



Protocollo al Trattato del Nord Atlantico sull'adesione della Repubblica di Macedonia del Nord

A.C. 1660

Dossier n° 127 - Schede di lettura
4 aprile 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1660
Titolo:	Ratifica ed esecuzione del Protocollo al Trattato del Nord Atlantico sull'adesione della Repubblica di Macedonia del Nord, fatto a Bruxelles il 6 febbraio 2019
Iniziativa:	Governativa
Firma dell'Accordo:	Sì
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	3
Date:	
presentazione:	11 marzo 2019
assegnazione:	29 marzo 2019
Commissione competente :	III Affari esteri
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, IV Difesa e V Bilancio e Tesoro
Oneri finanziari:	No

La Macedonia del Nord (capitale Skopje) è una Repubblica parlamentare. L'indipendenza dalla Jugoslavia risale al 1991.

Presidente della Repubblica è Gjorgje Ivanov (VMRO-DPMNE Organizzazione rivoluzionaria interna macedone – Partito democratico per l'unità nazionale macedone) dal 12 maggio 2009 (è stato rieletto nell'aprile 2014). Il presidente viene eletto con sistema elettorale maggioritario a doppio turno, con mandato di cinque anni rinnovabile.

Quanto al **potere esecutivo**, il Consiglio dei Ministri è eletto a maggioranza dei voti dei parlamentari. Il Primo Ministro è scelto dal Parlamento dopo le elezioni legislative: solitamente è il leader del partito o coalizione di maggioranza. L'attuale esecutivo, guidato da Zoran Zaev (SDSM, social democratici), è entrato in carica il 31 maggio 2017 a conclusione della lunga crisi seguita alla caduta del decennale governo di Nikola Gruevski (VMRO-DPMNE, nazionalisti), travolto dagli scandali.

Riguardo al **potere legislativo**, il Parlamento monocamerale (*Sobranie*) è composto da 120 deputati, eletti ogni 4 anni, più 3 deputati per la cosiddetta "**diaspora**" (il seggio viene assegnato soltanto se il candidato raggiunge il numero di voti minimo con cui un parlamentare viene eletto in patria, altrimenti tali seggi non vengono assegnati e l'Assemblea è composta da 120 membri).

Contesto dell'Accordo

Il **Protocollo al Trattato del Nord Atlantico sull'adesione della Repubblica di Macedonia del Nord, fatto a Bruxelles il 6 febbraio 2019** costituisce la prima importante conseguenza dell'accordo raggiunto tra il governo di Atene e quello di Skopje sulla denominazione ufficiale della Repubblica ex jugoslava di Macedonia (*Former Yugoslav Republic of Macedonia*, o **FYROM**, secondo l'acronimo inglese) che ha fatto venire meno il veto posto dalla Grecia all'ingresso del paese balcanico nella NATO e nell'Unione Europea.

Il Protocollo, che regola tempi e modalità dell'adesione della Repubblica di Macedonia del Nord alla Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO) deriva dalla manifestazione di volontà politica dei Paesi alleati, formalizzata in occasione del Vertice dei Capi di Stato e di Governo svoltosi a Bruxelles l'11 e il 12 luglio 2018, di invitare il Paese balcanico ad avviare i colloqui propedeutici all'adesione all'Alleanza atlantica.

Nella [Dichiarazione](#) adottata al termine del vertice di Buxelles dai rappresentanti dei 29 Paesi NATO si legge, infatti, che lo **storico accordo tra Atene e Skopje sulla soluzione del problema della denominazione ufficiale dello Stato macedone consente all'Alleanza atlantica di invitare il governo di Skopje ad avviare colloqui di adesione per entrare a far parte del Patto atlantico, di cui potrà diventare il trentesimo Stato membro.** Va rammentato che già al vertice NATO di Bucarest (2008) era stato deciso che l'Alleanza avrebbe invitato la FYROM ad unirsi non appena fosse stata raggiunta una soluzione sulla questione del nome accettabile per entrambe le parti.

La disputa tra Atene e Skopje sul nome Macedonia si è composta con l'[Accordo di Prespa](#) firmato il 17 giugno 2018, in virtù del quale **la Repubblica ex jugoslava ha assunto la denominazione ufficiale di Macedonia del Nord (*Republic of North Macedonia*).**

L'Accordo è stato sottoscritto dai Ministri degli esteri dei due Paesi, **Nikola Dimitrov** e **Nikos Kotzias**, in presenza dei rispettivi primi ministri, Zoran Zaev e Alexis Tsipras, nel corso di una cerimonia svoltasi sul lato greco della regione frontaliere del lago Prespa, uno dei confini naturali fra Macedonia e Grecia. Erano presenti l'alta rappresentante per la politica estera dell'Unione europea, **Federica Mogherini**, il commissario ai negoziati per l'Allargamento, **Johannes Hahn** e il rappresentante speciale delle Nazioni Unite per la controversia greco-macedone, **Matthew Nimetz**.

L'Accordo di Prespa ha previsto **l'incorporazione del nuovo nome nella Costituzione macedone con un apposito emendamento**, accogliendo così la richiesta greca di una validità *erga omnes*, a uso interno ed esterno della nuova denominazione ufficiale dello Stato. La nazionalità sarà "macedone/cittadino della Repubblica di Macedonia del Nord". Il testo dell'accordo ha previsto anche **precise indicazioni sulle procedure per l'entrata in vigore delle disposizioni concordate**, che è collegata alla ratifica da parte ellenica, oltre che dell'Accordo stesso, del Protocollo di adesione della Macedonia del Nord alla NATO.

Il **contenzioso diplomatico tra Atene e Skopje**, erede di un "problema macedone" risalente alla seconda metà del XIX secolo e rimasto sullo sfondo negli anni della guerra fredda, è apparso sulla scena internazionale nel 1991. Nel settembre di quell'anno la Macedonia, attraverso un referendum, aveva proclamato la propria sovranità affermando che avrebbe proseguito verso la piena indipendenza dalla Jugoslavia se il governo centrale non avesse avviato un processo di revisione costituzionale finalizzato a trasformare in senso confederale l'assetto dello stato. Nel quadro dell'inarrestabile dissoluzione dello stato jugoslavo, riconosciuto dalla c.d. Commissione Badinter ("Commissione d'arbitrato della Conferenza sulla Jugoslavia") istituita in seno alla Comunità Economica Europea, la Macedonia, per rispondere ai requisiti posti dalla Commissione medesima per ottenere il riconoscimento dell'indipendenza - tra i quali l'abbandono di ogni **rivendicazione territoriale** verso i Paesi vicini - all'inizio del 1992 aveva modificato la propria Costituzione. Il governo di Atene, infatti, riteneva che nel testo costituzionale adottato dal nuovo Stato il preambolo, ispirato al "Manifesto di Krusevo" (1903), documento nel quale si invitavano tutti i macedoni a combattere contro gli Ottomani e a costituire una Macedonia libera e indipendente, **contenesse esplicite rivendicazioni su territori** appartenenti alla Grecia e alla Bulgaria.

Secondo Atene, il nome Macedonia è greco e collegato alla storia degli antichi macedoni, le cui vicende sono parte della cultura ellenica e senza alcuna attinenza con quelle del paese attuale che è abitato per la maggior parte da una popolazione di origine slava stabilitasi nel territorio molto tempo dopo la creazione dell'antico Regno macedone. "Macedonia" prima e durante la conquista ottomana non indicava - nell'opinione di Atene - una particolare entità politica ma una regione storica che si estende per il 55% sull'attuale territorio greco, per il 35% sul territorio dell'attuale stato macedone, per il 9% su territorio bulgaro e per l'1% su quello albanese.

Per parte sua Skopje, in contrasto con tale lettura, affermava che tra i greci e gli abitanti dell'antico regno di Macedonia sarebbe esistita una notevole diffomità, dato che gli antichi macedoni non erano di origine greca e gli attuali macedoni sarebbero i discendenti degli antichi, in quanto le popolazioni slave insediatesi nella regione tra il VI ed il VII secolo avrebbero assorbito molteplici elementi della tradizione

e della cultura macedone.

Nonostante le modifiche apportate al testo costituzionale e nonostante il parere dello stesso Badinter, secondo cui il nome Macedonia non comportava nessuna implicita rivendicazione territoriale, i paesi della comunità europea si astennero dal procedere al riconoscimento proprio per l'impossibilità di raggiungere un'intesa sul nome del nuovo Stato. La tensione nelle relazioni bilaterali veniva aggravata nell'estate 1992 dall'adozione, da parte di Skopje, come bandiera nazionale del "Sole di Vergina", una stella a sedici raggi raffigurata sulla tomba di Alessandro Magno e ritenuta dai greci un loro simbolo nazionale.

Nell'impossibilità di ottenere il riconoscimento della Comunità Europea il governo macedone, per contrastare l'azione diplomatica greca, avanzò domanda di ammissione alle Nazioni Unite; il Consiglio di Sicurezza ricorse ad una soluzione di compromesso e, con la [risoluzione 817/1993](#), **ammise il nuovo Stato all'ONU con il nome di FYROM**, una denominazione da intendersi come provvisoria, in attesa della soluzione del contenzioso.

La Macedonia sotto la sigla di FYROM venne riconosciuta da Danimarca, Francia, Italia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito e, fuori dal contesto dell'Unione europea, dagli Stati Uniti; in precedenza, come "**Repubblica di Macedonia**" era stata riconosciuta da Slovenia, Croazia, Russia, Turchia e Bulgaria (quest'ultima precisò che riconosceva solo lo stato e non l'esistenza di una distinta nazione macedone).

Il **13 settembre 1995 le parti giunsero ad un'intesa (Interim Agreement)** che, pur non risolvendo la disputa, eliminava alcuni dei nodi di maggiore tensione (tra i quali il ritiro delle sanzioni economiche decise dalla Grecia) e impegnava i due Paesi a continuare i **negoziati sotto gli auspici del Segretario generale delle Nazioni Unite** per giungere a una soluzione definitiva della questione, a rispettare reciprocamente l'integrità territoriale e ad aprire missioni diplomatiche nelle due capitali. **Dopo l'accordo ad interim la Grecia ha utilizzato il termine tecnico FYROM continuando tuttavia a porre il veto all'adesione della Macedonia all'UE e alla NATO.** Negli anni successivi i due paesi hanno intessuto relazioni economiche e la Grecia ha progressivamente assunto un approccio più moderato alla questione, avvicinandosi all'ipotesi di accettare un nome composto contenente un qualificatore geografico da utilizzare in tutte le relazioni, a livello nazionale e internazionale [*erga omnes*]. Tuttavia, solo con la **modifica degli assetti politici interni macedoni intervenuta nel 2017** con la nomina del leader dell'Unione dei socialdemocratici di Macedonia (SDSM), Zoran Zaev a primo ministro - leadership ulteriormente rafforzata dal successo alle elezioni amministrative dell'autunno successivo - si sono determinate le condizioni sia per la stabilizzazione del quadro interno, sia per il **rilancio dei processi euro-atlantici di cui l'accordo sul nome è premessa necessaria.**

L'Accordo di Prespa, raggiunto dopo quasi 25 anni di trattative, **delinea una soluzione di compromesso** in virtù della quale il vicino settentrionale della Grecia userà *erga omnes* – all'interno e all'estero – il nome di **Repubblica di Macedonia del Nord**. Il testo prevede che lo Stato balcanico completi l'iter di ratifica e quello relativo alle modifiche costituzionali inerenti la nuova denominazione del paese e quindi notifici l'avvenuta conclusione del procedimento alla Grecia, affinché anche Atene proceda alla ratifica dell'Accordo.

Il **20 giugno 2018** il Parlamento unicamerale macedone (*Sobranie*) ha votato la ratifica con 69 voti favorevoli (tutti quelli della maggioranza) su un totale di 120 componenti l'Assemblea. Il Presidente Gjorgje Ivanov, tuttavia, contrario all'accordo con la Grecia, non ha firmato la promulgazione della legge; ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione macedone in tale circostanza il Parlamento deve riconsiderare la legge e il Presidente, a fronte di una approvazione a maggioranza dei componenti, è tenuto a firmare la promulgazione. Il 5 luglio la Sobranie si è nuovamente espressa con 69 voti favorevoli su 120 componenti ma il Presidente ha nuovamente rimandato la legge all'Assemblea.

L'Accordo è stato quindi sottoposto a **referendum popolare consultivo** (con un quesito incentrato sulle prospettive euro-atlantiche, già fortemente contestato dall'opposizione) il 30 settembre 2018; l'esito tuttavia non è stato validato a causa di una bassissima affluenza alle urne, fermatasi (36,91%), molto al di sotto della necessaria soglia del 50% più uno. Sono risultati a favore il 91,46% dei voti espressi, contrari il 5,65%.

Il **Governo Zaev** ha quindi cercato in parlamento i voti necessari all'adozione delle modifiche costituzionali richieste dall'Accordo di Prespa, trovando il sostegno di 8 deputati del VRMO, il partito nazionalista del presidente **Ivanov** e dell'*ex premier* **Gruevski**. Le modifiche costituzionali sono quindi state approvate l'11 gennaio 2019.

Il perfezionamento dell'iter di ratifica da parte nord macedone ha provocato, in Grecia, le **dimissioni del ministro della difesa Panos Kammenos**, leader del partito nazionalista di destra, Anel e partner di minoranza, contrario all'accordo. Superata la crisi politica con un voto di fiducia (16 gennaio) al Governo Tsipras (151 voti a favore su 300 deputati), in un clima reso incandescente dalla proteste di piazza, il Parlamento di Atene ha ratificato l'Accordo di Prespa il 25 gennaio 2019.

L'Accordo di Prespa è entrato in vigore il 12 febbraio 2019.

Quanto all'**ingresso della Macedonia del Nord nell'Unione europea**, il 26 giugno 2018 la Presidenza di turno bulgara dell'Unione europea ha annunciato che i negoziati di adesione con la Macedonia (e con l'Albania) avrebbero preso avvio nel giugno 2019.

Si rammenta che la Repubblica di Macedonia del Nord ha presentato la domanda di adesione all'UE il **26 febbraio 2004**. La Commissione ha espresso parere favorevole il 9 novembre 2005. Nella riunione del 15 e 16 dicembre 2005 il Consiglio europeo ha deciso di concedere alla Repubblica di Macedonia del Nord lo *status* di **Stato candidato**.

Il 18 febbraio 2008 il Consiglio ha adottato il partenariato per l'adesione riveduto con la Macedonia del Nord.

Il 26 giugno 2018, come accennato, il Consiglio Affari generali ha adottato conclusioni sul **processo di stabilizzazione e di associazione UE-Balceni occidentali, che comprende la Macedonia del Nord**. Il Consiglio ha convenuto di rispondere positivamente ai progressi compiuti dalla Macedonia del Nord e ha definito il percorso da seguire per **avviare i negoziati di adesione con questo paese nel giugno 2019**. Il 28 giugno 2018 il Consiglio europeo ha approvato tali conclusioni.

Contenuto dell'Accordo

Il **Protocollo al Trattato del Nord Atlantico sull'adesione della Repubblica di Macedonia del Nord, fatto a Bruxelles il 6 febbraio 2019** regola tempi e modalità dell'adesione della Repubblica di Macedonia del Nord alla Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO).

La firma del Protocollo e l'avvio delle successive procedure di ratifica da parte dei 29 Stati membri dell'Alleanza e del Governo di Skopje sono conseguenza del completamento da parte macedone e greca dei processi costituzionali interni legati alla ratifica degli Accordi di Prespa.

L'invito dell'Alleanza alla Repubblica di Macedonia del Nord è stato formulato in applicazione dell'**articolo 10 del Trattato istitutivo dell'Alleanza atlantica**, fatto a Washington il 4 aprile 1949 (reso esecutivo in Italia dalla [L. 465/1949](#)). Se ne riporta il testo:

Le Parti possono, con accordo unanime, invitare ad aderire a questo Trattato ogni altro Stato europeo in grado di favorire lo sviluppo dei principi del presente Trattato e di contribuire alla sicurezza della regione dell'Atlantico settentrionale. Ogni Stato così invitato può divenire parte del Trattato depositando il proprio strumento di adesione presso il Governo degli Stati Uniti d'America. Il Governo degli Stati Uniti d'America informerà ciascuna delle Parti del deposito di ogni strumento di adesione.

Il Protocollo in esame ricalca fedelmente la formulazione degli atti equivalenti utilizzati in occasione dei recenti allargamenti dell'Alleanza, da ultimo nel caso del Montenegro divenuto il ventinovesimo Stato membro dell'Alleanza nel giugno 2017.

Il Protocollo è composto da un breve **preambolo**, nel quale le Parti del Trattato di Washington affermano che l'adesione della Repubblica di Macedonia del Nord al Trattato stesso accrescerà la sicurezza dell'area euro-atlantica, e da **tre articoli**.

L'**articolo 1** prevede che, dopo l'entrata in vigore del Protocollo, il Segretario generale della NATO, a nome di tutti i Paesi membri, inviti il governo della Macedonia del Nord ad accedere al Trattato del Nord Atlantico. Successivamente, come precisato ai sensi dell'articolo 10 del Trattato istitutivo, la Macedonia del Nord diverrà parte della NATO una volta depositato lo strumento di adesione al Trattato stesso presso il Governo degli Stati Uniti d'America.

L'**articolo 2** concerne l'entrata in vigore del Protocollo, che è subordinata al momento in cui tutti i paesi membri avranno notificato la loro approvazione al Governo degli Stati Uniti d'America. Il

Governo depositario è inoltre tenuto ad informare tutti i Paesi NATO della data di ricevimento di ciascuna notifica e dell'entrata in vigore del Protocollo.

L'**articolo 3** stabilisce che il Protocollo, redatto in lingua francese e in lingua inglese – entrambe facenti ugualmente fede -, sarà depositato presso gli archivi del Governo degli Stati Uniti d'America.

Contenuto del disegno di legge di ratifica

Il disegno di legge di ratifica ed esecuzione in esame, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 27 febbraio 2019, si compone di tre articoli.

I primi due recano, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica e il relativo ordine di esecuzione del Protocollo di accesso della Macedonia del Nord, firmato a Bruxelles il 6 febbraio 2019. L'articolo 3 dispone l'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica per il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Il disegno di legge è corredato da una relazione introduttiva e da una relazione tecnica, in base alla quale l'attuazione del provvedimento non implica maggiori oneri a carico della finanza pubblica, non prevedendo il Protocollo di adesione della Macedonia del Nord alla NATO nuove attività per le competenti Amministrazioni dello Stato.

D'altra parte l'Analisi tecnico-normativa (ATN) rileva la necessità dell'autorizzazione parlamentare alla ratifica del Protocollo in esame, ai sensi dell'articolo 80 Cost., giacché esso rappresenta un preciso impegno politico assunto dal Governo italiano.

Allo stato attuale, la **ratifica del Protocollo di adesione** è già stata autorizzata dalla Grecia, dalla Slovenia, dall'Albania, dalla Bulgaria, dalla Croazia, dal Montenegro e dalla Romania.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento si inquadra nell'ambito delle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettera a) della Costituzione, demandate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.