

STATO E CHIESA NEI PAESI DELL'EX-JUGOSLAVIA

Marko Bozic

SOMMARIO: 1. La storia come destino. – 2. Il caso serbo come paradigma. – 2.1. Il riconoscimento delle confessioni religiose. – 2.2. Finanziamento. – 2.3. L'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche. – 2.4. L'esecuzione da parte dello Stato delle decisioni dei Tribunali e degli organi amministrativi ecclesiastici. – 3. *West side story*. Il versante cattolico: Croazia e Slovenia. – 3.1. Il riconoscimento delle comunità religiose. – 3.2. Finanziamento. – 3.3. L'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche. – 3.4. L'esecuzione da parte dello Stato delle decisioni dei Tribunali e degli organi amministrativi ecclesiastici. – 4. *East side story*. Il versante ortodosso: Macedonia e Montenegro. – 4.1. Il riconoscimento delle comunità religiose. – 4.2. Finanziamento. – 4.3. L'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche. – 5. Conclusione. I territori della ex-Jugoslavia tra centro conservatore e periferia secolare.

1. *La storia come destino*

Lungo tutto il XX secolo (dal 1918 al 1992), le sei Nazioni jugoslave hanno condiviso un destino comune, per poi terminare con una sanguinosa separazione. Il conflitto jugoslavo (che in realtà è una serie di conflitti armati: 1991, la c.d. “guerra dei dieci giorni” in Slovenia, 1991-1995 in Croazia, 1992-1995 in Bosnia, 1998-1999 in Kosovo e 2001 in Macedonia) è stato solitamente definito come guerra etnica, ma potrebbe essere facilmente qualificato come una guerra di religione. Il fatto è che le più importanti comunità etniche jugoslave, vale a dire serbi, croati e bosniaci appartengono allo stesso ceppo linguistico e mantengono abitudini e atteggiamenti simili nei confronti di tematiche come la famiglia, i ruoli sociali e le distinzioni di genere, l'unica cosa che non condividono sono le credenze religiose. A causa della sostanziale diversità linguistica e culturale, la religione è tradizionalmente apparsa come la principale caratteristica distintiva delle Nazioni jugoslave. La religione è stata infatti uno dei punti di partenza per lo sviluppo delle rispettive identità nazionali: ad esempio, per

tradizione, i serbi sono quasi esclusivamente ortodossi, mentre i croati sono cattolici.

Per capire questo aspetto, occorre guardare agli inizi della storia medievale europea: la linea di confine tra Impero bizantino e Sacro Romano Impero, ovvero sia tra la sfera di influenza della Chiesa ortodossa e quella della Chiesa cattolica, passò attraverso i Balcani e coincise praticamente con l'attuale confine di Stato tra Serbia e Croazia. La presenza dell'Islam in Bosnia, Kosovo e in molte altre parti della penisola balcanica è invece il risultato di un dominio ottomano, durato più di cinquecento anni.

Alla fine della Prima Guerra mondiale, tutte queste Nazioni si sono trovate riunite sul piano politico in uno Stato comune – la Jugoslavia – ideologicamente basato sulla rappresentazione romantica di un'unica Patria degli slavi del Sud, composta da diverse tribù, separate dalla religione, ma unite dalla stessa lingua, dalla stessa cultura e dal medesimo destino. La cosiddetta “Prima Jugoslavia” (1919-1941) era costituita da tre comunità religiose – ortodossa, cattolica e islamica – ufficialmente uguali, ma in realtà si trattava di uno Stato posto sotto il dominio dell'*élite* politica serba, che alimentava le tensioni nazionali e le tendenze separatiste, le quali, durante la Seconda Guerra mondiale, culminarono in un primo sanguinoso conflitto tra Nazioni jugoslave e in particolare tra serbi e croati.

Nel 1945, al termine della Seconda Guerra mondiale, il partito comunista prese il potere e cercò di ricostruire l'idea jugoslava di Stato, limitando il nazionalismo. L'oppressione nei confronti della religione costituì un aspetto fondamentale di questa politica. In altre parole, i comunisti accusarono le tre principali confessioni (ortodossi, cattolici e musulmani) di essere state le istigatrici delle ostilità tra i vari gruppi etnici. Per quasi mezzo secolo – dal 1945 fino alla caduta del comunismo nei primi anni Novanta – l'ateismo di Stato non fu solo il riflesso dell'ideologia marxista dominante (come accadeva in Unione Sovietica o in altri Paesi dell'Europa orientale), ma si atteggiò anche come specifica strategia politica contro il nazionalismo. La pratica religiosa veniva quindi concepita come il segno di un atteggiamento reazionario e come la manifestazione di opinioni politiche e di sentimenti nazionali inappropriati. Essendo uno Stato comunista, la Jugoslavia aveva imposto il suo controllo totalitario sulla libera espressione delle credenze religiose, sperando di eliminare in questo modo anche le tensioni interetniche.

Questo è il motivo per cui, sul finire degli anni Ottanta, la caduta del comunismo portò, unitamente all'esplosione incontrollata di sentimenti e movimenti politici nazionalisti, anche ad un recupero delle pratiche religiose, causando poi la guerra civile dei primi anni Novanta.

Vent'anni dopo, queste stesse Nazioni si sono ritrovate all'inizio di un'unificazione ancora più ampia: l'Unione europea. Da qui i dubbi sulle loro capacità di gestire nuovi conflitti e di limitare le tensioni, che avevano già minato la loro vita comune. Nate dalla stessa temperie politica e sociale – quella del regime totalitario e delle guerre civili – queste Nazioni hanno spianato le loro strade verso una nuova transizione, affrontando i medesimi ostacoli e cercando di raggiungere lo stesso obiettivo finale: una società civile che si sviluppasse all'interno di uno Stato democratico finalmente ricostruito.

Il presente saggio si propone di delineare le principali tendenze registratesi nelle prassi giuridiche e costituzionali di questi Paesi, partendo dalla vocazione regionale e conservatrice che si rintraccia nel controverso quadro giuridico di Serbia e Croazia, per arrivare alla crescente ondata secolare presente nelle Repubbliche più periferiche come la Slovenia, il Montenegro e la Macedonia.

2. Il caso serbo come paradigma

La legislazione post-comunista serba in questo ambito rappresenta un esempio fondamentale, non solo per la natura delle soluzioni adottate, ma anche per la sua giustificazione ideologica, che si sostanzia nella teoria del c.d. “secolarismo aperto”, ossia nell'idea che un ordinamento neutrale dal punto di vista religioso non nega alcuna relazione tra Stato e Chiesa, ma mantiene aperta ogni possibilità di cooperazione. Questa base teorica potrebbe essere tratta anche dal ragionamento della Corte costituzionale serba¹ e dai discorsi dei principali sostenitori di questo orientamento giurisprudenziale².

¹ Corte costituzionale della Repubblica di Serbia, sentenza n. 455/2011 del 16 Gennaio 2013, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Serbia, n. 23/2013.

² Per una ricostruzione dell'ampio dibattito in materia si vedano M. DRAŠKIĆ, *Pravo deteta na slobodu veroispovesti* [Right of children to religious freedom in the school], in *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* [Annals of the Faculty of Law in Belgrade], 1-4/2001, p. 511 ss.; S. AVRAMOVIĆ, *Pravo na versku nastavu u našem i uporednom evropskom pravu* [Right to religious instruction in in our and Comparative Law], in *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* [Annals of the Faculty of Law in Belgrade], 1/2005, p. 46 ss.; M. DRAŠKIĆ, *O veronauci u državnim školama, drugi put* [On religious teaching in public schools, the second time], in *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* [Annals of the Faculty of Law in Belgrade], 1/2006, p. 135 ss.; S. AVRAMOVIĆ, *Ustavnost verske nastave u državnim školama, res iudicatam* [Constitutionality of religious instructions in public schools – res iudicata], in *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* [Annals of the Faculty of Law in Belgrade], 2/2006, p. 251 ss. o S. AVRAMOVIĆ,

Le caratteristiche del quadro giuridico serbo (e dei sistemi degli altri Paesi della ex-Jugoslavia) saranno illustrati indagando brevemente quattro aspetti principali: le condizioni e le procedure per il riconoscimento delle comunità religiose, il finanziamento statale delle confessioni religiose, l'educazione confessionale nelle scuole pubbliche e l'esecuzione da parte dello Stato delle decisioni dei Tribunali e degli organi amministrativi ecclesiastici.

2.1. *Il riconoscimento delle confessioni religiose*

Secondo la Costituzione vigente, approvata nel 2006, la Serbia è l'unico Paese della ex-Jugoslavia ad autodefinirsi uno Stato laico (*svetovna država*). Questo stesso concetto è sinteticamente sviluppato nei due commi dell'art. 11:

1. Stato e Chiesa sono separati.
2. Non può esistere una religione di Stato o una religione obbligatoria.

Tuttavia, questa disposizione costituzionale non ha impedito al Parlamento di approvare, sempre nel 2006, l'attuale legislazione sulle Chiese e sulle comunità religiose, adottando un sistema di riconoscimento, per così dire, graduale o piramidale delle diverse confessioni, in cui alcune Chiese e comunità religiose sono più uguali di altre³.

In particolare, l'art. 10 della medesima legge ha introdotto la nozione di Chiesa o di comunità religiosa tradizionale, da intendersi come organizzazione religiosa con continuità storica, che ha acquisito lo *status* di persona giuridica attraverso un particolare atto statale. Questa posizione è attualmente riconosciuta alla Chiesa serba ortodossa, alla Chiesa cattolica romana, all'Islam, alle comunità ebraiche e a tre Chiese protestanti minori.

Tutte le altre confessioni religiose – a prescindere dalla qualificazione ottenuta prima del 2006 – hanno dovuto presentare formale richiesta al fine di ottenere un riconoscimento ufficiale da parte dello Stato, in ottemperanza ad una specifica procedura amministrativa e alle condizioni previste dalla legge: ad esempio, il numero minimo dei membri della Chiesa deve rappresentare almeno lo 0,001% della popolazione (art. 18).

Poimanje sekularnosti u Srbiji. Refleksije sa javne rasprave u Ustavnom sudu [Understanding secularity in Serbia: Reflections on public hearing in the Constitutional Court], in *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* [Annals of the Faculty of Law in Belgrade], 2/2011, p. 279 ss.

³ Legge sulle Chiese e sulle comunità religiose, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Serbia, n. 36/2006.

Inoltre, l'art. 11 si riferisce all'eccezionale ruolo storico, statale e culturale giocato dalla Chiesa serba ortodossa ai fini della formazione, della conservazione e dello sviluppo dell'identità nazionale.

Questa differenziazione legislativa ha sanato l'adozione di alcune precedenti misure discriminatorie varate dal Governo (ad esempio, la disciplina dell'educazione religiosa adottata nel 2001, che riconosceva solo alle sette Chiese tradizionali il diritto all'organizzazione e alla promozione dell'istruzione confessionale nelle scuole pubbliche⁴) e ha giustificato le norme discriminatorie adottate successivamente, tra cui spicca l'art. 55 della normativa fiscale, che esenta dal versamento dell'IVA soltanto le Chiese tradizionali e le relative comunità religiose⁵.

In realtà, l'ordinamento serbo distingue quattro tipi di comunità religiose con un diverso livello di diritti e benefici. In primo luogo, opera una distinzione fondamentale tra confessioni religiose riconosciute e confessioni non riconosciute. Quindi classifica le comunità riconosciute in due gruppi: tradizionali e non tradizionali. Infine, per giustificarne lo *status* politico e sociale privilegiato anche nella moderna società serba, attribuisce un ruolo specifico alla Chiesa ortodossa.

2.2. Finanziamento

Seguendo le soluzioni più diffuse a livello europeo, ma ispirandosi anche al precedente quadro giuridico comunista, l'art. 28 della legge serba sulle confessioni religiose consente il finanziamento pubblico come forma di cooperazione tra Stato e Chiesa “*con l'obiettivo di migliorare l'esercizio della libertà di culto e realizzare il bene comune e l'interesse reciproco*”. La legge prevede che il bilancio della Repubblica può:

1. stabilire norme di previdenza sociale per il sacerdote e gli altri ministri di culto (art. 29);
2. sovvenzionare indirettamente le confessioni religiose, mediante esenzioni fiscali (art. 30);
3. finanziare la costruzione o la ricostruzione di Chiese e templi (art. 32).

⁴Regolamento di organizzazione e attuazione dell'istruzione religiosa e della materia alternativa nelle scuole primarie e secondarie, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Serbia, n. 46/2001.

⁵Legge per la determinazione dell'imposta sul valore aggiunto, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Serbia, n. 84/2004, 86/2004, 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014, 68/2014, 142/2014, 5/2015, 83/2015, 5/2016, 108/2016, 7/2017, 113/2017, 13/2018 e 30/2018.

Particolarmente controversa appare la disciplina governativa sull'emissione e la vendita di nuovi francobolli di Stato, i cui ricavi sono destinati a finanziare la ricostruzione del Tempio di San Sava a Belgrado. Si tratta del più grande luogo di culto serbo e la sua edificazione viene considerata come progetto di importanza nazionale⁶.

2.3. *L'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche*

L'educazione confessionale nelle scuole pubbliche e private è garantita dall'art. 40 della legge sulle Chiese e sulle comunità religiose.

L'istruzione religiosa negli istituti pubblici è considerato un insegnamento alternativo all'educazione civica: i genitori degli alunni delle scuole elementari e degli studenti delle scuole superiori possono scegliere una di queste due materie per i loro figli, ma nessuna delle due è obbligatoria, nel senso che, alla fine del semestre, i voti ottenuti non sono inclusi nella media dello studente. Tuttavia, l'organizzazione e il controllo sull'insegnamento della religione hanno subito critiche anche severe: l'art. 33 della legge sull'istruzione elementare del 2013⁷, così come gli artt. 7 e 8 della normativa sull'istruzione secondaria dello stesso anno⁸, hanno riservato un ruolo di primo piano alla preparazione del programma e alla supervisione della sua attuazione unicamente ai rappresentanti delle sette Chiese tradizionali, le quali, in pratica, monopolizzano l'istruzione religiosa nelle scuole.

In proposito, particolarmente controversa è la celebrazione del giorno di San Sava. Si tratta di una festività nazionale, celebrata il 27 gennaio di ogni anno in tutte le scuole pubbliche, in onore di un importante Santo ortodosso.

La libertà di istruzione è comunque molto ampia e la legislazione serba riconosce il diritto delle Chiese e delle comunità religiose a costituire liberamente scuole materne, scuole elementari, scuole superiori, Università (art. 35) e persino di contare su regolari finanziamenti statali a sostegno di quelle istituzioni scolastiche che hanno superato una verifica ufficiale, di-

⁶Regolamento sull'emissione di ulteriori francobolli di Stato per la costruzione del Tempio in memoria di San Sava, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Serbia, n. 79/2017.

⁷Legge sull'insegnamento nelle scuole elementari, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Serbia, n. 55/2013, 101/2017 e 27/2018.

⁸Legge sull'insegnamento nelle scuole secondarie, in Gazzetta Ufficiale della Repubblica di Serbia, n. 55/2013, 101/2017 e 27/2018.

ventando parte del sistema educativo pubblico (art. 36). Qualora vi siano fondi sufficienti, questo sostegno economico da parte dello Stato può essere richiesto anche da quelle scuole che non siano state incorporate nel sistema pubblico (art. 36).

2.4. *L'esecuzione da parte dello Stato delle decisioni dei Tribunali e degli organi amministrativi ecclesiastici*

L'art. 7 della già citata legge sulle Chiese e sulle comunità religiose dispone che lo Stato attui le decisioni dei Tribunali e degli organi amministrativi ecclesiastici.

La previsione è stata contestata di fronte alla Corte costituzionale serba nel 2010 ed è stata dichiarata costituzionalmente legittima, ma nel suo significato restrittivo di mera possibilità e non di obbligo a carico dello Stato.

3. West side story. *Il versante cattolico: Croazia e Slovenia*

Si tratta di due Paesi con una popolazione cattolica tradizionalmente dominante, ma con due approcci decisamente diversi nella gestione dei rapporti tra Stato e Chiesa: mentre la Croazia si è spinta più avanti rispetto a tutti gli altri Paesi dell'ex-Jugoslavia nel processo di ricalizzazione, la Slovenia ha chiaramente optato per un modello statale secolarizzato che, però, ha dovuto affrontare alcune sfide nel corso degli ultimi decenni.

Alcuni essenziali dati sociologici testimoniano come questi due approcci legislativi siano perfettamente in linea con i cambiamenti demografici. I risultati dei due censimenti – del 1991 e del 2001 – ci mostrano come la devozione comune della popolazione locale alla religione, in generale, e al cattolicesimo, in particolare, inteso come religione principale e tradizionale di entrambi i Paesi, segua evoluzioni diverse in Croazia e in Slovenia.

Censimento in Slovenia del 1991 71,6% Cattolici 4,4% Atei	Censimento in Slovenia del 2001 57,8% Cattolici 10,2% Atei
Censimento in Croazia del 1991 76,6% Cattolici 3,9%, Atei, agnostici e non appartenenti ad alcuna religione	Censimento in Croazia del 2001 87,8% Cattolici 6% Atei, agnostici e non appartenenti ad alcuna religione

3.1. *Il riconoscimento delle comunità religiose*

L'art. 7 della Costituzione slovena del 1991 dispone che lo Stato e le comunità religiose siano separati e che tutte le confessioni godano di uguali diritti ed esercitino liberamente le proprie attività. Questa fondamentale norma costituzionale ha trovato attuazione e sviluppo nella legge slovena sulla libertà religiosa del 2007⁹, che sancisce la laicità dello Stato, intesa come neutralità nei confronti delle credenze religiose e come divieto rivolto alle Istituzioni di esprimere opinioni sulle questioni religiose (art. 4).

Tuttavia, la legge sulla libertà religiosa ha stabilito alcuni requisiti formali per il riconoscimento ufficiale delle varie confessioni, ad esempio, un minimo di 100 credenti o almeno dieci anni di attività (art. 13). In una sua decisione del 2010¹⁰, la Corte costituzionale slovena ha dichiarato le suddette disposizioni in contrasto con il diritto delle confessioni di svolgere liberamente le proprie attività religiose, come stabilito dall'art. 41, comma 1, della Costituzione, letto in combinato disposto con la libertà di associazione, di cui al successivo art. 42. A seguito di questo intervento, la legge richiede ora un minimo di dieci membri adulti per ciascuna comunità religiosa. La decisione in questione è piuttosto rilevante dal momento che solo le confessioni religiose registrate sono considerate persone giuridiche, beneficiarie del sostegno finanziario erogato dallo Stato (art. 29).

La Costituzione croata del 1990 garantisce la libertà religiosa con l'art. 40, mentre l'art. 41 stabilisce che tutte le comunità religiose devono essere uguali davanti alla legge e chiaramente separate dallo Stato.

La legge croata del 2002¹¹ sulla posizione giuridica delle comunità religiose prevede una procedura amministrativa e criteri unici per la registrazione delle varie confessioni, tra cui un minimo di 500 credenti (art. 21). Tuttavia, esiste una serie di cinque Trattati internazionali firmati dal Governo croato e dalla Santa Sede tra il 1996 e il 1998 (il Trattato sulle questioni giuridiche¹², che, unitamente al Trattato sull'istruzione e la cultu-

⁹ Legge sulla libertà religiosa, in Gazzetta ufficiale della Repubblica di Slovenia, n. 14/2007.

¹⁰ Corte costituzionale della Repubblica di Slovenia, sentenza del 15 aprile 2010, n. U-I-92/07, in Gazzetta ufficiale della Repubblica di Slovenia, n. 46/2010.

¹¹ Legge sullo status giuridico delle comunità religiose, in Giornale del Popolo, n. 83/2002 e 73/2013.

¹² Legge di ratifica del Trattato internazionale tra la Santa Sede e la Repubblica di Croazia per la regolamentazione dei rapporti giuridici, in Giornale del Popolo – Sezione Trattati internazionali, n. 3/1997.

ra¹³, prevede sussidi statali per l'insegnamento del catechismo della Chiesa cattolica nelle scuole pubbliche e per l'assistenza spirituale; il Trattato sui cappellani militari, firmato il 19 dicembre 1996¹⁴ e il Trattato sulle questioni finanziarie, siglato il 9 ottobre 1998¹⁵), conosciuti con la dicitura unitaria di "Concordato croato", che offrono notevoli privilegi alla Chiesa cattolica romana¹⁶.

Per evitare accuse di discriminazione, il nuovo Governo croato di centro-sinistra, nella già menzionata legge sulle comunità religiose del 2002, ha stabilito che le *"questioni di reciproco interesse per la Repubblica di Croazia e una o più comunità religiose possono essere risolte con un accordo separato"* (art. 9). Secondo la legge, le cure pastorali ospedaliere, le istituzioni di assistenza sociale, le unità carcerarie, militari e di polizia possono essere organizzate e implementate soltanto in presenza di un accordo di questo tipo (artt. 14-16).

Un grave problema si è verificato nel 2004, allorché il successivo Governo di centro-destra ha emanato delle linee guida destinate a fissare un criterio specifico per quelle confessioni religiose disposte a stipulare simili accordi con lo Stato. Più precisamente, dettando queste istruzioni, il Governo ha subordinato la stipulazione dell'intesa con le comunità religiose al soddisfacimento di due requisiti, a dire il vero alquanto controversi:

1. la confessione deve essere attiva in Croazia, ininterrottamente, dal 1941,
2. il numero dei suoi aderenti deve superare le 6000 unità e deve storicamente appartenere al circolo culturale europeo¹⁷.

¹³ Legge di ratifica del Trattato internazionale tra la Santa Sede e la Repubblica di Croazia per l'insegnamento della religione e la cooperazione culturale, in *Giornale del Popolo – Sezione Trattati internazionali*, n. 2/1997.

¹⁴ Legge di ratifica del Trattato internazionale tra la Santa Sede e la Repubblica di Croazia sull'assistenza spirituale dei fedeli cattolici, dei membri dell'esercito e della polizia, in *Giornale del Popolo – Sezione Trattati internazionali*, n. 2/1997.

¹⁵ Legge di ratifica del Trattato internazionale tra la Santa Sede e la Repubblica di Croazia per la regolamentazione del regime fiscale, in *Giornale del Popolo – Sezione Trattati internazionali*, n. 18/1998.

¹⁶ Queste previsioni sono state sottoposte, senza successo, a numerose eccezioni di costituzionalità fin dall'inizio della loro approvazione. Si veda ad esempio Corte costituzionale della Repubblica di Croazia, sentenza del 13 novembre 2012.

¹⁷ A. MARINOVIC-D. MARINOVIC JEROLIMOV, *What about our rights? The State and minority religious communities in Croatia: A case study*, in *Religion and Society in Central and*

Dopo che le loro richieste di intesa sono state respinte e la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la loro domanda giudiziale, nel 2007, tre piccole comunità religiose protestanti hanno presentato ricorso contro la Repubblica di Croazia di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

In base alla decisione unanime della Corte EDU¹⁸, esiste una discriminazione nei confronti delle Chiese ricorrenti. La Corte ha concluso che la differenza di trattamento tra le tre comunità protestanti e quelle confessioni religiose che hanno concluso accordi con il Governo croato non ha avuto alcuna "giustificazione obiettiva e ragionevole". I giudici di Strasburgo hanno così ritenuto che vi fosse una violazione dell'art. 14 in combinato disposto con l'art. 9 della Convenzione e il Governo croato ha dovuto modificare la propria legislazione.

3.2. *Finanziamento*

In ottemperanza agli obblighi contenuti nel c.d. "Concordato croato", il Governo nazionale eroga consistenti finanziamenti pubblici solo nei confronti della Chiesa cattolica: lo Stato è tenuto a versare un contributo annuale, corrispondente alla somma di due stipendi medi moltiplicati per il numero delle parrocchie cattoliche, aumentato del 20%.

Anche sulla scorta delle soluzioni più diffuse negli ordinamenti europei, il recente Governo di centro-sinistra ha cercato di modificare questa situazione, introducendo una nuova tassa ecclesiastica.

Secondo la legge sulla posizione giuridica delle confessioni religiose, tutte le comunità possono ora presentare domanda per ottenere ogni anno il sostegno economico da parte dello Stato (art. 17, comma 2), e in particolare possono richiedere un finanziamento per la costruzione o la ricostruzione dei propri edifici di culto (art. 17, comma 3). Tuttavia, a differenza di altri Paesi della ex-Jugoslavia – inclusi quelli più vicini alla tradizione secolare – la Croazia non si è mai impegnata a coprire i costi per la previdenza sociale dei sacerdoti.

In Slovenia, invece, ai sensi della legge sulla libertà religiosa (artt. 27 e 28), lo Stato può fornire un contributo pensionistico ai ministri di culto, ma soltanto per quelle comunità religiose registrate, che abbiano almeno 1000 aderenti per sacerdote ("clausola di ragionevole proporzione") o, in

Eastern Europe, 5/2012, p. 39 ss., in particolare, p. 45.

¹⁸Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 9 dicembre 2010, *Savez crkava "Riječ života" and others v. Croatia*, causa n. 7798/08.

alternativa, per quelle congregazioni che dimostrino di essere attive da almeno 80 anni prima dell'entrata in vigore della medesima legge.

La normativa sulla libertà religiosa ha anche fornito un sostegno finanziario da parte dello Stato per il pagamento delle spese sostenute dai sacerdoti impegnati negli ospedali e nelle carceri, anche se una decisione della Corte costituzionale slovena del 2010 ha annullato queste disposizioni.

Ai sensi dell'art. 29 della stessa legge, la Slovenia copre per un ammontare che varia dal 30% al 50% tutti i costi di ricostruzione delle Chiese, ma solo se tali edifici sono considerati parte del patrimonio culturale comune¹⁹.

3.3. *L'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche*

Nelle scuole pubbliche slovene non esiste alcun insegnamento della religione. Nelle scuole gestite dallo Stato e negli asili, l'art. 72 della legge sull'organizzazione e sul finanziamento dell'istruzione e dell'educazione fissa un divieto generale relativo all'insegnamento della religione, che si estende anche alla pratica di tutte le attività confessionali²⁰.

Più specificamente sono proibite: 1) le lezioni di religione mirate ad educare gli studenti a quella specifica fede; 2) tutte le lezioni in cui una comunità religiosa decida di fatto i libri di testo, la formazione degli insegnanti e l'idoneità dei singoli docenti all'insegnamento; 3) i riti religiosi organizzati.

In una sua decisione del 2001²¹, la Corte costituzionale slovena, pur non dichiarando l'incostituzionalità di questa disposizione, ha comunque ravvisato l'incoerenza di tale divieto anche per le scuole private che appartengono al sistema scolastico pubblico e ha dunque consentito l'insegnamento della religione in questi istituti, ma solo come attività extracurricolare, dopo le lezioni.

Secondo l'art. 13 della legge croata sulla posizione giuridica delle confessioni religiose, l'educazione confessionale nelle scuole pubbliche e negli asili è facoltativa, ma a differenza della soluzione praticata in Serbia, una volta scelta, diventa materia obbligatoria, la cui valutazione è inclusa nella media dello studente.

¹⁹L. STURM, *Church-State Relations and the Legal Status of Religious Communities in Slovenia*, in *Brigham Young University Law Review*, n. 2/2004, p. 607 ss.

²⁰Legge sull'organizzazione e il finanziamento dell'istruzione, in *Gazzetta ufficiale della Repubblica di Slovenia*, n. 12/1996, 23/1996, 101/1999, 22/2000, 64/2001, 101/2001, 108/2002, 34/2003, 79/2003, 65/2005, 117/2005 e 129/2006.

²¹Corte costituzionale della Repubblica di Slovenia, sentenza del 22 novembre 2001, n. U-I-68/98, in *Gazzetta ufficiale della Repubblica di Slovenia*, n. 101/2001.

Per gli alunni di età inferiore a 15 anni, la decisione di partecipare a queste lezioni deve essere presa dai genitori, mentre gli studenti più grandi che desiderano ottenere un'istruzione religiosa, devono soltanto avere il consenso dei genitori. Per coloro i quali non vogliono seguire il catechismo sono previste, come insegnamento alternativo, lezioni di etica.

3.4. *L'esecuzione da parte dello Stato delle decisioni dei Tribunali e degli organi amministrativi ecclesiastici*

L'art. 13 del Trattato sulle questioni giuridiche, in quanto parte del "Concordato croato", stabilisce che il matrimonio canonico ha effetti civili nella legislazione statale. Sotto questo aspetto, dunque, in Croazia il diritto di famiglia parifica tutte le confessioni religiose che vantano un accordo con lo Stato (art. 13)²².

Partendo da tali presupposti, la medesima legislazione stabilisce che le decisioni del Tribunale ecclesiastico sulla nullità del matrimonio e le decisioni della Sacra Rota sullo scioglimento del vincolo nuziale sono sottoposte al Tribunale statale competente per la relativa attuazione. *A fortiori*, la legislazione croata stabilisce che l'atto di cessazione del matrimonio, emanato dall'autorità civile competente, non può pregiudicare i doveri dei coniugi che scaturiscono dal matrimonio religioso (art. 47).

4. East side story. *Il versante ortodosso: Macedonia e Montenegro*

A differenza della Chiesa cattolica romana, la Chiesa ortodossa è organizzata a livello nazionale. Sarebbe quindi più appropriato parlare di Chiese ortodosse (russa, greca, serba, ecc.), unite dalla stessa teologia e dai medesimi riti. Tanto è vero che l'istituzione storica di una Chiesa nazionale indipendente, ossia l'atto autocefalo di fondazione, è spesso considerata come la data di nascita di molte Nazioni ortodosse.

Dopo la dissoluzione della Jugoslavia nei primi anni Novanta, nei due nuovi Stati a maggioranza ortodossa – Montenegro e Macedonia – le due Chiese auto-proclamate continuano ancora oggi a rivendicare il riconoscimento canonico della propria indipendenza dalla loro Chiesa madre, la Chiesa ortodossa serba, la quale, però, almeno finora, non è stata disposta ad accettarne l'esistenza. Entrambe hanno infatti dichiarato la propria indi-

²² Legge sulla famiglia, in *Giornale del Popolo*, n. 103/2015.

pendenza unilateralmente e senza seguire i canoni previsti, avvalendosi anche di un certo sostegno da parte dell'ex regime comunista, che in questa situazione ha trovato un proprio interesse politico.

Questo è anche il motivo per cui le due Chiese ortodosse e le rispettive comunità di riferimento sono attualmente divise in entrambi gli Stati: una Chiesa nazionale non riconosciuta si affianca a quella parte della confessione religiosa, che ha deciso di rimanere fedele alla Chiesa madre in unità canonica con l'ortodossia serba.

Al riguardo, è interessante notare come tanto il Montenegro quanto la Macedonia abbiano deciso di affrontare il problema abbracciando una politica di tipo secolarista. Tuttavia, mentre il Governo montenegrino, anche al fine di preservare la fragile pace sociale, si è immediatamente definito uno Stato religiosamente neutrale, la Macedonia sta lentamente ma inesorabilmente sposando una politica laica solo nell'ultimo decennio.

4.1. *Il riconoscimento delle comunità religiose*

Nel tentativo di evitare il conflitto e una divisione interna ancora più profonda, il Montenegro ha adottato una posizione neutrale nei confronti del fenomeno religioso. L'art. 14 della Costituzione del 2006 proclama infatti la separazione tra Stato e Chiesa, garantendo però il libero esercizio dei riti e delle altre pratiche religiose. L'art. 46 della Costituzione stabilisce che la libertà di esprimere le proprie credenze possa essere limitata, se ciò è richiesto per proteggere la vita e la salute della comunità, la pace e l'ordine pubblico o altri diritti garantiti dalla Costituzione. Per queste ragioni, il Governo montenegrino non ha emanato alcuna nuova legge sulla libertà religiosa, ma ha mantenuto in vigore la vecchia e restrittiva legislazione comunista del 1977²³, che, tuttavia, è stata modificata e riadattata diverse volte²⁴. Quindi, *de jure*, molte delle soluzioni restrittive sono ancora oggi in vigore, ma di fatto sono cadute in desuetudine o sono state sospese dai Trattati internazionali. Secondo la legge, infatti, le manifestazioni religiose

²³ Legge sullo status giuridico delle comunità religiose, in *Gazzetta ufficiale della Repubblica socialista del Montenegro*, n. 9/1977, 26/1977, 29/1989, 39/1989, 27/1994 e 36/2003.

²⁴ Per esempio, la Corte costituzionale del Montenegro ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 13 della legge che stabiliva che ogni matrimonio dovesse essere celebrato dalle autorità civili competenti prima della cerimonia religiosa e che il battesimo potesse essere celebrato soltanto dopo che la nascita fosse stata certificata dall'autorità civile competente. Così Corte costituzionale del Montenegro, sentenza del 12 maggio 2003, n. 33/2000 e 36/2000, in *Gazzetta ufficiale della Repubblica socialista del Montenegro*, n. 36/2003.

e i pellegrinaggi (art. 15), così come ogni tipo di attività di culto in pubblico (art. 11) sono ancora soggette a un regime di previa autorizzazione da parte delle autorità pubbliche locali. Analogamente, le comunità religiose non possono organizzare alcun tipo di attività sociale (art. 6), eccezion fatta per le scuole che si occupano dell'istruzione professionale dei ministri di culto (art. 18). Tuttavia, il Trattato di base stipulato nel 2011 tra la Santa Sede e il Montenegro²⁵ ha implicitamente abrogato molte di queste restrizioni e ha garantito la libera istituzione di associazioni cattoliche, fondazioni ecclesiastiche e istituzioni caritatevoli (artt. 11, 14, 15 e 19 del Trattato). Le processioni religiose e i pellegrinaggi non richiedono più un'autorizzazione ufficiale, ma devono essere debitamente dichiarate alle autorità pubbliche (art. 7). Questo accordo con la Chiesa cattolica è servito da modello per l'ulteriore regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e tutte le altre confessioni.

D'altro canto, la stessa legge sulla posizione giuridica delle comunità religiose, mutuata dalla precedente normativa comunista, non opera alcuna distinzione tra le varie confessioni, ma richiede solo una mera dichiarazione – invece di prevedere una procedura di registrazione complicata e potenzialmente discriminatoria – per ottenere lo *status* di persona giuridica (art. 2).

A differenza dell'esperienza montenegrina, l'evoluzione macedone verso una legislazione secolare si è rivelata meno spontanea. L'art. 19 della Costituzione del 1991, modificato nel 2001, stabilisce che lo Stato sia separato dalla Chiesa ortodossa di Macedonia e da tutte le altre comunità religiose, anche se il Governo ha di fatto approntato alcuni strumenti giuridici a sostegno della Chiesa nazionale macedone. Inoltre, sebbene la legge sulla condizione giuridica delle Chiese, delle comunità e dei gruppi religiosi del 2007²⁶ imponga soltanto poche condizioni per il loro riconoscimento ufficiale, esiste anche un requisito assai controverso che le confessioni devono comunque soddisfare: la Chiesa che propone la domanda non può prendere il nome di un'altra organizzazione religiosa già registrata.

Per questo, dal momento che il Governo aveva già riconosciuto un'autocefala Chiesa ortodossa nazionale di Macedonia con il nome tradizionale di Arcivescovado di Ohrid, la seconda Chiesa ortodossa, che aveva deciso

²⁵ Legge di ratifica del Concordato tra il Montenegro e la Santa Sede, in *Gazzetta ufficiale della Repubblica socialista del Montenegro* – Sezione Trattati internazionali, n. 7/2012.

²⁶ Legge sullo status giuridico delle Chiese, delle comunità e dei gruppi religiosi, in *Gazzetta ufficiale della Repubblica di Macedonia*, n. 113/2007.

di rimanere in unità canonica con la Chiesa serba, pretendendo di utilizzare lo stesso nome storico, non ha ottenuto la registrazione ufficiale. Quest'ultima confessione ha quindi presentato ricorso nel 2006 di fronte alla Corte di Strasburgo e ha vinto la causa nel 2017. Nello specifico, la Corte EDU ha stabilito che il Governo macedone avesse commesso una violazione dell'art. 11 della Convenzione (libertà di riunione e associazione), interpretato alla luce dell'art. 9²⁷.

4.2. *Finanziamento*

In Montenegro, la legge sulla posizione giuridica delle comunità religiose consente il finanziamento pubblico delle diverse confessioni (art. 23). In pratica, è il Governo a pagare un importo annuale alle comunità più grandi (siano esse le Chiese ortodosse, la Chiesa cattolica, le comunità islamiche o le comunità ebraiche) senza tuttavia specificare lo scopo a cui queste sovvenzioni sono concretamente destinate. Di recente, il Governo ha promosso anche una nuova politica di sostegno economico a quelle scuole che si occupano dell'educazione dei sacerdoti e dei religiosi. La prima misura di questo tipo è stata varata nella primavera del 2018.

In Macedonia, la legge sullo *status* giuridico delle Chiese, delle confessioni e dei gruppi religiosi del 2007 non contiene alcuna disposizione riguardante il loro finanziamento. Oltretutto, non volendo sostenere le comunità religiose straniere, il Governo ha adottato anche una rigorosa politica secolare. Ciò nonostante, esistono alcune controverse pratiche di finanziamento, per così dire, "indiretto". Ad esempio, nel 2012, si è verificata la donazione da parte del Governo di alcuni spazi pubblici nel centro di Skopje per la costruzione della Chiesa ortodossa dei Santi Costantino ed Elena.

4.3. *L'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche*

Per quanto riguarda il Montenegro, la legge del 1977 sulla posizione giuridica delle comunità religiose, ancora in vigore, consente l'educazione confessionale solo nelle Chiese o in altre istituzioni religiose (art. 17) e solamente dopo le lezioni (art. 18). Inoltre, il Montenegro rimane l'unico Paese della ex-Jugoslavia che non è ancora disposto a consentire la libera istitu-

²⁷ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 16 novembre 2017, *Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy) v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, causa n. 3532/07.

zione di scuole elementari e di scuole superiori confessionali, ad eccezione di quelle necessarie per l'istruzione del clero (art. 18).

L'ordinamento macedone ha seguito più o meno uno sviluppo regionale. La legge sullo *status* giuridico delle Chiese, delle confessioni e dei gruppi religiosi del 2007 ha riconosciuto il diritto all'educazione confessionale e alla libera istituzione di scuole religiose (art. 22). Secondo l'art. 27 della medesima legge, l'insegnamento della religione può essere organizzato nelle scuole pubbliche come materia facoltativa a cui possono partecipare gli studenti di età inferiore a 15 anni, solo su autorizzazione dei genitori o dei loro tutori legali. Il programma deve essere definito dal Ministro dell'Istruzione, che al riguardo può consultare le Chiese e le comunità religiose interessate. L'art. 26 della legge macedone sull'istruzione elementare del 2008 ha introdotto una norma analoga²⁸, che però è stata contestata quasi immediatamente dinanzi alla Corte costituzionale. Nella sua decisione del 2009²⁹, il giudice macedone ha dichiarato incostituzionale la disposizione legislativa in quanto contraria al settimo emendamento della Costituzione, che, nel 2001, ha sancito espressamente la laicità dello Stato. Più precisamente, la Corte ha affermato che l'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche non rispetta l'obbligo dello Stato di mantenere la sua neutralità ed *“eccede il carattere accademico e neutrale dell'insegnamento, che è la caratteristica intrinseca dell'educazione pubblica e coinvolge lo Stato nell'organizzazione dell'insegnamento religioso, nel rispetto del noto principio di separazione tra Stato e Chiesa”*³⁰.

5. *Conclusioni. I territori della ex-Jugoslavia tra centro conservatore e periferia secolare*

Come abbiamo potuto constatare, nei Paesi dalla ex-Jugoslavia, la legislazione che regola i rapporti tra Stato e Chiesa presenta una duplice tendenza: in linea di massima, è possibile distinguere una vocazione conservatrice, saldamente radicata al centro, soprattutto negli Stati più grandi, che furono anche i principali protagonisti del sanguinoso conflitto jugoslavo,

²⁸ Legge sull'istruzione nelle scuole elementari, in *Gazzetta ufficiale della Repubblica di Macedonia*, n. 103/2008, 33/2010, 116/2010, 156/2010, 18/2011, 42/2011, 51/2011, 6/2012, 100/2012, 24/2013, 41/2014, 116/2014, 135/2014, 10/2015, 98/2015 e 145/2015.

²⁹ Corte costituzionale della Repubblica di Macedonia, sentenza del 15 aprile 2009, n. 202/2008.

³⁰ *Ibidem*.

come Serbia e Croazia, ed una crescente aspirazione secolare, specie nei territori più periferici come la Slovenia, il Montenegro e la Macedonia.

Il punto di partenza dei due Stati che si pongono al centro della penisola balcanica è sempre lo stesso: la dichiarata separazione costituzionale tra Stato e Chiesa, cui hanno fatto seguito una legislazione e una politica chiaramente meno secolarizzate. In altre parole, entrambi gli Stati – la Serbia con la legge nazionale del 2007 e la Croazia con una serie di Trattati internazionali firmati con il Vaticano alla fine degli anni Novanta – hanno introdotto importanti differenze nel trattamento delle comunità religiose, di solito riconoscendo ad alcune Chiese maggiori privilegi, in ragione di una diversa importanza storica. In questo modo, Serbia e Croazia hanno ufficialmente stabilito il cosiddetto sistema di riconoscimento graduale delle comunità religiose, in cui però alcune di esse godono di un trattamento di favore. Ad esempio, in Serbia, l'educazione religiosa nelle scuole pubbliche rimane attualmente un privilegio riservato alle Chiese e alle comunità religiose tradizionali, analogamente, in Croazia il sostegno economico da parte dello Stato è riservato alla sola Chiesa cattolica. Tuttavia, alcune delle misure più controverse legate a questa pratica sono state esaminate e giudicate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, come la normativa adottata dal Governo croato che limitava, senza alcuna "giustificazione obiettiva e ragionevole", la possibilità delle piccole comunità religiose non tradizionali di stipulare un'intesa con lo Stato.

Mentre le tendenze conservatrici in Serbia e in Croazia condividono caratteristiche simili e cause comuni – quali l'uso di simboli e pratiche religiose a scopo nazionalistico – il secolarismo nei Paesi periferici della ex-Jugoslavia è un fenomeno meno omogeneo. Slovenia, Montenegro e Macedonia propendono per un costituzionalismo laico, secondo le proprie specificità. Se lo Stato sloveno è laico, è solo perché la società slovena è laica. Quindi, il secolarismo sloveno è molto vicino a quello olandese o ceco. D'altro canto, Montenegro e Macedonia sono Stati laici, anche se le rispettive società sono decisamente più religiose e tradizionali. Inoltre, a differenza della Slovenia, questi due Paesi sono multi-religiosi e hanno entrambi problemi con la divisione delle Chiese ortodosse nazionali. In questi contesti, l'opzione laica è diventata una sorta di strategia politica adottata per scongiurare ulteriori divisioni interne e per preservare la già fragile pace sociale. Quindi, il loro approccio sembra essere più vicino al modello degli Stati Uniti.

Come detto, però, mentre all'inizio degli anni Novanta il Governo del Montenegro decideva di mantenere in vigore la vecchia legislazione comunista, la Macedonia procedeva lentamente verso la laicità, concretizzandola

però solo nell'ultimo decennio. Questo progressivo mutamento è stato avviato a partire dal 2009 con la sentenza della Corte costituzionale che ha vietato l'educazione confessionale nelle scuole pubbliche e, più di recente, è stato corroborato sia da una decisione del 2017 resa dalla Corte EDU, sia da una politica governativa volta a ridurre i finanziamenti pubblici alle congregazioni religiose. Al contrario, il Montenegro ha esitato seriamente davanti alla tentazione di introdurre un maggiore controllo sulle organizzazioni confessionali, intensificando il sostegno finanziario statale e annunciando una nuova legislazione chiaramente meno laica.

(Traduzione a cura di Paolo Zicchittu)