



MIRKO DELLA MALVA*

L'IDENTITÀ NAZIONALE COME OSTACOLO POLITICO AL PERCORSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA. IL CASO DELLA MACEDONIA DEL NORD**

Abstract [It]: Il saggio analizza le tensioni giuridico-politiche che hanno accompagnato il processo di adesione della Repubblica di Macedonia del Nord all'Unione europea, soffermandosi sulle pressioni identitarie esercitate da Grecia e Bulgaria. Attraverso una ricostruzione storica e giuridica delle controversie sul nome dello Stato, sulla lingua e sui simboli nazionali, il saggio mostra come il veto, da strumento di garanzia per gli Stati membri, si sia progressivamente trasformato in una leva ideologica. Questo spostamento ha allontanato il processo di allargamento dai criteri oggettivi di Copenaghen per ancorarlo a dispute identitarie, riducendo così l'imparzialità dell'adesione all'UE. Tale dinamica evidenzia una tendenza più ampia alla "nazionalizzazione" delle procedure di allargamento, con effetti destabilizzanti sia sul piano interno sia regionale. Alla luce di queste considerazioni, il saggio sostiene la necessità di una riforma della regola dell'unanimità, al fine di preservare la coerenza del progetto europeo e sottrarre il processo di integrazione a pressioni identitarie e strumentalizzazioni politiche.

Abstract [En]: The essay investigates the complex legal and political tensions that have marked North Macedonia's accession process to the European Union, with particular attention to the identity-based pressures exerted by Greece and Bulgaria. By reconstructing the historical and juridical controversies concerning the state's name, language, and national symbols, the analysis demonstrates how the veto—originally conceived as a safeguard for Member States—has progressively evolved into an instrument of ideological leverage. This shift has displaced the focus of enlargement from the objective Copenhagen criteria to disputes of identity, thus reducing the fairness of EU accession. Such a dynamic reveals a broader trend towards the "nationalisation" of enlargement, with destabilising repercussions at both the domestic and regional level. In light of these developments, the essay advances the argument that a reform of the unanimity rule is essential to preserve the coherence of the European project and to shield the enlargement process from identity-driven pressures and political instrumentalisation.

Parole chiave: Macedonia del Nord, integrazione europea, identità costituzionale, sovranità.

Keywords: North Macedonia, European integration, Constitutional identity, sovereignty.

SOMMARIO: 1. Il contesto politico macedone seguito alle elezioni del 2024: dalla vittoria del partito ultra-nazionalista VMRO-DPMNE alla stasi nel processo di integrazione europeo. – 2. Il travagliato percorso di avvicinamento del Paese all'Unione europea: dai primi ostacoli alla candidatura al persistente rinvio dell'apertura dei negoziati. – 3. L'opposizione della Grecia alla toponomastica e alla simbologia statuale macedone: dal contenzioso storico-culturale al veto politico. – 4. La pretesa di un'"identità inventata": la posizione bulgara e i suoi riflessi sul processo di adesione della Macedonia del Nord all'Unione europea. – 5. Considerazioni conclusive.

* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato – Università degli Studi di Milano.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Il contesto politico macedone seguito alle elezioni del 2024: dalla vittoria del partito ultra-nazionalista VMRO-DPMNE alla stasi nel processo di integrazione europeo

Il 2024 si è dimostrato per la Macedonia del Nord un anno ricco di avvenimenti, sia sul piano della politica interna che delle relazioni internazionali.

Il 29 gennaio, come previsto dagli accordi raggiunti tra le forze politiche più rappresentative del Paese¹, il primo ministro Dimitar Kovačevski ha rassegnato le dimissioni, consentendo allo *speaker* del Parlamento Talat Xhaferi di insediarsi alla guida di un Esecutivo di larghe intese², appositamente incaricato di regolare lo svolgimento delle molteplici procedure elettorali in agenda.

Il 24 aprile e l'8 maggio si sono svolti, infatti, il primo e il secondo turno delle elezioni presidenziali, all'esito dei quali è stata eletta Capo dello Stato la candidata del partito ultra-nazionalista VMRO-DPMNE, Gordana Siljanovska-Davkova³.

Contestualmente al voto di ballottaggio, gli elettori sono stati chiamati, inoltre, a rinnovare i 123 seggi della *Sobranie*, il Parlamento monocamerale nazionale.

Anche in tale occasione, l'elettorato ha accordato la propria preferenza al Partito Democratico per l'Unità Nazionale Macedone⁴, consentendo allo stesso di sottrarre all'Unione Socialdemocratica di Macedonia, il primato politico fino dal 2016 esercitato in Parlamento⁵.

L'ampio consenso ottenuto tra gli elettori non ha consentito, tuttavia, alla formazione conservatrice e ultranazionalista di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi e formare un

¹ La formazione di un governo tecnico a cento giorni dalle elezioni è una soluzione politica che trova origine in un accordo siglato il 14 luglio 2015 tra i rappresentanti del Partito socialdemocratico (SDSM), del Partito Democratico per l'Unità Nazionale Macedone (VMRO-DPMNE) e dell'Unione Democratica per l'Integrazione (DUI), intenzionati a porre fine alla crisi istituzionale realizzatasi nel Paese a seguito dello scandalo delle intercettazioni del governo Gruevski. A tale pattuizione (detta di Pržino) poté giungersi solo grazie all'intermediazione del Commissario europeo per l'integrazione e degli ambasciatori dell'UE e degli Stati Uniti a Skopje. Il testo dell'accordo può essere letto in: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5372.

² L'elezione di Talat Xhaferi alla Presidenza del Consiglio costituisce anch'essa una novità di assoluto rilievo per cui il 2024 dovrà essere ricordato. Si tratta, infatti, della prima volta nella storia del Paese in cui la presidenza di un governo – seppur di scopo come quello insediato il 29 gennaio – è retta da un rappresentante dell'etnia albanese, membro del suo principale partito che ne riunisce gli appartenenti.

³ Il primo turno delle elezioni presidenziali macedoni si è concluso con i seguenti risultati: Siljanovska-Davkova - VMRO-DPMNE (41,20%), Stevo Pendarovski - SDSM (20,48%), Bujar Osmani - BDPI (13,74%), Maksim Dimitrievski - ZNAM (9,51%), Arben Taravari - ASH/AA (9,46%), Biljana Vankovska - Indipendente (4,69%). Il turno di ballottaggio ha visto, invece, la vittoria netta della candidata nazionalista Gordana Siljanovska-Davkova (65,14%) sullo sfidante socialista Stevo Pendarovski, rimasto fermo al 30,99% dei voti. In entrambi i turni, la percentuale dei votanti è rimasta in ogni caso sotto la soglia del 50%: 49,93% nel primo turno e 47,47 al secondo.

⁴ Il VMRO-DPMNE (*Vnatrešna Makedonska Revolucionerna Organizacija – Demokratska Partija za Makedonsko Nacionalno Edinstvo*) è un partito di destra nazionalista ispirato nel suo nome e negli ideali all'*Organizzazione Rivoluzionaria Interna Macedone*, l'associazione paramilitare istituita nel 1893 per combattere la guerra di indipendenza contro il dominio ottomano. La stessa, composta da circa 8 mila affiliati, fu sciolta nel 1934, poiché ritenuta responsabile del regicidio di Alessandro I di Jugoslavia.

⁵ I deputati del VMRO-DPMNE sedevano infatti all'opposizione dal maggio 2017, quando, in ragione dell'impossibilità numerica di formare un governo nazionalista, l'incarico di governo fu attribuito al leader dei socialdemocratici Zoran Zaev, sostenuto dai due partiti della minoranza albanese: l'Unione Democratica per l'Integrazione e l'Alleanza per gli Albanesi. Cfr. R. CALEGHINI, *Macedonia: finisce la crisi politica, governo ai socialdemocratici*, in: <https://www.eastjournal.net/archives/84028>.

governo monocolore. Il suo leader Hristijan Mickoski ha dovuto piegarsi, infatti, ad un accordo di coalizione con la ZNAM⁶ e con il raggruppamento elettorale albanese VLEN e solo in tal modo, il 23 giugno, è riuscito ad ottenere la fiducia del Parlamento⁷.

La linea politica propugnata dai nuovi vertici dello Stato non ha tardato a manifestarsi già all'indomani delle operazioni di voto. La neo eletta presidente Siljanovska-Davkova, nel corso della cerimonia di giuramento, tenutasi il 23 maggio, ha suscitato infatti la contrarietà della Grecia in ragione del ripetuto utilizzo dell'espressione "Macedonia" in luogo di "Macedonia del Nord" quale appellativo per riferirsi allo Stato, il tutto in contrasto con le previsioni della Costituzione⁸ come emendata a seguito degli accordi di Prespa del 2018⁹.

L'incidente diplomatico, con conseguente richiamo del plenipotenziario accreditato presso la capitale ateniense, è stato parzialmente risolto dal Gabinetto presidenziale, il quale ha assicurato il rispetto dell'espressione concordata nella documentazione ufficiale, ma – con l'occasione – ha rimarcato che il Capo dello Stato «nelle pubbliche allocuzioni, conserva la facoltà di utilizzare il nome Macedonia come diritto personale all'autodeterminazione e all'auto-identificazione del proprio Stato, nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e in conformità con i valori e i principi europei»¹⁰.

Rivendicazioni di respiro ancora più marcatamente nazionalista sono state avanzate poi da Hristijan Mickoski in occasione della presentazione del programma di governo sottoposto al voto di fiducia. In tale contingenza, infatti, il Primo ministro designato, pur confermando l'intenzione del nuovo esecutivo di collocarsi nel cammino di integrazione

⁶ ZNAM, che in macedone significa "io so", è l'acronimo di *Za naša Makedonija* (Per la nostra Macedonia), un partito di ideologia nazionalista, nato da una scissione interna all'Unione Socialdemocratica di Macedonia.

⁷ La forma di governo macedone può essere ricondotta alla categoria del "semipresidenzialismo apparente". La contemporanea presenza di elementi parlamentari come la fiducia ed elementi presidenziale come l'elezione diretta del Presidente della Repubblica non deve trarre in inganno. Il Capo dello Stato, infatti, non solo è privo della funzione di governo, ma dispone di poteri anche più limitati rispetto a quelli riconosciuti al Presidente in una democrazia parlamentare. L'art. 90 Cost. ad es. disciplina in modo pedissequo i criteri e le tempistiche da adottare per l'individuazione del candidato alla Presidenza del Consiglio, riducendo così significativamente la sua discrezionalità nella scelta del Governo. Per una ricostruzione del sistema si vedano: L. MONTANARI, *Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009, 524-525; A. DI GREGORIO, *Forme di governo e transizione democratica nell'Europa post-socialista*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK, *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2010, 11-48; M. CUCCHINI, *Le forme di governo e le dinamiche elettorali*, in L. MONTANARI (a cura di), *L'allargamento dell'Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali. Una raccolta di lezioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 203-230.

⁸ La Costituzione della Repubblica di Macedonia fu promulgata il 17 novembre 1991, dopo che il Parlamento eletto attraverso le prime libere elezioni dichiarò l'indipendenza del Paese dalla Federazione jugoslava il 25 settembre 1991. La Carta, più nello specifico fu elaborata da una Speciale commissione costituzionale parlamentare ed approvata dall'Assemblea stessa il 17 novembre 1991 con 96 voti a favore su 120. Durante la votazione, i deputati albanesi, contrari alla sua impostazione, abbandonarono l'aula. Per una ricostruzione si veda: A. DI GREGORIO, *Le Costituzioni*, in A. DI GREGORIO (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Cedam, Padova, 2019, 71.

⁹ Rinviando al prosieguo della trattazione l'analisi di questi accordi, si tenga qui conto solo della modifica alla denominazione del Paese intervenuta il 18 gennaio 2019 con l'approvazione dell'emendamento XXXIII della Costituzione. A norma dello stesso infatti: «In the Constitution, the words "Republic of Macedonia" shall be replaced with the words "Republic of North Macedonia", and the word "Macedonia" shall be replaced with the words "North Macedonia"».

¹⁰ Sul punto si rinvia a: A. SAMARDJIEV, *Macedonia del nord, il nuovo inizia a prendere forma*, in *Osservatorio Balcani e Caucaso transeuropa*, 6 giugno 2024, in <https://www.balcanicaucaso.org/arce/Macedonia-del-Nord/Macedonia-del-nord-il-nuovo-inizia-a-prendere-forma-231885>.

europea tracciato dal suo predecessore socialdemocratico, ha contestato con vigore la condotta in precedenza seguita dalle istituzioni euro-unitarie nell'ormai ventennale procedura di avvicinamento del Paese all'organizzazione sovranazionale.

Gli organi decisori dell'Ue sono stati accusati, in particolare, non solo di non aver adeguatamente riconosciuto gli sforzi intrapresi dal Paese sotto i profili giuridico ed economico, ma di aver subordinato l'intero processo di adesione del Paese alla soluzione di sterili controversie storico-identitarie con la Grecia e la Bulgaria, le quali sono divenute *condiciones sine qua non* della concessione prima dello *status* di candidato ed in seguito dell'avvio con esso della discussione dei capitoli negoziali.

Alla luce di tali considerazioni, con riferimento alla contesa ancora in essere con la Repubblica di Bulgaria, il leader del VMRO-DPMNE ha confermato la volontà della propria maggioranza di non procedere alla presentazione di progetti di riforma costituzionale volti alla soddisfazione di tutte le richieste bulgare, estranee al contenuto degli accordi siglati tra i due Paesi nell'agosto 2017¹¹.

Il nuovo indirizzo ultra-nazionalista sostenuto dai vertici dello Stato, lungi dal rimanere confinato al terreno della dialettica politica, non ha tardato peraltro a tradursi presto in realtà. Già nel mese di settembre, infatti, a seguito delle ripetute ostilità bulgare all'instaurazione dei negoziati tra lo Stato balcanico e l'Ue, il Presidente Mickoski ha provveduto alla sostituzione della delegazione nazionale macedone in seno alla Commissione per la storia e l'educazione, un'assise di storici professionisti istituita sulla base delle previsioni di un trattato di amicizia siglato tra i due Paesi nel 2017, proprio allo scopo di dare risoluzione alle dispute storico-culturali tra gli stessi esistenti¹².

Una simile decisione, non lontana dall'aver procurato in patria un acceso dibattito intorno alla legittimità delle ingerenze politiche in materia storiografica¹³, ha dato origine alla ferma reazione del Primo ministro bulgaro Dimităr Glavčev, il quale, non ha esitato a minacciare nuovamente il Paese di esercitare il proprio diritto di veto in Consiglio dell'Unione europea, precludendogli la possibilità di aderire all'organizzazione sovranazionale.

L'interruzione dei lavori della Commissione ed il riacuirsi della contesa storico-linguistica tra i due Stati si sarebbero tradotti così, inevitabilmente, in un nuovo ostacolo per la Macedonia del Nord al raggiungimento della *membership* europea.

¹¹ Il riferimento è al *Treaty of friendship, good-neighbourliness and cooperation between the Republic of Bulgaria and the Republic of Macedonia*, siglato a Skopje il 1° agosto 2017, il cui contenuto sarà analizzato nel paragrafo 4.

¹² Cfr. E. BRUTTI, *Macedonia del Nord: Il nuovo governo riaccende la partita storiografica con la Bulgaria*, in: <https://www.eastjournal.net/archives/139185>; N. ZABOV, *North Macedonia PM on Joint Historical Commission with Bulgaria*, in <https://www.bta.bg/en/news/bulgaria/743372-north-macedonia-pm-on-joint-historical-commission-with-bulgaria>.

¹³ Si tratta della riproposizione "nazionale" di un antico dibattito che ha visto più volte in Europa, gli storici schierarsi contro il potere politico, intenzionato a realizzare provvedimenti normativi o amministrativi diretti ad interferire sul loro campo di studi (leggi memoriali, commissioni, valutazioni di libri di testo). Per una ricostruzione generale del tema si veda: N. GALLERANO (a cura di), *L'uso pubblico della storia*, Franco Angeli, Milano, 1995. Per un approfondimento sul dibattito interno nord-macedone in conseguenza delle iniziative di Mickoski si veda, invece, M. REED, *Mickoski on former historical committee members' letter: Let's see how they spent money for nothing*, in: <https://mia.mk/en/story/mickoski-on-former-historical-committee-members-letter-lets-see-how-they-spent-money-for-nothing>.

Gli effetti della contesa, non hanno tardato, infatti, a realizzarsi. Già il 26 settembre successivo, infatti, la Commissione europea ha comunicato la propria volontà di “congelare” la posizione macedone e aprire la discussione dei capitoli negoziali unicamente con il Governo di Albania, Paese che – ottenuto lo status di candidato nel 2020 con la Macedonia del Nord – avrebbe dovuto proseguire unitamente ad essa nel percorso di integrazione¹⁴.

Il ritorno a relazioni più distese tra i due Paesi, da più parti auspicato, sembrerebbe peraltro, al momento, tutt'altro che realizzabile.

Il 27 ottobre 2024, si sono svolte, infatti, in Bulgaria le elezioni anticipate per il rinnovo dell'Assemblea Nazionale ed anche in tale Paese, l'elettorato ha manifestato la sua preferenza – seppur di misura – alla coalizione GERB-SDS, di orientamento nazionalista e populista¹⁵.

Dopo tre mesi di trattative, il 16 gennaio 2025, si è insediato così l'Esecutivo di Rosen Zhelyazkov, il quale – oltre al sostegno della propria coalizione – ha beneficiato al momento della fiducia del voto dei sovranisti della lista “*C'è un popolo come questo*” (ITN) e del Movimento per i diritti e le libertà (DPS), il partito di raccolta della minoranza turca¹⁶.

L'indirizzo politico della maggioranza, per quanto guidata da Zhelyazkov – leader che in passato non ha mancato di spendersi a favore dell'avvicinamento tra i due Paesi – fa certamente escludere una rapida soluzione della contesa, rendendo al momento, del tutto improbabile una celere adesione della Macedonia del Nord nello spazio comune europeo¹⁷.

¹⁴ Sul punto, si veda in cronaca: F. BACCINI, *Adesione UE: Tirana procede, Skopje in attesa*, in <https://www.balkanicaucaso.org/aree/Europa/Adesione-UE-Tirana-procede-Skopje-in-attesa-233489>. Per una ricostruzione del processo di avvicinamento alle istituzioni europee da parte della Macedonia del Nord si rinvia alle sintesi contenute nei siti istituzionali dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, rispettivamente agli indirizzi: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/north-macedonia_en e <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/republic-north-macedonia/>

¹⁵ Le elezioni del 27 ottobre 2024 hanno visto, ancora una volta, l'affermazione elettorale del partito liberal-conservatore “Cittadini per lo Sviluppo Europeo della Bulgaria” (GERB) che, con il 26,31%, si è confermato il primo partito nell'Assemblea nazionale. A seguire si sono posizionati: il filo-europeista “Continuiamo il Cambiamento – Bulgaria Democratica” (14,21%), il filo-russo “Rinascita” (13,36%), il partito della minoranza turca “Movimento per i Diritti e le Libertà” (11,51%) ed il Partito Socialista Bulgaro - Sinistra Unita (7,57%). Una rappresentanza parlamentare di una certa consistenza è stata ottenuta, infine, dalle formazioni populiste: “Alleanza per i Diritti e le Libertà” (7,49%) e “C'è un Popolo come questo” (6,78%). Cfr. <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/bulgaria/>

¹⁶ Considerata la frammentazione dell'elettorato, la formazione del governo ha potuto realizzarsi solo attraverso un complesso accordo di coalizione tra GERB, i sovranisti di “C'è un popolo come questo” e i deputati del partito di raccolta della minoranza turca. Il voto di fiducia, espresso il 16 gennaio con la maggioranza di 129 deputati contro 114, ha consentito così all'ex sindaco di Sofia Bojko Borisov di formare il suo quarto governo non consecutivo della storia del Paese.

<https://europa.today.it/unione-europea/bulgaria-governo-rossen-jeliazkov-sette-elezioni-quattro->

¹⁷ Per un primo commento alla contesa nazionalista che rischia di precludere l'ingresso della Macedonia del Nord nell'Ue si veda K. KOLOZOVA, *Freins nationalistes et impensés géopolitiques: le cas spécifique de la Macédoine du Nord*, in Schuman Paper, 748, 2024, all'indirizzo: <https://server.www.robert-schuman.eu/storage/en/doc/questions-d-europe/qe-748-en.pdf>.

2. Il travagliato percorso di avvicinamento del Paese all'Unione europea: dai primi ostacoli alla candidatura al persistente rinvio dell'apertura dei negoziati

Al fine di meglio comprendere la vicenda e di analizzare le motivazioni che, negli anni, hanno impedito al Paese un percorso lineare verso l'integrazione europea, occorre ricostruire, seppur sommariamente, il tragitto da esso compiuto in direzione dell'organizzazione sovranazionale, ed esaminare – in tale contesto – i contrasti realizzatisi con le vicine Repubbliche di Grecia e Bulgaria.

Il punto di partenza di questo itinerario, non può che ravvisarsi nella dichiarazione di indipendenza, avvenuta attraverso un plebiscito l'8 ottobre 1991, all'indomani delle consultazioni popolari che tra il dicembre 1990 e il maggio 1991 avevano sancito l'allontanamento delle Repubbliche di Slovenia e Croazia dalla Federazione jugoslava¹⁸.

Diversamente da queste ultime, il territorio della Repubblica macedone vide tuttavia i suoi confini risparmiati dalle atrocità belliche. Il Paese, grazie alla condotta del suo primo Presidente Gligorov – promotore di un'evoluzione in senso confederale della Federazione – assunse, infatti, una posizione privilegiata nei confronti dell'élite comuniste serbe, che gli consentì l'assoluta estraneità dagli scontri fino agli Accordi di Dayton del 12 novembre 1995.

Al momento dell'indipendenza, la Repubblica federata della Jugoslavia assunse come denominazione l'appellativo tradizionale di “Macedonia”, lo stesso in uso fin dalla fine dell'Ottocento per indicare la valli tra il Vardar e la Struma¹⁹ ed in seguito adottato – il 2 agosto 1944 – dall'Assemblea antifascista di liberazione nazionale (ASNOM)²⁰, quando diede vita, per la prima volta, ad uno Stato indipendente del popolo macedone.

Tale decisione procurò, tuttavia, l'immediata opposizione del Governo greco, il quale contestò al Paese non solo l'appropriazione illegittima di un nome utilizzato in patria per designare le tre regioni a Nord della Tessaglia e – come tale – pienamente riconducibile alla tradizione ellenistica, ma anche l'intenzione di preludere con esso ad una pericolosa politica di espansione territoriale, tesa alla rivendicazione di quelle porzioni dell'Ellade faticosamente riconquistate con le guerre balcaniche.

Le reazioni, in tal senso, non tardarono a manifestarsi: il Governo ateniese decretò infatti l'imposizione di un embargo commerciale contro il Paese, già duramente provato dalle chiusure commerciali imposte dall'Onu alla Serbia per la guerra del 1992-95, mentre la

¹⁸ Per un'analisi sotto il profilo giuridico-costituzionale si rinvia a: P. NICOLIC, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex Jugoslavia*, Giappichelli, Torino, 2002.

¹⁹ Sull'uso della denominazione “Macedonia”, in epoca precedente alla formazione della Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, si vedano: M. DOGO, *Lingua e nazionalità in Macedonia. Vicende e pensieri di profeti disarmati. 1902-1903*, Jaca Book, Milano, 1985, 112 e H. L. STEPPAN, *The Macedonian Knot. The identity of the Macedonians, as Revealed in the Development of the Balkan League, 1878-1914*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2009, 32-34.

²⁰ L'Assemblea antifascista per la liberazione nazionale della Macedonia (*Antifašističko sobranie na narodnoto osloboduvanje na Makedonija*) era l'organo di governo collegiale delle forze della resistenza comunista, parte del più generale Consiglio antifascista di liberazione popolare della Jugoslavia (AVNOJ - *Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije*). Esso, come meglio si dirà nel successivo paragrafo 4, a seguito della decisione assunta dal Consiglio antifascista per la liberazione nazionale della Jugoslavia nella nota Conferenza di Jaice, diede vita al primo Stato indipendente macedone della storia il 2 agosto 1944.

Comunità europea, in accoglimento delle istanze elleniche, rifiutò al nuovo Stato il riconoscimento²¹.

La questione del nome fu fatta oggetto di dibattito anche in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite, nella quale, tuttavia, una soluzione di compromesso poté essere raggiunta nell'aprile 1993: lo Stato fu ammesso infatti nell'organizzazione internazionale con la denominazione provvisoria di «Former Yugoslav Republic Of Macedonia (FYROM)» a fronte del suo impegno a procedere ad una modifica del proprio nome e della propria bandiera nel testo della Costituzione ed in tutti i documenti ufficiali²².

Le conclusioni di tale accordo – finalizzato tra Grecia e FYROM nel 1995²³ – poterono essere in seguito sfruttate anche dall'Unione europea, la quale – con ricorso al medesimo espediente – provvide al riconoscimento dello Stato e all'avvio di un dialogo con esso volto alla ripresa dei rapporti commerciali e alla pacificazione dell'area.

I rapporti tra le due entità si intensificarono, invero, solo tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila, quando il Paese dimostrò la propria posizione filo-occidentale nel conflitto serbo-kosovaro ed un'inaspettata capacità di risolvere pacificamente gli attriti con la minoranza albanese insediata sul proprio territorio, riconoscendole – con la sottoscrizione degli Accordi di Ohrid²⁴ – ampi diritti culturali e di autonomia territoriale,

²¹ Per una prima ricostruzione in dottrina di queste problematiche, si veda: A. PITASSIO, *Le minacce interne ed esterne alla sopravvivenza della Repubblica di Macedonia*, in *Europa-Europe*, 4, 1992, 79-107; P. PHOTINI, *La reconnaissance d'une république yougoslave: la question de l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM)*, in *Annuaire français de droit international*, volume 41, 1995, 281-297; D. A. FLOUDAS, *A Conflict for a Name or a Name for Conflict? An Analysis of Greece's Dispute with FYROM (1991-1996)*, in *Journal of Political & Military Sociology*, 24, 2006, 285-321.

²² Si tratta della Risoluzione 817 (1993) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite con la quale la Macedonia fu ammessa all'organizzazione con la denominazione FYROM a fronte degli impegni contenuti nell'allegato V e della Risoluzione 845 (1993), del medesimo organo con la quale Grecia e Macedonia sono esortati a raggiungere un compromesso tra loro per il superamento di tutte le controversie pendenti. I testi dei due accordi sono reperibili sulla banca dati ONU all'indirizzo: <https://digitallibrary.un.org/>.

²³ Si tratta del *Greece and the Former Yugoslav Republic of Macedonia-Interim Accord* firmato a New York on 13 September 1995. La sua traduzione in lingua inglese può essere letta all'indirizzo: <https://peacemaker.un.org/sites/default/files/document/files/2024/05/mk950913interim20accord20between20the20hellenic20republic20and20the20fyrom.pdf>.

²⁴ L'*Ohrid Agreement* fu l'accordo di pace siglato il 13 agosto 2001 tra il governo della Repubblica di Macedonia e i rappresentanti delle formazioni paramilitari albanesi (UCK e NLA) insorte contro lo Stato per ottenere il riconoscimento della loro specificità etnico-linguistica ed i diritti ad essa connessi. L'accordo, oltre al riconoscimento dello status di ufficialità a tutte le lingue parlate da oltre il 20% della popolazione, prevede l'introduzione di una serie di strumenti a tutela dei gruppi alloglotti, tra i quali la proporzionale etnica e la previsione di procedure parlamentari aggravate per la modifica della legge sull'autogoverno. Le novità da esso introdotte furono trasfuse nella Costituzione con l'approvazione degli emendamenti dal IV al XVIII. Per una lettura del testo si veda: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/8/100622.pdf> Per un approfondimento in dottrina sulla sua conclusione e i suoi effetti si cfr., invece: M. MAZZA, *Macedonia: Riforme costituzionali e legislative in materia di tutela delle minoranze etnico-linguistiche*, in DPCE, 2002, 207 ss.; J. ENGSTRÖM, *Multi-ethnicity o Bi-nationalism? The Framework Agreement and the Future of the Macedonian State*, in *Journal on Ethnopolitics and Minorities Issues in Europe*, 1, 2002; E. FERIOLI, *Macedonia: La sovranità "condivisa". Un recente caso di procedimento di revisione costituzionale eterodiretto*, in https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/171.pdf; M. CARTA, *La governance democratica nei Balcani: il caso della ex Repubblica jugoslava di Macedonia*, in *Com. internaz*, 2006, 757 ss.; M. Milenković, *EU Enlargement, Conditionality Policy and Prospects for the Integration of the Western Balkans*, in L. MONTANARI (a cura di), *L'allargamento dell'Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali. Una raccolta di lezioni*, cit., 61-75. Sulla trasformazione della Macedonia in una democrazia consociativa, all'esito dell'accordo, si veda: L. BONIFATI, *Democrazie consociative e trattati di pace: un'analisi comparata di Bosnia-Erzegovina, Irlanda del Nord e Macedonia del Nord*, in *Federalismi*, 18, 2019, 1-20.

nonché la menzione nel Preambolo della Costituzione, quale popolo coesistente con i Turchi, i Valacchi ed i Roma all'interno dello Stato²⁵.

Gli orientamenti politico-giuridico ricordati permisero così al Paese di giungere, il 9 aprile 2001, alla conclusione dell'accordo di stabilizzazione e associazione con le Comunità europee, lo strumento negoziale di pre-adesione individuato dalla Commissione europea nel 1999, specificamente per i Paesi dell'area balcanica²⁶.

Tale sottoscrizione, giova evidenziarlo, rappresentò per la neonata Macedonia un motivo di appagante orgoglio nei confronti delle Repubbliche della ex Federazione, riuscendo essa a stabilire un rapporto di cooperazione con l'Unione europea, ancor prima di quello che avrebbe ottenuto la Croazia, il Paese che più di altri aveva fruito il sostegno dell'Organizzazione nella lotta per l'indipendenza dalla RSFJ.

La svolta effettiva nelle relazioni con l'Unione europea si realizzò, tuttavia, solo all'esito del Consiglio europeo di Salonicco (2003), quando ai Paesi interessati da accordi di stabilizzazione e associazione fu garantita la possibilità di presentare la propria domanda di adesione all'organizzazione.

L'Esecutivo macedone, sotto la guida del socialdemocratico Crvenkovski, presentò la candidatura già il 22 marzo 2004, dando seguito nei mesi successivi all'inoltro delle prime risposte alle domande avanzate dalla Commissione in merito alla soddisfazione dei criteri di Copenaghen²⁷.

Fu così che, apprezzato il lavoro svolto dal Paese, il Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2005 decise di conferire alla Repubblica di Macedonia lo status di candidato a membro dell'UE.

A tali incoraggianti progressi, fece seguito tuttavia una prima prolungata stasi operativa, motivata dalla decisione di alcuni Stati dell'Organizzazione di vincolare il percorso di adesione del Paese alla soluzione di una pluralità di contese storico-identitarie (lingua, memorie, emblemi) con essi esistenti e solo in parte riconducibili al principio di coesione

²⁵ Nel Preambolo si legge in particolare: «Macedonia is established as a national state of the Macedonian people, in which full equality as citizens and permanent co-existence with the Macedonian people is provided for Albanians, Turks, Vlachs, Roma and other nationalities living in the Republic of Macedonia».

²⁶ Tale strumento, come è noto, fu introdotto dalla Commissione europea al fine di procedere ad un vaglio più rigoroso delle condizioni economiche e politiche presenti negli Stati candidati. Nella vigenza dell'accordo le istituzioni europee provvederanno alla verifica non solo dei requisiti economici e politici propri dello Stato candidato, ma anche dei progressi da esso realizzati nel settore dell'integrazione regionale e della cooperazione con il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia. Per una ricostruzione in letteratura del processo di allargamento si vedano *ex multis*: M. GANINO, G. VENTURINI, *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione*, Milano, 2002; S. GOZI, *I Balcani e la Grande Europa: tra allargamento e vicinato*, in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzionalismi europeo e transizioni democratiche*, Milano, 2003; 363 ss.; L. MATTINA (a cura di), *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, Il Mulino, Bologna, 2004; L. APPICIAFUOCO, *Integrazione dei Balcani occidentali nell'Unione europea e principio di condizionalità*, in DPCE, 2007, 547 ss.; T. CERRUTI, *I political Criteria e l'allargamento dell'Unione europea tra esperienze passate e prospettive future*, in M. CALAMO SPECCHIA, M. CARLI, G. DI PLINIO, R. TONIATTI, *I Balcani occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Giappichelli, Torino, 2008, 93-110; A. LANG, *La politica di allargamento dell'Unione europea*, in Studi sull'integrazione europea, 2, 2010, 477-491; A. RIZZO, *I Balcani occidentali nella prospettiva dell'allargamento*, in L. MONTANARI, R. TONIATTI, J. WOELK, *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani: diritti e garanzie*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2010, 49-92. I. INGRAVALLO, *Considerazioni critiche sulle prospettive di un ulteriore allargamento dell'Unione europea*, in La Comunità internazionale, 2019, 279-299; R. COLETTI, D. D'URSO, *L'Unione europea e i Balcani: la scommessa dell'allargamento*, Donzelli, Roma, 2021.

²⁷ Per una ricostruzione del processo di adesione della Macedonia del Nord all'Ue si rinvia a: https://enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/north-macedonia_en.

regionale, individuato dagli artt. 174-178 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Nella Decisione del 18 febbraio 2008, concernente i principi, le priorità e le condizioni del partenariato di adesione con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, l'organo intergovernativo comunitario individuò, infatti, tra gli obiettivi di breve periodo imposti al Paese aspirante: «il mantenimento di relazioni amichevoli con gli Stati confinanti, ed in particolare, il raggiungimento con la Grecia di una soluzione negoziata e reciprocamente accettabile sulla questione del nome, (il tutto) nel quadro delle risoluzioni 817/93 e 845/93 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite».

Il dialogo con il vicino meridionale fu immediatamente instaurato, ma la possibilità di addivenire ad una soluzione celere del problema si dimostrò tutt'altro che realistica. Le contese poste al centro delle trattative, e che già in passato avevano interessato la dimensione internazionale, concernevano infatti aspetti strettamente connessi all'identità etnico-culturale delle parti in conflitto, una dimensione per sua natura, poco suscettibile di soluzioni compromissorie.

Ad aspetti come il nome dello Stato e la denominazione della lingua nei documenti ufficiali si sommava, altresì, la spinosa questione dell'irredentismo, che il Governo greco sembrava voler necessariamente scorgere nella disposizione costituzionale macedone secondo cui: «La Repubblica si farà carico della situazione e dei diritti dei macedoni-etnici negli Stati vicini, così come della sorte dei cittadini espatriati, assistendoli nel loro sviluppo culturale e nella promozione di legami con la madrepatria».

Per tali motivi, oltre che per le implicazioni che una decisione su tali aspetti avrebbe procurato alle forze partitiche responsabili dell'accordo, una soluzione di compromesso alle vertenze poté essere raggiunta solo a distanza di dieci anni, con la sottoscrizione – il 12 giugno 2018 – degli Accordi di Prespa²⁸, un trattato bilaterale con il quale le parti intesero dare compimento alle risoluzioni 817 (1993) e 845 (1993), già a suo tempo emanate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite²⁹.

Con la sottoscrizione di tale accordo, il Governo di Skopje, al fine di scongiurare possibili fraintendimenti con l'omonima regione greca, assunse l'impegno di modificare la propria denominazione ufficiale in Repubblica della Macedonia del Nord (*Република Северна Македонија-Republika Severna Makedonija*) e di utilizzare quale indicativo della propria nazionalità l'espressione macedone/cittadino della Repubblica di Macedonia del Nord.

Per quanto concerne la lingua del Paese, la stessa avrebbe mantenuto, di contro, la denominazione tradizionale, secondo quanto stabilito dalla terza conferenza delle Nazioni Unite sulla standardizzazione dei nomi geografici, di Atene del 1977.

²⁸ Il testo originale dell'accordo (in lingua inglese), può essere letto all'indirizzo web: <http://www.mfa.gr/images/docs/eidikathemata/agreement.pdf>. Per un'analisi in dottrina del contenuto degli accordi si rinvia, invece a: I. INGRAVALLO, *Osservazioni sulla controversia tra Grecia e "Macedonia" alla luce dell'Accordo di Prespa del 17 giugno 2018*, in A. F. URICCHIO E M. CASOLA, *Liber Amicorum per Sebastiano Tafaro*, Cacucci, Bari, 2019, 959-966.

²⁹ Le due risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sono rinvenibili sul web, rispettivamente agli indirizzi: <https://digitallibrary.un.org/record/164660?v=pdf> e <https://digitallibrary.un.org/record/168082?ln=en&v=pdf>.

Al fine di dissipare future controversie, le parti precisarono in ogni caso che le interpretazioni da attribuirsi ai termini “Macedonia” e “macedone” dovevano considerarsi riferiti a contesti storici e patrimoni culturali diversi. Essi si riferivano – per parte greca – alla regione compresa tra la Tracia e l’Epiro, la sola da considerarsi erede dell’ellenismo, mentre per il Governo di Skopje gli stessi individuavano il territorio, la lingua e la cultura del popolo insediato entro i propri confini, il quale – di origine slava – è estraneo all’antica civiltà di Filippo e Alessandro.

A garanzia delle rispettive posizioni, le parti confermarono, infine, il tracciato della frontiera comune e si impegnarono a rinunciare ad ogni pretesa su qualsiasi porzione di territorio dell’altra parte o a modifiche confinarie.

Grazie ai risultati raggiunti attraverso l’accordo, l’Alto rappresentante dell’Unione europea e il commissario per l’allargamento si pronunciarono – nell’aprile 2018 – a favore dell’apertura dei negoziati per l’adesione, i quali furono poi ufficialmente approvati dall’intesa dei leader dei 28 paesi membri, nel giugno dello stesso anno.

La fase negoziale tra il Paese e le istituzioni europee, incentrata sulla nota procedura del questionario, avrebbe dovuto prendere avvio nel successivo giugno 2019, ma anche questa volta la procedura si arenò per volontà dei governi francese, neerlandese e danese, i quali – preoccupati delle possibili conseguenze che i nuovi allargamenti avrebbero procurato sotto il profilo della coesione e del funzionamento – solleccitarono una riforma complessiva del processo di integrazione, con l’introduzione di criteri più rigorosi e trasparenti per la valutazione dei candidati.

L’opposizione dei tre Stati poté essere fortunatamente superata già il 24 marzo 2020, quando il Consiglio dell’Unione europea votò all’unanimità l’apertura dei negoziati, rimettendo tuttavia la determinazione della data di avvio al Consiglio europeo.

Ormai pronto alla discussione dei primi capitoli negoziali, il Paese si vide costretto tuttavia a subire un’ulteriore interruzione nel cammino di integrazione, questa volta ad opera della Bulgaria.

Il 17 novembre 2020, l’Esecutivo bulgaro presieduto da Borisov pose, infatti, il proprio veto all’apertura delle trattative con la vicina Repubblica, denunciando l’insoddisfazione del proprio Paese in merito all’esecuzione delle misure in materia storico-culturale previste nel già citato trattato bulgaro-macedone del 2017.

Il Governo di Sofia, in particolare, restio al riconoscimento dell’esistenza di una nazione macedone distinta da quella propria del popolo bulgaro, intese subordinare ogni progresso nel processo di adesione del Paese candidato, non solo alla sostituzione dell’espressione «lingua macedone» con la formula «lingua ufficiale della Repubblica di Macedonia del Nord» in tutti i documenti ufficiali, ma anche al riconoscimento nella Costituzione della Repubblica nord-macedone delle minoranze bulgare come “popoli costitutivi” dello Stato e alla contestuale rinuncia da parte di esso ad ogni pretesa di riconoscimento di gruppi etnico-linguistici macedoni sul suo territorio³⁰.

³⁰ Per una lettura diretta di tale pretesa si rinvia al *Protocol of the Second Session of the Joint Intergovernmental Commission*, in seguito firmato il 17 luglio 2022

Tali pretese, che fin da principio suscitarono ondate di risentimento tra i cittadini della ex Repubblica della Federazione jugoslava, tentarono inizialmente di essere soddisfatte dall'Esecutivo di Skopje, il quale – nell'intento di raggiungere l'agognata adesione – si sforzò non solo di intensificare le relazioni tra i due Stati nella Commissione per la storia e l'educazione con l'intento di giungere ad una riflessione comune sul patrimonio culturale e linguistico dei due Paesi, ma anche di far approvare dal Parlamento un impegno a procedere alla riforma della Costituzione, per il richiesto riconoscimento della minoranza.

Sulla base di tali sforzi, il 19 luglio 2022, la Commissione si sentì pronta ad avviare gli ormai più volte procrastinati negoziati di adesione, unendo le sorti del Paese a quelle dell'Albania, il terzo Stato dei Balcani occidentali ad aver fatto domanda di ingresso nell'Ue, dopo la Macedonia del Nord e il Montenegro.

La procedura di confronto tra gli esperti della Commissione europea e i funzionari del governo macedone prese avvio piuttosto velocemente e già nel dicembre 2023 la Commissione poté presentare al Consiglio dell'Unione la lista di parametri per procedere alla valutazione dei primi capitoli negoziali, relativi allo stato di diritto e alla democrazia.

Contrariamente all'attivismo europeo, il Governo di Sofia – guidato dal liberale Kiril Petkov – si dimostrò fermo nell'esercitare il diritto di veto fino a quando la Costituzione del 1991 non fosse stata emendata con il riconoscimento di espliciti diritti alla minoranza bulgara.

A fronte di tale orientamento, oltre che dell'ulteriore crisi originatasi con la vittoria del VMRO-DPMNE alle elezioni parlamentari del maggio 2024, il Comitato dei rappresentanti permanenti dell'Unione europea, nel settembre dello stesso anno votò, come anticipato, il “congelamento” della fase negoziale con la Macedonia del Nord, riservando alla sola Albania la valutazione dei requisiti di Copenaghen.

A distanza di vent'anni dalla presentazione della candidatura³¹, la Repubblica balcanica vide così nuovamente frustrate le proprie ambizioni di adesione all'organizzazione, sulla base – ancora una volta – non di motivazioni connesse al mancato rispetto dell'*acquis*

(<https://www.gov.mk/uploads/documents/PROTOCOL%20OF%20THE%20SECOND%20SESSION%20OF%20THE%20JOINT%20INTERGOVERNMENTAL%20COMMISSION.pdf>). La questione del riconoscimento della minoranza bulgara si presenta come una delle questioni più complesse delle relazioni interstatali bulgaro-nord-macedoni. Secondo il censimento del 2021, infatti, i cittadini che si sono dichiarati di etnia bulgara nella Repubblica di Macedonia del Nord sono 3.504, pari allo 0,2% della popolazione, con una presenza più significativa nell'area di Strumica. A far tempo dal 2001, tuttavia, oltre 100.000 cittadini macedoni hanno ottenuto la cittadinanza bulgara, e circa 53.000 risultano in attesa di ottenerla. Tale incremento deve considerarsi il risultato diretto dell'agevole procedura di concessione prevista dall'art. 15 della *Zakon za bŭlgarskoto grazhhdanstvo* (legge sulla cittadinanza bulgara del 1999), che consente l'accesso alla cittadinanza a coloro i quali dimostrino origini bulgare, pur in assenza di requisiti di residenza, conoscenza della lingua o rinuncia alla nazionalità precedente. Si tratta, come è evidente, di un'operazione che incide significativamente sugli equilibri demografici e identitari dello Stato nord-macedone, anche perché una parte consistente delle richieste di cittadinanza trova giustificazione non in ragioni etniche, quanto piuttosto nell'attrattiva esercitata dall'acquisizione contestuale dello status di cittadino dell'Unione europea, con tutti i conseguenti benefici che essa comporta in termini di libertà di circolazione, accesso al mercato del lavoro, istruzione e servizi sociali nei 27 Stati membri. Cfr. *Molti macedoni godono dei benefici dell'UE attraverso la cittadinanza bulgara*, in: <https://balk.hu/it/2024/09/28/Subcittadinanza-bulgara-della-Macedonia/>.

³¹ Per una sintesi di tutte le vicende si veda: F. WOELK, *Macedonia del Nord e tutti i sacrifici per l'adesione all'Unione europea*, in: <https://www.ilriformista.it/macedonia-del-nord-e-tutti-i-sacrifici-per-ladesione-allunione-europea-378090/>

communautaire, ma piuttosto per la pretesa inefficace soluzione di dispute identitarie³², estranee ai principi e alle azioni dell'organizzazione sovranazionale.

Tale contingenza, dalla quale è derivato l'exasperarsi del nazionalismo nei due Paesi, presenta profili di attualità, rendendo indispensabile una più compiuta riflessione sulle modalità di adesione previste dai Trattati, oltretutto una riconsiderazione sulla rilevanza del concetto di nazione, innanzi ad un progetto – come quello euro-unitario – in cui lo stesso è stato per lo più ritenuto in passato del tutto irrilevante.

3. L'opposizione della Grecia alla toponomastica e alla simbologia statuale macedone: dal contenzioso storico-culturale al veto politico

Se si accetta che il concetto di nazione venga utilizzato, nella dottrina giuridica³³ come nelle scienze umanistiche³⁴, per designare un insieme di valori storico-culturali (oltre che etnici e politici) condivisi da un gruppo di individui³⁵, e che lo stesso abbia assunto nel corso della storia costituzionale europea del XIX e XX secolo la funzione di elemento legittimante della formazione dei c.d. *Stati nazionali*, pare indiscutibile allora che la nazione macedone abbia subito nel corso dell'ultimo trentennio, uno svilimento senza precedenti da parte di altri Stati europei, giunti persino ad imporgli la rinuncia alla sua esistenza pur di consentire ai cittadini dello Stato nord-macedone l'integrazione europea.

Le origini di tali ostilità contro la nazione del piccolo Stato balcanico, anche se palesatesi solo all'indomani dell'indipendenza del 1991, devono essere fatte risalire almeno al secondo dopoguerra, ed in particolare al 1944, anno in cui una Repubblica libera di Macedonia fu instaurata dai partigiani titini entro il territorio serbo della *Vardarska Banovina*, da poco liberata dalle forze di occupazione filofascista del Regno bulgaro di Boris III³⁶.

³² Cfr. S. J. MARUSIC, *North Macedonia PM Voices Frustration Over 'Humiliating' EU Accession Demands*, in <https://balkaninsight.com/2024/09/20/north-macedonia-pm-voices-frustration-over-humiliating-eu-accession-demands/>.

³³ V. MICELI, *Lo Stato e la nazione nei rapporti fra il diritto costituzionale e il diritto internazionale*, Cellini, Firenze, 1890; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Nazione*, in AA. VV., *Novissimo Digesto*, Utet, Torino, 1965; C. MORTATI, *La rilevanza giuridica del concetto di nazione*, in C. MORTATI, *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972; P. CAROZZA, *Nazione*, in AA. VV., *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1994; C. DE FLORES, *Nazione e costituzione*, Giappichelli, Torino, 2005.

³⁴ F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Laterza, Roma, 1961; F. Tuccari, *La nazione*, Laterza, Roma, 2000. A. D. SMITH, *La nazione. Storia di un'idea*, trad. it. di M. Mancini, Soveria Mannelli, 2018; A. CAMPI, *Nazione*, Il Mulino, Bologna, 2004.

³⁵ Per una definizione della nazione quale comunità fondata su un insieme di valori storico-culturali condivisi — lingua, cultura, origine comune e storia — già secondo i classici del Romanticismo tedesco (Herder, Fichte), si veda D. NOCILLA, *Nazione* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1977, vol. XXVII, 787 ss. e *Nationalism* (voce) in *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2008, disponibile in: <https://plato.stanford.edu/entries/nationalism/>.

³⁶ La proclamazione della Repubblica di Macedonia ebbe luogo il 2 agosto 1944, durante la prima seduta dell'Assemblea antifascista per la liberazione nazionale della Macedonia (ASNOM), convocata nel monastero di Prohor Pčinjski, all'indomani della ritirata delle truppe bulgare e del collasso del regime filofascista di Boris III. In quella sede i delegati partigiani jugoslavi proclamarono la Costituzione della Repubblica quale entità federata della futura Jugoslavia, e adottarono i primi atti normativi provvisori, riconoscendo - tra l'altro - il macedone come lingua ufficiale dello Stato. L'ASNOM segnò così la prima consacrazione istituzionale di una distinta identità nazionale macedone, funzionale da un lato alla legittimazione del progetto federale di Tito e, dall'altro, alla neutralizzazione delle rivendicazioni serbe e bulgare sulla regione. Cfr.: S. CLISSOLD, *Storia della Jugoslavia, gli slavi del sud dalle origini a oggi*, Einaudi, Torino, 1969; 154-173; R. CAPELLETTI, *La questione macedone nella seconda guerra mondiale*, in «Studi storici», 1994, 233 ss.

L'istituzione del nuovo Stato, a guerra finita incorporato nella Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia³⁷, fu immediatamente avversato, infatti, dai Governi di Grecia e Bulgaria, i quali accusarono l'élite socialista di aver dato origine ad uno Stato corrispondente ad una nazione fittizia, istituita al solo scopo di ponderare gli squilibri etnici interni alla Federazione jugoslava ed evitare così il riacutizzarsi di quelle frizioni che avevano condotto, in passato, il Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni all'instabilità, spingendolo alla deriva autocratica avviata da Paolo Karađorđević³⁸.

Le contestazioni nei confronti del nuovo *Stato nazionale* poterono in ogni caso essere facilmente superate sulla scorta di una valutazione obiettiva della situazione geopolitica dell'area: la *Repubblica popolare di Macedonia (Narodna Republika Makedonij)*³⁹ costituiva, infatti, una mera articolazione interna alla Federazione jugoslava ed era priva di rilevanza internazionale, mentre le logiche della Guerra fredda le avrebbero certamente impedito la proposizione di rivendicazioni territoriali ai danni di ordinamenti ideologicamente contrapposti.

Con la disgregazione del progetto statuale titino e l'emersione di un reale pericolo di ridefinizione della geografia balcanica, le antiche contrapposizioni greco-bulgare tornarono però di rilevante attualità.

Il Governo di Atene, contestò in particolare all'Esecutivo di Skopje, l'illegittimità della sua pretesa di mostrarsi alla comunità internazionale come l'erede storico e culturale del Regno macedone (Μακεδονία), un'esperienza non solo antecedente dieci secoli all'avvento delle popolazioni slave nella penisola (VII sec. a.C.), ma anche innegabilmente riconducibile all'universo valoriale greco per lingua, religione e stile di vita⁴⁰.

³⁷ L'istituzione del nuovo Stato venne formalizzata con la Costituzione del 31 gennaio 1946, che riconobbe all'interno della Repubblica Popolare Federativa di Jugoslavia, la Macedonia come una delle sei repubbliche federate di cui si componeva lo Stato. Cfr. M. BARTOŠ, *La Costituzione jugoslava del 31 gennaio 1946*, in *Giurisprudenza comparata*, 1947, 15 ss.

³⁸ Le tensioni etniche che segnarono il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni, poi Regno di Jugoslavia, scaturivano dal predominio politico esercitato dall'élite serba, che nel tempo cominciò ad essere sempre più apertamente avversato dalle classi dirigenti croate e slovene, insofferenti verso un assetto percepito come squilibrato e discriminatorio. Tale conflittualità, manifestatasi nei primi anni Venti in mere contrapposizioni parlamentari, degenerò infine nell'assassinio del leader croato Stjepan Radić nel 1928: episodio che aprì le porte alla svolta autoritaria del 1929, nel corso della quale il reggente Paolo Karađorđević sospese la Costituzione e instaurò un regime monarchico autoritario. Cfr. B. JELAVICH, *History of the Balkans. Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, 135 ss.; J. BANAC, *The National Question in Yugoslavia. Origins, History, Politics*, Cornell University Press, London, 1984, 373 ss.

³⁹ Si tratta del primo nome ufficiale della Repubblica, utilizzato dal 1944 al 1963. In seguito fu sostituito dalla denominazione *Repubblica Socialista di Macedonia (Социјалистичка Република Македонија-Socijalistička Republika Makedonija)*, per uniformarsi al *nomen* attribuito alle altre Repubbliche dalle rispettive Costituzioni.

⁴⁰ La Macedonia di Alessandro Magno, che fiorì nel IV secolo a.C. sotto la dinastia degli Argeadi, rappresentò – come è noto – una delle più straordinarie espressioni della civiltà ellenica. Sebbene inizialmente considerata una regione periferica rispetto ai grandi centri della cultura greca, essa consolidò progressivamente la propria centralità politica e culturale grazie all'opera di Filippo II, il quale ne rafforzò le istituzioni e ne ampliò i confini. Alessandro, suo figlio, ne ereditò l'ambizione e ne proiettò l'influenza ben oltre i confini del mondo greco, dando vita a un impero vastissimo che si estese fino all'India e che diffuse ovunque i valori, la lingua e le forme della cultura ellenistica.

Questa realtà storica, pienamente integrata nell'universo greco per lingua, religione e stile di vita, precedette di oltre un millennio l'arrivo delle popolazioni slave nella penisola balcanica, avvenuto nel VII secolo d.C., e non condivise alcuna continuità etnica, linguistica o culturale con la moderna Macedonia del Nord. Ogni tentativo di assimilazione identitaria tra le due esperienze storiche fu contestato quindi dalla Grecia come una sovrapposizione anacronistica e priva di fondamento, finalizzata esclusivamente a nobilitare il nuovo Stato balcanico di un passato che non le apparteneva.

Appariva del tutto inconfutabile, infatti, che la Monarchia di Filippo e Alessandro, aveva agito a far tempo dal 338 a. C. come continuatrice della cultura delle *pólis*, contribuendo alla diffusione dei *mores* dell'ellenismo in tutto il bacino del Mediterraneo orientale, in Egitto e nelle terre dell'Asia minore fino al fiume Indo.

A dispetto di tali comprovate evidenze, il moderno Stato macedone aveva assunto però in Costituzione la denominazione di “Macedonia” (al momento in uso nella Repubblica ellenica per designare le province incorporate nel Paese all'indomani delle guerre balcaniche del 1912-13⁴¹), ed insisteva nel far propria l'intera simbologia del dominio argeade, *in primis* il *Sole Verghina*, la stella a sedici punte rinvenuta presso il sepolcro di Filippo II e da essa assunta ad effigie della bandiera nazionale.

Queste appropriazioni, a parere della Grecia, non potevano che leggersi come il preludio di una politica irredentista, che sommessamente annunciata nel Congresso della Lega dei comunisti del 1982⁴², si riproponeva con veemenza nel Preambolo e nell'articolato della nuova Costituzione⁴³.

L'unificazione di tutti i territori dell'antica Macedonia storica, dai Monti Šar-Planina al Mare Egeo, dai Rodopi al Lago di Ohrid, diveniva infatti – con l'avvento del nuovo Stato – un'ipotesi tutt'altro che implausibile, specie nel contesto della ridefinizione etnico-nazionalista in atto tra gli Stati della ex Federazione jugoslava.

In virtù di tali considerazioni, l'Esecutivo ellenico portò la questione dinanzi al Consiglio di sicurezza dell'Onu, ottenendo non solo l'inibizione provvisoria della denominazione

⁴¹ Le guerre balcaniche del 1912-13 videro inizialmente le monarchie della Lega balcanica (Grecia, Serbia, Bulgaria e Montenegro) coalizzarsi contro l'Impero ottomano, al fine di liberare e spartire i suoi ultimi domini europei. La vittoria comune portò al trattato di Londra (30 maggio 1913), che sancì la cessione ottomana dei territori balcanici, ma la successiva contesa fra gli ex alleati per la divisione delle conquiste sfociò nella seconda guerra balcanica, conclusa dal trattato di Bucarest (10 agosto 1913). All'esito dei due conflitti, la Grecia accrebbe notevolmente il proprio territorio, ottenendo la Macedonia meridionale, inclusa Salonicco e l'intera area della Calcidica, gran parte dell'Epiro con Gjirokastër/Argyrokastro e Ioánnina, la Tracia occidentale (sebbene in parte contesa fino al 1920) e l'isola di Creta, già unita de facto al regno, oltre a numerose isole dell'Egeo (tra cui Lesbo, Chio, Samo e Icaria). Tali acquisizioni raddoppiarono quasi la superficie del Regno e consolidarono la sua posizione strategica nell'Egeo e nei Balcani. Cfr. R. CLOGG, *Storia della Grecia moderna. Dalla caduta dell'impero bizantino ad oggi*, Bompiani, Milano, 1996, 101 ss.

⁴² Al di là della Risoluzione adottata dalla Lega dei Comunisti nel 1982, secondo il governo greco le finalità annessionistiche della Macedonia emersero sin dalla sua proclamazione come Stato indipendente, avvenuta il 2 agosto 1944. Nella Dichiarazione di indipendenza si affermava infatti: «Voi realizzerete l'unione di tutte le parti della Macedonia di cui gli imperialisti balcanici si sono impadroniti tra il 1913 e il 1918». A tale rivendicazione si aggiunse, pochi mesi dopo, il discorso pronunciato da Milovan Gilas il 7 novembre 1944, nel quale si sosteneva che «il popolo macedone ha il diritto di riunirsi ovunque esso viva». Toni ancora più espliciti si rintracciano in un articolo pubblicato dal quotidiano Borba il 26 agosto 1946, nel quale si denunciava il dominio esercitato dalla Grecia sulle popolazioni macedoni, affermando: «Gli imperialisti greci non hanno il diritto di tenere più a lungo i macedoni sotto il loro giogo; essi non possono più pretendere che Belgrado e Sofia opprimano parti della Macedonia e che non esista una Macedonia libera con il suo apparato statale. La questione è una parte della lotta per la pace e la democrazia, per l'autodeterminazione dei popoli. Perciò il nostro popolo non può restare indifferente allo sterminio di popoli nostri in Grecia e al loro diritto a chiedere di unirsi ai loro fratelli di Jugoslavia». Tali dichiarazioni, secondo l'interpretazione greca, costituirebbero indizi precoci di una strategia espansionistica volta a rivendicare l'unificazione di tutte le regioni storicamente associate alla Macedonia, con implicazioni dirette sul piano territoriale e diplomatico. Su questi punti: J. KRULIC, *Storia della Jugoslavia*, Bompiani, Milano, 1999, 35.

⁴³ Sull'importanza del contenuto dei Preamboli nelle Costituzioni delle Repubbliche dei Balcani occidentali si veda: J. FROSINI, *Mere dichiarazioni o fonti costituzionali? Uno studio comparato dei preamboli alle Costituzioni dei Paesi dell'ex Jugoslavia*, in L. MONTANARI (a cura di), *L'allargamento dell'Unione europea e le transizioni costituzionali nei Balcani occidentali. Una raccolta di lezioni*, cit., 123-141.

contesa, ma anche l'apertura di un dialogo diplomatico con Skopje su tutte le questioni di natura identitaria.

Il compromesso in tale sede raggiunto fu destinato però ad avere breve durata, in conseguenza della vittoria dei nazionalisti di Gruevsky alle elezioni macedoni del 5 luglio 2006.

Il movimento VMRO-DPMNE, insediatosi alla guida del Governo, si fece promotore, infatti di un combattivo programma di difesa dell'identità nazionale, fondato – a parere del Governo ateniese – su un'illegittima attività di “antichizzazione” delle origini storiche del Paese⁴⁴, fraudolentemente collocate in epoca alessandrina.

In violazione degli accordi del 1995, l'Esecutivo Gruevsky fece intitolare, ad esempio, l'aeroporto di Skopje e l'autostrada di accesso alla Grecia al conquistatore di Babilonia ed il principale stadio del Paese a Filippo II.

Alle operazioni di “usurpazione onomastica” fece seguire poi un'intensa attività di revisione dei testi scolastici e di ridefinizione dei piani didattici, i quali venivano accresciuti con l'esplicita evidenziazione della continuità storica della nazione rispetto all'epopea argeade e con la celebrazione dell'importante contributo che il Paese aveva offerto alla costruzione della civiltà occidentale.

L'elemento che provocò maggiore attrito con la Repubblica ellenica si realizzò però in occasione dell'approvazione del progetto «Skopje 2014», un ampio programma di ridefinizione urbanistica, attraverso il quale la città si dotò di archi, fregi e monumenti celebrativi di Alessandro e la sua stirpe, ma anche di altri celebri nativi rivendicati dalla cultura greca, come – su tutti – l'imperatore Giustiniano.

La contesa, giunta persino innanzi alla Corte internazionale di giustizia⁴⁵, poté trovare soluzione solo in occasione di un raffreddamento degli opposti estremismi, verificatosi nei due Paesi a seguito di inaspettate contingenze politiche.

In Macedonia, si trattò in particolare, del ritorno dei socialdemocratici al Governo dopo la condanna di Gruevsky per corruzione, mentre in Grecia imprevedibili disponibilità di

⁴⁴ Il termine “antichizzazione” (*antiquisation*) è utilizzato espressamente per far riferimento alla strategia politica e ideologica posta in essere a far tempo dagli anni Duemila, dai governi del VMRO-DPMNE per radicare l'identità nazionale macedone in una presunta continuità storica con l'antica Macedonia di Filippo II e Alessandro Magno. Tale politica si è concretizzata, in particolare, sia nell'uso costante di tali riferimenti nella toponomastica e nella monumentalistica, sia nella rivendicazione di un discorso politico-culturale diretto a retrodatare le origini dello Stato macedone all'epoca classica. Tutto ciò, come è evidente, ha suscitato sia la ferma opposizione della Grecia in merito all'usurpazione del suo passato, sia le critiche di parte della storiografia, che l'ha definita un artificioso processo di “re-invenzione della tradizione”. Cfr. L. DANFORTH, *The Macedonian Conflict. Ethnic Nationalism in a Transnational World*, Princeton University Press, Princeton, 1995, 149 ss.; K. RISTESKI, *Antiquity as a Legitimation Tool in Contemporary Macedonian Identity Politics*, in *Ethnologia Balkanica*, 15, 2011, 161 ss.

⁴⁵ La controversia tra Grecia e Macedonia (all'epoca *Former Yugoslav Republic of Macedonia*) dinanzi alla Corte internazionale di giustizia riguardava l'interpretazione dell'Accordo Interinale del 13 settembre 1995, stipulato per superare la disputa sul nome “Macedonia”. In base all'articolo 11 di tale accordo, la Grecia si impegnavo a non ostacolare l'adesione della FYROM a organizzazioni internazionali, purché fosse utilizzata la denominazione provvisoria riconosciuta dalle Nazioni Unite. Tuttavia, nel 2008, durante il vertice NATO di Bucarest, la Grecia si oppose all'ingresso della FYROM nell'Alleanza, sostenendo che la questione del nome non fosse stata risolta. La Corte, con sentenza del 5 dicembre 2011, ha riconosciuto la violazione dell'Accordo da parte della Grecia, pur senza imporre misure riparatorie. La decisione ha concluso formalmente la controversia giuridica, riaffermando il principio del rispetto degli obblighi internazionali, ma ha lasciato alla politica la soluzione della disputa. Per una lettura della decisione si veda: <https://icj-cij.org/case/142>.

accomodamento si ebbero grazie all'avvento del leader della sinistra radicale Tsipras, eletto alla carica di Primo ministro, in risposta alla “cura economica” imposta dalla Troika nella nota crisi del debito pubblico.

I due statisti, estranei ad atteggiamenti nazionalisti, poterono infatti il 12 giugno 2018 concludere i su richiamati Accordi di Prespa, il trattato bilaterale per mezzo del quale la Repubblica di Macedonia ottenne, in cambio della modifica della sua denominazione ufficiale e della rinuncia ai programmi di antichizzazione, il superamento del veto ellenico alla sua ammissione nello spazio euro-unitario.

Le conclusioni raggiunte tra i due Governi suscitarono, tuttavia, prevedibili contestazioni nei due Paesi.

Nella Repubblica ex jugoslava, in particolare, il voto di autorizzazione alla ratifica della *Sobranie*, fu seguito non solo da vaste proteste di piazza – in cui si denunciò l'Esecutivo di aver realizzato concessioni ultronee al contenuto delle risoluzioni 817 (1993) e 845 (1993) dell'Onu – ma anche dall'apposizione del veto presidenziale al progetto di ratifica, con la conseguenza che lo stesso poté essere superato solo con il ricorso ad una seconda votazione della Camera parlamentare a maggioranza semplice dei suoi componenti.

Ulteriori e più aspre contestazioni si verificarono, inoltre, in occasione della consultazione non vincolante voluta dalla maggioranza socialdemocratica per interpellare l'elettorato su tale importante questione⁴⁶.

In tale occasione, i partiti nazionalisti, fallito un primo tentativo di paralizzare la votazione attraverso la mancata designazione di propri rappresentanti in seno alla commissione elettorale incaricata della supervisione del procedimento, si fecero promotori infatti di una violenta campagna di boicottaggio dell'iniziativa, i cui esiti non tardarono a manifestarsi.

La consultazione popolare del mese di settembre, pur registrando una spiccata preferenza a favore della revisione costituzionale, non raggiunse, infatti, il quorum strutturale richiesto dall'art. 73 della Cost.⁴⁷, rendendo del tutto incerto il percorso successivo di esecuzione dell'accordo.

⁴⁶ La consultazione del 30 settembre vide l'elettorato macedone esprimersi sul seguente quesito: «Sei favorevole all'adesione del Paese all'Unione europea e alla NATO accettando l'accordo tra la Repubblica di Macedonia e la Repubblica di Grecia?» (Дали сте за членство во ЕУ и НАТО со прифаќање на Договорот помеѓу Република Македонија и Република Грција). A favore della proposta si espressero 609.427 cittadini, pari al 94,18 degli elettori votanti, i contrari furono 37.687, pari al 5,82 degli stessi. La partecipazione alle urne si attestò tuttavia solo al 36,91% degli aventi diritto, rendendo la consultazione non produttiva di effetti. Per un approfondimento: S. J MARUSIC, *Macedonia Referendum Records Low Turnout, Both Sides Claim Victory*, in: <https://balkaninsight.com/2018/09/30/macedonia-name-referendum-marks-low-turnout-09-30-2018/> e L. SCANAVINO, *Macedonia: fallito il referendum per cambiare il nome al paese*, in: <https://www.eastjournal.net/archives/92234>

⁴⁷ Cfr. art. 73 Cost. (trad. inglese): «The Assembly decides on issuing notice of a referendum concerning specific matters within its sphere of competence by a majority vote of the total number of Representatives. The decision of the majority of voters in a referendum is adopted on condition that more than half of the total number of voters voted. The Assembly is obliged to issue notice of a referendum if one is proposed by at least 150,000 voters. The decision made in a referendum is binding».

Al superamento di ogni impedimento si giunse, tuttavia, nei mesi successivi, allorché la coalizione di governo riuscì a convogliare attorno a sé un numero di consensi sufficienti⁴⁸ all'approvazione di quattro modiche alla Costituzione⁴⁹.

Se tali furono le vicissitudini incontrate dallo Stato macedone per dar seguito al Trattato del 12 giugno, altrettanto complessa si dimostrò, in Grecia, l'implementazione dell'accordo inter-governativo⁵⁰.

Il Governo Tsipras, oltre ad una pluralità di manifestazioni di protesta organizzate dalla destra neofascista di Alba Dorata e dal Partito comunista di Grecia dovette fronteggiare infatti una mozione di sfiducia presentata dal principale partito di opposizione, *Nea Dimokratia*, che poté però essere agevolmente superata, grazie al sostegno di 153 deputati al Governo⁵¹.

Alle dinamiche Governo-opposizione, si aggiunsero inoltre gli scontri all'interno della stessa maggioranza, culminati – nel gennaio 2019 – con le dimissioni del Ministro della Difesa Pános Kamménos ed il ritiro del partito dei Greci Indipendenti-ANEL dall'accordo di coalizione.

Dinanzi a tali dissidi, l'approvazione del progetto di legge di autorizzazione alla ratifica poté essere conseguita solo grazie all'apposizione dello strumento della fiducia e all'inaspettato sostegno di tre parlamentari del partito centrista TO POTAMI.

La ratifica dell'accordo internazionale costituì ad ogni modo l'epilogo dell'esperienza di Governo Tsipras, il quale – ormai privo di una maggioranza politica – dovette rassegnare le dimissioni nel successivo mese di giugno.

A dispetto delle contestazioni, che si sono sommariamente ricordate, il trattato bilaterale mise finalmente termine all'annosa contesa diplomatica tra i due Stati, favorendo l'immediato ingresso della Macedonia del Nord nella Nato ed il superamento del veto ellenico all'adesione del Paese nel progetto euro-unitario.

Con l'avvento del nazionalista Hristijan Mickoski alla Presidenza del Consiglio, i risultati faticosamente raggiunti, rischiano, tuttavia, di andare irrimediabilmente compromessi.

⁴⁸ L'art. 131 c. 3 (trad. Inglese) dispone infatti: «The decision to change the Constitution is made by the Assembly by a two-thirds majority vote of the total number of Representatives».

⁴⁹ In attuazione dell'Accordo di Prespa, il Parlamento macedone ha adottato l'11 gennaio 2019 quattro emendamenti costituzionali volti a recepire gli obblighi internazionali derivanti dall'intesa e a consentire il cambio ufficiale del nome dello Stato. Con l'Emendamento XXXIII, la denominazione "Repubblica di Macedonia" è stata sostituita in tutto il testo costituzionale con "Repubblica della Macedonia del Nord"; l'Emendamento XXXIV ha introdotto una clausola che esclude qualsiasi rivendicazione territoriale o interferenza negli affari interni di altri Stati; l'Emendamento XXXV ha precisato che il termine "macedone" si riferisce esclusivamente alla cittadinanza e non implica alcuna connessione con l'eredità storica o culturale greca; infine, l'Emendamento XXXVI ha previsto la revisione di tutte le disposizioni costituzionali potenzialmente incompatibili con l'Accordo di Prespa, garantendo la piena conformità dell'ordinamento interno agli impegni internazionali assunti.

⁵⁰ Per un primo inquadramento in lingua italiana si rinvia a: E. KRITHARI, *Come era prevedibile l'accordo raggiunto tra Skopje e Atene sul nome della Macedonia, ora (Nord) Macedonia, ha scatenato polemiche interne in Grecia, evidenziando il tatticismo dei partiti politici*, in: <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia-del-Nord/Nord-Macedonia-le-polemiche-in-Grecia-188814> e I. CVETANOSKI, *L'accordo sul nome tra Atene e Skopje è stato raggiunto. In Macedonia (del Nord), però, la strada per la ratifica resta lunga e complessa, mentre l'opposizione ha annunciato lotta dura contro l'intesa*, in: <https://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia-del-Nord/Accordo-sul-nome-le-reazioni-in-Nord-Macedonia-188720>.

⁵¹ I voti contrari alla mozione furono, invece, 127. Cfr. <https://www.kathimerini.gr/politics/969791/aporrifthike-i-protasi-dyspistias-kata-tis-kyvernisis/>.

La nuova maggioranza del VMRO-DPMNE, fin dal suo insediamento, ha contestato, infatti, la pattuizione di Prespa, dichiarandosi indisponibile a dare attuazione agli ulteriori impegni assunti, primo fra tutti la ridenominazione dell'emittente televisiva nazionale, della Radio e dell'Accademia delle scienze e delle arti⁵².

I principali esponenti del partito di maggioranza hanno manifestato, inoltre, la volontà di farsi promotori di azioni concrete a tutela dei diritti della minoranza slavo-macedone insediata nelle regioni della Grecia settentrionale, destinataria in passato di una significativa opera di limitazione delle aspirazioni nazionalistiche ad opera di Metaxas e dei governi reazionari degli anni Cinquanta, ed oggi ugualmente oppressa dalla Grecia democratica, refrattaria a riconoscere ad essa il diritto di utilizzo della propria lingua madre ed ulteriori strumenti di autonomia culturale.

Una soluzione efficace a tale situazione dovrebbe essere ricercata – anche secondo i suggerimenti di Gay McDougall, esperto indipendente delle Nazioni Unite sui problemi delle minoranze⁵³ – proprio nella revisione degli accordi di Prespa e nell'esplicita menzione all'interno degli stessi di una clausola per mezzo della quale il governo ellenico si dovrebbe impegnare ad introdurre garanzie adeguate a favore del gruppo alloglotto.

Una richiesta di questo genere, come è evidente, si tradurrebbe però in un'inevitabile esasperazione delle relazioni con la Grecia, il cui Parlamento è al momento ancora in attesa di ratificare tre memorandum di cooperazione siglati nel 2019.

Non dovrebbe escludersi, pertanto, che una riviviscenza del conflitto potrebbe indurre persino il Primo ministro Mitsotakis, da sempre contrario al contenuto degli accordi, a denunciare la validità del trattato stesso con evidenti ripercussioni per la Macedonia del Nord nel già travagliato percorso di adesione all'Unione europea.

4. La pretesa di un'"identità inventata": la posizione bulgara e i suoi riflessi sul processo di adesione della Macedonia del Nord all'Unione europea

Chiusa la vertenza con la Grecia, l'identità nazionale macedone ha conosciuto nuove rilevanti censure ad opera della Bulgaria⁵⁴, contraria a riconoscere alla medesima

⁵² Per un approfondimento si rinvia a: E. STAMATOUKOU, S. J. MARUSIC, *Six Years On, Greece-North Macedonia Deal Still Raises Tensions*, in: <https://balkaninsight.com/2024/06/18/prespa-agreement-must-be-respected-urge-tsipras-and-zaev/#:~:text=The%20recent%20change%20in%20power%20in%20North%20Macedonia,prompted%20fresh%20concerns%20about%20backsliding%20and%20revived%20tensions.>

⁵³ Cfr. I. CVETANOSKI, *La Macedonia (del Nord) e gli accordi di Prespa, trionfo o disfatta?* <https://www.balkanicaucaso.org/aree/Macedonia-del-Nord/La-Macedonia-del-Nord-e-gli-accordi-di-Prespa-trionfo-o-disfatta-192496>.

⁵⁴ Una prima sintetica ricostruzione delle relazioni bulgaro-macedoni dall'indipendenza al 2021 può essere rintracciata in L. KYUCHUKOV, *Where history crosses politics: relations between Bulgaria and the Republic of North Macedonia*, Friedrich-Ebert-Stiftung Office Bulgaria, 2021, in https://bulgaria.fes.de/fileadmin/user_upload/documents/publications/2021/Where_History_Crosses_Politics_Relations_Between_Bulgaria_and_the_Republic_of_North_Macedonia_WEB_ENG.pdf. Sulle complesse relazioni bulgaro-macedoni si vedano anche: L. M. DANFORTH, *The Macedonian Conflict: Ethnic Nationalism in a Transnational World*, Princeton University Press, Princeton, 1995; K. BROWN (ed.), *The Past in Question: Modern Macedonia and the Uncertainties*

quell'autonomia storico-culturale e linguistica da essa pretesa rispetto al gruppo etnico bulgaro.

Tale *querelle*, non diversamente da quanto accaduto per la disputa con la Grecia sul nome e l'eredità alessandrina, trova la propria origine in un'epoca ben più risalente rispetto al veto opposto da Borisov nella riunione del Consiglio dell'Ue del 17 novembre 2020. Essa è, infatti, riconducibile, nel caso di specie, all'ultimo trentennio del secolo XIX, quando i *vilayeti* di Monastir-Bitola, Kosovo e Salonicco, una volta liberatisi dall'oppressione ottomana, trovarono un'effimera incorporazione nel vasto Principato di Bulgaria, lo Stato autonomo imposto dai russi agli sconfitti attraverso il trattato di S. Stefano⁵⁵.

In tale circostanza, più nel dettaglio, la popolazione macedone aderì infatti con convinzione al progetto statuale previsto, considerandolo una profetica riunione di tutte le popolazioni di lingua slava e di fede ortodossa stabilitesi nella parte centro-meridionale della penisola balcanica.

La costituzione del nuovo Stato bulgaro fu tuttavia disapprovata dalle Grandi potenze europee-occidentali, le quali – riunitesi a Berlino – ne decretarono la frammentazione, con immediata restituzione delle province macedoni al dominio ottomano.

In ragione di tale decisione – in seno alla già tormentata «Questione d'Oriente» – si sviluppò, nei decenni successivi, l'ostinata rivendicazione dei gruppi macedoni a essere ricompresi nel ridimensionato Stato bulgaro, l'unico ritenuto ai loro occhi in grado di raccogliere l'eredità politica e culturale degli imperi medievali di Simeone e di Ivan, di cui essa aveva fatto parte dopo il tramonto dell'esperienza alessandrina⁵⁶.

In tale contesto, deve precisarsi in ogni caso che, per quanto sincera e diffusa tra la popolazione fosse la partecipazione alla causa bulgara, un'importante opera di sensibilizzazione verso tale annessione fu svolta dall'Esarcato bulgaro, la Chiesa scismatica ortodossa, che ottenuta dal 1870 la giurisdizione ecclesiastica sui tre *vilayeti* poté esercitare un'incessante opera di assimilazione della vita culturale e scolastica locale all'identità del vicino Stato bulgaro⁵⁷.

of Nation, Princeton University Press, Princeton, 2003; N. NANCHEVA, *Between nationalism and Europeanisation: narratives of national identity in Bulgaria and Macedonia*, ECPR Press, Colchester, 2015.

⁵⁵ Il Principato di Bulgaria fu istituito il 3 marzo 1878 con il Trattato di Santo Stefano, firmato tra l'Impero russo e l'Impero ottomano al termine della guerra russo-turca (1877-1878). Tale pattuizione prevedeva la creazione di uno Stato bulgaro autonomo, seppur *de facto* vassallo dell'Impero ottomano, esteso su un vasto territorio che includeva gran parte della Macedonia e della Tracia. Tale "Grande Bulgaria", delineata secondo criteri etnografici favorevoli alla Russia, rappresentava un chiaro tentativo di Mosca di consolidare la propria influenza nei Balcani e di proteggere le popolazioni slave ortodosse. Il nuovo assetto imposto nell'Europa orientale, fu contestato, tuttavia, dalle potenze europee, ed in particolare da Austria-Ungheria e Regno Unito, che lo ridimensionarono in pochi mesi con la convocazione del Congresso di Berlino (giugno-luglio 1878). Per un approfondimento: D. ASLANIAN, *Storia della Bulgaria dall'antichità ai nostri giorni*, La Casa di Matriona, Milano, 2007, 202 ss.

⁵⁶ Il Primo Impero bulgaro fu fondato nel 681 d.C. e si protrasse fino al 1018, quando fu conquistato dall'Impero bizantino. Durante il suo apogeo, sotto lo zar Simeone I (893-927), la Bulgaria divenne il più potente stato dell'Europa orientale, con possedimenti dal mar Egeo, al mar Adriatico, al mar Nero. Lo splendore di questa esperienza fu eguagliato solo dal Secondo Impero (1185-1396), il quale, sotto lo zar Ivan Asen II (1218-1241), tornò ad essere uno Stato esteso e potente. Cfr. R. J. CRAMPTON, *Bulgaria. Crocevia di culture*, Beit, Trieste, 2010, 134-140.

⁵⁷ Per maggiori approfondimenti su questi aspetti si veda il già citato M. DOGO, *Lingua e nazionalità in Macedonia. Vicende e pensieri di profeti disarmati. 1902-1903*, cit., 10 ss.

Sul finire del XIX secolo, in conseguenza della sfiducia subentrata ai falliti tentativi di unificazione, i macedoni presero però ad abbandonare gli iniziali propositi irredentisti, affermando una nuova volontà di indipendenza, da realizzarsi sull'esempio di quanto avvenuto per l'isola di Creta nel 1898 (che ottenne uno statuto organico, un governatore generale, organi rappresentativi elettivi e una garanzia europea).

La richiesta di autonomia, inizialmente priva di aspirazioni nazionalistiche, si arricchì, con il tempo di motivazioni etnico-culturali.

Lo studio dei canti, degli usi e delle antiche tradizioni popolari condusse infatti la esigua *intelligencija* locale ad acquisire – come altrove in Europa – una nuova coscienza della propria specificità (*samoosmislvanje*) e a rivendicare la necessità di svilupparla in un distinto Stato nazionale al quale gli stessi bulgari avrebbero dovuto considerarsi estranei.

Come ogni processo di *nation-building*, anche il percorso di rinascita macedone (*Prerodba*) si incentrò prima di tutto nella creazione di una nuova lingua letteraria artificiale – alla cui codificazione si pervenne attraverso la trascrizione fonetica del dialetto di Bitola (*narečje*) e di una pluralità di espressioni della parlata di Ohrid⁵⁸, e nell'individuazione di un *mythomoteur*, un mito fondativo attorno al quale costruire le proprie prospettive di legittimità storica e di futuro destino⁵⁹.

La genesi leggendaria, in questo caso, fu ravvisata, nella già ricordata Monarchia argeade, il cui più grande esponente – Alessandro – non poté che essere elevato a padre nobile della nazione.

Posti i fondamenti concettuali della nuova identità, la realizzazione politica dell'innovativo progetto statuale, fu affidata alla VMRO, l'«Organizzazione interna rivoluzionaria macedone», fondata da Dame Gruev nel 1893⁶⁰.

Questa, tuttavia, nella sua lotta contro l'Impero ottomano, dovette presto fronteggiare la rivalità dei *Commitadjis* i membri del *Comitato supremo* irredentistico bulgaro, fermi nell'antico proposito di realizzare l'unificazione del Paese sotto la guida dello zar di Bulgaria⁶¹.

La Macedonia *fin de siècle* divenne così un territorio di aspre contese a cui si aggiunse presto la concorrenza dell'irredentismo panserbo, intenzionato ad annettere i tre *vilayeti* al grande Stato slavo-meridionale che la dinastia degli Obrenović era riuscita a trasformare in Regno nel 1878.

Fu in tale esacerbato contesto, che il 2 agosto 1903 si giunse all'insurrezione di Sant'Elia (*Ilinden-Preobrazheni*), un'audace rivolta anti-ottomana per mezzo della quale i guerriglieri del VMRO riescirono a costituire la Repubblica indipendente di Kruševo (*Kruševska Republika*).

⁵⁸ *Ibidem*, 7-68.

⁵⁹ Il termine *mythomoteur* indica, nella teoria del nazionalismo, il mito fondativo che conferisce a una comunità il senso della propria origine e la rappresentazione di una missione storica condivisa, fungendo da “motore” identitario e da strumento di legittimazione politica. L'espressione è stata introdotta da J. Armstrong (Id., *Nations before Nationalism*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1982) e successivamente ripresa e sviluppata da A. D. SMITH, *The Nation in History. Historiographical Debates about Ethnicity and Nationalism*, cit.

⁶⁰ Sul separatismo macedone si cfr. G. BADJAROV, *La questione macedone*, Edizioni dell'Unione degli Studenti macedoni all'estero, s.l., 1928.

⁶¹ Le reazioni bulgare alla diffusione di un independentismo macedone non irredentista possono essere ricostruite attraverso la lettura di R.J. CRAMPTON, *Bulgaria. Crocevia di culture*, cit., 134-140.

A fronte di tali eventi, il Principato di Bulgaria – timoroso di suscitare una reazione avversa in Russia e Austria-Ungheria – rimase però inerte, contribuendo così a determinare la fine di un’esperienza libera macedone, che non aveva escluso di unirsi al vicino Stato bulgaro.

Ripristinato il dominio ottomano, le Grandi potenze – persuase ormai della necessità di dover garantire una soluzione autonomistica alla *questione macedone* – imposero al Sultano un piano di supervisione occidentale dell’area (programma di Müritz): una soluzione destinata all’insuccesso a causa della rivoluzione dei *Giovani turchi* e dallo scoppio della Prima guerra balcanica⁶².

Sfruttando a proprio vantaggio l’instabilità politica interna dalla Sublime Porta dovuta alla guerra con l’Italia, gli Stati balcanici (Bulgaria, Montenegro, Serbia e Grecia) intrapresero infatti un’azione militare nei confronti di Costantinopoli, sottraendole il controllo dei territori macedoni.

La rivalità insorta tra gli alleati per il predominio dell’area, si trasformò però in un nuovo conflitto tra gli stessi, all’esito del quale greci e serbi imposero le loro ragioni sui contendenti, spartendosi la maggior parte del territorio liberato⁶³.

Il nuovo assetto geografico – riassumibile nell’attribuzione del Vardar alla Serbia, della Macedonia egea alla Grecia e del Pirin alla Bulgaria – fu nuovamente confermato dal Trattato di Neuilly (1919), l’accordo di pace al quale la Bulgaria sconfitta dovette assoggettarsi dopo la sconfitta nel Primo conflitto mondiale.

Si giunse così ad una soluzione mai ipotizzata nel precedente quarantennio: il territorio dell’attuale Macedonia del Nord, ripartito in tre *oblast* distinti dal Decreto Regio 26 aprile del 1922, divenne parte, infatti, nel Regno dei Serbi, dei Croati e degli Sloveni (1918-1929), ed in seguito del Regno di Jugoslavia (1929-1941), lo Stato autocratico creato da Alessandro I Karađorđević con l’instaurazione della dittatura del 6 gennaio (*Šestojanuarska diktatur*)⁶⁴.

All’interno di tale unità statale, il Vardar fu riunito poi in un’unica *banovina*⁶⁵, ma dovette subire la violenta eliminazione delle aspirazioni nazionali imposta dalla politica di integralismo jugoslavo (*integralni jugoslovenstvo*), interessata alla creazione di uno Stato potentemente centralizzato.

Questo nuovo assetto si mantenne inalterato fino all’occupazione del Paese da parte delle armate di Hitler, le quali trasferirono il territorio della *banovina* all’alleato Regno di Bulgaria, il quale sotto la guida di Boris III – poté realizzare, almeno in parte, quell’unificazione nazionale auspicata sin dal 1878.

⁶² Cfr. H. C. DARBY, *La Macedonia*, in S. CLISSOLD, *Storia della Jugoslavia. Gli Slavi del Sud dalle origini ad oggi*, cit., 169-173.

⁶³ Per un approfondimento F. GUIDA, *La Russia e l’Europa centro-orientale: 1815-1914*, Carocci, Roma, 2003, 106-115.

⁶⁴ Per una ricostruzione storica di questa esperienza si rinvia a: J. PIRJEVIC, *Il giorno di San Vito. Jugoslavia 1918-1992. Storia di una tragedia*, Nuova Eri, Torino, 1993; I. PELLICCIARI, *Tre nazioni, una Costituzione. Storia costituzionale del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni (1917-1941)*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2004.

⁶⁵ Per una ricostruzione dell’organizzazione interna del Paese, nel periodo tra le due guerre si veda A. ANGELI, *Il decentramento territoriale*, in A. DI GREGORIO (cur.), *I sistemi costituzionali dei paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, cit., 249-250. Per una lettura della Costituzione del Regno di Jugoslavia del 3 settembre 1931, si veda invece E. GATTA, *La Costituzione jugoslava del 1931*, Sansoni, Firenze, 1947.

L'invasione bulgara, tuttavia, se dapprima fu salutata con soddisfazione come emancipatrice dall'oppressione nazionale, con il tempo fece riemergere però le antiche ambizioni indipendentistiche, che – incoraggiate dai partigiani titini⁶⁶ – condussero alla proclamazione, il 2 agosto 1944, presso il Monastero di Prohor Pcinjski, della prima Repubblica indipendente di Macedonia.

Al termine della Seconda guerra mondiale, in ragione della sconfitta della Bulgaria, l'assetto precedente al conflitto fu nuovamente confermato⁶⁷: il Vardar si costituì in Repubblica popolare ed entrò il 30 aprile 1945 a far parte della Federazione jugoslava⁶⁸, la regione di Salonicco rimase sotto la sovranità della Grecia ed il Pirin sotto l'autorità di Sofia. Data la convergenza ideologica tra Tito e Dimitrov si ipotizzò dapprima una cessione del Pirin alla Macedonia, se non addirittura l'incorporazione della stessa Bulgaria all'interno della Federazione degli slavi del Sud⁶⁹. Tutte le ipotesi di riunificazione nazionale macedone finirono però per essere accantonate con l'espulsione della Jugoslavia dal Comintern e il deterioramento delle relazioni diplomatiche tra quest'ultima e il mondo comunista⁷⁰.

Fu proprio alla luce di tali nuove dinamiche, che la RSFJ, spinta dalla necessità di allontanare l'eventualità di rivendicazioni bulgare sui suoi confini, si fece promotrice di un nuovo programma di potenziamento dell'identità nazionale macedone, finalizzato alla riduzione delle connessioni esistenti con il passato bulgaro e all'exasperazione dei suoi elementi di differenziazione⁷¹.

Sulla base di tale proposito il governo di Belgrado rafforzò, infatti, il processo di differenziazione linguistica già in atto, giungendo alla pubblicazione di una grammatica e di un abbecedario macedoni, mentre sotto il profilo confessionale provvide alla separazione della comunità ecclesiastica locale dal Patriarcato bulgaro, con l'istituzione, nel 1968, della Chiesa autocefala ortodossa macedone.

⁶⁶ Il 20 dicembre 1943 il V Congresso partigiano di Jaice approvò una risoluzione con la quale si stabilì la creazione di uno Stato indipendente macedone all'interno di una più ampia Federazione jugoslava.

⁶⁷ Il 51% della Regione macedone rimase sotto la sovranità greca, il 30% sotto quella jugoslava e il 19% sotto quella bulgara. Cfr. L. BOZZO, C. SIMON-BELLI, *Macedonia. La nazione che non c'è. Una fragile democrazia tra conflitto etnico e crisi regionale*, cit., 89.

⁶⁸ Ai sensi dell'art. 2 della Costituzione (ultima versione del 1974): «Formano la Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia: la Repubblica Socialista di Bosnia-Erzegovina, la Repubblica Socialista di Croazia, la Repubblica Socialista di Macedonia, la Repubblica Socialista del Montenegro, la Repubblica Socialista di Serbia, la Repubblica Socialista di Slovenia, nonché la Provincia Socialista Autonoma del Kosovo, la Provincia Socialista Autonoma e della Voivodina, queste ultime nell'ambito della Repubblica Socialista di Serbia». Per una descrizione più accurata di questa Carta costituzionale si veda: P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Costituzioni straniere contemporanee – volume secondo. Gli Stati socialisti*, Milano, 1987, 84-85.

⁶⁹ Accanto a tali ipotesi di cessione territoriale o di costituzione di un'unica Repubblica balcanica tra le sei Repubbliche jugoslave e la Bulgaria, la Risoluzione del X plenum del Partito comunista bulgaro decise in ogni caso di «operare sistematicamente per il riavvicinamento culturale della popolazione macedone del Pirin con la Repubblica popolare di Macedonia ... per la diffusione dello studio della lingua macedone e della storia macedone tra gli abitanti del Pirin». In vista di tale avvicinamento le ceneri di Gotche Delchev, l'eroe macedone dei primi anni del secolo, furono trasportate a Skopje e con esse anche 3.500 volumi contenuti nella biblioteca della Regione. Tali aspetti possono essere approfonditi in J. KRULIC, *Storia della Jugoslavia*, cit., 35.

⁷⁰ Cfr. S. BIANCHINI, *Sarajevo. Le radici dell'odio. Identità e destino dei popoli balcanici*, Edizioni Associate-Editrice internazionale, 1993, 169 e ss.

⁷¹ Per una ricostruzione del nazionalismo macedone in epoca jugoslava, nel quadro della politica socialista di *Bratstvo i Jedinstvo* (Fratellanza e unità) si rinvia al volume A. PIACENTINI, *Ethnonationality's Evolution in Bosnia Herzegovina and Macedonia. Politics, Institutions and Intergenerational Dis-continuities*, Palgrave Macmillan, Cham, 2020, 30-38.

Con l'obiettivo di diversificare il più possibile le due nazioni, l'amministrazione jugoslava si fece patrocinatoria, infine, di quella retorica, oggi avversata dalla Grecia, secondo cui i progenitori della popolazione dell'area dovrebbero essere rintracciati più nel Regno di Filippo e di Alessandro, che nei popoli illirici e traci ivi stanziatisi nel VII secolo.

Se questo è stato il quadro storico-politico entro il quale si svilupparono i rapporti bulgaro-macedoni nel corso dell'ultimo secolo, risulta evidente che le relazioni tra la Bulgaria e il nuovo Stato indipendente, sorto dalla dissoluzione della Jugoslavia, abbiano assunto profili di eguale complessità.

Se da una parte, infatti, il governo di Sofia non contestò alla Macedonia la decisione di costituirsi come una realtà statale indipendente nell'area basso balcanica, dall'altra ne avversò la pretesa di individuarsi come nazione distinta dal bacino etnico-linguistico e storico-culturale bulgaro⁷².

La controversia, inizialmente incentrata sulla sola classificazione del macedone come lingua autonoma o come varietà vernacolare bulgara – con le intuibili conseguenze sotto il profilo della redazione dei trattati internazionali⁷³ – finì presto per investire numerosi aspetti della vita storico-culturale dei due Paesi, aprendo la strada persino a controversie squisitamente storiografiche vertenti sull'interpretazione da attribuire a taluni episodi del comune passato.

Il governo di Sofia, in particolare, colpevolizzava Skopje di aver costruito una narrazione storica artificiosa, basata sull'interpretazione errata di figure ed avvenimenti riconducibili alla memoria collettiva bulgara, a cominciare dalla rivolta di *Ilinden* e dal ruolo svolto da Gotse Delchev nella lotta contro i turchi. Aspre critiche investirono, inoltre, il nuovo Stato macedone per non aver esplicitamente condannato le politiche assimilazionistiche esercitate dal regime titino a danni della minoranza bulgara.

Similmente alla controversia insorta con la Grecia, la stessa disputa con la Bulgaria, dal piano storico-culturale, trascinò presto in uno scambio di accuse annessionistiche di uno Stato nei confronti dell'altro.

Ad avviso della Bulgaria, in particolare, la Macedonia perseguiva, sotto i dettami della sua Carta fondamentale del 1991, l'obiettivo di riacquistare la sovranità del Pirin, mentre per Skopje, le finalità annessionistiche erano proprie del governo di Sofia, il quale da tempo immemore intendeva coronare il sogno di una grande nazione etnica, attraverso l'annessione del Vardar nei suoi confini.

Le intenzioni imperialistiche bulgare, in particolare, potevano essere rintracciate sia nella concessione agevolata della cittadinanza a tutti i macedoni di origini slave che

⁷² Per un approfondimento su questo tema: D. BERNARDINI, *Aspetti della questione nazionale: il caso macedone*, in S. BIANCHINI (a cura di), *L'autogestione jugoslava*, Franco Angeli, Milano, 1982, 295-309.

⁷³ La formula con cui i documenti venivano sottoscritti – «in lingua bulgara e in lingua macedone» – avrebbe potuto assumere, infatti, un valore politico di riconoscimento implicito dell'esistenza di due idiomi e due nazioni distinte, opzione ovviamente rigettata da Sofia. Si continuò così ad utilizzare la dicitura neutra secondo cui l'accordo era redatto «in bulgaro e macedone come per la Costituzione macedone», soluzione di compromesso che consentiva di superare ogni possibile contrasto. Cfr. H. POULTON, *Who Are the Macedonians?*, Hurst & Company, London, 2000, 117 ss.; V. STOJANOVSKI, *The Language Issue in Macedonian-Bulgarian Relations*, in *Balkanica*, 2010, p. 257 ss. Si veda su questi aspetti anche: H. L. STEPPAN, *The Macedonian Knot. The identity of the Macedonians, as Revealed in the Development of the Balkan League, 1878-1914*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2009, 35-42.

autodichiarassero le loro origini bulgare⁷⁴, sia nella previsione di ampi strumenti di sostegno economico agli studenti macedoni che – nel proseguire i propri studi in Università bulgare – fossero disposti ad aderire alla versione della storia presentata dai libri di testo del Paese che gli accoglieva.

La contesa, come è evidente, si incentrò, infine, sul trattamento riservato da ciascuno Stato alla minoranza etnico-linguistica dell'altro, insediata nei propri confini.

La Macedonia con riguardo a questo aspetto – pretendendo il riconoscimento della sua specificità nazionale – imponeva alla Bulgaria l'approvazione di un ampio pacchetto di riforme a favore dei suoi connazionali, da sempre in uno stato di discriminazione spesso denunciato dalla Corte EDU.⁷⁵

La Bulgaria, di contro, denunciava, la discriminazione indiretta patita dai bulgari-etnici, i quali in ragione di talune norme generali e astratte si trovavano a patire una condizione peggiore rispetto agli altri cittadini macedoni, come avveniva ad esempio in forza delle leggi sulle associazioni e le fondazioni e sui partiti politici che, al fine di «proteggere il passato antifascista e le verità storiche della Macedonia del Nord»⁷⁶, impedivano loro di utilizzare, per le proprie formazioni, denominazioni e simbologie legate alla loro esperienza etnica, come il nome del leader nazionalista Ivan Mihailov e del re bulgaro Boris III.

Nel tentativo di trovare una soluzione utile a sedare le molteplici controversie, il Primo ministro bulgaro Borisov e il suo corrispondente macedone Zaev giunsero così il 1° agosto 2017 alla sottoscrizione di un *Trattato di amicizia, buon vicinato e cooperazione*, successivamente

⁷⁴ Si rinvia su questo punto alla nota n. 30. Ulteriori approfondimenti alla questione della cittadinanza sono contenuti in M. DICOSOLA, *Il diritto alla cittadinanza: problemi e prospettive*, Maggioli Editori, 15-23.

⁷⁵ La situazione della comunità macedone residente all'interno dei confini bulgari, come si dirà nel prosieguo, è stata più volte denunciata dal Governo di Skopje alle rappresentanze diplomatiche di Sofia. Esse hanno lamentato il sistematico rifiuto delle autorità bulgare di riconoscere l'esistenza di una minoranza macedone distinta, la persistente discriminazione nell'accesso ai diritti associativi e culturali, nonché l'inosservanza delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo che hanno condannato la Bulgaria per la mancata registrazione di organizzazioni legate alla comunità macedone. La situazione è chiaramente delineata nella *Fifth Opinion* del Comitato consultivo del Consiglio d'Europa (*Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*) espressa nei confronti della Bulgaria e disponibile al sito: <https://rm.coe.int/5th-op-bulgaria-en/1680b1c747>. Per ulteriori approfondimenti si vedano, inoltre: *Council of Europe: Macedonians in Bulgaria unable to enjoy access to individual minority rights*, in: <https://mia.mk/al/story/council-of-europe-macedonians-in-bulgaria-unable-to-enjoy-access-to-individual-minority-rights> e *Macedonians in Bulgaria demand end of discrimination – inclusion in Bulgarian census and Constitution*, in: <https://macedoniatimes.news/macedonians-bulgaria-discrimination/>.

⁷⁶ La legge sulle associazioni e fondazioni della Macedonia del Nord (*Zakon za združeniya i fondacii*, n. 52/2010) e la legge sui partiti politici (*Zakon za politički partii*, n. 58/2004), come recentemente modificate nel luglio 2022, al fine di tutelare il passato antifascista del Paese, vietano l'uso di nomi, simboli, acronimi, programmi o attività che richiamino ideologie fasciste, naziste o totalitarie, nonché figure storiche ad esse associate. Tali disposizioni, come è evidente, hanno finito per colpire alcune associazioni culturali bulgare, come il club “Ivan Vančo Mihailov” di Bitola e il club “Tsar Boris III” di Ohrid, accusati di promuovere figure storiche controverse legate al nazionalismo bulgaro e al regime monarchico-fascista. La Commissione per la Prevenzione e la Protezione contro la Discriminazione, istituita dalla *Zakon za sprečuvanje i zaštita od diskriminacija* (legge n. 101/2019), ha ritenuto infatti che tali denominazioni potessero costituire una forma di apologia del passato fascista e una minaccia alla coesione democratica, ordinando – di conseguenza – la modifica dei nomi e degli statuti. La Bulgaria ha immediatamente contestato tali misure, denunciando una discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini macedoni di etnia bulgara, i quali si troverebbero impossibilitati a esprimere liberamente la propria identità culturale e storica attraverso le associazioni. La questione ha ulteriormente alimentato tensioni diplomatiche tra i due Paesi, sollevando nuovi interrogativi sul bilanciamento tra tutela della memoria storica e diritti delle minoranze. Cfr. L. PECHAT, *Doneseni zakonskite izmeni za združeniya i partii – so niv se zaštituva antifashističeskoto minato na državata*, in: <https://www.slobodenpechat.mk>; *North Macedonia Commission: The Bulgarian Club Ivan Mihaylov in Bitola Guilty of Discrimination*, in <https://bnr.bg/en/post/101720990>; *Freedom of Association was sacrificed in the nationalist dispute between Bulgaria and North Macedonia*, in: <https://bcnl.org>.

ratificato dal Parlamento della Repubblica di Macedonia del Nord il 15 gennaio 2018 e dalla *Sobranie* bulgara il 18 gennaio successivo⁷⁷.

All'interno della pattuizione, unitamente alle consuete disposizioni in materia di rapporti commerciali (art. 5), turismo (art. 6) e trasporti, le parti assunsero lo specifico impegno di istituire una Commissione mista multidisciplinare di esperti per le questioni storiche e didattiche, incaricata di elaborare un'interpretazione oggettiva e scientifica degli eventi storici dibattuti, fondata su fonti storiche autentiche e comprovate (art. 8).

I lavori degli esperti presero immediato avvio e giunsero persino a risultati soddisfacenti in merito alla rappresentazione degli episodi e delle figure legate al passato più risalente (Cirillo e Metodio, S. Naum Ohridski, lo zar Samuele). Maggiori difficoltà si ebbero, invece, con riferimento agli accadimenti più recenti, la maggior parte dei quali (dall'arcidiocesi di Ohrid, alla rivolta di Ilinden, dallo Stato fantoccio di Ivan Mihailov alle politiche assimilazioniste di Tito) rimangono tuttora irrisolti.

Nonostante tali sforzi, nell'ottobre 2019, il governo bulgaro decise inaspettatamente di adottare in Consiglio dell'Ue una posizione-quadro volta a subordinare il proprio assenso all'apertura dei negoziati tra Macedonia del Nord e Unione europea solo all'esatto adempimento di tutti gli obblighi derivanti dal Trattato di amicizia, buon vicinato e cooperazione del 2017.

Tale determinazione, perorata con fermezza dalla Ministra degli Esteri Ekaterina Zaharieva incontrò fin da principio la disapprovazione del governo macedone, il quale accusò l'ordinamento vicino di sfruttare la propria *membership* europea al fine di imporre quella visione unilaterale della storia, che certamente lo studio delle fonti in Commissione avrebbe rifiutato.

Il superamento del veto bulgaro alla fase negoziale sarebbe dipeso, infatti, dalla rinuncia in Costituzione della specificità linguistica e nazionale macedone e dalla indicazione, all'interno della stessa, del popolo bulgaro come parte dello Stato, similmente a quanto realizzato con la minoranza albanese in forza degli Accordi di Ohrid⁷⁸.

Al di là delle pattuizioni del 2017, inoltre, la sorte europea della Macedonia del Nord sarebbe stata condizionata, dalla realizzazione di un piano di revisione dei testi scolastici, come dalla sostituzione dei cartelli informativi posti a descrizione dei monumenti, i cui

⁷⁷ La traduzione in lingua inglese del trattato (*Treaty of friendship, good-neighbourliness and cooperation between the Republic of Bulgaria and the Republic of Macedonia. Skopje, 1 August 2017*) si può reperire all'indirizzo internet: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/55013/Part/I-550130800002804f5d3c.pdf>. Per un'analisi approfondita del suo contenuto e una comparazione con le pretese ulteriori avanzate dal governo della Bulgaria si rinvia, invece a: M. RISTEVSKA JORDANOVA, S. KACARSKA, *EU - North Macedonia accession negotiations: the implications of the Bulgarian conditions*, European Policy Institute, Skopje, 2020.

⁷⁸ Occorre precisare che il Trattato di amicizia, buon vicinato e cooperazione tra la Repubblica di Bulgaria e la Repubblica di Macedonia del Nord, firmato il 1° agosto 2017, non prevede alcuna disposizione esplicita relativa al riconoscimento della minoranza macedone in Bulgaria. In particolare, l'art. 11 si limita a sancire il principio di non ingerenza negli affari interni dell'altra parte e di non sostegno a rivendicazioni territoriali o a propaganda ostile. La richiesta di riconoscimento avanzata da Sofia si fonda quindi su principi di diritto internazionale generale, quali la Carta delle Nazioni Unite (art. 1, par. 3), i documenti dell'OSCE – in particolare il Documento di Copenaghen del 1990 – e i principi democratici europei, che impongono agli Stati il rispetto dei diritti delle minoranze nazionali, della diversità culturale e linguistica, e della libertà di espressione identitaria.

contenuti avrebbero dovuto palesare le intenzioni nutrite dai bulgari nei confronti del Paese, qualificabili in termini di amicizia e protezione.

L'insieme di tali richieste, prive di una preventiva discussione inter-governativa, procurarono l'immediata reazione della classe politica nord-macedone, la quale si dichiarò indisponibile a negoziare l'adesione euro-unitaria del Paese con la rinuncia della propria lingua e della propria identità culturale.

A sostegno della ex Repubblica federata jugoslava intervennero una pluralità di storici e studiosi bulgari, i quali non tardarono ad indirizzare alle istituzioni europee un comunicato nel quale si precisava che l'etnogenesi macedone – non diversamente da quella propria di altre nazioni europee – sarebbe stata il risultato di una stratificazione culturale realizzatasi nei secoli, ove l'elemento bulgaro, pur certamente presente, non poteva definirsi esclusivo o predominante⁷⁹.

Desideroso di evitare ulteriori complicazioni Borisov accettò infine di rinunciare alla propria posizione, accontentandosi dell'impegno del Parlamento macedone di addivenire ad una modifica della Costituzione avente ad oggetto quanto meno la tutela della minoranza bulgara ed un vago riconoscimento dell'origine bulgara della lingua e nazione macedone.

A far tempo dal dicembre 2023, tuttavia, le relazioni tra i due Paesi sono tornate ad essere conflittuali. L'Esecutivo bulgaro di Kiril Petkov, indispettito per la mancata riforma costituzionale macedone, è tornato a minacciare il veto in Consiglio, mentre il VMRO-DPMNE di Mickoski, risultato vincitore alle elezioni nord-macedoni del maggio 2024, non ha tardato a paralizzare i lavori della Commissione multidisciplinare mista di esperti per le questioni storiche e didattiche, con la nomina di una nuova delegazione ultra-nazionalista.

La conseguenza di tale radicalizzazione è stata l'immediata paralisi della procedura negoziale tra l'Ue e la Macedonia del Nord, anche se la situazione rischia di aggravarsi ulteriormente, posto che il sentimento anti-europeista risulta ormai sempre più diffuso tra i cittadini del Paese.

5. Considerazioni conclusive

Il percorso di avvicinamento della Macedonia del Nord all'Unione europea, che si è tentato di ricostruire in queste pagine, evidenzia come il processo di integrazione euro-unitaria, da iniziale strumento tecnico volto a verificare la conformità degli ordinamenti nazionali all'*acquis communautaire*, si sia progressivamente trasformato in un meccanismo composito di condizionamento politico, culturale e simbolico, esercitato da alcuni Stati membri nei confronti dei Paesi candidati. In tale prospettiva, l'adesione all'organizzazione europea non si configura più come esito della sola verifica del rispetto dei criteri oggettivi formalizzati nel Vertice di Copenaghen, ma presuppone altresì — in modo sempre più

⁷⁹ S. J. MARUSIC, *Intellectuals Condemn Bulgaria's 'Unacceptable' Demands of North Macedonia*, in https://balkaninsight.com/2019/10/11/intellectuals-condemn-bulgarias-unacceptable-demands-of-north-macedonia/?utm_source=Balkan+Insight+Newsletters&utm_campaign=8ab0d020d3-BI_DAILY&utm_medium=email&utm_term=0_4027db42dc-8ab0d020d3-319793729

problematico — la disponibilità dei Paesi richiedenti ad accogliere imposizioni di natura identitaria, le quali investono ambiti essenziali della loro configurazione simbolica, quali la memoria collettiva, l'iconografia nazionale e la definizione della soggettività statale.

Questa evoluzione, come già illustrato, rappresenta l'esito di una deliberata strategia politica condotta da alcuni Stati membri, i quali, avvalendosi della propria posizione di partner dell'organizzazione sovranazionale e della regola dell'unanimità nelle decisioni di allargamento, hanno progressivamente assunto un ruolo di controllo ideologico e culturale, non previsto dalle disposizioni formali, che si è tradotto nell'imposizione di criteri valutativi eccedenti i limiti della legittima interlocuzione tra soggetti sovrani. Tali pressioni hanno generato interferenze difficilmente compatibili con i principi fondativi dell'ordinamento dell'Unione, in particolare con il rispetto della pluralità identitaria e della parità tra Stati.

In questo quadro, lo spazio europeo appare sempre meno come luogo di dialogo tra memorie e integrazione di identità plurali, e sempre più come ambito segnato da logiche di egemonia culturale, riemersione di rivalità storiche e di aspetti simbolici. Simili pressioni, in aperta contraddizione con i principi fondativi del progetto euro-unitario, configurano in altri termini una forma di "violenza simbolica" istituzionalizzata, la quale svuota di contenuto la dimensione autenticamente cooperativa del processo di adesione e rischia di compromettere in modo irreversibile la credibilità dell'Unione europea quale spazio politico fondato sul pluralismo, sulla libertà e sul rispetto dell'identità dei popoli che la compongono. Ne consegue una profonda torsione del significato originario del processo di allargamento, che da strumento di integrazione tra ordinamenti giuridici, tradizioni culturali e modelli di convivenza differenti, tende oggi a trasformarsi in un dispositivo di ridefinizione identitaria eterodiretta. Tale deriva, lungi dal favorire il superamento delle asimmetrie e delle tensioni tra Stati sovrani, rischia piuttosto di alimentarle e acuirle, compromettendo la possibilità stessa di edificare un autentico spazio politico europeo fondato sul rispetto reciproco e sulla cooperazione.

Per meglio comprendere la portata critica di simili operazioni, è necessario procedere con ordine, soffermandosi, innanzitutto, sulla pretestuosità della messa in discussione della dimensione nazionale di uno Stato candidato e sulla selezione, conseguente ad essa, dei suoi riferimenti identitari e simbolici. Tale pretesa, avanzata da un soggetto statale terzo, si rivela, infatti, non soltanto contraria al principio di autodeterminazione di uno Stato sovrano, ma anche priva di legittimità teorica, essendo fondata su una concezione essenzialista della nazione che ne ignora la dimensione storica e il carattere costruttivo. La qualità di nazione — come ampiamente illustrato dalla storiografia contemporanea da Gellner a Hobsbawm — non costituisce, infatti, un attributo originario e immutabile di una comunità, bensì il risultato di un processo storico e culturale stratificato, attraverso il quale gruppi eterogenei giungono, in determinati contesti, a riconoscersi come unità coese e dotate di una comune identità.

La costruzione della coscienza collettiva che si riconosce nella forma nazionale non si realizza, in altre parole, attraverso una corrispondenza lineare con la realtà storica, ma si sviluppa lungo un processo complesso e stratificato, nel quale si intrecciano pratiche

selettive e invenzioni narrative, finalizzate a generare coesione interna tra gruppi spesso eterogenei e ad offrire alla collettività un senso di appartenenza che trascende le differenze originarie. Attraverso la rimozione di elementi del passato percepiti come dissonanti e l'elaborazione di miti e tradizioni investiti di valore fondativo, si dà origine progressivamente ad un orizzonte simbolico e valoriale capace di rafforzare la coesione interna della collettività e ad offrire alla medesima un orizzonte comune di riconoscimento e appartenenza. Come si può comprendere, il risultato di tale processo prescinde, quindi, la possibilità di una verifica oggettiva e neutrale del suo sviluppo, configurandosi piuttosto come una costruzione performativa e aggregante, orientata a consolidare il profilo identitario della comunità e a legittimarne, sul piano esterno, la rivendicazione di uno statuto nazionale⁸⁰.

Alla luce di quanto detto, l'idea di sottoporre a scrutinio esterno la legittimità di una narrazione nazionale, sulla base di una presunta aderenza alla “verità storica”, appare non solo teoricamente fragile, ma anche politicamente discutibile. Essa implica infatti l'assunzione di un criterio universale di autenticità, che ignora come ogni comunità elabori – anche artificialmente – il proprio immaginario identitario in funzione di dinamiche interne e di necessità di riconoscimento. L'ingerenza di un attore statale esterno in questo processo, soprattutto quando finalizzata ad invalidare selettivamente simboli e riferimenti costitutivi, rischia così di trasformarsi in uno strumento di delegittimazione, incompatibile con il rispetto della pluralità delle memorie e con il principio di autodeterminazione su cui dovrebbe fondarsi ogni spazio politico condiviso.

Tale orientamento suscettibile di determinare risultati negativi si è manifestato nella vicenda *supra* esaminata della Macedonia del Nord, il cui percorso di costruzione nazionale, non ha costituito un'eccezione rispetto alle normali dinamiche che hanno interessato gli Stati europei nel corso del XIX e XX secolo. Il piccolo Stato balcanico, nella sua evoluzione storico-politica, non si è discostato infatti dal paradigma continentale della formazione degli Stati-nazione, adottando strategie identitarie analoghe a quelle poste in essere da altri Stati. Nella sua evoluzione, il ricorso alla figura di Alessandro Magno, alla memoria ellenica e alla mitologia storica ha rappresentato, infatti, il risultato di un percorso di selezione e invenzione simbolica, analogo a quanto avvenuto altrove nell'Europa continentale, ad esempio in Germania con *Hermann der Cherusker* o nella Repubblica Ceca con i Rukopis Královédvorský. Stesso percorso si è avuto, inoltre in Scozia con la figura di Ossian e dei briganti delle Highlands e in Francia con Vercingetorige e la *pulzella d'Orléans*⁸¹.

Come ha da tempo affermato Ernest Gellner, infatti, le nazioni non sono altro che invenzioni che si fondano su manipolazioni del passato, le quali danno prova che la

⁸⁰ Per una riflessione sul carattere selettivo e narrativo della costruzione dell'identità nazionale, si vedano: E. HOBBSAWM, *Nazioni e nazionalismo dal 1780*, Einaudi, Torino, 1991, 11-23, in cui l'autore analizza il ruolo delle “tradizioni inventate” nella formazione delle identità collettive e B. ANDERSON, *Comunità immaginate. Origini e diffusione dei nazionalismi*, Manifestolibri, Roma, 1996, che propone l'idea della nazione come costruzione simbolica e immaginaria. Si vedano anche: M. BILLIG, *Banal Nationalism*, Sage, London, 1995, per un'analisi dei meccanismi quotidiani di riproduzione dell'identità nazionale e A. D. SMITH, *The Ethnic Origins of Nations*, Blackwell, Oxford, 1986, per una riflessione sul ruolo dei miti etnici e delle narrazioni fondative nella legittimazione del progetto nazionale.

⁸¹ Cfr. A. M. THIESSE, *La creazione delle identità nazionali in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2001, 45-58.

memoria collettiva, ben lungi dall'essere un deposito neutro di eventi, sia invero uno spazio conteso, modellato da esigenze di riconoscimento, potere e appartenenza⁸².

Nel caso macedone deve precisarsi, peraltro, che l'"invenzione della tradizione" si è rivelata un'operazione ancora più indispensabile a motivo della fragilità geopolitica dei suoi confini, oggetto di rivendicazioni incrociate da parte di forti concorrenti nazionali. In un simile contesto, caratterizzato da frontiere linguistiche e culturali in continua ridefinizione e da identità diverse e sovrapposte, la costruzione di una nazione autonoma non ha potuto che rappresentare un'operazione legittima, una forma di autodeterminazione culturale indispensabile alla garanzia di quella stabilità politica e quella coesione sociale il cui difetto avrebbe, con ogni probabilità, compromesso il progetto statale⁸³.

Proprio per le ragioni sopra esposte, la pretesa di negare alla Macedonia del Nord la dignità di soggetto nazionale, avanzata con insistenza dai confinanti Stati di Grecia e Bulgaria, si configura come una posizione ideologicamente viziata e storicamente inconsistente. Essa, infatti, come si è detto, non solo ignora la natura processuale e artificiale che caratterizza ogni costruzione nazionale, ma disconosce anche quelle specifiche traiettorie storiche che, nel caso macedone, hanno condotto alla formazione di una coscienza identitaria distinta e profondamente radicata rispetto ai suoi antagonisti regionali.

Nel caso specifico dell'opposizione bulgara, in particolare, la posizione assunta — diretta a negare l'esistenza di una nazione macedone distinta — manca di percepire quel sentire profondo e radicato nella popolazione, che si riconosce da tempo in un'identità autonoma e alternativa rispetto alla comune discendenza bulgara. Se risulta pur vero, infatti, che nel passato i cittadini dell'attuale Macedonia del Nord hanno condiviso con la vicina Bulgaria l'appartenenza ad una medesima comunità culturale e linguistica, non può negarsi tuttavia che, a partire dall'ultimo trentennio del XIX secolo, proprio in seno alla medesima si è avviato un processo di differenziazione identitaria che ha trovato pieno coronamento, da ultimo, nel secondo dopoguerra, quando la Federazione socialista di Tito, ne ha promosso attivamente la coscienza nazionale, distinguendola apertamente e irreversibilmente da quella bulgara e da quella serba.

Un discorso analogo può essere formulato per i dialetti macedoni, i quali — pur essendo generalmente riconosciuti come parte integrante, in epoca premoderna, dell'idioma bulgaro — hanno assunto, a partire dalla separazione politica di Macedonia e Bulgaria imposta dal Congresso di Berlino, tratti stilistici e fonetici propri, tali da distinguerli dal loro ceppo originario e da dar vita ad una lingua autonoma dotata anche di dignità letteraria⁸⁴.

La contestazione bulgara, secondo cui la lingua macedone sarebbe un'invenzione artificiale, ignora quindi una realtà storica del tutto simile a quella realizzatasi in altre nazioni, sia nell'Europa occidentale sia nell'area centro-orientale. Tutte le lingue slave meridionali, solo per citare un esempio, condividono infatti una radice comune e si sono

⁸² Così E. GELLNER, *Nazioni e nazionalismo*, cit., 52–61.

⁸³ Si veda: K. ROUDOMETOF, *Nationalism, Globalization, and Orthodoxy: The Social Origins of Ethnic Conflict in the Balkans*, Greenwood Press, Westport, 2001, 123-145.

⁸⁴ D. BERNARDINI, *Aspetti della questione nazionale: il caso macedone*, in S. BIANCHINI (a cura di), *L'autogestione jugoslava*, cit., 301-302.

differenziate nel corso del tempo in ragione della formazione degli Stati nazionali, dando origine ad idiomi distinti seppur accomunati dalla medesima radice comune, il serbo, il croato, lo sloveno e il montenegrino. Tali sviluppi si sono verificati anche in Europa occidentale, dove lingue estranee agli idiomi effettivamente utilizzati dagli abitanti sono state codificate *ad hoc* da istituti di cultura operanti nell'interesse del separatismo identitario, come avvenuto ad esempio nel caso dell'*euskera batua* nei Paesi Baschi o del *Rumantsch grischun* nel Cantone Graubünden. In tutti questi contesti, la codificazione linguistica non ha seguito un criterio filologico neutro ma ha risposto ad esigenze di riconoscimento politico e di coesione identitaria, confermando che la lingua, lungi dall'essere un dato naturale, rappresenta uno strumento di costruzione nazionale⁸⁵.

Più articolata e controversa appare nella contesa, invece, la posizione avanzata dalla Grecia, la quale contesta allo Stato nord-macedone l'adozione falsificata e strumentale di simbologie e narrazioni estranee al proprio orizzonte culturale, essendo esse da ricondursi alla tradizione storica e simbolica del mondo ellenico.

Anche in questo caso, tuttavia, pur non disconoscendo che tali simboli affondano le proprie radici nell'antichità classica, appare indiscutibile che essi siano stati in passato riscoperti e valorizzati dallo Stato greco, il quale – durante il processo di costruzione dell'identità nazionale seguito alla guerra d'indipendenza dall'Impero ottomano – ha ravvisato in essi uno strumento su cui costruire la propria continuità di destino alternativa rispetto al Sultanato. In quel contesto, la Grecia moderna provvede a selezionare dal proprio passato elementi ritenuti funzionali alla legittimazione del nuovo Stato, tra cui la stessa figura di Alessandro Magno e l'eredità della dinastia argeade, divenuti da allora simboli fondativi del nuovo soggetto statale⁸⁶.

Tale operazione, indiscutibilmente legittima sotto il profilo della costruzione identitaria, non può tuttavia oscurare la complessità storica dell'eredità alessandrina, la quale affonda le proprie radici in un contesto politico e culturale profondamente distinto rispetto al mondo delle *póleis* greche. Il regno macedone sotto Filippo II e Alessandro si caratterizzava, infatti, per una struttura monarchica accentrata e per una visione espansiva che, con la conquista dell'impero persiano, diede origine a una realtà multiculturale fondata sulla sintesi di elementi greci, persiani, egizi e locali. In tale prospettiva, l'eredità di Alessandro non può essere rivendicata come esclusivo patrimonio nazionale, ma va piuttosto intesa come una tradizione condivisa, stratificata nel tempo e diffusa su scala regionale, la cui complessità sfugge a ogni tentativo di appropriazione univoca.

La stessa denominazione “Macedonia”, oggi utilizzata dalla regione greca di Salonicco, ha storicamente designato, un'area ben più vasta di quella strettamente ellenica,

⁸⁵ Sulla codificazione linguistica come strumento di costruzione nazionale e sulle implicazioni politiche della standardizzazione di lingue minoritarie, si vedano: A. M. THIESSE, *La creazione delle identità nazionali in Europa*, cit., pp. 78–85, che analizza il ruolo degli istituti culturali nella formalizzazione di lingue “nazionali”; M. BARBOUR E C. CARMICHAEL (cur.), *Language and Nationalism in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2000, 120–138 (sull'*euskera batua*) e pp. 220–235 (sul *rumantsch*); e per una riflessione sul ruolo delle istituzioni culturali nella selezione e promozione di idiomi funzionali alla costruzione statale: P. BURKE, *Storia sociale della conoscenza*, Laterza, Roma-Bari, 2007, 143–15.

⁸⁶ V. ROUDOMETOF, *Collective Memory, National Identity, and Ethnic Conflict: Greece, Bulgaria, and the Macedonian Question*, Praeger, Westport, 2002, pp. 47–65.

comprendente territori oggi appartenenti alla Macedonia del Nord, alla Bulgaria e alla Serbia meridionale. L'idea di imporre a tali territori una designazione priva di riferimenti a tale eredità – come nel caso ricordato della “Repubblica del Vardar” – rischierebbe, quindi, di apparire non solo artificiosa e riduttiva, ma anche svilente sotto il profilo del radicamento storico e della forza simbolica. Una scelta che, per certi versi, sembrerebbe riecheggiare le imposizioni toponomastiche operate da Napoleone ai territori conquistati dalla *Grande Armée*, ove la ridefinizione dei nomi rispondeva all'esigenza di neutralizzare le identità locali e assoggettarle a una logica amministrativa centralizzata⁸⁷.

La Grecia, sulla base di tali considerazioni, dovrebbe far cessare quindi ogni atteggiamento ostativo nei confronti dello Stato nazionale sorto ai propri confini, consentendo anche al medesimo di farsi custode della grande esperienza ellenistica, come elemento di valorizzazione di quella cultura in tutta l'area balcanico-mediterranea. Un simile approccio, è del tutto evidente, non escluderebbe in ogni caso la possibilità per la Grecia di farsi promotrice e garante della salvaguardia di detto patrimonio storico e simbolico, ove esso venisse utilizzato in modo ideologico e strumentale da parte di governi nazionalisti, non già per promuovere il dialogo e la valorizzazione di un passato condiviso, ma per alimentare contrapposizioni identitarie e tensioni regionali. In tali circostanze il governo di Atene sarebbe pur sempre autorizzato a denunciare pubblicamente tali violazioni e a ricorrere, se del caso, alle sedi competenti per ottenere la corretta censura di siffatte condotte.

Lo spinoso tema del mancato riconoscimento della qualità di nazione ha fatto da cornice concettuale, poi, all'ulteriore e controversa pretesa avanzata dall'ordinamento bulgaro di subordinare l'avanzamento del processo di adesione nord-macedone ad un riconoscimento formale della propria componente etnico-nazionale all'interno dei suoi confini. Tale istanza, lungi dal configurarsi come una semplice rivendicazione di diritti culturali o linguistici, si è concretizzata invero in una vera e propria pretesa di modifica del preambolo costituzionale, finalizzata ad ottenere la menzione del gruppo etnico bulgaro tra i “popoli costitutivi della Repubblica candidata”⁸⁸. In questo quadro, il riconoscimento richiesto andrebbe ben al di là della tutela di diritti individuali o collettivi, patrimonio del diritto europeo, implicando una ridefinizione stessa del patto costituzionale originario con possibili ripercussioni destabilizzanti tanto sul piano interno quanto su quello regionale. Una simile previsione rischierebbe, infatti, di alimentare tensioni latenti e riattivare conflitti simbolici mai del tutto sopiti, incidendo non solo sull'equilibrio politico-istituzionale del Paese, ma anche sulle delicate dinamiche di convivenza interetnica dell'area balcanica.

Detto intervento verrebbe così a collocarsi in una zona di ambiguità giuridica e politica, trasformando la tutela del gruppo allogeno in uno strumento di pressione bilaterale, volto a subordinare uno Stato all'altro e a mettere in crisi i principi stessi del pluralismo europeo. Se accolta senza riserve, una simile dinamica rischierebbe infatti di alterare l'equilibrio tra

⁸⁷ Così S. WOOLF, *Napoleon's Integration of Europe*, Routledge, London, 1991, 88–102, che esamina il ruolo della riforma amministrativa e della standardizzazione toponomastica come strumenti di controllo territoriale e neutralizzazione delle identità locali.

⁸⁸ M. FIORAVANTI, *Costituzione. Un percorso storico*, Bologna, Il Mulino, Bologna, 1999, 115-123.

sovranità statale e integrazione sovranazionale, aprendo la strada a una prassi negoziale in cui le relazioni di forza tra Stati membri e Paesi candidati prevalgono sui principi di parità, rispetto reciproco e adesione volontaria che dovrebbero ispirare il processo di allargamento.

La questione della pretesa del riconoscimento del gruppo etnico bulgaro tra i “popoli costitutivi” dello Stato nord-macedone risulterebbe ulteriormente complicata, peraltro, dalla persistente negazione operata dalla Bulgaria nei confronti della minoranza macedone sul proprio territorio: una comunità che si identifica come etnicamente macedone e che rivendica il diritto di costituire associazioni culturali e politiche a tutela dei propri interessi.

Tale atteggiamento, come in precedenza si è ricordato, ha dato origine, nel tempo, ad un corposo contenzioso giurisprudenziale dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha più volte condannato il Governo di Sofia per la sistematica violazione dell'articolo 11 della Convenzione europea nei confronti delle associazioni delle minoranze alloglotte. Le pronunce rese nei casi *Stankov e United Macedonian Organisation Ilinden* (2001), *Ilinden-PIRIN e altri* (2005), *Ilinden e Ivanov* (2005), *Ilinden n. 2* (2011) e *Ilinden n. 3* (2018)⁸⁹ hanno dato origine, in particolare, ad un corpus giurisprudenziale organico e inequivocabile, per mezzo del quale il Giudice di Strasburgo ha riconosciuto il carattere non eccezionale delle misure adottate dalle autorità dello Stato erede dell'antica Tracia, condannando il Governo di Sofia ad astenersi dal reiterare il rifiuto di registrazione, lo scioglimento forzato e il divieto di autorizzazione alle pubbliche manifestazioni di partiti e organizzazioni che si definiscono o autoproclamano appartenenti al gruppo etnico macedone.

In tale prospettiva, la richiesta bulgara di riconoscimento costituzionale della propria minoranza nella Repubblica della Macedonia del Nord si rivela non solo giuridicamente problematica, ma anche politicamente contraddittoria, posta la sua provenienza da uno Stato che, pur vincolato agli obblighi derivanti dalla Convenzione e dall'ordinamento dell'Unione europea, persiste nel negare sistematicamente diritti fondamentali alla minoranza nord-macedone esistente sul proprio territorio. Tale asimmetria nel trattamento delle minoranze etniche radicate in un territorio finisce – come è evidente – per indebolire la legittimità della pretesa avanzata nei confronti di Skopje, ma anche per compromettere la coerenza stessa del processo di allargamento.

Infine, proprio la compromissione stessa delle dinamiche del processo di integrazione europea costituirebbe la fonte di maggiore preoccupazione derivante dall'atteggiamento posto in essere da Grecia e Bulgaria nei confronti della Repubblica di Macedonia del Nord.

La dinamica dei veti incrociati inaugurata da tali ordinamenti rischierebbe, infatti, di ripetersi nei futuri processi di allargamento dell'Unione, dando origine a un preoccupante fenomeno di “nazionalizzazione” delle procedure di adesione. In un simile scenario, il

⁸⁹ I testi delle decisioni possono essere letti rispettivamente in: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-59689%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-59689%22]}) (*Case of Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*); [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-70731%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-70731%22]}) (*Case of the United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin and Others v. Bulgaria*); <https://humanrts.umn.edu/research/bulgaria/UMO%20Ilinden%20and%20Ivanov-en.pdf> (*Case of the United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria*); <https://legislationline.org/taxonomy/term/18451> (*Case of the United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin and Others v. Bulgaria - No. 2*) e <https://laweuro.com/?p=9500> (*Case of the United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin and Others v. Bulgaria - No. 3*).

potere di veto, da sistema di garanzia finalizzato a preservare gli assetti giuridici e il sistema di valori dell'organizzazione sovranazionale, finirebbe per trasformarsi in uno strumento di pressione utilizzato per imporre agli Stati candidati narrazioni storiche e memorie identitarie già oggetto di contesa con essi⁹⁰.

Tali dinamiche, in un contesto geopolitico come quello europeo, segnato da delicate eredità post-conflittuali e da dispute identitarie ancora aperte, potrebbero tradursi in un rischio tutt'altro che remoto. In diverse aree del continente coesistono, infatti, una pluralità di memorie storiche frammentate e divergenti, le quali potrebbero facilmente trasformarsi in ostacoli concreti al processo di integrazione di nuovi Stati. Tale pericolo potrebbe manifestarsi con evidenza nella regione balcanica, area geografica in cui persistono una pluralità di rivalità identitarie e contrasti nella definizione di eventi storici che neppure la ripresa diplomatica seguita agli eventi bellici degli anni Novanta ha saputo sanare. Non sarebbe difficile immaginare, infatti, che la Croazia decidesse di impedire alla Serbia l'ingresso nell'organizzazione comunitaria per mancata convergenza sull'interpretazioni di episodi comuni legati al conflitto 1992-1995 o che la Serbia – qualora divenisse parte dell'organizzazione – ostacolasse l'ingresso di altri Stati dell'area come la Bosnia-Erzegovina e Kosovo, a motivo delle difficili relazioni che intrattiene con essi per questioni etniche e identitarie⁹¹.

Al di fuori della penisola balcanica, scenari di questo genere potrebbero realizzarsi però anche in altre aree d'Europa, ugualmente caratterizzate da profondi contrasti memoriali e identitari solo superficialmente appianati. Un esempio significativo, al riguardo, potrebbe essere rappresentato dalle complesse relazioni tra Polonia e Ucraina, nelle quali permangono divergenze interpretative rispetto ad alcuni eventi traumatici della Seconda guerra mondiale. Tali frizioni, qualora riattivate, potrebbero ovviamente incidere sul clima di fiducia che ha finora sorretto il partenariato tra i due Paesi ed ostacolare l'ingresso di quest'ultima nella casa comune europea. Tensioni di questo genere potrebbero verificarsi, però, anche nel rapporto tra Ungheria e Ucraina, nel quale da tempo permangono diffidenze reciproche in merito allo status culturale della regione transcarpatica⁹².

In uno scenario così delineato, la vicenda macedone si presterebbe quindi ad originare una pericolosa involuzione nazionalista nel processo di allargamento, che finirebbe sicuramente per compromettere i principi del pluralismo e della tolleranza che hanno finora ispirato il progetto di avvicinamento degli Stati europei. Al fine di prevenire tali esiziali

⁹⁰ L. MONTANARI, *Condizionalità e allargamento, tra valori e politica*, in DPCE, 1, 2023, 281.

⁹¹ Sulle implicazioni delle memorie storiche frammentate e delle dispute identitarie nel processo di allargamento dell'Unione Europea, con particolare riferimento alla regione dei Balcani occidentali, si vedano: *European Commission, 2022 Enlargement Strategy and Main Challenges*, SWD(2022), in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022DC0528>; V. ROUDOMETOF, *Nationalism, Globalization, and Orthodoxy: The Social Origins of Ethnic Conflict in the Balkans*, cit. 145–168; M. TODOROVA, *Immaginare i Balcani*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 145–178.

⁹² Per un'analisi delle divergenze interpretative relative agli eventi traumatici della Seconda guerra mondiale tra Polonia e Ucraina si rinvia a: K. E. DAVIS, *Poland and Ukraine: Entangled Histories, Contested Memories*, in *East European Politics and Societies*, 30, 2, 2016, 263–286. Per una ricostruzione delle rivendicazioni ungheresi in Transcarpazia si veda, invece, A. BRUBAKER, *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, 123–130.

deviazioni, le questioni storiche e identitarie dovrebbero essere, quindi, espunte in toto dalle fasi preliminari di valutazione delle domande di adesione di Stati terzi all'organizzazione sovranazionale, e successivamente ampiamente marginalizzate nelle fasi dedicate alla verifica del rispetto dei criteri stabiliti nel Vertice di Copenaghen.

Un orientamento simile è stato ragionevolmente sostenuto dalle Repubbliche ceca e slovacca, le quali, in occasione del veto opposto dalla Bulgaria nel 2020 all'avvio dei negoziati con la Macedonia del Nord, non hanno tardato a rilasciare una dichiarazione congiunta in cui hanno manifestato esplicito dissenso nei confronti della subordinazione del processo di integrazione europea ad interpretazioni unilaterali e politicizzate della storia o dell'identità fatte proprie da alcuni Paesi membri dell'organizzazione. In tale documento, i due governi hanno chiarito, infatti, di non poter condividere un'impostazione che, introducendo nel dibattito europeo riferimenti come quello alla “falsificazione della storia”, rischia di compromettere la neutralità del processo di ampliamento dell'Unione, e alimentare tensioni interpretative inopportune e potenzialmente lesive della credibilità e dell'efficacia dell'intero percorso negoziale. Le stesse delegazioni governative hanno sottolineato, inoltre, con fermezza che l'Unione europea non può assumere su di sé il ruolo di arbitro della storia condivisa, né interferire con le modalità attraverso cui i popoli si identificano o definiscono la propria lingua. Queste hanno inoltre precisato che tali questioni debbono rimanere prerogativa delle parti direttamente coinvolte, posto che il compito dell'Unione consiste nel favorire il dialogo e nel valorizzare le esperienze di riconciliazione maturatesi nel tempo⁹³.

La posizione di Praga e Bratislava risulta, come è evidente, tanto più significativa se si considera che entrambi i Paesi, pur avendo intrapreso percorsi statuali distinti in seguito alla dissoluzione consensuale della Cecoslovacchia nel 1993, hanno continuato a mantenere un'identità culturale, linguistica e storica profondamente unita. In questo quadro, il riconoscimento formale del ceco e dello slovacco come idiomi distinti non ha dato luogo a tensioni, ma è stato accolto come espressione legittima di identità nazionale, nel segno del rispetto reciproco e della consapevolezza di una comune radice linguistica. Parimenti, il passato cecoslovacco non è stato trasformato in terreno di contrapposizione, bensì valorizzato come patrimonio condiviso, tacitamente riconosciuto e assunto a fondamento di una relazione bilaterale improntata alla cooperazione, alla fiducia e ad una memoria storica vissuta come elemento di unione, non di divisione.

Alla luce di tali considerazioni, la reazione dei due governi appare senza dubbio un atto di lucidità diplomatica ed una rara manifestazione di genuino europeismo, capace di elevarsi al di sopra del crescente “deserto sovranista” che minaccia di inaridire il progetto comune.

Se tutto ciò rappresenta il limite contenutistico che dovrebbe orientare la fase preliminare di valutazione delle candidature, più urgente appare tuttavia un ulteriore intervento di natura strutturale che modifichi la regola dell'unanimità prevista dall'art. 49 TUE.

⁹³ Cfr. *Joint Statement by the Ministers of Foreign Affairs of the Czech Republic and the Slovak Republic on the Council Conclusions on Enlargement*, 17 December 2020, in: https://mzv.gov.cz/representation_brussels/en/news_and_media/joint_statement_by_the_ministers_of.html?

Considerato l'uso strumentale che di tale regola è stato fatto negli ultimi anni, parrebbe imprescindibile infatti sostituire la previsione ivi contemplata con l'introduzione del voto a maggioranza qualificata, una modalità decisionale che – neutralizzando l'abuso politico che è stato fatto del veto nel caso nord-macedone – consentirebbe al processo di allargamento di tornare ad assumere la sua veste originaria di valutazione giuridico-economica, priva di ingerenze particolaristiche degli Stati membri.

Tale prospettiva di riforma ha già trovato autorevole sostegno sia in sede istituzionale sia a livello statale. Il Parlamento europeo, con la Risoluzione del 23 novembre 2022, ha sottolineato, infatti, l'urgenza di superare l'unanimità nell'*accession decision-making process*, riconoscendo come il mantenimento del veto individuale renda il processo eccessivamente vulnerabile a blocchi strumentali⁹⁴; nello stesso solco si colloca, inoltre, il *non-paper* presentato da Germania e Slovenia nel gennaio 2024⁹⁵, che ha proposto l'introduzione della maggioranza qualificata almeno per le fasi intermedie dei negoziati di adesione, in modo da ridurre i margini di paralisi senza compromettere la legittimazione complessiva della decisione finale.

Come è evidente, infatti, solo una revisione in questa direzione potrà impedire al processo di allargamento di trasformarsi in una nuova sede di memorie conflittuali, in cui una visione unilaterale e non condivisa della storia venga accettata unicamente per poter accedere ai benefici economici connessi allo status di membro dell'organizzazione sovranazionale. Una situazione, peraltro, che – in ragione dello scontento procurato delle identità sacrificate – finirebbe per premiare le forze populiste, concedendo ad esse ulteriore spazio per minare il progetto di coesione europeo.

⁹⁴ *European Parliament recommendation of 23 November 2022 to the Council, the Commission and the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy concerning the new EU strategy for enlargement*, in: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0406_EN.html. Tale necessità è stata in seguito ribadita anche nelle Risoluzioni del Parlamento europeo del 13 dicembre 2023, “*30 years of Copenhagen criteria – giving further impetus to EU enlargement policy*” (P9_TA(2023)0471), e del 29 febbraio 2024, “*Deepening EU integration in view of future enlargement*” (P9_TA(2024)0120), entrambe contenenti espliciti riferimenti all'opportunità di superare la regola dell'unanimità in talune fasi del procedimento di adesione, mediante il ricorso al voto a maggioranza qualificata. Cfr. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0471_EN.html e https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0120_EN.html.

⁹⁵ Così: https://www.clingendael.org/sites/default/files/PB_Unblocking_decision-making_in_EU_enlargement.pdf. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a: S. CVIJIC, Z. NECHEV, *Without qualified majority voting EU enlargement has no future*, in: <https://www.euractiv.com/opinion/without-qualified-majority-voting-eu-enlargement-has-no-future/>; N. DIMITROV, I. IOANNIDES, Z. NECHEV, O. POPESCU-ZAMFIR, *It's a Package Deal! Reforming and Enlarging the European Union in a Contested World*, in: <https://www.iwm.at/blog/its-a-package-deal-reforming-and-enlarging-the-european-union-in-a-contested-world>.