

**MACEDONIA: La sovranità “condivisa”**  
**Un recente caso di procedimento di revisione costituzionale eterodiretto**

di Elena Ferioli

(ricercatrice di Diritto costituzionale - Facoltà di Giurisprudenza - Università di Bologna)

La recente evoluzione costituzionale di quest'area dei Balcani, tuttora in via di definizione, merita qualche riflessione circa peculiarità ed efficacia del procedimento di riforma costituzionale di natura “eterodiretta” avviatosi con l'accordo di pace fra partiti albanesi e macedoni siglato durante l'estate 2001 su mediazione dell'UE e della Nato. Come noto, fra i procedimenti di formazione di un testo costituzionale la dottrina ha individuato, oltre al procedimento “interno”, ulteriori procedimenti definiti eterodiretti, i quali possono assumere le forme del procedimento “esterno” o di quello “internazionalmente guidato o assistito”. La circostanza che fonda il fenomeno della eterodirezione è che tempi, modi e contenuti della fase costituente sono determinati da atti di sovranità imputabili a soggetti diversi da quelli destinati ad essere sottoposti alla nuova costituzione (G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1999, 168). L'intensità del vincolo esterno è pressoché totale nel caso di procedimenti riguardanti stati che hanno perduto la piena sovranità a seguito di sconfitta bellica (es. Giappone 1946, Germania 1949) o che acquistano l'indipendenza a seguito di decolonizzazione (es. Australia 1901, Nigeria 1946); simile intensità appare minore quando il procedimento costituente coinvolge direttamente organi e volontà politiche del paese interessato, i cui accordi risultano però mediati nella forma ed orientati nel contenuto dall'attività di organizzazioni internazionali (es. Cambogia 1989-1993, Bosnia 1991-1995). L'entità della riforma patteggiata dalle fazioni locali macedoni e albanesi su pressione di organismi internazionali –tesa al definitivo riconoscimento di specifici diritti e spazi di intervento istituzionale a vantaggio della minoranza albanese– non è comunemente tale da indurre le parti coinvolte a qualificare il processo di innovazione cui hanno dato vita come “costituente”. Posto che una modifica tanto radicale della originale fisionomia dei rapporti fra cittadini e autorità sia qualificabile come esercizio di mero potere di revisione, quanto ora avviene in Macedonia sarebbe da includersi nella ipotetica ulteriore categoria dei “procedimenti di revisione costituzionale internazionalmente guidati”.

La disgregazione della Federazione jugoslava e il referendum del 1991 – boicottato dalle minoranze albanese e serba– ha portato la Macedonia alla proclamazione dell'indipendenza e alla promulgazione di una costituzione democratica, dando provvisoria tregua ad una nazione il cui territorio è stato più volte spartito e la cui popolazione è stata sottoposta a frequenti processi di assimilazione forzata. La stabilizzazione della nuova repubblica ha finora raggiunto esiti parziali. Dal 1993 la FYRoM risulta stato membro dell'ONU, poi riconosciuto sia dalla Grecia che dalla nuova repubblica di Jugoslavia, mentre resta insoluta la spinosa questione della cospicua minoranza albanese residente nella parte occidentale del territorio macedone. Le rivendicazioni autonomistiche degli albanesi di Macedonia risalgono, in realtà, ai decenni precedenti ed hanno incontrato una costante ostilità da parte dei regimi succedutisi alla guida del paese. Nemmeno con la costituzione che ha segnato la nascita di una nazione macedone indipendente e democratica, occasione propizia all'introduzione di strumenti istituzionali atti a individuare e garantire gli equilibri di uno stato multietnico, si è raggiunto un esplicito compromesso sul punto. Ciò ha radicalizzato ulteriormente le tensioni politiche interne, riflettendosi da ultimo in una modificazione dell'assetto politico tradizionale. L'espressione politica della popolazione albanese configuratasi a seguito dell'indipendenza era il PPD (Partito per la prosperità democratica), movimento moderato e dall'atteggiamento mite nei confronti dei vertici politici macedoni, dal quale si era scissa l'ala radicale del PDA (Partito democratico degli albanesi); gli scarsi successi ottenuti nelle sedi istituzionali in materia di tutela della minoranza albanese hanno agevolato nel 2001 l'affermarsi del PDN (Partito democratico nazionale). Dello stesso periodo è la prima apparizione operativa dell'UCK, movimento in parte generato dalla riconversione della guerriglia albanese smobilitata dal Kosovo e che, con interventi di natura non sempre pacifica, rivendica una vera e propria federalizzazione dello stato. La logica di azione-repressione così innescatasi ha rafforzato la contrapposizione fra nazionalisti macedoni e albanesi macedoni al punto da rendere indifferibile una soluzione istituzionale della posizione di una minoranza che, con la sua crescita esponenziale (22.8 % della popolazione nazionale secondo il censimento del 1994), non può essere ignorata nella costruzione di una democrazia. Si sottolinea al riguardo come, in un'epoca che assiste ad un forte declino delle entità statali come unità di misura dell'identità politica, culturale ed economica di una popolazione, tuttora esistano aree dove la valenza identitaria espressa dagli stati è al contrario talmente incisiva da suscitare violenti conflitti fra etnie alla ricerca di una propria statualità o di una statualità “costituzionalmente” condivisa.

Quanto alle ragioni che legittimano la condivisione della sovranità statale della repubblica macedone con soggetti

esterni alla nazione, sia dato rinviare alle altrui riflessioni sull'ambiguità fra politica dei diritti e politica di potenza in merito agli interventi della Nato (P. Ciarlo, Globalizzazione e sovranità: il paradigma della guerra balcanica del 1999, in Quad.cost. 2/2000, 623). La presenza dell'UE, invece, oltre che dettata dall'interesse verso la stabilità di un'area confinante e di cruciale importanza per il controllo dell'Eurasia, prelude alla futura adesione della repubblica macedone e giustifica la vigilanza delle istituzioni europee sull'andamento del suo sistema costituzionale. Quanto al metodo adottato per concretizzare questo fenomeno di assistenza internazionale per la riforma, il punto di partenza risiede nel framework agreement siglato il 13 agosto 2001 dai rappresentanti del governo macedone e dai leaders di etnia albanese; mediatori e garanti un rappresentante dell'UE ed uno degli Stati Uniti. Nella parte iniziale dell'accordo i contraenti fissano condizioni, contenuti e finalità del patto: disarmo immediato e scioglimento dell'Esercito di liberazione albanese, mantenimento degli attuali confini nazionali, impegno delle autorità macedoni all'introduzione di emendamenti costituzionali atti a garantire a minoranze espressione di una quota di popolazione pari almeno al 20% del totale l'identità linguistico-culturale e specifiche quote rappresentative negli organi costituzionali e nella pubblica amministrazione (secondo lo schema dell'All. A dell'accordo), nonché impegno all'adozione di leggi ordinarie sul decentramento territoriale (All. B). I garanti internazionali si impegnavano, a propria volta, ad una duplice forma di assistenza: azione militare pacifica delle forze Nato per la raccolta delle armi dei guerriglieri albanesi (operazione Essential Harvest, conclusasi con la consegna di 3.875 pezzi di armamento) e per la successiva supervisione del processo di riforma (operazione Amber Fox); organizzazione di una conferenza di "donatori" per la raccolta di aiuti finanziari al paese.

La prima fase del piano di pace, comprendente la cessazione delle ostilità e l'avvio dei lavori parlamentari di riforma, si è regolarmente svolta con l'affidamento dell'esame del testo dei 15 emendamenti contenuti nell'accordo ad apposita commissione. Il repentino sviamento della pubblica opinione e dell'attenzione delle organizzazioni internazionali sugli episodi di terrorismo internazionale del settembre 2001, ha avuto l'effetto di rianimare le resistenze alla riforma, con evidenza solo fragilmente sopite dagli accordi estivi. Le sedute dell'assemblea macedone per l'approvazione delle modifiche, infatti, sono state alternativamente disertate dai partiti dell'opposizione e da quelli della maggioranza; i punti di maggiore attrito si sono rivelati la soppressione dell'esplicito riferimento al popolo macedone nel Preambolo e della Chiesa ortodossa macedone nell'articolo sulla libertà religiosa. Gli appelli delle istituzioni europee ed il rinvio della conferenza dei donatori non sono valsi a stimolare la regolare ripresa dei lavori; e su questo peculiare esperimento di "revisione internazionalmente guidata" si stende, al momento, un velo di perplessità circa la stabile efficacia e l'effettiva possibilità di interiorizzazione da parte delle popolazioni locali di interventi costrittivi esterni di pacificazione ed unificazione di etnie storicamente ostili.