



---

## **L'evoluzione del sistema di governo della Macedonia del Nord fra instabilità strisciante e transizione permanente** **(The evolution of the government system of Northern Macedonia between "slithering" instability and permanent transition)**

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES VOLUME 11, ISSUE 3 (2021), 648–695: INVESTIGATIONS – INVESTIGACIONES – IKERLANAK

DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL/0000-0000-0000-1097](https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1097)

RECEIVED 11 FEBRUARY 2020, ACCEPTED 07 APRIL 2020

FABIO RATTO TRABUCCO\* 

### **Riassunto**

La Macedonia del Nord è un caso peculiare all'interno dell'ex Jugoslavia e nel processo di adesione all'UE per le ben note implicazioni geopolitiche: la minoranza albanese e la denominazione, ambedue solo recentemente superati. Emerge tuttavia un sistema di governo semipresidenziale non dissimile da quello degli altri Paesi dell'Europa centro-orientale, che, trascendendo il classico modello di Duverger, si connota per una predominanza della centralità parlamentare opposta al Capo dello Stato senza significativi poteri costituzionali. Solo un Presidente con una forte personalità sembra essere in grado di influenzare l'azione di governo, attraverso il suo potere di magistrato di influenza e persuasione. D'altro canto, il decennio del Primo Ministro nazionalista Gruevski è stato caratterizzato dall'autoritarismo con un regime ibrido ovvero democrazia illiberale. Pertanto, le condizioni politiche, istituzionali, storiche e interetniche del Paese non favorirono l'evoluzione del sistema semipresidenziale verso un modello a "Presidente forte".

### **Parole chiave**

Macedonia del Nord; semipresidenzialismo; forma di governo; minoranze etniche; Stato di diritto

### **Abstract**

Northern Macedonia is a typical example of instability within the former Yugoslavia due to the well-known geopolitical implications: the Albanian minority and the denomination, both of which have only recently been overcome. However, a semi-

---

I wish to thank Prof. Mirjana Maleska from South East European University of Skopje for the excellent and helpful research assistance.

\* Visiting Professor in Comparative Public Law, University of Ss. Cyril and Methodius in Trnava, Námestie Jozefa Herdu 2, 917 01 Trnava, Slovakia. Email address: [certiorario@gmail.com](mailto:certiorario@gmail.com) Researcher ID: B-5831-2018.

presidential system of government emerges that is not dissimilar from other Central-Eastern European countries, which, transcending the classic Duverger model, is characterized by a predominance of parliamentary centrality opposed to the Head of State without significant constitutional powers. Only a President with a strong personality appears to be able to influence government action, through his power as a magistrate of influence and persuasion. Otherwise, the nationalist Gruevski's Prime Minister decade was characterized by authoritarianism with a hybrid regime or an illiberal democracy. Thus, the political, institutional, historical and interethnic conditions of the country did not, therefore, favor the evolution of the semi-presidential system towards a "strong President" model.

### **Key words**

Northern Macedonia; semi-presidentialism; government system; ethnical minorities; Rule of law

## Table of contents

1. Il Paese e la sua denominazione.....	651
2. L'instabilità etnico-politica.....	654
2.1. Il sistema macedone di tutela delle minoranze .....	657
3. L'evoluzione del sistema di governo: inquadramento del modello semipresidenziale.....	663
3.1. L'elezione diretta del Capo dello Stato tra norme e prassi .....	665
3.2. Il caso della Presidenza Gligorov in prospettiva diacronica .....	667
3.3. Il predominio della centralità parlamentare .....	670
3.4. Il semipresidenzialismo affievolito .....	675
4. La Macedonia del Nord fra instabilità e transizione .....	681
References.....	684

## 1. Il Paese e la sua denominazione

Nell'economia costituzionale del continente europeo, e particolarmente balcanica, spicca *sine dubio* il caso macedone. La Repubblica di Macedonia (*rectius*, ora Repubblica di Macedonia del Nord), incuneata fra Albania, Serbia, Bulgaria e Grecia, è uno Stato della penisola balcanica nell'Europa sud-orientale. Per decenni da alcuni Paesi è stata riconosciuta quale mera "Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM)" a seguito dell'adesione del Paese alle Nazioni Unite nel 1993 con tale "denominazione provvisoria", adottata a causa dell'annosa questione sul nome avviata dalla Grecia e conclusa formalmente solo nel febbraio 2019.

Il territorio governato dall'odierna Macedonia del Nord era in precedenza la parte meridionale estrema della Jugoslavia. I confini odierni vennero fissati poco dopo la Seconda guerra mondiale, quando la Jugoslavia socialista titoista stabilì nell'area la Repubblica Popolare di Macedonia, riconoscendo i Macedoni come una Nazione separata all'interno della stessa Jugoslavia (Tsatsa 1974).

Divenuta indipendente in forza di *referendum* secessionista dell'8 settembre 1991<sup>1</sup> (Nohlen and Stöver 2010, 1283), si separò pacificamente dalla Jugoslavia, poi disciolta l'anno seguente, senza ulteriori modificazioni territoriali. Tuttavia, emergeva il rilevante aspetto di detenere al suo interno una cospicua minoranza di etnia albanese (circa il 25% della popolazione, pur con dati discordi)<sup>2</sup> (Stojanovska Icevska 2003, Zola 2011, Remiddi 2012), vieppiù connotata da una forte crescita demografica, che per l'effetto radica nel Paese un tasso elevato di latenti dinamiche conflittuali unite al fatto che la tradizione ellenica considera la Macedonia parte del suo patrimonio. Ne deriva un autentico "gadget politico" d'invenzione titoista (Strazzari 2003, 107) sopravvissuto alla deflagrazione jugoslava (Pištan 2014) e peraltro investito dall'ondata di profughi cagionata dalla pulizia etnica serba in Kosovo (Strazzari 2007). Da ultimo, la Macedonia ha dovuto pure contenere il flusso migratorio della cd. rotta balcanica che ha imposto un rafforzamento della barriera divisoria al confine greco su finanziamento UE per fronteggiare il malcelato "progetto" nordeuropeo di bloccare il flusso nei Paesi di prima accoglienza, sfruttando il regolamento europeo di Dublino, col fine inconfessato di

<sup>1</sup> Il *referendum* indipendentista macedone è stato approvato dal 96,46% dei votanti a fronte di una partecipazione alle urne del 75,72%, per quanto il medesimo sia stato boicottato *in toto* dalla minoranza albanese.

<sup>2</sup> Secondo i censimenti ufficiali del 1991 e del 1994 riconosciuti dalla comunità internazionale, ma non anche dalla comunità albanese, gli albanesi sono particolarmente concentrati nelle province nord-occidentali di Tetovo, Gostivar, Kičevo, Debar e Struga, a ridosso di Albania e Kosovo, nonché in alcuni sobborghi della capitale quali Aračinovo, Matka e Netezi, con una percentuale attorno al 22%. Sono tuttavia diverse le percentuali d'insediamento indicate dalla stessa comunità albanese che indica dati attorno ad un terzo della popolazione, grazie agli tassi di natalità. Un ulteriore censimento si è svolto nel 2002 sotto la supervisione tecnica dell'Eurostat, l'ufficio statistico dell'UE, ma è stato screditato da ritardi e mancanza di trasparenza delle procedure di raccolta ed immissione dati: l'esito finale ha fissato gli albanesi al 25,17% ma è stato contestato dai partiti macedoni d'opposizione. Infine, l'ultimo censimento è stato avviato nel 2011 ma è passato attraverso mesi di negoziazione molto travagliati. La questione principale è rappresentata ancora una volta dalla registrazione dei cittadini macedoni residenti all'estero e coinvolge la componente albanese che, a dispetto degli *standard* Eurostat imposti nei censimenti del 2011, insisteva per includere nel conteggio anche gli abitanti domiciliati all'estero da più di 12 mesi, accusando il governo macedone di voler deliberatamente diminuire il numero di albanesi sul territorio.

trasformare letteralmente Grecia ed Italia in una sorta di “magazzino” d’anime (Locatelli 2016).

Il Paese ha seguito le classiche logiche politico-costituzionali di formazione dello Stato territoriale proteso verso l’accentuata centralizzazione e le forti spinte centripete in direzione dell’omologazione forzata delle varie etnie sparse sul suo territorio. Del resto, come non ignorare che il minimo denominatore comune dell’evoluzione costituzionale dell’intera area balcanica occidentale è costituito da due elementi intimamente connessi fra loro, quali la formazione e la tutela dell’entità statale, cui s’aggiunge la questione etnica (Glenny 1992, Bizouras 2005).

Peculiarmente, la questione macedone, nella sua parabola storica, costituisce un caso esemplare della formazione e dei caratteri dello Stato-Nazione in Europa, passando attraverso l’eredità della guerra fredda ed il corollario delle conseguenze deflagranti dei conflitti generati dall’implosione jugoslava (Ivanov 1996, Prévélakis 1997, Margiotta 2008, Strazzari 2008).

Nel caso di specie, dopo oltre due decenni, Macedonia e Grecia hanno superato la complessa disputa diplomatica che le vedeva invischiata sulla legittimità dell’uso del termine “Macedonia”. Il maggior ostacolo all’integrazione euro-atlantica è infatti sempre stato rappresentato da tale controversia. La dichiarazione di una “Repubblica di Macedonia” indipendente, erano largamente viste in Grecia come provocazione e minaccia all’ordine istituito, oltre che alle legittime aspirazioni nazionaliste elleniche (Agnew 2008).

Per comprendere la complessità della questione occorre ricordare che, come regione geografica, la Macedonia si estende ben oltre il territorio amministrato da Skopje e comprende aree sotto la sovranità della Grecia (poco più della metà del totale, con capoluogo Tessalonica), Bulgaria (meno di un decimo) e, in misura limitata, Albania e Serbia. La parte più grande della Macedonia geografica rientra perciò all’interno delle frontiere della Repubblica Ellenica ed Atene riteneva di conseguenza che il nome costituzionale del suo vicino settentrionale implicasse rivendicazioni territoriali sulla Macedonia greca (o Macedonia egea). Per la narrativa nazionale greca la regione della Macedonia appartiene alla nazione ed alla cultura ellenica; di conseguenza l’assunzione del termine Macedonia da parte di un altro popolo sembra suscitare il timore di essere privati di una parte del proprio retaggio culturale, un timore avvertito soprattutto dagli abitanti della Grecia settentrionale (Merlicco 2018).

Così, utilizzare la sua appartenenza all’UE per impedire l’ingresso a Skopje è sembrata l’unica arma rimasta ad Atene per indurre i macedoni al compromesso, con un uso anche strumentale delle strutture comunitarie. A ben vedere l’inquadramento giuridico del problema con la Grecia risale ai tempi dell’operato della Commissione arbitrale Badinter per l’Jugoslavia del 1991–1993 (Terrett 2000), il cui parere n. 6 era relativo proprio alla Macedonia (Opinions N° 4–10, 1993). Il testo raccomandava alla Comunità europea di accettare la richiesta di riconoscimento macedone, in quanto la nuova Repubblica aveva fornito le garanzie necessarie per rispettare i diritti umani, la pace e la sicurezza internazionali, ma le istituzioni comunitarie si rivelarono molto riluttanti ad accettare la raccomandazione a causa dell’opposizione ellenica per la denominazione del Paese, sposando di fatto la causa di Atene (Kofos 1999). Negli anni s’è tentato più volte di risolvere la questione a livello diplomatico, senza successo alcuno. Nel 1993 le Nazioni

Unite ottennero l'approvazione greca all'ingresso macedone con l'adozione del nome temporaneo e fittizio di FYROM e due anni dopo il contenzioso greco-macedone giunse alla Corte internazionale di giustizia dell'Aja (*The former Yugoslav Republic of Macedonia v Greece*, 2011) che legittimò il diritto della Macedonia di continuare a denominarsi con il nome originariamente scelto (Cannone 2012, Evola 2012, Cimmiotta 2013). Tuttavia, in mancanza di progressi sulla definizione del nome, la Grecia, membro della NATO con diritto di veto al pari dei restanti componenti, ha negato l'accesso alla Macedonia anche nella stessa Alleanza Atlantica.

La recentissima soluzione della quæstio non è però derivata tanto dalla formulazione di nuove proposte di denominazione, quanto dalle nuove condizioni in cui sono state condotte le trattative: ambedue i governi, greco e macedone, erano espressione di elettorati scarsamente nazionalisti ed avevano interesse a realizzare un tale successo diplomatico. Da un lato il partito socialdemocratico macedone (SDSM), guidato prima dall'ex Presidente Crvenkovski e poi dal nuovo leader Zaev, abitualmente più pragmatico nei rapporti con gli ellenici, dall'altro la Grecia di Tsipras e della Coalizione della Sinistra Radicale (SYRIZA) (Martino 2017b, Celeghini 2018).

Per l'effetto, al termine di lunghi negoziati, il 12 giugno 2018 è stato annunciato dai premiers dei due Paesi l'accordo sulla nuova denominazione di Repubblica di Macedonia del Nord (Final Agreement for Resolving the Macedonian-Greek Name Dispute, 2018) da inserire nella Costituzione del Paese previa ratifica con un referendum popolare. Tuttavia, per quanto la consultazione sull'accordo di Prespa sia fallita per mancato raggiungimento del quorum della maggioranza assoluta dei votanti,<sup>3</sup> è stata avviata la procedura legislativa costituzionale per la sua approvazione ed il mutamento del nome del Paese. Pur a fronte dell'opposizione nazionalista, superata grazie ad un coacervo di pressioni, ricatti e minacce (nonché favori politico-giudiziari concessi loro, tra cui anche la fuga in Ungheria dell'ex Premier Gruevski condannato in via definitiva) (Merlicco 2018, 175–176), la modifica costituzionale è stata approvata dal Parlamento monocamerale (Sobranie) nella prevista maggioranza qualificata dei due terzi<sup>4</sup> ed ha avuto diretta promulgazione da parte dell'Assemblea in conformità alla Costituzione: disposto normativo che nel caso di specie ha giovato non poco, consentendo di eludere la forte contrarietà all'accordo del Capo dello Stato nazionalista Ivanov. A sua volta, la Grecia ha approvato – a maggioranza assoluta del Parlamento – sia l'accordo di Prespa, che l'adesione del nuovo Stato alla NATO<sup>5</sup> formalizzatasi poi l'anno seguente.<sup>6</sup> Per l'effetto, il governo macedone ha formalmente annunciato l'entrata in vigore dell'accordo e degli emendamenti costituzionali che hanno così attuato il cambio di denominazione del Paese chiudendo per l'effetto il trentennale contenzioso con la Grecia (*Announcement of the Government of the Republic of North Macedonia*, 2019).

<sup>3</sup> Per quanto al *referendum* del 30 settembre 2018 abbia partecipato solo il 36,87% dei votanti, la stragrande maggioranza, il 91,48%, si è pronunciata a favore del cambio della denominazione del Paese mentre solo il 5,64% ha espresso la sua contrarietà alla modifica.

<sup>4</sup> La *Sobranie* ha approvato l'11 gennaio 2019 le necessarie modifiche costituzionali derivate dall'accordo di Prespa con 81 voti a favore su 120, restando assenti dall'aula i contrari.

<sup>5</sup> Il Parlamento ellenico ha approvato l'accordo di Prespa il 25 gennaio 2019 con 153 voti favorevoli e 146 contrari mentre l'adesione della Macedonia del Nord alla NATO (il cui protocollo è stato firmato a Bruxelles il 6 febbraio 2019) è stata avallata l'8 febbraio 2019 con 153 voti a favore e 150 contrari.

<sup>6</sup> La Macedonia è divenuta il trentesimo membro dell'Alleanza Atlantica a far data dal 27 marzo 2020.

La definitiva chiusura della controversia greco-macedone ha permesso di attuare il processo d'integrazione atlantica di Skopje nonché avviare seriamente quello europeo superando il veto ellenico pur permanendo nel Paese precari equilibri interetnici. Infatti, come non rammentare che un altro grave fattore destabilizzante per i macedoni è ovviamente costituito dal nazionalismo albanese, che mina dall'interno la stabilità dello Stato. L'ipotesi separatista appare accantonata, ma la contrapposizione tra la comunità macedone e la forte minoranza albanese rappresenta ancora una dinamica determinante nella vita politica e sociale solo da ultimo latamente superata, come meglio si dirà in seguito, con l'elevazione dell'albanese a seconda lingua ufficiale del Paese.

La storica diatriba sulla denominazione del Paese ha quindi costituito un processo rilevante per la "cronaca politica" dello Stato macedone e se la nuova denominazione del Paese potrà forse non ritenersi del tutto felice – non a caso la permanenza della dicitura "Macedonia" ha fatto levare forti proteste dei nazionalisti ellenici –, si tratta comunque di una soluzione di compromesso che consente al Paese di rafforzare (e non poco) la sua posizione e credibilità internazionale.

Enucleato il suddetto quadro geopolitico del Paese, gli obiettivi della presente analisi sono tesi ad indagare le traiettorie evolutive del sistema di governo macedone quale apparentemente riconducibile al modello semipresidenziale. La scelta metodologica di fondo è quella di analizzare il funzionamento concreto della forma di governo del Paese rispetto alla modellistica elaborata dalla dottrina comparatistica facendo ampio riferimento alle dinamiche del sistema politico, etnico e partitico del Paese. Inoltre ci si chiede come tali plurimi sviluppi s'intersecano con le formali previsioni costituzionali – anche nel quadro della fase transitoria d'avvicinamento all'UE –, onde definire a quale esatto modello la Macedonia del Nord sia ascrivibile. La struttura del lavoro pone particolare attenzione al nodo dell'elezione diretta del Capo dello Stato tra norme e prassi, quale rapportato al tipico predominio della centralità parlamentare macedone, da cui l'ipotesi di ricondurre il sistema di Skopje ad un semipresidenzialismo estremamente affievolito.

## **2. L'instabilità etnico-politica**

Il quadro costituzionale del Paese è stato ampiamente influenzato dalla situazione etnica per la presenza di minoranze, *in primis* albanese, nonché dalla sua storia istituzionale, da cui discendono ineluttabili conseguenze sul sistema e la sua tenuta. Dopo vari periodi di tensione etnica e correlata instabilità governativa nel ventennio successivo all'indipendenza, il più recente significativo stallo politico trae origine dalle elezioni politiche del 2014 che avevano confermato al governo l'ex Premier di centrodestra Gruevski dell'Organizzazione Rivoluzionaria Interna Macedone (VMRO-DPMNE), al potere dal 2006 e ancora vincente nei confronti del *leader* dell'opposizione Zaev dell'Unione socialdemocratica di Macedonia (SDSM). All'indomani del voto, i socialdemocratici di Zaev si sono rifiutati di occupare i seggi vinti nella *Sobranie* rivendicando il ritorno alle urne, richiesta declinata dal governo che ha respinto ogni accusa di brogli elettorali. Il boicottaggio dei seggi, che ha lasciato ai vincitori un Parlamento monco, non ha comunque formalmente impedito alla nuova legislatura di prendere avvio ferma la presenza del numero legale.

Tuttavia, a partire dai primi mesi del 2015, lo scontro politico tra governo e opposizione è divampato in modo repentino, esacerbato da uno scandalo che ha messo il governo sotto una pressione inedita e costretto il Premier Gruevski a scendere a compromessi. In particolare, il leader della SDSM Zaev ha dato inizio alla pubblicazione settimanale di trascrizioni d'intercettazioni telefoniche dalle quali s'evinceva il coinvolgimento del governo in frodi elettorali, interferenze nella magistratura e nei media, gare d'appalto falsate, incriminazione di avversari politici ed altri palesi illeciti. Inoltre, Gruevski, con l'ausilio dei servizi di sicurezza e controspionaggio, avrebbe tenuto illegalmente sotto sorveglianza oltre 20 mila persone tra cui membri del proprio governo, giornalisti, magistrati, sindaci ed ONG. Tale scoperta ha causato forti proteste di piazza che si sono susseguite per mesi, in grado di scuotere le fondamenta dell'establishment di Gruevski per il quale si sarebbe invece trattato di meri nastri manipolati e forniti da non specificati servizi di intelligence stranieri, il cui fine sarebbe stata la destabilizzazione e la creazione dei presupposti per un colpo di Stato ad opera dell'opposizione. Le rappresentanze diplomatiche euro-atlantiche in Macedonia del Nord hanno espresso preoccupazione per i mancati chiarimenti sui contenuti delle intercettazioni, mentre la Russia, nell'ottica strategica di posizionarsi nell'area, ha condannato il tentativo di rovesciare un governo legittimo, accusando l'Occidente di ordire l'ennesima "rivoluzione colorata". Il risultato è stato quello di una crisi strisciante, non solo politica, ma anche profondamente etica, visto che i cittadini hanno perso la propria fiducia nelle istituzioni. E se i governi possono cambiare in fretta, ricostruire il credito è un processo che necessita di tempi lunghi (Cvetanoski 2015b).

A causa di questa crisi ed instabilità politica, dopo diversi tentativi andati a vuoto, nel giugno 2015 i negoziati condotti sotto gli auspici dell'UE dal commissario all'allargamento Hahn hanno favorito la stipula dell'accordo di Skopje (rectius, di Pržino, dal nome del sobborgo della capitale in cui fu siglato) del 14 luglio 2015 che prefigurava la formazione di un governo di transizione ed elezioni anticipate<sup>7</sup> (Cvetanoski 2015a).

Oltre che da Gruevski e Zaev, l'intesa è stata siglata anche dai due leaders albanesi: Ahmeti, a capo dell'Unione democratica per l'integrazione (DUI), al governo, e Thaci, leader del Partito democratico degli Albanesi (DPA), forza d'opposizione. Gruevski si è impegnato a rassegnare le proprie dimissioni almeno cento giorni prima delle elezioni straordinarie fissate per il 24 aprile 2016, onde permettere al governo ad interim di insediarsi entro il 15 gennaio e traghettare il Paese verso una nuova fase politica. L'opposizione ha invece promesso di concludere il boicottaggio e riprendere le attività parlamentari il primo settembre. Gruevski come da accordi si è così dimesso il 18 gennaio 2016, mentre il Parlamento è stato successivamente sciolto il 24 febbraio, almeno

---

<sup>7</sup> L'accordo ha previsto altresì la nomina del Primo Ministro *ad interim* – che si limitava ad organizzare le elezioni – da parte del VMRO-DPMNE. Ai socialdemocratici competeva la nomina dei Ministri dell'Interno e del Lavoro nonché i Viceministri di Finanza, Agricoltura e dell'informazione ed amministrazione. Le forze firmatarie dell'accordo hanno dovuto anche trovare un'intesa entro il 15 settembre 2016 sulla nomina di un Pubblico Ministero *ad hoc*, incaricato di avviare un'indagine sullo scandalo delle intercettazioni dei servizi segreti macedoni: dopo una serie di ostruzionismi, a metà settembre l'incarico è andato alla Procuratrice di Gevgelija, Janeva, che insieme al proprio *team* è rimasta in funzione fino alla metà del 2017 chiudendo l'indagine che ha portato a processo l'establishment del partito nazionalista VMRO-DPMNE.

due mesi prima delle nuove elezioni che però sono state poi procrastinate da aprile all'11 dicembre (Vale 2016).

L'accordo prevedeva interventi legislativi in tema di riforma elettorale e dei media. Il pacchetto presentato dal mediatore UE Vanhoutte prevedeva alcune riforme sui temi chiave affrontati dall'UE: riforma dell'emittente pubblica MRTV, regolamentazione della pubblicità governativa, risoluzione degli ostacoli sull'accesso a informazioni pubbliche e riduzione dei processi per diffamazione. Particolarmente, l'emittente pubblica è stata criticata per la mancanza di autonomia dalla politica, mancanza di pluralismo e qualità dei contenuti. Inoltre, alla luce dei passati casi di abuso negli annunci di pubblico servizio come strumento di interferenza, l'accordo esige "regole stringenti sulla pubblicità governativa basate su criteri di trasparenza, obiettività e non-discriminazione", nonché "piena trasparenza sulla pubblicità governativa (non solo in merito all'utilizzo dei fondi pubblici, ma anche al target ed ai contenuti)" (*Statement by Commissioner Hahn and MEPs Vajgl, Howitt and Kukan, 2015*).

Il pacchetto contemplava inoltre l'abolizione della pratica di affidare gli organi di supervisione dei media a rappresentanti dei partiti, da sostituire con rappresentanti di ONG ed Università nonché multe più severe per informazione scorretta ed *hate speech*. Infine, altri temi per la risoluzione della crisi politica erano la riforma elettorale, onde aumentare "le possibilità di presentare ricorsi e appelli, assicurando un'adeguata separazione fra Stato e partiti ed un approccio bipartisan degli organi elettorali a tutti i livelli", nonché la revisione delle liste elettorali al fine di verificare l'eventuale presenza di iscritti duplicati e brogli.

Tuttavia, l'intransigenza del VMRO-DPMNE, prima forza politica del Paese dal 2006, ha rischiato più volte di inasprire lo scontro interetnico e, da ultimo, occorre rammentare che il faticoso semestrale parto del governo di Zaev è stato financo costellato da un cruento assalto al Parlamento il 27 aprile 2017, da parte di manifestanti del gruppo "Per una Macedonia collettiva/comune" che hanno fatto irruzione nella Sobranie dopo dimostrazioni fuori del palazzo mentre all'interno la VMRO-DPMNE cercava di impedire l'insediamento della nuova maggioranza parlamentare, la prima dopo 11 anni senza il partito nazionalista (Martino 2017a, Susić 2017).

Si è trattato dell'evento più scioccante e imbarazzante avvenuto fino ad oggi in Macedonia del Nord: un episodio che mina i valori fondamentali della Repubblica e che certamente non dovrebbe aver posto in un Paese che si considera moderno e potenziale membro dell'UE e della NATO. L'incidente è stato condannato con fermezza dalla comunità internazionale e, quantomeno, ha spianato la strada alla definizione di una nuova maggioranza parlamentare a guida socialdemocratica con il Presidente Ivanov che ha assegnato a Zaev il mandato per formare il nuovo governo in coabitazione. Paradossalmente tale nefasto evento ha quindi consentito di superare definitivamente l'impasse e le istituzioni macedoni sono, almeno in apparenza, potute tornare a funzionare normalmente (Strazzari 2001, Cvetanoski 2017).

Sebbene forme di irredentismo albanese si ripresentino regolarmente in Macedonia del Nord, la crisi del 2015–2016 è andata ben oltre le faglie etnolinguistiche e riguardava la contrapposizione tra chi vuole preservare una democrazia formale dalle tinte autoritarie e chi auspica l'avvio di una democrazia sostanziale e inclusiva. Ciò premesso, in una regione dove storicamente le tensioni tra comunità s'intrecciano a quelle politiche,

sarebbe imprudente escludere financo una deriva confessionale dello scontro. A dispetto del recente accordo, il Paese rimane così ampiamente fratturato su più livelli ed il dibattito politico rischia di prendere una vera e propria deriva etno-religiosa, con il risultato che Skopje potrebbe rimanere ai margini dell'Europa.

Nonostante lo scontro del 2015–2016 sia prevalentemente di natura politica, la questione albanese può facilmente innestarsi sulla crisi e alzare la posta in palio. Nel 2001, con l'intento di incrementare i diritti della minoranza schipetara in Macedonia del Nord, un gruppo armato di nazionalisti albanesi diede inizio a un conflitto armato nelle regioni occidentali di Polog e Kumanovo confinanti con il Kosovo.<sup>8</sup> Gli scontri provocarono 300 vittime e solo grazie all'intervento NATO fu possibile fermarli e giungere alla firma dell'accordo di Ohrid del 13 agosto 2001 (*Framework Agreement*, 2001; Maleska 2001, 43) che concedeva maggiori diritti e autonomie alla minoranza albanese in cambio dello smantellamento dell'Esercito di Liberazione Nazionale (UÇK macedone) e della sua conversione in forza politica, l'attuale Unione democratica per l'integrazione (DUI) (Strazzari 2003). Pur restando respinta la richiesta albanese della creazione di uno Stato federale (Chiclet 1998b, 106–107, Nikolovska e Siljanovska 2001, Scheneckener 2001, Engström 2002), l'intesa garantiva una maggiore decentralizzazione istituzionale e l'integrazione delle minoranze etniche nella pubblica amministrazione (Zendeli 2014). Per l'effetto, grazie all'accordo, il governo conservatore di Gruevski, Primo Ministro dal 2006 al 2016, è riuscito a stabilizzare le relazioni fra maggioranza macedone e minoranze etniche (Brunnbauer 2002, Pearson 2002, Flores Juberías 2003, Škarić 2003).

### 2.1. Il sistema macedone di tutela delle minoranze

Circa i diritti delle varie minoranze che popolano la Macedonia del Nord, *in primis* albanese, giova ricordare come gli stessi sono stati formalmente assicurati sin dal primigenio testo costituzionale del 1991. Tuttavia, a seguito del citato accordo di Ohrid, sono intervenute modificazioni significative con ben quindici emendamenti approvati dalla riforma del 16 novembre 2001, onde rafforzarne la tutela. Tali modifiche hanno profondamente mutato l'impianto originario del testo costituzionale in punto di minoranze (Daskalovski 2002): oltre al mero Preambolo che sancisce la multiculturalità della Macedonia del Nord, incluso il "popolo serbo" che lamentava discriminazioni ai fini d'assimilazione sin dal periodo socialista (Nikolić 1995, 159), sono stati complessivamente emendati sedici articoli della Carta,<sup>9</sup> anche in punto di nomina del delicato organo in materia di tutela minoritaria qual è il Consiglio per le relazioni interetniche (art. 78, Cost.). Tale assise svolge una funzione consultiva del Parlamento in materia interetnica ed è composto da sette rappresentanti delle comunità macedone ed albanese nonché un membro per le etnie bosniaca, rom, serba, turca e valacca (art. 78, Cost.) (Maleska 2010). Peraltro, l'importanza di tale organo è comprovata dal fatto che al medesimo è rimessa anche la decisione, in caso di conflitto, circa l'adozione di una legge con la speciale maggioranza prevista per la tutela dei gruppi linguistici (Petkovski 2014). Si tratta dell'applicazione del noto principio Badinter nell'adozione di norme che

<sup>8</sup> Sul conflitto armato del 2001 si vedano i contributi nello speciale *Macedonia/Albania, le terre mobili*, in *Limes*, 2/2001.

<sup>9</sup> Le modifiche hanno riguardato gli artt. 7, 8, 9, 48, 56, 69, 77, 78, 84, 86, 104, 109, 114, 115, 117 e 131, Cost.

riguardano direttamente i diritti delle comunità etniche da approvarsi a maggioranza dei voti anche dei rappresentanti delle etnie interessate.

La prima disposizione rilevante in materia è l'art. 7 che considera lingue ufficiali, oltre al macedone con alfabeto cirillico, anche le altre lingue parlate da almeno il 20% dei cittadini, ivi comprese nelle unità d'autogoverno locale, con l'avvertenza tuttavia che, da ultimo, il Parlamento ha previsto l'albanese quale seconda lingua ufficiale del Paese. Del resto non si può ignorare che proprio il nodo del riconoscimento costituzionale dell'albanese quale idioma ufficiale è stato il nocciolo duro dei negoziati con i partiti albanesi per la formazione dell'ultimo Governo macedone.

A sua volta il combinato disposto degli artt. 8 e 9, codificando i principi di eguaglianza e non discriminazione in favore dei cittadini della Repubblica di Macedonia del Nord, assicura indirettamente ai membri di ciascuna etnia, in quanto appunto cittadini, il godimento dei medesimi diritti e libertà quale valore fondante dell'ordinamento costituzionale. Tuttavia, accanto ai diritti spettanti ai cittadini in quanto tali, l'art. 48, Cost., riconosce un rilievo autonomo ad ogni appartenente alle varie nazionalità non solo estendendo ad essi il principio della non discriminazione ma configurando in loro favore l'obbligo, posto a carico delle autorità pubbliche, d'adottare una serie di misure tese ad attuare la cd. discriminazione positiva, cioè quelle concrete misure necessarie a promuovere l'effettiva eguaglianza fra soggetti appartenenti alle minoranze ed il resto dei cittadini, tenendo conto delle loro condizioni che basicamente sono di obiettivo svantaggio. Inoltre, la tutela dell'identità religiosa in chiave di protezione delle minoranze nazionali ha recato con sé all'art. 19 la piena parificazione delle Chiese ortodossa, islamica, cattolica, evangelica ed ebraica, in regime di separazione dallo Stato, eguali di fronte alla legge e con facoltà d'istituire scuole ed istituzioni sociali. Infine, nel rispetto delle libertà associative e d'istruzione, i componenti delle comunità detengono non solo il diritto all'istruzione nella rispettiva lingua bensì anche il pieno diritto d'attivare istituzioni culturali e scientifiche (artt. 20, 44 e 48).

Inoltre, superando il mero testo costituzionale, non si dimentichi che negli anni successivi all'accordo, le stesse norme di Ohrid hanno determinato effetti significativi sulla stabilità del Paese. Infatti, in sede d'implementazione del trattato, il Parlamento di Skopje ha varato numerose norme d'attuazione a tutela dei diversi gruppi etnici in funzione del principio di non discriminazione fra i "popoli" della Macedonia del Nord e della tutela dell'uso delle lingue minoritarie. Il principio base degli accordi è costituito dal ricorso all'informal power sharing che permette alla minoranza albanese d'esercitare la condivisione del potere (Cekic 2014) attraverso almeno quattro modalità chiave, quali sono la partecipazione al potere esecutivo, i diritti di veto, la rappresentanza proporzionale nelle istituzioni statali e nella pubblica amministrazione, i meccanismi arbitrari attraverso organi collegiali interetnici. Difetta invece la segmental autonomy onde creare politiche consociative nei vari settori gestionali del Paese, a livello territoriale ovvero culturale-personale, laddove al riguardo nulla è previsto in tema dall'accordo di Ohrid (Daftary e Friedman 2008).

Peraltro, nel dettaglio delle innovazioni normative, si ricorda l'inserimento nel Codice penale macedone della previsione di pene detentive per la violazione del divieto di discriminazione nonché per il reato d'incitamento all'odio etnico (artt. 137 e 319), mentre significativamente l'art. 36 della legge sul censimento del 2002 obbliga espressamente i

rilevatori ad informare le persone sulla possibilità d'esercitare il diritto di scegliere liberamente la lingua macedone ovvero altro idioma parlato da almeno il 20% dei cittadini. Parimenti, il medesimo principio è stato introdotto dalla legge di riforma della pubblicazione di norme ufficiali della Repubblica che, per l'effetto, deve avvenire nelle ridette lingue (art. 8, c. 2) (Dicosola 2008 e 2018, 1711–1712), id est macedone ed albanese.

Se contenute entro i limiti delineati dalla norma ed ispirate alla finalità di riequilibrare situazioni di svantaggio, tali misure appaiono congrue e giustificate senza recare un ingiustificato privilegio a favore di alcuni membri della collettività, e quindi di essere a loro volta discriminatorie nei confronti della maggioranza (reverse discrimination). Esse appaiono invece porsi in linea con un'interpretazione della tutela dei diritti delle minoranze in chiave "sostanziale", avvalorata dai principali strumenti internazionali del settore, onde garantire l'arduo bilanciamento tra il rispetto del principio di non discriminazione per tutti i membri della comunità statale e l'esigenza d'assicurare un'effettiva eguaglianza ai membri dei gruppi minoritari.<sup>10</sup>

Inoltre, le possibili implicazioni negative, non disgiunte da una certa carica di ambiguità, insite nel riferimento al concetto di nazionalità<sup>11</sup> anziché a quello di minoranza nazionale, ricorrente anche nel Preambolo della Carta macedone, sono state evitate dalla dichiarazione apposta dalla Macedonia del Nord alla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995, ove è precisato che "il termine minoranza nazionale utilizzato nella Convenzione (...) è considerato identico al termine 'nazionalità' utilizzato nella Costituzione e nelle leggi della Repubblica di Macedonia".

Del resto il principio guida che ha ispirato l'attività dei negoziatori europei ed internazionali intervenuti a vario titolo nella realtà macedone risiede nella scelta operata di non fornire esclusivamente soluzioni territoriali alla questione etnica, come invece avvenuto, per esempio, in Bosnia-Erzegovina in virtù degli accordi di Dayton del 21 novembre 1995 (Milano 2015). Ne consegue un percorso macedone del tutto originale in tema di tutela delle minoranze laddove, sul piano concreto, la garanzia di elevati standard per i diritti delle comunità minoritarie è stata fondata su un intenso processo di decentramento che ha assegnato a livello locale molte delle precedenti competenze del governo centrale (Carta 2006, 764–765). Il modello di tutela macedone, sviluppato in

<sup>10</sup> Cfr. art. 5, Convenzione dell'Iniziativa Centro-europea (INCE) per la tutela dei diritti delle minoranze del 30 aprile 1996, per cui: "The adoption of special measures in favor of persons belonging to national minorities aimed at promotion equality between them and the rest of the population or at taking due account of their specific conditions shall not be considered as an act of discrimination" nonché art. 4, Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, conclusa nell'ambito del Consiglio d'Europa il 1º febbraio 1995 ed in vigore dal 1º febbraio 1998, per cui: "1. The Parties undertake to guarantee to persons belonging to national minorities the right of equality before the law and of equal protection of the law. In this respect, any discrimination based on belonging to a national minority shall be prohibited. 2. The Parties undertake to adopt, where necessary, adequate measures in order to promote, in all areas of economic, social, political and cultural life, full and effective equality between persons belonging to a national minority and those belonging to the majority. In this respect, they shall take due account of the specific conditions of the persons belonging to national minorities. 3. The measures adopted in accordance with paragraph 2 shall not be considered to be an act of discrimination".

<sup>11</sup> La coincidenza tra cittadinanza e nazionalità, tra Nazione-*demos* e Nazione-*ethnos*, concezione questa affermata sin dall'epoca dello Stato liberale del XIX secolo ed in auge fino alla conclusione dei primi trattati sulle minoranze conclusi in Europa intorno agli anni Venti del XX secolo, inevitabilmente conduceva al non riconoscimento di situazioni giuridiche minoritarie, pur non essendo necessariamente sinonimo di repressione delle stesse.

senso diametralmente opposto a quanto sperimentato, per esempio, nel ridetto caso bosniaco, appare quindi in grado di assicurare effetti più duraturi in termini di stabilità delle varie componenti etniche rispetto ad altre zone balcaniche.<sup>12</sup>

Al riguardo è opportuno una breve digressione sul decentramento locale con il richiamo dell'ordinamento francese, quale archetipo dello Stato unitario, con una risalente tradizione giuridica e politico-culturale di centralismo, ereditata dalla Rivoluzione giacobina e dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Orbene, il modello transalpino ha saputo andare ben oltre costituendo un importante riferimento nella fase della transizione post-socialista, sia in relazione alla forma di governo grazie alla circolazione del semipresidenzialismo, come avvenuto nella stessa Macedonia del Nord, che in ordine all'esigenza diffusamente avvertita nei Paesi dell'Europa centro-orientale di dare un nuovo assetto ai livelli di governo infrastatali. A quest'ultimo riguardo giova ricordare che nell'odierno assetto amministrativo macedone gli 84 Comuni (Opština) costituiscono l'unica suddivisione territoriale del Paese quale risultato della legge di riorganizzazione adottata nell'agosto 2004 (Law on Territorial Organization, 2004) a seguito del richiamato accordo di Ohrid onde assicurare maggiore autonomia agli albanesi nelle aree dove sono predominanti (Carta 2006, 775–776). Non a caso l'aspetto legato al numero ed all'estensione delle municipalità ha delle ripercussioni notevoli sugli equilibri etnici all'interno di ciascun Comune (Cfr. International Crisis Group 2004, 5) nonché ai fini dell'integrazione europea in ordine alle politiche di sviluppo locale (Vrbek 2010).

Particolarmente, sul piano concreto degli strumenti di tutela, risulta interessante che il rafforzamento delle minoranze linguistico-religiose sia avvenuto attraverso la previsione di speciali maggioranze sulla scorta della cd. sonnette d'alarme belga, che peraltro appare favorire la più cospicua e strutturata comunità albanese, ai fini dell'elezione dell'Ombudsman (art. 77, Cost.), di tre giudici della Corte costituzionale (art. 109, c. 2, Cost.), del Consiglio della Magistratura (art. 104, c. 2, Cost.), nonché per l'adozione delle leggi che riguardano la cultura, l'uso della lingua, l'istruzione, i documenti d'identità ed i simboli delle comunità linguistiche (art. 69, c. 2, Cost.) nonché la finanza municipale, le elezioni locali, i confini comunali e della capitale. In tali ambiti vale la regola di approvazione da parte della Sobranie a maggioranza assoluta dei componenti e fermo restando il rispetto del numero legale della metà più uno dei deputati rappresentanti le diverse comunità linguistiche. Tuttavia, si ricordi che, per esempio, in altri ordinamenti è stato direttamente attribuito ai parlamentari delle minoranze il potere di veto su ogni norma attinente i diritti della comunità (Slovenia) (Tosi 2017, 296–298), salvo l'ipotesi che il partito della minoranza sia parte integrante della compagine governativa di talché in grado di esercitare, di fatto, un veto sulle tematiche minoritarie (come il tipico caso della Romania con il consolidato partito della minoranza ungherese) (Constantin 2004). In tale direzione si muove anche il disposto sull'approvazione della legge in tema di autonomia locale e per la revisione costituzionale del Preambolo e delle disposizioni del Titolo V, l'art. 131 e gli artt. 7, 8, 19, 48, 56, 69, 77, 78, 86, 104 e 109, Cost., che necessitano della maggioranza qualificata dei

---

<sup>12</sup> Cfr. International Commission on the Balkans 2005, cit., 27, per cui: "Macedonia's achievement in overcoming its crisis and its determination to apply for EU membership should have a powerful symbolic impact elsewhere in the region: it demonstrates how the solving of constitutional issue and a realistic, carefully-calibrated EU perspective has the capacity to transform Balkan society".

due terzi del Parlamento e fermo restando il già richiamato numero legale connesso ai deputati delle minoranze. A questi elementi della sonnette s'aggiungono le garanzie di partecipazione politica dei gruppi nell'assise parlamentare mentre il ricorso alla soglia di sbarramento nazionale per i partiti è stato altalenante da parte delle leggi elettorali macedoni e dal 2002 non è più presente.

In materia di effettiva tutela delle minoranze nazionali in Macedonia del Nord resta tuttavia aperta – come da analisi degli ultimi sviluppi nell'attuazione dell'accordo di Ohrid, a quasi un ventennio dalla sua stipula –, la discrasia fra la formale previsione di mezzi di protezione e l'effettiva volontà e/o capacità di assicurarne la concreta attuazione. Il problema della compliance in sede di coscienza sociale per implementare il contenuto formale dei documenti normativi di tutela è, del resto, molto frequente nelle transizioni costituzionali come quella macedone (Letschert 2006, 5). Le cd. affirmative actions già indicate nel relativo report della cd. Commissione di Venezia, organo consultivo del Consiglio d'Europa (Buquicchio e Garrone 2000, De Visser 2015), in tema di politiche e pratiche tese a favorire gruppi etnici storicamente svantaggiati (cfr. CDL-AD(2005)009), possono anche apparire un mero esercizio di stile. Parimenti per le recenti raccomandazioni di miglioramento di alcuni aspetti della nuova legge sull'uso delle lingue che ha elevato l'albanese a lingua ufficiale del Paese (cfr. CDL-AD(2019)033). L'asimmetria del cd. doppio standard di tutela richiama anche la necessità degli organismi sovranazionali d'evitare l'imposizione di modelli di riferimento astratti e lontani dalla realtà del Paese, e quindi l'esigenza di proporre regole minimali, differenziali e flessibili (Dicosola 2008, 1715–1716) – coinvolgendo direttamente, in sede redazionale, anche i rappresentanti delle minoranze nazionali (Bokulić e Kostadinova 2008) – in ordine alle quali l'ordinamento possa adeguarsi mantenendo un certo margine discrezionale di adattamento nei casi concreti (Marko *et al.* 1998, Palermo e Woelk 2003a).

Lo stesso sistema elettorale costituisce, non già soltanto, una cartina di tornasole minima onde classificare quale democratico un ordinamento (Lanchester 1981, 44), bensì anche un elemento dirimente nelle società multietniche come quella macedone ove si consideri che un sistema proporzionale, o quantomeno misto, può assicurare e dare maggiori possibilità d'accesso al Parlamento da parte delle comunità minoritarie (Palermo e Woelk 2003b, 228, Lijphart 2008). Si tratta delle tipiche società che, nella scienza politica, sono indicate quali necessitanti del consenso onde includere più che escludere e dunque ampliare al massimo la dimensione delle maggioranze governanti (Lijphart 2014, 53). Nel caso macedone possiamo anticipare che la scelta è massimamente caduta proprio su un riparto proporzionale dei seggi che è da sempre indicato come la formula più consona onde assicurare l'accesso dei partiti etnici nel sistema Paese, sia a livello locale che in Parlamento (Norris 1998), per quanto il medesimo nulla prevede in ordine a specifiche disposizioni che garantiscano la rappresentanza delle minoranze. Dal canto loro, i partiti etnici, particolarmente quelli albanesi, superano la classica dicotomia destra-sinistra e puntano esclusivamente a guadagnare il ruolo di ago della bilancia della maggioranza di governo senza particolari preferenze per i partners politici macedoni (Kellici 2008, 1724). Il tutto grazie al fatto che, sovente, i due tanto tradizionali quanto contrapposti partiti macedoni (nazionalisti del VMRO-DPMNE e socialdemocratici del SDSM) non pervengono alla maggioranza assoluta nella Sobranie (salvo alle legislative del 1998, 2002 e 2011).

Negli ultimi anni le tensioni interetniche appaiono relativamente razionalizzate, nonostante il periodo nazionalista del Premier Gruevski connotato dai persistenti richiami ai simboli della Macedonia antica quali il profilo di Alessandro Magno e la stella simbolica del Sole di Verghina, cui faceva da contraltare l'assertività della comunità albanese. Le proteste a sfondo etnico sono diventate una consuetudine con tre grandi ondate di tumulti negli ultimi cinque anni. La comunità albanese ha percepito molte scelte del governo Gruevski come una sorta di macchinazioni politiche mirate a tenere alta la tensione interetnica e ad assecondare le aspettative della maggioranza macedone. Per l'effetto, può correttamente definirsi la Macedonia del Nord come uno Stato binazionale (Nikolovska e Siljanovska 2001) ove i nodi relativi alle altre minoranze etniche non hanno registrato un'ampia considerazione, rispetto all'attenzione avuta nei riguardi di quella albanese (Kellici 2008, 1725).

Non è una novità che la popolazione albanese si senta alienata dallo strisciante nazionalismo, dalla mancata adesione della Macedonia del Nord all'UE e dal ritardato ingresso nella NATO. Nel corso degli anni l'esecutivo s'è adoperato per plasmare artificialmente un'identità nazionale e culturale capace di generare un senso di appartenenza tra i cittadini di etnia macedone, ma anche di coalizzare il Paese intorno al proprio partito. La popolazione albanese è rimasta esclusa da queste iniziative e ha interpretato le politiche identitarie dei nazionalisti come uno sciovinismo conservatore della maggioranza. La percezione di una giustizia selettiva, incapace di rispondere alle esigenze delle comunità in maniera eguale, è stata un ulteriore passo indietro rispetto alla logica del muro contro muro.

Alla luce delle problematiche esistenti e di quelle potenziali, l'accordo del 14 luglio 2015 ha rappresentato una potenziale svolta concreta che, grazie alla faticosa implementazione del documento, ha realizzato l'alternanza al governo meno di due anni dopo con la guida socialdemocratica di Zaev. Si tratta in ogni caso di un'intesa che rappresenta solo la tappa di un percorso dall'esito lungo ed incerto per la completa stabilizzazione del Paese balcanico che ha comunque consentito di porre fine alla decennale era Gruevski.

La Macedonia del Nord sulla carta è quindi oggi a tutti gli effetti uno Stato multietnico e multiculturale che non lascia possibilità a federazioni o partizioni (Petruševa 2003). I deputati albanesi possono ora usare la loro lingua in Parlamento, i documenti di identità sono in albanese, la già controversa Università albanese di Tetovo è ora finanziata dallo Stato mentre sussiste il tentativo di aumentare la rappresentanza della minoranza albanese nei settori dell'impiego pubblico per quanto risulti complicato programmare assunzioni allorquando la sfera pubblica necessita di cure dimagranti (a patto di non licenziare solo macedoni) ed è arduo creare qualifiche professionali adatte in tempi brevi (Maleska e Maleski 2011).

Per converso non si può ignorare come, a quasi un ventennio dall'accordo di Ohrid, le relazioni interetniche in Macedonia permangono ancora gravate da pregiudizi e stereotipi, piuttosto che dall'autentica cooperazione reciproca. Sussistono diversi basilari fattori che contribuiscono al persistere delle tensioni interetniche nel Paese come le percezioni diverse sul concetto dello Stato macedone e sull'interpretazione dell'accordo di Ohrid, il numero di albanesi che vivono nel paese nonché le posizioni diverse sull'integrazione euro-atlantica. Inoltre, quale ulteriore fattore, e come nella

maggior parte dei Paesi dei Balcani occidentali, le relazioni interetniche e interstatali sono sostanzialmente le componenti della stessa equazione (Demjaha 2017). Nel caso della Macedonia, il Kosovo piuttosto che l'Albania appare molto più rilevante per le relazioni fra le due etnie laddove, nell'immaginario macedone, l'indipendenza kosovara è sovente interpretata quale primo step per la creazione di un'unica grande Patria albanese (Fraenkel 2004). Le relazioni internazionali tra Macedonia e Kosovo appaiono quindi un fattore non trascurabile nell'intricata quaestio interetnica fra le due comunità.

### **3. L'evoluzione del sistema di governo: inquadramento del modello semipresidenziale**

Dal punto di vista istituzionale la Repubblica di Macedonia del Nord è una democrazia parlamentare con un governo solitamente composto da una coalizione di partiti rappresentati al Parlamento monocamerale (Sobranie) ed un potere giudiziario indipendente. Sussiste una Corte costituzionale deputata allo scrutinio delle leggi in forza di ricorso diretto individuale per lesione dei diritti fondamentali, previo esaurimento dei gravami ordinari, ovvero di ricorso per incostituzionalità denunciando la violazione di un qualsivoglia disposto costituzionale (art. 110, Cost.) (Tarchi 2012, 540, Risteska e Shurkov 2016). Al riguardo giova rammentare che i nodi connessi al riconoscimento internazionale ed alla gestione delle minoranze interne hanno talmente assorbito l'attività dell'esecutivo che la legislazione socialista è stata svecchiata con ampio ritardo ed anche grazie all'intervento della stessa Corte costituzionale (Škarić 2000, 151). Vieppiù laddove si consideri le farraginose procedure interne della Sobranie, ancora fondate sul precedente regolamento del 1986, solo parzialmente modificato nel 1991, ideato per un sistema a partito totalizzante. Parimenti, l'obbligo costituzionale di adottare leggi a maggioranza assoluta dei componenti ha generato un forte ritardo nella creazione di nuovi organi come l'*Ombudsman* della Macedonia (art. 77, Cost.) che è stato attivato solo dal 2003 (Legge sull'*Ombudsman* della Macedonia, N° 07-4502/1, del 10 settembre 2003), ovvero la soppressione della vecchia figura del Vice Primo Ministro, ancor oggi presente in quanto ereditata dal fardello socialista ma non del tutto compatibile con il nuovo ordinamento costituzionale.

In ordine alla forma di governo adottata dalle nuove Costituzioni dei Paesi dell'Europa centro-orientale, è ben noto come i Costituenti si siano indirizzati, massimamente, verso forme di governo di tipo parlamentare o semipresidenziale di apparente riferimento francese (Bunce 1997), mentre alcun interesse hanno suscitato i sistemi di governo direttoriale di cui all'*unicum* elvetico (Ratto Trabucco 2014, 2017) e presidenziale con riferimento al caso statunitense connotato dalla rigida separazione dei poteri statuali (Bartole 1993, Lanchester 1996, Ceccanti 1997).

I Costituenti macedoni, come anticipato, ed al pari di altri Paesi dell'area europea centro-orientale, si sono indirizzati verso la forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale come da classificazione dei sistemi parlamentari razionalizzati del Biscaretti di Ruffia (1988). Ovvero – impiegando una classificazione delle forme di governo più confacente alle recenti evoluzioni del costituzionalismo contemporaneo – per la forma di governo semipresidenziale quale categoria elaborata dal Duverger (1970, 277) e pur variamente criticata, ponendone in dubbio la sua autonomia scientifica. Soprattutto laddove dall'elezione presidenziale diretta siano fatti discendere

automatismi circa il ruolo del Capo dello Stato negli equilibri istituzionali ovvero sui poteri ad esso conferiti dalla Costituzione o dalla prassi costituzionale (Volpi 1986, 39 ss., 99).

Come diffusamente sarà esaminato, possiamo da subito anticipare, onde sgombrare il campo da equivoci, che il ruolo del Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo è per lo più formale ravvisato che si tratta di una forma di governo parlamentare razionalizzata in cui la titolarità della funzione di d'indirizzo politico è conferita ad un Governo legato al Parlamento dal rapporto fiduciario. Il potere reale è dunque nelle mani del Presidente del Governo della Macedonia del Nord<sup>13</sup> ad onta dell'elezione popolare del Capo dello Stato.

Tuttavia, occorre considerare che quest'ultimo elemento costituisce un fattore che può potenzialmente alterare gli equilibri istituzionali della tradizionale forma di governo parlamentare fino a consentire al Presidente di svolgere una funzione – anche solo in parte – politicamente attiva collaborando con il Governo nella definizione, ovvero definendo direttamente, l'indirizzo politico del Paese, specie in alcuni settori quali la difesa, la politica estera e la sicurezza interna (Orlandi 2009, 85–86).

Se la legittimazione popolare del Capo dello Stato è stata pensata nel primo dopoguerra al fine d'assicurare alla carica il dovuto prestigio ed autorevolezza a controbilanciare il Parlamento e si tradusse nella Costituzione di Weimar del 1919, l'elemento oltremodo peculiare di tale forma di governo è costituito dalla potenziale oscillazione nella definizione dell'indirizzo politico fra le due teste dell'esecutivo (Presidente e Governo), al punto da indurre la dottrina ad elaborare ed accogliere la nuova categoria della forma di governo semipresidenziale onde meglio studiarne e comprenderne le dinamiche istituzionali.

Indi, secondo l'insegnamento del Duverger, e tenuto conto della triade dei formanti attivi del "prototipo" semipresidenziale (legge, giurisprudenza e dottrina), l'elezione diretta del Capo dello Stato non incide solo sulla definizione dell'indirizzo politico, sussistendo numerosi altri fattori. Sia di natura più propriamente giuridica, relativi ai poteri che la Costituzione conferisce al Presidente, che di forma metagiuridica, quali sono i rapporti intercorrenti fra il Presidente e la maggioranza parlamentare, sempre che la stessa maggioranza sussista e stabilmente all'interno dell'assise popolare (Duverger 1978, 122, e 1990, 527).

Per certo, l'utilità scientifica della griglia duvergeriana risulta tale onde consente di prevedere il funzionamento dell'ordinamento costituzionale in presenza di certe condizioni ed in particolare l'oscillazione del potere esecutivo fra il Capo dello Stato ed il Premier in tema di esercizio della funzione d'indirizzo politico.

Peraltro, il medesimo autore, nella sua famosa grilla, ha elaborato ulteriori sottotipi della forma di governo semipresidenziale e per l'effetto, con riguardo ai Paesi dell'Europa occidentale, sono stati identificati tre sottoinsiemi di semipresidenzialismo (Elgie 2011, Volpi 2014, 22 ss.) definiti quali: "apparenti" (con poteri presidenziali neutralizzati da regole convenzionali derivanti dal sistema partitico: Austria, Irlanda ed Islanda); "a diarchia variabile" (con equilibrio fra le due teste dell'esecutivo: Finlandia e Portogallo);

---

<sup>13</sup> Per una ricostruzione della storia costituzionale macedone, cfr. Parliamentary Institute of the Assembly of the Republic of Macedonia 2014.

“a Presidenza egemonica” (con poteri presidenziali prevalenti anche oltre i poteri formalmente previsti in Costituzione: caso francese in sede di *fait majoritaire* e posto che le ipotesi di *cohabitation* sono divenute ormai molto rare a seguito delle riforme del 2000 e del 2008) (Volpi 1997a, 25 ss.; Duverger 1983). Mentre in ordine alla preconizzata prevalenza nel corso del tempo della componente parlamentare, ovvero di quella presidenziale, si può rilevare che per certo la prima risulta la maggiore costante con riguardo a tutti i sistemi semipresidenziali esistenti nel continente europeo e, fra questi, la stessa Macedonia del Nord (Elia 1970, 644).

Tuttavia giova precisare come la forma di governo macedone non rappresenta in alcun modo un *unicum* all'interno dell'ex Jugoslavia. Si tratta di una forma di governo introdotta anche da altri Paesi dell'area (Croazia, Serbia e Slovenia), così come è possibile riscontrarla in molteplici Stati dell'Europa centro-orientale (De Raadt 2009, Protsyk 2011). Inoltre, il fatto che si tratti di un parlamentarismo razionalizzato con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica ha indotto la dottrina a sottolineare la difficile classificazione di tale sistema di governo nei Paesi ex socialisti che lo hanno introdotto nonché ad analizzarne il suo funzionamento reale. Al riguardo non sono mancati recenti studi che hanno anche proposto nuove classificazioni dei sistemi di governo dell'Europa centro-orientale (Roper 2002, Skach 2007, Sedelius e Linde 2018) oltre il Duverger e facendo riferimento ad aspetti strettamente politologici (Holmes 1993, 195, 237). Per esempio è suggestiva la classificazione proposta da Shugart e Carey che hanno ripartito la forma di governo semipresidenziale nei due sottotipi del sistema parlamentare con Presidente (Kazakistan e Russia) ovvero del sistema presidenziale con Premier (Bulgaria, Polonia e Romania) (Shugart e Carey 1995). Per l'effetto è stata elaborata una nuova tipologia di forma d'esecutivo denominata quale forma di governo parlamentare con elezione diretta del Presidente della Repubblica. Allo stesso tempo tali lavori hanno esaminato il funzionamento reale di tale forma di governo, dimostrando come tale sistema di governo possa funzionare a vantaggio dell'uno o dell'altro organo, parlamentare o presidenziale.

### 3.1. *L'elezione diretta del Capo dello Stato tra norme e prassi*

L'analisi della figura del Presidente della Repubblica macedone non può che anzitutto dipanarsi dalle ragioni che sono state all'origine della scelta in favore dell'elezione popolare da parte dei Costituenti. In materia occorre senz'altro menzionare la cesura rispetto all'ordinamento della precedente Repubblica Socialista Jugoslava di Macedonia retta invece da una Presidenza collegiale in forza della Costituzione del 1974, sostitutiva delle previgenti del 1963 e 1946. La presenza di un sistema partitico in uno stadio embrionale, con elevato grado di centralizzazione e ridotta democrazia interna (Cekov e Daskalovski 2010, 49–50) nonché una società civile non ancora sufficientemente consolidata per affidare al solo Parlamento la formazione di un governo di coalizione ovvero monopartitico (Entin 2005, 33), ha giocato un ruolo determinante. L'obiettivo – peraltro comune a buona parte dei Paesi dell'Europa centro-orientale (Frison-Roche 2005b, 7–8) – è stato quello di rafforzare la funzione mediatrice di natura *super partes* del Capo dello Stato, quale garante dell'unità nazionale in uno Stato di nuova indipendenza caratterizzato da società fortemente parcellizzata sotto il profilo etnico, linguistico, culturale, religioso ed anche politico, come tipicamente la Macedonia del Nord.

Le intime radici della scelta di tale sistema di governo affondano poi nella necessità di un modello costituzionale con maggiori garanzie di quello “parlamentare classico” onde evitare il rischio della “occupazione” delle tre principali istituzioni – Presidente della Repubblica, Parlamento e Governo – da parte della maggioranza elettorale. Indi, alla ricerca di garanzie istituzionali volte a ridurre l’incertezza degli esiti elettorali, gli attori della transizione hanno ritenuto volgere verso il modello di governo semipresidenziale che assicura due distinte votazioni popolari per la formazione degli organi costituzionali: una per formare la maggioranza parlamentare e l’altra per costituire la maggioranza presidenziale, potenzialmente diversa dalla precedente (Ganino *et al.* 2007, 8). Del resto, per la stessa dottrina che s’è confrontata con l’esperienza sul campo, anche in forza di colloqui diretti con gli attori della vita politica e scientifica dei Paesi europei centro-orientali, resta confermato l’assunto di una “coabitazione ricercata” con il – quantomeno apparentemente espresso – diniego ad una qualsiasi ambizione di potere politico da parte presidenziale. Ne consegue l’inesistenza di strategie nascoste e dunque la volontà d’edificare esclusivamente un sistema parlamentare (Frison-Roche 2005a, 283).

Per quanto sussista una dottrina macedone che suggerisce il passaggio all’elezione parlamentare (Maleska 2009, 11), tale elemento dimostra, ancora una volta, come manchi una correlazione diretta tra il sistema d’elezione presidenziale ed il raggio dei relativi poteri, con una lettura dell’elezione diretta in chiave più democratica e legittimante anche in Paesi che potremmo considerare maggiormente prossimi, rispetto ad altri, a forme di governo più strettamente parlamentari (Ganino *et al.* 2007, 7).

Precisato che l’art. 79, Cost., neppure definisce il Presidente della Repubblica quale “Capo dello Stato” ma si limita basicamente a precisare che egli “rappresenta la Repubblica” ed “è il Comandante Supremo delle Forze Armate”, appare evidente che il Capo dello Stato macedone viene quindi eretto a mediatore tra le diverse componenti della società. In tal modo assurge ad una sorta di “potere di riserva” deputato a risolvere gli eventuali blocchi istituzionali, senza però che tale organo disponga di poteri tali da svolgere un “arbitrato attivo” bensì piuttosto offre i suoi buoni uffici per la composizione dei contrasti (Orlandi 2009, 90–91).

Del resto, la Macedonia del Nord si connota per detenere un sistema di governo semipresidenziale a netta separazione strutturale fra le due teste dell’esecutivo: Presidente eletto direttamente e Primo Ministro investito dal Parlamento, con il primo che non presiede il Consiglio dei Ministri. Tale peculiarità s’annota anche in altri Paesi dell’area centro-orientale quali Bulgaria, Lituania, Slovacchia e Slovenia. Ne consegue che in tal caso il Capo dello Stato non risulta in grado di esercitare un marcato ruolo politicamente attivo. Tuttavia, nei casi di coincidenza delle maggioranze, presidenziali e parlamentari – come nella V Repubblica francese (Giovannelli 1984, 253 ss.) –, il Presidente della Repubblica detiene un più ampio raggio d’azione al fine dell’esercizio della funzione d’indirizzo politico.

Di fatto, nel caso macedone, il Capo dello Stato appare delineato dai Costituenti come un autentico simbolo dell’indipendenza nazionale e del radicale mutamento del sistema politico. Solo in casi particolari dispone di poteri volti ad assicurare il buon funzionamento del sistema parlamentare attraverso l’attività di mediatore fra le diverse comunità etniche che compongono il Paese (Orlandi 2009, 97). Così, significativamente,

---

si rammenta che a mente dell'originario art. 84, Cost., il Presidente macedone designava i membri del Consiglio per le relazioni interetniche che dovevano poi essere eletti dal Parlamento, ma la disposizione è stata modificata nel 2001, nel quadro dell'accordo di Ohrid, attribuendo l'elezione alla sola Sobranie. La venuta meno della titolarità di tali nomine al Capo dello Stato è quindi una cartina di tornasole circa la progressiva riduzione della, sia pur minimale, area di potere presidenziale inizialmente prevista dal Costituente macedone.

### 3.2. Il caso della Presidenza Gligorov in prospettiva diacronica

Proseguendo nell'esame della figura del Capo dello Stato e particolarmente in ordine ai delicati ambiti della difesa, politica estera e sicurezza interna del Paese, giova rammentare che solo in eccezionali circostanze il Presidente della Repubblica macedone s'è ritagliato un ruolo di rilievo, eccedendo i poteri che formalmente la Costituzione gli conferisce. Così, si ricorda che il primo Presidente macedone Gligorov (eletto per due mandati dal 1991 al 1999) non solo ha condotto personalmente i negoziati con i Paesi esteri e le principali organizzazioni internazionali al fine di ottenere il riconoscimento del nuovo Stato ma ha saputo anche guidare sapientemente il processo di distacco dall'*ex* Federazione titoista evitando il coinvolgimento macedone nei conflitti intra-jugoslavi ed una guerra civile fra le diverse etnie presenti sul territorio, a partire dalla "ingombrante" comunità albanese.

Tuttavia, il caso della Presidenza Gligorov risulta peculiare laddove si trattava di un uomo dell'*ex* establishment titoista, padre delle riforme economiche jugoslave degli anni Sessanta, già Presidente del Parlamento jugoslavo nonché *leader* dell'*ex* Lega dei Comunisti macedone poi trasformatasi nell'attuale Unione socialdemocratica macedone (SDSM) (Karajkov 2007, 2012). Designato dall'Assemblea nel gennaio 1991 quale Presidente della Macedonia ancora formalmente parte di un'ormai scricchiolante Federazione jugoslava, venne poi rieletto nel 1994 con ben il 78,48% dei suffragi al primo turno. Egli ha saputo svolgere una sapiente azione mediatrice sia all'interno del proprio partito – dominante sino al 1998 e poi recentemente tornato al governo dopo la breve parentesi del 2002–2004 –, che fra questo e gli alleati di governo, ivi compresi i rappresentanti più moderati dell'etnia albanese (Chiclet 1998a, 94–95). Il suo forte carisma ha consentito l'aggregazione delle formazioni politiche sorte dalle ceneri delle *ex* Lega dei Comunisti e, non a caso, la venuta meno del sostegno di questa personalità ha anche determinato la sconfitta della sinistra alle elezioni legislative del 1998, prodromo alla successivo passaggio di consegne presidenziali, l'anno seguente, al candidato nazionalista.

Il suo ruolo nel processo di democratizzazione del Paese, tanto pragmatico quanto energico, è stato necessitato dalla difficile situazione internazionale e dall'ostile posizione degli Stati vicini alla Macedonia, unita alla presenza di plurime minoranze linguistico-religiose nel Paese.

In concreto, Gligorov, dopo il *referendum* indipendentista e la conseguente dichiarazione d'indipendenza del 17 settembre 1991, ha negoziato con la Serbia il progressivo ritiro delle truppe federali e relative famiglie dal territorio macedone evitando così ogni conflitto con l'ingombrante vicino. Inoltre, dopo l'innescò della crisi con la Grecia per le questioni sull'utilizzo della denominazione e dei simboli dell'antica Macedonia in chiave

di eventuali pretese territoriali, stante il grave blocco del riconoscimento internazionale e dell'accesso agli aiuti economici del FMI, il Presidente Gligorov intervenne decisamente per ampliare la coalizione di governo onde impedire la deriva del partito nazionalista dell'Organizzazione Rivoluzionaria Interna Macedone (VMRO), vincitrice alle elezioni legislative del 1990. A tal fine sostenne la formazione di una coalizione eterogenea alternativa appoggiata sugli eredi dell'ex Lega dei Comunisti e sui due movimenti albanesi moderati del tempo (Partito per la prosperità democratica-PPRD ed il Partito popolare democratico-PPD). L'avvio di strenui contatti diplomatici, dopo la fiducia al nuovo governo Crvenkovski integrato da rappresentanti delle Forze riformatrici-Partito liberale (FR-LP) su spinta dello stesso Gligorov, permise quindi di raggiungere, dapprima, il riconoscimento all'ONU l'8 aprile 1993 sotto il titolo di FYROM, e quindi, dall'ottobre 1993, anche il progressivo riconoscimento internazionale (Orlandi 2002, 315–316). Quindi, nel complesso quadro post-jugoslavo, s'è trattato di un *leader* che ben ha saputo financo garantire la democrazia dell'alternanza al governo del Paese, al contrario del "Padre della Patria" croato Tuđman.

Solo con l'ulteriore parcellizzazione del sistema partitico macedone (Maleska 2011) ed il progressivo esacerbarsi dei rapporti con la comunità albanese, nella seconda metà degli anni Novanta, e vieppiù dopo il suo grave ferimento in un attentato dell'ottobre 1995, l'influenza del Capo dello Stato è divenuta meno incisiva, pur permanendo l'assoluto autorevole interlocutore della comunità internazionale quale garante della progressiva stabilizzazione del Paese. Questo sia in politica estera, e particolarmente in chiave di normalizzazione dei difficili rapporti con la Grecia, che in chiave interna garantendo il delicato equilibrio fra le componenti della società macedone e financo facendosi interprete della volontà popolare onde imporre al Premier Crvenkovski la revoca di alcuni Ministri coinvolti in scandali finanziari.

Il caso Gligorov conferma dunque come una personalità politica stimata ed abile, per quanto sostenuta dalla legittimazione popolare ma priva di rilevanti poteri costituzionali, possa essere in grado di incidere sull'indirizzo politico attraverso la sua forza di magistrato d'influenza e persuasione. Non a caso, la dottrina ha evocato per Gligorov il paradigma del secondo Presidente della III Repubblica francese Mac Mahon (Škarić 1998, 509) laddove, in analogia con tale Capo dello Stato, pur non detenendo significativi poteri propri ed operando in un sistema assembleare con un sistema partitico "fluidico", non ha mancato d'intervenire sull'attività dell'esecutivo sino a ritagliarsi un *domaine réservé* nei settori della difesa e della politica estera (Orlandi 2002, 313), pervenendo anche a denegare la nomina e ricezione dei diplomatici per il caso di Taiwan, come si dirà in seguito.

Tuttavia, tali momenti di auge presidenziale non sono stati il viatico per realizzare una stabile supremazia sull'esecutivo posto che, successivamente alla Presidenza Gligorov, il Primo Ministro macedone è tornato a fissare l'indirizzo politico anche in quei settori che avrebbero potuto costituire un *domaine réservé*, quantomeno ripartito, con il Presidente della Repubblica. Questo vale particolarmente per il successore Trajkovski che ha dovuto confrontarsi più di ogni altro Capo di Stato balcanico occidentale – ma con esiti non sempre soddisfacenti – con il problema delle tensioni etniche e dovendo fronteggiare l'insurrezione della componente albanese del 2001 poi definita con l'accordo di Ohrid. Posizione non particolarmente dominante s'è registrata anche per il

Presidente Crvenkovski (anch'esso rimasto in carica un solo mandato e che ha dovuto gestire il nodo dell'indipendenza del Kosovo con i partiti albanesi profondamente divisi sulla strategia di governo). Un maggiore attivismo è emerso con la Presidenza di Ivanov, in carica dal 2009 e rieletto nel 2014, che ha più volte rivendicato prese di posizioni in politica estera con particolare riguardo alla soluzione dell'annosa disputa con la Grecia ovvero in punto di elevazione dell'albanese a seconda lingua ufficiale del Paese. Circa il neoPresidente Pendarovski appare invece un particolare attivismo nel processo d'avvicinamento all'UE con ampia strategia diplomatica e pragmatica tesa ad accogliere la nuova metodologia che verrà elaborata da Bruxelles per i negoziati di allargamento.

Con l'uscita di scena di Gligorov e gli spunti provenienti dai pareri della cd. Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa in punto di democratizzazione,<sup>14</sup> s'è quindi assistito ad una, tanto progressiva quanto inesorabile, traslazione di poteri presidenziali al Parlamento, particolarmente in tema di rapporti interetnici. Si tratta di un'opzione che, peraltro, allontana definitivamente la Macedonia del Nord dal precedente anomalo parallelo con la Russia, laddove il Presidente – sia pure nel quadro di un ben diverso sistema di governo –, detiene il potere di "avvalersi di procedure di conciliazione" onde dirimere le divergenze fra gli organi centrali e quelli dei soggetti federati (art. 85, c. 1, Cost.).

Particolarmente, circa i poteri straordinari che la Costituzione affida al Capo dello Stato in situazioni eccezionali, giova ricordare che i medesimi sono "attenzionati" da innumerevoli limiti. Infatti, l'intervento presidenziale è limitato a circostanze del tutto estreme allorquando l'Assemblea è impossibilitata a riunirsi ed esclusivamente se vi è "un pericolo d'attacco militare imminente" ovvero "la Repubblica [sia stata] attaccata o fatta oggetto di una dichiarazione di guerra" (art. 124, Cost.), o ancora si siano verificate "gravi catastrofi naturali o epidemie" (art. 125, Cost.). Compete inoltre al Governo, e non certo al Presidente, adottare "atti aventi forza di legge" al fine di far fronte a simili evenienze (art. 127, Cost.), a loro volta annullabili dalla Corte costituzionale (Škarić 2000, 141).

Indi, solo qualora la Macedonia del Nord fosse in un ipotetico stato di guerra, ed il Parlamento effettivamente impossibilitato a riunirsi, il Capo dello Stato può nominare o revocare i membri del Governo e qualunque altro funzionario pubblico la cui elezione rientra nelle competenze dell'Assemblea legislativa (art. 127, Cost.). Tale disposizione non riguarda ovviamente il Capo dello Stato il cui mandato è per l'effetto prorogato per l'intera durata dello stato di guerra o d'urgenza, nonché i giudici del Consiglio della Magistratura, organo di relativo autogoverno, e quelli della Corte costituzionale (art. 128, Cost.).

Ancora, risulta estremamente ampia la responsabilità del Capo dello Stato che può essere rinviato a giudizio dal Parlamento, a maggioranza qualificata dei due terzi dei suoi componenti, avanti la Corte costituzionale "per violazione della Costituzione o delle leggi nell'esercizio delle sue funzioni" e compete alla Corte medesima giudicarlo con analoga maggioranza (art. 87, Cost.).

---

<sup>14</sup> I pareri della cd. Commissione di Venezia sul sistema macedone adottati dal 2002 in avanti sono reperibili in Consiglio d'Europa, s.d.

Ad onta del fatto che la dottrina ex jugoslava sia concorde nel ritenere come il Presidente della Repubblica sia parte integrante del potere esecutivo, quale ritenuto bicefalo (Škarić 1998, 500, Nikolić 2002, 170) – con un elemento stabile, il Capo dello Stato, ed un elemento instabile, il Governo, legato dal rapporto fiduciario con il Parlamento (Škarić 1998, 500) –, la Costituzione macedone ne conferisce la titolarità esclusiva al Governo quale organo collegiale (art. 88, c. 1, Cost.). Del resto, molto acutamente la stessa dottrina ha definito la forma di governo macedone quale “sistema parlamentare-presidenziale (...) conformato alla specificità della realtà macedone” (Rekosh 1995).

Dal canto suo, la Carta macedone definisce il principio della separazione dei poteri all’art. 8, Cost., come uno dei “valori fondamentali dell’ordinamento”, in netta contrapposizione con la precedente esperienza socialista (Tsatsa 1980). Ne deriva una posizione istituzionale del Capo dello Stato formalmente indipendente ma, di fatto, molto simile a quella assunta in sistemi definiti parlamentari quali la Bulgaria, il Montenegro, la Repubblica Ceca e l’Ungheria, poiché come osservato in dottrina “il rapporto fra Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo si fonda, nella realtà, sul principio della separazione dei poteri, ma con l’obiettivo di assicurare al Parlamento una posizione tipica delle forme di governo parlamentari (anche se è notevole l’influenza del sistema di assemblea)” (Nikolić 1995, 155). Tale principio risulta, peraltro, ulteriormente rafforzato dalla previsione dell’incompatibilità ministeriale (art. 89, c. 2, Cost.) e dal divieto frapposto ai membri del Governo di svolgere qualsiasi altra funzione pubblica o professione (art. 89, c. 5, Cost.).

La posizione del Presidente risulta quindi, in ultima analisi, “relativamente indipendente” e, nonostante l’elezione diretta, la sua posizione non corrisponde a quella tipica del sistema presidenziale, né a quella del sistema parlamentare classico (Nikolić 2002, 174–175).

Non mancano, tanto isolate quanto non del tutto convincenti, posizioni dottrinarie apparentemente contrapposte circa il ruolo del Presidente macedone che sarebbe invece “reale, politico e attivo” e non meramente simbolico, sebbene “il suo profilo generale [sia] più vicino [a quello] del Presidente della Repubblica bulgaro o sloveno che non a quello serbo o croato” (Škarić 1998, 508).

Tuttavia, in sede di sintesi può correttamente affermarsi che in Macedonia del Nord è stato strenuamente ricercato un equilibrio istituzionale teso ad assicurare, da un lato, la massima autonomia possibile all’esecutivo quale Capo dello Stato e, dall’altro lato, il massimo controllo del legislativo sull’esecutivo (il Governo) (Orlandi 2002, 309): elemento che la dottrina francese già aveva valorizzato onde rivitalizzare il ruolo delle Assemblee legislative (Gondouin 1998, Jarreau e Saux 1998).

### *3.3. Il predominio della centralità parlamentare*

A fronte del summenzionato quadro dei limitati poteri presidenziali appare fermo il ruolo centrale della *Sobranie* nell’ordinamento macedone, ravvisato che in ogni caso il Capo dello Stato – a differenza della V Repubblica francese – non detiene né il potere di formare il Governo senza fiducia parlamentare, né la titolarità dello scioglimento anticipato discrezionale dell’Assemblea nazionale. Infatti, nonostante la legittimazione popolare del Presidente, difetta la visione gaullista del medesimo quale garante del buon funzionamento della forma di governo parlamentare con la possibilità d’intervento onde

ripristinare il corretto svolgimento della dinamica parlamentare senza peraltro godere di una particolare area di discrezionalità. Il Capo dello Stato si limita quindi a designare il Primo Ministro che nominerà tale, unitamente ai Ministri, solo dopo la fiducia parlamentare su un programma di governo, in forza degli artt. 68 e 94, Cost., per cui il Governo è eletto, presta giuramento e rassegna le dimissioni avanti la Sobranie. Si tratta, a ben vedere, d'ulteriori elementi che attestano la netta supremazia dell'Assemblea la quale, vieppiù, non opera per sessioni bensì in permanenza (art. 66, c. 1, Cost.) al pari della pregressa esperienza costituzionale socialista.

Non a caso, appaiono del tutto irrilevanti i poteri che la Costituzione macedone conferisce al Capo dello Stato onde assicurare il regolare funzionamento del sistema parlamentare, restando del tutto escluso un qualsivoglia margine di discrezionalità nella scelta del Primo Ministro, stante il dirimente obbligo costituzionale di conferire l'incarico "al candidato del partito o dei partiti che hanno la maggioranza in Assemblea" entro dieci giorni dalla costituzione della Sobranie (art. 90, c. 1, Cost.). Indi, risulta pure ultroneo indagare sulla combinazione di ulteriori elementi istituzionali, politici e financo culturali che possano consentire una tale evoluzione del sistema.

Conformemente con tale scelta istituzionale, l'esecutivo e, nel suo seno, il Primo Ministro, non godono di particolari prerogative volte ad assicurare una maggiore efficacia dell'azione d'indirizzo politico che, in assenza di una chiara e coesa maggioranza parlamentare, è inevitabilmente subordinata all'atteggiamento ondivago della Sobranie. Infatti, se per un verso la Costituzione non riconosce al Premier un ruolo d'indirizzo per l'attività dei Ministri, salva la possibilità di proporre all'Assemblea la revoca del titolare di un dicastero (art. 94, c. 2, Cost.), dall'altro lato l'esecutivo detiene ben pochi strumenti in grado d'assicurargli l'attuazione del programmato indirizzo politico. Solo laddove il Primo Ministro proponesse la revoca di oltre un terzo dei membri del Governo, il Parlamento dovrebbe votare nuovamente la fiducia all'esecutivo (art. 93, c. 5, Cost.). Del resto, si ricordi come la Carta macedone affida la funzione legislativa esclusivamente all'Assemblea, mentre la questione di fiducia, pur prevista all'art. 93 Cost., risulta depotenziata non già solo in quanto priva della formula costruttiva ma laddove anche si consideri che l'eventuale rigetto non conduce necessariamente allo scioglimento della Camera (Orlandi 1998, 182).

La centralità parlamentare appare ulteriormente rafforzata dall'obbligo imposto al Presidente della Repubblica d'informare almeno annualmente l'Assemblea sulle questioni di sua competenza, quale sorta d'impulso parlamentare, mentre la Sobranie può sempre chiedere un parere presidenziale su una qualsiasi questione rientrante nelle sue funzioni (art. 85, Cost.).

Indi, pur in presenza di un Parlamento macedone sempre frammentato fra partiti nazionalisti e delle minoranze, né il Governo, né il Capo dello Stato, detengono strumenti atti a dare attuazione all'indirizzo politico e dunque non sussiste una predeterminata volontà costituzionale di assicurare la stabilità dell'esecutivo, né la solidità della sua azione.

L'ulteriore discendente conseguenza è la fattuale impossibilità di costituire governi "del Presidente" intesi quali minoritari ovvero svincolati dal rapporto fiduciario e quindi, in concreto, esercitare una qualche pressione sulle forze politiche presenti in Parlamento. Del resto, basti in questa sede ricordare che vale il dirimente aspetto per cui l'art. 63,

ultimo periodo, Cost., prevede esclusivamente l'autoscioglimento parlamentare votato a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Peraltro, in parallelo, si rammenta che nell'area europea centro-orientale l'autoscioglimento è previsto anche dalle Carte croata (art. 77, Cost.: deliberato a maggioranza assoluta del Sabor), lituana (art. 58, Cost.: deliberato a maggioranza qualificata dei 3/5 del Seimas) e polacca (art. 98, c. 3, Cost.: deliberato a maggioranza qualificata dei 2/3 del Sejm con effetto anche per la Camera alta, il Senat). Ancora, ripercorrendo a ritroso la storia costituzionale, si rammenta che identica disposizione è reperibile anche nella Legge fondamentale della Knesset israeliana del 1958 (sez. 34 e 35) nonché nella Costituzione bavarese del 1946, così come nelle Costituzioni tedesche del primo dopoguerra, posto che come per le Assemblée dei Länder anche la Sobranie macedone deve sottoporre a referendum la decisione sull'autoscioglimento qualora 150 mila elettori (pari a circa il 10% dell'elettorato) ne elevino richiesta (art. 73, Cost.) (Škarić 1998, 501).

Tale ultimo disposto reca peraltro con sé un potenziale temperamento della centralità parlamentare delineata dal Costituente ma la prassi s'è orientata in direzione opposta. Infatti, nel giugno 1996, la Sobranie ha rigettato la richiesta di indire nuove elezioni presentata da ben 178 mila elettori riaffermando così la sua assoluta sovranità. Decisione confermata dalla Corte costituzionale che ha avallato l'autonomia decisionale dell'Assemblea sino financo al punto di snaturare gli equilibri istituzionali delineati in Costituzione.<sup>15</sup> In concreto si ricorda che la Macedonia del Nord ha registrato tre autoscioglimenti anticipati generati da gravi crisi politiche (2008, 2011 e 2014): nel primo caso a fronte dell'ennesimo veto greco all'entrata nella NATO;<sup>16</sup> nel secondo caso a seguito delle proteste dell'opposizione di sinistra per il supposto accanimento dell'esecutivo nei confronti di mass media antigovernativi;<sup>17</sup> nel terzo caso per l'incapacità della coalizione al governo di designare un candidato unico alla Presidenza stante il veto del partito albanese all'appoggio della rielezione del Capo dello Stato uscente.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> La richiesta di scioglimento presentata dai cittadini macedoni trae origine dalla dissoluzione della coalizione governativa "Unione per la Macedonia" con le conseguenti dimissioni di ben 95, su 120, deputati. Una tale decisione avrebbe dovuto essere necessariamente approvata dal corpo elettorale con il rinnovo della *Sobranie* mentre il Primo Ministro sostituì più di un terzo dei Ministri (15 su 19) senza presentarsi, in ossequio all'art. 94, c. 4, Cost., avanti al Parlamento per ottenere la fiducia, bensì procedette ad un semplice rimpasto.

<sup>16</sup> La richiesta di scioglimento è stata proposta dal partito albanese dell'Unione Democratica per l'integrazione (DUI) ed è stata sostenuta dalla coalizione di governo dei nazionalisti del VMRO-DPMNE e del Partito Democratico degli Albanesi (DPA). Sebbene l'Unione socialdemocratica ed il Partito Liberal Democratico dell'opposizione abbiano boicottato il voto, 70 dei 120 deputati hanno votato a favore della mozione.

<sup>17</sup> La richiesta di scioglimento è stata proposta dall'Unione socialdemocratica (SDSM) unitamente ai partiti albanesi d'opposizione ed è stata accettata dal governo a guida nazionalista stante il perdurare delle proteste e dello stallo dell'attività parlamentare su questioni rilevanti, tra cui la modifica della legge elettorale, richieste dall'opposizione, con relativa approvazione da parte di 79 sui 120 deputati.

<sup>18</sup> La richiesta di scioglimento è stata proposta dall'Unione Democratica per l'integrazione (DUI) che si era opposto alla scelta del partito nazionalista VMRO-DPMNE di appoggiare la rielezione del Presidente uscente Ivanov ed è stata quindi appoggiata dall'opposizione di sinistra con l'approvazione da parte di 117 deputati sui 123 deputati.

---

Ne deriva il determinante aspetto che, se lo scioglimento è deliberato unicamente dalla maggioranza assoluta dei deputati, il Presidente macedone non appare poter esercitare alcuna moral suasion sulle forze politiche rappresentate in Parlamento.

Del resto, nel quadro europeo centro-orientale, ivi compresa la Macedonia del Nord, il ruolo trainante del Parlamento rispetto all'esecutivo si realizza anche in sede di produzione normativa – a differenza del caso francese – laddove ben limitati appaiono gli strumenti a disposizione del Governo onde sostenere l'approvazione dei disegni di legge, come per esempio la previsione di tempi ridotti per l'approvazione legislativa in caso di dichiarazione d'urgenza governativa (art. 123, Cost. polacca; art. 74, Cost. romena) ovvero la potestà legislativa delegata (art. 106b, Cost. moldava; art. 115, Cost. romena). Peraltro, significativamente, nel caso macedone si registra la potestà governativa di adottare atti aventi forza di legge unicamente in caso di guerra o di particolari stati emergenziali (art. 126); facoltà che trova parallelismi, da parte presidenziale, in Croazia (art. 100, Cost.) e Slovenia (art. 108, Cost., ma su proposta governativa).

Potenzialmente, una certa aliquota d'intervento presidenziale sulle scelte politiche della maggioranza parlamentare è offerta dal potere di rinvio, senza messaggio motivato, di una legge superabile con una seconda approvazione a maggioranza assoluta dei componenti (art. 75, Cost.) e dal potere d'iniziativa legislativa in materia di revisione costituzionale che detiene parimenti all'esecutivo, a trenta deputati ed a centomila elettori (art. 130, Cost.). Tuttavia, sussiste l'ulteriore dirimente elemento per cui resta escluso al Capo dello Stato il rinvio al Parlamento degli atti adottati a maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti (art. 75, ultimo periodo, Cost.). In concreto, le leggi ordinarie in specifiche materie per cui è richiesta tale maggioranza sono obbligatoriamente promulgate dal Presidente della Repubblica, mentre le leggi costituzionali o di revisione della Carta non sono assoggettate alla firma presidenziale ma sono promulgate direttamente dall'Assemblea (art. 131, ultimo periodo, Cost.) come nel citato caso della revisione costituzionale imposta dal cambio di denominazione del Paese. Né il Capo dello Stato detiene alcun potere di rinvio alla Corte costituzionale delle norme approvate dalla Sobranie, per quanto, correlativamente, si ricorda che è invece previsto il già citato ricorso diretto individuale.

Per quanto, formalmente, la Costituzione abbia preferito il termine "riconsiderazione" da parte dell'Assemblea, tale potere di rinvio assume natura di vero e proprio veto sospensivo, laddove se il Parlamento intende "scavalcare" la volontà del Presidente necessita della maggioranza assoluta dei componenti, mentre per la richiesta di un ulteriore dibattito, la legge può essere posta in vigore a maggioranza semplice (come in Francia). Indi, nel caso di una legge politicamente controversa ovvero di una maggioranza parlamentare debole o rissosa, il Presidente potrebbe anche ricorrere a questa procedura per dimostrare platealmente la sua opposizione all'esecutivo, allargare la sua sfera di influenza politica o semplicemente "lasciare il segno" con l'opinione pubblica.

La natura del veto sospensivo è poi rafforzata dal fatto che questo potere presidenziale è esercitato senza una controfirma ed in caso di disaccordo tra il Presidente e l'esecutivo, questo potere potrebbe trascendere in uno strumento di convenienza politica piuttosto che in un semplice mezzo tecnico per adeguare la legislazione (Frison-Roche 2005b, 15).

In concreto non si rilevano però precedenti di tal fatta nell'esperienza macedone, neppure sotto l'autorevole Presidenza Gligorov. Costituisce eccezione, da ultimo, il caso della legge che riconosce l'albanese quale seconda lingua ufficiale del Paese: norma fortemente avversata dalla destra nazionalista ed oggetto di rinvio all'Assemblea da parte del Presidente nazionalista Ivanov che ha operato in regime di cohabitation con il governo socialdemocratico di Zaev sostenitore della norma, anche nel quadro dell'accordo di governo con i partiti albanesi del 2017. Il Primo Ministro non ha mancato di criticare il veto presidenziale evidenziando così un chiaro scontro istituzionale sulla questione etnica e per quanto la risicata maggioranza sia comunque riuscita nell'intento di riapprovare la ridetta legge a maggioranza assoluta imponendo formalmente al Presidente la promulgazione.<sup>19</sup> Tuttavia, in chiaro fregio delle regole costituzionali, il Presidente ha ancora denegato la promulgazione e dopo sei mesi di stallo, nel settembre 2018, la maggioranza di governo ha provveduto ad attivare una forma di promulgazione "surrogata" (rectius, barocca) da parte del Presidente dell'Assemblea legislativa Xhaferi, appartenente al partito della minoranza albanese DUI al governo, onde consentire alla norma la sua pubblicazione ufficiale e la conseguenziale entrata in vigore dal 14 gennaio 2019.<sup>20</sup> A fronte della tanto interina quanto apparente, se non costituzionalmente discutibile, promulgazione da parte del Presidente della Sobranie, parimenti arbitraria risulta anche la denegata promulgazione presidenziale in sede di superamento da parte dell'Assemblea del veto sospensivo posto che il Presidente non deve potersi ritenere in grado di bloccare il processo legislativo all'infinito. Il suo disaccordo alla norma può e deve essere espresso pubblicamente ma in ogni caso dopo la riapprovazione parlamentare è evidente l'aut aut fra promulgazione ovvero dimissioni, salvo di fatto attivare un corto circuito costituzionale, nel caso di specie sanato con una promulgazione surrogata. Solo un Capo dello Stato dotato di un potere di veto assoluto ed insuperabile dal legislativo potrebbe ritenersi in grado di bloccare l'atto normativo: ipotesi peraltro neppure contemplata nei modelli presidenziali statunitense (salvo il cd. pocket veto in caso d'inerzia presidenziale coordinata con la mancata convocazione del Congresso) e russo, laddove in ambo i casi è formalmente contemplata la possibilità dei legislativi di reiterare l'approvazione dell'atto normativo imponendone la promulgazione<sup>21</sup> (Zorzi Giustiniani 2001). Men che meno è questo il caso macedone. Al riguardo s'annota che il nuovo Presidente macedone Pendarovski – già candidato sconfitto nel 2014 e che alle presidenziali della primavera del 2019 ha superato la nazionalista moderata Siljanovska Davkova –, non ha effettuato alcuna ulteriore promulgazione della legge sull'albanese quale seconda lingua ufficiale del Paese, in chiave sanante di tale aperta violazione delle regole costituzionali in punto di sanzione legislativa. Per l'effetto s'appalesa un precedente nel sistema del rinvio sospensivo presidenziale macedone, laddove, in presenza di duplice diniego presidenziale alla promulgazione e impossibilità d'attivare l'empeachment per mancanza della maggioranza qualificata dei due terzi del

---

<sup>19</sup> In sede di prima votazione la legge sull'ufficialità della lingua albanese ha riportato 69 voti favorevoli su 120, mentre nel secondo esame imposto dal rinvio presidenziale ha riscosso 64 voti.

<sup>20</sup> Si veda la pubblicazione della legge sull'uso delle lingue (Zakon za upotreba na jazicite) del 14 marzo 2018 nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Macedonia del 14 gennaio 2019, n. 7, priva della firma del Capo dello Stato e sostituita, in sua vece, da quella del Presidente del Parlamento.

<sup>21</sup> Si tratta della cd. *Presentment clause* per gli USA nonché dell'art. 107, c. 3, Cost. Russia.

Parlamento, svolge attività di surroga il Presidente della Sobranie in parallelo a quanto previsto per la promulgazione delle leggi costituzionali o di revisione della Carta.

### 3.4. *Il semipresidenzialismo affievolito*

La risultante dell'analisi delle citate dinamiche istituzionali che connotano l'ordinamento macedone ha determinato la dottrina a definire del tutto attenuato il relativo semipresidenzialismo ovvero "debole" o a "diarchia intermittente" (unitamente ai casi di Bulgaria e Slovacchia). Il tutto tenuto conto dei poteri che la Costituzione del 1991 ha conferito al Capo dello Stato e degli equilibri da essa delineati ai vertici istituzionali, in particolare fra le due teste dell'esecutivo, nonché valutando la prassi costituzionale instaurata e le condizioni politiche in cui il Presidente ha operato in rapporto alla maggioranza parlamentare. A tale forma di governo, nell'area europea centro-orientale, si contrapporrebbero i semipresidenzialismi "forti" (Polonia, 1992–1997 e Croazia, 1990–2000), "medi" (Lituania, Romania, Polonia dal 1997 nonché Moldavia 1994–2000 e dal 2016) e "minimi" (Croazia dal 2000 e Slovenia) (Orlandi 2002, 426–430).

Il cd. modello francese ha quindi certamente influenzato il Costituente macedone in quanto percepito come una sintesi delle qualità dei due sistemi, parlamentare (controllo democratico e responsabilità parlamentare) e presidenziale (stabilità ed efficienza dell'esecutivo), ma dopo essere stato adattato alle specifiche esigenze di questo Paese ha del tutto perduto tali caratteristiche sino al punto d'evolvere in una sintesi dei punti deboli dei due sistemi. E cioè l'inefficienza del parlamentarismo – anche a causa della frammentazione politica e dell'instabilità etnica – con l'eventuale possibilità che un Presidente audace pervenga a rafforzare il suo potere quale favorito dalla precarietà politica ovvero facendo leva sulla propria legittimazione popolare (Sokolewicz 1998, 23).

Ne consegue che in Macedonia del Nord si delinea un sistema semipresidenziale di governo che non conferisce particolari poteri al Presidente della Repubblica onde permettergli di svolgere una funzione politica attiva. Si tratta di un organo costituzionale ad elezione diretta del tutto separato dal Governo (come del resto avviene anche in Bulgaria, Lituania e Slovenia) ed il suo ruolo appare fortemente compresso, se non del tutto svigorito. I suoi poteri – salvo qualche rara eccezione – appaiono estremamente formali e volti a rendere perfetti atti complessi attraverso cui s'esprime la volontà di altri organi costituzionali. Per l'effetto resta esclusa qualsivoglia ipotesi d'articolazione duale in seno all'esecutivo e appare corretta l'acuta assimilazione del Presidente macedone quale monarca parlamentare sul modello belga, peraltro del tutto sprovvisto delle prerogative regie convenzionalmente assicurate al Capo dello Stato di Bruxelles (Orlandi 2002, 320).

Se ne deduce un ruolo meramente simbolico e quasi cerimoniale per il Capo dello Stato quale rappresentante dell'unità nazionale macedone in una società fortemente parcellizzata sotto il profilo politico-sociale con radicalizzazione dei conflitti fra le diverse comunità etniche. Tuttavia, particolari situazioni di grave pericolo hanno consentito ad alcuni Presidenti di superare il formale dettato costituzionale assumendo direttamente la funzione d'indirizzo politico senza però potere o volere realizzare una duratura primazia sull'esecutivo e così tornando a svolgere il ruolo stabilito in Costituzione.

Dal canto suo, il ruolo del Governo macedone e, nel suo seno, del Primo Ministro, appaiono complessivamente in ombra oscillando fra una doppia soggezione al Parlamento ed (eventualmente anche) al Presidente ed una decisa subordinazione nei confronti dell'Assemblea (Baylis 1996, 2007). Peraltro non si possono neppure ignorare gli studi politologici ed i reports delle watchdog organizations che hanno dimostrato come il decennale governo nazionalista di Gruevski abbia di fatto creato nel Paese un sistema di potere clientelare e autoritario (Hislope 2002), ben potendo risultare nel frangente l'ordinamento macedone una sorta di regime ibrido<sup>22</sup> (Crowther 2020) ovvero pseudo-democrazia stante gli evidenti tratti illiberali (Zakaria 1997, Krekó ed Enyedi 2018, Bieber 2020). Tuttavia, tale peculiare (e deleteria) parentesi del sistema di governo macedone appare superata con il successivo Premier socialdemocratico Zaev per quanto non pare potersi escludere che possa nuovamente fare capolino un nuovo capo del governo dai tratti pervasivi ed irrispettosi della centralità parlamentare.

In ordine poi ai sistemi elettorali adottati per l'elezione presidenziale e della Sobranie occorre precisare che solo per il primo è stato recepito il cd. modello francese a doppio turno con ballottaggio mentre l'elezione dell'Assemblea è fondata su un sistema proporzionale in ampie circoscrizioni. Il tutto a differenza di quanto avviene in Francia con il noto maggioritario a doppio turno in collegi uninominali e clausola di sbarramento del 12,5% per l'accesso al secondo turno che ha creato un rigido sistema partitico bipolare in cui la politicizzazione della campagna elettorale per il Capo dello Stato ha instaurato un peculiare rapporto tra il medesimo e la maggioranza che, in caso di *fait majoritaire*, fa del Presidente francese un "Monarca assoluto" (Orlandi 2009, 105).

Peraltro, giova rilevare che la Macedonia del Nord è stata connotata da un'elevata incertezza in sede di scelta del sistema elettorale, stante le numerose modifiche alla legge elettorale che si sono alternate dall'indipendenza (Škarić 2005). Infatti, considerando le nove elezioni parlamentari svolte dal 1990 sino al 2016, le prime due tornate sono state fondate su un sistema maggioritario a doppio turno con l'elezione dei 120 membri della Sobranie in altrettanti collegi uninominali con soglia di accesso al ballottaggio del 7%. Si trattava di un sistema estremamente selettivo ma, sine dubio, da leggersi quale diretta conseguenza storica della tradizione politica del Paese che, se da un lato favoriva il partito socialdemocratico, erede dell'ex Lega dei Comunisti macedone, dall'altro lato non nuoceva alle minoranze etniche, a partire da quella albanese, di garantirsi una rappresentanza parlamentare.

Tuttavia, dal 1998 è subentrato un sistema misto mitigato laddove 85 deputati, pari al 70% del totale, erano eletti con sistema maggioritario a doppio turno in circoscrizioni uninominali (al primo round era richiesta la maggioranza assoluta dei voti validi, purché pari ad almeno un terzo degli elettori), mentre i restanti 35 seggi erano scelti con metodo proporzionale in un collegio unico nazionale a liste bloccate con metodo D'Hondt e sbarramento al 5%.

Ancora, quattro anni dopo si è passati ad un sistema elettorale integralmente proporzionale con sei collegi in cui sono eletti venti deputati cadauno nell'ambito di liste concorrenti bloccate e senza alcuna soglia di sbarramento. L'ampiezza delle circoscrizioni in cui è applicato il riparto D'Hondt determina, tuttavia, una leggera

---

<sup>22</sup> Si vedano anche i *Nations in Transit reports* di *Freedom House* relativi alla Macedonia del Nord.

deviazione dal puro proporzionalismo (Grotz 2005, 63) per quanto resti incentivata la rappresentanza delle minoranze nazionali, laddove quattro distretti elettorali sono massimamente abitati da Macedoni, uno da albanesi ed il restante è etnicamente bilanciato con la presenza anche di minoranze rom e serbe (Berisha 2016, 9). Infine, giova precisare che dal 2011 è stata prevista l'integrazione della *Sobranie* con tre ulteriori seggi ad hoc dedicati ai macedoni residenti all'estero, eletti con sistema maggioritario in altrettanti collegi continentali a condizione che sia soddisfatto un complesso requisito connesso al parlamentare eletto nel Paese con il minore numero di voti.<sup>23</sup>

Come noto la Macedonia del Nord ha avuto molteplici esperienze di crisi politiche, principalmente a causa della mancanza di consenso politico tra le parti che rappresentano la comunità macedone, ma anche per la tensione ed il conflitto tra albanesi e macedoni. Ravvisato che i sistemi elettorali hanno una potenziale influenza sugli sviluppi politici potendo colpire le minoranze, questo spiega anche l'elevata incertezza macedone in sede di scelta dei sistemi elettorali (Berisha 2016).

La predilezione per un sistema proporzionale, ormai vigente dal 2002, è sicuramente motivata dalla necessità di consentire ai partiti politici di nuova o rinnovata formazione di essere adeguatamente rappresentati (Wolfgang 2014). Tuttavia la stessa non agevola il superamento dell'originario cleavage bipolare degli schieramenti fra ex socialisti e nazionalisti, offrendo, salvo qualche rara eccezione, un sistema partitico frammentato e conflittuale, reso ancora più incerto dalla grande instabilità del quadro politico e dalla volatilità dell'elettorato sempre molto sensibile alle difficili condizioni economico-sociali. Per quanto le ultime due tornate legislative del 2014 e 2016 abbiano registrato una sensibile riduzione del numero di movimenti politici partecipanti al voto, s'annota che ancora alle ultime elezioni del dicembre 2016 il partito socialdemocratico e quello nazionalista hanno complessivamente conquistato cento seggi, residuando i restanti ventitré ai quattro movimenti della comunità albanese,<sup>24</sup> gli unici che eccedono la tradizionale dicotomia destra-sinistra.

Circa l'elezione a Presidente della Repubblica è richiesta, al primo turno, la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto (parimenti a quanto previsto in Moldavia e Romania), mentre, in sede di ballottaggio, la maggioranza dei voti validamente espressi purché si sia recato ai seggi più della metà degli elettori iscritti nelle liste (art. 81, Cost.). Peraltro, e non a caso elemento comune ad altri ordinamenti dell'area europea centro-orientale, la legislazione macedone non prevede particolari rigorosi criteri per la presentazione ed il ritiro delle candidature onde così favorire la mediazione fra le varie forze politiche sul campo, espressione anche di un differenziale etnolinguistico. Del resto, la presentazione delle candidature presidenziali non è rimessa ai partiti o alle

<sup>23</sup> Si tratta dei collegi Europa-Africa, Americhe ed Asia-Oceania (art. 4, Codice elettorale del 31 marzo 2006). Per la prima volta nel 2016 il requisito del numero di voti richiesti non è stato raggiunto restando vacanti i tre seggi esteri.

<sup>24</sup> La ripartizione dei seggi alla *Sobranie* in forza delle elezioni legislative dell'11 dicembre 2016 ha visto i seguenti risultati: 51, Organizzazione Rivoluzionaria Interna Macedone-Partito Democratico per l'Unità Nazionale (VMRO-DPME); 49, Unione Socialdemocratica di Macedonia (SDSM); 10, Unione Democratica per l'integrazione (DUI); 5, Movimento BESA; 3, Alleanza degli Albanesi; 2, Partito Democratico degli Albanesi (DPA). I tre seggi destinati ai rappresentanti dei macedoni residenti all'estero non sono stati assegnati per il mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione. Si veda: *Results from the Elections, 2016*.

coalizioni il che non favorisce il sostegno a leaders politici forti bensì a candidati di prestigio e quindi impedendo lo sviluppo di un loro ruolo eminentemente politico.

Nell'analisi dei rapporti tra il Capo dello Stato ed il sistema dei partiti emerge la connessa possibilità che il ruolo presidenziale possa assumere un rilevante peso politico qualora rivesta la carica di leader di un partito o coalizione che trascenda in una stabile maggioranza parlamentare. L'ipotesi duvergeriana era quella che in tal caso il Presidente possa ergersi ad una sorta di "Monarca assoluto" in grado di esercitare tutti i poteri costituzionali ivi compresi quelli di un Primo Ministro "ridotto all'obbedienza" (Duverger 1978, 126). Tale tesi ricorre grazie all'atteggiamento dei partiti politici e dei cittadini verso la figura presidenziale, così trasformando l'elezione per la massima carica dello Stato in un plebiscito fra programmi politici alternativi che impegnano i candidati avanti il corpo elettorale. Inoltre, non possono ignorarsi particolari interpretazioni estensive delle sue prerogative costituzionali.

Al contrario, nella logica di Duverger, che si spinge ad analizzare financo la personalità da candidare a Capo dello Stato, se il medesimo è un mero membro del partito o della coalizione di maggioranza sarà "condannato" al ruolo di "simbolo" per il Paese. In tal caso, per lo studioso francese sarebbe meglio per il Presidente della Repubblica essere una personalità neutrale rispetto ai partiti. La sua autorità morale ed il consenso elettorale potrebbero permettergli di divenire il regolatore del funzionamento delle istituzioni senza condizionamenti del partito d'appartenenza al quale deve l'elezione alla massima carica statale.

Nel caso macedone, a parte la Presidenza Gligorov, solo nel caso del Presidente Crvenkovski la scelta presidenziale è caduta su una personalità politica alla guida di un grande partito strutturato qual è il socialdemocratico. Nel caso dei restanti due Presidenti, Trajkovski ed Ivanov, invece, non si tratta dei leaders dei partiti principali bensì mere personalità interne per quanto da essi indicati quali candidati, nonostante che il sistema elettorale proporzionale e le ancora problematiche relazioni interetniche ostacolano l'aggregazione partitica attorno alla figura del Capo dello Stato. Nel caso di Trajkovski, peraltro, la contestata vittoria di misura sul rivale socialdemocratico non gli ha permesso di proiettarsi verso la guida del partito nazionalista che lo aveva sostenuto. Mentre per l'ex Presidente Ivanov, non più rieleggibile dopo il secondo mandato chiuso nella primavera 2019, solo la recente caduta in disgrazia del leader nazionalista Gruevski, coinvolto in scandali giudiziari e da ultimo transfugo in Ungheria per sfuggire a condanna penale, potrebbe aprire nuovi scenari nella leadership del VMRO-DPME guidata dal successore Mickoski vieppiù in un quadro di cohabitation con il governo a guida socialdemocratica.

Nel dettaglio, le candidature sono depositate da almeno trenta membri della Sobranie ovvero 10 mila elettori in caso di candidature individuali (art. 81, c. 1, Cost.), restando possibile il ritiro delle candidature fra i due turni di elezione con subentro al ballottaggio del primo dei candidati esclusi e quindi senza alcuna sostituzione da parte dei proponenti come era previsto a Weimar o in Austria, in chiave di affermazione del partito sulla candidatura. L'eventuale ritiro della candidatura potrebbe quindi, al più, consentire dei minimali margini di manovra fra i vari partiti, ma ad oggi alcuna rinuncia al ballottaggio è avvenuta in Macedonia del Nord. In un sistema sostanzialmente destrutturato quale quello macedone, il primo turno delle elezioni presidenziali ha

quindi una mera natura di filtro, sia tra i candidati, che fra i partiti, mentre il ballottaggio solo potenzialmente è in grado d'imprimere una logica bipolare al sistema dei partiti (Orlandi 2002, 380–381). Di fatto, perciò, l'elezione presidenziale macedone rappresenta per le formazioni politiche in campo la mera occasione per verificare il potenziale attrattivo in termini di consenso dei cittadini: un test importante per il quadro partitico che rinserra le fila in vista della competizione per l'Assemblea (Orlandi 2002, 392).

Se la durata del mandato presidenziale e l'illimitata possibilità del suo rinnovo costituiscono delle "risorse" per il Presidente della Repubblica che possono agevolare la sua "scalata" all'esecutivo, occorre da subito chiarire che, in ordine alla durata del mandato presidenziale macedone, è previsto il periodo quinquennale con possibilità di un solo secondo mandato. Quindi un intervallo temporale più lungo di quello quadriennale dell'Assemblea che potenzialmente potrebbe garantire continuità alle istituzioni in fasi particolarmente delicate della vita politica del Paese. Gli evidenti timori di un potenziamento del ruolo del Presidente, dopo l'esperienza socialista, hanno infatti escluso un mandato troppo lungo sulla falsariga dell'originario settennato francese prima del riallineamento quinquennale all'Assemblea del 2000.

Peraltro, rileva la dirimente mancata coincidenza della durata dei mandati, legislativo e presidenziale, posto che solamente (e casualmente, in forza di scioglimento anticipato) nel 1994 e nel 2014 si è avuto l'*election day* che ha fatto coincidere l'elezione del Capo dello Stato e del Parlamento. In ambedue i casi il secondo turno delle presidenziali ha subito l'effetto di corollario del "trascinamento" della relativa vittoria partitica alle legislative (sinistra/Gligorov nel 1994 e destra/Ivanov nel 2014). Per il resto, l'elezione del Capo dello Stato non ha mai preceduto di pochi mesi quella parlamentare e quindi resta esclusa tale implicita conseguenza elettorale, frutto che il suddetto riallineamento francese ha invece portato con sé. Al contrario, tradizionalmente, in tema di sincronismo elettorale, è il Parlamento che anticipa il trend elettorale macedone sul medio-lungo periodo ai fini del successivo voto per il Presidente.

Nel complesso si tratta di elementi che, se basicamente non precludono il rafforzamento della funzione politica attiva del Presidente, per certo non sono neppure in grado di agevolarla, imponendo ad un Capo dello Stato che aspiri alla rielezione a lasciare al Primo Ministro il compito di affrontare le decisioni più impopolari limitando il suo intervento nell'indirizzo all'azione di governo.

Nel dettaglio delle competenze presidenziali il Capo dello Stato nomina e revoca, su proposta del Governo, gli ambasciatori ed i rappresentanti diplomatici; riceve le credenziali e le lettere di richiamo dei rappresentanti diplomatici stranieri; assegna le decorazioni ed i titoli conformemente alla legge; concede la grazia; nomina e revoca altri titolari di funzioni pubbliche previsti dalla Costituzione e dalle leggi; propone all'Assemblea la candidatura di due giudici sui nove totali della Corte costituzionale e di due membri sui sette totali del Consiglio della Magistratura (art. 78). Circa i settori della politica estera e della difesa il Presidente condivide con il Governo, il compito di concludere gli accordi internazionali (art. 119, Cost.), ratificati dall'Assemblea (art. 68, Cost.), nonché il diritto di proporre al Parlamento l'adesione ad un'organizzazione internazionale (art. 121, Cost.) ovvero l'entrata della Macedonia del Nord in un'unione sovranazionale, che comunque verrà decisa dalla maggioranza qualificata dei 2/3 dei componenti la Camera ed a mezzo referendum popolare confermativo (art. 120, Cost.).

In qualità di Comandante Supremo delle Forze Armate, il Presidente nomina tre membri del Consiglio di Sicurezza, organo che, inoltre, presiede, ma i cui compiti sono assai limitati potendo solamente presentare dei pareri non vincolanti al Governo o all'Assemblea (art. 86, Cost.): la nomina presidenziale risponde alla sola logica di assicurare che il collegio rispecchi, nel suo complesso, la composizione multi-etnica del Paese. Tale organo, che non esisteva nel precedente ordinamento socialista macedone, anche in quanto parte di una Federazione, è presente in tutti i Paesi dell'Europa centro-orientale e se i redattori delle rispettive Costituzioni hanno assegnato la direzione di questa istituzione al Presidente, è perché riconoscono direttamente al medesimo un certo suo ruolo attivo e non meramente formale o simbolico (Frison-Roche 2005b, 19). Non a caso, in materia, si rammenta che la Corte costituzionale con una pronuncia del 2002 (Decisione del 18 settembre 2002, n. 155/2001) ha in parte riconosciuto alla massima carica dello Stato un ruolo politico quale Presidente dell'assise, annullando alcune norme della legge sulla difesa nazionale del 2001 che aveva eccessivamente ampliato le competenze del Ministro della Difesa tale per cui il Capo dello Stato esercitava il comando delle Forze Armate solo per il tramite del competente Ministro (Škarić 2000, 144). Del resto, tale norma aveva fortemente limitato l'attività presidenziale nel settore della difesa che, in assenza di una piena collaborazione personale con il relativo capo del dicastero, avrebbe certamente ingenerato il grave rischio di un blocco istituzionale (Nikolić 2002, 509).

Tuttavia, come appare evidente, si tratta di meri poteri d'impulso e coordinamento dell'attività di altri organi che non consentono al Presidente di partecipare direttamente alle scelte d'indirizzo politico in questi ambiti. In tema, il solo elemento ulteriore da rilevare è costituito dal fatto che l'eccezionalità delle condizioni interne ed internazionali che hanno caratterizzato i primi otto anni di vita della Repubblica macedone hanno consentito, come già indicato, al Capo dello Stato di ritagliarsi, suo malgrado, una sorta di *domaine réservée* in questi settori fondamentali per la vita del Paese (Orlandi 2002, 310).

Inoltre la durata del mandato presidenziale fissato in cinque anni induce il Presidente in carica che aspira ad un secondo mandato a non esporsi, lasciando al Primo Ministro ogni responsabilità sulle scelte dell'indirizzo politico da adottare, ivi compreso l'operare in contatto con gli esperti dei principali organismi internazionali laddove, particolarmente, siano necessarie misure economiche draconiane.

Neppure il ricorso all'istituto referendario risulta in grado in Macedonia del Nord di condizionare il potere presidenziale seguendo l'esempio gaullista, laddove il referendum, sulla scorta della logica istituzionale che connota tutta l'Europa centro-orientale, è esclusivo monopolio della maggioranza parlamentare ovvero del corpo elettorale posto la *Sobranie* condivide tale potere con la richiesta di 150 mila elettori (artt. 68, c. 1 e 73, Cost.).

Peraltro, in tema di ruolo parlamentare negli equilibri istituzionali macedoni, stante la scarsa strutturazione del sistema partitico, emerge il peso politico del Presidente dell'Assemblea legislativa che può divenire una carica ambita dai leaders di alcuni fra i più importanti partiti delle coalizioni di governo o che aspirano alla Presidenza della Repubblica (Orlandi 1998, 197). Tale prassi istituzionale, se da un lato complica il panorama istituzionale, dall'altro lato può contribuire a "neutralizzare" il ruolo politico

attivo del Capo dello Stato, presentando all'elettorato l'immagine di un abile mediatore in momenti cruciali per le sorti del Paese. E non già di un leader impegnato a dare attuazione al programma di governo scelto dal corpo elettorale secondo la logica indicata da Mendès France del cd. contratto di legislatura (Mendès France 1963, Giovannelli 1997, 208), fatta propria dal Mortati (Mortati 1972, 417 ss., Zorzi Giustiniani 2007, 1301), e che in Francia aveva connotato il primo settennato Mitterrand (1981–1988). Così, da ultimo, il caso dell'elezione dell'albanese Xhaferi, già Ministro pur sempre oggetto di boicottaggio da parte della destra nazionalista sino alle citate manifestazioni di piazza sfociate nell'irruzione nel palazzo della Sobranie dell'aprile 2017. Il medesimo che ha promulgato la legge sull'albanese quale seconda lingua ufficiale così aggirando il reiterato ed incostituzionale veto presidenziale e di fatto il suo tentativo di condizionare la politica governativa in punto di minoranze etniche.

#### 4. La Macedonia del Nord fra instabilità e transizione

Un quadro conclusivo sulle traiettorie evolutive del sistema di governo della Macedonia del Nord, con particolare attenzione al filo conduttore dei poteri presidenziali, non può prescindere dal confronto con una riflessione di ordine più generale. Il riferimento è alla presenza di un Paese che si connota nel panorama continentale – ovvero si distingue, salvo forse il caso bosniaco – per avere indubitalmente temuto circa la sua stessa integrità nazionale minacciata dalle forti richieste secessioniste e/o autonomiste delle varie comunità etniche presenti all'interno dei confini nazionali, *in primis* l'albanese. Di talché lo sviluppo della sua vita politica ed in particolare la formazione del quadro partitico appaiono aver subito un blocco dopo un avvio del processo di transizione che sembrava destinato a ripercorrere le stesse strade già intraprese dagli altri Stati dell'Europa centro-orientale e poi rapidamente entrati nella famiglia UE. L'instabilità strisciante del quadro politico e dell'elettorato macedone concludono il quadro, rendendo sicuramente volatili le coalizioni di governo e l'opposizione, spesso pure incapaci di svolgere responsabilmente il loro ruolo, con ogni ricaduta in punto di sistema di governo. Un miglioramento emerge solo dopo l'ultima grave crisi del 2015–2016, anche a fronte delle corrette modalità di gestione degli effetti nefasti sull'esecutivo del più recente *stop* all'avvio dei negoziati con l'UE.

Tuttavia, soprattutto in passato, neppure s'era escluso che il prezzo economico e politico-sociale che il Paese ha pagato per consolidare la propria indipendenza fosse tale da porre in pericolo i diritti civili e politici appena (ri)conquistati. Solo in tempi più recenti sono stati fatti passi in avanti in tema di libertà dei *mass media*, rimasta per decenni sotto il controllo del partito al governo, mentre la stampa indipendente permaneva soggetta a controlli invasivi e processi per diffamazione. Ne consegue che lo stesso grado di libertà delle campagne elettorali è stato, almeno in parte, compromesso, con rischio di votazioni plebiscitarie ovvero connotate da brogli ed irregolarità di vario genere. Senza escludere il persistente richiamo sfruttato dall'*establishment* di turno al potere nei confronti di un elettorato acritico ed impreparato circa la necessità di salvaguardare le sorti di un Paese minacciato da imprecisati "nemici" interni ed esterni (Orlandi 1998, 193–194). Solo i partiti espressione dell'influente minoranza albanese sono riusciti a conservare sempre un significativo consenso elettorale ad onta del clima politico sfavorevole.

In Macedonia nel Nord, alla primigenia egemonia del partito socialdemocratico erede del passato jugoslavo, spaccatosi nel suo seno per la lotta alla successione allo storico

Presidente Gligorov (Orlandi 1998, 193–194), è seguito il decennale dominio del partito di destra VMRO-DPMNE (2006–2016) che, pur in assenza della maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento, è stato temperato dall'alleanza con il principale movimento dell'etnia albanese DUI. L'opposizione, dal canto suo, è stata comunque posta in grave difficoltà dal clima politico avvelenato che, da ultimo, è trasceso nella lunga crisi del 2015–2016 poi sfociata nell'alternanza politica alla guida dell'esecutivo, ma che ha necessitato un nuovo intervento di mediazione esterna dopo la guerra civile del 2001.

Orbene, nel caso macedone – ma con sfumature similari questo vale per tutti i Paesi dell'Europa centro-orientale –, appare pacifico che le condizioni politico-istituzionali e storico-culturali non hanno in alcun modo favorito l'evoluzione del sistema semipresidenziale verso un modello a "Presidente forte". Il coacervo della disciplina costituzionale sulle attribuzioni dei diversi organi ed il sistema elettorale nonché l'andamento delle dinamiche politiche, come sopra ampiamente enucleato, attestano a loro volta come questi elementi interagiscono con gli elementi *in action* nel senso di un Capo dello Stato privo di sostanziali poteri.

I fattori alla base di tale tendenza risiedono inevitabilmente anche nel retaggio del periodo socialista con la naturale avversione al potere esecutivo che nel precedente regime esercitava un controllo pressoché assoluto sull'attività statale, ovvero con l'enfaticizzazione del ruolo dell'Assemblea rappresentativa da parte delle Costituzioni socialiste che gli ordinamenti democratici sopravvenuti non possono ora contenere. Inoltre, un Capo dello Stato detentore della funzione d'indirizzo politico dovrebbe ricorrere non solo ai suoi poteri costituzionali ma anche a quelli governativi onde dirigere l'attività della maggioranza parlamentare, elemento che nel caso macedone è del tutto assente. Orbene, in assenza di congegni volti ad assicurare efficienza dell'azione di governo ovvero l'intervento del Presidente in sede di scioglimento anticipato del Parlamento – che in Macedonia del Nord, e così pure negli altri Paesi dell'area, resta escluso –, l'attività politica del Capo dello Stato potrà dipanarsi solo se sostenuta da una, tanto ampia quanto disciplinata, maggioranza parlamentare. Al contrario, e nella migliore delle ipotesi, si ridurrà ad un'azione mediatrice fra i diversi soggetti politici.

La conclusione è che l'equilibrio istituzionale complessivo delineato dall'ordinamento costituzionale macedone configura, nonostante l'elezione popolare del Capo dello Stato, un sistema di governo parlamentare di tipo monista per molti versi simile a quello configurato da alcune Costituzioni del primo dopoguerra (Biscaretti di Ruffia 1961, 1168–1169) miranti a potenziare le Assemblee legislative, attraverso la riduzione del Governo a mero comitato esecutivo di maggioranze incerte (come nelle Carte austriaca del 1920 e polacca del 1921). Ovvero a rafforzare l'esecutivo consolidando le competenze del Presidente della Repubblica come nelle Costituzioni finlandese del 1919 e spagnola del 1931 e per alcuni aspetti nella Carta di Weimar del 1919 che però, stante la sua natura pluralistica, costituisce un "caso di frontiera" (Volpi 1986, 9 ss., 1997b, 261–262). Mentre solo nelle Costituzioni del secondo dopoguerra s'è affermato un modello di forma di governo parlamentare più articolata dando luogo ad una concezione non più dualista né monista del parlamentarismo, bensì pluralista (Biscaretti di Ruffia 1961, 1169; 1989, 212–213). Il riferimento è al dibattito fra la scuola di Vienna di Kelsen che esaltava la centralità parlamentare fondata sulla funzione mediatrice dei partiti (Kelsen 1982a, 22 ss.; 1982b, 172 ss.) e la scuola francese di Burdeau e Duguit (Capitant 1966, 144 ss., 1972, 50 ss.;

Lanchester 1985, 8) che indicava la forma di governo parlamentare cd. dualista quale "forma perfetta del regime parlamentare", dotata di "un valore assoluto, valido per tutti i tempi e per tutti i luoghi" (Mortati 1973, 148–149, Schmitt 1984, 265 ss.), tralasciando invece il fattore partitico ritenuto quale "fonte di disordine e di disaggregazione" (Giannini 1950, Lanchester 1996, 268, Leibholz 1996).

Infatti, e particolarmente, al fine della formazione e comportamento dell'*establishment* macedone, risultano fondamentali sia il ruolo dei partiti politici d'aggregare ed articolare la domanda politica, che i processi tesi a favorire una maggiore partecipazione e selezione della compagine politica. Tuttavia, in tema, appare rilevante anche l'assenza di lungimiranza del Costituente di Skopje che per certo non ha saputo, ovvero voluto, disciplinare compiutamente in Costituzione lo *status* dei partiti limitandosi di fatto a sancire l'ordinaria libertà di associazione dei cittadini in movimenti politici con divieto di finalità contrarie all'ordine pubblico o alla sicurezza nazionale ovvero di organizzazioni a carattere militare (art. 20, Cost.).

Resta perciò indiscusso il ruolo di supremazia del Parlamento macedone al quale non viene quindi frapposto alcun potere presidenziale, ad onta del fatto che la Costituzione ignora totalmente l'istituto della controfirma ministeriale. Elemento peraltro solo parzialmente rilevante sulla posizione e sui poteri, del tutto privi di rilievo politico, del Capo dello Stato che solo potenzialmente, in assenza di controfirma, avrà un margine di discrezionalità.

Peraltro non si può omettere di rilevare la presenza di un potere co-decisionale, con relativa possibilità che trascenda nel blocco, circa il diritto presidenziale di accreditare gli ambasciatori (art. 84, Cost.) per quanto sia il governo che ne propone la nomina (art. 91, Cost.). Posto che il Capo dello Stato non necessita di una controfirma ministeriale, il medesimo è quindi perfettamente libero di denegare la firma degli strumenti di nomina. In materia sussiste un peculiare precedente, allorché il governo nazionalista di Georgievski decise nel 1999, discutibilmente, di riconoscere Taiwan nella speranza di un ritorno in termine d'investimenti (Phillips 2004, 61) e quindi inviare un rappresentante diplomatico ma il presidente Gligorov – che si trovava, peraltro, a fine mandato –, rifiutò di firmare sia lo strumento di nomina, che di ricevere le credenziali del rappresentante di Taipei, di talché successivamente alcun ambasciatore macedone è mai stato inviato a Formosa, né alcun diplomatico taiwanese s'è insediato a Skopje (Frison-Roche 2005b, 9).

Tuttavia, il ridetto inconsueto episodio è da inquadrare ancora nella già richiamata era Gligorov che ha costituito un'autentica parentesi nello sviluppo costituzionale macedone in punto di poteri del Capo dello Stato, per i connotati assoluti di leadership della personalità in esame quale "Padre della Patria". Per il resto, il fatto d'annoverare un Presidente che detiene un termine preciso per condurre qualsiasi consultazione politica e l'assenza di previsioni circa la possibilità di uscire da una crisi, salvo l'autoscioglimento, appare evidente che solo un compromesso politico può risolvere un blocco del sistema, come in effetti avvenuto per le tre sopracitate autodissoluzioni e per l'ultima profonda crisi istituzionale del 2015–2016. Resta quindi concretamente da temere che, in presenza di situazioni di stallo inadeguatamente risolte da attori radicalizzati, la Macedonia del Nord possa, ancora, in breve tempo, cadere in un nuovo stallo costituzionale vieppiù in presenza di governi liberticidi alla Gruevski. Anche la citata surroga della promulgazione presidenziale da parte del Presidente del

Parlamento, nel caso della legge sull'albanese quale seconda lingua ufficiale, è ampia prova del ricorso ad un escamotage onde impedire l'ennesima radicalizzazione di uno scontro istituzionale, specchio della frattura interna al Paese. Lo stesso recente arresto nell'avvio dei negoziati per l'ingresso nell'UE, con la successiva crisi del Governo Zaev onde pervenire ad elezioni anticipate nell'estate del 2020, attesta l'elevata precarietà del quadro istituzionale del Paese pur a fronte di una decisione non direttamente riconducibile all'esecutivo di Skopje.

Resta quindi confermato l'assunto per cui la mera lettura dei testi costituzionali e legislativi, sebbene essenziale, non è in alcun modo sufficiente per comprendere la realtà del sistema politico in atto e, particolarmente, il ruolo del Presidente al suo interno. Al contrario, la portata dei rispettivi poteri di ciascuna istituzione deve anche essere considerata nel contesto specifico della transizione che il Paese balcanico de qua ha avuto e continua ad attraversare (Di Gregorio 2014, 1054–1059).

Ne consegue che, al di là dell'architettura istituzionale, che è istruttiva ma di per sé insufficiente per comprendere appieno l'ordinamento in esame, l'identificazione delle caratteristiche del sistema macedone – posto l'equilibrio iniziale del potere, la pratica politica ed i vincoli specifici – hanno segnato la scelta, da parte dei poteri redazionali della Costituzione, di un modello che non concede, anche pur solo potenzialmente, un'influenza politica certa al Presidente. Costituiscono eccezioni il periodo della duplice Presidenza Gligorov fondato su leadership indiscussa e l'autoritario decennio dell'ingombrante Premier nazionalista Gruevski in un quadro di corrottele ai più alti livelli del Paese, che hanno ambedue temporaneamente razionalizzato la tipica centralità parlamentare macedone. A loro volta i reiterati scossoni etnici del Paese hanno notevolmente condizionato il fair play fra gli attori politici con evidenti ricadute sulla stabilizzazione del Paese.

Si tratta, a ben vedere, della definitiva conferma che il flusso d'importazione di sistemi costituzionali fra Est ed Ovest europeo (Badie 1992) durante la cd. transizione guidata (Rinella 1997, 243–245) ha assicurato un vigoroso processo di democratizzazione che, tuttavia, nel caso macedone appare ancora lungi dall'essere definitivamente concluso. Questo anche in ragione d'elementi che eccedono il mero sistema di governo quali la denominazione del Paese, solo recentemente definita, e la gestione delle plurime minoranze nazionali mentre il processo di avvicinamento all'UE resta un'incognita capace d'incidere come una spada di Damocle, in senso positivo o negativo a seconda del suo avvio o blocco, sulla stessa solidità degli esecutivi macedoni.

## References

Agnew, J., 2008. Niente confini, niente Nazioni. Fare la Grecia in Macedonia. *Limes on line*, 28 marzo. Reperibile in: <http://www.limesonline.com/cartaceo/niente-confini-niente-nazioni-fare-la-grecia-in-macedonia?prv=true> [Accesso 20 giugno 2020].

*Announcement of the Government of the Republic of North Macedonia for entry into force of the Final Agreement, Constitutional Amendments and Constitutional Law for Implementation of Amendments* [online]. Skopje, 12 febbraio 2019. Reperibile in: <http://vlada.mk/node/16763?ln=en-gb> [Accesso 20 giugno 2020].

- Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (*the former Yugoslav Republic of Macedonia v Greece*), Judgment of 5 December 2011. *I.C.J. Reports* [online], 2011, 644. Reperibile in: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/142/142-20111205-JUD-01-00-EN.pdf> [Accesso 20 giugno 2020].
- Badie, B., 1992. *L'État importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris: Fayard.
- Bartole, S., 1993. *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale*. Bologna: Il Mulino.
- Baylis, T., 1996. Presidents Versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe. *World Politics* [online], 48(3), 297–323. Reperibile in: <http://doi.org/10.1353/wp.1996.0007> [Accesso 20 giugno 2020].
- Baylis, T., 2007. Embattled Executives: Prime Ministerial Weakness in East Central Europe. *Communist and Post-Communist Studies* [online], 40(1), 81–106. Reperibile in: <http://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2006.12.007> [Accesso 20 giugno 2020].
- Berisha, D., 2016. The Politics of Electoral Systems in the Former Yugoslav Republic of Macedonia. *Indiana Journal of Constitutional Design*, vol. 2, 13–20.
- Bieber, F., 2020. *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*. Cham: Palgrave Macmillan, 53–63.
- Biscaretti di Ruffia, P., 1961. Governo (voce). *Novissimo Digesto Italiano*. Torino: Utet, VII, 1168–1169.
- Biscaretti di Ruffia, P., 1988. *Introduzione al diritto costituzionale italiano e comparato: Le forme di Stato e le forme di governo*. Milano: Giuffrè.
- Biscaretti di Ruffia, P., 1989. *Diritto costituzionale*. Napoli: Jovene, 212–213.
- Biziouras, N., 2005. *Ethnic Parties, Collective Action and Resource Mobilization: Evidence from the Balkans and Central Europe*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bokulić, S., e Kostadinova, G., 2008. *Pushing for Change? South East Europe's Minorities in the EU Progress Reports* [online]. Londra: Minority Rights Group International. Reperibile in: <http://minorityrights.org/wp-content/uploads/old-site-downloads/download-523-Pushing-for-Change-South-East-Europes-Minorities-in-the-EU-Progress-Reports.pdf> [Accesso 20 giugno 2020].
- Brunnbauer, U., 2002. The Implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1, 1–23.
- Bunce, V., 1997. Presidents and the Transition in Eastern Europe. In: K. von Mettenheim, cur., *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*. Baltimore/Londra: Johns Hopkins University Press, 161–175.
- Buquicchio, G., e Garrone, P., 2000. Vers un espace constitutionnel commun? Le rôle de la Commission de Venice. In: B. Haller, H.C. Kruger e H. Petzold, cur., *Law in Greater Europe: Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes*. The Hague: Kluwer Law International, 3–21.

- Cannone, A., 2012. La sentenza della Corte Internazionale di Giustizia nella controversia tra la ex Repubblica di Jugoslavia di Macedonia e la Grecia: brevi osservazioni. *La Comunità internazionale*, 67(2), 331–340.
- Capitant, R., 1966. Carré de Malberg et le régime parlementaire. In: Université de Strasbourg, Faculté de droit et des sciences politiques et économiques, cur., *Relation des Journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg 1861–1935*. Paris: Dalloz, 144 ss.
- Capitant, R., 1972. *Démocratie et participation politique dans les institutions françaises de 1875 à nos jours*. Paris: Bordas, 50 ss.
- Carta, M., 2006. La governance democratica nei Balcani: il caso della ex Repubblica iugoslava di Macedonia. *La Comunità internazionale*, 4, 764–765, 775–783.
- Ceccanti, S., 1997. *La forma di governo parlamentare in trasformazione*. Bologna: Il Mulino.
- Cekov, A., e Daskalovski, Z., 2010. *Analysis of Internal Party Democracy in Macedonia* [online]. Skopje: Fondazione Konrad Adenauer, 49–50. Reperibile in: [http://www.kas.de/documents/252038/253252/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_33618\\_2.pdf/9741494d-7961-6eaa-e2a4-14d91af8e3a1?version=1.0&t=1539656093826](http://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_33618_2.pdf/9741494d-7961-6eaa-e2a4-14d91af8e3a1?version=1.0&t=1539656093826) [Accesso 20 giugno 2020].
- Celeghini, R., 2018. Macedonia: questione del nome con la Grecia: siamo vicini ad una svolta? *East Journal* [online], 12 febbraio 2018. Reperibile in: <http://www.eastjournal.net/archives/88202> [Accesso 20 giugno 2018].
- Chiclet, C., 1998a. La Macédonie en 1996. Un pays en transition. In: É. Lhomel e T. Schreiber, cur., *L'Europe centrale, orientale et balte*. Paris: Documentation française, 94–95.
- Chiclet, C., 1998b. La Macédonie en 1997. Un pays fragilisé. In: É. Lhomel e T. Schreiber, cur., *L'Europe centrale orientale et balte*. Paris: La documentation française, 106–107.
- Cimiotta, E., 2013. La Corte Internazionale di Giustizia e le reazioni alla violazione di trattati bilaterali: la sospensione del trattato e gli altri rimedi. *Rivista di diritto internazionale*, 1, 48–99.
- Consiglio d'Europa, 2002–2019. *Opinions for "North Macedonia"* [online]. Reperibile in: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=37&year=all> [Accesso 20 giugno 2020].
- Constantin, S., 2004. Linguistic policy and national minorities in Romania. *Noves SL. Revista de Sociolingüística*, 3, 3 ss.
- Crowther, W., 2020. Comparing Legislatures in Moldova and Macedonia. In: I. Khmelko, R. Stapenhurst e M.L. Mezey, cur., *Legislative Decline in the 21st Century: A Comparative Perspective*. New York: Routledge.
- Cvetanoski, I., 2015a. Crisi politica in Macedonia, una strada in salita. *OBC Transeuropa* [online], 16 dicembre. Reperibile in: <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia-del-Nord/Crisi-politica-in-Macedonia-una-strada-in-salita-166331> [Accesso 20 giugno 2020].
-

- Cvetanoski, I., 2015b. Intercettazioni in Macedonia, un film senza happy end. *OBC Transeuropa* [online], 3 aprile. Reperibile in: <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia-del-Nord/Intercettazioni-in-Macedonia-un-film-senza-happy-end-160725> [Accesso 20 giugno 2020].
- Cvetanoski, I., 2017. Macedonia, tragica telenovela. *OBC Transeuropa* [online], 5 maggio. Reperibile in: <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia-del-Nord/Macedonia-tragica-telenovela-179794> [Accesso 20 giugno 2020].
- Daftary, F., e Friedman, E., 2008. Power-sharing in Macedonia? In: M. Weller e B. Metzger, cur., *Settling Self-Determination Disputes. Complex Power-sharing in Theory and Practice*. Leiden: Nijhoff, 265–305.
- Daskalovski, Z., 2002. Language and Identity: The Ohrid Framework Agreement and Liberal Notions of Citizenship and Nationality in Macedonia. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1, 1–31.
- De Raadt, J., 2009. Contestable Constitutions: Ambiguity, Conflict, and Change in East Central European Dual Executive Systems. *Communist and Post-Communist Studies*, 1, 83–101.
- De Visser, M., 2015. A Critical Assessment of the Role of the Venice Commission in Processes of Domestic Constitutional Reform. *American Journal of Comparative Law* [online], 63(4), 963–1008. Reperibile in: <http://doi.org/10.5131/AJCL.2015.0029> [Accesso 20 giugno 2020].
- Decree Proclaiming the Ombudsman Law. N° 07-4502/1 [online]. 10 settembre 2003. Skopje. Reperibile in: [http://ombudsman.mk/upload/documents/Zakon\\_na\\_NP-ang.PDF](http://ombudsman.mk/upload/documents/Zakon_na_NP-ang.PDF) [Accesso 20 giugno 2020].
- Demjaha, A., 2017. The State of Inter-ethnic Relations in Macedonia After 16 Years of the Ohrid Agreement. *South East European University Review* [online], 12(2), 21–26. Reperibile in: <http://doi.org/10.1515/seeur-2017-0016> [Accesso 20 giugno 2020].
- Di Gregorio, A., 2014. I processi di trasformazione politico-costituzionale ai confini dell'Unione europea: riflessioni sull'espansione del modello democratico e sui suoi limiti. *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 1054–1059.
- Dicosola, M., 2008. Diritti delle minoranze e condizionalità in Croazia e nella ex Repubblica Jugoslava di Macedonia: implementation o compliance? *Diritto pubblico comparato*, 4, 1711–1712, 1715–1716.
- Dicosola, M., 2018. Condizionalità, transizioni costituzionali e diritti delle minoranze negli Stati dell'ex Jugoslavia. *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 665–688.
- Duverger, M., 1970. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: PUF, 277.
- Duverger, M., 1978. *Échec au Roi*. Paris: Albin-Michel, 33, 122, 126.
- Duverger, M., 1983. La nozione di regime “semi-presidenziale” e l’esperienza francese. *Quaderni costituzionali*, 2, 259–275.
- Duverger, M., 1990. *Le système politique française*. Paris: PUF, XX, 527.
- Elgie, R., 2011. *Semi-presidentialism: Sub-types and democratic performances*. Oxford University Press.

- Elia, L., 1970. Governo (forme di) (voce). *Enciclopedia del diritto*. Milano: Giuffrè, XIX, 644.
- Engström, J., 2002. Multi-ethnicity or Bi-nationalism? The Framework Agreement and the Future of the Macedonian State. *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* [online], 1(1), 1–21. Reperibile in: <http://doi.org/10.1163/221161102X00158> [Accesso 20 giugno 2020].
- Entin, M., 2005. The role of the President in contemporary Europe. In: Venice Commission, *Evaluation of fifteen years of constitutional practice in Central and Eastern Europe*. Strasburgo: Council of Europe Publishing, 33.
- Evola, M., 2012. La Corte internazionale di giustizia e l'ammissione alle organizzazioni internazionali: la controversia relativa alla Macedonia. *Rivista di diritto internazionale*, 3, 829–836.
- Final Agreement for Resolving the Macedonian–Greek Name Dispute and Strategic Partnership* [online]. Accordo di Prespa. 12 giugno 2018. Reperibile in: <http://vlada.mk/node/15057?ln=en-gb> [Accesso 20 giugno 2020].
- Flores Juberías, C., 2003. Macedonia: el Acuerdo de Paz de Ohrid y su problemática implementación. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 1, 61–92.
- Fraenkel, E., 2004. Macedonia. In: A. Karatnycky, A. Motyl ed A. Schnitzer, cur., *Nations in Transit 2003. Civil Society, Democracy and Markets in East Central Europe and the Newly Independent States*. New York: Freedom House.
- Framework Agreement. Concluded at Ohrid, Macedonia. Signed at Skopje, Macedonia on 13 August 2001* [online]. Accordo di Ohrid. Reperibile in: <http://www.osce.org/skopje/100622?download=true> [Accesso 20 giugno 2020].
- Frison-Roche, F., 2005a. *Le "modèle semi-présidentiel" comme instrument de la transition en Europe post-communiste*. Bruxelles: Bruylant, 283.
- Frison-Roche, F., 2005b. The political influence of Presidents elected by universal suffrage in post-communist Europe. In: Venice Commission, *Evaluation of fifteen years of constitutional practice in Central and Eastern Europe*. Strasburgo: Council of Europe Publishing, 7–9, 15, 19.
- Ganino, M., Di Gregorio, C., e Filippini, C., 2007. *Presidenti, Governi e Parlamenti nei Paesi dell'Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca): l'equilibrio innanzitutto*. Torino: Giappichelli, 7–8.
- Giannini, M.S., 1950. Introduzione. In: G. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra*. Milano: Comunità.
- Giovanelli, A., 1984. *La Francia della V Repubblica da De Gaulle da Mitterand*. Milano: Giuffrè, 253 ss.
- Giovanelli, A., 1997. Il modello francese nel dibattito istituzionale italiano. In: 'École française de Rome, cur., *De Gaulle et l'Italie*. École française de Rome, 208.
- Glenny, M., 1992. *The Fall of Yugoslavia: The Third Balkan War*. Londra: Penguin.
- Gondouin, G., 1998. Propos sur la France et le régime présidentiel. *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, 2, 373–409.

- Grotz, F., 2005. Electoral systems and party systems in Central and Eastern Europe. A contextualised comparison. In: Venice Commission, *Evaluation of fifteen years of constitutional practice in Central and Eastern Europe*. Strasburgo: Council of Europe Publishing, 63.
- Hislope, R., 2002. Organized Crime I a Disorganized State: How Corruption Contributed to Macedonia's Mini-War. *Problems of Post-Communism* [online], 49(3), 33–41. Reperibile in: <http://doi.org/10.1080/10758216.2002.11655987> [Accesso 20 giugno 2020].
- Holmes, S., 1993. Precommitment and the Paradox of Democracy. In: J. Elster e R. Slagstad, cur., *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge University Press, 195, 237.
- International Commission on the Balkans, 2005. *The Balkans in Europe's Future* [online], 27. Reperibile in: <http://www.cls-sofia.org/uploads/files/Projects%20files/International%20Commission%20on%20the%20Balkans.pdf> [Accesso 20 giugno 2020].
- International Crisis Group, 2004. *Macedonia: Make or Break* [online]. 3 agosto. Briefing. Reperibile in: <http://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/balkans/macedonia/macedonia-make-or-break> [Accesso 20 giugno 2020].
- Ivanov, A., 1996. *The Balkans Divided. Nationalism, Minorities, and Security*. Frankfurt am Main: Lang.
- Jarreau, P., e Saux, J.L., 1998. Eduard Balladur met en gard contre des réformes de "commodité". *Le Monde*, 2 aprile.
- Karajkov, R., 2007. I novant'anni di Kiro Gligorov. *OBC Transeuropa* [online], 22 maggio. Reperibile in: <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia-del-Nord/I-novant-anni-di-Kiro-Gligorov-37484> [Accesso 20 giugno 2020].
- Karajkov, R., 2012. Macedonia, addio a Kiro Gligorov. *OBC Transeuropa* [online], 19 gennaio. Reperibile in: <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia-del-Nord/Macedonia-addio-a-Kiro-Gligorov-110645> [Accesso 20 giugno 2020].
- Kellici, K., 2008. Minoranze etniche, partecipazione e diritti elettorali nei Balcani Occidentali: i casi di Albania, Kosovo e Repubblica di Macedonia (FYROM). *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 1724–1725.
- Kelsen, H., 1982a. Democrazia. In: H. Kelsen, *Il primato del Parlamento*. Milano: Giuffrè, 22 ss.
- Kelsen, H., 1982b. Il problema del parlamentarismo. In: H. Kelsen, *Il primato del Parlamento*. Milano: Giuffrè, 172 ss.
- Kofos, E., 1999. Greece's Macedonian Adventure: The Controversy over FYROM's Independence and Recognition. In: V. Coufoudakis, H.J. Psomiades e A. Gerolymatos, cur., *Greece and the New Balkans: Challenges and Opportunities*. New York: Pella, 361–394.

- Krekó, P., ed Enyedi, Z., 2018. Explaining Eastern Europe: Orbán's Laboratory of Illiberalism. *Journal of Democracy* [online], 29(3), 39–51. Reperibile in: <http://doi.org/10.1353/jod.2018.0043> [Accesso 20 giugno 2020].
- Lanchester, F., 1981. *Sistemi elettorali e forma di governo*. Bologna: Il Mulino, 44.
- Lanchester, F., 1985. *Alle origini di Weimar: Il dibattito costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*. Milano: Giuffrè, 8.
- Lanchester, F., 1996. La forma di governo parlamentare nell'Europa centro-orientale: prime considerazioni. *Quaderni costituzionali*, 2, 259–279.
- Law on Territorial Organization of the Local Self-Government in the Republic of Macedonia [online]. Skopje: Ministry of Local Self-Government. Reperibile in: <http://www.mls.gov.mk/default.asp?id=teritorial> [Accesso 20 giugno 2020].
- Leibholz, G., 1996. *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria*. Milano: Giuffrè.
- Letschert, R.M., 2006. *The Impact of Minority Rights Mechanism*. Cambridge University Press, 5.
- Lijphart, A., 2008. Unequal Participation. Democracy's Unresolved Dilemma. In: A. Lijphart, *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. Londra/New York: Routledge.
- Lijphart, A., 2014. *Le democrazie contemporanee*. Bologna: Il Mulino, 53.
- Locatelli, N., 2016. Il fronte dei migranti in Macedonia. *Limes on line* [online], 9 febbraio. Reperibile in: <http://www.limesonline.com/il-fronte-dei-migranti-in-macedonia-altre-notizie-oggi/89565> [Accesso 20 giugno 2020].
- Macedonia/Albania, le terre mobili. *Limes*, n° 2/2001.
- Maleska, M., 2010. Inter-ethnic Relations in Macedonia: People Centred Analyses. *New Balkan Politics*, 12(1), 1–32.
- Maleska, M., 2001. Macedonia. A country-by-country update on constitutional politics in Eastern Europe and the ex-SSSR. Macedonia. *East European Constitutional Review*, 1, 43.
- Maleska, M., 2009. The general and direct elections for President of the Republic should be abandoned. *New Balkan Politics*, 11.
- Maleska, M., 2011. The models of political representation in Republic of Macedonia. *Political Representation and Participation*, 6, 33–41.
- Maleska, M., e Maleski, D., 2011. *20 years Independence-Macedonia: a Society in Search of Balance*. Articolo presentato a: Via Ignatia International Conference, Ohrid, 17–19 June.
- Margiotta, C., 2008. Addio ai sacri confini. La frammentazione degli Stati nell'Europa balcanica. *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 207–232.
- Marko, J., Lantscher, E., e Petričušić, A., cur., 1998. *European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe*. Baden-Baden: Nomos, 359–379.

- Martino, F., 2017a. La lunga notte della democrazia macedone. *OBC Transeuropa* [online], 28 aprile. Reperibile in: <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia-del-Nord/La-lunga-notte-della-democrazia-macedone-179643> [Accesso 20 giugno 2020].
- Martino, F., 2017b. Macedonia nell'Ue e nella Nato, Zaev riparte dal nome. *OBC Transeuropa* [online], 15 giugno. Reperibile in: <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia-del-Nord/Macedonia-nell-Ue-e-nella-Nato-Zaev-riparte-dal-nome-180641> [Accesso 20 giugno 2020].
- Marusic, S.J., 2019. North Macedonia Prime Minister Calls for Snap Elections. *Balkan Insight*, 19 ottobre.
- Mendès France, P., 1963. *La Repubblica moderna*. Torino: Einaudi.
- Merlicco, G., 2018. La Grecia e la Macedonia (del Nord): storia, politica e geopolitica di una contesa balcanica. *Rivista di Studi Politici*, 3–4, 157–176.
- Milano, E., 2015. La Bosnia-Erzegovina a venti anni da Dayton: un sintetico bilancio. *La Comunità internazionale*, 4, 509–528.
- Mortati, C., 1972. *Raccolta di scritti*. Milano: Giuffrè, IV, 417 ss.
- Mortati, C., 1973. *Le forme di governo*. Padova: Cedam, 148–149.
- Nikolić, P., 1995. Les fonctions et le développement du Parlement. In: T. Fleiner, cur., *Five Decades of Constitutionalism: Reality and Perspectives (1945–1995)*. Basel/Genf/München: Helbing & Lichtenhahn, 155, 159.
- Nikolić, P., 2002. *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex-Jugoslavia*. Torino: Giappichelli, 170, 174–175, 509.
- Nikolovska, N., e Siljanovska, G., 2001. *Macedonia Transition in Deficiency. From a Unitarian to a Bi-national State*. Skopje: Magor.
- Nohlen, D., e Stöver, P., cur., 2010. *Elections in Europe. A Data Handbook*. Baden-Baden: Nomos, 1283.
- Norris, P., cur., 1998. *Election and Voting Behaviour: New Challenges, New Perspectives*. Dartmouth: Ashgate.
- North Macedonia – Opinion on the law on the use of languages adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session (Venice, 6–7 December 2019)* (CDL-AD(2019)033) [online]. Strasburgo: Consiglio d'Europa, 9 dicembre 2019. Reperibile in: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)033-e) [Accesso 20 giugno 2020].
- Opinions N° 4–10 of the Arbitration Commission of the International Conference on Yugoslavia, 1993. *European Journal of International Law*, 4(1), 74 ss.
- Orlandi, M.A., 1998. La diffusione del sistema semipresidenziale nell'Europa centro-orientale. In: A. Giovannelli, A., cur., *Il semipresidenzialismo: Dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*. Torino: Giappichelli, 182, 194, 197.

- Orlandi, M.A., 2002. *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*. Torino: Giappichelli, 309–310, 313, 315–316, 320, 380–381, 392, 426–430.
- Orlandi, M.A., 2009. L'evoluzione del sistema semipresidenziale nell'Europa centro-orientale, fra transizione democratica, integrazione europea e ricerca della stabilità dell'esecutivo. In: M. Scudiero, cur., *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*. Napoli: Jovene, 85–86, 90–91, 97, 105.
- Palermo, F., e Woelk, J., 2003a. From Minority Protection to a Law of Diversity? Reflections on the Evolution of Minority Rights. *European Yearbook of Minorities Issue*, 3(1), 5–13. Reperibile in: <http://doi.org/10.1163/221161104X00020> [Accesso 20 giugno 2020].
- Palermo, F., e Woelk, J., 2003b. No Representation, Without Recognition: The Right to Political Participation of (National) Minorities. *Journal of European Integration* [online], 25(3), 228. Reperibile in: <http://doi.org/10.1080/0703633032000133574> [Accesso 20 giugno 2020].
- Parliamentary Institute of the Assembly of the Republic of Macedonia, 2014. *History of Parliamentarism in Macedonia* [online]. Reperibile in: [http://www.sobranie.mk/content/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%BD%20%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82/%D0%98%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D0%BC\\_ENG.pdf](http://www.sobranie.mk/content/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%BD%20%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%82/%D0%98%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D0%BC_ENG.pdf) [Accesso 20 giugno 2020].
- Pearson, B., 2002. *Putting Peace into Practice: Can Macedonia's New Government Meet the Challenge?* Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Petkovski, A., 2014. The Effects of the Work of Committee and Commissions on Interethnic Relations in Republic of Macedonia. *Acta Universitatis Danubius. Relationes Internationales*, 7(1).
- Petruseva, A., 2003. Une paix toujours fragile deux ans après les accords d'Ohrid. *Courrier des Balkans* [online], 20 settembre. Reperibile in: <http://www.courrierdesbalkans.fr/macedoine-une-paix-toujours-fragile-deux-ans-apres-les-accords-d-ohrid> [Accesso 20 giugno 2020].
- Phillips, J., 2004. *Macedonia: Warlords and Rebels in the Balkans*. Londra/New York: Tauris, 61.
- Pištan, Č., 2014. Dalla balcanizzazione alla “jugonostalgija”: dissoluzione della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia. *Istituzioni del federalismo*, 4, 817–856.
- Prévélakis, G., 1997. *I Balcani*. Bologna: Il Mulino.
- Protsyk, O., 2011. Semi-Presidentialism Under Post-Communism. In: R. Elgie, S. Moestrup e Y.S. Wu, cur., *Semi-Presidentialism and Democracy*. Londra: Palgrave Macmillan, 98–116.
- Ratto Trabucco, F., 2014. *Il sistema di governo direttoriale: Indagine sulle sue concrete applicazioni*. Roma: Aracne.
-

- Ratto Trabucco, F., 2017. *Il Direttorio di governo tra Svizzera ed Uruguay*. Lecce: Libellula.
- Rekosh, E., cur., 1995. *In the Public Eye: Parliamentary Transparency in Europe and North America*. Washington, DC: International Human Rights Law Group.
- Remiddi, A., 2012. Balcani, censimenti 2011: i conti non tornano. *Limes on line* [online], 5 gennaio. Reperibile in: <http://www.limesonline.com/balcani-censimenti-2011-i-conti-non-tornano/30021> [Accesso 20 giugno 2020].
- Report on Electoral and Affirmative Action for National Minorities Participation in Decision Making Process in European Countries, adopted by the Council for Democratic Elections at its 12th meeting (Venice, 10 March 2005) and the Venice Commission at its 62nd Plenary Session (Venice, 11–12 March 2005)* (CDL-AD(2005)009) [online]. Strasburgo: Consiglio d'Europa, 15 marzo 2005. Reperibile in: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)009-e) [Accesso 20 giugno 2020].
- Results from the Elections for Members in the Assembly of the Republic of Macedonia Held on 11 December 2016* [online]. Assembly of the Republic of Macedonia. Reperibile in: <http://www.sobranie.mk/election-results-2016.nspj> [Accesso 20 giugno 2020].
- Rinella, A., 1997. *La forma di governo semi-presidenziale: Profili metodologici e circolazione del modello francese in Europa centro-orientale*. Torino: Giappichelli, 243–245.
- Risteska, M., e Shurkov, E., 2016. *The Transformative Role of the Macedonian Constitutional Court*. Skopje: Analitika.
- Roper, S.D., 2002. Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes. *Comparative Politics* [online], 34(3), 253–272. Reperibile in: <http://doi.org/10.2307/4146953> [Accesso 20 giugno 2020].
- Schneekener, U., 2001. Theory and Practice of European Crisis Management. Test Case Macedonia. *European Yearbook of Minorities Issues* [online], 1(1), 131–154. Reperibile in: <http://doi.org/10.1163/221161102X00068> [Accesso 20 giugno 2020].
- Schmitt, C., 1984. *Dottrina della Costituzione*. Milano: Giuffrè, 265 ss.
- Sedelius, T., e Linde, J., 2018. Unravelling Semi-presidentialism: Democracy and Government Performance in Four Distinct Regime Types. *Democratization* [online], 25(1), 136–157. Reperibile in: <http://doi.org/10.1080/13510347.2017.1334643> [Accesso 20 giugno 2020].
- Shugart, M.S., e Carey, J.M., *Presidenti ed assemblee: Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*. Bologna: Il Mulino, 1995.
- Skach, C., 2007. The “Newest” Separation of Powers: Semipresidentialism. *International Journal of Constitutional Law* [online], 5(1), 93–121. Reperibile in: <http://doi.org/10.1093/icon/mol025> [Accesso 20 giugno 2020].
- Škarić, S., 1998. Le bilan de la construction démocratique en ex-République Yougoslave de Macédoine. 1991–1996. In: S. Milacic, cur., *La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale: Bilans et perspectives*. Bruxelles: Bruylant, 500–501, 508–509.

- Škarić, S., 2000. Constitutional Court of the Republic of Macedonia. In: G. De Vergottini, cur., *Giustizia costituzionale e sviluppo democratico nei Paesi dell'Europa centro-orientale*. Torino: Giappichelli, 141, 144, 151.
- Škarić, S., 2003. Macedonia: a Multiethnic and Corporative State (The Ohrid Framework Agreement of 13<sup>th</sup> August 2001). In: S. Milacić, *La réinvention de l'Etat: Democratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale*. Bruxelles: Bruylant, 157–176.
- Škarić, S., 2005. *Democratic Elections in Macedonia, 1990–2002: Analyses, Documents and Data*. Berlin: Sigma.
- Sokolewicz, W., 1998. Tra sistema parlamentare e sistema presidenziale: presidenza limitata ma attiva in Polonia e in Romania. In: S. Bartole e P. Grilli di Cortona, cur., *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale: Élités, istituzioni e partiti*. Torino: Giappichelli, 23.
- Statement by Commissioner Hahn and MEPs Vajgl, Howitt and Kukan: Agreement in Skopje to overcome political crisis [online]. Accordo di Skopje (Pržino), 14 luglio 2015. Reperibile in: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-15-5372\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5372_en.htm) [Accesso 20 giugno 2020].
- Stojanovska Icevska, G., 2003. Anche il censimento divide gli abitanti della Macedonia. *OBC Transeuropa* [online], 9 dicembre. Reperibile in: <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia-del-Nord/Anche-il-censimento-divide-gli-abitanti-della-Macedonia-24892> [Accesso 20 giugno 2020].
- Strazzari, F., 2001. Il triangolo macedone. *Limes*, 2, 15–35.
- Strazzari, F., 2003. L'impossibilità di essere Macedonia. *Limes*, 6, 187–194.
- Strazzari, F., 2007. Lo status del Kosovo e dell'Europa. *Il Mulino*, 1, 1109–1117.
- Strazzari, F., 2008. *Notte balcanica: Guerre, crimine, Stati falliti alle soglie dell'Europa*. Bologna: Il Mulino.
- Susić, L., 2017. L'assalto al Parlamento della Macedonia. *Limes on line* [online], 28 aprile. Reperibile in: <http://www.limesonline.com/assalto-al-parlamento-della-macedonia/98353?prv=true> [Accesso 20 giugno 2020].
- Tarchi, R., 2012, cur., *Patrimonio costituzionale europeo e tutela dei diritti fondamentali: Il ricorso diretto di costituzionalità*. Torino: Giappichelli, 540.
- Terrett, S., 2000. *The Dissolution of Yugoslavia and the Badinter Arbitration Commission: A Contextual Study of Peace-making Efforts in the Post-Cold War World*. Aldershot: Ashgate.
- Tosi, D.E., 2017. *Diritto alla lingua in Europa*. Torino: Giappichelli, 296–298.
- Tsatsa, G.T., 1974. The Constitutional Development of the Socialist Republic of Macedonia from the First Session of ASNOM to Today. In: M. Apostolski, A. Hristov e G.J. Caca, cur., *Contemporary Macedonian Statehood*. Skopje: Macedonian Review.
- Tsatsa, G.T., 1980. *The Constitutional Development of the Socialist Republic of Macedonia*. Skopje: Macedonian Review.

- Vale, G., 2016. La Macedonia di Zoran Zaev. *OBC Transeuropa* [online], 19 febbraio . Reperibile in: <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Macedonia-del-Nord/La-Macedonia-di-Zoran-Zaev-168091> [Accesso 20 giugno 2020].
- Volpi, M., 1986. Sulla classificazione delle forme di governo proposta da Duverger. In: A. Baldassarre e G. Rossi, cur., *Le istituzioni costituzionali in Italia: Il dubbio della riforma. Colloquio con Maurice Duverger*. Roma: Autonomie, 9 ss., 39 ss., 99.
- Volpi, M., 1997a. Esiste una forma di governo semipresidenziale? In: L. Pegoraro ed A. Rinella, cur., *Semipresidenzialismi*. Padova: Cedam, 25 ss.
- Volpi, M., 1997b. Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali. In: S. Gambino, cur., *Democrazia e forma di governo: modelli stranieri e riforma costituzionale*. Rimini: Maggioli, 261–262.
- Volpi, M., 2014. *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*. Bologna: Bononia University Press, 22 ss.
- Vrbek, S., 2010. *Europeanization of Macedonian regional policy* [online]. Skopje: Center for Research and Policy Making. Reperibile in: <http://www.crpm.org.mk/wp-content/uploads/2012/03/Europeanization-of-Macedonian-regional-policy.pdf> [Accesso 20 giugno 2020].
- Wolfgang, W., 2014. The overstated merits of proportional representation. The Republic of Macedonia as a natural experiment for assessing the impact of electoral systems on descriptive representation. *Ethnopolitics* [online], 13(5), 483–500. <http://doi.org/10.1080/17449057.2014.916125> [Accesso 20 giugno 2020].
- Zakaria, F., 1997. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs* [online], 76(6), 22–43. Reperibile in: <http://doi.org/10.2307/20048274> [Accesso 20 giugno 2020].
- Zakon za upotreba na žazicite [Legge sull'uso delle lingue]. 14 marzo 2018. *Služben vesnik na RM* [online], n° 7, 14 gennaio 2019. Reperibile in: <http://ldbis.pravda.gov.mk/PregledNaZakon.aspx?id=43228> [Accesso 20 giugno 2020].
- Zendeli, F., 2014. Europeanization of Public Administration of the Republic of Macedonia. *SGEM2014 Conference Proceedings* [online], Book 2, Vol. 1, 141–148. Albena: International Multidisciplinary Scientific Conferences on Social Sciences and Arts, 10 gennaio. Reperibile in: <http://doi.org/10.5593/sgemsocial2014/B21/S4.020> [Accesso 20 giugno 2020].
- Zola, M., 2011. Il censimento e la guerra. Un Paese sempre più solo. *East Journal* [online], 10 gennaio . Reperibile in: <http://www.eastjournal.net/archives/4656> [Accesso 20 giugno 2020].
- Zorzi Giustiniani, A., 2001. A proposito del potere di veto selettivo del Presidente degli Stati Uniti d'America. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 99–123.
- Zorzi Giustiniani, A., 2007. Forma di governo e disciplina dell'economia nell'evoluzione del pensiero di Costantino Mortati. In: M. Galizia, cur., *Forme di Stato e forme di governo: Nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*. Milano: Giuffrè, 1301.