanza annuale, Maddalena dovette chiedere di passare in aspettativa; questo gli causò un ritardo nella promozione a Tenente di Vascello, con conseguente istanza al Ministero e provvedimento di promozione “a posteriori”, sia pure con perdita di anzianità.

Da quanto sopra si evince che la Marina, più che ostacolare l'esodo, irritò i più ardenti pionieri del volo con la sua mentalità tradizionale – ancor oggi prevalente, e non a torto! – secondo cui si è prima ufficiali di Marina e poi specialisti di una branca particolare, sia essa il servizio artiglieria o quello aereo. Gli ufficiali di Marina piloti più anziani e prestigiosi condividevano tale impostazione, e perciò non transitarono nell'Arma Azzurra.

Tra questi, il più illustre, il comandante Mario Calderara, primo italiano ad essere stato brevettato al volo dai fratelli Wright, diede le dimissioni dal servizio e passò alla vita civile, ma gli altri rimasero in Marina: si trattava del comandante Salvatore Denti di Pirajno – un dirigibilista stimato in tutta Europa per la sua competenza, noto per aver sorvolato Londra appeso per un piede, a causa dell'avaria a un dirigibile del quale aveva individuato, prima del volo, i gravi difetti di manovrabilità⁷ – dello stesso comandante Valli, nonché di due Tenenti di Vascello, compagni di corso in Accademia Navale: Francesco Maugeri e Aimone di Savoia, Duca di Spoleto. Tutti questi raggiunsero i più alti gradi in Marina, e furono successivamente coinvolti nelle numerose dispute tra le due FFAA, negli anni successivi.

⁶ Ufficio Storico della Marina Militare [USMM], cartella 330, che contiene tutte le domande avanzate da Maddalena per ottenere le licenze, essere collocato in aspettativa, e poi include il ricorso per la mancata promozione assieme ai colleghi di pari anzianità.

⁷ C. Tomaselli, *Avventure Eroiche*, Milano, 1937, pp. 23-33.

Questo spiega perché, in Aeronautica, «gli ufficiali provenienti dall'Esercito erano in netta prevalenza»⁸. Va anche detto quanto difficile fosse, all'interno dell'Arma Azzurra, la convivenza tra due mentalità profondamente diverse: quella metodica, formalista e burocratica della Marina di allora, tutta votata alla qualità dei materiali, e quella del Regio Esercito, dove si era più portati a privilegiare l'ardimento individuale, anche a scapito della cura del materiale. Questo fu un problema che afflisse l'Arma Azzurra per anni, fino a Seconda Guerra Mondiale inoltrata, e fu causa di dissidi anche ad alto livello, uno dei quali portò all'estromissione di Francesco De Pinedo dall'incarico di Sottocapo di Stato Maggiore dell'Aeronautica, proprio per la sua pignoleria nei confronti delle industrie.

Oltretutto, la prematura scomparsa, per una serie di incidenti che ne causarono la morte, dei tre ex marinai di maggiore anzianità e prestigio, De Pinedo, Guidoni – un ingegnere di grande prestigio – e Maddalena, nonché l'anticipata cessazione dal servizio del quarto, Casagrande, fecero prevalere la seconda impostazione, rispetto alla prima.

Altro problema che affliggeva la nuova Forza Armata – frutto della giovane età della sua leadership – era la scarsa attenzione alle situazioni geostrategiche, il che la porterà a una incomprensione di fondo delle motivazioni della Marina, nel corso delle interminabili discussioni tra le due FFAA.

Le divergenze con la Marina

Nell'immediato primo dopoguerra, in Marina era prevalsa temporaneamente una tendenza molto vicina a quella della *Jeune École* francese della fine XIX secolo; i suoi esponenti maggiori erano gli Ammiragli Thaon di Revel e Sechi, che tendevano a privilegiare «il naviglio leggero e silurante di ogni specie»⁹ «relegando le corazzate (e di riflesso le flotte d'altura) a un ruolo addestrativo e di deterrenza statica»¹⁰. Dato che i due Ammiragli erano stati i promotori della «guerriglia navale» in Adriatico, era logico che essi enfatiz-

⁸ G. d'Avanzo, *Ali e Poltrone*, Roma, 1976, p. 83.

⁹ G. Giorgerini, *Da Matapan al Golfo Persico*, Milano, 1989, p. 127.

¹⁰ *Ibi*, p. 128.

zassero quelle componenti che, con la loro attività, avevano dato lustro alla Forza Armata.

Dietro questa impostazione vi era l'intenzione di mantenere una capacità di deterrenza in Adriatico, nei confronti della neonata Jugoslavia, ritenuta la minaccia principale per il Paese. Il difetto principale di questa concezione era che non si teneva conto del fatto che dietro a Belgrado vi fosse Parigi, intenzionata a contenere le ambizioni italiane post-belliche, ritenute eccessive: non ci si poteva quindi limitare a minacciare esclusivamente il membro più piccolo di questa alleanza informale, dato il rischio di essere presi alle spalle.

Di questa situazione fu necessario prendere atto rapidamente: non a caso, già nel 1921, il nuovo Capo di Stato Maggiore della Marina, il Contrammiraglio De Lorenzi, propose un cambio nella linea di pensiero, destinato a durare molto più a lungo del suo stesso promotore, che fu presto avvicinato.

Nel suo promemoria al Ministro, egli espresse la necessità di una nuova strategia dei mezzi, che «si basava su due assunti principali: l'impegno marittimo dell'Italia sarebbe stato nel bacino occidentale del Mediterraneo, identificando, pur se tacitamente, l'avversario potenziale nella Francia; l'arma su cui la Marina avrebbe dovuto fare affidamento sarebbe stata rappresentata dalle grandi navi da battaglia»¹¹, appoggiate dalle fortificazioni della base avanzata anti-francese, La Maddalena.

Questo scenario di base della pianificazione spiega anche la posizione italiana alle due conferenze sul controllo degli armamenti navali di Washington, nel 1921, e di Londra, nel 1930, in cui la nostra delegazione ebbe sempre la Francia come pietra di paragone nella definizione dei tetti massimi di costruzione del naviglio. Il fatto che Parigi non si fosse lanciata nella costruzione di portaerei – a parte il prototipo, mal riuscito, del *Béarn*, la cui velocità superava di poco i 20 nodi – e il vantaggio di velocità posseduto dagli idrovolanti rispetto ai velivoli a carrello fisso, fece ritenere sufficiente, in quegli anni, disporre di una unità come il *Miraglia*, capace di portare velivoli del primo tipo, utili per allargare il raggio di esplorazione delle forze navali.

¹¹ *Ibi*, p. 130.

Parallelamente, la leadership della Marina ricercò la collaborazione con l'Aeronautica, mediante esercitazioni congiunte. Fin dal 1924, però, i deludenti risultati accesero un'aspra polemica, destinata a trascinarsi a lungo, tanto che l'Aeronautica smise presto di impegnare il grosso delle proprie forze aeree in tali occasioni.

Il risultato fu che, un decennio dopo, «l'addestramento 1935-38 denunciava ancora la mancanza di ogni forma sostanziale di cooperazione aeronavale, salvo quella dei reparti aerei assegnati alla Regia Marina, dove però l'efficienza era minata dai continui movimenti del personale dell'Aeronautica, che impediva la formazione di equipaggi di volo ben addestrati e amalgamati per le missioni navali»¹².

In questa disputa senza fine, in cui l'Aeronautica temeva che ogni richiesta di collaborazione da parte altrui nascondesse un tentativo di ridurla a un ruolo subalterno, l'Arma Azzurra godeva di un appoggio forte da parte del governo di Mussolini, anche se il dittatore aveva un quadro ben preciso della situazione delle forze aeree, e cercasse di rendere sempre più efficace la collaborazione tra le due FFAA.

In una sua lettera privata all'Ammiraglio Cavagnari, da quest'ultimo esibita dopo la fine del conflitto, si legge, infatti: «È mia convinzione che non sia necessario modificare l'ordinamento aeronautico del 1931; si tratta piuttosto di perfezionarlo, in modo che l'Aviazione assegnata dall'articolo 9 alla Regia Marina sia sempre di più all'altezza del suo compito. Per tale obiettivo, intendersi con l'Aeronautica»¹³.

Naturalmente, il problema principale era la collaborazione tra l'Armata Aerea e la Flotta, non solo lo stato di inefficienza dell'Aviazione per la Marina, il cui compito era solo quello della ricognizione, un'attività che l'Arma Azzurra riteneva peraltro «accessoria»¹⁴ e quindi le lesinava le risorse necessarie, mantenendo in linea velivoli obsoleti, come il CANT Z 501, soprannominato *Mammajut*. In effetti, all'interno dell'Aviazione per la Marina vi

¹² *Ibi*, p. 390.

¹³ Lettera di Mussolini in data 30 maggio XIII (minuta nel "Fondo Bernini", USMM).

¹⁴ Nota allegata alla Memoria "Raccolta Documenti relativi alle relazioni fra Marina e Aeronautica", Fondo Bernini, USMM, ottobre, 1948, p. 3 (Di seguito indicata come "Nota").

era una buona cooperazione tra gli appartenenti alle due FFAA, tanto che, pochi anni prima, erano stati condotti con successo gli esperimenti di lancio siluri dagli idrovolanti S-55.

L'Ammiraglio Cavagnari, quando divenne Capo di Stato Maggiore e Sottosegretario della Marina, fece di tutto per creare un clima di collaborazione, arrivando perfino a dichiarare alla Camera, il 10 maggio 1939, che «l'elevato spirito di collaborazione dei nostri camerati dell'Aeronautica ci ha permesso di affinare in quest'ultimo anno la collaborazione aeronavale. La capacità e il tanto provato eroismo dei nostri aviatori ci assicurano quel coordinamento dell'azione sul mare e nel cielo, che è presupposto indispensabile del successo»¹⁵.

In effetti, esercitazioni congiunte tra la flotta e l'armata aerea si svolsero quell'anno, e fu possibile creare un minimo di sinergia; l'anno successivo il Generale Pricolo, Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica, rispose indirettamente a queste aperture, asserendo che «in Italia, non un'aliquota dell'Aviazione, ma tutta l'Aviazione è disponibile per collaborare»¹⁶.

Ma i capi possono fare poco, se l'ambiente non è favorevole, e da una parte «i colonnelli e i generali (dell'Aeronautica) giunsero a sussurrare (che Pricolo) ci ha venduti all'esercito e alla marina»¹⁷, mentre in Marina l'opinione sul discorso di Cavagnari era che «non si può davvero scorgere dove il Capo della Marina abbia individuato il presupposto indispensabile del successo»¹⁸.

Le questioni che non si riusciva a risolvere, soprattutto a causa delle opposte concezioni degli Stati Maggiori interessati, erano essenzialmente quattro:

- Lo stato penoso della ricognizione marittima (che abbiamo già visto);
- La questione degli aerosiluranti, frutto di un'iniziativa congiunta dei marinai e degli aviatori dell'Aviazione per la Marina, ma visti con diffidenza dall'Aeronautica, i cui S-79 non erano adatti al volo a bassa quota. Solo l'evidenza della guerra non la costrinse a cambiare impostazione e a modificare gli S-79 per far loro svolgere quel ruolo;

¹⁵ Nota, p. 2.

¹⁶ G. d'Avanzo, *op. cit.*, p. 267.

¹⁷ *Ibi*, p. 268.

¹⁸ Nota, p. 2.

- Il problema degli Osservatori di Marina, che erano stati, a guerra in corso, «estromessi dagli aerosiluranti»¹⁹, facendo perdere a tale componente quella capacità di riconoscere le navi avversarie che gli Osservatori avevano;
- La questione della portaerei.

La portaerei

Dato che per la Marina il confronto con la Francia – che dopo l’infelice esperimento del *Béarn* aveva rinunciato a costruire portaerei – rimase a lungo l’unica ipotesi di conflitto, i suoi Capi di Stato Maggiore prestarono per anni un orecchio poco attento alle crescenti pressioni che un certo numero di ufficiali esercitava per ottenere la costruzione di una portaerei, a imitazione di quanto fatto dalle Marine maggiori.

I capofila di questa corrente di pensiero erano l’Ammiraglio Bernotti e il comandante Fioravanzo, due tra le più dotate menti strategiche del Paese. Le loro pressioni avevano portato, nel 1927, a una riunione alla presenza di Mussolini; fu proprio il fatto che la Francia non aveva portaerei temibili a motivare sia la rinuncia dell’Ammiraglio Burzagli a discutere il problema, in quell’occasione, sia l’alternarsi di pareri favorevoli e contrari alla costruzione di tale tipo di unità, negli anni successivi.

A dire il vero, mentre l’Aeronautica temeva, in parte a ragione, che la questione della portaerei non fosse altro che un “Cavallo di Troia” per la ricostituzione dell’Aviazione della Marina, al Lungotevere delle Navi non vi erano idee molto chiare sul possibile utilizzo di tali unità: prima l’Ammiraglio Thaon di Revel pensava che l’unità servisse per “proiettare potenza a terra”, cosa di dubbia riuscita, specie contro Paesi dotati di una numerosa aviazione basata a terra, poi si parlò addirittura di “flotta di evasione”, intendendo che una portaerei sarebbe servita solo negli spazi oceanici.

In realtà, all’epoca la portaerei era soprattutto un mezzo per il combattimento tra flotte contrapposte, potendo fornire, in alto mare, un ombrello difensivo contro attacchi aerei, oltre ad attaccare le forze navali nemiche; in alcune circostanze era possibile

¹⁹ Nota, p. 5.

impiegarla per rapide – ancorché rischiose – incursioni contro basi nemiche, sfruttando l'effetto sorpresa, come fecero i Britannici contro Taranto e Mers-el-Kebir, imitati poi dai Giapponesi a Pearl Harbour.

Che la portaerei fosse necessaria per l'Italia anche nel Mediterraneo lo si iniziò a capire in Marina solo dopo la Guerra di Abissinia e quando, in conseguenza dell'implosione della Spagna, la Francia iniziò la costruzione di due portaerei; oltretutto, in quegli anni era iniziato il nostro progressivo avvicinamento alla Germania e di conseguenza si deteriorarono le relazioni con Londra, la cui *Mediterranean Fleet* aveva sempre almeno una portaerei, talvolta ad Alessandria, più spesso a Gibilterra.

Non a caso, nel 1936, la pianificazione della Marina incluse per la prima volta «due ipotesi politiche: una minaccia francese (con la Gran Bretagna neutrale) e una minaccia britannica (con la Francia neutrale)»²⁰, anche se le implicazioni derivanti dalla seconda ipotesi erano talmente gravose, sul piano delle costruzioni navali necessarie, che non se ne fece niente.

Ma l'unica spiegazione chiara sulla necessità per l'Italia di una portaerei venne nel corso del dibattito ospitato dalla Rivista Aeronautica in quegli anni, a opera del comandante Maugeri, il quale sostenne che «il Mediterraneo non è un bacino ristretto, (ed) è tanto grande che gli Inglesi vi tengono le loro migliori navi portaerei, pur disponendo di tre munitissime basi disposte in modo eccellente, quali Suez, Malta e Gibilterra»²¹.

La guerra mise in evidenza quanto deleteria fosse la mancanza di collaborazione tra Marina e Aeronautica, e le polemiche non furono poche, in occasione di ogni insuccesso, dal bombardamento della flotta italiana a Punta Stilo alla mancata intercettazione dei velivoli britannici che avevano condotto l'incursione nel porto di Taranto, dopo aver percorso il Salento in lungo e in largo; perfino i mancati avvistamenti del nemico, a causa delle carenze della ricognizione marittima, divennero oggetto di recriminazioni.

Ma, come Maugeri aveva asserito, il bacino occidentale e il cosiddetto “mare di Creta” si dimostrarono le aree più critiche, essendo assimilabili a spazi oceanici: non a caso fu proprio in quelle

²⁰ M. Angelozzi - U. Bernini, *Il Problema Aeronavale Italiano*, Livorno, 1981, p. 47.

²¹ *Ibi*, p. 57.

acque che la Marina subì, durante il secondo conflitto mondiale, le sue umiliazioni più cocenti, come la mancata intercettazione della Forza K – che riuscì a sfuggire alla nostra flotta dopo aver bombardato Genova, il 9 febbraio 1941 – e la fallita incursione della flotta italiana a sud di Creta, che portò agli scontri di Gaudò e di Matapan, del 28 e 29 marzo dello stesso anno.

La forza degli eventi mise quindi fine alle discussioni e costrinse le due FFAA alla collaborazione: la ricognizione navale ebbe velivoli migliori, i CANT Z506 al posto dei vecchi CANT Z501, alcuni bombardieri S-79 furono finalmente trasformati in modo da svolgere il compito di aerosiluranti e le due FFAA iniziarono il faticoso confronto per concordare l'ordinamento dell'aviazione imbarcata sulla portaerei.

Ci volle un anno intero e tre versioni successive del testo, prima di arrivare all'accordo, materializzato nel *Regolamento Provvisorio per l'Aviazione Imbarcata sulla nave Portaerei*. Il documento venne quindi emanato congiuntamente dai due Stati Maggiori nel 1943, quando ormai, con l'entrata in guerra degli Stati Uniti, le sorti del conflitto nel Mediterraneo erano segnate.

Sul fatto che il comandante della nave dovesse essere un ufficiale di Marina brevettato "Osservatore", ambedue le parti furono subito d'accordo, come pure sulla suddivisione tra le responsabilità operative e quelle organiche e disciplinari; lo stesso avvenne per la norma secondo cui i piloti della R. Aeronautica avrebbero dovuto essere destinati al reparto imbarcato, permanendovi per almeno due anni, per evitare gli inconvenienti lamentati in passato per l'Aviazione per la Marina.

Le discussioni si concentrarono invece sul tentativo della Marina di assegnare al Reparto Aviazione, agli ordini del Comandante dell'Aviazione imbarcata, un ufficiale osservatore M.M. come Capo Reparto – tentativo che venne respinto – e su chi dovesse dare gli ordini per l'impiego dei velivoli, se cioè competesse al comandante della nave o al comandante delle forze in mare; saggiamente, si decise di assegnare al primo tale autorità, dato che comunque il comandante della forza navale avrebbe emanato direttive di più ampio respiro, cui la nave si sarebbe inevitabilmente adeguata.

Un altro aspetto curioso, abbastanza dissonante rispetto al clima di guerra di quei mesi, era la norma riguardante le visite di

dovere nei porti, che avrebbero dovuto essere svolte dal comandante della nave *insieme* al comandante dell'Aviazione imbarcata, «sempre che il Comandante locale rivesta il grado di Ufficiale Generale»²². Laddove il comandante locale fosse meno anziano del comandante della nave, ma più anziano del comandante dell'Aviazione imbarcata, solo quest'ultimo avrebbe dovuto recarsi in visita dal primo.

Il compromesso, però, non venne visto con favore, almeno in Marina. Il commento che il Direttore Generale di MARIPERS fece sul *Regolamento Provvisorio* era indicativo: «pare anzitutto a questa DG che lo spirito delle norme contenute nel Regolamento abbia tenuto di mira piuttosto l'autonomia dell'aviazione imbarcata, nei limiti dell'autorità del Comando della nave, anziché il principio imprescindibile che, sopra ogni altra esigenza, sovrasti e debba sovrastare, a bordo, l'autorità del Comando Navale»²³.

Il fatto che l'Aeronautica ne fosse altrettanto insoddisfatta è deducibile dal mancato utilizzo di tale documento, come base per un accordo, negli anni successivi al conflitto, anche se, in effetti, la traccia di quest'accordo potrebbe essersi persa nel caos degli eventi successivi all'armistizio dell'8 settembre 1943.

Conclusioni

Nel dopoguerra si rafforzò in Marina il partito dei “falchi” che criticavano i Capi di Stato Maggiore del passato, perché «nel dibattere le diverse questioni relative alla collaborazione aeronavale, non presero la ferma attitudine che avrebbe dovuto loro derivare dall'intima convinzione di combattere per una buona causa, portandola anche all'estrema conseguenza di declinare la responsabilità del Comando»²⁴.

Le loro pressioni portarono al primo scontro nel 1949, con Maugeri – che aveva combattuto come pilota durante la Prima Guerra Mondiale – Capo di Stato Maggiore della Marina; nel

²² *Regolamento Provvisorio per l'Aviazione Imbarcata sulla Nave Portaerei, 1943* – XXI, art. 30.

²³ Dp. N° 7203 in data 10 ottobre 1942 di MARIPERS (Cartella 11 – 11b, USMM).

²⁴ Nota, p. 1.

corso del dibattito fu approntato, a cura dell'Ufficio Storico della Marina, un dossier particolareggiato sulle divergenze degli anni precedenti tra le due FFAA²⁵. Il contenzioso fu poi risolto con la costituzione dell'Aviazione Antisommergibili, mentre gli Stati Uniti negarono all'Italia la disponibilità di una portaerei di scorta, malgrado ne avessero ceduta una alla Francia.

Vi fu poi lo scontro del 1986 sull'Aviazione Imbarcata, che ha portato alla legge attualmente in vigore. Merita ricordare che, anche in quest'ultima occasione il Capo della Marina ricercò anzitutto un accordo: l'Ammiraglio Monassi, infatti, nella sua lettera al Generale Bartolucci, suo corrispondente, aveva inizialmente proposto un accordo sulla base della legge sull'Aviazione Antisommergibili – che prevedeva piloti di ambedue le FFAA. Solo quando giunse una risposta decisamente negativa, il nuovo Capo di Stato Maggiore della Marina, l'Ammiraglio Marulli, puntò decisamente verso una componente imbarcata costituita tutta da piloti di Marina.

In tale occasione, è interessante ricordare che il *Regolamento Provvisorio* del 1943 non fu considerato da nessuno dei due contendenti una possibile base per la costituzione dell'Aviazione Imbarcata, malgrado ci fosse stato chi, all'interno della Marina, lo avesse proposto.

Si deve al Presidente Spadolini la legge che alla fine fu approvata, molto vicina a quanto inizialmente proposto dall'Ammiraglio Monassi. Oggi, al GRUPAER – come si chiama il reparto dell'Aviazione imbarcata – vi sono piloti di ambedue le FFAA, che praticano quella sinergia indispensabile per ogni impresa di successo.

²⁵ *Raccolta Documenti relativi alle Relazioni fra Marina e Aeronautica*, Fondo Bernini, USMM, ottobre 1948.

The Reorganization of the Italian Navy in the 1950s*

di GIACOMO INNOCENTI

***Abstract** – Questo saggio analizzerà l'evoluzione della Marina Militare Italiana negli anni successivi alla Seconda Guerra Mondiale, in particolare durante gli anni Cinquanta. Il saggio illustrerà come durante quegli anni, in particolare a seguito dell'ingresso dell'Italia nell'Alleanza Atlantica, lo Stato italiano getterà le basi per la costruzione di una nuova Forza Armata, tecnologicamente avanzata, capace di trovare soluzioni originali ai nuovi problemi operativi. Una nuova Marina integrata con gli altri membri dell'Alleanza ma anche in grado di operare autonomamente. Nonostante si fossero verificati diversi e complessi problemi per la riorganizzazione delle istituzioni della difesa dopo il Secondo Conflitto Mondiale, seguiti da seri problemi di budget, la Marina, con un occhio attento agli sviluppi politici e militari sul lungo periodo, non solo fu in grado di ricostruirsi, ma riuscì anche a trovare soluzioni tecnologicamente innovative. In particolare vi fu la creazione di una nuova classe di navi missilistiche con capacità antisommersibile e anti mine, che sfruttarono anche l'idea innovativa di imbarcare elicotteri. L'introduzione di queste innovazioni e di altre soluzioni all'avanguardia, diede alla Forza Armata la possibilità di equipaggiarsi con un numero ridotto di navi, ma con capacità superiori, permettendo alla Marina di gettare le basi per una completa ricostruzione durante gli anni Settanta (con le famose Leggi Navali di De Giorgi), in modo da tornare ad essere un importante strumento della politica estera italiana, contribuendo nel frattempo al rilancio industriale del Paese.*

Italian post war condition

The 1950s proved pivotal in the establishment of the modern Marina Militare (Italian Military Navy), the current Navy of the Italian Republic. During this era, foundational steps were taken to shape a sophisticated naval fleet equipped with innovative capabilities. This period marked the Navy's reconstruction and

* The publication of this article was made possible by the Fellowship for Research Projects on Military History 2022, awarded to the author by the International Commission of Military History.

reinstatement of its pivotal role, emerging as a crucial asset for Italy's international standing in the aftermath of the Second World War.

To comprehend the Navy's evolution in the 1950s and the rationale behind specific design choices for the emerging Italian fleet, an examination must commence with an analysis of the consequences of World War II. The conflict, waged between 1940 and 1945, posed formidable challenges for the entire nation. From 1940 to 1943, the Regia Marina faced the formidable British Royal Navy, the most potent Mediterranean fleet, further bolstered by support from the United States of America. Like the other branches of the Italian Armed Forces, the Navy played an intensive role throughout the conflict, with the escort of convoys between Italy and Libya being particularly demanding, leading to a series of confrontations with the British known as the "battle of the convoys"¹.

The Italian fleet also engaged in operations in distant theatres such as the Black Sea², the Atlantic Ocean, contributing with a significant number of submarines to the fight against the Allies³, the Red Sea, where the *Flotta del Mar Rosso* (Italian Red Sea Fleet) was based in Massawa, comprising two destroyer squadrons, two torpedo boats, a flotilla of submarines and other smaller units⁴, and the Pacific Ocean⁵.

Despite the adversary and substantial losses suffered in both personnel and materials, the Regia Marina remained a cohesive and efficient armed force.

¹ About the naval operations during the Second World War in the Mediterranean Sea check: V. O'Hara, *Struggle of the Middle Sea. The Great Navies at War in Mediterranean Theater 1940-1945*, Annapolis, 2015.

² About the Italian Navy in the Black Sea: P.F. Lupinacci, *Attività in Mar Nero e Lago Ladoga*, Roma, 2003.

³ About the Italian submarines operations against the Allies' convoys in the Atlantic Ocean: U. Mori Ubaldini, *I sommergibili degli oceani*, Roma, 2002.

⁴ About the Italian naval operations in East Africa: P.F. Lupinacci, A. Cocchia, *La Marina Italiana nella Seconda Guerra Mondiale. Le operazioni in Africa Orientale*, (vol. X), Roma, 1961.

⁵ In addition to the submarines that made long cruises to connect Europe with Japan, especially for the transport of materials, remains famous the voyage of Italian ship *Eritrea*. This ship travelled from Italian East Africa (Massawa) to Japan and then to Shanghai, escaping the surveillance of the Allies, check: M. Iannucci, *L'avventura dell'Eritrea*, Roma, 1985.

In fact, following 8th September 1943 (when Italy made public an armistice with the United Nations and broke the alliance with the Germans and consequently occurred the partial collapse of the Italian Armed Forces), despite painful losses (including the sinking of battleship *Roma*), the fleet reached the Allied-occupied southern regions of Italy. Through agreements with the British commanders, the Italian ships had not been disarmed, on the contrary they retained their insignia and remained at the disposal of their crews⁶.

This unexpected treatment, given the context of the conflict, was partly attributed to the significant contributions of the Admirals Raffaele de Courten (1888-1978), at that time Minister of the Navy, and Alberto da Zara (1889-1951), Commander of the VII Division⁷. They met, respectively in Taranto and in Malta, the British Admiral Andrew Cunningham (1883-1963), Commander of the Mediterranean Fleet, who had been the *Regia Marina*'s greatest adversary until then. Thanks also to the great commitment of the Italian Minister of the Navy, de Courten, in the Apulian city an agreement was signed between de Courten himself and Cunningham, which established the collaboration between the Italian Navy and the Royal Navy.

As a result of the relatively good relations established with the former enemies, the fleet was able to participate actively in the post-armistice operations. As a “*cobelligerante*” (co-belligerent) force, not allied, the *Regia Marina* performed several functions, including convoy escort and joint training with the Anglo-American forces.

Despite this collaboration the claims of the victorious Powers would not be changed: at the end of the conflict the armistice clauses would have provided for the demobilization of the fleet, with the delivery to the winning nations of a very substantial number of the surviving ships.

The first concern for the Ministry of the Navy was precisely this: ensuring the Country the survival of the fleet, so that Italy could

⁶ About the *Regia Marina* after the 8th September '43 and its activities on Allies' side: AA.VV., *La partecipazione della Marina alla guerra di liberazione (8 settembre 1943 – 15 settembre 1945)*, in “Bollettino d'Archivio”, 2015.

⁷ About Admiral Alberto da Zara he wrote the memoirs: A. da Zara, *Pelle d'ammiraglio*, Roma, 2014.

still have a role in the Mediterranean Sea. At that time, precisely from 23 July 1943, Admiral de Courten was still the Minister of the Navy and at the same time he held the office of Navy Chief of Staff. In this role the admiral played a crucial role in preserving not only the autonomy of the Armed Force, but also its consistency⁸.

The efforts of Admiral de Courten were extremely important in helping to preserve the unity of the fleet, and this was also due to his personal prestige and esteem with the British. Nevertheless, the *Regia Marina* had already been greatly reduced.

In fact, the fleet had diminished from 600,000 to 300,000 tons, consisting of two old battleships (*Doria* and *Duilio*), four cruisers (*Garibaldi*, *Duca degli Abruzzi*, *Montecucoli*, *Cadorna*), four destroyers (*Carabiniere*, *Granatiere*, *Grecale*, *Da Recco*), two escort notices (*Orsa*, *Orione*), seven torpedo boats (*Aretusa*, *Calliope*, *Cassiopea*, *Clio*, *Libra*, *Sagittario*, *Sirio*), thirty-six smaller units and some minesweepers. The merchant fleet, already severely impacted, stood at only 10% of its pre-war capacity.

The naval clauses of the 1947 Treaty of Paris were largely influenced by Great Britain and designed to secure the supremacy of the Royal Navy in the Mediterranean. As a matter of fact, these clauses were highly punitive to Italy: the fleet should have been reduced even more; and the articles were crafted to ensure that the Italian fleet could not evolve⁹.

Provisions included a prohibition on the construction of new military ship until 1950 with restrictions on battleships, aircraft carriers, submarines, torpedo boats, assault vehicles. The naval tonnage was capped at 67,000 tons.

The country would also have to deprive itself of about 200,000 tons of ships, both military (including three battleships, five cruisers, seven fighters, eight submarines, sixty-five minor combat units) and auxiliary (seventy units)¹⁰.

⁸ P. Alberini, F. Prosperini, *Uomini della Marina. 1861-1946. Dizionario biografico*, Roma, 2015, pp. 176-177. About Admiral Raffaele de Courten's personal feelings there are its memoirs: R. de Courten, *Memorie di de Courten*, Roma, 1993.

⁹ Check: M. Buracchia, *La Marina del Trattato di Pace*, in Commissione Italiana di Storia Militare (CISM) (eds), *L'Italia del dopoguerra. Il trattato di pace con l'Italia*, Roma, 1998, pp. 157-167.

¹⁰ G. Giorgerini, *Da Matapan al Golfo Persico. La Marina militare italiana dal fascismo alla Repubblica*, Milano, p. 591.

The first actions to preserve the fleet

Given this situation, which could have jeopardized Italy's ability to protect its maritime and strategic interests, the primary focus of the Navy leadership was to prevent the near-certain destruction of the Armed Forces. This commitment was approached with utmost seriousness and dedication, both by the Minister of the Navy, de Courten, and his successor at the helm of the General Staff, Admiral Franco Maugeri (1898-1978). They were supported in their decisions by the Minister of Defense, Luigi Gasparotto (1873-1954)¹¹.

The tireless efforts of de Courten and, notably, Maugeri, backed by the Italian Government, yielded positive results. Compensation claims from Great Britain and the United States were cancelled, those of France reduced by 50%, while those against Greece, though minimal were implemented. Additionally, all the ships required by the Soviet Union were delivered. A significant outcome was that these disposals were recognized as war reparations, resulting in cost savings for the funds to be remitted to the victorious Powers.

Emphasizing Maugeri's pivotal role, it is important to note that he oversaw the transfer of naval units to other navies, successfully executing this operation despite concerns that some commanders might scuttle their ships. Contrary to expectations, the transfer of these vessels under foreign flags proceeded smoothly without any incidents¹².

It is noteworthy, in this context, to acknowledge the level of dependence that Italy experienced with the victorious nations. Maugeri's appointment, even during de Courten's tenure, required the approval of British Admiral Algernon Willis (1889-1976), the Commander of the Mediterranean station and the de facto overseer of the Italian Navy under the still-active armistice regime¹³.

During de Courten's last period as Minister of the Navy, a crucial institutional transition unfolded, the referendum on choosing between monarchy and republic. Although Admiral de Courten

¹¹ On Luigi Gasparotto there is his autobiography: L. Gasparotto, *Diario di un deputato. Cinquant'anni di vita politica italiana*, Roma, 1945.

¹² On Admiral Franco Maugeri activities: F. Maugeri, *Ricordi di un marinaio*, Milano, 1980, pp. 285-288.

¹³ *Ibi*, pp. 264-267.

held staunch monarchist sentiments, as did many other officers, his exemplary approach and that of the entire Navy personnel during the referendum's outcome, indicating the success of the Republican choice, prevented any notable resignations within the Navy. When the now former monarch Umberto II dissolved the military from the oath of loyalty to his person, there were no particular cases of resignation in the ranks of the Armed Forces¹⁴.

On a strictly military level, what remained very worrying was the continued constraints on the future development of the Navy. The Treaties, as mentioned, prevented Italy from producing new ships, especially of the kind of units whose fundamental importance was demonstrated by the conflict.

Compounding this challenge was the severe wear and tear experienced by Italian boats due to intense operations in the Mediterranean. It became evident that some vessels were outdated or irreparably damaged, necessitating a comprehensive modernization effort. This modernization included the incorporation of the latest technologies, such as advanced sonar models and efficient radar systems, into naval units. In certain cases, the condition of the ships available to Italy imposed significant limitations.

The state of the Navy, coupled with treaty-imposed constraints and the evident lack of confidence from European counterparts and the United States, appeared to relegate Italy not only to the status of a second-tier power but potentially to near irrelevance from a maritime perspective.

Furthermore, the creation of a unified Ministry of Defence faced resistance from individual military ministries. The Navy, in particular, argued that standardizing the thinking of officers and technical bodies was essential before establishing a truly interforce entity. Given the time required for this standardization, the Navy

¹⁴ On the other hand, de Courten himself resigned, because in addition to the fatigue and stress accumulated in those days, he was also the victim of a serious road accident, the consequences of which forced the admiral a long recovery. Considering all this, in December 1946 de Courten will leave his place precisely to Admiral Maugeri who, as mentioned above, will continue the activities related to the armistice. On the admiral's attitude to the institutional referendum check.: R. de Courten, *op. cit.*, pp. 595-624. Maugeri also had to carefully follow the reaction of his men to the change in the institutional framework, but no exodus occurred between officers and sailors, check: F. Maugeri, *op. cit.*, pp. 266-267.

proposed encouraging coordination through existing bodies, such as the Defence Committee and the Chief of Staff General.

In the Navy's envisioned framework, the Chief of Staff General would receive orders from the Committee, composed of the Ministers of the "military" Offices (Aeronautics, War, and the Navy)¹⁵. Although these proposals were challenging to implement, they likely served as a delaying tactic, aimed at postponing the unification of military ministries to safeguard the autonomy of the Navy. The Navy was apprehensive that such unification would subordinate the budget to the preferences of the larger armed force, the Army.

As expected in such complex situations, opinions within the Navy regarding the unification of military ministries varied considerably. This debate found expression in the pages of the *Rivista Marittima* (the official Italian Navy magazine), hosting diverse perspectives, ranging from staunch opposition to more favourable stances that advocated a gradual process of integration and training for an effective interforce collaboration among officers and troops¹⁶.

As known, the unification of military ministries was formalized with the *Decreto del Capo provvisorio dello Stato* (Decree of the Provisional Head of State) on February 4, 1947, No. 17, a protracted process ultimately solidified by the Law of December 12, 1962, No. 1862, and the subsequent Law of October 9, 1964, No. 1058.

The Navy, grappling with stringent budgetary constraints, treaty limitations, and challenges associated with the transition toward defence integration, seemed destined for an extended period of decline.

¹⁵ Consiglio Superiore di Marina – Riunito in comitato Supremo, datato 23-01-1947, n. di protocollo 25, n. del verbale 17195, Fondo Maristat – Verbali di Riunioni presso lo Stato Maggiore della Marina, Archivio dell'Ufficio Storico della Marina Militare (AUSMM), b. 17.

¹⁶ Check: L. Biancheri, *Il problema dell'Alto Comando*, in "Rivista Marittima", Gen. 1947, pp. 3-6; G. Lei de Leon, *Sulla unificazione dei ministeri militari*, in *ivi*, Feb. 1947, pp. 111-118; E. Giurati, *Unificazione o coordinamento*, in *ivi*, Mar. 1947, pp. 217-227 e R. Alberini, *Alcune considerazioni sull'unificazione delle Forze Armate*, in *ibi*, Mag. 1947, pp. 143-146.

The Cold War, the Adriatic and NATO membership

The dynamics of the Cold War, however, facilitated a resolution of this serious and weakened situation, particularly with Italy becoming a founding member of the Atlantic Alliance on April 4, 1949. Since the end of the conflict, the United States recognized the importance of bolstering Italy for the security of Europe¹⁷. Initially, there was significant opposition to Italy's entry into the Alliance, with scepticism coming from not only the United States but also from Belgium, Canada, the Netherlands, and Norway¹⁸.

Various reasons were cited to justify the distrust towards Italy as an ally. One such reason was a perception of Italy's unreliability based on its behaviour in past global conflicts. Furthermore, there was apprehension about an overly broad extension of commitments for the alliance, particularly beyond the North Atlantic sector¹⁹.

Conversely, there were multiple reasons that contributed to the acceptance of Italy. In fact, France played a role in this favourable resolution for Italy. The country's support for the extension of the Atlantic Alliance to include Italy aligned with the French desire to broaden the Alliance's area of interest to encompass the Mediterranean front²⁰.

To push the United States to accept Italy in the Alliance will be also the consideration of the potentialities of development of the Country and its geographic position, for the obvious implications above all in marine key.

In the period immediately following the end of World War II, in addition to securing a position within the Western alliance, one of the major concerns for the Italian state was the intricate

¹⁷ L. Incisa di Camerana, *L'adesione dell'Italia all'Alleanza Atlantica*, in CISM (a cura di), *L'Italia del dopoguerra. Le scelte internazionali dell'Italia*, Roma, 1999, p. 99.

¹⁸ *Ibi*, pp. 102-103.

¹⁹ For a more in-depth exploration of this topic, compare Acheson's memorandum (Washington 2.03.1949) on Italy's accession to the Alliance. Cfr.: O. Barié *et al*, *Storia delle relazioni internazionali. Testi e documenti (1815-2003)*, Rastignano, 2004, pp. 604-606.

²⁰ E.T. Smith, *The United States Italy and NATO 1947-1952*, London, 1991, p. 71.

relationship with its Yugoslav neighbour. This was particularly pronounced due to tensions related to the city of Trieste²¹.

During those years, the eastern border was a source of significant concern within the Italian General Staff. General Claudio Trezzani (1881-1955)²², serving as the Chief of the Defence Staff, conveyed these apprehensions to Prime Minister Alcide De Gasperi (1881-1954):

The problem of Adriatic maritime borders in reality is just one aspect – the most vivid currently – of the more general issue of Italy’s maritime borders. However, it is not excluded that, in due course, it may be necessary to draw attention to other sectors of our maritime borders [...] I consider it my duty to express to you the very serious concerns that the possible and perhaps predictable solutions to the Adriatic border problem raise in the Navy, with the consequent situation that would emerge to the detriment of Italy [...]²³.

The Navy General Staff was cognizant that the presence of an American aircraft carrier, accompanied by four cruisers and their escorts, along with a group of cruisers featuring British light aircraft carriers, supplemented by units of various nationalities, provided a broad security framework in the Mediterranean. However, simultaneously, at Palazzo Marina (the former Ministry of the Navy, now housing the navy staff), it was accurately assessed that this presence wouldn’t be able to comprehensively cover every area of the Mediterranean²⁴.

The General Staff, in fact, identified the Adriatic Sea as one of the theatres where a clear supremacy of Western forces in the event of conflict would be challenging to achieve immediately. This consideration was especially pertinent given the Soviet deployment

²¹ In reality, the Adriatic problem was a priority for the Italian defence during the whole period of the so-called Cold War, and was exacerbated during the Balkan wars of the 1990s.

²² On General Trezzani a brief biography could be found on the official page of the Italian Ministry of Defence: https://www.difesa.it/Area_Storica_HTML/pilloledistoria/Pagine/Generale_designato_dArmata_Claudio_TREZZANI_primo_Capo_SMD.aspx.

²³ G. Giorgerini, *op. cit.*, p. 599. Translation from Italian by the author.

²⁴ *Ibi*, p. 600.

of units in Saseno and Vlora, including a notable number of submarines²⁵.

The Navy suggested several solutions to bolster the defensive measures in the Adriatic in the event of hostilities. These included organizing a naval presence on the island of Corfu or neutralizing Albania. To enhance the safety margin, the Navy autonomously reinforced the bases of Brindisi and Taranto. Simultaneously, the Navy developed a strategic approach to be implemented in the event of hostilities.

Given the Adriatic's narrow expanse, which inherently facilitates the manoeuvrability of light ships, a defence strategy was devised. This strategy entailed offensive operations involving nimble units, such as torpedo boats, in the Upper Adriatic. Vigilance measures, complemented by raiding actions and the laying of mines, were implemented in the Middle Adriatic. Additionally, naval operations were undertaken to safeguard the coasts of Salento in the Lower Adriatic and the Ionian Sea.

In this kind of situation, the Italian Navy had to try to organize some form of defence of the Adriatic coast with the few means at its disposal. In particular, the operating regulations of the General Staff of 12 November 1947 established the use of twenty light units, such as rafts with engine and motorboats, in the Upper and Lower Adriatic, while one or two destroyer squadrons would be deployed in the Lower Adriatic. Merchant traffic would be safeguarded by swift coastal units and the deployment of the San Marco Battalion²⁶, relocated on armed rafts. Enhanced coastal surveillance would also be guaranteed through the installation of new coastal radar stations²⁷.

The Adriatic issue saw a partial resolution with the rupture of relations between Tito and Stalin in 1948, and, most significantly, with the return of the city of Trieste to national administration in

²⁵ *Ibi*, p. 599.

²⁶ Today, it is no longer a battalion but is defined as the San Marco Marine Brigade, for an in-depth analysis: M. Bussoni, *Brigata Marina San Marco. Il rug-gito del leone*, Fidenza, 2016.

²⁷ Stato Maggiore della Marina Militare (MARISTAT) Prot. N. 1370 R.P.

1954²⁸. However, the Navy remained vigilant in the area, recognizing its continued importance for the country's security²⁹.

As previously mentioned, joining the Alliance provided Italy with increased security and the opportunity for gradual rearmament. Within the Alliance, the Italian Navy was primarily tasked with mine warfare and dredging, overseeing the Adriatic Sea and the Otranto Canal in coordination with other Alliance members, defending traffic routes in the Tyrrhenian Sea, and collaborating with allied navies in the central Mediterranean³⁰. These tasks were undeniably intricate, but they did not constitute "major" assignments. Instead, they reflected the limited reputation and the lack of trust that the Italian Armed Forces held among European and North American partners. A clear manifestation of this lack of trust was Italy's exclusion from the military leadership of the organization, specifically the Steering Committee or Standing Group, which was at that time comprised only of the United States, Great Britain, and France.

Nevertheless, with the lifting of the constraints of the Treaty of Paris in 1951, it appeared that the fleet could finally embark on a trajectory toward gradual reconstruction, signalling a potential resurgence to a significant role in the Mediterranean.

Italy sought to capitalize on the new international context by securing significant naval supplies from the United States, made possible through the Mutual Defense Assistance Act of 1949³¹.

²⁸ About the role played by the Italian navy for the return of Trieste to Italy is recommended: G. Manzari, *5 ottobre 1954: il ritorno di Trieste all'Italia*, in "Rivista Marittima", supplemento Agosto-Settembre 2004. For a more extensive study of the problem of Trieste we recommend: M. de Leonardis, *Guerra Fredda e interessi nazionali. L'Italia nella politica internazionale del secondo dopoguerra*, Soveria Mannelli, 2014, pp. 85-213.

²⁹ P.P. Ramoino, *Una storia «Strategica» della Marina Militare Italiana*, in "Rivista Marittima", supplemento Settembre 2018, p. 143.

³⁰ M. Buracchia, *La Marina e la NATO*, in CISM (a cura di), *L'Italia del dopoguerra. Le scelte internazionali dell'Italia*, cit., pp. 121-129.

³¹ The Mutual Defense Assistance Act of 1949 was a United States law that aimed to provide military aid to U.S. allies during the early years of the Cold War. It was part of the broader U.S. strategy to support countries resisting the influence of the Soviet Union and communism. Cfr.: *United States: Mutual Defense Assistance Act of 1949*, "The American Journal of International Law", vol. 44, n. 1, Supplement: Official Documents (Jan., 1950), pp. 29-38. <http://www.jstor.org/stable/2213859?origin=JSTOR-pdf> (Last consultation on 27-11-2023).

The hope, though considerably ambitious and unattainable, was to acquire, both from international sources and through national production, a light aircraft carrier, two battleships, twelve escorts, twenty-four corvettes, one hundred and ten minesweepers, one hundred and twenty fast coastal combat units, one hundred and eighty-one auxiliary units, fifty-eight special vehicles, one hundred anti-submarine aircraft, and thirty-two maritime reconnaissance aircraft³².

The reality, as they would soon discover, turned out to be somewhat different. However, in 1949, a new and challenging process of rearmament and fleet modernization commenced. These initial steps, aided significantly by the efforts of Hon. Randolfo Pacciardi (1899-1991), who served as the Minister of Defence from 1948 to 1953, led to noteworthy developments between 1951 and 1958. During this period, the light cruisers *Pompeo Magno* and *Giulio Germanico* were converted into the destroyers *San Giorgio* and *San Marco*, while two new destroyers, *Indomito* and *Impetuoso*, were constructed. Additionally, the frigates *Centauro* and *Canopo*, a minesweeper, and twelve minesweepers were added to the fleet. It was also during this period, precisely in 1954, that the submarine component of the fleet saw reconstruction with the submarines *Leonardo da Vinci* and *Tavazzoli*, along with the launch of the *Giada* and the *Vortice*³³. Indeed, the implementation of these

³² M. Buracchia, *La Marina e la NATO*, in CISM (a cura di), *L'Italia del dopoguerra. Le scelte internazionali dell'Italia*, cit., pp. 124-125. It should be added that during those years, the Italian Navy and the Italian Aviation were debating the possibility of the latter having its own fixed-wing component. When the Americans transferred some antisubmarine aircraft to the Italian Navy, at Napoli-Capodichino, they were initially taken by the Aviation, which exploited the so-called "1500 kg law." This law assigned the management and piloting of all fixed-wing military aircraft weighing over 1,500 kilograms to the Air Force. To address the issue with the Navy, the Minister of Defence issued Law No. 968 on October 7, 1957, establishing the Anti-Submarine Aviation. According to this law, anti-submarine units were under the Air Force, but operational use was assigned to the Navy, with mixed crews from both Armed Forces. Exactly, due to the inability to have a dedicated component of fixed-wing aircraft (as they remained under the control of the Air Force), the Navy placed a strong emphasis on the development of helicopter usage, both for reconnaissance and for conducting anti-submarine operations.

³³ G. Giorgerini, *op. cit.*, p. 621.

projects spanned a considerable period, reflecting the challenges associated with budget constraints.

The General Staff of the Navy was headed by Admiral Emilio Ferreri (1894-1981) between 1948 and 1955. He held the position for seven years, making him the last Chief of Staff of the Navy to maintain such a prolonged tenure during that period³⁴.

In his capacity, Ferreri advocated for the acquisition of larger ships from the United States. However, the United States hesitated to grant such requests. Instead, they preferred Italy to demonstrate its commitment within the Alliance by initiating a substantial national investment policy. Only after a genuine national commitment would the U.S. Congress consider supporting funding for a partial reconstruction of the Italian fleet³⁵.

Simultaneously, it becomes evident that NATO countries promptly sought to integrate Italian naval forces with those of other alliance members. Italians were invited to participate in joint exercises, notably for anti-submarine activities, such as the exercise at Londonderry in 1951³⁶.

Participating in these joint exercises, besides providing the Italian fleet with valuable insights into the tactics employed by its allies, served as a testament to the growing confidence in Italy. It clearly demonstrated the significance of the Italian fleet within the Alliance, with a focus on maintaining stability in the southern front and the Mediterranean Sea. Certainly, these joint exercises also underscored the importance of interoperability among naval forces and beyond. They highlighted the crucial need to make the

³⁴ On Admiral Emilio Ferreri: P. Alberini, F. Prosperini, *op. cit.*, p. 228.

³⁵ M. Buracchia, *La Marina e la ripresa*, in CISM (a cura di), *L'Italia del dopoguerra. L'Italia nel nuovo quadro internazionale. La ripresa (1947-1956)*, SMD, Roma, 2000, p. 26.

³⁶ Actually, the Italian Navy was not in the condition to send any ships, but the invitation by the Royal Navy was clear demonstration of interest for the Italian training standard made by the Allies. Fondo Operazioni e Pianificazione, "Esercitazione a.s. a Londonderry", b. 340, f. 3, AUSMM. During the next years: ibi, "Direttive di addestramento di Hafse; direttive di Shape relative al mascheramento ed occultamento; organizzazione del terreno; ispezioni addestrative; norme N.a.t.o. di riferimento nelle comunicazioni scritte", b. 368, b. 1, AUSMM; ibi, "Direttive di addestramento di Shape e di Hafse per esercitazioni di allarme, modalità di aero-cooperazione, manovre interalleate nell'Italia meridionale", b. 368, f. 2, AUSMM; ibi, "Relazioni tra i comandanti subordinati N.a.t.o. e autorità nazionali in guerra e in pace", b. 368, f. 3, AUSMM.

alliance efficient and capable of operating consistently in a multi-national dimension.

The relaunch of the Italian Navy

In recognition of Italy's efforts, marked by policies of defence spending, Washington, in accordance with the Mutual Defense Assistance Act³⁷, decided to grant some ships. However, the allocation fell short of the Navy's requirements. Specifically, Italy received two destroyers (*Artigliere* and *Aviere*), three escort-destroyers, then classified as frigates (*Altair*, *Aldebaran*, *Andromeda*), six gunboats (*Alano*, *Bracco*, *Molosso*, *Spinone*, *Segugio*, *Mastino*), ten small landing craft (some were second-hand, while others were under construction), four ocean minesweepers (*Sgombro*, *Squalo*, *Storione*, *Salmone*), and eighteen coastal minesweepers³⁸.

Indeed, the allocation fell short of the expectations harboured by the Italians. As evident, the received ships were tailored to fulfil the lesser tasks assigned to the Navy within NATO³⁹. The United States did invest in Italian shipbuilding through the Offshore Procurement Programs in 1952 and 1954. These programs

³⁷ To deepen the topic C.J. Pach, Jr., *Arming the Free World: The Origins of the United States Military Assistance Program, 1945-1950*, Chapel Hill, North Carolina, 2010.

³⁸ M. Buracchia, *La Marina e la NATO*, cit., p. 126. Check: "Consegna all'Italia di diciotto dragamine U.s.a. tipo "AMS/60" e di quattro dragamine U.s.a. tipo "AM oceanici", Fondo Operazioni e Pianificazione, b. 24, f. 2, AUSMM and ibi, "Piani nautici dei dragamine U.s.a. consegnati all'Italia", b. 358, f. 2, AUSMM.

³⁹ The attribution of this role to Italy in those years can be noted by the care that was given to training in the fight against mines in the training of crews, check: Fondo Operazioni e Pianificazione, "Direttive e programma per l'addestramento dei dragamine anno addestrativo 1954-1955", b. 77, f. 1, AUSMM and ibi, "Direttive generali e particolari di Cinnav per l'addestramento 1954-1955", b. 77, f. 2, AUSMM. The Italian navy was very interested and careful on the evolution and the structuring of NATO, in particular in the Mediterranean Sea: "Organizzazione N.a.t.o.: pubblicazioni, schemi, abbreviazioni, indirizzi", b. 340, f. 2, AUSMM and "Organizzazione di Comandi N.a.t.o.: Cincafmed; Cincsouth; Hafse; Shape; Saclant; Comando settore sud-est; Comando Mediterraneo; Comando Medio oriente", Fondo Operazioni e Pianificazione, b. 371, b. 1, AUSMM.

involved the construction of ships in Italian shipyards, partly intended for deployment in other navies within the Alliance⁴⁰.

Specifically, as part of these programs, two frigates, *Cigno* and *Castore*, along with eight *Alcione* class corvettes (four of which were constructed for the Danish and Dutch fleets), and two vessels for laying obstructions, *Alicudi* and *Filicudi*, were built. Additionally, a transfer of technology was included, enabling Italy to narrow the technological gap with other navies⁴¹. In 1953, United States aid to Italy totalled approximately 164 billion lire, with 122 billion allocated for ships and 42 billion for miscellaneous materials (based on the monetary value of the Italian Lira in 1955)⁴².

The boats produced in national plants for foreign countries were consistently smaller units, and this had two effects: it promoted the revitalization of Italian shipbuilding and showcased the capabilities of the Italian naval industry abroad. Concerning this last point, it must be noted that Italian shipyards were not immediately prepared to ensure the prompt delivery of ships. This was due to both technological delays and the challenges in restarting production, given that they had been dormant for years. The orders, therefore, had two clearly positive effects: revitalizing national shipbuilding, bringing in hard currency to Italy, generating employment opportunities, and contributing to the economic recovery of the country; and fostering the development of national technology.

During the tenure of Pecori Giraldi as Chief of Staff ('55-'62), the initial results of the efforts made in previous years became evident. Similar to Admiral Ferreri, Pecori Giraldi also held the position for almost seven years ('55-'62), slightly less than his predecessor⁴³. It was particularly under his leadership that the Italian

⁴⁰ Among others, check: "Studio per l'impegno dei fondi assegnati alla Marina durante l'esercizio finanziario 1952-1953 – Verbale della riunione tenuta a Maristat il 10 gennaio 1952", b. 17, Fondo Riunioni presso Maristat, AUSMM and "Promemoria di Intesa fra il Governo degli Stati Uniti e il Governo italiano relativo alle commesse "off-shore", 08.03.1954, Fondo Santoni 2, b. 227, f. 1, AUSMM.

⁴¹ M. Buracchia, *La Marina e la NATO*, cit., p. 126.

⁴² G. Giorgerini, *op. cit.*, p. 621.

⁴³ On Admiral Pecori Giraldi: P. Alberini, F. Prosperini, *op. cit.*, pp. 405-406.

military industry gained distinction in the production of radar and missiles⁴⁴.

Admiral Ferreri himself expressed the desire to visit the United States, with the full support of the Italian Government, aiming to request a substantial number of ships. However, upon his return to Italy, he did so without any concrete outcomes. The Americans, while treating him with courtesy, made it clear that Italy needed to allocate more resources and energy to the national production of ships. Only if the Italian government demonstrated a strong commitment to invest in the Navy would the United States consider granting additional resources to Italy and its navy.

Similarly, when certain Italian diplomats attempted to engage with diplomats from NATO allied countries, asserting that Italy's participation in the alliance had not yielded specific political advantages, they were informed that Italy should view NATO not solely for the benefits it could receive but for the contribution it could make to common security. This was a clear indication that Italy should play a substantial role before expecting substantial returns⁴⁵. Italy had to expend a considerable amount of energy on the reconstruction of its Navy to garner support for its new naval program.

Indeed, despite Italy being a NATO member and the new allies showing politeness and goodwill toward the Italian Navy, the situation compelled Italy to initially seek a national solution. While this condition might not have pleased the Italians at the time, it ultimately paved the way for a long-term program of innovation in the field of naval technology and shipbuilding⁴⁶.

The revitalization of the Italian Navy occurred during those years. Recognizing that the altered national and international context would not permit the fleet to reach the size of the previous era, the Navy's leaders made a strategic decision to prioritize quality over quantity for naval units. The emphasis was placed on equipping these units with the best available technologies. To achieve

⁴⁴ For a deepening on the important contribution given by the personnel of the Italian Navy to the technological development, in particular from the Body of the Naval Weapons of Italian Navy, check: AA.VV., *Ancora e Gladio il Corpo delle Armi Navali*, Chiavari, 2008.

⁴⁵ M. de Leonardis, *Guerra Fredda...*, cit., pp. 271-272.

⁴⁶ G. Giorgerini, *op. cit.*, pp. 619-620.

this level of excellence, there was a strong impetus for the development of original, functional, and, most importantly, nationally innovative solutions⁴⁷.

To achieve this high standard, several solutions were studied, some of which later became the standard not only for the Italian fleet but also for allied fleets. Various sectors represented flagships for Italian innovation, including radar technology. Initially relying on imported naval radars in the first years after the conflict⁴⁸, Italy initiated ambitious programs for the study and development of this technology. Consequently, the ships of the Navy were equipped almost exclusively with radars of national production⁴⁹.

The commissioning of these ships, which were ordered in the early 1950s, occurred quite late, only partially between 1955 and 1958. This delay was attributed to a combination of factors, including a lack of funds, challenges in developing advanced technologies, and the allocation of resources to the construction of merchant ships or their diversion to the foreign market⁵⁰.

Another crucial sector was naval missiles. The decision to embrace the use of missiles on ships, particularly with the introduction of surface-to-air missiles for anti-aircraft operations, proved highly significant. By the second half of the 1950s, Italy was able to deploy ships equipped with cutting-edge anti-aircraft systems (Terrier type) and anti-ship systems (some with dual capabilities).

⁴⁷ For a deepening on the evolution of the Italian naval strategy: G. Giorgerini, R. Nassigh, *Il pensiero navale italiano dal dopoguerra ad oggi*, vol. I, Roma, 1996 and voll. II, III, 1997; L. Dandolo, *Storia della dottrina navale italiana*, Roma, 1996. A more recent and concise treatment: F. De Ninno, F. Zampieri, *Oltre gli Stretti. La proiezione oceanica e il potere navale italiano*, "Limes", Set. 2022, n. 08, pp. 71-84.

⁴⁸ On the acquisition of foreign radar systems check: Promemoria per il Capo di Stato Maggiore, verbale della riunione 22.12.1947, Fondo Santoni, b. 105, AUSMM.

⁴⁹ About the acquisition of foreign technology, it is very interesting that some ships in the previous years, were purchased by the Navy in order to obtain information about the tools used by the Anglo-Americans in the anti-submarine struggle. This happened immediately after the end of the conflict and traces can be found in the purchase of Liberty class cargo ships in 1948: Fondo Santoni, Promemoria per il Capo di Stato Maggiore, 14.01.1948, busta 105. For an in-depth study on the development of radar and its applications in the Navy check: AA.VV., *Ancora e Gladio il Corpo delle Armi Navali*, cit., pp. 25-50.

⁵⁰ G. Giorgerini, *op. cit.*, p. 616.

Later, Italy advanced to the stage of introducing boats equipped with wells for launching ballistic missiles, such as the Polaris. This transformation led, during the 1950s, to the conversion of the cruiser *Giuseppe Garibaldi* into the first European-produced missile cruiser, which entered service in 1961 and conducted its first missile launch in 1962⁵¹. The inclusion of ballistic weaponry on the cruiser would have positioned it at the core of NATO's Multinational Force, securing a central role for the Italian Navy in NATO's deployments in the Mediterranean⁵².

The project and subsequent construction of units capable of carrying Polaris missiles were not only driven by the desire to develop national technology. Within the context of the Cold War, Italy aspired to become a nuclear power. This pursuit could have brought Italy closer to the United States politically. The ability to launch Polaris missiles from ships might have strengthened diplomatic relations with the United States, and the Navy could have played a role in a potential nuclear military capability entrusted to Italy. However, this project did not come to fruition, and the Polaris missiles were not delivered. Nonetheless, the Navy, as mentioned, demonstrated significant capabilities for technological innovation⁵³.

Speaking of armament, it's worth noting that during those years, the development of high-rate-of-fire cannons commenced, becoming a source of pride for national production. Notably, the high-speed 76/62 Oto Melara, which is still in use today by numerous navies, both NATO members and others, was a significant achievement of this period.

During these years, the decision was made to establish naval aviation, with the full support of American allies. In fact, the U.S. advocated for the creation of a naval aviation branch in Italy to

⁵¹ *Ibi*, p. 623. For a deepening on the cruiser *Giuseppe Garibaldi* and the evolution of the other units of the fleet: M. Cosentino, M. Brescia, *La Marina Italiana 1945-2015*, in "Storia Militare" Dossier, n. 15 (Settembre-Ottobre) e n. 16 (Novembre-Dicembre), Parma, 2014.

⁵² M. de Leonardis, *Ultima Ratio Regum*, Milano, 2013, p. 157-158.

⁵³ *Ibid.*

enhance its antisubmarine capabilities⁵⁴. Indeed, in 1956, the first naval flight group equipped with helicopters was established⁵⁵.

Another significant structural innovation on the ships was the introduction of a helicopter landing platform. Given the absence of a carrier at that time, there was a need to find a method to extend the range and reconnaissance capabilities of naval units, particularly considering the antisubmarine role that the Navy had to fulfil within the Alliance. The first operational trial took place in July 1953, involving the take-off of a helicopter from the cruiser *Garibaldi*⁵⁶.

The technical solutions implemented enabled the fleet to equip smaller units with helicopters, thereby expanding the operational capabilities of the naval squadron. This approach allowed the squadron to efficiently fulfil its role within NATO. Notably, in 1958-59, the frigates of the *Carlo Bergamini* class began to be commissioned. These frigates were the first ships with the capability to embark helicopters with anti-submarine capacities⁵⁷.

The architect of this new concept of helicopter carriers and missile launchers was Admiral Alessandro Michelagnoli, who later served as Chief of Staff between '65 and '68. He envisioned that vessels integrating anti-aircraft and anti-submarine capabilities could provide coverage for larger formations with aircraft carriers at the centre. This approach allowed the Navy to surpass the limited tasks assigned to it under NATO⁵⁸.

The innovations and the introduction of new ships that enabled the Italian Navy to reclaim a leading role in the Mediterranean came at an opportune time. Events related to the Suez Crisis in 1956, the gradual reduction of British presence in the Mediterranean (although the UK still maintained naval bases in Malta and Cyprus),

⁵⁴ The US gave to the Italian Navy their first helicopters and planes. About the institution and the legislation for the institution of a naval aviation: MARISEGREGE, "Istituzione dell'Aviazione Navale", 1954, b. 130, f. 1, AUSMM. There was a huge and harsh discussion between the Italian institutions about the creation of an aerial component within the navy, in particular the Italian Aviation opposed to the creation of such Navy's autonomous branch.

⁵⁵ G. Giorgerini, *op. cit.*, p. 625.

⁵⁶ *Ibi*, p. 623.

⁵⁷ P. Rapalino, *Dalle Alpi all'alto mare. Il ruolo della Marina Militare Italiana nella tutela degli interessi nazionali (1861-2013)*, Vicenza, 2014, p. 307. Do not confuse this class of frigates with the latest FREMM *Bergamini*.

⁵⁸ G. Giorgerini, *op. cit.*, p. 623.

and France's exit from the NATO integrated command in 1966 meant that Italy, alongside the US Navy, was the sole Western naval power in the Mediterranean Sea.

With the absence of other allies in the Central Sea and a well-established program of innovation and production of modern and capable ships, Italy was prepared to take on a greater burden within the Alliance. Simultaneously, it was on a trajectory to ensure industrial credibility on an international level. These achievements, realized just fifteen to twenty years after the defeat in the Second World War, provided Italy with the opportunity to have a robust naval instrument for foreign policy.

Conclusion

In conclusion, it can be stated that the decade between 1945 and 1955 marked a turning point in the history of the Italian Navy. Having endured a world war and confronted some of the most powerful fleets globally, the former Regia Marina underwent a significant transformation. It transitioned from being one of the most formidable navies in the world to facing drastic reductions and controls imposed by the victorious powers. Additionally, as per the peace treaties, the country was prohibited from acquiring specific naval units, classes of ships that were now considered fundamental for maritime security.

Italy appeared to be condemned to remain excluded from the possibility of asserting any relevance at sea, thus facing the prospect of international irrelevance.

The geographical position, with Italy as a peninsula in the heart of the Mediterranean Sea, coupled with the immediate dynamics of the Cold War, compelled the country to avoid isolation from international conflicts. Italy recognized the imperative to swiftly rebuild a fleet capable of safeguarding national interests. Given the new international landscape and Italy's decision to join Atlantic Alliance, this fleet needed to be integrated within the NATO, particularly aligning with the new dominant naval power in the Mediterranean Sea, the U.S. Navy.

The endeavour to achieve what was deemed necessary for the protection of Italian security and interests was an exceptionally challenging one, both politically and economically. Considering

the state of the country after the Second World War and the constraints imposed by the peace treaties, Italian ambitions faced formidable obstacles.

From a political standpoint, the credit for Italy's entry into the Western alliance certainly goes to the commitment of the Italian government. Equally fundamental, however, was the contribution made by the figures of the Navy Chiefs of Staff in preserving what had survived the conflict. Moreover, they achieved several significant results. Due to the esteem they enjoyed among the former enemy navies, Admirals de Courten and Maugeri successfully maintained the operational core of the fleet, ensuring its continued functionality. This not only provided continuity but also served as a foundation upon which to build the new Italian Navy.

Thanks to their efforts, a part of the fleet was not relinquished to the victorious powers. More importantly, they initiated the rebuilding of the infrastructure system necessary for the operation of the fleet, including ports and shipyards.

Building on this foundation, the successors to the office of Chief of Staff, notably Ferreri and Pecori Giraldi (with the support of various members of the new Italian political leadership), successfully constructed a new fleet. Although it would no longer match the size of the Regia Marina, this new fleet could boast ships equipped with the most advanced technologies. Supported by an efficient and innovative industrial plant, it was capable of undertaking complex tasks in an era where military confrontation was increasingly characterized by technological competition. The Italian Navy, backed by the Italian government, was reconstructed to a new standard: a high technological level, initially focused on anti-aircraft and anti-submarine capabilities, forming the basis for creating a highly versatile fleet.

Indeed, taking advantage of the benefits of participating in the Atlantic Alliance, these years laid the foundations for the creation of an armed force with significant technological capabilities and the ability to integrate with allied forces. In the subsequent years, this not only led to the affirmation of Italian shipbuilding in international markets but also resulted in the establishment of a fleet with autonomous capabilities, capable of projecting and safeguarding Italian interests.

Informal Institutions and the Rule of Law or the Contrast between Constitution and Constitutional Reality - Lessons from the Western Balkans

di CAN ZEYREK

Abstract – Questo articolo esplora il tema delle istituzioni informali nei sistemi politici. Il suo scopo è analizzare il rapporto tra istituzioni formali e informali al fine di catturare – per usare le parole di Patrick Köllner – il reale “funzionamento” di un sistema politico. L’obiettivo è indagare su come le istituzioni informali vengano generate e si riproducano, così che, di conseguenza, la qualità della democrazia risulti compromessa. Secondo Hans-Joachim Lauth e Christoph Wagner, le strutture informali devono essere intese, ad esempio, come clientelismo, corruzione o tradizioni giuridiche. Basandosi su Gretchen Helmke e Steven Levitsky, le istituzioni informali sono definite come regole condivise socialmente, di solito non scritte, che vengono create, comunicate e fatte rispettare al di fuori dei canali ufficialmente sanzionati. Secondo Petra Stykow, se le istituzioni formali e quelle informali entrano in conflitto, elementi democratici essenziali, come Parlamenti, partiti o elezioni, possono essere gravemente compromessi e quindi lo sviluppo di tratti autoritari all’interno del sistema politico potrebbe essere favorito o accelerato. Indici internazionali come il Bertelsmann Transformation Index (BTI) confermano l’esistenza di settori informali che sono soggetti al controllo semi-formale o informale delle élite politiche o dei partiti. Come con molti termini delle scienze politiche, è difficile stabilire un riferimento empirico al termine “istituzioni informali” o osservarle. Tuttavia, basandosi sull’approccio teorico a tre prospettive sviluppato da Ursula BirsI e Samuel Salzborn, questo studio mira a illustrare che le istituzioni informali possono condensarsi in una costituzione “non scritta” o “quasi”. A tale scopo, verranno utilizzati quattro casi comparativi (Bosnia ed Erzegovina, Kosovo, Serbia e Croazia) per esaminare come le istituzioni informali si verifichino e si riproducano in Stati con una carente stato di diritto. Questa è la questione centrale da affrontare. In questo modo, verrà effettuata una valutazione qualitativa utilizzando attuali indicatori particolari del sopraccitato BTI.

Introduction

Hans-Joachim Lauth and Christoph Wagner point out that «informal structures (such as clientelism, corruption or legal traditions) are to be understood as institutions» and that their inclusion in the analysis of political systems is possible¹. They reinforce this idea by pointing to the high level of resilience of informal institutions and their ability to institutionalise². Informal institutions are defined, for example, as «socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of officially sanctioned channels»³. In addition, it can also be stated that informal institutions are not only located at the level of a political system, but also at a decentralised, local and transnational level and, under certain circumstances, can abdicate from these political levels, from state institutions and the state monopoly⁴.

As with many political science terms, it is difficult to establish an empirical reference to the term informal institutions or to observe them⁵. There is also the question of «to what extent the instruments can be used in different cultural regions»⁶. Nevertheless, the aspect of informal institutions is given an important role in adequately capturing the entire legal reality, especially in a deficient rule of law⁷.

¹ H.-J. Lauth - C. Wagner, *Gegenstand, grundlegende Kategorien und Forschungsfragen der "Vergleichenden Regierungslehre"*, in H.-J. Lauth (ed), *Vergleichende Regierungslehre*, Wiesbaden, 2010, pp. 17-38.

² Lauth - Wagner, cit., in Lauth (ed), *op. cit.*

³ G. Helmke - S. Levitsky, *Informal institutions and comparative politics: A research agenda*, "Perspectives on politics", vol. 2 (2004), no. 4, pp. 725-740.

⁴ U. Birsl - S. Salzborn, *Ungeschriebene Regeln der "Demokratie": Zur Relationalität von "ungeschriebenen Verfassungen" politischer Herrschaft jenseits und diesseits des Westens*, in S. Schubert - A. Weiß (ed), *"Demokratie" jenseits des Westens - Theorien, Diskurse und Einstellungen*, Baden-Baden, 2016, pp. 134-141.

⁵ U. Liebert - H.-J. Lauth, *"Do Informal Institutions Matter?" Informelle Institutionen in der interkulturell vergleichenden Partizipations- und Demokratisierungsforschung*, in H.-J. Lauth et al. (ed), *Im Schatten demokratischer Legitimität: Informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratienvergleich*, Wiesbaden, 1999, pp. 11-36.

⁶ Lauth - Liebert, cit., in Lauth et al. (ed), *op. cit.*

⁷ P. Thiery - J. Sehring - W. Muno, *Die Messung von Rechtsstaatlichkeit*, in J. Estermann (ed), *Interdisziplinäre Rechtsforschung zwischen Rechtswirklichkeit, Rechtsanalyse und Rechtsgestaltung*, Bern, 2009, pp. 141-160.

In contrast to informal institutions, formal institutions can be understood as empirical manifestations of central constitutional norms that develop along the lines of executive, legislative and judiciary power⁸. If formal and informal institutions come into conflict, essential democratic elements, such as parliaments, parties or elections, can be severely impaired and thus the development of authoritarian traits within the political system⁹ can be fostered or accelerated.

In this context, Bojan Dobovsek points to the need to discuss informal institutions or networks that arise from corruption and the actors (elites) involved, enriching themselves materially and thus damage the state or state institutions¹⁰.

Ursula Birsl and Samuel Salzborn state that informal institutions condense into an “unwritten constitution” or quasi-constitution of political rule in societies¹¹ (see Table 1) and, based on Gunnar Folke Schuppert, can be understood as a framework for interpretation and action¹². Birsl and Salzborn view this framework for interpretation and action from three different perspectives, namely the institutional perspective (1), the cultural and actor-oriented perspective (2) and the perspective of the spatial reference of unwritten constitutions (and political rule) (3).

⁸ Thiery - Sehring - Muno, cit., in Estermann (ed), *op. cit.*

⁹ P. Stykow, *Autoritäre Systeme in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion*, “Der Bürger im Staat – Autoritäre Regime. Landeszentrale für politische Bildung”, vol. 60 (2010), no. 1, pp. 14-23.

¹⁰ B. Dobovsek, *Prevention of Corruption*, Podgorica, 2009, p. 20.

¹¹ U. Birsl - S. Salzborn, *Ungeschriebene Regeln der “Demokratie”: Zur Relationalität von “ungeschriebenen Verfassungen” politischer Herrschaft jenseits und diesseits des Westens*, in S. Schubert - A. Weiß (ed), *“Demokratie” jenseits des Westens - Theorien, Diskurse und Einstellungen*, Baden-Baden, 2016, p. 127.

¹² G.F. Schuppert, *Politische Kultur*, Baden-Baden, 2008.

Table 1: Institutional setting of written and unwritten constitutions of political rule³

Categories	Formal institutions and politics (written constitution)		Informal institutions and politics (unwritten constitution)	
	Institutions	Politics	Institutions	Politics
Public codification	Yes	Yes	No, but possible in a semi-public space	No, but possible through cultural practices in a semi-public space
State and/or public sanctioning	Yes	Yes	No, but social sanctioning possible	No, but social sanctioning possible
Legality basis	Constitution, rule of law	Constitution, norm-based rules	None; may be acceptable or else illegal	None; may be acceptable or else illegal
Legitimacy basis	Constitution, constitutional organs	Public sphere with societal input and/or output	Self-legitimized through broad acceptance	Acceptance through cultural practices in a semi-public space
Regularity through ...	Legal norms	Legal norms	The practice of social interactions with <i>de facto</i> norms, but no legal codification	Cultural practice in a semi-public space with <i>de facto</i> norms
Changeability	Through constitutional organs	By legitimized political actors	By actors or counter-movements that are accepted as legitimate	By actors or counter-movements that are accepted as legitimate
Speed of change	Shorter term	Shorter term	Longer term	Longer term
Guiding entities	Yes, the state	Yes, constitutional organs and legitimized political elites	Yes, actors who have been accepted as legitimate	Yes, actors who have been accepted as legitimate
Political rule	With inequality-based power asymmetries, formation of elites			

The institutional perspective (1) is further divided into three relationship modes: (a) «The unwritten rules of the political within a society are (largely) identical, or at least do not conflict with the formal rules and institutions. In this respect, the constitutional reality supports the constitutional norm and the unwritten rules lead to a stable constitutional order»; (b) «The unwritten constitution(s) contradict the written constitution and in this respect formulate a tension between constitutional norm and

¹³ U. Birsl - S. Salzborn, *Unwritten Constitutions of Political Rule: Conceptual Approaches to Comparative Area Studies of Asia, the Middle East & North.*, "ASIEN", vol. 132 (2014), pp. 12-25.

constitutional reality. They want to change the applicable norms, which can involve both constructive and destructive changes in the sense of (increasing) democratisation and (increasing) autocratisation»; (c) «The unwritten rules of the political justify political apathy and thus also lead to stability, since its actors are neither socially nor politically active in any way. In liberal democracies, people have been talking about disenchantment with politics or parties for some time. In fact, this is a diagnosis of a situation in which the actors concerned do not want to participate and in this respect, in the traditional sense of Gabriel Almond and Sidney Verba¹⁴, ultimately take an apathetic attitude towards the political system¹⁵».

In the cultural and actor-oriented perspective (2), the dimension of political culture is expanded to include the actor-oriented dimension of *the political itself*, which means forms of conventional and unconventional participation and representation¹⁶. In this way, it should be conceptualised «to what extent and with what means the political actors use the scope of action and validity or the framework for interpretation and action that the written constitution sets»¹⁷.

When it comes to the spatial reference of an unwritten constitution and political rule (3), the relationship between political space¹⁸ and the social space of society represents the opportunities that a society makes available to each and every individual to develop social and political interests and access to the factual ongoing communication processes, the representational system of the institutionalised public, as well as participation and representation.

¹⁴ G.A. Almond - S. Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, 1963.

¹⁵ Birsl - Salzborn, cit., in Schubert - Weiß (ed), cit., p. 136.

¹⁶ Birsl - Salzborn, cit., in Schubert - Weiß (ed), *op. cit.*

¹⁷ Birsl - Salzborn, cit., in Schubert - Weiß (ed), cit., pp. 139-140.

¹⁸ At this point, as with Birsl and Salzborn (2016), the definition of «political space» according to Michael Th. Greven (1998) should be adopted. Accordingly, the political space is identical neither with the territory nor with the institutionalised public sphere of the political community, but their prerequisites. It is part of the general horizon of meaning of the respective society and cannot always be clearly distinguished from it. In any case, the attribution of meaning and understanding of the real communication taking place in the political process only works within this virtual space.

It is about «the real scope of action and the structure of opportunities to participate and to assume positions of political power»¹⁹. Birsl emphasises that it is not primarily about the institutions of a constitutional political order, but rather about the framework for interpretation and action of an unwritten constitution, independent from the political system²⁰. This understanding opens «the view of space-unbound structure(s) and space-bound system(s) as well as “structuration” in the sense of a duality of structure in the relationship between structure and culture according to Giddens²¹ and how this through (political) power relations is hierarchised»²². However, these arenas or political spaces [the framework for interpretation and action of an unwritten constitution] are difficult to grasp or they elude empirical verification²³.

As a result, it is relevant to realise that overlapping claims to power and power practices refer to the formation of informal institutions and the interaction with formal institutions and cause diffusion of legality and legitimacy issues (see Table 1 above) of supposedly rational political rule²⁴.

Qualitative Analysis: Informal Institutions and the Rule of Law

Based on the theoretical findings brought together under the previous section, an attempt will be made below to trace the (emergence of) informal institutions in four cases. With a focus on Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Serbia and Croatia, the qualitative evaluation will be based on some indicators from corresponding country reports of the Bertelsmann Transformation Index (BTI-Index). These cases are selected -taking into account the spatial taxonomy, mutual proximity, size, and common

¹⁹ Birsl - Salzborn, cit., in Schubert - Weiß (ed), cit., pp. 139-140.

²⁰ U. Birsl, *Staatsbürgerschaft und Demokratie in politischen Kulturen der Europäischen Union. Konzeptionelle Überlegungen zur Politischen Kulturforschung und empirische Befunde*, in S. Salzborn (ed), *Politische Kultur – Forschungsstand und Forschungsperspektiven*, Frankfurt a.M., 2009, pp. 63-102.

²¹ A. Giddens, Anthony, *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Frankfurt a.M./New York, 1988, pp. 67-81.

²² Birsl - Salzborn, cit., in Schubert - Weiß (ed), cit., p. 140.

²³ Birsl - Salzborn, cit., in Schubert - Weiß (ed), cit., p. 134.

²⁴ Birsl - Salzborn, cit., in Schubert - Weiß (ed), cit., p. 135.

historical experience- according to the concept of the most similar systems design with different outcome²⁵ (Aarebrot/Bakka 2003: 68). Therefore, Croatia is included in the study as a contrasting/reference case. The reason for this is that Croatia is considered a country that after the collapse of Yugoslavia successfully went through a process of state and nation building and -also with the support of the EU- was able to follow a development path towards democratisation.

Peter Thiery, Jenniver Sehring, and Wolfgang Muno state that with the indicator “Prosecution of office abuse” an element was included in the Bertelsmann Transformation Index (BTI-Index) that points to the existence of informal rules that impair the functioning of the rule of law²⁶. They also point out that newer approaches are attempting to look at the development of the rule of law in a more differentiated way and that an essential step in this direction consists in distinguishing between a deficient rule of law and a hybrid legal system²⁷. The selected cases in the present study have not any hybrid legal systems, but a deficient rule of law, which is the subject of the discussion in the corresponding analyses²⁸.

²⁵ F.H. Aarebrot - P.H. Bakka, *Die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft*, in D. Berg-Schlösser - F. Müller-Rommel (ed), *Vergleichende Politikwissenschaft*, Wiesbaden, 2003, p. 68.

²⁶ Thiery - Sehring - Muno, cit., in Estermann (ed), cit., p. 153.

²⁷ H.-J. Lauth, *Rechtsstaat, Rechtssysteme und Demokratie*, in M. Becker - H.-J. Lauth - G. Pickel (ed), *Rechtsstaat und Demokratie*, Wiesbaden, 2001, pp. 21-23; H.-J. Lauth - J. Sehring, *Putting the deficient Rechtsstaat on the research agenda. Reflections on diminished subtypes*, “Comparative Sociology”, vol. 8 (2009), no. 2, pp. 165-167; Thiery - Sehring - Muno, cit., in Estermann (ed), cit., p. 155.

²⁸ In Bosnia and Herzegovina, an impairment of the rule of law can be observed over a longer period of time which has increased since 2019. This is confirmed, inter alia, in the EU Commission reports from 2019 (Avis and Priebe) and in the BTI country report 2022. Despite the complex and highly fragmented constitutional structure of the country with four separate legal systems at the state level, the entity level (Bosnian Federation and Republika Srpska) and at the level of the Brčko District, one cannot speak of a hybrid legal system in this case, since there is no alternative system of rules which dominates over the rules regarding the structure of the rule of law stipulated by the constitution. Due to the fact that not all the criteria of a functioning rule of law are met, Bosnia and Herzegovina still has a deficient rule of law, which will be discussed later.

Case 1: Bosnia and Herzegovina (referring to the corresponding BTI country report from 2022)

Institutional Perspective:

The BTI indicator “Prosecution of office abuse” confirms that corruption in both public administration and the executive is systemic, i.e. structural. This circumstance confirms that fertile breeding ground for the emergence of informal institutions already exists. One of the immediate implications for the rule of law is that while the BTI report confirms the existence of an adequate legal framework to address abuse of office, it also points to the very low number of investigations, indictments or convictions of public officials. The opinion report of the EU Commission from 2019 also confirms in this context that progress in building a track record of proactive investigations, indictments, criminal prosecutions and final convictions against organized crime and corruption, including at a high level, is necessary or has yet to be proven. The abuse of office as an informal practice is also confirmed in the EU Commission’s 2019 expert report on the rule of law in Bosnia and Herzegovina.

In May 2020, a success was achieved in punishing abuse of office when the then Prime Minister of the Bosnian Federation (FBiH) Fadil Novalić was arrested for illegal procurement of medical respiratory equipment during the COVID-19 pandemic. Even the highest level of judicial power is not spared from corruption and abuse of office. The president of Bosnia and Herzegovina’s High Judicial and Prosecutorial Council resigned in December 2020 following multiple corruption allegations after -supported by most council members- refusing a year and a half to be held accountable. He was accused, among other things, of interfering in the judicial appeal process. This example makes clear the client relationships within a state authority, which might be based on power and interest constellations and thus (re-)generate informal institutions or informal norm systems. The existence of informal norm systems is seen as a central factor for a lack of rule of law²⁹.

The BTI country report confirms that, as in many other areas of reform, anti-corruption efforts in Bosnia and Herzegovina

²⁹ Thiery - Sehring - Muno, cit., in Estermann (ed), cit., p. 155.

are inadequately implemented due to a lack of political will and deep-rooted patronage interests of the ruling political elite. These patronage interests are served, among other things, by clients who are particularly close to political (government) parties and who also have a strong influence on the policy-making process in order to protect their own (corporate) interests and networks.

Still, the four case studies in this study are countries that have a deficient rule of law and therefore do not meet all the rule of law criteria. As a contrasting example, EU member Croatia also has difficulties with some of the rule of law criteria (see Case study 4: Croatia below). In Bosnia and Herzegovina, the rule of law has been constantly impaired, especially since 2019. Generally, the BTI report confirms that this circumstance is primarily due to the rejection of the constitutional order and statehood of the Bosnian-Herzegovinian state by the political elite of the Republika Srpska sub-entity. The BTI report points in particular to the EU Commission's opinion report from 2019, which puts forward three proposals for reforming the rule of law. These provide for the following measures:

1. Improving the functioning of the judiciary through new legislation on the aforementioned High Judicial and Prosecutorial Council in Bosnia and Herzegovina, in line with European standards.
2. Preventing and fighting corruption and organised crime, including money laundering and terrorism, through:
 - a) Introduction and implementation of conflict of interest and whistleblower protection legislation;
 - b) ensuring effective functioning and coordination of anti-corruption bodies;
 - c) aligning legislation and strengthening public procurement capacity;
 - d) ensuring effective cooperation between law enforcement authorities and public prosecutors;
 - e) progress in building a track record of proactive investigations, prosecutions and final convictions against organised crime and corruption, including at higher levels;
 - f) depoliticizing and restructuring public companies and ensuring transparency in privatisation processes;

- g) ensuring effective coordination of border management and migration management capacities at all levels and ensuring the functioning of the asylum system.

When reviewing these proposals for structural rule of law-reforms, it becomes clear that there is still a fundamental need for new legislation that would strengthen the overall enforcement of the rule of law. The reference to the lack of functioning of the judiciary, the lack of implementation of (existing) legal regulations, and a lack of coordination between the law enforcement authorities and the judiciary are indications that a space has already established itself within the formal institutions in which informal institutions or normative systems emerge, develop, and unfold themselves.

When it comes to the question of the causes that lead to the emergence of a deficient constitutional state, a) inadequate administrative and financial resources, b) certain constellations of power and interests, and c) the existence of informal systems of norms are considered³⁰. The last point is seen as a central factor for a lack of rule of law³¹.

The deficient nature of the Bosnian-Herzegovinian constitutional state is confirmed in the EU Commission's expert report of December 5, 2019. Regarding the functional capacity of the rule of law, the Commission emphasises the ensuring of the professionalism of administrative authorities, particularly when implementing the European Union's *acquis communautaire*. It is also underlined that the rule of law efficiency has not reached the desired standard due to a lack of financial capacity, which is necessary, for example, for comprehensive corruption investigations.

The High Judicial and Prosecutorial Council (HJPC) is the only self-governing body for the entire judiciary and a central institution in the legal system of Bosnia and Herzegovina. Its mandate covers all four justice systems and is primarily intended to protect the judiciary from political influence and interference, ensure the proper functioning of all justice systems and act as a driver of judicial reform. According to an EU expert report, in recent years the HJPC itself has become part of the problem. Serious miscarriages of justice have come to light due to a lack of leadership

³⁰ Thiery - Sehring - Muno, cit., in Estermann (ed), *op. cit.*

³¹ Thiery - Sehring - Muno, cit., in Estermann (ed), *op. cit.*

capacity, accusations of politicisation and conflicts of interest, inefficiency, lack of transparency and a lack of implementation of reforms. Public opinion was particularly shaken by allegations of corruption against the HJPC president and alleged manipulation of appointment and disciplinary procedures. In addition, a functionally and financially independent structure within the HJPC Secretariat should be entrusted with the verification of asset declarations. The loss of trust in the HJPC is also addressed in the above-mentioned EU Commission expert report, which confirms that the HJPC is perceived by citizens and even by members of the judiciary as a center of irresponsible power which serves the interests of a network of political patronage and its influence.

The rule of law and the efficiency of the rule of law are also impaired by the existing disadvantageous power and interest constellations. The 2022 BTI report shows that checks and balances are practically only carried out by the leading ethnic parties through extensive power-sharing mechanisms. The Republika Srpska also lags in terms of judicial control over the legislative and executive branches, whereas this control is not fully developed even at the state-level. Numerous court rulings have not been or are still not being implemented and this non-compliance is rarely punished under criminal law. The parliaments, for their part, hardly exercise their control function. The report also affirms that particularly the highly autonomous Serbian and Croatian elites are using the tool of power-sharing in central state structures to serve their ethno-political interests. Overall, the expert report of the EU Commission shows that in Bosnia and Herzegovina the widespread view prevails that in recent years court decisions have been politicised, that political parties have taken possession of the state [state capture] and that officials are involved and entangled in conflicts of interest.

The existence of informal norm systems in Bosnia and Herzegovina is illustrated in the article by Halilovich and Efendić (2021), particularly in the context of formal-informal interactions in state institutions and using the example of returning Bosnian refugees. It is emphasised that these formal-informal interactions

have an influence on both ends of the migration path³². Halilovich and Efendić state that these informal practices either border on corruption or even goes beyond this border. They further emphasise that these practices thus both undermine the existing legal system and, in some cases, act as a supplement or even as a replacement for the weak formal institutions³³.

Actor-Oriented Perspective:

The actor-oriented perspective is primarily about embedding the actors in the context of informal normative systems, which models their interests and resources³⁴. According to the 2022 BTI country report, as in many other areas of reform, anti-corruption efforts in Bosnia and Herzegovina are poorly implemented due to a lack of political will and deep-rooted patronage interests of the ruling political elites. Accordingly, the European Commission noted in its 2020 report on Bosnia and Herzegovina that corruption remains widespread and evident at all levels of government and that the country is at an early stage in the fight against corruption. The report concluded that «no progress» has been made between 2019-2020 regarding the European Commission's 2019 opinion or the recommendations of the Priebe report. The embedding of actors in the context of informal normative systems can be traced, among other things, through their proximity to the political parties. Party proximity or party membership enables these actors to exert a strong influence on policy-making in order to protect their self-interests, their companies and [ethnic] corruption networks. These interests sometimes can increase to such an extent that the efforts to maintain patronage systems overshadow the demands and need for long-term strategies regarding socio-economic development policies. The corruption networks or patronage systems are dominated by the governing parties, which are based on access to administrative resources, especially employment in public administration and in state-owned companies. While party membership and party activism are primarily motivated by material

³² H. Halilovich - N. Efendić, *From Refugees to Trans-local Entrepreneurs: Crossing the Borders between Formal Institutions and Informal Practices in Bosnia and Herzegovina*, "Journal of Refugee Studies", vol. 34 (2021), no. 1, p. 1.

³³ Halilovich - Efendić, *op. cit.*, p. 3.

³⁴ Lauth - Sehring, *op. cit.*, p. 195.

interests, the implementation of party programs plays a minor role. The high levels of party membership in the Western Balkan countries are generally based more on patronage than on a high level of political participation³⁵.

The problem of control of the judiciary by political actors is of central importance. This problem is directly linked to the undermining of the constitutional structures. Control of the judiciary enables political actors to avoid legal punishment and maintain their client networks³⁶. When asked about the level of influence of these political actors, Mišić primarily refers to their proximity to the party leaders³⁷. In this context, reference should also be made to the politically motivated appeal procedures within the judiciary, which was criticised by the 2019 opinion report of the EU Commission. In this regard, the report recommends that the law on the High Judicial and Prosecutorial Council (HJPC) should be revised in order to better regulate such proceedings. The aforementioned expert report on the rule of law in Bosnia and Herzegovina also points out that appointments and promotions in all areas of public activity must be based on qualifications and merit. This report also points to allegations of corruption and manipulation in appointment and disciplinary proceedings against the HJPC. The HJPC is often perceived as a center of unaccountable power under the control of certain actors who serve the interests of a political patronage network.

Due to the inadequate performance of the formal institutions in Bosnia and Herzegovina and the resulting loss of trust, ordinary citizens also resort to various informal practices, which are used as an alternative to institutional inefficiency³⁸. While some of these practices are based on traditional forms of reciprocity, exchange, kinship and community solidarity, others involve connection to

³⁵ C. Laštro - F. Bieber, *Democratic Patterns and Party Systems in the Western Balkans*, "Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft", vol. 17 (2023), no. 1, pp. 59-75.

³⁶ J. Džankić - S. Keil, S., The Europeanisation of contested states: Comparing Bosnia and Herzegovina, Macedonia and Montenegro, in J. Džankić - M. Kmezić (ed), *The Europeanisation of the Western Balkans. A Failure of EU Conditionality?*, Basingstoke, 2018, pp. 181-206.

³⁷ F. Mišić, *Stateness and Democratic Consolidation. Lessons from Former Yugoslavia*, Cham, 2022a, p. 93.

³⁸ Halilovich - Efendić, *op. cit.*, p. 3.

various informal networks³⁹. Citizens' resort to informal practices and networks (corruption) also undermines the rule of law.

Spatial Reference:

Filip Milačić states that the political space in Bosnia and Herzegovina is defined by an environment characterised by ethnic parameters, in which depoliticised citizens are reduced to ethno-collectivism⁴⁰. In such an environment, the relationship between political space and social space is extremely problematic. The options that a society characterised by ethnic faultlines, correspondingly polarised and depoliticised can offer individual citizens, are limited. The prerequisites for this would still be an unrestricted development of social and political interests, access to the actual communication processes, to the representation system of the institutionalised public as well as to participation and representation. Since these formal requirements are only weakly developed, the citizen's scope of action as well as their opportunities for participation and their chances of attaining positions of political power are restricted. In order to be able to counteract these circumstances, the scope of action and participation is expanded to include the framework for interpretation and action of an unwritten constitution as a political space. Due to the fact that political spaces are difficult to determine or to examine empirically, in this article the attempt is made by using data about the current political conditions in the case studies, to determine whether there are certain chances of resolving conflicts (peacefully) and to critically question the existing power relations.

Overall, it is relevant to recognise that overlapping claims to power and power practices refer to the formation of informal institutions and interaction with formal institutions and lead to the diffusion of questions of legality and legitimacy (see Figure 1) of supposedly rational political rule⁴¹.

The strong ethnic character of Bosnian-Herzegovinian society is also deepened by the fact that the right to passive suffrage is restricted due to certain constitutional provisions. Only members of

³⁹ Halilovich - Efendić, *op. cit.*

⁴⁰ Milačić, *op. cit.*, p. 106.

⁴¹ Birsl - Salzborn, *cit.*, in Schubert - Weiß (ed), *cit.*, p. 135.

the so-called Constituent Peoples, i.e. those citizens who identify themselves as either Bosnian, Croatian or Serbian, have the right, for example, to run for the three-member State Presidency and for the “Lower House of the Peoples”. This constitutionally anchored exclusive claim to power naturally raises questions of democratic legitimacy relating to the written constitution itself and the electoral law. As already described above, this circumstance has led to the development of ethnic clientele networks on both the formal and informal levels. First of all, it should be noted that this made it possible to open up political spaces to which a not insignificant part of society previously had no access. In 2009, the European Court of Human Rights (ECHR) ruled in the *Sejdić-Finci* case that Bosnia and Herzegovina must change its constitution and electoral law. Despite the fact that the ECHR’s request was also included by the EU as a further accession criterion, no agreement has yet been reached on this matter. This means that the structure of opportunities for political participation and political power sharing for citizens who do not belong to one of the constituent peoples remains severely limited. The 2022 BTI country report underlines that free and fair elections are significantly impeded and electoral fraud made possible by the electoral law, which is in need of reform. Under these circumstances, it can be assumed that the powerful actors within the long-established ethnic clientele networks are not willing to dissolve their “ethno-political spaces”, which would otherwise amount to a decisive disempowerment. Even though the power struggles between the ethnic clientelist networks of the Constituent Peoples continue, the opportunities for political participation for citizens outside the “community” are further restricted. Occasionally, voices from some opposition parties and representatives of civil society are raised who want to prevent further ethnic division, at least at the local level. However, these lack the necessary political clout to be able to develop a nationwide impact.

Because the country’s political elites and parties continue to use and at times even deepen existing ethnic divisions for their own political goals, parts of society continue to be openly mobilised along ethnic lines. This prevents possible de-escalation attempts from the outset, which could slow down or even bring to a halt further ethnic polarisation of society as a whole. In complete contrast to

this, the political leadership in the Republika Srpska, for example, openly proclaimed separation from the state from the very beginning. In particular, the long-time president of the Serbian entity Milorad Dodik refers to the alleged lack of legitimacy of the entire state of Bosnia and Herzegovina and the impossibility of a harmonious future between the entities and the different ethnic groups. Dodik appears as a «protector» of Serbian interests against a supposedly increasing centralisation of the state and criticises the «biased international community». Already two years before the signing of the Stabilisation and Association Agreement (SAA) between Bosnia and Herzegovina and the EU, Dodik emphasised in 2006 that the Bosnian Serbs would not respect this agreement because the decisions on reforms would be made by «foreigners»⁴². Based on these and similar statements, it can be seen that there is little room for cleavage or conflict management. The ethnic divisions are also deepening in the entity of the Bosnian Federation, but with less intensity. The call for Croatian self-government as the core of «inter-ethnic politics» has been loud here for at least one decade. This core element includes, in particular, the demand of Bosnian Croats to change the electoral system in their own favour, which, according to the BTI report, would de facto amount to the creation of a third (Croatian) entity.

The deep ethnic division in the country is further exacerbated by a religious fundamentalist component, which peaked during the civil war in the former Yugoslavia and in the immediate post-conflict situation. Despite the fact that Bosnia and Herzegovina is a secular country according to the constitution, the different religious communities play an essential role in social and political life. So far, however, these religious communities have not been able to be co-opted for the purpose of de-escalation or reconciliation. During the collapse of the Yugoslav state, the three dominant confessional groups became part of informal elite structures. As a result, (additional) informal political spaces could be opened up at an early stage, which have since been organised and harbour a high level of mobilisation power. During the civil war, some of these communities stood alongside the ethnic-nationalist movements as

⁴² F. Kočan, *How Can "Overall Progress and Development" Fail in Post-Conflict Societies? Securitization of the 2005-07 Stabilization and Association Agreement Negotiations in Republika Srpska*, "Nationalities Papers", vol. 51 (2022), no. 2, p. 360.

“religious legitimisers” of ethnic cleansing. Many representatives of these communities also partially integrated themselves into the political party structures during and after the civil war, which led to the development of informal and interlocking political spaces that still have an impact today. In this context, the BTI report confirms that religious elites continue to shape the political discourse and repeatedly emphasise the supposed disadvantage of their own ethno-religious communities instead of preaching tolerance and understanding.

The BTI report rightly points out that the international prosecution of war crimes was not accompanied by a formal reconciliation process. Therefore, “political entrepreneurs”, each presenting completely different versions of war events, were able to exploit the issue of war crimes and war victims, especially during election campaigns, to stir up inter-ethnic and inter-religious fears in order to achieve political gains. For example, convicted war criminals in the Republika Srpska enjoy financial privileges and are regularly invited to public events by government officials. This example alone shows that due to the ethno-religious formal and, above all, informal political spaces that have been established over the past decades after the civil war, a formal reconciliation process does not appear possible, at least at this point in time. The European Commission’s opinion report and the expert report on the rule of law (both from 2019) also point to the political environment in Bosnia and Herzegovina that is unfavourable for reconciliation. The aforementioned President of the Serbian entity Milorad Dodik and his followers still deny the genocide of Bosnian Muslims and other war crimes committed by the Bosnian Serbs during the civil war. This historical revisionism is one of the cornerstones of ethnic-fundamentalist politics in the Republika Srpska. Coupled with a deficient rule of law, the emergence of informal ethnic-religious political spaces continue to be favored.

In his monograph *Stateness and Democratic Consolidation – Lessons from Former Yugoslavia*, published in 2022, Filip Milačić examines, in particular, the enabling role of the unresolved statehood question in the creation of informal institutions and particularistic networks that have a corrosive effect on democracy⁴³.

⁴³ Milačić, *op. cit.*, p. 23.

He argues that open territorial questions and questions of national identity represent one of the most important prerequisites for the formation of informal networks⁴⁴. Accordingly, the controversial statehood serves as a cover for the unrestricted creation of patronage networks that redistribute state resources through informal channels and at the same time for efforts to subordinate the judicial and law enforcement authorities to special interests. They were [are] fundamental to the reproduction of political power⁴⁵.

Table 2: *Unresolved Statehood Question and Democratic Backsliding*⁴⁶

Unresolved stateness problem	Dominance of the national question in the political system	Created an environment that facilitated the violations of democratic rules	'Capturing' of the judicial system that also turns a blind eye on the creation of patronage networks	Democratic backsliding
------------------------------------	--	--	---	---------------------------

Milačić therefore states that solving the statehood problem is one of the most important prerequisites for limiting the scope of action of “political entrepreneurs” in which democracy is undermined⁴⁷.

Case 2: Kosovo (referring to the corresponding BTI country report from 2022)

Institutional Perspective:

Abuse of office, particularly in the form of corruption and thus informal institutions, is also a widespread problem in Kosovo, despite existing legal bases to combat it. One of the reasons for the lack of punishment is the lack of staff in the anti-corruption authorities. Furthermore, the revision or tightening of the criminal procedure code and the reform of the party financing law are still pending, which means that the authorities hope to take a more

⁴⁴ Milačić, *op. cit.*

⁴⁵ J. Džankić, *Capturing contested states: Structural mechanisms of power reproduction in Bosnia and Herzegovina, Macedonia and Montenegro*, “Southeastern Europe”, vol. 42 (2018), no. 1, p. 1.; Milačić, *Stateness and Democratic Consolidation*, cit., p. 70.

⁴⁶ F. Milačić, *Stateness and democratic backsliding in the former Yugoslavia: How political actors subvert democracy in the name of the nation*, “Nations and Nationalism”, vol. 28 (2022b), no. 4, pp. 1474-1493.

⁴⁷ Milačić, *Stateness and Democratic Consolidation*, cit., p. 191.

effective approach against clientelistic networks. Because in important cases of abuse of office, leading politicians, in particular, are only sentenced to suspended sentences, which has a motivating rather than a deterrent effect. The European Union Rule of Law Mission (EULEX) also failed to solve the problem of corruption at the institutional level and to convict political elites involved in corruption. It therefore failed to fulfill its actual task of establishing the rule of law in Kosovo. EULEX began its mission in 2008.

Despite the fact that the Kosovo Constitution established the principle of separation of powers and control of powers, the BTI country report from 2022 assesses the quality of the rule of law and the justice system in Kosovo as *de facto* poor. The weakness or inefficiency of the rule of law is also evident here in the informal interventions of the executive power in the fields of competence of the legislative and judicial power. The Kosovo Parliament has also been repeatedly criticised for failing to fulfill its constitutional obligation to control the executive. The Venice Commission also emphasised in its statement from December 2020 that unlimited executive legislative power is not compatible with the rule of law. Only the Constitutional Court is confirmed by the BTI report as an impartial institution. Nevertheless, the independence of the judiciary is generally impaired by “political entrepreneurs” and the high level of corruption, which also explains citizens’ lack of trust in the courts.

One of the reasons for the deficient rule of law in Kosovo is the lack of general administrative capacity, which makes it difficult for citizens to access the justice system. Furthermore, existing crisis constellations of power and interests contribute to the general stagnation of democratic progress. The constant attempt by politically ambitious and at the same time corrupt elites to assert their interests continues to be a heavy burden for the establishment of an intact constitutional state in Kosovo. Further reasons for the reproduction of permanent or at least temporary informal political spaces and thus for the erosion of the rule of law are the constellations and conflicts of interests at the higher civil service level, in which numerous high-ranking bureaucrats hold several publicly financed offices at the same time. At this level, the high level of corruption was determined by the discovery of false assets

declarations by high-ranking officials. However, for these reasons, neither the Kosovo anti-corruption authority nor the European rule of law mission EULEX could take effective action against these clientelist networks. Depending on the interests, “political intervention” also favours clientelist relationships at this higher state level.

The BTI country report points to another existential constellation of interests that poses challenges to both the statehood and the democratic institutions of Kosovo. On the Kosovar side, the legitimacy of the democratic institutions and the reconciliation process with Serbia are being questioned by the veterans’ organisation of the Kosovo Liberation Army (UÇK). On the Serbian-Kosovan side, it is the self-determination movement that also challenges the legitimacy of the institutions in Kosovo and perceives the integration of northern Kosovo, which is predominantly inhabited by Serbs, as a policy contrary to Serbian interests. Here, another important political space outside the public institutions is being opened up, which is quite capable of exerting domestic and foreign policy pressure and of exposing previous democratic achievements such as the development of constitutional structures, democratic institutions and the establishment of good neighbourly relations since the end of the Kosovo war to potential dangers. This example makes clear, similar to the case of Bosnia and Herzegovina, that the Kosovar society is also divided along ethnic lines.

Actor-Oriented Perspective:

With regard to the actor-oriented dimension of politics, it can also be said in the case of Kosovo that state appointment procedures are still highly politicised, i.e. that proximity to the governing parties plays a more important role than professional qualifications. In the judiciary, too, professional qualifications are subject to the criteria of political proximity to the parties. This means that sufficient judicial control cannot be exercised over the administrative structures. In addition, the proportion of women and minorities in public service is lagging behind. These circumstances lead to the reproduction of partly ethnic clientelistic networks and thus informal norm systems, which each develop and use their own scope of action and validity outside the constitutional framework. The

political parties that want to assert their own interests within this space are making a significant contribution to these developments. Within these clientelistic structures, public service positions and other resources are awarded to applicants close to the party, which is clearly shown in the BTI 2022 report. The clientelistic structures/networks that exist or have been reproducing since the Kosovo war are preventing the country's socio-economic development and are thus putting the prospect of future full membership in the European Union to a serious test.

Another important component of the actor-oriented dimension of politics concerns the democratic rights of participation of the Serbian minority. The Brussels Agreement of 2013 largely contributed to this, according to which the Serbian enclaves in the country and the northern part of Kosovo were gradually integrated into the state. This led to an increase of political participation of the Serbian minority and, at the same time, to the dissipation of existing tensions. Voter turnout and the increasing commitment, not only of the Serbian minority, to the Kosovar state as a whole increased. The constitution also provides twenty seats for minority representatives in parliament. This meant that the political governing elites were forced to respect the democratic principles provided for by the constitution. Civil society organisations are also recognised, at least in appearance. However, the opportunities for greater participation in the political decision-making process are usually limited by governments.

Spatial Reference:

Even though the Serb minority has boycotted both local and parliamentary elections in the past, there is a positive trend in their voter turnout and candidacy for political office. This offers them access to the system of representation and thus the opportunity to develop their political interests and represent them in the institutionalised public. As already mentioned above, this positive trend developed particularly after the signing of the Brussels Agreement in 2013. Therefore, at least at this point, the important role of international actors should not be underestimated. It must therefore be questioned whether the country's political elite would have been able to adapt political participation and representation rights

to democratic standards even without the external democracy promoters. Serbia's agreement through the Brussels Treaty to subordinate the north of Kosovo to the entire state of Kosovo also contributed significantly to this positive development. Nevertheless, there was an election boycott by the Serbs in Kosovo after the local elections (April 2023) at the end of May 2023. The reason for the election boycott was the nomination of Albanian candidates in the north of Kosovo. Violent clashes broke out after an elected Albanian official took office. The conflict escalated when Serbian President Aleksandar Vučić put the Serbian army on alert. This political stance was supported by Russia, a close ally of Serbia. Here again the dependence of the political situation in Kosovo on external dynamics becomes visible.

The citizens' political participation rights were expanded in December 2017 by the law on freedom of association for civil society organisations. This new law eased existing restrictions on civil society activities and restrictions on freedom of assembly. What should be viewed more critically is the existing pressure on certain social media platforms, journalists and media companies that are critical of the government. The means of pressure vary from financial pressure to the use of violence against journalists to the refusal of media-relevant technologies.

Case 3: Serbia (referring to the corresponding BTI country report from 2022)

Institutional Perspective:

The BTI 2022 country report on Serbia confirms that the fight against corruption has been improved de jure by the law on the protection of whistleblowers. Nevertheless, the implementation of this law is inadequate and therefore practically unsuccessful. According to the report, this is evidenced by the fact that, for example, high-ranking officials are rarely convicted of corruption and other crimes. When government members are implicated in corruption cases, the public prosecutor's office reacts passively. The punishment for abuse of office is therefore not sufficiently punished, which also affects the rule of law.

Serbia still has a deficient constitutional state that is exposed to serious challenges. This fact is confirmed by reports from the European Union (Commission Staff Working Document) and other international organisations. The separation of powers is anchored in the constitution. In Serbia, too, however, legislative power is dominated by the executive, which forms the basis for the deficient constitutional state. The formal function of parliamentary control can therefore ensure the accountability of the executive power. In this context, the BTI report highlights the excessive executive powers of Serbian President Aleksandar Vučić. This exceeding affects not only the legislature but also the judiciary, with the government and especially its associated political and economic interest groups exerting significant pressure on the judiciary. The 2018 Global Competitiveness Report ranked Serbia 107th out of 140 countries in terms of judicial independence. Holders of judicial offices are appointed by parliament and re-elected after three years by the High Council of Justice, a body made up predominantly of judges. This offers the possibility of political influence within the judiciary. The necessary constitutional changes in this regard are still missing. The constitutional amendment previously proposed by the Serbian side provided, among other things, that the judges in the first and second instances would be appointed by the High Council of Justice. This was criticised by the Venice Commission because, according to the proposal, the High Council of Justice would be composed of representatives of the Ministry of Justice, prominent lawyers and legal scholars. These would in turn be appointed by the political parties, which would automatically result in competition for majorities in the Council. According to the BTI 2022 report, political control over the public prosecutor's office is far more severe. Investigations against higher state officials or party members have never led to legal proceedings.

The deficient rule of law in Serbia is still seen as the biggest obstacle in connection with the country's EU integration. A key reason why the rule of law cannot be reformed or enforced in Serbia is that public resources are used by government officials for electoral purposes and control of the state media. Without expanding existing or developing new administrative capacities in favour of rule of law structures, it will be difficult for Serbia in the long term to achieve the rule of law standards that are a prerequisite for EU membership.

A fundamental problem with the rule of law in Serbia is the almost unlimited power of incumbent President Aleksandar Vučić. Despite constitutional restrictions on power, Vučić exerts pressure on state institutions to enforce his political will. This affects both the government and the parliament, which are de facto unable to act without the consent of the president. Vučić's power is also cemented by the fact that the parliamentary committees are almost exclusively made up of members of his ruling party SNS (Serbian Progressive Party), and thus the function of parliamentary control over the executive branch is effectively abolished. As a result, a weakened legislature and the virtual elimination of the opposition undermine the constitutional system as a whole and expose Serbian democracy to unforeseeable dangers. The unconstitutional political action of the executive, which includes corruption, also creates informal spaces that offer the interests of government-affiliated clientelistic networks a great deal of scope of action and aims to consolidate political power. These clientelistic networks include political, economic and other interest groups that exert considerable pressure on the judiciary, particularly through strong government support. The interest constellations within these clientelistic networks are diverse. These are gaining popularity because people believe that membership in the governing party will give them the opportunity to get a job or be promoted. This broad interest constellation offers fertile ground for the reproduction or "maintenance" of the centrally controlled clientelistic networks as well as for securing power, as long as there are no conflicts of interests that threaten power. The BTI report 2022 puts the number of party members of the Serbian ruling party SNS around President Vučić at around 750,000.

Actor-Oriented Perspective:

President Vučić continues to exercise almost unlimited political power through strict party and government control. He consolidates his control over state-owned companies through a legally controversial personnel policy in which only temporary employment contracts are entered into with applicants with little or no management experience. The same principle also applies to other public institutions. The consequence of this is that the lack

of a “merit-based” recruitment system leads to low bureaucratic quality⁴⁸ and that a biased public administration takes control of public procurement⁴⁹ and, thus, over economic resources⁵⁰. As a result, overall governance capabilities are significantly weakened by a policy of awarding public offices and promoting civil servants that considers clientelistic aspects⁵¹. Even though the participation of civil society organisations in political decision-making and legislative processes is constitutionally provided for, in practice this takes place largely on an ad hoc basis. The often unconstitutional political actions of President Vučić, the government and the ruling parliamentary majority, especially in connection with political participation and representation rights, make democratic participation in political decision-making and legislative processes almost impossible. Thus, this leads to a narrowing of the scope of action of social actors, although the constitution provides these actors with the opportunity to use a scope of action specified in this regard. This promotes a culture of intolerance towards the political and social opposition. The BTI 2022 report describes the president, the government and the ruling parliamentary majority itself as the country’s most important anti-democratic actors.

Spatial Reference:

The opportunity for citizens to express their own political and social concerns and beliefs on their own initiative and thereby gain access to the actual communication processes, to the system of representation of the institutionalised public as well as to participation and representation, is partially slowed down through the mobilisation of the electorate by the government itself. The BTI report, for example, states that a few weeks before the parliamentary elections in 2020, the transfer of 100 euros to all eligible voters in the country was perceived as a vote-buying mechanism. The mobilisation of the electorate through such undemocratic practices as vote buying or abstention, as well as the creation of new

⁴⁸ S. Keil, *The business of state capture and the rise of authoritarianism in Kosovo, Macedonia, Montenegro and Serbia*, “Southeastern Europe”, vol. 42 (2018), no. 1, p. 69.

⁴⁹ Džankić, *op. cit.*, p. 90.

⁵⁰ Milačić, *Stateness and Democratic Backsliding*, cit., p. 1485.

⁵¹ Milačić, *op. cit.*

networks necessary for such purposes, is also documented⁵². Such and similar practices also made it possible for the government to always be staffed by party loyalists⁵³.

Case 4: Croatia (referring to the corresponding BTI country report from 2022)

Institutional Perspective:

The credibility of the rule of law in Croatia as a full member of the European Union suffers no less from the loss of trust among citizens than in the other Western Balkan states. Over the last decade, numerous legal proceedings have been initiated, particularly against members of the government – including former Prime Minister Ivo Sanader – and other high-ranking officials. The core problem with the rule of law in Croatia is that criminal prosecution of public officials often takes place with a delay. This delay usually extends beyond the time of office. As in the case of former Prime Minister Sanader, the legal process lasted a full decade, with the first instance verdicts later overturned by the Supreme Court and the Constitutional Court. In this context, the BTI 2022 country report points out existing legal gaps that are used by the defence of public officials involved in corruption cases to appeal against first-instance judgments or to obtain a complete review of court proceedings. As in the other case studies, the rule of law in Croatia can also be classified as deficient.

The deficient rule of law in Croatia is also reflected by the fact that the executive power clearly dominates the legislative power, which further contributes to citizens' distrust. The courts, such as the Constitutional Court, also do not have effective sanctioning mechanisms that can be used, for example, to ensure that the government adheres to the time frames for implementing judicial opinions.

⁵² C. Günay - V. Dzihic, *Decoding the authoritarian code: Exercising "legitimate" power politics through the ruling parties in Turkey, Macedonia and Serbia*, "Southeast Europe and Black Sea Studies", vol. 16 (2016), no. 4, p. 543; Milačić, *op. cit.*, p. 1485.

⁵³ Džankić, *op. cit.*, p. 90; Milačić, *op. cit.*

The Constitutional Court also came under criticism during the COVID-19 pandemic when the state of emergency was declared without obtaining the two-thirds parliamentary majority required by law. Instead, the government passed a law that allowed the Civil Defence to make all decisions related to the pandemic. The Constitutional Court ruled in the final instance that this approach was constitutional. Croatian citizens still have low trust in their courts and judges. In this regard, the BTI report mentions the Eurobarometer survey data from 2016 to 2020, according to which only a quarter of respondents said that the judiciary was more or less independent.

The BTI country report confirms the poor quality of public administration personnel as well as the negative influence of particular economic interests and political party interests regarding bureaucracy and thus policy implementation. Since the judiciary is also affected by these problems, insufficient administrative capacities and different power constellations and interests can be counted among the core causes of the deficient constitutional state in Croatia. The vulnerability to conflicts of interest and corruption is increased by a lack of transparency in discretionary spending and public procurement processes.

Actor-Oriented Perspective:

One of the most influential social actors in Croatia is the Catholic Church, which is closely linked to the ruling HDZ party and often speaks out on political issues. The BTI 2022 country report confirms that the Catholic Church is involved in political events through both formal and informal channels. Due to its close ties to the governing party and its public presence, it has the opportunity to at least exert a decisive influence on government policy. In addition, the Catholic Church enjoys preferential status due to the extensive provisions of the treaties between Croatia and the Holy See. The effective power to govern is hampered by the significant political influence of the Catholic Church.

Together with other actors such as the populist center-right and right-wing parties as well as other like-minded civil society organisations, affiliated organisations of the Catholic Church from time to time question the inclusion of ethnic minorities of Croatia (e.g. Serbs or Roma) in the political decision-making process or

their rights as a whole. These groups are primarily nationalist organisations such as war veterans' organisations, which, for example, also speak out against the criminal prosecution of Croatian military personnel for war crimes. The BTI country report attributes this to a not yet fully developed understanding of the liberal aspect of contemporary democracy.

The report concludes that civil society organisations lack of professionalism, but feature a high level of informality and clientelism. In this respect, civil society offers an informal political space that should not be underestimated, in which both forms of conventional and unconventional participation and representation come into play. Due to the proximity of several organisations to the government, their scope of action for the realisation of their political or other concerns is transferred from the informal to the formal level (and vice versa) and thus expanded. This interaction is accurately described by the BTI report as a revolving door between being active in civil society organisations and running for a political party, with activists becoming politicians and politicians becoming activists.

Spatial Reference:

Civil society organisations in Croatia are still characterised by a high degree of informality and clientelism and, due to their political entanglements, also offer wide and flexible informal political spaces in which direct or indirect access to political communication and decision-making processes is possible. The further recruitment of future political elites may also take place here, who will ultimately gain access to the system of representation of the institutionalised public or to positions of power. These civil society network structures are all the more confusing because they reflect the division in society. Organisations that advocate for human and minority rights are close to the center-left parties, while war veterans' associations and Croatian Catholic organisations are aligned with the center-right parties. This division in Croatian society runs along cultural-religious lines of conflict as well as different experiences and interpretations of traumatic historical events. On the one hand, there are secular-oriented, socially liberal, often wealthier social groups that are less affected by the Croatian War of Independence and have a more positive view of socialist Yugoslavia and the legacy of the anti-fascist partisan movement during the Second World War. On

the other hand, there are clearly anti-communist conservative social groups that are close to the Croatian Catholic Church.

The BTI country report attributes several elements to the cultural dimension of social division in Croatia. Accordingly, the first includes the role of the Croatian Catholic Church in society and its influence on public institutions and national identity. The second element refers to the way citizens remember and judge the quality of democracy in the 1990s and the legacy of the 1991–1995 War of Independence (commemorative culture). The third element includes conflicting narratives about the nature of the Yugoslav communist regime and the historical assessments of Croatia's politics during the Second World War (e.g. the crimes against civilians committed during and immediately after the war). Finally, the fourth element refers to controversial views on the role of ethnic minorities, minority languages and cultural identity characteristics. In sum, it can be said that this cultural dimension of social division gives the already confusing interconnections of politics, bureaucracy, civil society and the economy and the informal (ethnic-sectarian) patronage networks that emerge from these interconnections an additional depth and complexity that is very difficult to seize or to be explored.

Conclusion

Still, Birsl and Salzborn (2016) continue to look at the informal institutions that are condensing into an “unwritten constitution” of political rule in societies, which can also be understood as a framework for interpretation and action, from three different perspectives. The first, institutionalist perspective is divided into three relationship modes (see introduction). In all four cases it was found that the “unwritten constitutions” contradict the codified constitutions and therefore show a tension between constitutional norms and constitutional reality (relationship mode b). In all four cases, the executive power's claim to dominance over the legislative and judicial power stands out and at the same time the will to change existing norms in favour of the executive power becomes clear. This could be considered as an explanation for the slow reform efforts at least in Bosnia and Herzegovina, Kosovo and Serbia. The claim to dominance in the control of powers also applies to the government(s) of the EU member Croatia. This claim

to dominance is primarily about destructive changes in the sense of increasing autocratisation.

In the special case of Croatia as a contrasting case study, it was found that relationship mode c also applies. In this mode, the “unwritten rules” of politics justify political apathy and thus also lead to stability. It cannot be confirmed that Croatian society as a whole is politically apathetic. However, the BTI country report 2022 confirms that disillusionment with politics and/or parties is widespread among Croatian citizens due to a lack of trust in public institutions, the government, legislation and also the legal system. Generally speaking, the existing democratic institutions are rated as relatively stable, although this does not necessarily have to be related to the existing political apathy or disenchantment. In contrast to the Central and Eastern European countries, for example, the party system is also said to be relatively stable. Overall, general democratic stability was achieved in the long term through the country’s successful accession process to the European Union.

Table 3: Relationship modes from the institutionalist perspective of unwritten rules/constitutions

	Bosnia and Herzegovina	Kosovo	Serbia	Croatia (Contrasting Case)	Relationship Mode
Unwritten rules are (largely) identical or at least do not conflict with formal rules and Institutions	-	-	-	-	a
Unwritten rules (constitution) contradict the written constitution	+ Increasing Autocratisation	+ Increasing Autocratisation	+ Increasing Autocratisation	+ Increasing Autocratisation	b
Unwritten rules give rise to political apathy/disenchantment with politics or parties	-	-	-	+ Political Apathy/ Disenchantment	c

At least the findings that relate to the institutionalist dimension of the “unwritten constitution” confirm in all four cases an increasing autocratisation, which is in the context of the contradictory relationship between unwritten rules and the written constitution. Strikingly, in the contrasting case study of Croatia, as a full member of the EU, a large degree of distrust among citizens towards state institutions can be observed, which can be seen as a reason for political apathy as well as disillusionment with politics and parties. This apathy can contribute to a certain kind of stability. However, this cannot in any way be understood as democratic stability or as stability that *promotes* political stability. The political passivity of citizens essentially nourishes the stability of the informal institutions that operate “behind their backs” and reproduce themselves, which obviously represent a challenge to democracy in Croatia.

Regarding the actor-oriented perspective, which takes up the matter of embedding political actors within the context of informal norm systems, it can also be said that in all four cases political actors use both formal constitutional institutions and informal norm systems for their own interests or for securing administrative resources (financial, human, etc.). The unwillingness to implement effective anti-corruption reforms can be attributed to the patronage interests rooted in all four countries, each of which has different intensities. The possibility of gaining a strong influence on practical politics as a political actor is usually possible through proximity to the party or government and thus through the connection of clientelistic or corruption networks, some of which are ethnically influenced. The enforcement of self-interests within these networks even has the potential to prevent the implementation of socio-economic development policies, which are particularly necessary for the advancement of the EU accession processes of Bosnia and Herzegovina, Kosovo, and Serbia.

Under the circumstances described above, there is also the opportunity for political actors to expand their control over the judiciary in order to ensure the continued existence of their clientelistic networks. Citizens’ recourse to informal practices and corruption networks also enormously undermines the rule of law in all case studies. EU member Croatia is not spared from this.

With regard to the spatial reference, it could first be noted that in all four case studies the political space is defined by an

environment characterised by ethnic parameters. This imprint is most intense in Bosnia and Herzegovina, followed by Kosovo, Serbia and Croatia. This creates a problematic relationship between the political space and the social space. This is reflected in the correspondingly limited opportunities for political participation and representation of citizens that a society, characterised by ethnic cleavage, correspondingly polarised and sometimes apathetic, offers. Accordingly, the scope of action and participation is extended here to the framework for interpretation and action of an unwritten constitution, which promises a greater radius of action for political access, sometimes via “ethnic-political spaces” or “religious-sectarian spaces”, which is thereby denied to a not insignificant part of society. With regard to the last point, it should be emphasised that during the collapse of the Yugoslav state, the three dominant confessional groups became part of informal elite structures, which reflects today’s reproduction, nature and the clientelistic networks⁴ or informal political spaces⁴ power of mobilisation, party structures and the interlocking of formal and informal political spaces and shows, how these continue to be shaped by these informal elite structures. Finally, Filip Milačić’s⁵⁴ important assumption should be pointed out, who attributes the emergence of informal institutions as a scope of action for “political entrepreneurs” to an incomplete statehood that undermines democracy altogether.

Still, this study is intended to represent an approach to trace the emergence of informal institutions and the actions of political actors, as its⁴ specific empirical goal. However, due to very limited access to data, these informal institutions, which can condense into an “unwritten constitution”, are difficult to seize or can hardly be tested empirically.

If one summarises the results of the three perspectives (institutionalist, actor-oriented and spatial reference), it can be seen that, at least in the four cases, informal institutions (here specifically understood as clientelistic and corruption networks as well as (legal) traditions) and formal institutions are in conflict. The essential democratic elements such as the legislature, the opposition (parties) or elections are severely impaired. It was made visible that

⁵⁴ Milačić, *Stateness and Democratic Consolidation*, cit., p. 191.

informal institutions actually have a behavior-shaping and structuring effect and, as political/politicised institutions, exert influence on the political process as a whole.

If one considers that the elites of the Western Balkan states that emerged after the collapse of the Yugoslav state were formed under the circumstances of an ethnic-nationalist and religious-fundamentalist civil war and thus shaped the transition from the *ancien régime*, it is not surprising that the corresponding systems of rule of this transformation space (the Western Balkans) are, so to speak, clinging to a gray area between autocracy and democracy. The above mentioned ethnic-nationalist and religious-fundamentalist connotations are still trend-setting, significant and decisive today, 28 years after the end of the civil war, both in politics and in civil society and in informal institutions. The collapse of the Yugoslav state alone cannot explain the stabilisation of the hybrid regimes.

La questione montenegrina al Congresso di Berlino e l'azione italiana

di DINO ŠABOVIĆ

Abstract – *The primary objective of this article is to scrutinize Italy's diplomatic actions during the Berlin Congress, specifically in relation to the arrangements concerning Montenegro, within the broader framework of international relations history. This study seeks to elucidate Italy's strategic maneuvers in the Adriatic and Balkan region during the Berlin Congress. Additionally, the article investigates Italy's apparent utilization of the Ottoman-Montenegrin War to establish political and cultural influence in Montenegro and the wider Balkan region. Consequently, the present work offers valuable insights into Italian perspectives on the Eastern Question, and it delves into the multifaceted issues, fervor, and discourses that shaped the post-Montenegrin question relations between Italy and its Adriatic and Balkan counterparts.*

La mancata pace turco-montenegrina come *casus belli* per la Russia

È con lo scoppio delle insurrezioni in Bosnia-Erzegovina nell'agosto del 1875 e in Bulgaria nella primavera del 1876 che il Montenegro, insieme alla Serbia, decise di dichiarare guerra all'Impero Ottomano¹. Nel luglio del 1876, il Ministro degli Esteri austro-ungarico Gyula Andrassy e il suo omologo russo Aleksandr Gorčakov discutevano verbalmente, visto il conflitto in corso, a *Reichstadt* dell'eventualità di una vittoria turca o degli slavi²: nel primo caso si sarebbe mantenuto lo *status quo*, mentre nel secondo si sarebbero decise di comune accordo le eventuali zone d'influenza delle due Potenze. La Russia, tuttavia, non aveva alcun desiderio di scendere in guerra ma sperava piuttosto che l'Impero Ottomano

¹ P. Renouvin, *Storia della politica mondiale. Diretta da Pierre Renouvin. Il secolo XIX 1871-1914. L'Europa al vertice della potenza*, trad. it. Firenze, 1961, p. 80.

² R. Albrecht-Carrié, *Storia diplomatica d'Europa 1815-1968*, trad. it. Bari, 1978, p. 191.

si autodisintegrasse³. Ma con l'imminente vittoria ottomana sulle due Nazioni, il crescente interesse inglese sulla vicenda⁴ e i fallimenti della diplomazia europea sia a Constantinopoli che a Londra, Pietroburgo decise di approfittare della situazione per scendere in guerra e modificare le strette condizioni sul Mar Nero imposte dal trattato di Parigi del 1856. Per fare ciò, Pietroburgo doveva ottenere il benessere sia dell'Austria-Ungheria che della Gran Bretagna per evitare un simultaneo scontro con queste. Tant'è che alla prima fu promesso, in virtù della convenzione segreta di Budapest del 15 gennaio 1877, di non creare un grande Stato balcanico e di non ostacolare l'occupazione della Bosnia-Erzegovina e del Sangiaccato di Novi Pazar. In cambio, Vienna avrebbe mantenuto una benevola neutralità. Inoltre, venne stabilito che Montenegro e Serbia non avrebbero potuto condividere il confine⁵. Alla seconda, invece, il governo russo promise, in virtù del Protocollo di Londra del 21 marzo 1877, di non occupare Costantinopoli, di non modificare unilateralmente lo statuto sugli Stretti, di non estendere le sue manovre militari all'Egitto e che in caso di vittoria non avrebbe creato degli Stati fantocci.

Garantito così l'equilibrio nel Concerto europeo, i russi ebbero modo di utilizzare come *casus belli* il rifiuto ottomano di firmare una pace con il Montenegro (aprile 1877) per dichiarare guerra il 24 aprile 1877; tuttavia si può concordare con Giancarlo Giordano, parlando della guerra, che i russi avrebbero preferito evitare il conflitto: «ma una volta che gli slavi dei Balcani avevano deciso di passare all'azione, i russi si sentirono obbligati a non abbandonarli al loro destino, a meno di non smentire quel panslavismo tante volte sbandierato»⁶. È indubbio, quindi, che le mire strategiche della Russia non fossero l'unico criterio su cui si basava il suo agire, ma anche fattori ideologici, personali ed imprevedibili influenzarono le sue decisioni⁷. Chiaramente il movimen-

³ G. Giordano, *Storia della Politica internazionale 1870-2001*, Milano, 2004, p. 21.

⁴ R. Albrecht-Carrié, *op. cit.*, p. 191.

⁵ O. Bariè *et al.*, *Storia delle relazioni internazionali. Testi e documenti (1815-2003)*, Milano, 2004, p. 120.

⁶ G. Giordano, *op. cit.*, p. 20.

⁷ Esempi ne sono di certo il panslavismo che Pietroburgo aveva promosso come coagulatore di tutte le simpatie indipendiste degli slavi e il fatto che serbi

to nazionale delle popolazioni slave meridionali, che fu sfruttato da Nikolay Ignatyev e dal Governo russo contro i turchi, finì per sfuggire di mano ai russi⁸.

L'atteggiamento italiano dinanzi la crisi turco-montenegrina (marzo 1877)

Roma, dal canto suo, si mosse per facilitare la pace nei Balcani mantenendo un cauto approccio per non indispettire il Concerto europeo e nonostante l'avvento del Governo di Sinistra Storica, giunto al potere nel 1876, fu riconfermato l'indirizzo di politica estera della Destra Storica: ossia, perseguire un'azione neutrale, se non di «concorso attivo e disinteressato» negli affari internazionali⁹.

Già all'inizio di marzo, il Ministro degli Esteri Luigi Melegari avvertiva il Console a Ragusa Cesare Durando che la posizione del Montenegro, dopo che fu conclusa separatamente la pace fra Impero Ottomano e Serbia, era così precaria da costituire per il Principato un gravissimo pericolo e che la ripresa delle ostilità contro di esso sarebbe stata considerata dalla Russia come un *casus belli*¹⁰; pertanto Melegari si mosse affinché si scongiurasse questa eventualità così da poter tutelare gli interessi italiani nell'area¹¹.

L'azione italiana, però, non sarebbe stata semplice, come fece notare l'Ambasciatore italiano a Vienna, il Conte di Robilant

e montenegrini si getteranno quasi immediatamente nella guerra senza attendere le decisioni del Concerto.

⁸ A.J.P. Taylor, *L'Europa delle Grandi Potenze*, trad. it., Bari, 1977, p. 328.

⁹ Le parole qui riportate fanno capo ad un intervento parlamentare di Visconti-Venosta del gennaio 1871, a seguito di un'interrogazione parlamentare a riguardo della guerra franco-prussiana e delle dichiarazioni di Gorčakov sul desiderio russo di vedere modificate le clausole del tratto di Parigi (1856). In tale occasione il Ministro diede una chiara esposizione di come la Destra Storica intendesse la propria politica estera, soprattutto per quanto concerne la Questione Orientale. Si veda: G. Perticone, *La politica estera italiana negli atti, documenti e discussioni parlamentari dal 1861 al 1914, I*, Roma, 1971, pp. 469-481.

¹⁰ Luigi Melegari [Ministro degli Esteri italiano] a Cesare Durando [Console italiano a Ragusa], Roma, 7 marzo 1877, in *I DOCUMENTI DIPLOMATICI ITALIANI SECONDA SERIE: 1870-1896 VOLUME VIII (1° gennaio – 31 luglio 1877)* [da ora in poi DDI VIII], Roma, 1976, N. Documento 194, p. 230.

¹¹ Cesare Durando a Luigi Melegari, Ragusa, 27 gennaio 1877, DDI VIII, N. Documento 96, pp. 118-121.

(Carlo Felice Nicolis), all'inviato Straordinario e Ministro Plenipotenziario a Costantinopoli, Luigi Corti, presente ai lavori di Londra: la Porta poteva pur sempre ignorare il Concerto europeo e Pietroburgo poteva approfittarsene della situazione per attaccare Costantinopoli¹². Sempre Di Robilant si lamentava di come il primo Governo di Agostino Depretis avesse continuato ad applicare sulla faccenda la linea del «concorso attivo e disinteressato», che avrebbe comportato, a suo avviso, gravi pregiudizi alla Patria. Ma, dall'altra parte, Roma non poteva essere a conoscenza degli accordi segreti che Vienna e Pietroburgo avevano preso; pertanto Depretis e Melegari erano inclini a pensare che bisognasse appoggiare *in toto* il Concerto e che l'Italia si sarebbe mossa solamente per sostenere un accordo di pace tra Montenegro e Impero Ottomano se promosso da tutte le Potenze, escludendo così un'azione autonoma del Paese¹³. Tant'è che Melegari aveva istruito l'Incaricato d'Affari a Costantinopoli, Francesco Calvagna, di firmare il Protocollo di Londra, ingegnerizzato dagli inglesi e volto a chiudere le controversie turco-montenegrine, e di darne notizia al rappresentante ottomano al Congresso di Berlino Mehmed Esad Saffet Pascià¹⁴. Costantinopoli, nonostante l'accordo offerto, rifiutò ed ignorò l'invito di Calvagna di proporre un accordo alternativo per evitare la guerra con il Montenegro¹⁵. Rifiutata così «l'ultima ancora di salvezza» offerta sotto la forma del Protocollo, il 5 aprile il Ministro degli Affari Esteri montenegrino Stanko Radonić comunicò alle Potenze che non vi erano più margini per ulteriori negoziati e che confidava che il Concerto avrebbe aiutato il Montenegro nella guerra che sarebbe seguita¹⁶.

¹² Mario Nicolis di Robilant [Ambasciatore italiano a Vienna] a Luigi Corti [Inviato Straordinario e Ministro Plenipotenziario di I classe italiano a Costantinopoli], Vienna, 4 aprile 1877, *DDI VIII*, N. Documento 293, p. 337.

¹³ Luigi Melegari a Bernardo Berio, Roma, 5 aprile 1877, *DDI VIII*, N. Documento 295, p. 338.

¹⁴ Francesco Calvagna [Incaricato d'Affari italiano a Costantinopoli] a Luigi Melegari, Costantinopoli 5 aprile 1877, *DDI VIII*, N. Documento 296, p. 339.

¹⁵ Il 13 aprile scadeva un precedente armistizio tra Cetinje e Costantinopoli indetto per stipulare una pace e tutte le Potenze, e in particolare l'Italia, si auguravano della sua riuscita entro la fine della tregua.

¹⁶ Francesco Calvagna a Luigi Melegari, Costantinopoli, 5 aprile 1877, *DDI VIII*, N. Documento 297, p. 340.

Benché i diplomatici italiani avessero esortato il proprio Governo in merito all'importanza delle trattative sul Montenegro per garantire la pace e alle manovre sottobanco di altre Potenze¹⁷, era chiaro che a Roma si credesse che il fallimento della pace fosse riconducibile solamente al comportamento ottomano e non anche a influenze esterne. In ultima battuta, Melegari chiese all'Incaricato d'Affari italiano a Parigi, Costantino Ressiman, di chiedere al Governo francese se vi fossero ancora dei margini di manovra per raggiungere una pace, ma la risposta fu negativa¹⁸; fallì anche il tentativo di Durando di incoraggiare il Principe montenegrino Nikola I Mirkov Petrović-Njegoš di firmare una pace¹⁹. La guerra fu data per certa.

Per quanto concerneva il Principe montenegrino, anche se egli era convinto che «se la Russia guadagnava anche noi guadagnavamo»²⁰, non mancò di consultarsi con le altre Potenze. Basti citare che durante i mesi che precedono l'ingresso in guerra della Russia, Nikola I cercherà di strappare a Vienna un accordo su alcuni territori in Bosnia-Erzegovina, che gli ottomani non intendevano concedere²¹.

Insomma, la strategia remissiva e fedele al Concerto è stata la spada di Damocle che ha condannato ogni possibile azione di Roma, tanto è vero che lo stesso Melegari scrive:

Per verità, malgrado le poco favorevoli previsioni che ci era dato di fare, noi avevamo creduto che l'Inghilterra, la quale aveva conservato rapporti di speciale intimità con la Porta ed aveva assunto, nel trattare con la Russia, una posizione che la costituiva in qualche guisa qual sostenitrice verso la Russia delle ragioni della Turchia, fosse meglio in grado di apprezzare le disposizioni della Porta ed avesse buoni e

¹⁷ Luigi Melegari a Francesco Calvagna, Roma, 6 aprile 1877, *DDDI VIII*, N. Documento 301, p. 342.

¹⁸ Costantino Ressiman [Incaricato d'Affari italiano a Parigi] a Luigi Melegari, Parigi, 7 aprile 1877, *DDI VIII*, N. Documento 305, p. 345.

¹⁹ Cesare Durando a Luigi Melegari, Ragusa, 27 gennaio 1877, *DDI VIII*, N. Documento 96, pp. 118-121.

²⁰ S. Roganović, M. Špadijer, *Diplomska poslanstva u kraljevini i knjazevini Crnoj Gori*, Zagabria, 2002, p. 4.

²¹ Luigi Melegari a Edoardo de Launay [Ambasciatore italiano a Berlino], Luigi Manabrea [Ambasciatore italiano a Londra], Enrico Cialdini [Ambasciatore italiano a Parigi] e Mario Nicolis di Robilant, Roma, 11 febbraio 1877, *DDI VIII*, N. Documento 139, p. 165.

fondati motivi di credere che l'opera delle Potenze non si urterebbe contro l'insormontabile ostacolo dei rifiuti del Governo Ottomano [...]. In ogni modo noi siamo soddisfatti di aver mantenuto la nostra libertà di azione per il caso, pur troppo temibile, di disaccordo fra le Potenze in seguito alla resistenza della Turchia^{22, 23}.

In questo stato di cose, Roma si premurò l'8 aprile di dare istruzioni al proprio Ministro della Marina Benedetto Brin di tenere pronte le navi italiane nei porti dell'Adriatico; inoltre, veniva dato l'ordine di inviare dei pattugliatori sulle coste albanesi per tutelare le colonie italiane e i propri agenti consolari²⁴. È indubbio, allora, che Roma si ritrovò travolta dagli eventi, questo nonostante l'avvertimento di Di Robilant di diffidare dall'Austria-Ungheria che voleva approfittare della guerra russo-turca per estendere il suo dominio²⁵. Il Governo di Depretis, però, si affidò al Concerto e non fu in grado di intraprendere nessuna azione che potesse posizionare l'Italia come forza bilanciatrice nei Balcani; lasciando così che fosse nuovamente Londra ad intervenire per fermare Pietroburgo e a ristabilire lo *status quo* come già accaduto nel 1856²⁶. Questo trova conferma nell'incontro che il 19 aprile il Segretario di Stato agli Esteri britannico, Lord Edward Derby, ebbe con l'Incaricato d'Affari italiano a Londra Roberto de Martino, in cui veniva chiesto all'Italia di agire di concerto con la Gran Bretagna per evitare a qualunque costo che la Russia andasse a Costantinopoli²⁷. Vienna, invece, continuava a mantenere di facciata un atteggiamento benevolo: nonostante Andrassy si mostrasse davanti a Di Robilant «molto preoccupato delle conseguenze della guerra russo-turca»²⁸ e

²² Luigi Melegari a Luigi Manabrea, Roma, 9 aprile 1877, *DDI VIII*, N. Documento 309, p. 349.

²³ Gli scritti diplomatici originali qui riportati utilizzano il termine «*Turchia*» in riferimento all'Impero Ottomano, anche se ciò non è storicamente corretto. L'intenzione è preservare la terminologia originale utilizzata negli scritti dell'epoca.

²⁴ Luigi Melegari a Benedetto Brin [Ministro della Marina italiano], Roma 8 aprile 1877, *DDI VIII*, N. Documento 307, p. 347.

²⁵ Mario Nicolis di Robilant a Luigi Melegari, Vienna, 14 aprile 1877, *DDI VIII*, N. Documento 335, pp. 369-370.

²⁶ Si veda: J-f. Solnon, *L'Empire Ottoman et l'Europe XIV-XIX siècle*, Parigi, 2016, pp. 834-841.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Mario Nicolis di Robilant a Luigi Melegari, Vienna, 21 aprile 1877, *DDI VIII*, N. Documento 354, p. 387.

lo rassicurasse di fare pressioni presso la Porta per evitare la guerra²⁹, era chiaro che Vienna non avesse nessun interesse a disinnescare la situazione.

Insomma, la guerra si protrarrà per quasi un anno e vedrà i russi arrivare alle porte di Costantinopoli e ad allarmare l'opinione pubblica inglese vedendo la Russia virtualmente padrona dell'Oriente³⁰, tant'è che a metà gennaio 1878 il Primo Ministro inglese Benjamin Disraeli avvertiva il Governo russo che la Gran Bretagna non avrebbe mai ammesso un'occupazione russa della città. Andrassy da parte sua chiedeva «alla Russia di non porre l'Europa dinanzi a un fatto compiuto», ma che doveva prima consultare le altre Potenze³¹. Depretis [succeduto a Melegari in qualità di Ministro degli Esteri il 26 dicembre 1877], invece, si limitava ad esortare lo Zar Alessandro II di agire con moderazione e di non ignorare il Concerto³².

Come visto, l'Italia non svolse un'azione particolarmente degna di nota durante nel periodo che precede la guerra, così come nelle fasi che portano alla firma del Trattato di Berlino. Come sostiene Rinaldo Petri gnani, ciò che impedì all'Italia di avere un ruolo più prominente fu che «fin dall'indomani della unificazione, fu la forte influenza esercitata dagli interessi di politica interna e dalla ideologie di partito sulla formazione delle scelte di politica estera. E si è anche osservato come tale connessione aprisse le porte dell'Italia all'influenza delle Grandi Potenze rivaleggianti per il predominio nella Penisola, [...] per attirare così l'Italia entro la propria orbita»³³.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ A.J.P. Taylor, *op. cit.*, p. 345.

³¹ *Ibid.*

³² Agostino Depretis [Presidente del Consiglio e Ministro degli Esteri italiano] a Costantino Nigra, Roma, 9 gennaio 1878, in I *DOCUMENTI DIPLOMATICI ITALIANI SECONDA SERIE: 1870-1896 VOLUME IX (1° agosto 1877 – 23 marzo 1870)* [da ora in poi DDI IX], Roma, 1985, N. Documento 330, p. 309.

³³ R. Petri gnani R., *Neutralità e Alleanza: Le scelte di politica estera dell'Italia dopo l'Unità*, Milano, 1987, pp. 91 e ss.

La sistemazione del Montenegro nella Pace di Santo Stefano

Giunti alle porte di Costantinopoli, i russi si trovarono costretti a cedere alle pressioni di Disraeli e Andrassy, i quali minacciarono di dichiarare guerra nel caso in cui avessero conquistato la città. E, con l'invio della flotta inglese dinanzi a Costantinopoli e il rifiuto austro-ungarico di schierarsi dalla parte dello Zar, la guerra giunse rapidamente alla sua conclusione e alla firma della pace di Santo Stefano del 3 marzo 1878³⁴.

Tralasciando i ben noti errori di percezione delle autorità russe nel porre l'Europa dinanzi al fatto compiuto, per quanto riguarda il Montenegro il trattato stabiliva: all'articolo uno i suoi nuovi confini settentrionali, che correvano dal monte Dobroštica fino alle città Biliće, Korita e Gacka (attualmente in Bosnia-Erzegovina) proseguendo fino al fiume Drina; da Oriente a Meridione il confine continuava lungo il fiume Lim fino alla città di Prijepolje (oggi in Serbia), comprendendo le località di Rožaje, Bihor, Berane, Plav e Gusinje nel Sangiaccato Meridionale³⁵. Da Gusinje il confine si estendeva diritto ad Occidente fino alle vette più alte delle Prokletija per poi includere quasi tutto il Lago di Scutari. Dal fiume Bojana fino al Mar Adriatico, il confine includeva i porti di Antivari (Bar) e Dulcigno (Ulcinj), oltre la località di Spić (Sutomore)³⁶. In questo modo il territorio del Montenegro aumentava da 4.400 km² a 15.000 km²^{37 38}.

Sempre nello stesso articolo, si prevedeva la clausola secondo cui la sistemazione proposta potesse essere modificata, se ritenuto necessario, da una commissione europea; inoltre, in caso di dispute sulla navigazione del fiume Bojana (garantita sia ai montenegrini

³⁴ P. Renouvin, *op. cit.*, pp. 84-85.

³⁵ Z.M. Andrijašević, S. Rastoder, *Istorija Crne Gore. Od najstarijih vremena do 2003*, Podgorica, 2006, p. 207.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Si veda il testo del trattato di Santo Stefano relativo alle frontiere del Principato di Montenegro: *Preliminary Treaty of Peace between Russia and Turkey: Signed at San Stefano, February 9/ March 3, 1878*, "The American Journal of International Law", vol. 2 (1908), n. 4, p. 388, consultabile in Rete: <https://doi.org/10.2307/2212669>, in data 14 maggio 2023, traduzioni dell'autore.

che ai turchi), si sarebbe stabilito un regolamento attraverso la medesima commissione³⁹.

All'articolo due, veniva sancito che la Sublime Porta riconosceva «definitivamente l'indipendenza del Principato» e che, in caso di dispute territoriali tra Cetinje e Costantinopoli, la soluzione sarebbe stata affidata a un arbitrato presieduto da Russia e Austria-Ungheria⁴⁰.

Nonostante il Montenegro avesse raggiunto la sua piena indipendenza, esso non ne poteva godere pienamente⁴¹. In ogni caso questa sua sistemazione non sarebbe durata a lungo: la pace di Santo Stefano, infatti, contrariava sia Vienna che Londra e, di fronte alle minacce di guerra, Pietroburgo cedette alle istanze di entrambe e si sottopose a una conferenza internazionale. Anche i popoli balcanici non accolsero favorevolmente la nuova sistemazione, perché troppo restrittiva rispetto a ciò che era stato promesso in passato: cioè di creare una grande unità slava così da spingere Montenegro, Bulgaria e Serbia a cercare l'appoggio di altre Potenze per i propri obiettivi.

I confini montenegrini dopo il Trattato di Berlino

Il Congresso di Berlino, che si svolse dal 13 giugno al 13 luglio 1878, rappresentò la risposta delle Potenze europee all'imposizione russa di Santo Stefano. Roma fu rappresentata da Luigi Corti, che da ottobre era divenuto Ministro degli Esteri, mentre il Montenegro, rappresentato dai Duchi Bozo Petrović e Stanko Radonić, si trovò marginalizzato, con il Cancelliere tedesco Bismarck che affidava la sistemazione del Paese al volere di Andrásy⁴².

Contrariamente a Santo Stefano, dove i primi due articoli erano dedicati al Montenegro, a Berlino esso fu relegato agli articoli dal ventiseiesimo al trentatreesimo, conferendogli così una minore

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibi*, p. 389.

⁴¹ Nello specifico, Pietroburgo già dai tempi della Repubblica di Venezia esercitava un cospicuo controllo economico e politico sul Montenegro grazie agli ingenti aiuti economici che venivano destinati al monastero di Cetinje. Si veda: F. Bieber, *Montenegro in transition, Problems of Identity and Statehood*, Baden, 2003, p. 116.

⁴² Z.M. Andrijašević, Š. Rastoder, *op. cit.*, p. 208.

importanza e lasciando a Vienna e Pietroburgo l'ultima parola sui suoi confini⁴³.

Alla prima seduta relativa a Cetinje, Lord Salisbury, Ministro degli Esteri britannico, chiese di mantenere la formulazione del primo articolo del trattato precedente; tuttavia, con la precisazione che al Montenegro non venisse riconosciuta l'indipendenza, bensì una sorta di presa d'atto da parte di Londra e Costantinopoli, che fino a quel momento non l'avevano ancora formalizzata⁴⁴.

Tre giorni più tardi, durante la seconda sessione concernente i confini montenegrini, l'Austria-Ungheria giocò un ruolo determinante nel ridimensionare i territori acquisiti con Santo Stefano; infatti, l'articolo XVIII stabilì lo spostamento del precedente confine con la Bosnia-Erzegovina di sei chilometri verso sud, privando il Montenegro di Biliće, Korita e Gacka, lasciando solo Nikšić. Nel Sangiaccato Meridionale furono sottratti i possedimenti di Prijepolje, Rožaje, Bihor e Berane, mentre Plav e Gusinje venivano riconfermati, perdendo così tutti i territori ad Est del fiume Tara. Al di sotto del fiume Tara, il Montenegro ottenne Kolašin, Podgorica, Žabljak e Bar, mentre Dulcigno tornò sotto il controllo di Costantinopoli, che aveva riconquistato la città nel 1878⁴⁵. La città di Spić, tra Antivari e Castelnuovo (Herceg Novi), fu posta sotto la giurisdizione austro-ungarica⁴⁶. In questo modo il Montenegro perse quasi la metà dei territori acquisiti con la Pace di Santo Stefano, riducendosi a 8.665 km².

All'articolo XXIX fu stabilito che il porto di Antivari e le acque del Montenegro sarebbero rimasti chiusi alle navi da guerra di qualsiasi Nazione, e al Paese fu vietato di avere una marina militare⁴⁷.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.* Questo dal momento che il Montenegro era già sostanzialmente indipendente già dal 1858: a seguito di una precedente guerra con l'Impero Ottomano che indusse Gran Bretagna, Russia e Francia a indire una conferenza a Costantinopoli sul Montenegro dove si concesse al Paese l'autonomia.

⁴⁵ *Ibi*, p. 123.

⁴⁶ Per il testo in lingua inglese dell'atto finale del Congresso di Berlino sulle delimitazioni territoriali: *Treaty between Great Britain, Germany, Austria, France, Italy, Russia, and Turkey for the Settlement of Affairs in the East: Signed at Berlin, July 13, 1878*, "The American Journal of International Law", vol. 2 (2013), n. 4, pp. 413-414, consultabile in Rete: <https://doi.org/10.2307/2212670>, in data 18 maggio 2023, traduzioni dell'autore.

⁴⁷ *Ibi*, p. 414.

Tale disposizione venne formulata da Vienna e Londra per evitare che la Russia trovasse un porto sicuro nel Mediterraneo⁴⁸. Per quanto concerneva il fiume Bojana, i montenegrini ne conservarono la piena libertà di navigazione, con l'eccezione di avere «fortificazioni sul corso del fiume, salvo bastimenti per la difesa delle località del lago di Scutari»⁴⁹. Vienna, inoltre, si garantì il diritto di pattugliare le coste montenegrine, attribuendosi i poteri «di amministrazione marittima e di polizia sanitaria»⁵⁰, e impose il regime marittimo vigente in Dalmazia⁵¹. In cambio, però, gli austro-ungarici avrebbero garantito protezione diplomatica alle navi mercantili del Montenegro. Infine, all'articolo XXX stabilì che i nuovi sudditi musulmani non potevano essere soggetti ad espropriazioni di alcun tipo, tranne nei casi in cui ciò fosse stato necessario per l'interesse pubblico, previa corresponsione di un'indennità⁵².

La questione montenegrina al Congresso di Berlino e l'atteggiamento italiano

Durante il Congresso, l'Italia manifestò una posizione in linea con gli interessi montenegrini, ma si rivelò incapace di ottenere risultati significativi. In contrasto, Vienna riuscì ad allontanare Serbia e Montenegro dal Sangiaccato e dalla Bosnia-Erzegovina⁵³. Così che «nessun vantaggio ricavò l'Italia, il cui delegato al Congresso, il conte Luigi Corti, se ne tornò in patria con le mani nette, ma desolatamente vuote»⁵⁴; tale esito, nonostante l'invito di Bismarck nel settembre 1877 a Francesco Crispi di occupare l'Albania⁵⁵, si tradusse in una partecipazione italiana al Congresso priva di successi tangibili. Anche se c'è da dire che fin dall'inizio della crisi,

⁴⁸ B. Jelavich, *History of the Balkans. Eighteenth and nineteenth Centuries*, Vol. 1, Cambridge, 1983, p. 250.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibi*, p. 415.

⁵² *Ibi*, p. 416.

⁵³ P. Renouvin, *op. cit.*, p. 87.

⁵⁴ G. Giordano, *op. cit.*, p. 25.

⁵⁵ Francesco Crispi [Presidente della Camera dei Deputati italiano] a Agostino Depretis, Berlino, 20 settembre 1877, *DDI IX*, N. Documento 104, pp. 115-117.

l'Italia aveva orientato i propri sforzi verso il sostegno della cessione della Bosnia-Erzegovina agli austro-ungarici in cambio di possedimenti imperiali nel Nord-Est della Penisola⁵⁶.

Tuttavia, come osserva Massimo Bucarelli, la politica estera italiana, a partire dagli anni '70 del XIX secolo, fu caratterizzata da due preoccupazioni costanti riguardo alle sue frontiere orientali: «1) la rivalità con l'Impero asburgico, [...], che puntava al ridimensionamento e all'asservimento della Serbia e del Montenegro, e al controllo dei territori albanesi come base di partenza per egemonizzare l'intera area balcanica; 2) le aspirazioni politiche e territoriali delle Nazioni balcaniche, considerate altrettanto pericolose per gli interessi italiani perché avrebbero alterato gli equilibri regionali, soprattutto lungo la sponda orientale del Canale d'Otranto»⁵⁷; perciò, nonostante Roma gradisse il governo di Nikola I, la necessità di evitare conflitti con il Concerto e proteggere gli interessi in Albania spinse l'Italia a mantenere una posizione cauta. In particolare, il Console italiano a Scutari, Bernardo Berio, sottolineò che, se i possedimenti di Santo Stefano fossero stati confermati a Berlino nel 1878, i montenegrini avrebbero acquisito posizioni strategiche per attaccare l'Albania. Tuttavia, per prevenire l'espansione di Vienna, era essenziale che Antivari e Dulcigno restassero sotto il controllo del Montenegro. Il Console avvertiva, comunque, che l'inerzia nei confronti dell'Albania avrebbe agevolato l'espansione degli slavi sull'istmo compreso tra l'Adriatico e l'Egeo, causando gravi danni economici e politici per l'Italia⁵⁸. Pertanto, Roma si proponeva di stabilire una sistemazione equa per questi popoli che li avrebbe resi sufficientemente forti da resistere a Vienna senza pregiudicare gli interessi italiani. Le preoccupazioni italiane trovarono riscontro nella confessione di Nikola

⁵⁶ O. Popović, *Un parlamentare italiano nel Montenegro ai tempi della grande crisi d'Oriente (1875-1877)*, "Aevum", vol. 90 (2017), n. 3, p. 672, consultabile in Rete: <https://www.jstor.org/stable/26477492>, in data 20 maggio 2023.

⁵⁷ M. Bucarelli, *La questione adriatica nella politica estera italiana del Novecento, Studi e ricerche della recente storiografia italiana delle relazioni internazionali*, "Rivista italiana di storia internazionale" (2018), p. 223, consultabile in Rete: <https://www.rivisteweb.it/doi/10.30461/92692>, in data 20 maggio 2023.

⁵⁸ Bernardo Berio [Console italiano a Scutari] a Luigi Corti [Ministro degli Esteri italiano], Scutari, 1° aprile 1878, in *I DOCUMENTI DIPLOMATICI ITALIANI SECONDA SERIE: 1870-1896 VOLUME X (24 marzo - 16 ottobre 1878)* [da ora in poi DDI X], Roma, 1976, N. Documento 37, pp. 28-29.

I a Durando nell'aprile 1878: nonostante il suo desiderio di andare di comune accordo con l'Italia, egli avrebbe preferito tornare alla situazione pre-1875 per evitare che la Bosnia-Erzegovina finisse sotto il dominio austriaco e per avanzare in Albania⁵⁹.

Considerate le dichiarazioni del Principe, Durando fece intendere a Corti l'importanza di una presenza italiana a Cetinje con l'obiettivo di influenzarne la politica, tuttavia senza indispettere troppo Vienna e Berlino⁶⁰. È vero, infatti, che durante un colloquio con Corti nel giugno 1878, Bismarck assicurava che la Germania intendeva mantenere buoni rapporti con l'Italia fino a quando questa non avesse compromesso in modo eccessivo i suoi legami con l'Austria-Ungheria⁶¹. Tale avvertimento era motivato da un episodio accaduto durante i lavori del Congresso, quando Andrásy chiese all'Italia di appoggiare l'Austria-Ungheria per il controllo del porto di Antivari e l'acquisizione di Spič⁶². De Launay, astenutosi dal voto (29 giugno 1878), fu preso di mira da Andrásy, che ne offese la persona fino a quando non acconsentì alla richiesta di Vienna⁶³. Questo atteggiamento accomodante provocò non pochi malumori all'interno dell'Italia, ma, come spiegò Corti, fu l'unico modo per evitare che l'Italia rimanesse isolata, anche a costo di lasciare il controllo della costa montenegrina a Vienna⁶⁴.

La rivolta di Plav e Gusinje e la Commissione di delimitazione frontiera (luglio 1878)

Tre giorni dopo la conclusione del Congresso, a Plav e Gusinje scoppiò una rivolta albanese, poiché i loro abitanti erano contrari

⁵⁹ Cesare Durando a Luigi Corti, Gravosa, 9 aprile 1878, *DDI X*, N. Documento 64, pp. 53-55.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Promemoria di Luigi Corti, Berlino, 16 giugno 1878, *DDI X*, N. Documento 183, p. 177.

⁶² Promemoria di Luigi Corti, Berlino, 16 giugno 1878, *DDI X*, N. Documento 186, p. 178.

⁶³ Luigi Corti a Edoardo de Launay, Berlino, 29 giugno 1878, *DDI X*, N. Documento 218, p. 222; Luigi Corti a Benedetto Cairoli, Berlino, 29 giugno 1878, *DDI X*, N. Documento 220, pp. 223-226.

⁶⁴ Luigi Corti a Giovanni Bruzzo [Ministro della Guerra italiano], Berlino, 1° luglio 1878, *DDI X*, N. Documento 235, pp. 252-352. Luigi Corti a Benedetto Cairoli, Berlino, 4 luglio 1878, *DDI X*, N. Documento 250, p. 271.

al nuovo dominio montenegrino⁶⁵. Tale rivolta fu capeggiata dalla Lega Albanese (fondata a Prizren in Kosovo nel 1878), con l'obiettivo di opporsi alle cessioni di territori albanesi agli Stati slavi⁶⁶. Sostenuta ed armata da Costantinopoli, la Lega destabilizzò il nuovo assetto montenegrino, costringendo il Concerto a riaprire la questione montenegrina.

In questo contesto teso, l'Italia vide minacciati i suoi interessi e il pericolo che Vienna ne approfittasse per estendere ulteriormente la sua influenza, considerando che gli albanesi dichiaravano di accogliere favorevolmente un'eventuale occupazione austriaca dell'Albania⁶⁷. Berio, pertanto, chiese a Benedetto Cairoli di intervenire per assicurare le popolazioni cristiano-cattoliche dell'area, al fine di coinvolgere l'Italia nella crisi e impedire che l'Austria-Ungheria la escludesse, come tentava di fare facendo credere che la situazione fosse tranquilla⁶⁸. A tale scopo, il Console consigliò a Cairoli di inviare un corpo italiano d'osservazione nelle zone a maggioranza albanese, al fine di scoraggiare eventuali interventi da parte di Vienna e garantire la pace nell'area; questa mossa avrebbe orientato gli slavi del sud verso l'Italia, contribuendo a formare una Lega con l'obiettivo di contrastare l'avanzata austriaca nel piano del Kosovo e chiuderli nel Sangiaccato⁶⁹. Tuttavia, Cairoli respinse l'idea di Berio e si affidò all'iniziativa del Concerto. Infatti, nell'agosto successivo, venne attivata la Commissione per la sistemazione frontaliere turco-montenegrina, guidata da rappresentanti russi e austriaci.

È evidente che la Lega albanese da sola non poteva rappresentare una minaccia all'ordine costituito. Tuttavia, poiché era sostenuta ed armata dall'Impero Ottomano, che cercava *in extremis* di ribaltare le decisioni di Berlino, si profilava il rischio di un nuovo

⁶⁵ Z.M Andrijašević., Š. Rastoder, *op. cit.*, p. 210.

⁶⁶ B. Jelavich, *op. cit.*, pp. 361-366.

⁶⁷ Bernardo Berio a Benedetto Cairoli, Scutari, 8 luglio 1878, *DDI X*, N. Documento 273, pp. 301-302.

⁶⁸ Bernardo Berio a Benedetto Cairoli, Scutari, 21 luglio 1878, *DDI X*, N. Documento 336, p. 383; Bernardo Berio a Benedetto Cairoli, Scutari, 21 luglio 1878, *DDI X*, N. Documento 337, pp. 384-387.

⁶⁹ Bernardo Berio a Benedetto Cairoli, Scutari, 21 luglio 1878, *DDI X*, N. Documento 337, pp. 384-387.

scontro tra Potenze⁷⁰, in particolare tra Vienna e Pietroburgo. La sistemazione montenegrina, pertanto, non poteva che essere gestita dal Concerto europeo e così l'Italia aveva l'occasione di farsi promotrice di un accomodamento soddisfacente per tutti: ciò in virtù della sua posizione di «concorso attivo e disinteressato» negli affari Orientali e delle simpatie ottenute da quei popoli. Questa prospettiva non era così irragionevole, considerando che Roma, insieme a Berlino e Parigi, rappresentava quella parte del Congresso di Berlino che non aveva promosso progetti spartitori dei Balcani⁷¹.

Cairoli, dunque, telegrafò a Durando di rivolgersi alle autorità montenegrine per persuaderle da evitare conflitti con gli albanesi e a non occupare prematuramente i territori loro assegnati, nel frattempo Roma avrebbe operato per istituire una commissione indipendente⁷²; Durando fece anche pervenire a Radović la richiesta di trattare alcune questioni in forma non ufficiale, cosa che fu accettata⁷³. Ottenuta una posizione privilegiata in Montenegro, l'Italia guadagnò l'appoggio di Parigi e Pietroburgo: il Ministro degli Esteri francese William-Henry Waddington, comunicò a Roma che, date le sue simpatie a Cetinje, essa era la più indicata per convincere tutte le Potenze a costituire una commissione autonoma per il Montenegro⁷⁴. Anche la Russia appoggiò Roma in questo compito, chiedendo di promuovere il voto all'unanimità e, in caso di assoluta divergenza, di deferire la controversia direttamente alla Conferenza delle Potenze a Costantinopoli⁷⁵. Con il sostegno di queste due, l'Italia ottenne facilmente il benessere di tutte le altre Potenze per istituire una commissione indipendente. E, fedele al

⁷⁰ Bernardo Berio a Benedetto Cairoli, Scutari, 14 luglio 1878, *DDI X*, N. Documento 308, pp. 357-361.

⁷¹ Benedetto Cairoli [Presidente del Consiglio italiano] ai Rappresentanti Diplomatici e Consolari all'estero, Roma, 20 luglio 1878, *DDI X*, N. Documento 327, pp. 374-379.

⁷² Benedetto Cairoli a Cesare Durando, Roma, 22 luglio 1878, *DDI X*, N. Documento 342, pp. 388-389.

⁷³ Cesare Durando a Benedetto Cairoli, Gravosa, 5 agosto 1878, *DDI X*, N. Documento 392, pp. 432-434.

⁷⁴ Enrico Cialdini a Luigi Corti, Parigi, 20 agosto 1878, allegato William Henry Waddington a Enrico Cialdini, Parigi, 18 agosto 1878, *DDI X*, N. Documento 450, pp. 488-489.

⁷⁵ *Ibi*, p. 489.

suo indirizzo disinteressato e neutrale, l'Italia respinse ogni proposta montenegrina o turca contraria al volere del Concerto e ai dettami di Berlino⁷⁶.

Giuseppe Ottolenghi, nominato commissario italiano, fu instruito dal Segretario Generale degli Esteri Carlo Maffei sui criteri da seguire per risolvere la questione montenegrina nel seguente modo:

La norma della condotta che avrà a seguire in seno alla Commissione sono dessi: 1° il Trattato di Berlino, 2° i protocolli del Congresso di Berlino, 3° un rapporto sulla frontiera del Montenegro del Delegato italiano colonnello Del Mayno il quale fece parte della Commissione tecnica che a Berlino preparava la materia per le deliberazioni del Congresso circa la frontiera. I criteri che dovranno guidarla [...]: fedele, equa e leale applicazione degli accordi di Berlino [...]. I colleghi di Francia e di Germania saranno, secondo ogni verosimiglianza, animati da sentimenti conformi e tali da agevolare l'opera amichevole del Commissario italiano⁷⁷.

Sebbene le Potenze avessero acconsentito alla creazione di questa Commissione, essa non sarà in grado di produrre risultati concreti per quasi un anno intero. La paralisi del suo operato va ricercata in quattro principali elementi: 1) il rifiuto degli albanesi di concedere al Montenegro i territori promessi; 2) Salisbury era contrario a un'azione concertata e preferiva riserarsi una propria libertà d'azione, questo per evitare di assecondare troppo i desideri russi e austriaci che avrebbero potuto urtare la sua politica di conservazione dell'Impero Ottomano⁷⁸; 3) il desiderio di Andrassy di

⁷⁶ Francesco Calvagna a Luigi Corti, Terapia, 1° settembre 1878, *DDI X*, N. Documento 483, p. 419.

⁷⁷ Carlo Maffei [Segretario Generale degli Esteri italiano] a Giuseppe Ottolenghi [Commissario per la delimitazione delle frontiere del Montenegro], Roma, 16 settembre 1878, *DDI X*, N. Documento 507, pp. 543-544.

⁷⁸ Luigi Manabrea a Luigi Corti, Londra, 25 settembre 1878, *DDI X*, N. Documento 530, p. 573; O. Barié, *Dal Sistema europeo alla Comunità mondiale, Storia delle relazioni internazionali dal Congresso di Vienna alla fine della Guerra fredda, I, IL SISTEMA EUROPEO*, Milano, 2022, p. 349; Luigi Manabrea a Luigi Corti, Londra, 12 settembre 1878, *DDI X*, N. Documento 495, pp. 536-538.

ridimensionare ancora di più il Montenegro⁷⁹; 4) il ritardo russo di ritirare le sue truppe dalle zone limitrofe di Costantinopoli⁸⁰.

Vista la paralisi della situazione, Roma si limitava a prestare i suoi buoni uffici a Cetinje e Costantinopoli per evitare ulteriori complicazioni e confidava nella buona volontà inglese di non irrigidirsi eccessivamente con i russi⁸¹; perciò il mantenimento dello *status quo* rimaneva il più sincero obiettivo dell'Italia ed era importante, come scritto da Depretis all'Ambasciatore italiano a Londra Luigi Manabrea, mantenere l'intesa con Londra sulla Questione d'Oriente⁸². È certo che vi fosse molta fiducia verso Londra, dal momento che lo stesso Ambasciatore inglese a Roma Sir Augustus Berkeley Paget, su istruzione di Salisbury, scrisse in forma confidenziale a Depretis che lo *status quo* era nell'interesse di Londra e che, per poter sbloccare le commissioni in corso, era necessario che Pietroburgo rispettasse il Trattato⁸³.

Con il ritiro russo dalla Tessaglia e la firma della pace russo-turca (febbraio 1879), la Commissione riprese i suoi lavori con un nuovo *modus procedendi*: Ottolenghi, sentito il Governo, aveva convinto gli altri commissari che quando fossero emerse difficoltà «sulle quali l'accordo unanime riuscisse impossibile», la Commissione avrebbe dovuto continuare il suo lavoro per poi affrontare in un momento successivo le questioni più spinose⁸⁴.

⁷⁹ Mario Nicolis di Robilant a Luigi Corti, Vienna, 24 settembre 1878, *DDI X*, N. Documento 527, pp. 568-569.

⁸⁰ Tommaso Catalani [Segretario della Ambasciata italiana a Londra] a Luigi Corti, Londra, 22 ottobre 1878, in *I DOCUMENTI DIPLOMATICI ITALIANI SECONDA SERIE: 1870-1896 VOLUME XI (17 ottobre – 13 luglio 1879)* [da ora in poi *DDI XI*], Roma, 1986, N. Documento 7, pp. 5-8.

⁸¹ Giuseppe Tornielli a Francesco Calvagna, Roma, 9 gennaio 1879, in *DDI XI*, N. Documento 197, p. 140.

⁸² Agostino Depretis a Luigi Manabrea, Roma, 5 febbraio 1879, Archivio Storico Diplomatico [da ora in poi ASD], in Ambasciata Londra 1861-1950 Busta N. 51, N. Documento 89/Serie Politica N. 513

⁸³ Agostino Depretis a Tommaso Catalani, Roma, 4 maggio 1879, ASD, in Ambasciata Londra 1861-1950 Busta N. 51, N. Documento 989/Serie Politica N.?, allegato confidenziale Sir Augustus Berkeley Paget [Ambasciatore inglese a Roma] a Agostino Depretis, Barenò, 20 aprile 1879.

⁸⁴ Agostino Depretis a Luigi Manabrea, Roma, 28 maggio 1879, ASD, in Ambasciata Londra 1861-1950 Busta N. 51, N. Documento 470/Serie Politica N. 110, allegato Agostino Depretis a Giuseppe Ottolenghi, Roma, 24 maggio 1879.

I lavori, però, non sarebbero stati dei più semplici a causa degli obiettivi di Costantinopoli e Vienna: la prima riprese con vigore ad ostacolare la cessione di Plav e Gusinje; la seconda invece, ottenuto il distretto di Spić, operava per allontanare i montenegrini dalla valle di Gusinje (strategica per il controllo della piana kossovara)⁸⁵, tant'è che Vienna propose a Radonić di cedere il distretto di Plav e Gusinje in cambio di ampliamenti nella Valle della Zeta. Cosa che fu rifiutata dal montenegrino⁸⁶. È chiaro che gli austro-ungarici volessero far retrocedere i montenegrini dal Sangiaccato di Novi Pazar, e cavalcare i malumori albanesi rappresentava l'occasione per poter ottenere il dominio su Balcani⁸⁷.

La ripresa dei lavori della Commissione per mano italiana

La situazione si sarebbe sbloccata nel luglio 1879 grazie a Depretis, che aveva chiesto ai suoi Ambasciatori nelle principali capitali di persuadere i Governi ad affidarsi alla mediazione di Ottolenghi (che promuoveva il voto a maggioranza)⁸⁸. Contemporaneamente, a Manabrea affidò il delicato compito di convincere Salisbury sia ad accettare il ruolo italiano che di far sostituire il commissario ottomano⁸⁹. Il risultato fu che il Concerto acconsentì all'iniziativa di Roma, e Londra costrinse Costantinopoli a sostituire il suo precedente commissario poco collaborativo⁹⁰; inoltre, Roma convinse Berlino e Londra a costringere Andrassy a non utilizzare più la

⁸⁵ Francesco Curtopassi [Consigliere dell'Ambasciatore e Incaricato d'Affari italiano a Vienna] a Agostino Depretis, Vienna, 8 giugno 1879, in *DDI XI*, N. Documento 646, pp. 506-507.

⁸⁶ Agostino Depretis a Luigi Manabrea, Roma, 20 giugno 1879, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950* Busta N. 51, N. Documento 554/Serie Politica N. 637, allegato Cesare Durando a Agostino Depretis, Cetinje, 27 maggio 1879.

⁸⁷ Giuseppe Torielli a Mario Nicolis di Robilant, Roma, 19 aprile 1879, in *DDI XI*, N. Documento 523, pp. 405-406.

⁸⁸ Agostino Depretis a Edoardo de Launay, Luigi Manabrea, Costantino Nigra e Francesco Curtopassi, Roma 5 luglio 1879, in *DDI XI*, N. Documento 762, p. 600.

⁸⁹ Agostino Depretis a Luigi Manabrea, Roma, 6 luglio 1879, Archivio Storico Diplomatico [da ora in poi ASD], in *Ambasciata Londra 1861-1950* Busta N. 52, N. Documento 653/Serie Politica N. 667.

⁹⁰ Luigi Manabrea a Agostino Depretis, Londra, 8 luglio 1879, in *DDI XI*, N. Documento 788, p. 616.

cartina geografica del suo Stato Maggiore, giudicata imprecisa⁹¹, questo contribuì a impegnare Pietroburgo attraverso i suoi agenti diplomatici in Europa per agevolare l'operato italiano⁹². È interessante rilevare come Roma si guadagnò la fiducia di Pietroburgo, che accettò quasi sempre le iniziative di Ottolenghi, ribaltando così la situazione precedente in cui i russi venivano isolati dagli italiani⁹³. Dall'altra parte, invece, cominciarono a emergere alcuni dubbi sugli intenti di Londra: infatti a Roma era cresciuto il malumore per i tentavi inglesi di spingere gli austro-ungarici a scontrarsi con gli slavi-meridionali e i russi per distogliere le attenzioni delle Potenze sugli affari inglesi nel globo⁹⁴. Non è cosa errata pensare che l'atteggiamento di Londra potrebbe aver spinto Roma ad avvicinarsi agli Imperi Centrali per resistere, se fosse stato necessario, a un'eccessiva predominanza inglese nell'area. Tuttavia, l'avvicinamento agli Imperi Centrali non era facile; Vienna continuava a mantenere un atteggiamento ambiguo nei confronti della sistemazione montenegrina: supportando pubblicamente il Trattato ma segretamente sostenendo gli ottomani nel recupero di Plav e Gusinje⁹⁵. Questo non fermò la Commissione, che in meno di due mesi riuscì a produrre un nuovo documento affermando che Plav e Gusinje dovessero essere cedute. Costantinopoli reagì negativamente e accusò Roma di non aver a cuore la questione albanese e di favorire Vienna: perché prima o poi il Montenegro avrebbe venduto questi territori all'Austria-Ungheria così da consacrarne il dominio su tutto il Sangiaccato⁹⁶. Il Console italiano a Scutari, Francesco Zerboni, riportò, invece, che Vienna usasse i suoi agenti

⁹¹ Francesco Curtopassi a Benedetto Cairoli, Vienna, 18 luglio 1879, in *DDI XII*, N. Documento 30, pp. 17-18.

⁹² Costantino Nigra a Benedetto Cairoli, Pietroburgo, 30 luglio 1879, in *DDI XII*, N. Documento 60, p. 37.

⁹³ Carlo Maffei a Costantino Nigra, Roma, 18 agosto 1879, in *DDI XII*, N. Documento 115, pp. 80-81; Costantino Nigra a Carlo Maffei, Pietroburgo, 19 agosto 1879, in *DDI XII*, N. Documento 118, pp. 82.

⁹⁴ Carlo Maffei a Luigi Manabrea, Roma, 19 agosto 1879, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950* Busta N. 52, N. Documento 809/Serie Politica N. 694.

⁹⁵ Carlo Maffei a Mario Nicolis di Robilant, Roma, 30 agosto 1879, in *DDI XII*, N. Documento 161, pp. 119-120.

⁹⁶ Carlo Maffei a Luigi Manabrea, Roma, 16 ottobre 1879, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950* Busta N. 52, N. Documento 959/Serie Politica N. 728.

a Scutari per entrare in contatto con gli albanesi per fomentarli, assieme ai turchi, a resistere al Montenegro⁹⁷. È indubbio che vi era molta confusione e ciò complicò l'operato italiano: perché se da una parte si teneva a freno gli austriaci, dall'altra parte Cairoli cercò di anestetizzare le proposte russe di risolvere la vertenza con la forza⁹⁸.

Il 16 dicembre, Cairoli ricevette una nota ottomana riguardo alla decisione della Commissione, che si può riassumere così: Plav e Gusinje dovevano essere cedute al Montenegro, ma ciò non sarebbe stato possibile per l'opposizione albanese e perciò le Potenze dovevano trovare una soluzione alternativa⁹⁹. A sua volta Nikola I indirizzava a Durando una memoria in cui rifiutava ogni possibile scambio di territori¹⁰⁰.

La situazione montenegrina, pertanto, era un banco di prova importante per Roma per non essere esclusa dagli affari Orientali. Per evitare ciò, Cairoli fece «uffici energici» presso il Gabinetto di Londra per indurre la Porta ad applicare *ipso facto* le decisioni della Commissione e che, se ciò non fosse stato possibile, l'Italia si sarebbe premurata a trovare una soluzione per garantire la pace¹⁰¹.

La proposta Corti

Rilevato l'ostruzionismo turco, Roma abbandonò l'idea di applicare fedelmente il Trattato di Berlino e si mosse per trovare una sistemazione alternativa. Corti fu in grado di convincere Nikola I ad accettare uno scambio territoriale nel gennaio 1880. In questo

⁹⁷ Francesco Zerboni (Console italiano a Scutari) a Benedetto Cairoli, Scutari, 29 novembre 1879, in *DDI XII*, N. Documento 424, pp. 320-326.

⁹⁸ Carlo Maffei a Luigi Manabrea, Roma, 13 dicembre 1879, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950* Busta N. 52, N. Documento 1166/Serie Politica N. 767.

⁹⁹ Benedetto Cairoli a Luigi Manabrea, Roma, 20 dicembre 1879, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950* Busta N. 52, N. Documento 1190/Serie Politica N. 771.

¹⁰⁰ Benedetto Cairoli a Luigi Manabrea, Roma, 10 gennaio 1880, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950* Busta N. 58, N. Documento 41/Serie Politica N. 783, annesso II, pp. 3-9.

¹⁰¹ Benedetto Cairoli a Luigi Manabrea, Roma, 23 dicembre 1879, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950* Busta N. 52, N. Documento 1205/Serie Politica N. 774.

accordo, in cambio di Plav e Gusinje, il Montenegro avrebbe ottenuto territori nella Valle della Zeta (Hoti e Grudi)¹⁰², inoltre Durando incluse nella trattativa la cessione anche di alcuni distretti del Lago di Scutari e la città di Dulcigno¹⁰³. Questa proposta, secondo Durando, avrebbe potuto spingere Vienna ad abbandonare la sua posizione intransigente, temendo l'accresciuto legame tra Roma e Cetinje¹⁰⁴.

Cairolì, sentito che pure Londra cercava una soluzione, convocò Paget per esporre al suo Governo che Corti era già in contatto con Gavro Vuković, Ambasciatore montenegrino a Costantinopoli, per decidere quali territori avrebbero costituito lo scambio¹⁰⁵. Dopo che Nikola I comunicò la sua disponibilità ad accettare la mediazione italiana per poter ottenere la Valle della Zeta fino ai monti Kastrati e Hoti, i villaggi cristiani a Nord di Plav e Gusinje, e il territorio che va dal Lago di Scutari assieme alla riserva russo-montenegrina per la cessione del distretto di Dulcigno esclusa la città¹⁰⁶. L'Italia preparò un documento da sottoporre prima a Londra e poi a tutte le altre Potenze, e per evitare uno scontro con Vienna Di Robilant mostrò al Ministro degli Esteri austriaco, il Barone Haymerle, il dispaccio in cui Corti accoglieva le riserve di Nikola I, rassicurandolo che l'Italia non stesse tramando contro il vicino Impero¹⁰⁷. Gli austro-ungheresi acconsentirono, presumibilmente per evitare d'indispettire Londra che aveva appoggiato l'iniziativa italiana¹⁰⁸.

Il 10 aprile giunse la notizia che la Sublime Porta era pronta ad accettare lo scambio, indicato come «proposta Corti», e proponeva

¹⁰² Luigi Corti a Benedetto Cairolì, Costantinopoli, 20 gennaio 1880, in *DDI XII*, N. Documento 559, pp. 446-447.

¹⁰³ Cesare Durando a Benedetto Cairolì, Gravosa, 25 gennaio 1880, in *DDI XII*, N. Documento 574, pp. 459-461.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Luigi Corti a Benedetto Cairolì, Costantinopoli, 28 gennaio 1880, in *DDI XII*, N. Documento 585, pp. 465-467.

¹⁰⁶ Benedetto Cairolì a Mario Nicolis di Robilant e Luigi Corti, Roma, 29 gennaio 1880, in *DDI XII*, N. Documento 586, pp. 467-468.

¹⁰⁷ Mario Nicolis di Robilant a Benedetto Cairolì, Vienna, 9 febbraio 1880, in *DDI XII*, N. Documento 611, pp. 490-492.

¹⁰⁸ Costantino Ressiman a Benedetto Cairolì, Londra, 11 febbraio 1880, in *DDI XII*, N. Documento 618, p. 493.

l'avvio dei lavori per la firma dell'atto preliminare¹⁰⁹. Due giorni dopo, Vuković e il Ministro degli Esteri ottomano Sava-Pascià sottoposero alle Grandi Potenze un *memorandum* per la rettifica dei precedenti confini¹¹⁰. Il 18 aprile tutte le Potenze acconsentirono al *memorandum* ed emanarono un protocollo per tale rettifica del Trattato di Berlino¹¹¹. Così che il Montenegro, in cambio di Plav e Gusinje, avrebbe ottenuto i territori Gruda e Hoti nella Valle della Zeta, insieme a un collegamento in linea retta dall'isola Gorica Topal (nel Lago di Scutari) fino al Mar Adriatico¹¹².

È evidente che Roma abbia saputo trovare un giusto compromesso tra le varie istanze: da un lato doveva evitare uno scontro aperto tra Cetinje e Costantinopoli, e dall'altro bilanciare le aspirazioni di Vienna di ridimensionare ancora di più il Montenegro. Sfortunatamente, i turchi si dimostrarono restii a rispettare gli accordi, comunicando il 22 aprile al Comandante militare montenegrino a Podgorica che le forze ottomane si sarebbero ritirate, ma con un preavviso di sole quattro ore rispetto alle ventiquattro ore concordate, dando tempo agli albanesi di organizzare una resistenza¹¹³. Il 24 aprile le Potenze redigevano una nota collettiva, invitando energeticamente la Sublime Porta a rispettare fedelmente gli impegni assunti¹¹⁴. Si sollevarono sospetti su eventuali manovre sottobanco di Vienna con la Lega albanese e gli ottomani, sospetti

¹⁰⁹ Cesare Durando a Benedetto Cairoli, Cetinje, 10 aprile 1880, in *DDI XII*, N. Documento 823, p. 668.

¹¹⁰ Benedetto Cairoli a Edoardo de Launay, Luigi Manabrea, Costantino Nigra, Mario Nicolis de Robilant, Francesco Marochetti e Cesare Durando, Roma, 13 aprile 1880, in *DDI XII*, N. Documento 845, p. 683.

¹¹¹ Benedetto Cairoli a Luigi Corti, Roma, 15 aprile 1880, in *DDI XII*, N. Documento 855, p. 689; Benedetto Cairoli a Luigi Manabrea, Roma, 11 maggio 1880, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950* Busta N. 58, N. Documento 479/Serie Politica N. 859.

¹¹² J. Muhadinović, *CRNOGORSKO-TURSKO RAZGRANIČENJE OD 1878. DO 1880*, "Matica Crnogorska", N. 69 (2017), pp. 386-387.

¹¹³ Benedetto Cairoli a Luigi Manabrea, Roma, 24 aprile 1880, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950* Busta N. 58, N. Documento 410/Serie Politica N. 844.

¹¹⁴ Luigi Collobiano [Incaricato d'Affari italiano a Costantinopoli] a Benedetto Cairoli, Costantinopoli, 24 aprile 1880, in *DDI XII*, N. Documento 898, p. 716.

che pure Parigi condivideva e che trovavano conferma nel rifiuto austro-ungarico di appoggiare un'azione coercitiva¹¹⁵.

I turchi respinsero la nota collettiva, dichiarando che i territori da cedere al Montenegro erano stati evacuati¹¹⁶. Tuttavia, da Scutari giunse la notizia che nella città si erano ammassati più di duemila combattenti mirditi pronti ad intervenire¹¹⁷. La situazione era pertanto matura per un'azione concreta, soprattutto perché il Conte di Granville, nel mentre divenuto il nuovo Segretario degli Affari Esteri inglese, era più incline a un'azione decisa¹¹⁸. Il 3 maggio venne recapitata alla Sublime Porta una nota in cui si richiedeva l'immediata esecuzione del *memorandum*¹¹⁹, rassicurando Nikola I che aveva avvertito che «se l'Europa avesse abbandonato il Montenegro» egli si sarebbe rivolto «all'imperatore di Russia»¹²⁰.

Il confronto tra Roma, Vienna e Berlino sulla “questione montenegrina”

L'11 maggio 1880, l'Ambasciatore italiano a Berlino, Edoardo de Launay, fu convocato dal Principe Hohenlohe per rispondere a interrogativi riguardanti il Montenegro e le ambizioni

¹¹⁵ Maurizio Marochetti a Benedetto Cairoli, Parigi, 24 aprile 1880, in *DDI XII*, N. Documento 900, p. 717; Mario Nicolis di Robilant a Benedetto Cairoli, Vienna, 25 aprile 1880, in *DDI XII*, N. Documento 901, p. 717.

¹¹⁶ Benedetto Cairoli a Luigi Manabrea, Roma, 17 maggio 1880, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950* Busta N. 58, N. Documento 496/Serie Politica N. 864.

¹¹⁷ Carlo Maffei a Luigi Manabrea, Roma, 20 maggio 1880, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950* Busta N. 58, N. Documento 515/Serie Politica N. 869.

¹¹⁸ Luigi Manabrea a Benedetto Cairoli, Londra, 1° maggio 1880, in *DDI XII*, N. Documento 939, pp. 742-743.

¹¹⁹ Benedetto Cairoli a Edoardo de Launay, Luigi Manabrea, Costantino Nigra, Mario Nicolis di Robilant e Maurizio Marochetti, Roma, 5 maggio 1880, in *I DOCUMENTI DIPLOMATICI ITALIANI SECONDA SERIE: 1870-1896 VOLUME XIII (3 maggio 1880 – 28 maggio 1881)* [da ora in poi *DDI XIII*], Roma, 1991, N. Documento 8, pp. 5-6.

¹²⁰ Cesare Durando a Benedetto Cairoli, Cetinje, 10 maggio 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 32, p. 22; Benedetto Cairoli a Luigi Manabrea, Roma, 29 maggio 1880, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950* Busta N. 58, N. Documento 550/Serie Politica N. 871, copia lettera Cesare Durando a Benedetto Cairoli, 11 maggio 1880.

italiane. Riguardo al primo punto, l'Ambasciatore affermò che se il Montenegro non avesse ottenuto ciò che gli spettava, i presupposti del Trattato di Berlino sarebbero venuti meno. In merito alle mire italiane, egli dichiarò che l'Italia aspirava alla pace e non a progetti spartitori, e pertanto avrebbe rifiutato ogni accordo in tale senso¹²¹. De Launay percepì che il Principe era intenzionato a raggiungere un qualche tipo d'accordo sull'Albania favorevole a Vienna e decise di interrompere il colloquio¹²². Un comportamento giustificabile dal momento che Londra era favorevole a mantenere l'Austria-Ungheria quale sentinella vigile nei Balcani¹²³.

Per quanto riguarda il pensiero di Bismarck sugli avvenimenti in Montenegro, si può dedurre dalle sue comunicazioni al Reichstag che egli era «soddisfatto delle relazioni tra tutte le Potenze, compresa la Russia», e non temeva per il mantenimento della pace in Oriente; nonostante ciò, egli credeva che un'occupazione militare dell'Austria o persino dell'Italia in Montenegro avrebbe potuto prevenire un conflitto. De Launay credeva che la posizione del Cancelliere fosse troppo ottimista e sospettava che si trattasse di una manovra per mascherare qualche intendimento tra Berlino, Vienna e Costantinopoli sul Paese¹²⁴. È evidente, però, che i tedeschi cercassero di tastare il terreno in Italia per possibili intese che potessero modificare ulteriormente la sistemazione balcanica. Ciò è confermato dal fatto che poco dopo l'Austria-Ungheria propose al Montenegro uno scambio di territori in Erzegovina, che avrebbe comportato un maggior ampliamento di Vienna nel Sangiaccato se accettato. In risposta, Nikola I, indignato, ritirò i suoi rappresentanti dalla Commissione fino a quando l'Impero Ottomano non avesse rispettato il *memorandum*. Durando commentò: «forse può essere che lo scambio territoriale che l'Austria imporrà al Montenegro sarà per esso di minor danno, di quanto il Ministro austriaco delineò ora in grosso; ma il principio può essere pericoloso. Vorrei ingannarmi, ma io temo assai che le cose in cotesti

¹²¹ Edoardo de Launay a Benedetto Cairoli, Berlino, 11 maggio 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 36, pp. 24-26.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Edoardo de Launay a Benedetto Cairoli, Berlino, 26 maggio 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 94, pp. 63-64.

Paesi minaccino di prendere tutt'altro indirizzo, a cui si mirò col trattato di Berlino»¹²⁵.

Queste preoccupazioni erano condivise da Di Robilant, poiché Nikola I gli aveva comunicato la sua certezza che Costantinopoli e Vienna complottassero «onde creare al Montenegro la più pericolosa situazione», aggiungendo che l'Austria aveva avuto un ruolo nel far andare a vuoto l'accordo turco-montenegrino. Tuttavia, Di Robilant si premurò di consigliare a Cairoli di rifiutare ogni tipo di soluzione che prevedesse l'impiego della forza in Albania e in Montenegro, e di attenersi strettamente al Trattato di Berlino¹²⁶.

La nuova proposta inglese e le sue criticità

La situazione sarebbe migliorata grazie a un nuovo ripensamento della politica britannica nei Balcani: William Gladstone, succeduto a Disraeli, aveva progressivamente abbandonato l'indirizzo di Salisbury tendente «ad assoggettare tutte o quasi le Province balcaniche all'Austria»¹²⁷; inoltre Manabrea ebbe un incontro con l'Incaricato d'Affari inglese a Costantinopoli, George Göschen, nel quale quest'ultimo gli confidò che il Governo di Londra aveva l'interesse «che si mantenesse il fascio delle Potenze» e che rifiutava azioni indipendenti. Tale posizione indispettì il Barone Haymerle, che vide sfumare l'eventuale appoggio inglese per ulteriori ingrandimenti¹²⁸. Visto il mutato indirizzo inglese, De Launay maturò la convinzione che era possibile risolvere la questione montenegrina con la maggioranza dei voti¹²⁹.

In ogni caso, Cairoli riteneva opportuno non avviare alcuna iniziativa isolata, come accaduto in precedenza, dal momento che

¹²⁵ Cesare Durando a Benedetto Cairoli, Gravosa, 12 maggio 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 39, p. 29.

¹²⁶ Mario Nicolis di Robilant a Benedetto Cairoli, Vienna, 13 maggio 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 43, pp. 30-32.

¹²⁷ Luigi Manabrea a Benedetto Cairoli, Londra, 22 maggio 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 80, p. 54.

¹²⁸ Mario Nicolis di Robilant a Benedetto Cairoli, Vienna 25 maggio 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 89, pp. 58-59.

¹²⁹ *Ibid.*

grazie a Roma si era già arrivati alla firma di un accordo¹³⁰. Ma era palese che la proposta di Corti non poteva più essere applicata, tant'è che il Ministro degli Esteri inglese Leveson-Gower Granville chiedeva segretamente a Manabrea di consultare il suo Governo per un nuovo progetto sul Montenegro. Cosa che venne accettata da Cairoli senza che ciò implicasse un intervento diretto italiano. All'inizio si pensò di abbandonare la proposta di Corti e di sostituire Plav e Gusinje con un territorio nel Sangiaccato, ma l'Austria-Ungheria vi si oppose; pertanto gli inglesi proposero di aumentare i possedimenti montenegrini sulla costa fino alla riva settentrionale della Bojana, comprendendo anche la città di Dulcigno, così da lasciare agli ottomani la Valle della Zeta e il lembo di terra che corre dalle isole Gorica Topal (Moračnik) sul lago di Scutari fino al lago Šaško.

Ci si potrebbe giustamente domandare perché Cairoli aveva accettato un'ulteriore estensione dell'influenza austriaca sull'Adriatico. A tal proposito, egli confidava a Durando che vi era certamente il rischio che la nuova proposta inglese avrebbe potuto aumentare i vantaggi di Vienna, ma visto che gli ingrandimenti costieri del Montenegro – dove si applicherà pur sempre il regime austriaco – erano minimi, esso non avrebbe comportato un pericolo rilevante. Anzi, non accettarlo avrebbe portato Roma ad inimicarsi il Governo britannico¹³¹. Tuttavia Cairoli sperava in un ripensamento turco e al ritorno alla proposta Corti, alternativa che veniva pur sempre concessa¹³².

Tutte le Potenze, alla fine, accettarono la nuova proposta¹³³, ma restava da capire fino a che punto sarebbe stata mantenuta la pace. Durando potrebbe essere stato l'unico a rispondere a questo dubbio: egli diceva che lo scambio era economicamente vantaggioso per il Montenegro, ma politicamente non lo era perché il

¹³⁰ Benedetto Cairoli a Luigi Collobiano, Roma, 27 maggio 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 100, p. 70.

¹³¹ Benedetto Cairoli a Luigi Manabrea, Roma, 23 giugno 1880, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950*, Busta N. 58, N. Documento 640 /Serie Politica N. 900, copia lettera Benedetto Cairoli a Cesare Durando, 23 giugno 1880.

¹³² Benedetto Cairoli a Luigi Manabrea, Roma, 23 giugno 1880, Archivio Storico Diplomatico [da ora in poi ASD], in *Ambasciata Londra 1861-1950*, Busta N. 59, N. Documento 688 /Serie Politica N. 908.

¹³³ Luigi Manabrea a Benedetto Cairoli, Londra, 8 giugno 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 160, p. 110.

memorandum aveva assicurato al Paese la valle della Zeta, che era un'ottima linea difensiva dalle incursioni turco-albanesi. E anche se il progetto inglese era identico per estensione a quello italiano, esso non teneva conto delle esigenze di sicurezza del Montenegro. Questo indebolimento allora, dice Durando, è forse appunto uno degli obiettivi a cui l'Austria ha sempre mirato per mantenere il Paese fragile in vista di una futura avanzata verso Salonicco¹³⁴.

L'ultimatum delle Potenze alla Sublime Porta e l'emendamento austro-ungarico

Il 7 luglio fu posto un *ultimatum* alla Sublime Porta basato su quattro punti per poter tornare alla proposta Corti: 1) un termine di tre settimane per dare seguito alla proposta Corti; 2) se non rispettato si applicherà il progetto inglese; 3) in questo caso la Porta deve prestare il suo aiuto al Montenegro; 4) il Concerto si impegnerà ad aiutare Nikola I inviando una squadra navale sulle sue coste¹³⁵.

La Sublime Porta rispondeva all'*ultimatum* con una controproposta (cioè escludere Dulcigno dalla proposta inglese)¹³⁶, ma non dava nessuna indicazione sul da farsi, così che fu respinta dalle Potenze. Questo portò Londra a redigere un protocollo da sottoporre a tutte le Potenze, nel quale si specificava che i Governi europei erano interessati a dare esecuzione ad una delle due precedenti proposte e che rinunciavano a qualsiasi aumento di territorio o d'influenza nella regione¹³⁷. Tutte le Potenze lo accettarono, tranne

¹³⁴ Cesare Durando a Benedetto Cairoli, Gravosa, 15 giugno 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 189, p. 129.

¹³⁵ Luigi Manabrea a Benedetto Cairoli, Londra, 7 luglio 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 289, pp. 198-199.

¹³⁶ Benedetto Cairoli a Luigi Manabrea, Roma, 18 luglio 1880, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950*, Busta N. 58, N. Documento 720 /Serie Politica N. 914.

¹³⁷ Benedetto Cairoli a Luigi Corti, Edoardo de Launay, Luigi Manabrea, Enrico Cialdini, Costantino Nigra e Francesco Calvagna, Roma, 18 luglio 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 324, p. 222. Si segnali che fu accolta anche la proposta francese di applicare la medesima strategia ora in utilizzo in Montenegro anche alla vertenza turco-graca.

Vienna, che si astenne perché la considerava troppo «serio per accettarlo senza un'attenta riflessione»¹³⁸.

Visto il Protocollo e la nota collettiva inoltrata il 3 di agosto alla Porta¹³⁹, Costantinopoli decise di accettare la soluzione inglese a condizione che le località di Gruda e Dinoši rimanessero in mano ottomana; se ciò non fosse stato accettato essa non avrebbe prestato il suo aiuto¹⁴⁰. La richiesta ottomana era nuovamente intesa per dilatare i tempi a suo favore: infatti Durando telegrafò a Cairoli che la richiesta era un pretesto per tardare la manifestazione europea rendendola impossibile fino alla prossima primavera¹⁴¹. I ritardi nel raggiungere una pace erano anche attribuibili a un atteggiamento controverso di Londra. Dopo un colloquio con Granville, Manabrea apprese che Costantinopoli aveva comunicato verbalmente l'accettazione della proposta Corti e fornito una risposta scritta a quella inglese, generando così confusione tra gli inglesi. Al momento, non si può stabilire se il Gabinetto inglese avesse intenzione di esplorare autonomamente quale via perseguire in base ai suoi interessi. Tuttavia, mentre Londra criticava pubblicamente il tergiversare turco, ritardò nell'informare tutte le Potenze di questa duplice risposta ottomana.

Scaduto il termine, tutte le Potenze concordarono nell'imporre la soluzione inglese a Costantinopoli, con la prescrizione di inviare una forza navale per supervisionare la resa del territorio; Roma inviava due corazzate con l'ordine di seguire il voto di maggioranza per ogni decisione da prendere e nel caso vi fossero dei dubbi di rimandare la votazione e attendere istruzioni da Roma¹⁴².

¹³⁸ Francesco Calvagna a Benedetto Cairoli, Vienna, 21 luglio 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 334, p. 228.

¹³⁹ Edoardo de Launay a Benedetto Cairoli, 7 agosto 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 370, p. 260.

¹⁴⁰ Carlo Maffei a Edoardo de Launay, Luigi Manabrea, Enrico Cialdini, Costantino Nigra, Mario Nicolis di Robilant e Cesare Durando, Roma, 14 agosto 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 388, p. 272.

¹⁴¹ Cesare Durando a Benedetto Cairoli, Gravosa, 15 agosto 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 391, pp. 274-275.

¹⁴² Benedetto Cairoli a Luigi Manabrea, Roma, 17 agosto 1880, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950*, Busta N. 59, N. Documento 82/Serie Politica N. 942, annesso I e II.

In ultima battuta, Vienna mise a condizione del suo appoggio i seguenti emendamenti: lasciare Gruda e Dinoši alla Porta¹⁴³, e che l'intervento della flotta europea in aiuto ai montenegrini per la presa di Dulcigno sarebbe avvenuto solo se questi avessero marciato verso di essa. Roma si oppose ad entrambe le richieste adducendo al fatto che un'intesa era già stata ottenuta¹⁴⁴. Tant'è che Di Robilant:

Da qualche tempo si accettano qui tutte le proposte che da varie parti vengano in ordine alla questione montenegrina, un solo interesse si dichiara ad ogni momento annettere a quella questione, la sua pronta soluzione. Evidentemente l'Austria-Ungheria è più interessata che qualsiasi altra Potenza al modo col quale detta vertenza sarà risolta. L'indifferenza quindi che si affretta per la scelta del tracciato della frontiera fra il Montenegro e la Turchia non è affatto naturale. Ciò che qui si vuole, e mi par chiaro, si è che la questione finisca onde aver il fianco assicurato per momento che forse si ritiene prossimo in cui la bandiera austriaca avesse a procedere oltre il Lim [...] ed al tempo stesso permettere di procedere innanzi nella direzione dell'Egeo¹⁴⁵.

Nonostante ciò, Londra accettò gli emendamenti purché Dulcigno venisse consegnata al Montenegro, ciò che importava era che Vienna acconsentisse alla dimostrazione navale, poiché ciò avrebbe comportato il successo del mandato europeo¹⁴⁶.

Rilevato che le Potenze erano ormai decise a chiudere la questione, il Sultano fece un ultimo tentativo convocando Corti per esporgli un nuovo tracciato; ma l'Ambasciatore rifiutò¹⁴⁷.

¹⁴³ Mario Nicolis de Robilant a Benedetto Cairoli, Vienna, 23 agosto 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 417, p. 290; Benedetto Cairoli a Luigi Manabrea, Roma, 30 agosto 1880, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950*, Busta N. 59, N. Documento 873/Serie Politica N. 950.

¹⁴⁴ Carlo Maffei a Luigi Manabrea, Roma, 1° settembre 1880, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950*, Busta N. 59, N. Documento 892/Serie Politica N. 953.

¹⁴⁵ Mario Nicolis di Robilant a Benedetto Cairoli, Vienna, 25 agosto 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 426, p. 296.

¹⁴⁶ Benedetto Cairoli a Luigi Manabrea, Roma, 30 agosto 1880, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950*, Busta N. 59, N. Documento 874/Serie Politica N. 951; Benedetto Cairoli a Luigi Manabrea, Roma, 29 agosto 1880, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950*, Busta N. 59, N. Documento 872/Serie Politica N. 949.

¹⁴⁷ Luigi Corti a Benedetto Cairoli, Terapia, 2 settembre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 436, p. 305.

Nel frattempo, il capo dipartimento del Ministero degli Affari Esteri di Vienna, Benjamin Von Kallay, si lamentava con Di Robilant di aver ricevuto un telegramma da Cetinje in cui si affermava che agenti russi e italiani fossero in combutta per far scoppiare un incidente tra Montenegro e Austria-Ungheria¹⁴⁸. L'Ambasciatore rispinse tali accuse, affermando che tale telegramma fosse stato diffuso per dividere le Potenze. Per evitare ulteriori malintesi, Cairoli istruiva il suo rappresentante a Cetinje di comunicare a Nikola I che tutte le Potenze erano d'accordo sulle richieste austriache e che non si sarebbero più accettate ulteriori modifiche¹⁴⁹.

Pure Londra sollevava dubbi sulla lealtà italiana nella contrada, tanto che si accusava il Console Zerboni di patteggiare per gli albanesi e di gettare le basi per un intervento italiano nell'area¹⁵⁰; dubbi che pure Nikola I aveva espresso a Roma¹⁵¹. Tuttavia, leggendo le corrispondenze di quel Consolato con Roma, si può rilevare l'infondatezza di tali accuse; inoltre Maffei aveva comunicato al Plenipotenziario ottomano a Roma, Turkaan Bey, che il Governo italiano era disposto ad accettare le proposte che venivano avanzate da «tutte le Potenze e specialmente del Gabinetto di Londra»¹⁵².

Se gli ottomani erano risolti a consegnare la città di Dulcigno, così non lo era la Lega albanese che aveva chiamato la popolazione a resistere alla consegna della città¹⁵³. Ciò indusse gli Ambasciatori a firmare la nota finale in cui si obbligò Costantinopoli a consegnare Dulcigno, minacciando, in caso di rifiuto, la perdita di Dīnošī e l'applicazione del *memorandum* basato sulla proposta italiana¹⁵⁴. La Sublime Porta minacciò di non ordinare l'evacuazione

¹⁴⁸ Mario Nicolis di Robilant a Benedetto Cairoli, Vienna, 9 settembre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 451, pp. 316-317.

¹⁴⁹ Benedetto Cairoli a Cesare Durando, Roma, 11 settembre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 455, p. 320.

¹⁵⁰ Benedetto Cairoli a Luigi Manabrea, Roma, 12 settembre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 458, p. 322.

¹⁵¹ Cesare Durando a Benedetto Cairoli, Cetinje, 13 settembre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 460, p. 323.

¹⁵² Carlo Maffei a Luigi Manabrea, Roma, 4 settembre 1880, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950*, Busta N. 59, N. Documento 894/Serie Politica N. 954.

¹⁵³ Francesco Zerboni a Benedetto Cairoli, Scutari, 8 settembre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 449, p. 316.

¹⁵⁴ Luigi Corti a Benedetto Cairoli, Terapia, 16 settembre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 465, pp. 326-327.

di Dulcigno e che la sua presa sarebbe stato un *casus belli*. Ma le Potenze, il 27 settembre, minacciarono un intervento militare se non fossero stati rispettati i termini posti¹⁵⁵.

Visto ciò, Nikola I chiedeva all'Ammiraglio Seymour se le Potenze sarebbero scese veramente al suo fianco in caso di guerra con l'Impero Ottomano¹⁵⁶. Ma anticipando tutti, Kallay rassicurava il Principe che l'Austria-Ungheria avrebbe bombardato Dulcigno, ma questo avrebbe avuto luogo solo se i montenegrini avessero marciato sulla città. Non è sbagliato pensare, quindi, che a Vienna vi fosse la certezza che il Montenegro avrebbe difficilmente marciato su Dulcigno, visto il rischio di una nuova guerra.

Un cambio degli equilibri all'interno del Concerto europeo

È evidente che la questione montenegrina abbia causato notevoli imbarazzi al Concerto, che non è stato in grado di far valere immediatamente le decisioni concertate; inoltre, la sua prolungata durata di oltre due anni ha visto diversi riposizionamenti, con quello più sconcertante da parte di Londra, che ha persino assecondato Pietroburgo.

Va da sé che Costantinopoli abbia saputo approfittare dei disaccordi tra le Potenze a suo vantaggio, e l'unica Potenza che poteva vantare una sua estraneità alla questione è di sicuro la Germania, che è rimasta spettatrice senza proporre alcuna iniziativa in tutta questa vicenda. Ma Berlino doveva pur constatare che Londra e Pietroburgo si erano intese per affrontare in modo deciso la questione montenegrina con la Porta e porre fine alla vicenda. Fino a che punto, quindi, il Congresso di Berlino, nel suo quadro generale, è riuscito a mantenere queste due Potenze lontane? Non è pertanto scontata la riflessione che il Consigliere dell'Ambasciata italiana a Berlino, Antonio Tosi, fece a riguardo dell'atteggiamento di Bismarck volto a chiudere il più in fretta possibile la questione: «non ho dubbi che questo atteggiamento del Gabinetto di Berlino

¹⁵⁵ Luigi Corti a Benedetto Cairoli, Costantinopoli, 27 settembre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 491, p. 347.

¹⁵⁶ Benedetto Cairoli a Luigi Corti, Luigi Manabrea, Enrico Cialdini, Costantino Nigra, Mario Nicolis di Robilant e Antonio Tosi, Roma, 28 settembre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 493, pp. 348-349.

nasconda un forte desiderio di porre fine al più presto a una situazione grazie alla quale l'Inghilterra e la Russia stanno perseguendo in comune una politica considerata, a torto o a ragione, come destinata a servire in Oriente gli interessi e le aspirazioni della seconda di queste Potenze»¹⁵⁷.

In tutto ciò, a Roma crebbe l'interesse per avvicinarsi all'alleanza austro-tedesca del 1879, tant'è che l'Ambasciatore italiano a Parigi, Enrico Cialdini, consigliasse al Governo di sostenere pienamente l'azione inglese in Montenegro, fintanto che ciò non avesse compromesso i rapporti cruciali con Germania e Austria-Ungheria per il futuro¹⁵⁸.

Con pochi spazi di manovra rimasti, il 12 ottobre 1880 la Sublime Porta indirizzò a tutte le Potenze una nota impegnandosi a consegnare in sicurezza Dulcigno ai montenegrini entro pochi giorni¹⁵⁹. Il 15 ottobre, Nikola I dava comunicazione che il Sultano aveva ordinato la consegna della città¹⁶⁰, ma ciò a condizione che il Montenegro accettasse una convenzione di sette articoli¹⁶¹. Ma viste le passate esperienze con l'Impero Ottomano, tutte le Potenze chiesero la consegna di Dulcigno come *conditio sine qua non*.

La conclusione della questione montenegrina

L'ultimo termine utile per la consegna della città fu stabilito per il 27 ottobre. Londra consultò Vienna per definire le azioni da intraprendere nel caso in cui la Sublime Porta avesse rifiutato di consegnare Dulcigno. Haymerle suggerì di accantonare la questione di Dulcigno e di concentrarsi su Smirne, procedendo con un

¹⁵⁷ Antonio Tosi a Benedetto Cairoli, Berlino, 14 settembre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 532, p. 378.

¹⁵⁸ Enrico Cialdini a Benedetto Cairoli, Parigi, 10 ottobre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 517, p. 366.

¹⁵⁹ Carlo Maffei a Luigi Manabrea, Roma, 13 ottobre 1880, ASD, in *Ambasciata Londra 1861-1950*, Busta N. 59, N. Documento 1031/Serie Politica N. 978.

¹⁶⁰ Cesare Durando a Benedetto Cairoli, Gravosa, 15 ottobre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 536, pp. 382-383.

¹⁶¹ Carlo Maffei a Luigi Corti, Luigi Manabrea, Enrico Cialdini, Mario Nicolis di Robilant, Antonio Tosi e Alessandro Zannini [Segretario dell'Ambasciata italiana a Pietroburgo], Roma, 19 ottobre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 543, pp. 385-386.

sequestro della città per risolvere le questioni turco-elleniche, per poi tornare a occuparsi del Montenegro. Questa proposta fu rifiutata da Granville, poiché la Francia aveva condizionato il suo sostegno al Montenegro alla risoluzione della questione greca prima di quella di Dulcigno; ciò suscitò l'indignazione di Berlino e Vienna, accusando Londra di aver stretto un accordo segreto con Parigi¹⁶².

Alla fine di novembre, i turchi concessero a Nikola I di occupare gradualmente tutti i territori promessi. Granville, visti i risultati, ammise a Manabrea che «non si esita ad attribuire gran parte del merito di questa soluzione all'Italia, che con la sua costanza e fermezza nel resistere alle pressioni esercitate per separarsi dall'Inghilterra, ha contribuito in modo determinante ad evitare la rottura dell'accordo tra le Potenze, rottura che avrebbe indubbiamente portato a nuove ostilità tra turchi e montenegrini e a complicazioni pericolose per la pace in Europa»¹⁶³.

Il 27 novembre Dulcigno venne consegnata ai montenegrini, dopo un intervento militare ottomano per porre fine al breve Governo provvisorio di Albania¹⁶⁴. Raggiunto questo obiettivo, la flotta navale fu immediatamente sciolta, e Granville sottopose a Roma un protocollo da far sottoscrivere a tutte le Potenze per confermare i nuovi possedimenti montenegrini. Cairoli, avendo nel frattempo ottenuto l'approvazione di Vienna, diede una risposta positiva¹⁶⁵. Infine, si applicò il principio dell'*uti possidetis* per la Valle della Zeta¹⁶⁶. Il Montenegro accettò tale accordo che congelava le frontiere secondo la proposta inglese, con la sola perdita di Dinoši¹⁶⁷.

¹⁶² Luigi Manabrea a Benedetto Cairoli, Londra, 25 ottobre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 554, pp. 392-393.

¹⁶³ Luigi Manabrea a Benedetto Cairoli, Londra, 25 novembre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 588, p. 425.

¹⁶⁴ Jelavich B., *History of the Balkans. Eighteenth and nineteenth Centuries*, Vol. 1, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, pp. 361-366; Giuseppe Ottolenghi a Benedetto Cairoli, Bar, 26 novembre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 591, p. 428.

¹⁶⁵ Benedetto Cairoli a Edoardo de Launay, Luigi Corti, Luigi Manabrea, Enrico Cialdini, Costantino Nigra, Mario Nicolis di Robilant e Cesare Durando, Roma, 3 dicembre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 595, pp. 429-430.

¹⁶⁶ Mario Nicolis di Robilant a Benedetto Cairoli, Vienna, 4 dicembre 1880, in *DDI XIII*, N. Documento 597, pp. 430-431.

¹⁶⁷ Si veda: Cesare Durando a Benedetto Cairoli, Cetinje, 16 gennaio 1881, in *DDI XIII*, N. Documento 646, p. 469; Cesare Durando a Benedetto Cairoli, Cetinje, 19 gennaio 1881, in *DDI XIII*, N. Documento 651, p. 472.

IV. Territorialeinteilung von Montenegro.



Fra diplomazia e politica di potenza. La costruzione dei confini afgani e la competizione anglo-russa in Asia centrale

di GIANLUCA PASTORI

Abstract – *The current Afghan-Pakistani border (the Durand Line, named after its British negotiator, sir Mortimer Durand, then Foreign Secretary in the India Council) was established in 1893 as a boundary between London's north-western Indian possession and the territories of the Amir of Kabul, Abdur Rahman. The Line was the last border of British India to be settled, over twenty years after the Persia-India border, laid down by the Goldsmid mission in 1870-72. The Durand Line has always been a source of trouble. Cutting through Pashtun's traditional settlement areas, it has led to controversies since the beginning. At the same time, allowing the most relentless tribes to find safe haven in Afghanistan from British retribution, it contributed to fuelling cross-border violence. The establishment, in 1901, of the North-West Frontier Province (today's Khyber Pakhtunkhwa), the British withdrawal behind the administrative border, and the adoption of the Frontier Crimes Regulations delegating to the local headmen the task of maintaining law and order highlight the limits the Line encountered in isolating the British possessions from their turbulent neighbours. Things did not change with the end of the Raj. On the contrary, the ambition to establish a "Greater Pashtunistan" merging large portions of Afghan and Pakistani territories put the border under increasing strain. In the following years, the collapse of Afghan statehood led to growing demands for a revision of the Durand Line, also endorsed (for a certain period) by former Afghan President Hamid Karzai (in office: 2004-14). Meanwhile, the porous Afghan-Pakistani border has increasingly emerged as one of the hot spots for Central Asia's political and military security, emphasizing the weakness of a border that has proven largely incapable of fulfilling the tasks for which it has been conceived.*

Anche se lo sforzo di mappare i possedimenti del *Raj* ha inizio già dopo le battaglie di Plassey (1757) e Buxar (1764) e l'acquisizione dell'esercizio della fiscalità (*diwani*) sui territori del Bengala,

del Bihar e dell'Orissa (trattato di Allahabad, 16 agosto 1765)¹, il problema di definire e consolidare i confini dell'India britannica emerge gradualmente solo un centinaio anni dopo. In seguito alla Grande ribellione indiana (la *Great Mutiny* del 1857-58), poteri e possedimenti dalla East India Company (EIC) sono, infatti, trasferiti *in toto* alla Corona con il *Government of India Act* del 1858. Una delle conseguenze di questo trasferimento è la maggiore formalizzazione dei rapporti diplomatici con gli Stati vicini e la conseguente necessità di definire chiaramente i limiti delle rispettive sovranità. Nello stesso contesto, dopo il 1878, si afferma il dibattito sulla c.d. "frontiera scientifica", termine che l'allora Primo ministro, Benjamin Disraeli (Lord Beaconsfield, 1804-81), impiega per identificare un confine che potesse essere occupato e difeso secondo i principi "razionali" della strategia militare e che non fosse il semplice prodotto di una sequenza casuale di occupazioni e di annessioni. La Seconda guerra anglo-afgana e i suoi risultati deludenti svolgono un ruolo importante nell'alimentare questo dibattito, che a Londra come in India vive il suo momento più acceso durante le crisi che punteggiano l'espansione verso sud dell'Impero zarista.

L'annessione del Punjab, alla fine della seconda guerra anglo-sikh (1849), aveva portato i possedimenti britannici a contatto diretto con la turbolenta frontiera afgana. Sei anni prima, la conquista del Sind aveva spinto i confini del *Raj* oltre il fiume Indo, verso i rilievi del Baluchistan occidentale. Sia in Sind, sia nel Punjab, l'avanzata era stata accompagnata dalla realizzazione di insediamenti (*cantonment*) che avrebbero dovuto garantire, allo stesso tempo, un adeguato presidio dei territori conquistati e la difesa della nuova frontiera da eventuali (per quanto, in questi anni, ancora improbabili) minacce esterne. In entrambi i casi, solidi elementi orografici contribuivano a rendere questa frontiera più facilmente difendibile e ampi cuscinetti contribuivano a tenere a debita distanza il possibile nemico. La stessa EIC aveva sperimentato le difficoltà di cercare di estendere il proprio controllo a questi cuscinetti in occasione della Prima guerra anglo-afgana (1838-48), conclusasi con la tragica ritirata da Kabul del gennaio 1842. Agli

¹ M. Edney, *Mapping an Empire. The Geographical Construction of British India, 1765-1843*, Chicago, 1997.

inizi del Novecento, quando il tema della sicurezza indiana stava vivendo un nuovo momento di interesse, il colonnello Thomas Holdich – militare di lunga esperienza, topografo, futuro presidente della Royal Geographical Society e coinvolto nella demarcazione di molte frontiere del *Raj* – osserva:

Nearly all along the frontier there is a very respectable width of stony glaxis, separating the hills from the alluvial tracts, uncultivable and yet open [...] Those slopes of stony “dasht” were the practical hedge between Sikh and Pathan [...] As for the Baluch frontier, south of the Gomul [Pass], there is nothing much to be said about it. For mile upon mile a solid uncracked wall of rock, several thousand feet high, faces the sands of Sind, and makes as perfect a barrier as art or nature could desire².

Questo apprestamento non era, comunque, ritenuto in grado di attenuare la crescente pressione russa soprattutto sull’Afghanistan. In secondo luogo, non appariva in grado di preservare la stabilità di un’area considerata sempre più importante per la sicurezza del Subcontinente. Il risultato è – fra gli anni Settanta e Ottanta – la graduale diffusione dell’influenza britannica oltre la frontiera del vecchio Impero sikh, a ovest verso i territori di Kalat (oggi parte del Baluchistan pakistano), a nord verso l’Afghanistan dei successori di Dost Mohammad Khan. Fra il 1875 e il 1880, sono siglati accordi con Mir Khodadad, *khan* di Kalat (trattato di Jacobabad, 8 dicembre 1876), e Muhammad Yaqub Khan, *amir* di Kabul (trattato di Gandamak, 29 maggio 1879), destinati a sancire l’influenza britannica sui due paesi. In particolare, con il trattato di Gandamak, la giurisdizione sulle valli già afgane di

² T. Holdich, *The Geography of the North-West Frontier of India*, “The Geographical Journal”, vol. 17 (1901), n. 5, pp. 461-75 (470). Nato nel 1843, diplomato alla Royal Military Academy di Woolwich, Holdich entra nei Royal Engineers nel 1862, tre anni prima di giungere in India. Assegnato provvisoriamente alla Survey of India nell’inverno 1865-66, al termine della campagna in Bhutan entra stabilmente al servizio topografico. Nel 1884-86, è capo topografo della Afghan Boundary Commission e nelle settimane della crisi di Panjdeh è incaricato di fortificare Herat. In seguito, fa parte della commissione per la definizione dei confini del Tasmir (1894), di quella per la definizione dei confini del Pamir (1895) e della Perso-Baluchistan Boundary Commission (1896). Ritiratosi dal servizio nel 1898, nel 1902 è nominato membro del collegio arbitrale per la risoluzione del contenzioso fra Argentina e Cile riguardo al confine della Cordigliera delle Ande.

Kurram e Pishin, sul distretto di Sibi e sull'area del passo Khyber è trasferita in mani britanniche. Dopo la fine della Seconda guerra anglo-afgana e la deposizione di Yakub Khan, le disposizioni di Gandamak sono confermate dal suo successore, l'“emiro di ferro” Abdur Rahman (r. 1880-1901). Parallelamente, un reticolo di accordi più meno formali con i capi delle tribù di confine concorre a estendere l'influenza dei funzionari britannici al di là della frontiera amministrativa, nonostante le resistenze delle frange più conservatrici dell'Indian Civil Service. In breve tempo, il risultato è l'emergere di discrepanze più o meno ampie fra il confine amministrativo e quello politico del *Raj*, cioè fra il limite formale dei possedimenti britannici e quello del controllo che i funzionari della Corona esercitano.

A Londra e in India, questo stato di cose alimenta un lungo e vivace dibattito fra gli esponenti della c.d. *forward school*, fautori di uno spostamento in avanti del confine amministrativo che lo facesse coincidere con quello politico, e quanti volevano restare fedeli alla tradizionale *close border policy*, chiedendo il ritiro di ogni presenza britannica dietro la linea amministrativa. Questo dibattito (spesso intrecciato a quello già accennato sulla “frontiera scientifica”) segue i flussi e riflussi della politica britannica fino ai primi anni del XX secolo, quando la firma del trattato di San Pietroburgo (Convenzione anglo-russa, 31 agosto 1907) apre strada a relazioni più cordiali fra lo zar e la corte di San Giacomo³. È in questo contesto che le autorità indiane spingono con più forza per la demarcazione precisa della loro sfera di responsabilità. È un processo che inizia intorno alla metà del secolo e – fra alti e bassi – si dispiega per tutta la seconda parte dell'Ottocento, sia lungo i confini occidentali, sia (in tempi e modi diversi) lungo quelli orientali dove, fra il 1852 e il 1885, la Seconda e la Terza guerra anglo-birmana portano all'annessione del territorio dell'attuale Myanmar. La frontiera fra il Sind britannico e i territori di Kalat è definita nel 1854 e demarcata nel 1862, mentre quella fra

³ I. Klein, *The Anglo-Russian Convention and the Problem of Central Asia, 1907-1914*, “Journal of British Studies”, vol. 11 (1971), n. 1, pp. 126-47. Il testo della convenzione è in appendice a G.P. Gooch - H. Temperley (Eds), *British Documents on the Origins of the War 1898-1914*, vol. IV, *The Anglo-Russian Rapprochement 1903-7*, His Majesty's Stationery Office, London, 1929, pp. 618-21.

Kalat e la Persia Qajar è definita (seppure parzialmente e senza essere demarcata) dalla missione Goldsmid nel 1870-72⁴. Nel caso dell'Afghanistan (come si avrà modo di vedere), le autorità britanniche hanno parte attiva nel promuovere la demarcazione dei confini nord-occidentali già nella prima metà degli anni Settanta, mentre vent'anni dopo, con la missione Durand, si proceda alla definizione di quelli meridionali⁵.

L'obiettivo è quello di consolidare i limiti degli Stati cuscinetto. La sicurezza del *Raj* risiedeva in gran parte nella forza di questi Stati, che fornivano profondità strategica a un'India considerata militarmente debole e, allo stesso tempo, la isolavano da quella che era vista come l'influenza potenzialmente destabilizzante della propaganda russa. Quello che le manovre di San Pietroburgo potessero alimentare una sollevazione (soprattutto) della popolazione musulmana del Punjab è un timore che – fra la fine dell'Otto- e i primi anni del Novecento – torna ciclicamente nelle autorità e nei circoli imperialisti londinesi. L'ambizione della linea Durand

⁴ *Agreement between Persia and Great Britain Respecting the Boundary between Persia and Kelat, September 1-4, 1871*, in Motamen-ol-Molk, *Recueil des Traitéés de l'Empire Persan avec les Pays Etrangers*, Pharos, Tehran, 1908, pp. XVIII-XX. La relazione sui lavori della missione Goldsmid è in *Eastern Persia. An Account of the Journeys of the Persian Boundary Commission, 1870-71-72*, spec. vol. I, *The Geography. With Narratives by Majors St. John, Lovett, and Euan Smith and an Introduction by Major-General Sir Frederic John Goldsmid, C.B., K.C.S.I., British Commissioner and Arbitrator*, London, 1876. Sul campo, la missione Goldsmid definisce (non senza difficoltà) la frontiera fra Persia e Baluchistan nel tratto meridionale, compreso fra la costa dell'oceano Indiano (Gwatar Bay) e il fiume Mashkel. La parte settentrionale, fra il fiume Mashkel e il confine con l'Afghanistan a Koh-i-Malik Siah, è definita (e parzialmente demarcata) solo nel 1896 da una commissione congiunta anglo-persiana in cui svolge una parte preminente il già citato colonnello Holdich.

⁵ Non bisogna, comunque, considerare queste frontiere come eccessivamente rigide; al contrario, esse sono spesso caratterizzate da una notevole permeabilità. Come è stato osservato riguardo al lavoro svolto dal futuro Sir Robert Sandeman nella seconda metà degli anni Sessanta presso le tribù dell'area di Dera Ghazi Khan, l'enfasi posta tradizionalmente posta dalla letteratura sulla rigidità con cui – prima di lui – sarebbero stati applicati i principi della *close border policy* lungo i confini sudoccidentali del Punjab «semplificava eccessivamente le pratiche reali dei funzionari [...] sulla Frontiera, ed esagerava la fissità e la precisione del confine esistente fra territori amministrati e indipendenti» [T. Simpson, *Bordering and Frontier-making in Nineteenth-Century British India*, "The Historical Journal", vol. 58 (2015), n. 2, pp. 513-42 (536)].

è, anzitutto, quella di dare una risposta a questi timori. È un'ambizione che si concretizza solo in parte. Seguendo per una buona parte del suo tracciato quello della vecchia "linea militare" (confine *de facto* fra India e Afghanistan dai tempi di Gandamak), essa lascia irrisolto il problema delle tribù insediate lungo il suo corso. Formalizzando la separazione di due sovranità distinte, essa, da un certo punto di vista, aggrava addirittura il problema, permettendo a queste stesse tribù di trovare rifugio sicuro nei possedimenti dell'*amir* ogni volta che il loro comportamento innesca la reazione delle autorità britanniche. D'altra parte, i problemi legati all'imposizione della legge e dell'ordine nelle aree di confine sarebbero stati sempre visti come meno importanti rispetto a quello generale: fare sì che – negando l'accesso all'Afghanistan – l'azione russa non fosse in grado di impattare sulla stabilità dell'India mettendo in luce la fragilità della posizione britannica.

Pressioni russe e resistenze afgane: il nodo dei confini settentrionali

La demarcazione del confine indo-afgano avviene sullo sfondo della pressante penetrazione russa in Asia centrale. Avviato all'inizio del XVIII secolo grazie all'energica iniziativa di Pietro I "il Grande" (r.: 1682-1725) con l'occupazione delle steppe kazake, il processo di assorbimento dei territori centroasiatici all'interno dei confini imperiali accelera nella seconda metà del XIX secolo. Dopo alcune difficoltà iniziali, nel 1847-53, quando ormai la presenza di San Pietroburgo nel Mar Nero e nel Caucaso è largamente consolidata, le forze russe si attestano a nord del lago d'Aral, avviando la costruzione di una catena di forti che si estende in direzione est, lungo il corso del fiume Syr Darya. Successivamente, muovendo verso sud-ovest dall'estremità orientale di questa linea, attraversano nuovamente le steppe, attestandosi su una seconda linea di forti sul confine dell'attuale Kirghizistan. Nel 1864-68, dopo la conquista del Kirghizistan, sempre muovendo verso sud-ovest, occupano Tashkent (1865) e Samarcanda (1868), estendendo poi il loro controllo sui khanati uzbeki di Bukhara (1873) e Kokand (1876). Parallelamente, sempre nel 1873, le truppe del generale Kaufman occupano di Khiva, a sud del lago l'Aral, che diventa il trampolino per la conquista dei territori dell'attuale Turkmenistan. Nel 1881,

il generale Mikhail Skobelev completa la conquista del Turkestan occidentale, sconfiggendo il grosso delle forze turkmene a Geok Tepe (24 gennaio) e affermando definitivamente l'autorità zarista in questa regione⁶.

In una cinquantina d'anni, l'insieme di queste acquisizioni e la parallela avanzata del controllo britannico nell'India nordoccidentale avevano colmato il vuoto territoriale che all'inizio del secolo esisteva fra i possedimenti del *Raj* e di San Pietroburgo. Nonostante gli accordi Granville-Gorchakov (31 gennaio 1873) avessero cercato di porre freno a questo processo, riconoscendo la necessità di salvaguardare la presenza di una *buffer zone* fra i due imperi, le loro previsioni si sarebbero dimostrate di breve durata. Già nel giugno 1873, la conquista russa di Khiva mette l'accordo in crisi, spostando i confini del controllo russo ben oltre i limiti concordati con Londra ed evidenziando la vaghezza di un'intesa che – come non è stato osservato di recente – «non fu altro che uno scambio di 'pezzi di carta'»⁷. Insieme alla decisione russa di revocare unilateralmente le clausole del trattato del 1856 sulla smilitarizzazione del Mar Nero, nel novembre 1870, e alla stipula del trattato di Londra nel marzo successivo⁸, questo avrebbe contribuito ad alimentare una russofobia che, negli anni seguenti, sarebbe stata un tratto ricorrente della politica britannica. Fra le altre cose, lo scoppio della Seconda guerra anglo-afgana, nel giugno 1879 è una conseguenza diretta di questo clima di tensione e dei timori

⁶ A. Morrison, *The Russian Conquest of Central Asia. A Study in Imperial Expansion, 1814-1914*, Cambridge et al., 2020.

⁷ T.G. Otte, *A Very Internecine Policy: Anglo-Russian Cold Wars before the Cold War*, in C. Baxter - M.L. Dockrill - K. Hamilton (Eds), *Britain in Global Politics*, vol. 1, *From Gladstone to Churchill*, London, 2013, pp. 17-49 (27).

⁸ In linea con le previsioni del protocollo di Londra del 17 gennaio precedente (in cui i rappresentanti di Austria-Ungheria, Germania, Gran Bretagna, Impero ottomano, Regno d'Italia e Russia avevano ribadito il loro sostegno al «principio essenziale del diritto delle nazioni che nessuna potenza può sottrarsi agli impegni di un trattato, né modificarne le stipulazioni, se non in conseguenza del consenso delle parti contraenti, per mezzo di un'intesa amichevole»), il trattato di Londra modificava le previsioni di quello firmato a Parigi al termine della guerra di Crimea, abrogandone, fra l'altro, gli articoli 11 (neutralizzazione del Mar Nero), 13 (smilitarizzazione delle sue coste) e 14 (divieto di modifica senza il consenso di tutte le parti) e definendo, nel bacino del Mar Nero, un equilibrio di potenza assai più favorevole agli interessi di San Pietroburgo rispetto a quello che aveva caratterizzato i quindici anni precedenti.

alimentati – in India e in Gran Bretagna – dalla decisione dell'*amir* Sher Ali (r.: 1863-79) di accettare l'invio di una missione diplomatica russa a Kabul rifiutando, al contempo, di accettare quello di una britannica.

Gli accordi Granville-Gorchakov avevano già delineato (sempre in modo sommario) parte della frontiera russo-afgana, attestandola lungo l'alto corso dall'Amu Darya, fra il lago Zorkul (Sari Qul, successivamente lago Vittoria), nel Pamir orientale, e la confluenza con il fiume Kokcha. A ovest di questo punto (ovvero per la gran parte di quella che è l'attuale frontiera afgana con Tagikistan, Uzbekistan e Turkmenistan), gli accordi prevedevano che il confine fosse definito da una commissione congiunta; una disposizione che è lasciata cadere sull'onda della crisi innescata dalla conquista di Khiva. La questione è ripresa dopo l'occupazione di Merv (16 maggio 1884) con la formazione della Joint Anglo-Russian Boundary Commission, che, tuttavia, può iniziare i suoi lavori solo nell'autunno del 1885, dopo la composizione della crisi di Panjdeh. Quest'ultima aveva messo a dura prova i rapporti fra Russia, Gran Bretagna e Afghanistan⁹. La scelta di Londra di non sostenere Kabul (come pure era impegnata a fare ai sensi del trattato di Gandamak) aveva alimentato la sfiducia di Abdur Rahman riguardo ai suoi alleati. Di contro, la crisi aveva anche alimentato i suoi timori per le ambizioni territoriali di San Pietroburgo: un sentimento che, alla fine, sarebbe risultato prevalente. Negli anni successivi, il confine settentrionale sarebbe stato

⁹ Nel febbraio 1885, le truppe russe, già attestate a Merv, avevano occupato una posizione circa tre miglia a sud di Sary Yazı, in direzione di Herat; nelle settimane successive, avevano fortificato Kazyl Tepe, due miglia circa a sud della fortezza afgana di Ak Tepe, al di là del fiume Kushk, confine fra il Turkestan russo e l'Afghanistan. Il 25 marzo, il generale Aleksandr Komarov, comandante delle forze della Transcaspia, era giunto a Kazyl Tepe con 1.500 uomini e due giorni dopo era avanzato in direzione di Panjdeh, che aveva occupato, nonostante la resistenza della locale guarnigione afgana. La notizia della cattura russa di Ak Tepe (30 marzo) era giunta a Londra il 7 aprile, innescando i preparativi per una guerra, depotenziati successivamente dalla proposta di negoziato avanzata da Alessandro III. La caduta del secondo governo Gladstone (9 giugno 1885) favorisce la composizione diplomatica della crisi. In settembre, il nuovo gabinetto conservatore guidato da Lord Salisbury e con lo stesso Salisbury alla guida del Foreign Office riconosce a San Pietroburgo il controllo di Panjdeh in cambio della rinuncia a quello del passo Zulfikar, attestando così le frontiere settentrionali dell'Afghanistan approssimativamente lungo la loro linea attuale.

rinforzato e vi sarebbero state insediate tribù affidabili, soprattutto pashtun. Anche la tradizionale libertà di movimento dei pellegrini in viaggio dall'Asia Centrale alla Mecca attraverso l'Afghanistan sarebbe stata limitata. Nel complesso, la crisi di Panjdeh avrebbe, quindi, avvicinato l'*amir* alla Gran Bretagna e messo a dura prova le relazioni russo-afgane, spingendo anche le autorità indiane a mettere in guardia Abdur Rahman contro il rischio che ciò potesse «provocare uno scontro fra le forze di Vostra Altezza e quelle della Russia»¹⁰.

I lavori della commissione anglo-russa iniziano nel novembre 1885, a seguito della firma del protocollo di Londra (10 settembre), e terminano nel settembre successivo. La delimitazione della linea di confine fra il passo Zulfikar, nel settore dell'Hari Rud, e il fiume Murghab è completata entro Natale, prima del ritiro delle due delegazioni nei rispettivi quartieri invernali. Nella prima metà del 1886, è quindi tracciata la linea dal Murghab all'Amu Darya, che – venuto meno il riferimento fissato dall'accordo del 1873 – è attestata sul fiume nei pressi del villaggio di Kham Ab¹¹. Questa seconda fase termina a settembre e il mese successivo la delegazione britannica torna in India *via* Kabul. Alcuni problemi minori sono risolti durante un incontro fra i rappresentanti russi e britannici a San Pietroburgo nell'estate 1887, mentre nell'inverno 1887-88 è realizzata la demarcazione della frontiera¹². Nonostante la presenza di un rappresentante dell'*amir* nelle fasi principali dei lavori, la commissione opera in maniera sostanzialmente autonoma e prende le sue decisioni scavalcando, di fatto, le autorità afgane, cui sono imposte concessioni significative soprattutto nel settore di

¹⁰ Cit. in M.H. Kakar, *A Political and Diplomatic History of Afghanistan, 1863-1901*, Leyden-Boston, 2006, p. 208. Fino a metà anni Novanta, questi inviti sarebbero andati sostanzialmente inascoltati. Solo dopo, con il miglioramento dei rapporti fra Londra e San Pietroburgo, l'ostilità verso la Russia avrebbe lasciato il posto a un crescente sospetto verso entrambe le potenze.

¹¹ Come accennato, la restante parte della frontiera era stata già definita dall'accordo anglo-russo del 31 gennaio 1873, che assegnava all'Afghanistan la parte orientale del Badakhshan e l'attuale Wakhan fino al lago Zorkul. Dopo tale punto, l'Amu Darya era fissato come confine settentrionale del paese fino a ovest del villaggio di Khwaja Salar, oltre il quale la linea restava indefinita.

¹² Dal lato britannico, l'attività della commissione può essere tratteggiata attraverso il carteggio contenuto in C.E. Yate, *Northern Afghanistan. Or Letters from the Afghan Boundary Commission*, Edinburgh-London, 1888.

Panjdeh. Solo negli anni successivi (e sempre alla luce delle necessità della competizione anglo-russa), Kabul sarebbe stata in qualche modo compensata delle perdite subite con l'assegnazione del corridoio del Wakhan, attuale propaggine nord-orientale dell'Afghanistan, incuneata fra i territori del Tagikistan e del Pakistan, che all'epoca fungeva da ultimo cuscinetto fra i possedimenti di Londra e San Pietroburgo nell'area del Pamir.

Il processo di definizione della frontiera russo-afgana sarebbe, infatti, proseguito. Nei primi anni Novanta, l'attenzione si sposta sul Wakhan, dove l'indeterminatezza dell'accordo del 1873 si traduce in ripetuti sconfinamenti e rivendicazioni concorrenti. Anche in questo caso, il processo negoziale è lungo e complesso, intrecciandosi con le vicende della campagna di Hunza e Nagar, che porta i due Stati principeschi sotto protettorato britannico nel 1893. Il 12 novembre dello stesso anno, l'accordo anglo-afgano di Kabul riconferma i termini di quello di Londra di vent'anni prima, imponendo all'Afghanistan il ritiro dai territori che aveva occupato a nord dell'Amu Darya e gettando le basi per la delimitazione formale del confine a est del lago Zorkul. Quest'ultima è ratificata dallo scambio di note anglo-russo nel 1895 che definisce i confini settentrionali del Wakhan fino al confine cinese, recependo i risultati raggiunti dalla Commissione (congiunta) per i confini del Pamir (Pamir Boundary Commission)¹³. Al termine di questo processo, lo scambio di note conferma il controllo russo su tutte le terre a nord dell'Amu Darya, compresi gli approcci a Herat rivendicati dal khanato di Khiva e l'altopiano del Pamir rivendicato da quello di Kokand. Si tratta, comunque, di un risultato di mutua soddisfazione. Il rapporto della Pamir Boundary Commission, «dimostrando l'assoluta impraticabilità di qualsiasi invasione russa dell'India attraverso le montagne del Pamir»¹⁴, sigilla di fatto il contenzioso fra Londra e San Pietroburgo, ponendo un altro tassello sulla strada verso la stipula della convenzione del 1907. La formazione del corridoio del Wakhan rafforza questo stato di cose.

¹³ *Report on the Proceedings of the Pamir Boundary Commission*, India, Calcutta, 1897.

¹⁴ C. Collin Davies, *The Problem of the North-West Frontier, 1890-1908*, Cambridge, 1932, p. 158.

«Stabilendo questi confini, l'atto finale della tesa partita giocata dai governi britannico e russo giunge al termine»¹⁵.

I confini meridionali: le ambizioni frustrate della linea Durand

La formalizzazione del confine fra i possedimenti britannici in India e l'Afghanistan si innesta in questo complesso intreccio di rapporti. Sir Henry Mortimer Durand¹⁶, futuro "padre" della linea omonima, vive i giorni di Panjdeh come facente funzioni di segretario agli Esteri nel governo indiano di Lord Dufferin (in carica: 1884-88). Negli anni precedenti, aveva avuto occasione di occuparsi più volte delle vicende afgane, sia direttamente, sia attraverso la sua frequentazione con figure chiave della politica estera anglo-indiana, primo fra tutti Sir Alfred Comyn Lyall, segretario agli Esteri dal 1878 al 1881 e suo mentore nella carriera¹⁷. Da questa posizione privilegiata (che gli consente, fra l'altro, un accesso diretto al viceré e all'*amir*, all'epoca ospite a Rawalpindi), assiste allo sviluppo della crisi e sua composizione, ricavando da quest'ultima un'impressione tutto sommato positiva. Dal suo punto di vista, nonostante i benefici territoriali conseguiti da San Pietroburgo, il modo in cui la crisi è composta, se da una parte non depotenzia la minaccia russa, dall'altra ha comunque il pregio di renderla esplicita, avvalorando la necessità – già sostenuta dallo stesso Durand – di giungere in tempi brevi alla definizione formale dei limiti della statualità afgana.

¹⁵ W.C. Rowe, *The Wakhan Corridor: The endgame of The Great Game*, in A.C. Diener - J. Hagen (Eds), *Borderlines and Borderlands. Political Oddities at the Edge of the Nation-State*, Lanham et al., pp. 53-58 (64).

¹⁶ Henry Mortimer (1850-1924), figlio del maggior generale Sir Henry Marion Durand (1812-71), entra nel servizio civile indiano nel 1873 e nel dipartimento degli Esteri l'anno successivo. Durante la seconda guerra anglo-afghana (1878-80), serve come segretario politico del maggior generale Sir Frederick Roberts a Kabul, dove ha i primi contatti con le complessità della politica afgana. Nominato segretario agli Esteri del governo indiano su indicazione di Lord Dufferin, ricopre l'incarico fino al 1894, prima di subentrare a Sir Frank Lascelles come ambasciatore britannico alla corte di Teheran.

¹⁷ A Lyall, Durand avrebbe anche dedicato una biografia: H.M. Durand, *Life of the Right Hon. Sir Alfred Comyn Lyall*, Edinburgh-London, 1913.

È possibile che [con Panjdeh] si sia in qualche modo accelerato [l'avanzata della Russia] sul confine afgano, ma questo sarebbe comunque successo entro un anno o due, ed era meglio arrivare dritti al punto e chiarire la nostra posizione, piuttosto che, per paura di affrontare le difficoltà immediate, continuare a fare finta di niente e lasciare che [San Pietroburgo] si facesse strada fino alla frontiera e oltre, mentre una fitta oscurità velava i suoi movimenti¹⁸.

La nomina formale di Durand a segretario agli Esteri si traduce in un rafforzamento di questa linea, complice il citato deterioramento delle relazioni fra Kabul e San Pietroburgo. I rapporti delle autorità britanniche con l'*amir* restano comunque ispirati a una reciproca sfiducia e proseguono – seppure fra alti e bassi – lungo un sentiero ambiguo. Nella primavera del 1887, lo stesso Durand solleva timori riguardo alla possibilità che Abdur Rahman soffri sul fuoco del sentimento antibritannico per sostenere la sua posizione interna e che questa strategia possa essere in qualche modo strumentalizzata dalle autorità russe. Di contro, la sensibilità dell'*amir* alle turbolenze della politica interna afgana e al rischio di un *encroachment* russo lo spingono a guardare a un avvicinamento alla Gran Bretagna come a un'opzione possibile, anche se non proprio desiderabile. È in quest'ottica che vanno lette le offerte di accogliere a Kabul una missione diplomatica britannica avanzata nell'agosto 1887 e nell'ottobre 1888, entrambe abortite per ragioni diverse. La lenta ma costante avanzata britannica lungo la frontiera (soprattutto nei territori del Baluchistan nordoccidentale, fra il passo Khojak e la zona di Chagai) è un'altra fonte di problemi e concorre anch'essa a rendere chiaro come la formalizzazione del confine indo-afgano rappresentasse una necessità difficilmente rimandabile. Fraintendimenti e ostilità personali giocano, inoltre, da loro parte, così come la gioca quella che appare la volontà di Abdur Rahman di sfruttare il suo ascendente sulla tribù transfrontaliere per tenere la controparte sotto pressione.

L'occasione per l'avvio dei negoziati è una nuova apertura da parte di Kabul, apertura che giunge grossomodo nello stesso periodo della richiesta russa, rivolta all'*amir*, di evacuare i territori ancora occupati al di là dell'Amu Darya. Di fronte alle pressioni di San

¹⁸ Cit. in P. Sykes, *The Right Honourable Sir Mortimer Durand P.C.*, G.C.M.G., K.C.S.I., K.C.I.E. *A Biography*, London *et al.*, 1926, p. 149.

Pietroburgo per una applicazione integrale delle clausole del 1873, il ritiro della presenza afgana dalle aree di Roshan e Shignan rappresenta il primo obiettivo della missione britannica: un obiettivo che, tuttavia, secondo Durand, avrebbe coinciso solo in parte con quello di Abdur Rahman, più interessato a risolvere la questione dei confini meridionali dei suoi possedimenti e quella connessa del controllo sulle tribù transfrontaliere¹⁹. Iniziata nel settembre 1893, la missione di Durand a Kabul sarebbe terminata nella seconda metà di novembre con il rientro della delegazione britannica nei territori del *Raj*. L'accordo sulla frontiera indo-afgana è datato 12 novembre (lo stesso giorno di quello sull'evacuazione dei territori a nord dell'Amu Darya) e si compone di soli sette articoli, in larga misura destinati a fissare i riferimenti del nuovo confine, i cui dettagli saranno definiti «ovunque ciò sia possibile e desiderabile» da una commissione congiunta «il cui scopo sarà quello di giungere, di comune accordo, a un confine che aderisca con la massima esattezza possibile alla linea indicata nella mappa allegata al presente accordo, tenendo in debito conto i diritti dei villaggi adiacenti alla frontiera». L'articolo 2 sancisce, inoltre, l'impegno delle parti a non interferire con gli affari delle tribù dall'altra parte della frontiera, mentre con l'articolo 7 il governo dell'India, «desiderando vedere l'Afghanistan indipendente e forte», oltre ad aumentare in modo significativo il già consistente appannaggio versato annualmente a Kabul, si impegna a non sollevare «alcuna obiezione all'acquisto e all'importazione da parte di Sua Altezza [l'*amir*] di munizioni da guerra e gli concederà esso stesso un certo aiuto a questo proposito»²⁰.

Oltre che intorno al tema del confine, l'accordo segna un punto di svolta anche sotto altri aspetti. Per esplicita richiesta dell'*amir*,

¹⁹ Sykes, *The Right Honourable...*, cit., p. 212. In cambio del ritiro dai territori rivendicati da San Pietroburgo, Kabul avrebbe comunque ottenuto l'evacuazione del territorio di Darwaz, sulla sponda afgana dell'Amu Darya, già occupato dalle forze russe.

²⁰ *Agreement between His Highness Amir Abdur Rahman Khan, G.C.S.I., Amir of Afghanistan and its Dependencies, on the one part, and Sir Henry Mortimer Durand, K.C.I.E., C.S.I., Foreign Secretary to the Government of India, representing the Government of India on the other part*, in C.U. Aitchison, *A Collection of Treaties, Engagements and Sanads relating to India and Neighbouring Countires*, vol. XIII, *The Treaties, &c., relating to Persia and Afghanistan*, Government of India Central Publication Branch, Calcutta, 1933, pp. 256-57.

quella di Durand è una missione ad alto livello: la prima dopo la partecipazione dell'allora rappresentante britannico di Kabul (il futuro Sir Lepel Griffin) al *darbar* del 22 luglio 1880 che aveva portato al riconoscimento di Abdur Rahman come il legittimo sovrano dell'Afghanistan. La disponibilità britannica a permettere (e, in qualche modo, a promuovere) il riarmo afgano è un altro tratto significativo, soprattutto alla luce del costante timore del *Raj* per la quantità di armi disponibili nei territori della Frontiera, che potevano giungere facilmente nelle mani delle tribù. Quest'ultimo è un tema particolarmente delicato, che si ripresenta in forme diverse lungo varie frontiere del *Raj*, dal Golfo Persico alle regioni nordorientali²¹. D'altra parte, l'accesso a materiali adeguati e in quantità sufficienti rappresentava un passaggio essenziale nella costruzione di un moderno esercito nazionale avviato (seppure cautamente) dall'*amir*, processo che le autorità indiane guardavano con favore, quale parte del più generale processo di consolidamento del potere centrale nelle aree contigue ai confini indiani. Significativamente, negli stessi anni della missione Durand, la deposizione di Mir Khodadad e la sua sostituzione con il figlio, Mir Mahmood, segna l'avvio di un simile processo di riorganizzazione istituzionale nei territori di Kalat, che avrebbe trovato il suo punto di arrivo nella formazione di un bilancio pubblico e nell'istituzione, nel 1913, di un Consiglio di Stato (Kalat State Council), chiamato ad affiancare il *khan* nella gestione degli affari del Paese²².

Fra il 1894 e il 1896, la linea Durand è precisata e demarcata attraverso il lavoro di tre commissioni congiunte (rispettivamente

²¹ Sui due casi citati cfr. G. Crouzet, *The Persian Gulf in Global Perspective: British Informal Empire and the Challenge of Arms Trafficking (c.1870-1914)*, "Journal of Levantine Studies", vol. 10 (2020), n. 1, pp. 69-89, e L. Dzüvichü, *The Colonial State and the 'Illegal' Arms Trade along the North-East Frontier of India, 1860s to 1900s*, in N. Bhattacharya - J.L.K. Pachau (Eds), *Landscape, Culture and Belonging: Writing the History of Northeast India*, Cambridge, 2019, pp. 237-61. Sulla situazione in Afghanistan e lungo la Frontiera nordoccidentale cfr. E. Giunchi, *Il pashtun armato. La diffusione di armi da fuoco in Afghanistan e il declino dell'Impero britannico (1880-1914)*, Milano, 2021.

²² Sull'esperienza del Kalat State Council e il suo significato per la politica britannica sulla Frontiera cfr., in sintesi, G. Pastori, *The impact of the British policy on the institutional system of the khanate of Kalat (North-West India, 1870-1914)*, in A. Biagini - G. Motta (Eds), *Empires and Nations from the Eighteenth to the Twentieth Century*, vol. II, Newcastle upon Tyne, 2014, pp. 3-11.

la Baluch-Afghan Boundary Commission, la Afghan-Waziristan Boundary Commission e la Asmar Boundary Commission) che operano nei vari settori in cui si articolano le 1.640 miglia (2.640 chilometri) del nuovo confine²³. Parti di questo rimangono, comunque, non definite, soprattutto nei settori del Khyber e del distretto di Mohmand, nell'attuale Khyber Pakhtunkhwa pakistana. Negli anni successivi, sarebbero affiorati altri contenziosi, che, se da una parte non mettono in crisi la sopravvivenza complessiva dell'accordo, dall'altra concorrono ad alimentare la sfiducia delle parti. Inoltre, già in sede di demarcazione del confine, risulta necessario integrare le previsioni del 1893 con una serie di accordi aggiuntivi, fra gli altri per la definizione dello statuto dell'area di Kurram (21 novembre 1894) e del Kafirstan (9 aprile 1895), mentre le resistenze di Abdur Rahman avrebbero concorso a fare fallire i tentativi di giungere alla definizione della frontiera del Khyber. Di contro, l'accresciuta presenza britannica lungo la frontiera appena demarcata – in particolare nella regione dei monti Samana (Samana Range), nella valle di Kurram, a Daur e a Wana – è una delle ragioni che contribuiscono all'esplosione della “Grande rivolta pathan” del 1897-98. La letteratura ha ampiamente sottolineato l'ambiguità della posizione assunta da Abdur Rahman nei confronti della rivolta²⁴. Tuttavia, a Londra e in India, il giudizio sui risultati ottenuti da Durand è largamente positivo, sia presso i contemporanei, sia presso gli osservatori successivi. Come scrive Sir Percy Sykes:

Per l'Impero indiano, il successo [della missione Durand] costituisce, in materia di politica estera, il più importante risultato del XIX secolo. Non solo esso ferma l'avanzata russa verso l'India, ma elimina una fonte costante di incomprensione e irritazione con quella potenza. Esso spiana, inoltre, la strada all'intesa anglo-russa del 1907, che migliora le relazioni fra i due paesi, facilitando materialmente la loro collaborazione nel corso della Grande Guerra²⁵.

²³ Sul loro lavoro cfr. Luft ur Rehman, *Pak-Afghan Border: Demarcation and Management*, “Journal of Contemporary Studies”, vol. X (2021), n. 2, pp. 59-77.

²⁴ Sulla posizione di Abdur Rahman durante la “Grande rivolta pathan” cfr., per es., K. Surridge (2008), *The Ambiguous Amir: Britain, Afghanistan and the 1897 North-West Frontier Uprising*, “The Journal of Imperial and Commonwealth History”, vol. 36 (2008), n. 3, pp. 417-34.

²⁵ Sykes, *The Right Honourable...*, cit., p. 223; per il giudizio dei contemporanei cfr., fra gli altri, Lord Curzon, viceré dal 1899 al 1905, che definisce l'accordo

È convinzione diffusa, infine, che l'accordo porti a un miglioramento significativo nei rapporti anglo-afgani, miglioramento che sarebbe sopravvissuto alla morte di Abdur Rahman, almeno fino a tutta la Prima guerra mondiale. Non mancano, tuttavia, le contraddizioni. Tenuto conto anche dei compromessi raggiunti "in corso d'opera", la linea Durand finisce per essere, nei fatti, «una linea arbitraria estesa dal Gilgit settentrionale fino a Koh-e-Malik Siah», che divide uniformemente le aree tribali fra Afghanistan e India britannica. Il suo valore strategico era, quindi, limitato per entrambe le parti. D'altro canto, essa richiedeva al Raj uno sforzo significativo – sia sul piano militare, sia su quello economico – per cercare di risolvere il problema delle tribù. Se, per i suoi sostenitori, la linea Durand risolveva una volta per tutte il problema della sicurezza indiana, per i suoi detrattori la *tribal belt* era tanto vasta da rendere irrealistiche – date le risorse disponibili – la sua occupazione e pacificazione²⁶. In questo senso, la linea aveva soprattutto in valore simbolico. Con l'acquisizione di una parte significativa della *tribal belt*, le autorità britanniche potevano affermare di essere riuscite a sottomettere la parte più intrattabile della frontiera. Al contempo, con il loro riavvicinamento all'*amir* e il completamento del processo di definizione di confini afgani, esse potevano affermare di aver finalmente dato vita a un cuscinetto affidabile contro l'espansionismo russo. In questo senso, anche se l'accordo del 1893 non aveva alcun limite di validità, i suoi contenuti sarebbero stati confermati dai trattati anglo-afgani del 1905 (trattato Habibullah-Dane), 1919 (trattato di Rawalpindi) e 1921 (trattato di Kabul)²⁷.

del 1893 «il punto culminante» della politica dei protettorati attraverso la quale l'Impero indiano «ha perseguito per più di un secolo, e sta tuttora perseguendo, la sua ancora inesaurita avanzata» (Lord Curzon di Kedleston, *Frontiers. The Romanes Lecture 1907. Delivered in the Sheldonian Theatre, Oxford, November 2*, Oxford, 1907, pp. 39-40).

²⁶ In questo senso, per es., A.M. Roe, *Waging War in Waziristan. The British Struggle in the Land of Bin Laden, 1849-1947*, Lawrence, KS, 2010, spec. pp. 66 ss.

²⁷ Sulle vicende che portano alla stipula di questi trattati cfr., per tutti, L.W. Adamec, *Afghanistan 1900-1923. A Diplomatic History*, Berkeley-Los Angeles, 1967.

Conclusioni

Gli assetti emersi con la missione Durand si sarebbero dimostrati, comunque, instabili. L'istituzione della North-West Frontier Province (NWFP), nel 1901, è una conferma in questo senso. Nata dall'unione dei *settled districts* di Hazara, Peshawar, Kohat, Bannu e Dera Ismail Khan con le aree tribali adiacenti (le future *tribal agencies* di Malakand, Khyber, Kurram, North e South Waziristan e i territori tribali indipendenti di Tirah e Mohmand) e gli Stati principeschi di Swat, Dir e Chitral, la NWFP rappresenta l'ennesimo tentativo del *Raj* di recuperare profondità strategica arretrando la linea amministrativa sul confine dei *settled district* e rinunciando, di fatto, a esercitare il suo controllo sulle popolazioni della *tribal belt*. Sul piano militare, ciò consentiva di interporre diverse miglia di terreno malagevole e potenzialmente ostile a un eventuale nemico che avanzasse da nord. Su quello politico, permetteva di rimuovere il problema del mantenimento della legge e dell'ordine in una regione da sempre considerata particolarmente turbolenta, delegando questa responsabilità ai capi locali e alle loro bande armate (*lashkar*), fuori dal sistema di garanzie legali applicabili nel resto del Paese²⁸. Infine, su quello delle relazioni internazionali, consentiva di ridurre le cause d'attrito con le autorità di Kabul intorno alla sempre problematica linea Durand.

D'altra parte, l'ambiguo *status* giuridico delle *tribal areas* lasciava aperta la questione della loro sovranità. È su questo punto che si innestano le rivendicazioni di Kabul, destinate a sfociare, dopo l'ascesa al trono di Amanullah Khan (r. 1919-29; fino al gennaio 1926 con il titolo di *amir*, poi come re dell'Afghanistan) nella Terza guerra anglo-afgana (maggio-agosto 1919). Se, sul piano militare, il conflitto non pone una seria minaccia alla stabilità del *Raj*, la

²⁸ Sulla struttura amministrativa della NWFP cfr. *Imperial Gazetteer of India, Provincial Series, North-West Frontier Province*, Calcutta, 1908; cfr., inoltre, L. Baha, *N.-W.F.P. Administration Under British Rule, 1901-1919*, Islamabad, National Commission on Historical and Cultural Research, 1978. Perno del sistema legale della North-West Frontier erano le c.d. Frontier Crimes Regulations del 1901 che – ampliando il meccanismo di delega previsto inizialmente dalle Punjab Frontier Crime Regulation del 1870 e del 1887 – introducevano il principio della responsabilità collettiva delle popolazioni locali e attribuivano all'autorità britannica la possibilità di deferire alle assemblee tribali (*sarkari jirga*) l'amministrazione della giustizia tradizionale nei rispettivi territori di competenza.

sollevazione delle tribù transfrontaliere che lo accompagna mette in luce la permanente fragilità della regione e l'inaffidabilità degli apprestamenti per la sua difesa, in larga misura affidata a reparti tribali²⁹. Non a caso, la guerra segna una netta discontinuità a livello politico e porta a cambiamenti radicali nel modo di intendere la sicurezza imperiale. La dimensione *lato sensu* "nazionale" del *jihad* proclamato da Amanullah e la cruda disillusione cui vanno incontro i vertici politici e militari del *Raj* rispetto all'affidabilità delle milizie poste a presidio della Frontiera costringono le autorità indiane a rivedere profondamente sia l'approccio paternalistico sino allora tenuto nei confronti di Kabul, sia il modo migliore per preservare la sicurezza dei confini "sul campo", soprattutto di fronte a quella che, da più parti, era vista come l'emergente minaccia bolscevica verso l'India³⁰.

La riforma dell'*Army of India* avviata nel 1921 cerca in qualche modo di bilanciare queste esigenze attraverso il ridimensionamento degli organici, il consolidamento del processo di indianizzazione e l'ennesima riorganizzazione dei reparti, che in questa occasione porta alla costituzione di una forza di copertura, chiamata a «fronteggiare le piccole ribellioni lungo la frontiera e, in caso di grandi operazioni, a formare uno schermo dietro cui la mobilitazione possa procedere indisturbata»; un esercito di campagna, «forza d'urto indiana in una guerra di grandi proporzioni», e una forza di sicurezza interna, che "liberi le mani" dell'esercito

²⁹ La storia ufficiale (britannica) della Terza guerra anglo-afgana è in General Staff Branch, *The Third Afghan War 1919: Official Account*, Government of India Central Publication Branch, Calcutta, 1926; per ulteriori dettagli cfr. anche G.N. Molesworth, *Afghanistan 1919. An Account of Operations in the Third Afghan War*, Asia Publishing House, Bombay, 1962, e B. Robson, *Crisis on the Frontier: The Third Afghan War and the Campaign in Waziristan 1919-20*, Staplehurst, 2004.

³⁰ Sulla percezione della minaccia bolscevica verso l'India nel quadro dei rapporti fra Londra e la Russia rivoluzionaria cfr. S. White, *Britain and the Bolshevik Revolution. A Study in the Politics of Diplomacy, 1920-1924*, London-Basingstoke, 1979, spec. pp. 79 ss. Sulla politica della Russia rivoluzionaria verso l'Asia cfr., in sintesi, P. Hopkirk, *Setting the East Ablaze. Lenin's Dream of an Empire in Asia*, London, 1984 (trad. it., *Avanzando nell'Oriente in fiamme. Il sogno di Lenin di un impero in Asia*, Mimesis, Milano-Udine, 2021). Nel dettaglio, cfr. anche G. Bentivoglio, *The Empire Under Attack: Anglo-Soviet Relations and Bolshevik Infiltration in India in the Early 1920s*, in V. Lomellini (Ed), *The Rise of Bolshevism and its Impact on the Interwar International Order*, Cham, 2020, pp. 93-111.

di campagna in tempo di guerra, permettendogli di «svolgere il suo ruolo legittimo, senza il disturbo provocato dalle necessità di mantenere l'ordine interno»³¹. Il problema politico, comunque, rimane, così come rimane quello del mantenimento della legge e dell'ordine nei territori della Frontiera, che porta a nuovi dispiegamenti di forze nella *tribal belt*. Parallelamente, si accentua l'ambiguità intorno all'interpretazione da dare alla linea Durand, se vero confine statale o “semplice” limite di due sfere di influenza: una ambiguità che non è sciolta né dal trattato di Rawalpindi, né da quello di Kabul (sebbene, con quest'ultimo, le parti «accettino reciprocamente la frontiera indo-afgana accettata dal governo afgano con [...] il trattato concluso [...] l'8 agosto 1919») e che si sarebbe riproposta in forma amplificata dopo la *Partition* del 1947 e la nascita dello Stato pakistano³².

Da questo punto di vista, il successo militare britannico nella guerra del 1919 è ampiamente oscurato da quello politico di Amanullah. Oltre alla piena sovranità riconosciuta a margine del trattato di Rawalpindi, il trattato di Kabul permette all'*amir* di rafforzare la sua presa sull'Afghanistan e gli restituisce la libertà d'azione persa con il trattato di Gandamak. Negli anni Venti, Amanullah avrebbe cercato di affermare questa libertà intessendo legami non privi di ambiguità con vari attori stranieri. Tuttavia, i suoi sforzi di modernizzazione si sarebbero scontati con la resistenza dei segmenti più conservatori della società afgana. Al contempo (come anche la guerra aveva dimostrato), Amanullah non fu mai davvero capace di imporre il suo controllo sulle indisciplinate tribù della Frontiera. Come è stato notato riguardo all'esperienza dei suoi successori (*Musahiban*):

Il ricordo della politica di modernizzazione radicale perseguita da Amanullah, seguita dalla guerra civile e dal crollo dello Stato, è ancora fresco nella memoria quando i *Musahiban* prendono il

³¹ *The Army in India and Its Evolution. Including an Account of the Establishment of the Royal Air Force in India*, Calcutta, 1924, pp. 41-42.

³² E. Giunchi, *The Origins of the Dispute over the Durand Line*, “Internationales Asienforum”, vol. 44 (2013), n. 1-2, pp. 25-46. Per il testo del trattato di Kabul cfr. *Treaty Between the British and Afghan Governments. Signed at Kabul, November 22, 1921 [Ratifications exchanged at Kabul, February 6, 1922]. Presented to Parliament by Command of His Majesty*, His Majesty's Stationery Office, London, 1922.

potere [...] In campo internazionale, l'ambiziosa politica estera di Amanullah e il suo impegno nella causa panislamica erano stati causa di irritazione sia per l'Unione Sovietica, sia per il governo britannico [...] La politica estera dei *Musahiban* evitava [invece] di inimicarsi le superpotenze, cercando di trarre vantaggio dalla loro rivalità senza rivolgersi direttamente ad esse³³.

Sulla scorta di queste esperienze, il conservatorismo dei *Musahiban* avrebbe, quindi, adottato come principio-guida quello di evitare (nel limite del possibile) ogni scontro diretto con le popolazioni rurali e le potenze straniere: un atteggiamento che avrebbe influito anche sul modo di guardare alla questione dei confini, almeno fino alla fine del dominio britannico in India. Di contro, questo atteggiamento avrebbe favorito l'incancrenirsi di un problema che dopo l'indipendenza, avrebbe contribuito in modo significativo al deterioramento dei rapporti afgano-pakistani. Le ambizioni del nazionalismo pashtun avrebbero dato altro alimento a questo processo, soprattutto quando, fra gli anni Cinquanta e l'inizio dei Sessanta, la messa in discussione della linea Durand emerge (peraltro con scarso successo) come uno dei cavalli di battaglia del governo di Mohammed Daud Khan. Il collasso della statualità afgana, fra la fine degli anni Ottanta e l'inizio dei Duemila, porta, inoltre, a crescenti richieste di revisione della linea Durand, richieste che, per un certo periodo, sono fatte proprie anche dal Presidente afgano Hamid Karzai (in carica: 2004-14). Nel frattempo, il poroso confine afgano-pakistano si è imposto sempre più chiaramente come uno dei punti critici per la sicurezza politica e militare del medio asiatico; uno stato di cose che enfatizza ulteriormente la debolezza di una linea che, fin dalle origini, si è dimostrata largamente incapace di svolgere i compiti per i quali era stata concepita.

³³ S.Y. Ibrahim, *Afghanistan's Political Development Dilemma: The Centralist State Versus a Centrifugal Society*, "Journal of South Asian Development", vol. 14 (2019), n. 1, pp. 40-61 (48).

Gli Autori

SILVIO COTELLESA – Professore Associato presso la Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, insegna Partiti Politici e Gruppi di Pressione e Storia del Pensiero Politico. I suoi principali interessi di ricerca riguardano lo studio delle politiche pubbliche e il trasferimento dei modelli di policy nel campo delle relazioni internazionali e dell'integrazione europea. Tra le sue più recenti pubblicazioni, *Modelli politici da Occidente a Oriente. Germania, Stati Uniti e Giappone all'alba degli imperi globali* (Roma, 2023).

MASSIMO DE LEONARDIS – Già Professore Ordinario di Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove dal 2005 al 2017 è stato Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, vi insegna ora Storia dei Trattati e Politica Internazionale. Coordinatore per la Storia al Master in Diplomacy dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Presidente della International Commission of Military History (dal 2015, rieletto nel 2020), Membro della European Academy of Arts and Sciences ed insignito della medaglia "Marin Drinov" della Accademia delle Scienze Bulgara, Consigliere Scientifico per l'area umanistica del Capo di Stato Maggiore della Marina Militare e Membro Decano del Comitato Consultivo dell'Ufficio Storico della Forza Armata. Direttore dei Quaderni di Scienze Politiche e membro dei Comitati Scientifici di varie collane, riviste e centri studi. Ha pubblicato 27 volumi e circa 300 altri saggi in varie lingue.

GIACOMO INNOCENTI – Dottore di ricerca in Istituzioni e Politiche presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore. Presso lo stesso Ateneo è Cultore della materia in Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali, Storia delle Relazioni tra Nord America ed Europa e International History. Ha svolto didattica integrativa per la cattedra di Storia delle Istituzioni Politiche

dell'Università Cattolica. Ha più volte partecipato come relatore, aggregato alla Commissione Italiana di Storia Militare, ai Congressi della Commissione Internazionale di Storia Militare. È Ufficiale delle Riserva Selezionata della Marina Militare.

CORRADO MOLTENI – Ha insegnato, nel ruolo di professore ordinario, Cultura del Giappone presso l'Università degli Studi di Milano. Laureatosi in Economia presso l'Università Bocconi ha proseguito i suoi studi in Giappone presso la Hitotsubashi University dove ha conseguito il Ph.D. in Social Area Studies. È stato Segretario Generale e poi Presidente dell'AISTUGIA, l'Associazione italiana per gli studi giapponesi e dal 2007 al 2017 addetto culturale presso l'Ambasciata d'Italia a Tokyo col rango di consigliere. I suoi interessi di ricerca spaziano dalla lingua giapponese alla storia economica e sociale del Giappone.

GIANLUCA PASTORI – Dal 1° maggio 2016, Professore associato di Storia delle Relazioni Politiche tra il Nord America e l'Europa nella Facoltà di Scienze Politiche e Sociali. Docente nel modulo di Storia delle Relazioni Internazionali nel Master in Diplomacy dell'ISPI - Istituto per gli Studi di Politica Internazionale; presso lo stesso Istituto, coordinatore e docente della Winter School 'Le politiche energetiche dell'Unione Europea'. Socio fondatore di SeSaMO - Società per gli Studi sul Medio Oriente, Socio di diritto di SISI - Società Italiana di Storia Internazionale; socio di SISM - Società Italiana di Storia Militare (di cui è stato membro del Comitato direttivo nel periodo 2007-12); Socio aggregato dell'Associazione culturale italo-ungherese 'Pier Paolo Vergerio'; membro a titolo individuale del CISP - Centro Interateneo di Studi per la Pace.

ROCCO W. RONZA – Docente a contratto di Politiche e Multilinguismo e di International Political Economy presso la Facoltà di Scienze Linguistiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Collabora con ASERI e con l'Istituto di Studi di Politica Internazionale (ISPI). I suoi ambiti di ricerca includono l'analisi delle politiche linguistiche, la politica comparata e le relazioni internazionali dei paesi dell'Africa australe e gli studi urbani. Ha lavorato anche nel campo della comunicazione e della international

education. Tra le sue pubblicazioni recenti: *Elites, centers and forces collectives: language standardization from Meillet to Gramsci – and beyond*, in *Language Problems and Language Planning* (2023, con Stefano Colistra).

FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE – Presidente del centro studi Mediterranean Insecurity. Entrato all'Accademia Navale nell'ottobre 1962, Sciabola d'Onore 1965, è stato nominato Guardiamarina nel luglio dello stesso anno. Laureato in Scienze Militari Marittime con 110/110 e Lode, ha conseguito la Specializzazione Superiore in Artiglieria e Missili. Frequentatore del Corso di SM all'Istituto di Guerra Marittima nell'autunno 1974. Dopo numerosi incarichi come Ufficiale addetto alle Artiglierie e Missili, ha assunto nel 1973/74 il comando della corvetta *Airone*, e – dopo aver fatto l'Ufficiale in Seconda della fregata *Alpino* e aver ricoperto altri incarichi a bordo (1° Direttore del Tiro e Capo Servizio Assistenza Profughi dell'incrociatore *Andrea Doria* durante la missione di salvataggio profughi vietnamiti) e a terra, ha comandato nel 1983/84 la fregata *Maestrale*. Nell'ottobre 1984 è stato destinato allo Stato Maggiore Marina, nel Reparto Piani ed Operazioni, e quindi, fra il 1986 ed il 1989 all'Ambasciata italiana a Washington, come Addetto Navale (accreditato anche a Santo Domingo) e Rappresentante Nazionale di Collegamento presso SACLANT. Nel 1989/90 ha comandato l'incrociatore *Andrea Doria*, e l'anno successivo è stato destinato alla Seconda Divisione Navale, come Capo di Stato Maggiore. Dopo la frequenza del Centro Alti Studi Difesa, è stato promosso Contrammiraglio il 31 dicembre 1992. Nel grado di Contrammiraglio, è stato Capo della Pubblica Informazione dello Stato Maggiore Marina e Direttore della Rivista Marittima, quindi Capo della Divisione Logistica ed Amministrativa di COMNAVSOUTH, nonché Comandante Logistico Multinazionale del CTF 440, durante l'Operazione SHARP GUARD. Promosso Ammiraglio di Divisione, dall'ottobre 1996 all'ottobre 1998 ha comandato la Seconda Divisione Navale, quindi è stato destinato a CINCPAC come Capo di Stato Maggiore. Promosso Ammiraglio di Squadra il 1° gennaio 2000, ha assunto l'incarico di Sottocapo di Stato Maggiore a SHAPE, il 24 gennaio successivo. Dal 1° novembre 2002 al 24 giugno 2005 è stato Comandante delle Forze Navali Alleate del Sud Europa

(COMNAVSOUTH) – incarico ri-denominato Comandante del Comando di Componente Marittima di Napoli (CC-MAR Naples) il 1° luglio 2004 – periodo nel quale ha svolto il Comando dell'operazione NATO anti-terrorismo ACTIVE ENDEAVOUR. Dall'11 luglio 2005 al 25 luglio 2008 è stato il Rappresentante Italiano ai Comitati Militari della NATO e della UE. Il 21 novembre 2007 è stato nominato Membro Associato dell'*Académie de Marine* Francese. È transitato in Ausiliaria dal 31 luglio 2008, e successivamente nella Riserva il 18 maggio 2012. In seguito, ha insegnato in diverse università e ha pubblicato numerosi volumi e articoli.

DINO ŠABOVIĆ – Formatosi presso l'Università degli Studi di Parma e la LUMSA di Roma. A partire da ottobre 2022, è dottorando in Istituzioni e Politiche presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Il suo campo di studio è la storia delle relazioni internazionali e la sua ricerca verte sulla diplomazia italo-austriaca in Montenegro dal Congresso di Berlino agli inizi del XX secolo. Pur concentrando la sua ricerca su questo tema specifico, ha un interesse più ampio per la regione dei Balcani e per il ruolo che attori chiave come la NATO, la Cina e la Russia giocano in quest'area.

CAN ZEYREK – He received his PhD with distinction (summa cum laude) from the University of Göttingen in Germany. Dr. Zeyrek is a member of the German Political Science Association and a peer-reviewer for many scientific journals. He was Visiting Professor at the Institute of Political Science and Lecturer at the Centre for Near and Middle Eastern Studies at the University of Marburg in Germany until 2020. Between 2014 and 2016 he was Junior Professor of Political Science and founding Director of the Centre for Transition and Transformation Research (CTTR) in Izmir/Turkey. There, he led a research project group analysing state collapse and civil war. For this purpose, he carried out extensive field research in countries of the Western Balkans region.

finito di stampare
nel mese di febbraio 2024
presso la LITOGRAFIA SOLARI
Peschiera Borromeo (MI)
su materiali e tecnologia ecocompatibili

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri

ISBN: 979-12-5535-190-0 / ISBN edizione digitale: 979-12-5535-191-7
ISSN: 2532-5302 / ISSN edizione digitale: 2532-5310

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili all'indirizzo Internet <http://www.quaderniscienzepolitiche.it>
È possibile ordinare la versione cartacea: on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215
o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

I *Quaderni di Scienze Politiche*, la cui pubblicazione è iniziata nel 2011 sotto la denominazione di *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche*, si ispirano ad una tradizione scientifica interdisciplinare orientata allo studio dei fenomeni politici nelle loro espressioni istituzionali e organizzative a livello internazionale e, in un'ottica comparatistica, anche all'interno agli Stati. Essi sono promossi dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, costituito nel 1983 e interprete fedele della tradizione dell'Ateneo.

Il fondatore dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e già Preside della Facoltà di Scienze Politiche, scriveva: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, Preside per trent'anni della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università Cattolica e per otto anche Docente di Storia dei Trattati e Politica Internazionale, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

Pubblicati sia a stampa sia *online* sul sito internet www.quaderniscienzepolitiche.it, i *Quaderni* ospitano articoli soggetti a *Peer Review*.

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - Foto: Ruth Schacht. Map Division. © 2019. Foto Scala, Firenze.

La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.



euro 15,00