

Vent'anni sulla soglia dell'Europa. La nuova questione macedone.

Paolo Palminteri

More than twenty years have passed since North Macedonia obtained the status of candidate country for the European union, and 23 since the historic Thessaloniki summit that opened the doors of the Eu to the countries of the Western Balkans. This article examines the various stages of the long and complex relationship between the EU and North Macedonia, as well as the internal and international factors that have prevented Skopje from achieving accession, despite this being supported by almost all political parties and the majority of the public. The well-known dispute with Greece over the country's name, as well as difficulties in defining a new model of social coexistence between different ethnic groups, have all contributed to Skopje's slow progress. This has been further compounded by periods of strong polarization and political instability. Recently, a dispute concerning highly sensitive issues such as national identity, historical memory and language has arisen with Bulgaria, resulting in North Macedonia still remaining on the threshold of Europe.

Keywords: Macedonia, European Union, Greece, coexistence, national identity.

DOI: 10.82024/RSP.02.26.01

Gli inizi della questione macedone

L'odierna Repubblica di Macedonia del Nord era una delle sei repubbliche federate della ex Jugoslavia. È pienamente indipendente dall'8 settembre del 1991, data del referendum popolare che sancì il distacco dalla Repubblica socialista federale di Jugoslavia. A differenza delle altre repubbliche, la Macedonia ottenne dunque l'indipendenza attraverso un voto pacifico, grazie ad una efficace azione diplomatica che le consentì di evitare il conflitto con Belgrado. Alle prese con il fronte croato, Milosevic concluse infatti, all'inizio del 1992, con il primo presidente macedone Kiro Gligorov un accordo

per il ritiro dell'Armata popolare jugoslava (Jna). Gligorov, assieme al ministro degli Esteri Denko Maleski, pochi mesi dopo ottenne dalle Nazioni unite l'estensione alla Macedonia del mandato della missione di peacekeeping UNPROFOR (United Nations Protection Force), già dispiegata in Croazia e Bosnia-Erzegovina¹. Si trattò del primo caso nella storia delle Nazioni unite di un mandato di peacekeeping preventivo, essenziale per garantire da eventuali avventure di Milosevic la sicurezza della Macedonia, che doveva organizzare *ab nihilo* le proprie forze armate.

La separazione da Belgrado fu una scelta difficile, ma praticamente inevitabile, dal momento che nel precedente giugno Slovenia e Croazia avevano dichiarato la propria indipendenza, rendendo così politicamente impraticabile per Skopje continuare a far parte di una mini-federazione dominata dalla Serbia.

La ragione dell'attaccamento alla Jugoslavia risiedeva nel fatto che la prima costituzione di una entità statale macedone all'interno degli odierni confini era avvenuta nel contesto della Seconda guerra mondiale e nell'ambito del progetto jugoslavo. Fu infatti il 2 agosto 1944 che l'Assemblea antifascista per la liberazione popolare della Macedonia, l'Asnom, parte del Consiglio antifascista jugoslavo guidato da Josif Broz Tito, proclamò la costituzione della Macedonia democratica mentre era ancora in corso la guerra di liberazione dall'occupazione tedesca e bulgara, in una data dal forte significato simbolico. Il 2 agosto corrispondeva infatti all'anniversario della prima sollevazione popolare contro l'occupazione turca, nel contesto dell'insurrezione di Sant'Elia (Ilinden) del 1903, organizzata dall'Organizzazione rivoluzionaria interna macedone (Vmro), ma prontamente repressa dall'intervento dell'Impero ottomano².

L'attuale repubblica occupa infatti l'area settentrionale della regione storica indicata col nome di Macedonia. Questa regione fu uno degli ultimi territori europei a far parte dell'Impero ottomano, fin quando il Trattato di Londra del maggio 1913, che pose fine alla Pri-

¹ A. Heraclides, *The Macedonian Question and the Macedonians*, Routledge, Abingdon on Thames 2021, p. 121.

² D. Bechev, *Historical Dictionary of the Republic of Macedonia*, Scarecrow Press, Plymouth 2009, p. 94 e ss.

ma guerra balcanica, estromise i turchi dalla regione, poi divisa, al termine della Seconda guerra balcanica, tra i regni di Grecia, Bulgaria e Serbia. Fu quest'ultimo ad inglobare i territori settentrionali, quasi del tutto coincidenti con gli attuali confini della Macedonia del Nord, mentre la Grecia annetté tutta la parte meridionale, inclusa la principale città, Salonicco, lasciando alla sconfitta Bulgaria una piccola zona orientale.

Nell'ambito della più ampia "questione d'Oriente", nasceva dunque in quel torno di tempo una "questione macedone", a indicare il problema della sistemazione di una regione abitata da diverse etnie (slavi, greci, bulgari, turchi, valacchi, ebrei, rom) e sulla quale si riversavano le mire dei paesi vicini che avevano già da tempo ottenuto l'indipendenza (Grecia e Serbia) o l'autonomia (Bulgaria) e che potevano contare sull'appoggio delle grandi potenze europee, mentre il nazionalismo macedone, emerso in maniera organizzata solo verso la fine del XIX secolo, faticava ad affermarsi³.

Dalle prime delusioni degli anni '90 alle speranze del 2001

La prima preoccupazione di politica estera di un paese che dichiara la propria sovranità, è quella di ottenere il riconoscimento della comunità internazionale, un requisito essenziale per garantire la sicurezza dei confini e tanto più importante per l'allora Repubblica di Macedonia "percepita dai politici in Europa e negli Stati Uniti come potenziale scintilla per un ampio conflitto"⁴.

³ Per un inquadramento generale della questione macedone nel XIX secolo si veda L.S. Stavrianos, *The Balkans 1815-1914*, Holt Rinehart and Winston, New York 1963, p. 95 e ss.; oppure O. Delorme, *La Grèce et les Balkans*, Gallimard, Paris 2013, p. 568 e ss.

Per una lettura della questione d'Oriente nell'ottica delle relazioni internazionali, si veda H. Kissinger, *Diplomacy*, Simon & Schuster, New York 1994, p. 92 e ss.

Sul mosaico etnico, si veda A. Rossos, *Macedonia and the Macedonians*, Hoover Institution Press, Stanford 2008, p. 3 e ss.; oppure J. Pettifer, *The New Macedonian Question*, MacMillan Press, Houndmills 1999, p. 4 e ss.

⁴ K. Brown, *The Past in Question*, Princeton University Press, Princeton 2003, p. 23.

Oltre ai problemi comuni agli altri Stati ex jugoslavi—il riorientamento dell'economia e della società, e il posizionamento internazionale—la Repubblica di Macedonia doveva affrontare due questioni specifiche: da un lato il problema esterno dell'opposizione della Grecia al suo ingresso nella comunità degli Stati e dall'altro lato il problema interno della convivenza tra le diverse etnie, *in primis* quella albanese, che costituiva circa il 25% della popolazione.

Per la Repubblica greca, l'indipendenza del nuovo Stato poneva il problema dell'utilizzo del termine "Macedonia". Tale nome, infatti, oltre ad essere ritenuto un esempio di appropriazione culturale, poteva far presupporre una rivendicazione territoriale sulla regione della Grecia settentrionale, che costituiva una parte significativa della regione storica macedone. Vi era inoltre per Atene il rischio di un eventuale irredentismo da parte della comunità slavofona della Grecia settentrionale, che non era mai stata riconosciuta come comunità macedone⁵. L'imponenza di una manifestazione a Salonicco nel febbraio 1992 contro il riconoscimento della Repubblica di Macedonia, con circa 700.000 partecipanti, dà la dimensione di quanto fosse sensibile questo tema per l'opinione pubblica greca e di come il governo di Atene fosse obbligato a tenerne conto⁶.

Skopje aveva adottato il 17 novembre 1991 una nuova Costituzione sul modello liberale democratico, basata sulla tutela dello stato di diritto, delle libertà individuali e sul pluralismo politico⁷. Aveva iniziato la transizione verso l'economia di mercato e aveva fatto una chiara scelta per il campo occidentale, impostando la sua politica estera su tre pilastri: Europa, Nato e rapporti di buon vicinato⁸.

Nel dicembre del 1991, con una dichiarazione approvata dal parlamento, la Repubblica di Macedonia chiedeva il proprio riconoscimento internazionale⁹. Per quanto riguarda la Comunità europea (Ce), nell'agosto dello stesso anno, il Consiglio europeo aveva istituito la

⁵ O. Delorme, *La Grèce et les Balkans*, cit., p. 1858.

⁶ Ivi, p. 1862.

⁷ Costituzione del 1991, in https://www.constituteproject.org/constitution/Macedonia_2011, sito consultato il 6 gennaio 2026.

⁸ A. Heraclides, *The New Macedonian Question and the Macedonians*, cit., p. 115.

⁹ A. Rossos, *Macedonia and the Macedonians*, cit., p. 268.

Commissione Arbitrale della Conferenza sulla Jugoslavia (nota come Commissione Badinter o Comitato Arbitrale Badinter, dal nome del giurista francese che la presiedeva), per fornire consulenza giuridica sulle questioni originate dalla dissoluzione della Jugoslavia¹⁰. Alla Commissione Badinter fu assegnato anche il compito di valutare le domande di riconoscimento sulla base dei criteri che la stessa Ce aveva definito in due dichiarazioni del 16 dicembre 1991: la prima sulle linee guida per il riconoscimento dei nuovi Stati nell'Europa orientale e nell'Unione sovietica, la seconda sulla Jugoslavia¹¹. I requisiti generali fissati dalla Ce includevano il rispetto della Carta delle Nazioni Unite e dei principi dell'Osce, in particolare quelli dell'inviolabilità delle frontiere e del disarmo. La dichiarazione sulla Jugoslavia, su richiesta greca, conteneva anche uno specifico riferimento alla Repubblica di Macedonia, chiedendo a questa di adottare garanzie costituzionali e politiche per assicurare l'assenza di rivendicazioni territoriali, e la rinuncia ad una propaganda ostile rivolta alle comunità dei paesi vicini, incluso l'uso di una denominazione che implicasse rivendicazioni territoriali¹².

La Commissione Badinter, sulla base di questi criteri, considerò problematiche due disposizioni della nuova Costituzione macedone: l'art. 3 sulla modifica delle frontiere e l'art. 49 sulla tutela delle comunità macedoni all'estero. Le richieste della Commissione vennero prontamente recepite dal parlamento macedone che, alla vigilia del Natale ortodosso, il 6 gennaio 1992, emendò per la prima volta la Costituzione, aggiungendo esplicitamente che la repubblica non aveva rivendicazioni territoriali nei confronti dei vicini e che si sarebbe aste-

¹⁰ Nell'ambito della politica europea di cooperazione, la Ce e i suoi Stati Membri avevano convocato il 27 agosto 1991 una conferenza di pace, invitandovi la Presidenza federale jugoslava, il governo federale e i presidenti delle sei Repubbliche. La Commissione arbitrale fungeva da organo di questa Conferenza. Vedi M. Fitzmaurice, *Badinter Commission*, «Max Planck Encyclopedias of International Law», giugno 2019, in <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e13#>, sito consultato il 7 gennaio 2026.

¹¹ D. Harris, *Cases and Materials on International Law*, Sweet & Maxwell, Mytholmroyd 1998, pp. 147-152.

¹² Ivi, p. 150.

nuta dall'interferire nei loro affari interni¹³. Sulla scorta di questa decisione, la Commissione Badinter l'11 gennaio 1992 emise l'opinione n. 6, con la quale giudicò soddisfatte le condizioni poste alla Macedonia, raccomandandone dunque il riconoscimento¹⁴.

Nonostante il parere giuridico favorevole, le modifiche costituzionali non vennero però ritenute sufficienti dalla Grecia, che ribadiva di considerare inaccettabile il mantenimento del nome Macedonia. A seguito di diversi e vani tentativi di mediazione della presidenza di turno portoghese, il Consiglio europeo di Lisbona del 26-27 giugno 1992, su pressione di Atene, sancì il rifiuto della Ce di riconoscere la repubblica. Il riconoscimento europeo sarebbe potuto arrivare «under a name which does not include the term Macedonia»¹⁵.

La disputa sul nome tra Skopje ed Atene aveva così ufficialmente inizio. Sarebbe durata 26 anni, fino all'accordo di Prespa del 2018¹⁶, costituendo il principale ostacolo per il cammino europeo di Skopje, bloccato dal veto greco. Per i macedoni, il rifiuto del riconoscimento del paese col nome tradizionale di Macedonia è ancora oggi ricordato come il primo "tradimento" subito da parte di Bruxelles, secondo loro in contraddizione col principio cardine dell'allora Comunità e dell'odierna Unione, quello dello stato di diritto. La decisione politica del non riconoscimento contraddiceva infatti il positivo parere giuridico della Commissione Badinter.

¹³ O. Delorme, *La Grèce et les Balkans*, cit., p. 1858.

¹⁴ Opinione n. 6 della Commissione Arbitrale della Conferenza sulla Jugoslavia dell'11 gennaio 1992, in <https://international.vlex.com/vid/yugoslavia-peace-conference-opinion-870725021> sito consultato il 7 gennaio 2026.

¹⁵ Annesso II delle Conclusioni della Presidenza, «European Council Declaration on former Yugoslavia» in https://www.consilium.europa.eu/media/20510/1992_june_-_eng_.pdf, sito consultato il 7 gennaio 2026.

¹⁶ Per una ricostruzione della vicenda vedi M. Nimetz, *The Macedonian "Name" Dispute: The Macedonian Question – Resolved?*, Cambridge University Press, 2020, in https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/C762D257FB5CADE4259F57E0E8C776CA/S0090599220000100a.pdf/macedonian_name_dispute_the_macedonian_questionresolved.pdf, sito consultato l'8 gennaio 2026, oppure G. Merlicco, *La Grecia e la Macedonia (del Nord): storia, politica e geopolitica di una contesa balcanica*, «Rivista di Studi Politici» 3-4/2018, pp. 157 e ss.

La questione del riconoscimento internazionale venne risolta con un anno di ritardo, nell'aprile del 1993, con la risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite che ammetteva nell'organizzazione il paese al quale si faceva provvisoriamente riferimento come "l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia", la Fyrom (*the Former Yugoslav Republic of Macedonia*)¹⁷.

Il primo effetto della decisione negativa di Lisbona fu l'incremento della retorica nazionalista a Skopje, un fenomeno in crescita nel paese sin dall'ultimo periodo jugoslavo. Il principale partito di opposizione aveva preso il nome di Vmro, richiamandosi all'organizzazione che era stata creata allo scopo di unire tutti i macedoni e che dopo il Trattato di Bucarest aveva seminato terrore, in particolare nella Macedonia egea sotto sovranità greca¹⁸. Il fallimento internazionale determinò la caduta, nel settembre 1992, del governo in carica guidato dal Primo ministro Nikola Kljusev, professore di economia, a cui succedette il governo del giovanissimo premier socialdemocratico Branko Crvenkovski (sarebbe rimasto in carica fino al 1998), che decise di adottare come nuova bandiera il simbolo del sole a sei raggi presente su alcuni reperti archeologici dell'antica dinastia macedone, trovati a Verghina, in Grecia¹⁹. L'atto venne considerato da Atene come una vera e propria provocazione, tanto da alimentare l'opposizione contro Skopje da parte della stessa opinione pubblica greca, fino alla decisione del governo di imporre l'embargo economico; una situazione molto tesa che mise in pericolo l'esistenza stessa dello Stato macedone, dal momento che anche la frontiera settentrionale verso la Serbia era a sua volta soggetta ad embargo²⁰.

Nel mentre, era in corso, da quasi due anni, l'assedio di Sarajevo ed erano ancora attivi i combattimenti in Croazia. La neo-nata Unione Europea guardava con grande preoccupazione all'eventualità di una nuova crisi nella regione. Sul fronte diplomatico, la Grecia si trovò isolata, al punto che la Commissione europea impugnò, al cospetto della Corte di

¹⁷ A. Heraclides, *The New Macedonian Question and the Macedonians*, cit., p. 122.

¹⁸ H. Poulton, *Who are the Macedonians?*, Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis 2000, p. 173.

¹⁹ O. Delorme, *La Grèce et les Balkans*, cit., p. 1869.

²⁰ A. Heraclides, *The New Macedonian Question and the Macedonians*, cit., p. 124.

giustizia dell'Ue, la decisione greca di imporre l'embargo²¹. Ma sia Atene sia Skopje si erano ormai soggiate alla retorica nazionalista, rendendo impossibile per entrambe le parti immaginare alcuna concessione reciproca.

Nel corso dell'ultimo decennio del XX secolo, si sono succeduti diversi tentativi di mediazione per risolvere la disputa, con un forte impegno della Comunità internazionale e delle amministrazioni americane. Tra i mediatori vi furono, infatti, Cyrus Vance, inviato speciale delle Nazioni unite, Richard Holbrooke, assistente segretario di Stato americano e Matthew Nimetz, inviato speciale degli Stati Uniti. La loro azione consentì inizialmente di arrivare al cosiddetto *Interim Accord* del settembre 1995²², che, pur non risolvendo la questione del nome, poneva fine all'embargo e assicurava la piena integrazione del nuovo Stato nelle organizzazioni internazionali; il nome provvisorio venne però considerato dai cittadini macedoni come un'umiliazione della loro identità nazionale. In cambio, Skopje accettò di cambiare la bandiera e di specificare espressamente che il preambolo e l'art. 3 della Costituzione non avrebbero potuto essere base di rivendicazioni territoriali e che l'art. 49 non avrebbe mai costituito ragione di intervento negli affari interni della Grecia²³.

L'attentato subito a Skopje dal Presidente Gligorov il 3 ottobre 1995, appena tre settimane dopo la firma dell'*Interim Accord* e a pochi giorni dalla riunione del parlamento per l'adozione della nuova bandiera, lascia ben intendere la delicatezza della situazione interna che aleggiava in quel periodo in Macedonia²⁴.

L'altra sfida che la Repubblica di Macedonia affrontò sin dalla sua indipendenza, e che rimane di attualità, fu quella della definizione dei rapporti con le varie etnie che vivono nel paese, la più grande delle quali è quella autoctona albanese. Il preambolo della Costituzione del 1991 definiva la repubblica come "lo stato nazionale dei

²¹<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61994CO0120#:~:text=Former%20Yugoslav%20Republic%20of%20Macedonia%20-%20Serious%20international,Commission%20of%20the%20European%20Communities%20v%20Hellenic%20Republic> sito consultato il 7 gennaio 2026.

²²<https://peacemaker.un.org/sites/default/files/document/files/2024/05/mk950913interim20accord20between20the20hellenic20republic20and20the20fyrom.pdf>

²³ A. Heraclides, *The New Macedonian Question and the Macedonians*, cit., p. 124.

²⁴ O. Delorme, *La Grèce et les Balkans*, cit., p. 1879.

macedoni”²⁵, nel quale l’uguaglianza e la coesistenza erano garantite alle diverse comunità presenti, l’albanese, la turca, quella dei valacchi, etc.²⁶.

Gli albanesi in Macedonia, che costituivano nel 1991, con oltre 440 mila persone, quasi il 22% della popolazione²⁷, avevano boicottato il referendum sull’indipendenza del settembre 1991. L’insoddisfazione nasceva dal fatto che essi ritenevano di essere considerati “ospiti” nel loro stesso Stato, dal quale rivendicavano invece il diritto ad essere considerati popolo costituente ed associati alla responsabilità di governo e di conduzione della pubblica amministrazione²⁸. L’indipendenza aveva inoltre creato una nuova frontiera, che li separava dal restante milione e mezzo di albanesi che vivevano in Kosovo.

Era iniziata da qualche mese la violenza in Bosnia-Erzegovina, quando anche a Skopje, il 6 novembre 1992, nel vecchio bazar ottomano di Bit Pazar vi fu uno scontro a fuoco tra la polizia e manifestanti albanesi, con il bilancio di quattro morti²⁹.

Le rivendicazioni albanesi si concentravano sulla questione dell’istruzione universitaria nella lingua madre, essendo ormai preclusa la possibilità di frequentare l’università in albanese di Pristina, e sull’uso della bandiera albanese, che per essi rappresenta la comunità albanese nel mondo, prima dello Stato albanese³⁰. Nelle principali città della parte occidentale a maggioranza albanese della ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Tetovo e Gostivar, la tensione crebbe esponenzialmente nel biennio 1997-1998, con frequenti manifestazioni, e soprattutto in occasione dei tragici fatti del luglio 1997, quando le forze speciali della polizia condussero un’operazione nelle due città, arrestando i leader politici locali e rimuovendo le bandiere albanesi. Nell’operazione morirono tre albanesi e ne vennero arrestati

²⁵ <https://www.sobranie.mk/content/EN%20DOKUMENTI/USTAVen.pdf>. sito consultato l’8 gennaio 2026.

²⁶ Ibid.

²⁷ K. Brown, *The Past in Question*, cit., p. 33.

²⁸ O. Delorme, *La Grèce et les Balkans*, cit., p. 1876.

²⁹ K. Brown, *The Past in Question*, cit., p. 33.

³⁰ H. Poulton, *Who are the Macedonians?*, cit., pp. 184 e ss.

oltre trecento³¹. Le ostilità continuarono a intensificarsi, soprattutto a seguito dell'escalation della crisi in Kosovo nel 1998, determinante poi l'intervento della Nato in Serbia dal marzo al giugno del 1999. La situazione già tesa nella ex Repubblica jugoslava di Macedonia si aggravò con l'arrivo di quasi 250.000 profughi³², inclusi numerosi guerriglieri dell'Uck (Esercito di Liberazione del Kosovo), i quali, assieme agli estremisti locali, passarono all'azione armata, occupando nel gennaio 2001 diversi villaggi nel nord-ovest del Paese. La reazione del governo macedone, guidato dal 1998 dal Vmro, diede inizio ad un conflitto che si protrasse fino al successivo luglio, con un numero imprecisato di morti, stimato sulle 140 vittime³³. La mediazione dell'Unione Europea e della Nato consentì di concludere ad Ocrida, il 13 agosto 2001, un accordo quadro tra le parti –tuttora vigente– che ha stabilito un modello consociativo tra etnie nella gestione del potere, riconoscendo una serie di diritti agli albanesi, tra cui un'equa rappresentanza nella pubblica amministrazione, l'uso della lingua, la doppia maggioranza nelle votazioni parlamentari in diversi settori.

L'ultima delle guerre jugoslave era stata breve e non particolarmente sanguinosa rispetto alle altre, ma aveva comunque messo in grave pericolo la sopravvivenza del paese e creato condizioni di instabilità di lungo periodo. A seguito dei fatti di sangue e di violenza, la diffidenza reciproca che caratterizzava le relazioni fra le comunità etniche si era andata infatti trasformando in intolleranza ed odio.

Già prima della mediazione del conflitto del 2001, l'Unione Europea aveva continuato ad adoperarsi per sostenere lo sviluppo del paese, indirizzandolo verso un sistema politico pienamente allineato ai valori europei del rispetto dei diritti fondamentali e dello stato di diritto e verso un sistema economico di mercato e via via più integrato nel mercato unico. Bruxelles aveva utilizzato la leva dell'aiuto finanziario attraverso i suoi programmi di cooperazione e attraverso i prestiti dalla Banca europea degli investimenti. Aveva inoltre conclu-

³¹ Report di Human Rights Watch "Police Violence in Macedonia", 1998, in <https://www.hrw.org/legacy/reports/reports98/macedonia/> sito consultato il 9 gennaio 2026.

³² J. Pirjevec, *Le guerre jugoslave 1991-1999*, Einaudi, Torino 2001, p. 512.

³³ M. Glenny, *The Balkans*, Penguin Books, London 2012, p. 693.

so nel 1997 due accordi, uno di cooperazione economica e commerciale³⁴, e uno nel settore dei trasporti³⁵, per facilitare la circolazione delle merci e favorire lo sviluppo economico del paese. Si trattava di accordi che si inquadravano nella politica regionale di avvicinamento all'Unione Europea, una prima tappa

in modo da valutare successivamente l'evoluzione verso accordi di associazione che, oltre all'esplicita prospettiva di un'eventuale adesione all'Unione, prevedessero una più intensa cooperazione, il libero scambio dopo un adeguato periodo di transizione, e la graduale introduzione della libera circolazione dei servizi, dei capitali e delle persone³⁶.

La vera stabilizzazione del paese e il suo ancoraggio ai valori occidentali potevano però passare solo dalla prospettiva della piena integrazione nell'Unione Europea, un obiettivo strategico suscettibile di trovare il consenso di tutte le etnie del paese. Solo una prospettiva certa di integrazione futura nell'Europa poteva ridurre le tensioni, offrendo uno sbocco positivo, anche in termini di sviluppo economico-sociale, atteso ed auspicato da tutta la popolazione. Nell'aprile del 2000 era stato dunque avviato il negoziato per la conclusione dell'accordo di stabilizzazione ed associazione (Asa)³⁷, il primo passo verso l'ottenimento dello status di candidato. L'accordo venne firmato il 9 aprile del 2001³⁸, proprio mentre erano in corso le violenze nella parte occidentale del paese, e ratificato pochi giorni dopo dal Parlamento macedone con l'appoggio dei partiti della comunità albanese. In un momento tragico per il paese, l'ancoraggio all'Europa rappresentava la migliore garanzia per il futuro della Fyrom, che diventava il primo paese balcanico ad associarsi all'Ue.

³⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/pres_97_133/PRES_97_133_EN.pdf sito consultato il 9 gennaio 2026.

³⁵ <https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/document-summary?id=7476> sito consultato il 9 gennaio 2026.

³⁶ T. Russo, *Allargamento e membership dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, p. 33.

³⁷ Conclusioni del Consiglio Europeo di Feira (19-20 giugno 2000), in https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm sito consultato il 9 gennaio 2026.

³⁸ [https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_international/2004/239\(2\)/oj/ita](https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_international/2004/239(2)/oj/ita) sito consultato il 9 gennaio 2026.

L'accordo Asa entrò in vigore il 1° aprile 2004, al termine di tutte le ratifiche. Pochi giorni prima, il 22 marzo, la FYROM aveva presentato domanda di adesione, in un clima di grande fiducia, anche perché l'anno precedente l'Unione Europea si era dotata di una strategia chiara per l'intera regione, enucleata dall'Agenda di Salonicco per i Balcani occidentali. Nel cruciale vertice Ue-Balcani occidentali di Salonicco del 21 giugno 2003, l'Unione aveva ribadito «il suo sostegno inequivocabile alla prospettiva europea dei paesi dei Balcani occidentali. Il futuro dei Balcani è nell'Unione Europea»³⁹.

Il veto greco e la crisi politica interna

Al momento della presentazione della candidatura a Stato membro dell'Ue nel 2004, mentre si trovava a Dublino – l'Irlanda era presidente di turno del Consiglio Ue –, il Primo ministro Crvenkovski, ritornato da poco più di un anno alla guida del governo, venne raggiunto dalla notizia della morte in un incidente aereo del presidente della repubblica Boris Trajkovski e fece rapidamente rientro a Skopje. Un presagio non particolarmente benaugurante per la nuova fase del cammino europeo.

Nel novembre del 2005, la Commissione europea emise il proprio parere positivo sulla domanda di adesione⁴⁰, a seguito del quale il 15 e il 16 dicembre successivi il Consiglio europeo concesse all'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia lo status di paese candidato all'Ue, a poco più di un anno di distanza dalla Croazia⁴¹. La celerità nell'ottenimento dello status era direttamente collegata ai progressi nell'attuazione dell'accordo di Ocrida e la prospettiva dell'adesione si traduceva in uno stimolo per la costruzione di un paese multi-et-

³⁹ Dichiarazione del Vertice di Salonicco Ue-Balcani occidentali, 21 giugno 2003 in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/pres_03_163 sito consultato il 9 gennaio 2026.

⁴⁰ Comunicazione della Commissione del 9 novembre 2005 in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0562> sito consultato il 9 gennaio 2026.

⁴¹ Conclusioni del Consiglio Europeo di Bruxelles del 15-16 dicembre 2005, in [https://www.europarl.europa.eu/bulletins/pdf/01c_bu-s\(2005\)12-bruxelles_it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/bulletins/pdf/01c_bu-s(2005)12-bruxelles_it.pdf) sito consultato il 9 gennaio 2026.

nico, democratico ed economicamente prospero. Il Primo ministro socialdemocratico Vlado Buckovski, subentrato a Crvenkovski, dopo la sua elezione alla presidenza, dichiarava, durante la visita a Skopje del Commissario all'allargamento Rehn, il 10 novembre 2005: «Today is the day when the question whether Macedonia will become an Eu member is being closed. The answer is – Yes. Now the question is – when will this happen, and the answer is up to us»⁴².

La ex Repubblica jugoslava di Macedonia, oltre che al rispetto dei criteri politici ed economici individuati dalla Commissione, nonché all'adeguamento della propria legislazione all'acquis comunitario, era anche chiamata però a risolvere la disputa bilaterale con la Grecia, espressamente menzionata dalla comunicazione della Commissione. Quest'ultima, valutato positivamente lo stato di preparazione della ex Repubblica jugoslava di Macedonia, raccomandò al Consiglio l'apertura dei negoziati nel 2009⁴³, pur continuando a sottolineare la necessità di buoni rapporti con i paesi vicini: il Commissario Rehn, nella conferenza stampa di presentazione della comunicazione, invitò i macedoni a chiudere celermente la questione con la Grecia⁴⁴. Si trattava di un riconoscimento per il paese che aveva senza dubbio compiuto apprezzabili passi in avanti in tema di riforme e aveva rafforzato, anche se non consolidato del tutto, la propria stabilità politica.

Dal 2006 era tornato al Governo, il Vmro, sotto la guida di Nikola Gruevski, che, pur confermando la scelta strategica euro-atlantica, si dimostrava intransigente sulla questione del nome, da risolvere secondo gli interessi nazionali macedoni e senza porre a rischio l'identità nazionale. Il nuovo governo mise in questione il rispetto dell'*Interim Accord* del 1995 per la parte relativa alla tutela dei macedoni all'estero⁴⁵ e assunse anche delle decisioni simboliche, inevitabilmente con-

⁴² Articolo dell'Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa del 15 novembre 2005 in https://www.balcanicaucaso.org/en/cp_article/candidate-status-for-macedonia/ sito consultato il 9 gennaio 2026.

⁴³ Comunicazione della Commissione del 14 ottobre 2009, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0533:FIN:EN:PDF> sito consultato il 9 gennaio 2026.

⁴⁴ ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_09_469 sito consultato il 9 gennaio 2026.

⁴⁵ O. Delorme, *La Grèce et les Balkans*, cit., p. 2010.

siderate come provocazioni da Atene. Tra queste, vi era in particolare il progetto urbanistico «Skopje 2014», lanciato nel 2010, per dare un volto neoclassico ai palazzi del centro città, inclusa la costruzione di un arco di trionfo con la scritta «Makedonija» e l'erezione di una gigantesca statua di Alessandro Magno nella piazza principale della capitale. Un progetto «qualificato da molti come una catastrofe urbanistica»⁴⁶ e che per i greci era volto all'appropriazione della storia dell'antica Macedonia, collegata col mondo greco classico ed ellenistico, e del tutto aliena alle popolazioni slave insediatesi tra il VI e il VII sec. nei territori dell'allora Impero romano.

In tali condizioni, la raccomandazione della Commissione di aprire i negoziati non poteva che restare sospesa per il veto in Consiglio di Atene, mancando il requisito dei buoni rapporti con i vicini, nonostante l'attività negoziale dell'inviato speciale statunitense Nimetz non venisse mai sospesa.

Senza una concreta prospettiva di adesione, rimandata *sine die*, la situazione politica interna iniziò nuovamente a deteriorarsi. La tornata elettorale del 2014 aveva confermato la maggioranza parlamentare del Vmro che governava in coalizione con il Dui (Unione democratica per l'integrazione), il maggior partito della comunità albanese, ma il Partito socialdemocratico contestava la legalità delle elezioni e praticava un "Aventino parlamentare". In un clima già così polarizzato, all'inizio del 2015, emerse un grave scandalo di intercettazioni illegali, con implicazioni sulle libertà personali e di espressione. Il leader dell'opposizione socialdemocratica, Zoran Zaev, denunciò il Primo ministro Gruevski e il Capo dei servizi di informazione, suo cugino Sašo Mijalkov, accusandoli di avere effettuato intercettazioni illegali di massa nei cinque anni precedenti nei confronti di esponenti politici di tutti i partiti, giornalisti, imprenditori, giudici, esponenti religiosi, attivisti, etc. Zaev era entrato in possesso di una parte delle intercettazioni che iniziò a rendere pubbliche, con effetti micidiali sulla scena politica⁴⁷, e le rivelazioni si protrassero sistematicamente per settima-

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Articolo del Balkan Insight del 9 febbraio 2015, in <https://balkaninsight.com/2015/02/09/eavesdroppin-bombshell-expoldest-in-macedonia/> sito consultato il 9 gennaio 2026.

ne. Il contenuto di una parte di esse riguardava casi di condotte illecite di varia natura, gravi interferenze nel sistema giudiziario, corruzione e frodi elettorali, persino nell'elezione del presidente della repubblica. Si susseguirono decine di manifestazioni, a favore e contro il governo. Il paese era in stallo e nuovamente sul rischio di crollare.

Ancora una volta l'Unione Europea offrì la sua mediazione e condusse, assieme agli Stati Uniti, una serie di negoziati con governo ed opposizione, conclusi tra giugno e luglio dal cosiddetto accordo di Pržino. Questo prevedeva le dimissioni del Primo ministro, la creazione di un governo per gli affari correnti, anche con esponenti dell'opposizione, per guidare il paese verso le elezioni anticipate nel 2016, previa verifica delle liste elettorali, e infine l'istituzione di una procura speciale anticorruzione⁴⁸.

La crisi era però destinata a protrarsi ancora a lungo e a bloccare l'avanzamento del processo di adesione. Solo dopo molti mesi di negoziati, volti a creare le condizioni per nuove elezioni, venne raggiunto nel luglio 2016 un accordo tra i partiti politici sui principali punti che erano rimasti aperti: la definizione delle liste elettorali, il controllo sui media, il funzionamento del governo tecnico nei cento giorni precedenti le elezioni. Nel frattempo, nelle vie di Skopje e delle altre principali città del paese, si svolgevano larghe manifestazioni pro e anti-Vmro. Il fenomeno venne definito dalla stampa «la rivoluzione colorata» per via della vernice che i manifestanti lanciavano sui palazzi governativi⁴⁹. La nuova ondata di proteste era stata innescata dall'ipopinata decisione del presidente della repubblica Ivanov di concedere la grazia a tutti i politici sotto indagine da parte della nuova procura speciale⁵⁰, decisione che successivamente il presidente aveva parzialmente ritirato per la forte opposizione interna ed internazionale⁵¹.

Le elezioni si tennero nel dicembre del 2016 e consegnarono un risultato che rifletteva l'evidente spaccatura della società macedone.

⁴⁸ Articolo del Balkan Insight del 15 luglio 2015, in <https://balkaninsight.com/2015/07/15/macedonia-warring-leaders-struck-crisis-deal/> sito consultato il 9 gennaio 2026.

⁴⁹ Articolo del Balkan Insight del 25 aprile 2016, in <https://balkaninsight.com/2016/04/25/protesting-paint-foreign-ministry-04-25-2016/> sito consultato il 9 gennaio 2026.

⁵⁰ Articolo del Balkan Insight del 12 aprile 2016, in <https://balkaninsight.com/2016/04/12/macedonia-president-abolishes-incriminated-politicians-04-12-2016/> sito consultato il 9 gennaio 2026.

⁵¹ <https://meta.mk/en/ivanov-has-annulled-22-pardons-he-granted-to-politicians-the-others-will-have-to-submit-personal-requests/> sito consultato il 9 gennaio 2026.

Vmro e socialdemocratici avevano ottenuto un numero quasi uguale di seggi (51 e 49), insufficiente per raggiungere la maggioranza del parlamento senza formare una coalizione con il Dui albanese, che esprimeva 10 deputati e che era già partner del Vmro nel governo uscente. Dopo un tentativo fallito di Grueski di formare un nuovo governo, il partito socialdemocratico (Sdsm) e il Dui raggiunsero un'intesa politica, con la mediazione di Tirana, per formare il governo. Tuttavia, il primo atto della nuova maggioranza, l'elezione del presidente del parlamento, l'albanese Xhaferi, superando l'ostruzionismo del Vmro, sfociò in gravi atti di violenza all'interno della stessa assemblea. Tra urla e canti di inni macedoni, ebbe luogo l'irruzione all'interno del parlamento, non ostacolata dalle forze di polizia, di manifestanti, alcuni dei quali a volto coperto, che da settimane protestavano a Skopje e nelle altre città della ex Repubblica jugoslava di Macedonia contro l'Sdsm e la cosiddetta piattaforma dei partiti albanesi ed a favore dell'unità della Macedonia. Vittime delle violenze fisiche, a causa delle colluttazioni, alcuni deputati dell'Sdsm, tra cui lo stesso leader Zoran Zaev, che fu vistosamente ferito alla fronte, mentre la vice di Zaev, e oggi vicesegretario Generale della Nato, Radmila Šekerinska, venne trascinata letteralmente per i capelli per l'aula⁵².

Il paese restò ancora per diverse settimane senza governo, dal momento che il presidente Ivanov rifiutò inizialmente di dare il mandato a Zaev, nonostante fosse evidente che questi avesse la fiducia della maggioranza del parlamento. «La Costituzione e la mia coscienza mi impediscono di affidare il mandato a chiunque distrugga la sovranità e l'integrità della Macedonia»⁵³, ebbe a dire Ivanov, che solo a maggio si convinse, per le pressioni europee e statunitensi, a nominare Zaev che formò finalmente il nuovo governo, chiudendo una crisi durata due anni e mezzo che aveva del tutto bloccato il percorso europeo del paese.

⁵² Servizio della CNN, in <https://youtu.be/ZF4OtyFWt0w/> sito consultato il 9 gennaio 2026.

⁵³ Articolo del Balkan Insight del 1 marzo 2017, in <https://balkaninsight.com/2017/03/01/macedonian-president-rejects-awarding-pm-mandate-to-opposition-leader-03-01-2017/> sito consultato il 9 gennaio 2026.

Dalle speranze di Prespa al “tradimento” del 2019

Formato il governo, il Primo ministro Zaev procedette, all’inizio del suo mandato, a riavviare il percorso europeo del paese, a cominciare dalla rimozione dei problemi di natura internazionale che lo ostacolavano.

Il 1° agosto 2017, l’ex Repubblica jugoslava di Macedonia e la Bulgaria firmano a Skopje il Trattato di buon vicinato, amicizia e cooperazione⁵⁴, riprendendo una proposta bulgara del 2010⁵⁵, con lo scopo di superare le divisioni storico-politiche che avevano afflitto il rapporto bilaterale e guadagnare il sostegno della Bulgaria alle aspirazioni europee della ex Repubblica jugoslava di Macedonia. Anche se Sofia era stata la prima capitale a riconoscere l’indipendenza della Macedonia, tuttavia non riconosceva una nazionalità macedone distinta da quella bulgara – ritenendo che si fosse andata formando solo a partire dal periodo jugoslavo –, né riconosceva l’indipendenza della lingua macedone, codificata nel 1945⁵⁶, considerata un mero dialetto bulgaro. La formula di sintesi della tradizionale posizione bulgara era «state-yes, nation-no»⁵⁷. Del resto, devono essere tenuti a mente i molteplici tentativi di ingrandimento territoriale della Bulgaria verso ovest, prima in occasione della guerra russo-turca del 1877-1878, quando i risultati favorevoli alla Bulgaria della Pace di Santo Stefano del marzo 1878 furono immediatamente superati dalle decisioni del Congresso di Berlino terminato nel luglio dello stesso anno, e poi con la partecipazione ai successivi conflitti: le due guerre balcaniche, la Prima e la Seconda guerra mondiale⁵⁸.

⁵⁴ Treaty of friendship, good-neighbourliness and cooperation between the Republic of Bulgaria and the Republic of Macedonia. Skopje, 1 August 2017. In <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/55013/Part/I-55013-08000002804f5d3c.pdf> sito consultato il 9 gennaio 2026.

⁵⁵ A. Heraclides, *The New Macedonian Question and the Macedonians*, cit., p. 243.

⁵⁶ Ivi, p. 157.

⁵⁷ Ivi, p. 140.

⁵⁸ J. Nieto González, *Origen y desarrollo del nacionalismo macedonio (1878-1949)*, UAM Ediciones, Madrid 2022, p. 21.

Ancora più storica fu invece la giornata del 12 giugno 2018, quando il Premier macedone comparve in diretta TV, attorniato da tutti i membri del governo, per annunciare il raggiunto accordo con la Grecia sul nome «Repubblica di Macedonia del Nord» ed elencarne gli elementi principali in un intervento non privo di emotività e retorica:

Abbiamo una soluzione, storica e duratura [...] nelle nostre mani c'è la chiave per aprire la prospettiva europea [...] far parte della comunità dei popoli europei è la migliore protezione per la nostra dignità, per la nostra identità, per il futuro dei cittadini macedoni [...] stiamo risolvendo una disputa lunga 25 anni. Quando tutti pensavano non ci fosse una via d'uscita, noi abbiamo mostrato il nostro coraggio e siamo andati avanti. Con questa soluzione rafforziamo l'identità macedone⁵⁹.

Il compromesso prevedeva un uso generale del nome e che questo venisse incluso nella Costituzione macedone con un apposito emendamento, accogliendo la richiesta greca di una validità *erga omnes*, a utilizzo interno ed esterno.

Il Trattato fu firmato sulla sponda greca del lago di Prespa, confine comune di Albania, Grecia e Macedonia del Nord il 17 giugno⁶⁰, alla presenza del mediatore Nimetz, dell'alto rappresentante Ue Mogherini e del commissario Rehn. In esso, Zaev, dopo l'accordo dell'anno precedente con la Bulgaria, aveva investito gran parte del suo capitale politico per rimettere il paese nella giusta direzione verso la Ue, dopo più di un decennio in cui esso si era di fatto isolato anche a causa di una retorica fatta di rivendicazioni nazionaliste e provocazioni iconografiche e storiche, molte delle quali oggettivamente poco plausibili, che avevano del tutto bloccato qualsiasi possibilità di dialogo, specialmente con Atene.

⁵⁹ Video in <https://www.youtube.com/watch?v=axQxQvqsZ7M> e articolo del Balkan Insight del 12 giugno 2018, in <https://balkaninsight.com/2018/06/12/macedonia-name-dispute-06-12-2018> siti consultati il 9 gennaio 2026.

⁶⁰ Final Agreement for the settlement of the differences as described in the United Nations Security Council Resolutions 817 (1993) and 845 (1993), the termination of the Interim Accord of 1995, and the establishment of a strategic partnership between the Parties, 17 June 2018, in <https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280544ac1>, sito consultato il 9 gennaio 2026.

Già durante la firma, si registrarono manifestazioni di protesta in Nord Macedonia, di fronte al parlamento a Skopje, mentre a Bitola, città non lontana dal confine con la Grecia e dal luogo della firma, il nuovo leader del Vmro Mickoski lanciava la sua dura linea di contrasto al compromesso raggiunto, definito «una vergognosa capitolazione»⁶¹.

Rimosso il veto greco, Skopje auspicava l'immediata apertura dei negoziati di adesione. La prima delusione arrivò già dal Consiglio affari generali del 26 giugno 2018 che, pur riconoscendo i positivi sviluppi, rinviava al giugno 2019 l'apertura dei negoziati, indicando una serie di riforme interne ancora necessarie⁶². Skopje otteneva solamente l'apertura dei negoziati con la Nato, ma sul fronte Ue scontava soprattutto una certa opposizione sia nel mondo politico francese sia presso quell'opinione pubblica, che aveva indotto lo stesso Presidente Macron a sottolineare più volte che ogni ulteriore ampliamento della membership dell'Unione dovesse essere strettamente legato sia a concreti progressi nelle riforme interne dei paesi candidati, sia all'esigenza che l'Unione affinasse il proprio funzionamento in diversi settori. Nove Stati membri favorevoli all'allargamento, inclusa l'Italia, «a tale approccio risposero con un proprio *non-paper* e [...], nel tentativo di riequilibrare l'impostazione francese, sottolinearono l'importanza di non ritardare ulteriormente l'apertura dei negoziati»⁶³.

Nonostante gli sforzi del governo Zaev, il Consiglio europeo del 17 e 18 ottobre 2019 non decideva per l'apertura dei negoziati⁶⁴, rinviando al successivo maggio la discussione, sempre a causa dell'opposizione francese, che, forse, più per ragioni di politica interna, prostrava le legittime aspirazioni macedoni, indebolendone anche la capacità riformatrice, con il primo ministro Zaev costretto a convocare elezioni anticipate per lo smacco subito. Si compiva quello che tutti i macedoni

⁶¹ Articolo del Balkan Insight del 17 giugno 2018, in <https://balkaninsight.com/2018/06/17/macedonia-greece-sing-historic-name-deal-06-17-2018/> sito consultato il 9 gennaio 2026.

⁶² Conclusioni del Consiglio del 26 giugno 2018, in <https://consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf> sito consultato il 9 gennaio 2026.

⁶³ L. Gori, N. Pontara, *L'Europa più grande*, Luiss University Press, Roma 2024, p. 40.

⁶⁴ Conclusioni del Consiglio europeo del 18 ottobre 2019, in <https://consilium.europa.eu/media/41136/17-18-euco-final-conclusions-it.pdf> sito consultato il 9 gennaio 2026.

considerano ancora oggi un tradimento delle promesse fatte, che rendeva vano il sacrificio del cambiamento del nome, accettato obtorto collo solo perché considerato l'ultimo ostacolo al coronamento della lunga aspirazione di diventare membro a pieno titolo dell'Unione. La chiusura francese risulta tuttora ingiusta ed incomprensibile agli occhi dei cittadini macedoni. Come osserva l'Ambasciatore Gori,

promettere l'accesso all'Ue e poi iniziare ad oscillare nella volontà di darvi seguito o – meglio – nel definire le giuste politiche affinché il potere trasformativo del processo di allargamento funzioni, (rischia di) intaccare la credibilità della promessa Ue e la sua capacità di diventare un attore rilevante su scala globale. Nella regione, Bruxelles si gioca una buona fetta della sua reputazione geopolitica⁶⁵.

L'opposizione francese ancorava il progresso nell'adesione ad una revisione della metodologia dell'allargamento. La Commissione, dal 2009 costantemente favorevole all'apertura dei negoziati, propose la nuova metodologia già nel febbraio del 2020, con la Comunicazione: «rafforzare il processo di adesione - Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali»⁶⁶. Dopo una così lunga attesa, era davvero in ballo agli occhi dei macedoni la credibilità dell'Ue.

Il Consiglio affari generali del 25 marzo 2020 finalmente decise di avviare i negoziati con la Macedonia del Nord, invitando la Commissione a preparare il quadro negoziale per convocare la prima Conferenza intergovernativa (Cig) non appena possibile⁶⁷. Il cammino della Macedonia del Nord verso Bruxelles sembrava poter riprendere slancio.

Il nuovo veto

Il quadro negoziale per la Macedonia del Nord, con i principi e le linee guida del negoziato, fu presentato dalla Commissione il 1° luglio

⁶⁵ L. Gori, N. Pontara, *L'Europa più grande*, cit., p. 48.

⁶⁶ Comunicazione della Commissione del 5 febbraio 2020, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057> sito consultato il 9 gennaio 2026.

⁶⁷ Conclusioni del Consiglio del 25 marzo 2020, in <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/it/pdf> sito consultato il 12 gennaio 2026.

2020⁶⁸. Eppure, nel Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2020 non vennero adottate conclusioni sull'allargamento e non venne dunque convocata la Cig. Ad opporsi questa volta era un altro paese vicino, la Bulgaria, che aveva adottato una posizione negoziale con nuove condizioni a carico della Macedonia del Nord.

Dopo la conclusione del Trattato bilaterale del 2017, mentre gli sforzi del paese si andavano concentrando sui cambiamenti costituzionali conseguenti all'accordo di Prespa e sullo sforzo riformatore per rispettare le richieste di Bruxelles, venne forse sottovalutato il crescente problema con la Bulgaria, che sentiva ancor di più la necessità di tutelare la propria identità nazionale alla luce delle prospettive di avvio dei negoziati di adesione. Il Primo ministro bulgaro Boyko Borissov già nel 2019 lamentava i mancati progressi della Commissione bilaterale incaricata dal Trattato di approfondire gli aspetti storici e culturali nelle relazioni bilaterali, minacciando possibili ripercussioni sul supporto di Sofia all'avvio dei negoziati con l'Ue⁶⁹.

La questione che oppone Macedonia del Nord e Bulgaria ha degli aspetti che potrebbero definirsi metafisici e ramificati in ideologie nazionali che sembravano essere superate. La Bulgaria sostiene che l'identità nazionale macedone sia il frutto di una costruzione artificiale, perché tutti gli abitanti non greci, non ebrei non turchi o non valacchi della regione storica Macedonia si sarebbero sempre sentiti bulgari. Ma ogni identità nazionale è in qualche modo costruita e sarebbe opportuno non dimenticare la lezione di Renan, per il quale:

una nazione è un'anima, un principio spirituale. Due cose che, a dire il vero, ne fanno una sola, costituiscono quest'anima, questo principio spirituale. L'una è nel passato, l'altra nel presente. L'una è il possesso in comune di una ricca eredità di ricordi; l'altra è il consenso presente, il desiderio di vivere insieme, la volontà di continuare a far valere l'eredità che si è ricevuta indivisa⁷⁰.

⁶⁸ Comunicato stampa della Commissione, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_1021/IP_20_1021_EN.pdf sito consultato il 12 gennaio 2026.

⁶⁹ Articolo del Balkan Insight del 30 settembre 2019, in <https://balkaninsight.com/2019/09/30/bulgaria-conditions-support-for-north-macedonia-eu-bid/> sito consultato il 12 gennaio 2026.

⁷⁰ E. Renan, *Che cos'è una nazione?*, Castelvocchi, Roma 2019, p. 34.

È innegabile che i macedoni abbiano il desiderio di continuare oggi a vivere insieme, a conservare la loro identità comune. Ciò che si chiede loro è di rinunciare al passato, di accettare, e inserirlo nei libri di testo scolastici, che, ad esempio, la rivolta di Ilinden del 1903, celebrata come Festa Nazionale, oppure il Vmro, l'organizzazione cui si richiama nel nome il maggior partito politico, oppure ancora i padri fondatori della lotta di liberazione nazionale, Goce Delcev e Dame Gruev, ricordati nell'inno nazionale, siano in realtà espressione del nazionalismo bulgaro, animati da sentimenti bulgari e dal desiderio di espansione della Bulgaria nella regione. È vero invece che Dame Gruev, fondando il Vmro, mirava a risvegliare un'identità nazionale macedone in tutta la popolazione non musulmana e che il Congresso del Vmro di Salonicco del 1896 chiariva che l'organizzazione non dovesse diventare uno strumento della politica estera bulgara⁷¹.

Al momento del nuovo blocco per la Macedonia del Nord, Zaev scelse di pronunciare un lungo discorso televisivo alla nazione. Un discorso amaro e molto diretto, in cui criticò la Bulgaria per il veto sull'avvio del negoziato di adesione, considerato una violazione del Trattato bilaterale, oltre che un errore geostrategico grave. Una posizione, quella bulgara, definita irrazionale e offensiva per i macedoni, in quanto «nel XXI secolo, non è né europeo né democratico dire a un altro come sentirsi, come autodeterminarsi. Non è europeo scrivere la storia di un'altra nazione, imporre l'identità a un altro popolo». Per il Primo ministro, le condizioni poste da Sofia non erano accettabili per la Macedonia del Nord, per il popolo macedone e per tutti i cittadini del paese⁷².

Era il 2022, un turno di tempo che può definirsi di policrisi e che, dopo il "cigno nero" del Covid-19, dopo l'aggressione russa contro l'Ucraina e la sfida che essa rivolge all'ordine internazionale, riportava l'allargamento ai Balcani al centro dell'agenda politica di Bruxelles. Ancora una volta è stata dunque l'Unione Europea a riprendere il filo del dialogo interrotto.

⁷¹ J. Nieto González, *Origen y desarrollo del nacionalismo macedonio (1878-1949)*, cit., pp. 38-39.

⁷² Video in <https://macedoniatimes.news/tag/zoran-zaev/page/2/> sito consultato il 12 gennaio 2026.

Nel giugno 2022, la presidenza di turno francese avanzò una proposta di compromesso, finalizzata dopo numerosi colloqui con le due capitali. Per Skopje era molto difficile accettare il «compromesso francese», al punto che la stessa presidente della Commissione von der Leyen dovette intervenire nel Parlamento macedone per sostenere la proposta⁷³. L'impressione che l'esercizio lascia ancor oggi nell'opinione pubblica macedone è che l'intervento europeo sia stato sbilanciato a favore della parte bulgara ed imposto come un ultimatum a Skopje. Il Vmro, in quel momento in testa a tutti i sondaggi, si oppose con forza, ma il parlamento approvò il compromesso il 18 luglio. Esso prevedeva uno sdoppiamento della Conferenza intergovernativa: una prima si è tenuta il 19 luglio, e ha approvato il quadro negoziale⁷⁴, mentre una seconda Cig, per l'effettivo avvio del negoziato, venne rimandata al momento in cui la Macedonia del Nord avesse modificato la Costituzione per inserirvi la specifica tutela della minoranza bulgara. Il compromesso ebbe sicuramente il pregio di far ripartire un processo che era rimasto bloccato per oltre due anni. Con esso la Macedonia del Nord ha ottenuto, oltre al riconoscimento da parte dell'Ue della lingua macedone, l'assenza dal quadro negoziale di specifiche condizioni storiche.

Lo screening della Commissione su tutti i sei cluster (che raggruppano i 35 capitoli negoziali) si è concluso nel dicembre 2023, ma la Cig per l'apertura effettiva dei negoziati ad oggi non è stata ancora convocata, in assenza del cambiamento della Costituzione macedone.

Il governo socialdemocratico, infatti, aveva speso tutto il suo capitale politico con l'approvazione del compromesso del 2022 e alle elezioni politiche del maggio 2024 ha subito una storica sconfitta. Il Vmro, che ha sfiorato la maggioranza assoluta del parlamento e ha formato il governo con una coalizione di partiti albanesi, ha imposto l'intera campagna elettorale sul rifiuto di modificare ancora una

⁷³ Testo dell'intervento della Presidente von der Leyen alla seduta solenne del Parlamento della Macedonia del Nord, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_4523 sito consultato il 12 gennaio 2026.

⁷⁴ Comunicato stampa del Consiglio UE del 19 luglio 2022, in <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/07/19/intergovernmental-conference-at-ministerial-level-on-the-accession-of-north-macedonia/> sito consultato il 12 gennaio 2026.

volta la Costituzione, in assenza di garanzie sul fatto che si tratterà davvero dell'ultima richiesta. L'ultimo "pacchetto allargamento" della Commissione del dicembre 2025 fa stato delle difficoltà del paese di procedere sulla strada delle riforme interne ancora necessarie, oltre che alla modifica costituzionale⁷⁵.

Oggi, il candidato favorito a diventare il 28esimo membro dell'Ue è il Montenegro, che aveva ottenuto lo status di candidato cinque anni dopo Skopje. La Croazia, che aveva concluso l'accordo di associazione quattro mesi dopo Skopje, è membro della Ue dal 2013. La Macedonia del Nord, invece, si trova ancora su un *letto di Procuste*, in uno scenario internazionale polarizzato che presenta crescenti rischi di instabilità.

Il giornalista macedone Goran Mihajlovski, che scrive dal 1991 un editoriale settimanale sui temi di attualità, il 12 gennaio 2026, in occasione del 35esimo anniversario, ha scritto con amarezza:

As for the eternal topic of the Eu, I've written about it in almost every column, and it's a subject that hurts and frustrates me the most. I can't come to terms with the fact that I've devoted my entire professional life to something that no longer seems achievable to me⁷⁶.

⁷⁵ Report 2025 sulla Macedonia del Nord, in https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/267b368e-6b55-4a42-bb72-6395593de4da_en?filename=north-macedonia-report-2025.pdf sito consultato il 12 gennaio 2026.

⁷⁶ https://sdk.mk/index.php/sakam_da_kazam/jubilejna-kolumna/, traduzione dal macedone di Nikola Gjelincheski, sito consultato il 12 gennaio 2026.