



# diritto & religioni

Semestrale  
Anno IX - n. 2-2014  
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

18



LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE

# Diritto e Religioni

Semestrale  
Anno IX - n. 2-2014  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

## *Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

## *Struttura della rivista:*

### **Parte I**

#### SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

#### DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci  
A. Bettetini, G. Lo Castro  
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,  
A. Vincenzo  
M. Jasonni, L. Musselli  
G.J. Kaczyński, M. Pascali  
R. Balbi, O. Condorelli

### **Parte II**

#### SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

#### RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefani  
L. Barbieri, Raffaele Santoro,  
Roberta Santoro  
  
G. Chiara, R. Pascali  
S. Testa Bappenheim  
V. Maiello  
A. Guarino

### **Parte III**

#### SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

#### RESPONSABILI

M. Tedeschi

## Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fucillo - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

# *Il consolidamento del regime confessionale separatista e dialogante in Croazia: conferme dell'emancipazione del «fattore religioso» dai portati etno-nazionalisti*

FABIO VECCHI

## 1. *Introduzione\**

Una diffusa ma non univoca opinione ritiene che, in Croazia, tra elemento religioso e pulsioni etniche nazionaliste non sussistano rapporti di causalità. A mio modo di vedere, tuttavia, quella etno-religiosa rimane una «questione aperta», perché tra i due menzionati fattori non esistono demarcazioni tali da escludere sovrapposizioni ed incontrollabili sconfinamenti. D'altra parte è nella ricchezza di sfumature e di posizioni mediane, proprie della dimensione confessionale, che opera l'incessante azione di nessi finalistici. Nella sua valenza sociale, la religione entra a pieno titolo tra gli elementi componenti l'identità culturale del gruppo nazionale<sup>1</sup>, con la peculiarità di sovrintenderli e di agire, di volta in volta, come fattore dinamico

---

\* Rivolgo un ringraziamento a S.E. l'Ambasciatore della Repubblica di Croazia presso la Santa Sede, Filip Vučak, per il fattivo confronto di idee e gli aggiornamenti di cui mi sono avvalso per la stesura di queste pagine.

<sup>1</sup> Non vi sono dubbi che l'originaria fusione tra etnie e religione (cattolica) abbia reso quest'ultima, in Croazia, un fondamentale fattore dell'identità nazionale. Cfr. FRANJO ZENKO, *Experiences with and perspectives of International bilateral relations between the Holy See and the Republic of Croatia* in AA.Vv., *International bilateral legal relations between the Holy See and States: experiences with and perspectives (12-13 december 2001)* LEV, CdV, 2003, pp. 124 ss. VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols. Religion and nationalism in Yugoslavia States*, Oxford University Press, 2002, p. 10. Il fattore economico andrebbe ascritto tra gli elementi mediani destinati a fare da raccordo con i portati etno-nazionalisti. La riforma economica degli anni '60 avrebbe assunto, così, profili di natura etnica. Cfr. JOSEPH KRULIC, *Histoire de la Yougoslavie de 1945 à nos jours*, ed. Complexe, Bruxelles, 1993, p. 117; SABRINA P. RAMET, *The Catholic Church, in Balkan Babel: the disgregation of Yugoslavia from the death of Tito to ethnic war*, Westview Press, Boulder, 1996, pp. 135-167; WALKER CONNOR, *Etnonazionalismo. Quando e perché emergono le nazioni*, Dedalo, Bari, 1995; LUDWIG STEINDORFF, *Croazia. Storia nazionale e vocazione europea*, Beit ed., Trieste, 2008; IVO GOLDSTEIN, *Croatia. A history*, Hurst & Company, London, 1999.

di ammorbidimento o, al contrario, di radicalizzazione di uno stato di crisi<sup>2</sup>.

Tutto ciò, nel quadro di una mescolanza di variabili culturali, temporali e geografiche, resa più impalpabile nell'area dei Balcani occidentali, da irrigidimenti formali imposti *ab extra* e dallo spontaneo mutare geo-politico delle stanzialità umane<sup>3</sup>. Quanto mai opportuno appare, allora, individuare il ruolo propositivo delle leggi, specialmente quelle sulla libertà religiosa, in grado di prevenire gli effetti di pericolose fusioni e di scoperchiare le «mimesi» formali in cui si materializza la questione etnica<sup>4</sup>.

A confortare la tesi della funzione equilibratrice delle leggi sta lo sviluppo normativo notevolissimo del «nuovo corso» del diritto croato che, dopo il lungo letargo ideologico, nel ventennale arco successivo alla dichiarazione di indipendenza dello Stato slavo-danubiano, si propone – con risultati peraltro ragguardevoli – di permeare l'antropologia fideistica e di governarne gli orientamenti smorzandone le strumentalizzazioni e le derive estremiste<sup>5</sup>. Non casualmente la Croazia è tra i pochi Stati dei Balcani occidentali a possedere un ordinamento confessionale formalmente completo ed equilibrato, sviluppato su tutti i livelli del diritto positivo: costituzionale, legislativo ordinario e per negoziati bi o plurilaterali<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. MASSIMO LEONE, «*Conflitti religiosi*», in *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione. Dizionario I* (a cura di M. Flores), UTET, Torino, 2007, p. 165.

<sup>3</sup> Se in Slovenia, ad esempio, la questione religiosa non diede luogo a particolari turbolenze, in Croazia il limite tra fattore religioso e identitario fu notevole. Inoltre, tali fattori hanno assunto maggiori demarcazioni a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, cosicché «lungo le nazioni jugoslave la religione è diventata una parte vitale del risorgente nazionalismo». Cfr. RADMILA RADIĆ, *Religion in a multinational State: the case of Yugoslavia*, in *Yugoslavism. Histories of a failed idea 1918-1992* (a cura di Dejan Djokic), Hurst & Company, London, 2003, pp. 206-207; ANNA JELLAMO, *Il nazionalismo tra la politica e la guerra*, in SILVIO GAMBINO (a cura), *Europa e Balcani: Stati, culture, nazioni*, CEDAM, Padova, 2001; RITA TOLOMEO, *La S.Sede e il mondo danubiano-balcanico: problemi nazionali e religiosi. 1875-1921*, Roma, La Fenice, 1996.

<sup>4</sup> ALESSANDRO TORRE, *I governi locali nella grande transizione costituzionale balcanica*, in AA.VV., *I Balcani occidentali. Le costituzioni della transizione*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 50. La caratterizzazione della valenza etnica è un portato costante nello spettro dei Balcani occidentali, nell'avvicinarsi delle forme di Stato e di governo. La proclamazione di indipendenza per via referendaria avvenuta in Croazia, Slovenia, Macedonia e Bosnia Erzegovina ha dato risalto alla dominanza del fattore etnico, quale giustificazione della secessione dal federalismo e dai suoi principi di nazione-comunità di popoli. Il primato dell'elemento etnico qualificante il gruppo dà adito a conflitti rimediabili solo attraverso una politica legislativa illuminata e pluralista. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 191; RODOLFO SACCO, *L'est europeo e il modello epocale socialista* in A. GAMBARO - R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, Vol. II del *Trattato di diritto comparato* (diretto da R. Sacco), UTET, Torino, 1996, pp. 411-460.

<sup>5</sup> KOSTA STOYANOVIC, *Le régime socialiste yougoslave*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1961; TIHOMIR CIPEK, *The Croats and Yugoslavism*, in *Yugoslavism* cit., pp. 71 ss.

<sup>6</sup> Cfr. GIOVANNI BARBERINI, *Religious freedom in the process of democratization of central and eastern*

Queste tendenze proprie di un ordinamento moderno laico e liberale non sembrano neppure contraddire la sopravvivenza di uno Stato di stampo «etno-nazionale» in cui il ruolo della religione e delle Chiese è funzionale al consolidamento della nazione e la questione delle minoranze è tenuta costantemente sotto controllo attraverso l'impiego di strumenti legali che ne assicurino il riconoscimento e ne tutelino i diritti fondamentali<sup>7</sup>.

Ma se nella legge risuona la voce dello Stato, il suo libero vibrare ha dovuto soggiacere ad una lunga attesa. È stato opportunamente osservato come nel corso del Novecento la Croazia sia stata obbligata ad accettare supinamente una politica ecclesiastica decisa da altri<sup>8</sup>. Oggi, nell'età «post-transitoria» l'ordinamento giuridico del Paese sembra aver confermato la sua vocazione europea, recuperando una storia antica ma ereditando, nel contempo, le medesime incertezze ed esigenze di aggiornamento che attraversano, nel «Vecchio continente», la tenuta etica dei precetti di fede<sup>9</sup>.

Il trascorso ventennio indica, comunque, il compiersi di una transizione dolce ed integrale<sup>10</sup>. Strategico, l'*idem sentire* dell'impegno della Chiesa cat-

---

*European States*, in *Law and religion in post-communist Europa* (W. Cole Durham, E. A. Sewell, S. Ferrari, a cura) Peeters, Leuven-Paris-Dudley, 2003, p. 12.

<sup>7</sup> PIER PAOLO PORTINARO, *Stato*, Il Mulino, Bologna, 1999, p. 125. Vedi anche SILVIO GAMBINO, *Transizioni costituzionali e forma di Stato. Alcune riflessioni a partire dall'esperienza jugoslava*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Giappichelli, Torino, 2005, p. 322. STEPHANE PIERRE-CAPS, *La Multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Paris, 1995; SUSANNA MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Giuffrè, Milano, 1966.

<sup>8</sup> MASSIMILIANO VALENTE, *Le relazioni fra Stato e Chiesa in Croazia in una prospettiva storica*, in (a cura dell'Ambasciata della Repubblica di Croazia presso la S.Sede), *Santa Sede e Croazia. Venti anni di rapporti diplomatici (1992-2012). Raccolta degli interventi dei partecipanti alla Conferenza in occasione del 20° anniversario dei rapporti diplomatici tra le Parti. 29 ottobre 2012*, CdV, LEV, 2013, p. 58. Lo scritto è ora pubblicato in lingua croata con corredo di note (MASSIMILIANO VALENTE, *Odnosi između države i Crkva u Hrvatskoj kroz povijesnu perspektivu*, in *Sveta Stolica i Republika Hrvatska. Dvadeset godina diplomatskih odnosa (1992-2012)*, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske, LEV-Alfa, Zagabria, 2014, pp. 60-65).

<sup>9</sup> Sullo sfasamento tra fede dei credenti e posizioni etiche della Chiesa cfr. SABRINA P. RAMET-DAVORKA MATIĆ, *Democratic transition in Croatia: value transformation, education, media*, College Station, Texas, A&M University Press, 2007, p. 11.

<sup>10</sup> Cfr. i seguenti numeri de *Il Regno. Attualità*, EDB Bologna: 1991/21, p. 649 GIOVANNI PAOLO II, *Arrestate la guerra in Croazia*, (Lettera ai Vescovi croati, pp. 649-650; Al patriarca Pavle, pp. 650-651); *La Croazia indipendente*, 1992/5, pp. 146-148 (Comunicato della Santa Sede, p. 146; Messaggio dei vescovi della Repubblica di Croazia, pp. 147-148); PONTIFICIO CONSIGLIO GIUSTIZIA E PACE, *Davanti all'agonia*, 1994/3, pp. 74-76. Sempre sulla Croazia: GIANFRANCO BRUNELLI, *La seconda transizione*, 1997/16, p. 492; 1998/19, pp. 618-621; Id., *Dopo il nazionalismo e l'autocrazia*, 2000/2, p. 20. Sulle relazioni tra Croazia e Bosnia-Erzegovina: GIOVANNI PAOLO II, *Discorso di Giovanni Paolo II all'udienza generale*, 1994/3, p. 76; TONCI ANTE KUZMANIC, *Guerra e religione in Jugoslavia*, 1994/3, p. 124; Id., *Dichiarazione di Pécs*, 1994/3, p. 127; GIOVANNI PAOLO II, *Per Sarajevo a Zagabria*, 1994/17, pp. 513 e 515; CONFERENZE EPISCOPALI DI CROAZIA E BOSNIA, *Nazione croata tra guerra e perdono*,

tolica<sup>11</sup> e delle altre maggiori comunità confessionali per la costruzione della pace in Croazia, specialmente circa la questione etnica, la diaspora serba e le ombre di un etnofiletismo serpeggiante. I conflitti etno-nazionali balcanici hanno infatti ricondotto l'intervento della religione entro un alveo minore, *tertium in causa*, volta per volta strumentalmente evocato in funzione di capro espiatorio o di alibi alla perpetrazione di efferati crimini umanitari, in ogni caso, sempre come anello debole di una identità simbolica facilmente aggredibile, ed in subordine ad altre finalità «*in odium nationis, non in odium fidei*»<sup>12</sup>.

## 2. *La speciale cura del legislatore croato per il fattore confessionale in sé considerato ed in relazione alla tutela delle minoranze nazionali*

La storia politica ecclesiastica balcanica del Novecento ci consegna un quadro di relazioni compromissorie orientate al congelamento dello *status quo* e al criterio del rinvio al diritto confessionale<sup>13</sup>. All'insegna di un saggio pragmatismo, si trattava di scongiurare le collisioni interreligiose scaturenti da una società composita, e non favorevole all'unità delle «stirpi» slave<sup>14</sup>.

---

1995/15 (1. *Lettera della Conferenza Episcopale della Croazia*, p. 508-510; 2. *Lettera della Conferenza Episcopale della Bosnia-Erzegovina*, pp. 508-510 e 511).

Sulla questione del nazionalismo: GIANFRANCO BRUNELLI, *Stati, etnie e nazionalismi*, 1994/18, p. 579; ID., *Il seme avvelenato del nazionalismo etnico*, 1995/16, p. 454; GIOVANNI PAOLO II, *Rimodellare le anime*, 1995/19, p. 590; (Bosnia-Erzegovina, Croazia, Fed. jugoslava), 1995/20, p. 600.

<sup>11</sup> Sulle molteplici dichiarazioni comuni di protesta contro le atrocità dovute all'odio etnico di cui i vescovi cattolici croati si fecero promotori durante i quattro anni di guerra, organizzando incontri con i rappresentanti delle confessioni, serbo-ortodossa, musulmana, ebraica ed evangelica, SABRINA P. RAMET, *L'Europa centro orientale tra religione e politica. Cattolici, ortodossi e nuovi ordini missionari dopo il 1989*, Longo ed., Ravenna, 2008, p. 105. Sui rapporti tra cattolici ed ortodossi, vedi VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols* cit., *passim*, spec. pp. 15-16 e 32-34.

Il filo diretto della Storia che lega la Croazia alla Santa Sede si origina dalla lettera inviata da Giovanni VIII (879) al Principe Branimir, con cui gli riconosceva il «*principatum terrenum*» sul territorio e si completa idealmente con le tre visite pastorali di Giovanni Paolo II in Croazia (10-11 settembre 1994; 2-4 settembre 1998; 5-9 giugno 2003). Cfr. FILIP VUČAK, *Venti anni di rapporti diplomatici tra la Croazia e la Santa Sede*, in *Santa Sede e Croazia* cit., p. 97 (e in *L'Osservatore Romano*, 15 febbraio 2012). Per il sentimento di popolo originario, che identifica la Croazia come «Stato nativo», cfr. JOHN R. LAMPE, *Yugoslavia as history. Twice there was a country*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, pp. 14-16.

<sup>12</sup> MASSIMILIANO VALENTE, *Le relazioni* cit., p. 61. Il 17 maggio 1994 il card. Kuharić firmò una dichiarazione con il patriarca Pavle e il patriarca Aleksii di Mosca in cui si condannava la strumentalizzazione della religione per fomentare l'odio interetnico, SABRINA P. RAMET, *L'Europa centro orientale* cit., p. 106.

<sup>13</sup> GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici tra gli Slavi del sud (sloveni, croati e serbi)*, CEDAM, Padova, 1995, pp. 140-141.

<sup>14</sup> Eloquente, il fallimentare tentativo compiuto dalle élites politico-intellettuali serbe di imporre

Quanto la forza di trazione della diplomazia pontificia abbia sollecitato le nuove Repubbliche indipendenti a consolidare il principio di rispetto dei diritti umani e le garanzie sullo *status* delle minoranze nazionali, linguistiche o religiose, e quanto tali istanze siano profondamente correlate con la libertà religiosa, è condensato nella lungimirante ed inedita pastorale sui popoli slavi avviata da Giovanni Paolo II e inoculata nei frammenti più recettivi di quel tessuto sociale attraverso l'alacre attività della Segretaria di Stato vaticana<sup>15</sup>. All'indomani di una proclamazione di indipendenza letteralmente «strappata» alle reti di una Storia assai cruda, tempestività delle decisioni ed immediatezza delle intuizioni avrebbero evitato più laceranti sofferenze ai popoli slavi del sud<sup>16</sup>.

Nel corso dell'ultima decade del Novecento la Croazia ha gettato le fon-

---

alle «stirpi» slave del sud una «mitologia nazionale desunta da quella serba». ROLF WÖRSDÖRFER, *Il confine orientale. Italia e Jugoslavia dal 1915 al 1955*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 13.

<sup>15</sup> Sull'*Ostpolitik* vaticana attuata da mons. Agostino Casaroli nei negoziati jugoslavi durante gli anni '60, cfr. PIETRO PASTORELLI, *La Santa Sede e l'Europa Centro-orientale nella seconda metà del Novecento*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013, pp. 124 ss. Notevole, il *Memorandum* del 26 novembre 1991, consegnato dal Segretario di Stato, card. Angelo Sodano, agli ambasciatori degli Stati-membri CSCE, richiamante i principi dell'atto Finale di Helsinki, spec. VIII (eguaglianza dei diritti e autodeterminazione dei popoli); X (sull'adempimento in buona fede degli obblighi internazionali). Ancor più degna d'attenzione, la Nota del 20 dicembre 1991 con cui la Santa Sede, nel riconoscere le nuove entità statali indipendenti dei Balcani occidentali, inseriva una clausola in virtù della quale le nuove Repubbliche, anche la Croazia, si sottoponevano ai controlli degli osservatori-funzionari CSCE sull'effettiva applicazione delle norme di tutela delle minoranze nazionali. Cfr. JEAN-LOUIS TAURAN, *Il ruolo di Giovanni Paolo II nel riconoscimento internazionale della Croazia*, in *Santa Sede e Croazia* cit., pp. 35-36. Sull'azione della diplomazia internazionale, occorre ricordare i Piani Vance e Carrington: il Piano Carrington, esposto alla 4° sessione della Conferenza di Le Hague (4 ottobre 1992), contemplava l'indipendenza di Slovenia e Croazia e poneva la priorità dei diritti delle minoranze. ROBERT STALLAERTS, «Carrington Plan», in *Historical dictionary of Croatia*, The Scarecrow Press, Toronto 2010<sup>3</sup>, p. 42. Sull'intricata ragnatela di conflitti che opposero cattolici croati a gruppi minoritari serbi, ebrei e musulmani, in un gioco di rivalse e reciproche espulsioni territoriali, JOHN R. LAMPE, *Jugoslavia* cit., pp. 66 e 209-212. Sottolinea la sistematica opposizione dei quadri politici del tempo ai piani di visita in Croazia e Slovenia di Giovanni Paolo II, SABRINA P. RAMET, *L'Europa centro orientale* cit., pp. 97-98. Cfr. anche LUDWIG STEINDORFF, *Croazia* cit., pp. 225 ss.

<sup>16</sup> Vi si riconnette anche il riconoscimento internazionale dell'indipendenza della Croazia da parte della Santa Sede. La questione è stata oggetto di dispute e di critiche verso la Chiesa cattolica per un indebito interventismo e parzialità. Andrebbe tuttavia ricordato che, contrariamente alle notizie circolanti, i primi a riconoscere il nuovo Stato indipendente furono la Slovenia, l'Irlanda, la Lituania e l'Islanda. Così, JEAN-LOUIS TAURAN, *Il ruolo di Giovanni Paolo II* cit., p. 36. Cfr. anche VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols* cit., pp. 147 ss.

Ben diverse furono, invece, le circostanze di diritto internazionale (il difetto di uno *status pacis*) che si opposero all'aspirazione di Zagabria nell'ottenere l'eguale atto di riconoscimento all'indomani dell'estate del 1941: impedimenti verso i quali nulla poté fare l'intraprendenza di mons. Armando Lombardi. Cfr. MASSIMILIANO VALENTE, *Le relazioni* cit., p. 60. In generale, FRANCESCO TRANIELLO, *La Chiesa e i totalitarismi*, in AA.Vv., *Storia del cristianesimo 1878-2005*, Vol.III, *La Chiesa e le dittature*, San Paolo, Milano, 2005, pp. V ss.; LISA FOA, *I regimi socialisti nell'Europa orientale*, in AA.Vv., *La Storia. I grandi problemi dell'età contemporanea* (diretto da Nicola Tranfaglia e Massimo Firpo), Vol.V, *Problemi del mondo contemporaneo*, Garzanti, Milano, 1994, pp. 319 ss.



damenta del suo futuro democratico, riannodando i fili sparsi di raccordo. Il poderoso sforzo concentrico di riconciliazione ha visto la Chiesa cattolica e la Comunità Europea, da un lato, e Zagabria, dall'altro, come protagonisti di iniziative contestuali, in grado di sopravanzare gli accordi di pace che, a Dayton, in un clima di persistente incertezza, non assicuravano ancora dal rischio di derive autoritarie<sup>17</sup>. La cautela diplomatica consigliava alla Chiesa di non stringere sodalizi politici che potessero snaturare il contenuto autentico del messaggio di pace, compromettendone i risultati<sup>18</sup>.

Il lento e graduale approssimarsi alla democrazia in Croazia prende le mosse, dunque, da documenti internazionali paradigmatici e dichiaratori tanto gravidi di enunciati, quanto sprovvisti di concrete misure attuativo-deterrenti. Quei monumenti formali sulla tutela delle libertà e sul rispetto delle minoranze nazionali hanno significato principalmente un impegno in capo alla classe politica di governo ma anche un chiaro segnale sul generale, inarrestabile e non uniforme processo di transizione dei sistemi giuridici in atto nell'area dei Balcani occidentali.

La Carta di Parigi per una nuova Europa (Parigi, 19-21 novembre 1990); il documento adottato alla Conferenza sulla dimensione umana (Copenaghen, 1990); il documento adottato dalla Conferenza di esperti governativi per la protezione delle minoranze (Ginevra, 1991); la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie (Strasburgo, 5 novembre 1992); le cd. 24 Raccomandazioni di Lund, sull'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica (Locarno, 18-20 ottobre 1998); il *Memorandum* di intesa tra Croazia, Italia e Slovenia sulla tutela delle minoranze italiane in Croazia e Slovenia (Roma, 15 gennaio 1992), sono alcuni dei più significativi segnali della decisa svolta europeista e democratica impressa dalla Croazia alla sua recente storia nazionale<sup>19</sup>.

Parallelamente, tra il 1996 e 1998, la diplomazia apostolica pianificava un articolato apparato concordatario che assumeva a modello tipologico i patti italiano, spagnolo e polacco e attingeva alle radici cattoliche del popolo croato.

---

<sup>17</sup> Si ricordi che ancora nel 1995 la guerra civile non era stata scongiurata e che alla politica nazionalista autoritaria di Tudjman si devono i ritardi nell'attuazione di Dayton e la pervicace reviviscenza della cd. «pulizia etnica», volta ad ostacolare il ritorno in Croazia dei cittadini di etnia serba. ANGELO MACCHI, *La morte di Franjo Tudjman e la svolta politica in Croazia*, in *La Civiltà Cattolica*, 2000/1, pp. 405-406. Sull'odio razziale in Croazia, JOHN R. LAMPE, *Yugoslavia* cit., pp. 367 e 371.

<sup>18</sup> Durante la guida politica di Tudjman (1990-1999) tra governo e Chiesa si sviluppò una «intima simbiosi» il cui beneficio aveva come insidiosa contropartita l'edificazione del neocesaropapismo. CHRISTOPHER CVIIC, *Throne and Altar in Croatia*, in *The Tablet*, 19 luglio 1997, ([www.thetablet.co.uk](http://www.thetablet.co.uk)), p. 4.

<sup>19</sup> Me ne occupo più puntualmente in FABIO VECCHI, *Cento anni di questioni aperte sui «diritti identitari» delle minoranze nazionali nell'area istriana e giuliano-dalmata*, in *Diritto e Religioni*, Anno VIII, 2013, Vol.2, L.Pellegrini ed., Cosenza, pp. 291 ss., spec. pp. 337 ss.

Se il decennio di fine secolo ha fissato i cardini del cambiamento politico, i germogli della transizione hanno registrato le prime infiorescenze con il nuovo secolo. L'affermazione di una sensibilità pluralista e tollerante ha trovato convincente espressione nel riconoscimento di un quadro generale di tutele (artt. 12, 14 e 15 Cost.) e nella dilatazione inclusiva delle minoranze, tra i testi costituzionali del 1990 e del 2001<sup>20</sup>. Non c'è dubbio, inoltre, che sia le fonti concordatarie, che quelle del diritto comunitario abbiano favorito lo svolgimento dei parametri normativi di principio. Il precedente concordatario ha permesso – una volta che la legge sullo *status* giuridico e delle comunità religiose (2002) ha precisato i contorni della reciprocità tra confessioni e del pluralismo neutrale verso lo Stato – l'apertura alla disciplina negoziale con le comunità religiose acattoliche, avviata con l'Accordo con la Chiesa ortodossa croata e serba (2002).

Per altro verso, i menzionati documenti europei, al netto dell'enfasi retorica di circostanza, hanno demarcato chiaramente il perimetro di rispetto dei diritti soggettivi pubblici intangibili nel quadro della legislazione nazionale. La legge sull'educazione e istruzione nelle lingue e scritture delle minoranze nazionali (11 maggio 2000) e, ancora più incisivamente, la legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali (13 dicembre 2002), di cui mi occuperò in seguito, stanno ad indicare questo tragitto.

Ciò che è degno di rilievo è l'aver colto il legislatore in questo innovativo apparato normativo, il nesso tra libertà religiosa, tutela delle minoranze e istanze democratiche: un'armonia di fattori tutt'altro che scontata per i recenti trascorsi regionali, ma che ha individuato una soluzione eccellente nel modello del primato amministrativo locale di *self-government*<sup>21</sup>. In certo modo, il «fattore religioso» ed i portati etno-nazionalisti sono stati imbrigliati dalla cogenza delle norme e, soprattutto, ne sono state valutate con realismo ed oggettività le evanescenti interconnessioni: quelle stesse che hanno scatenato il furore della «pulizia etnica» nell'intera regione dei Balcani occidentali, nel periodo noto come «seconda guerra fredda»<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> L'art. 15 Cost. «(1) Members of all nations and minorities have equal rights in the Republic of Croatia. (2) Members of all nations and minorities are guaranteed freedom to express their national identity, freedom to use their language and script, and cultural autonomy». A proposito delle minoranze, si confronti il Preambolo della due Costituzioni. Sul punto, FABIO VECCHI, *Cento anni* cit., p. 324. La revisione del testo dell'art. 15 nella Cost. 2001 indica l'intenzione provvidenziale del costituente a temperare l'unilateralismo etnico («la Croazia è lo Stato nazionale dei croati») allargando la base delle minoranze nazionali riconosciute. Cfr. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Le transizioni* cit., p. 191.

<sup>21</sup> Il tema meriterebbe approfondimenti, specie circa il nesso tra gestione delle pregiudiziali minoritarie e adeguatezza dei poteri locali di interrelarsi con la multiforme composizione etnica della società civile. Sul punto, ALESSANDRO TORRE, *I governi locali* cit., p. 66.

<sup>22</sup> GUIDO FRANZINETTI, «*Conflitti etnici*», in *Diritti umani* cit., p. 161. La Chiesa cattolica croata e lo

Queste osservazioni trovano ulteriori riscontri nel recente Accordo di reciprocità tra Croazia e Montenegro per la protezione delle minoranze, stipulato il 14 gennaio 2009<sup>23</sup>. Il trattato soddisfa l'imperativo costituzionale dell'art. 10.1 che sollecita la Croazia a tutelare i propri cittadini residenti al di fuori dei confini nazionali<sup>24</sup>. È da rilevare che l'accordo non si limita a declamare il riconoscimento giuridico della conservazione dell'identità nazionale delle minoranze, offrendo loro il «più alto livello di protezione giuridica» (Preambolo), ma introduce il principio dell'integrazione del gruppo nel Paese «ospitante» come condizione per migliorare le relazioni tra gli Stati<sup>25</sup>. Il riferimento esplicito al fattore religioso come bene giuridico da tutelare è rinvenibile in alcuni passaggi (artt. 1.1 e 2.5) e specialmente all'art. 8, secondo cui: «Le Parti si obbligano a rispettare i diritti delle minoranze ad esprimere liberamente la religione, di professare la fede o l'esercizio dei riti religiosi e la libertà dell'istruzione religiosa, come di creare istituzioni religiose, organizzazioni e associazioni»<sup>26</sup>.

---

stesso cardinale Franjo Kuharić, arcivescovo di Zagabria tra 1969 e 1997, aveva più volte esortato Tudjman alla moderazione, prendendo le distanze dalla sua linea di intolleranza etnica e appoggiando l'arcivescovo di Sarajevo, Vinko Puljic, per la difesa della Bosnia. Cfr. SABRINA P. RAMET, *L'Europa centro orientale* cit., p. 103.

<sup>23</sup> «Accordo tra Repubblica di Croazia e di Montenegro per la protezione della minoranza croata in Montenegro e della minoranza montenegrina in Croazia». Un analogo trattato («Accordo tra Repubblica di Croazia e di Serbia-Montenegro per la protezione della minoranza croata in Serbia-Montenegro e per la protezione delle minoranze serba e montenegrina nella Repubblica di Croazia») è stato siglato tra Croazia e Serbia il 15 novembre 2004, ossia prima della secessione del Montenegro dalla Serbia. Si tratta di segnali di distensione nei rapporti internazionali le cui ricadute positive sugli assetti di stabilizzazione regionale sono state non sufficientemente considerate. Per le *enclaves* croate in Bosnia, vedi VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols* cit., pp. 171-172.

<sup>24</sup> Art. 10.1 Cost.: «La Repubblica di Croazia protegge i diritti e gli interessi dei suoi cittadini che risiedono o dimorano all'estero e ne promuove i legami con la loro terra d'origine». Il ceppo etnico croato nelle sue ramificazioni è diffuso in Serbia/Vojvodina ed Ungheria (Bunjevici e Šokci); in Croazia e Slovenia (Slavonci, Zagorci, Medumurci, Croati di Bosnia-Erzegovina, Gorani, Istriani); in Austria ed Ungheria (Gradiscani); in Montenegro (Dalmatinci, Kanovljani, Bokelji); in Kosovo (Janjevici). ROBERT STALLAERTS, «*Gruppi etnici croati*», in *Historical dictionary* cit., p. 67.

<sup>25</sup> Le Parti, infatti, si impegnano ad individuare gli strumenti atti a «tutelare i diritti delle minoranze e contribuire alla stabilità politica e sociale del Paese in cui vivono, confermando che le minoranze sono parte integrante della società e dello Stato in cui vivono (e che contribuiscono) ad arricchire la cultura materiale e spirituale».

<sup>26</sup> In sintesi, l'Accordo enuncia la seguente serie di punti di possibile cooperazione, con cui le Parti si impegnano, anche attraverso la predisposizione di un adeguato supporto finanziario (art. 13), alla tutela reciproca delle comunità nazionali minoritarie croata in Montenegro e montenegrina in Croazia al fine di garantire il diritto di esprimere, preservare e sviluppare la propria identità nazionale, culturale, linguistica e religiosa (art. 1) e il diritto di mantenere e sviluppare l'educazione, l'istruzione, i media e la realizzazione dei loro interessi particolari, anche attraverso il sostegno delle relazioni con la madre patria (art. 11.1) e delle relazioni di cooperazione transfrontaliera (art. 12). Inoltre, le Parti si impegnano a garantire, a condizioni di reciprocità, la libertà di scelta e di espressione di appartenenza ad una minoranza nazionale, il godimento di tutti i diritti in relazione a questa

Le attese nutrite sull'Accordo stipulato col Montenegro hanno trovato un'eloquente conferma nell'esigenza di una revisione – adottata nel rispetto delle prescritte procedure d'urgenza ex art. 139.1 Cost. – in occasione della ratifica intervenuta a pochi mesi di distanza dalla stipula, nel luglio 2009<sup>27</sup>.

In tali circostanze, la Croazia ha sottolineato l'importanza del trattato, intervenendo a risolvere le riserve sull'insoddisfacente stato dei rapporti di cooperazione bilaterale, per il ravvisato divario tra la «limitata gamma di diritti minoritari» di cui dispone la comunità di minoranza croata in Montenegro, rispetto agli «elevati *standards* di protezione dei diritti delle minoranze» assicurati dalla Croazia alle minoranze allogene ivi residenti.

L'esigenza di affermare la garanzia di tutela dei membri della propria comunità all'estero si è sovrapposta alle direttive sollecitate dalla Comunità Europea, nella delicata fase di accreditamento del Paese ai criteri di ingresso come membro comunitario<sup>28</sup>.

### 3. *Le Costituzioni del 1990 e 2001: dalla transizione al consolidamento istituzionale dei diritti di libertà e dei soggetti fruitori (associazioni)*

Uno degli aspetti più considerevoli del recente svolgimento del diritto croato è nell'aver consolidato radicali trasformazioni di sistema attraverso

---

sceita; il diritto al godimento della non discriminazione, come previsto negli strumenti internazionali; il diritto alla protezione da qualsiasi attività che metta o possa mettere in pericolo la loro sopravvivenza; il diritto di esprimere, sviluppare e pubblicamente esprimere la propria cultura (art. 3) e la conservazione e la tutela del patrimonio e delle tradizioni culturali; il diritto di preservare l'identità nazionale e la religione (art. 8); il diritto all'istruzione nella lingua (artt. 3.1, 3.2, 4.3 e 6) e nella scrittura (artt. 2.1-2.6) propri della minoranza nazionale, l'uso pubblico e privato della lingua anche negli spettacoli culturali (art. 5) e nei mezzi di informazione (artt. 7.1 e 7.2), nonché l'uso di segni e simboli (art. 2.1) delle minoranze nazionali; la tutela della parità di partecipazione agli affari pubblici (art. 9) e ai progetti di ricerca (art. 10), organizzazione e associazione, al fine di conseguire interessi comuni e godere della libertà politica ed economica. Una commissione mista intergovernativa, che si riunirà almeno una volta l'anno, controllerà l'attuazione dell'accordo (art. 14).

<sup>27</sup> La clausola V della legge di adozione del Trattato croato-montenegrino, infatti, afferma che: «Data la natura del processo di ratifica di trattati internazionali [e data la natura degli interessi in gioco nel trattato in oggetto], il governo ha formalmente espresso la sua volontà di considerarsi vincolato già al momento della firma del trattato internazionale. Tenuto conto del fatto che in questa fase del procedimento, di regola, non è possibile apportare modifiche o aggiunte al testo di un trattato, questo progetto di legge si propone di discutere e accettare la procedura d'urgenza che incorpora la prima e la seconda lettura».

<sup>28</sup> I progressi della Croazia verso l'adesione all'UE hanno trasmesso un messaggio positivo agli altri paesi dei Balcani occidentali circa le aspettative di ingresso, una volta soddisfatte le necessarie condizioni. Nel 2008 l'UE sollecitava la Croazia a compiere ulteriori progressi in termini di riforma giudiziaria e amministrativa, lotta alla corruzione, diritti delle minoranze, rientro dei profughi. Cfr. «*Balcani occidentali e Unione Europea*». *Dossier n. 3* (5 giugno 2008, a cura di L. Briascio), XVI legislatura. Senato della Repubblica, p. 35.

il metodo dei piccoli passi<sup>29</sup>. La transizione giuridico-costituzionale verso lo Stato di diritto si è compiuta all'insegna di un criterio prudenziale che, all'impatto frontale con l'apparato positivo precostituito, ha anteposto la gradualità della revisione dei principi. Si tratta di un processo riformista che, sebbene consacrato nell'ufficialità del diritto costituzionale federale jugoslavo, non poggiava sul minimo automatismo<sup>30</sup>. La sua «fase costituente» può tuttavia oggi ritenersi definitivamente superata per il giovane Stato slavo-danubiano che, analogamente alla Slovenia, risulta immunizzato da quello «stato di endemizzazione dell'incertezza» tuttora insistente, viceversa, sul resto del mondo balcanico<sup>31</sup>. Sul processo che li riguarda, infatti, la storia ha impresso un benefico condizionamento, giacché i trascorsi storico-culturali mitteleuropei di Croazia e Slovenia hanno esercitato una decisa azione di indirizzo circa la natura «etero-diretta» della riformulazione costituzionale<sup>32</sup>. Ciò non ha tuttavia ridotto il grado di complessità della transizione, segnalato visibilmente dalla divaricazione temporale tra le fasi di accomodamento delle forme giuridiche dei testi costituzionali che, per la Croazia, hanno registrato una gestione decennale tra primo e secondo testo (1990-2001), mentre l'armonizzazione tra principi costituzionali e leggi ordinarie applicative sembra ormai consolidata<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> SERGIO BARTOLE - PIETRO GRILLI DI CORTONA, *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro-orientale*, Torino, 1998; LAURA MONATANARI, ROBERTO TONIATTI, JENS WOELK (a cura), *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2010; FULCO LANCHESTER, *La forma di governo parlamentare nell'Europa centro-orientale: prime considerazioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1996, pp. 271 ss.; FRANCESCO PRIVITERA, *La transizione continua. L'Europa centro orientale tra rinnovamento e conservazione (1984-1994)*, Longo, Ravenna, 1996; GIUSEPPE DI PALMA, *Le transizioni democratiche in Europa orientale: una prospettiva comparata*, in *Riv.It. Scienza Pol.*, Il Mulino, Bologna, 1990, II, p. 203.

<sup>30</sup> La Costituzione jugoslava del 1974 prevedeva, com'è noto, il cd. diritto all'autodeterminazione delle singole Repubbliche federate, anche se la concreta secessione restava un'ipotesi di scuola. Sul tema, ampie riflessioni in SILVIO GAMBINO, *Transizioni costituzionali* cit., pp. 325 ss. e GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Le transizioni* cit., p. 180; PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali nei nuovi Stati dell'ex-Jugoslavia*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 116 ss.

<sup>31</sup> GIOVANNI BARBERINI, *Religious freedom* cit., p. 7; PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, *Il diverso significato e valore delle costituzioni contemporanee negli Stati socialisti e negli Stati di democrazia classica od occidentale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito. II CEDAM*, Padova, 1972, pp. 1048-1080; ALESSANDRO TORRE, *I governi locali* cit., p. 46.

<sup>32</sup> MARIA DICOSOLA, *Stati, nazioni e minoranze. La ex Jugoslavia fra revival etnico e condizionalità europea*, Giuffrè Milano, 2010.

<sup>33</sup> Non sembra potersi attribuire alla Carta fondamentale del 1990 la natura di Costituzione «provvisoria», dato che ben poche sono le modifiche formali intervenute sul testo del 2001. Questo dato segnala la maturazione politica del Costituente croato. Va tuttavia avvertito che, a fronte di soli tre emendamenti formali apposti alla Carta del 1990, *in facta*, sono numerosissime le innovazioni introdotte per legge ordinaria. Vedi IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia*, in *Law and religion in post-communist Europa* cit., p. 60. Sulle difficoltà di convergenza tra Costituzione formale e sostan-

In Croazia tale processo di rinnovamento dell'ordinamento giuridico è stato impostato, ancora lungo gli anni '90, sull'integrazione del *ius vetus* socialista, e sull'eventuale sua applicazione sussidiaria in caso di vuoto normativo<sup>34</sup>, nei limiti di non contraddizione con i nuovi principi liberali abbracciati dai Padri costituenti del 1990. Un principio di tolleranza giuridica che trova un'esplicita espressione nell'orientamento espresso dall'art. 9/a della legge costituzionale del 21 febbraio 1991<sup>35</sup>.

La riforma «gentile» è stata accompagnata da un ulteriore criterio con cui il legislatore croato ha inteso attribuire *per saltum* all'opera di revisione istituzionale i caratteri di una transizione in continuità: la Legge (1991) sull'applicazione della legislazione adottata prima del 6 aprile 1941, sulla reviviscenza giuridica dell'intero *corpus iuris* nazionale pre-socialista<sup>36</sup>. La tensione al consolidamento delle libertà, la volontà di equilibrare la libertà religiosa attraverso la compressione delle fiammate etno-nazionaliste e l'introduzione di valvole di espansione del principio di identità nazionale, appare con tutta evidenza<sup>37</sup>.

In tal senso va letta la rielaborazione dell'art. 15 (Cost. 1990) in relazione agli artt. 15.2 e 15.3 (Cost. 2001) sulle minoranze e sul principio di identità nazionale; alla formula più estensiva che vede l'eguaglianza nazionale tra i valori dello Stato (art. 3 Cost. 1990 e 2001); alla centralità assegnata alla lingua ufficiale croata (art. 12)<sup>38</sup>. Analoghe osservazioni valgono per il sistema

---

ziale nei Paesi ex-socialisti dell'Europa orientale, cfr. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2011<sup>8</sup>, p. 203.

<sup>34</sup> NIKOLA GAVELLA, *I diritti civili in Croazia e nel continente (Gradjansko pravo u Hrvatskoj i kontinentalno)*, in *Atti della Facoltà di Giurisprudenza di Zagabria, Zagabria*, 1993, p. 366.

<sup>35</sup> GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione* cit., p. 270. Analogamente alla quasi totalità degli Stati ex-socialisti, la Croazia enumera quali principi costituzionali, il pluralismo politico, il libero mercato, lo Stato di diritto, il controllo di costituzionalità, il rapporto delegato di poteri tra organi del centro e periferia. Cfr. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Le transizioni* cit., p. 183. ROLAND MINNERATH, *L'Église catholique face aux États. Deux siècles de pratique concordataire, 1801-2010*, Cerf, Paris, 2012, p. 102.

<sup>36</sup> «*Zakon o nacinu primjene pravnih propisa donesenih prije 6 travnja 1941*». Se si vuole, legge di valore eguale e contrario a quella che prescriveva l'invalidità delle fonti giuridiche prodotte prima del 6 aprile 1941 e durante l'occupazione tedesca (in FNRJ, n. 86 del 25 ottobre 1946). GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione* cit., pp. 165 e 276, n. 58.

<sup>37</sup> Un'attenta lettura del sistema costituzionale in Croazia e sui principi fondamentali della nuova Costituzione è in PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali* cit., pp. 91 ss.

<sup>38</sup> Un sintomo della tendenza a consolidare l'idea di nazione nell'accezione di comunità etno-linguistica (nazione-*etnos*) a discapito della comunità unita da valori comuni (nazione-*demos*) è nella «esasperata valorizzazione» dei segni distintivi (lingua, alfabeto) che accomuna la Cost. croata alla Cost. di Macedonia 1991, art. 7. Sul realistico rischio di marginalizzazione dei gruppi minoritari per lingua, cultura o religione, cfr. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Le transizioni* cit., p. 190. Sul ruolo identificativo della lingua nazionale in Kosovo e, per estensione, in Croazia, JOHN R. LAMPE, *Yugoslavia* cit., pp. 43-45.

di autogoverno locale ed il principio delle autonomie municipali (art. 128 Cost.1990 e art. 132 Cost.2001) specialmente per le novità introdotte nel 2001 relativamente alle «Unità» e «Corpi» (artt. 133.1 e 133.3-4), all'indipendenza (art. 134) e agli Statuti (art. 135)<sup>39</sup>.

Nel complesso la nuova Carta fondamentale dello Stato balcanico-danubiano non sfugge, tuttavia, alla critica di essere appesantita da «un'ipertrofia garantista»<sup>40</sup>. Cioché si darebbe luogo – è il caso del principio di separatismo (ex art. 41 Cost.) a fronte della stipula di accordi concordatari – ad un conflitto tra diritti e garanzie che limiterebbe la libertà del legislatore e del Governo<sup>41</sup>. Più incisivamente degli altri quel legislatore ha avviato, tuttavia, una diffusa riforma volta a prevenire il rischio di nuove contrapposizioni etno-nazionali.

La Croazia, analogamente alle altre Repubbliche ex-jugoslave si è dovuta misurare con il riassetto di una società fluida che ha imposto la riprogettazione dello Stato<sup>42</sup>: le comunità confessionali partecipano allo stesso tempo dell'attributo differenziale e sovrapponibile di appartenenza<sup>43</sup>. Non è casuale perciò che nella Carta fondamentale il termine «religione» appaia con notevole frequenza e sia spesso affiancato alla tutela dei diritti delle minoranze<sup>44</sup> e alla configurazione di un riconoscimento largo del diritto di libertà

---

<sup>39</sup> Sull'amministrazione centrale e le autonomie locali, si veda PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali* cit., pp. 121 ss.

<sup>40</sup> GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato* cit., p. 206.

<sup>41</sup> Sulla tesi, avanzata dal giudice della Corte Suprema di Croazia Vladimir Primorac, della violazione costituzionale dell'art. 41 a causa degli Accordi concordatari con la Chiesa cattolica e delle intese stipulate con la Conferenza Episcopale Croata, per contrasto materiale e formale con lo spirito della norma, cfr. IVAN PADJEN, *Church and State* cit., pp. 62-64 n. 30 e 79. Che il *favor iuris ecclesiae* abbia goduto di un momento espansivo, trasmettendosi anche alle confessioni acattoliche – ed assumendo come modello giuridico di riferimento l'AQE 1998 – è attestato dalla politica di allargamento onnicomprensivo dei benefici economici statali. Così, NIKOLA ETEROVIC, *Accordi stipulati tra la Santa Sede e la Croazia nel 1996 e nel 1998*, in *Santa Sede e Croazia* cit., p. 72. ANDREA GIANNI, *Stato e Chiesa cattolica in Croazia: un caso di laicità dello Stato alla prova della storia*, CEDAM, Padova, 2000.

<sup>42</sup> SLOBODAN MILACIC, *La réinvention de l'État: démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale*, Bruylant, Bruxelles, 2003. Per un raffronto, PAOLO BISCARETTI di RUFFIA, *La Jugoslavia nel quadro costituzionale degli Stati socialisti europei*, in *L'amministrazione locale in Europa*, Vol. III, *Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia*, Milano, 1969, pp. 6-10.

<sup>43</sup> Si parla di appartenenza confessionale (ebraismo, cattolicesimo, ortodossia, islamismo), etnica (serba, croata, albanese), nazionale (italiana, ungherese, tedesca).

<sup>44</sup> Cost. artt. 14 (Eguaglianza: «(1) Citizens of the Republic of Croatia enjoy all rights and freedoms regardless of race, color, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, education, social status, or other characteristics. (2) All are equal before the law»); artt. 17.2 e 17.3 (Speciali restrizioni in stato di emergenza: «(2) The extent of such restrictions must be adequate to the nature of the danger, and may not result in the inequality of citizens in respect of race, color, sex, language, religion, national, or social origin. (3) Not even in the case of immediate danger to the existence of the state may restrictions be imposed on the application of the provisions

di riunione e di associazione<sup>45</sup>.

L'aspirazione a rafforzare la democrazia pluralista, rappresentativa e diffusa fa sì che il riconoscimento dei diritti fondamentali, l'esercizio non compromissorio e libero da condizionamenti della giurisdizione (anche l'*Ombudsman*) ed il decentramento istituzionale della burocrazia siano tra loro intimamente collegati<sup>46</sup>. Quanto profonda sia la sovrapposizione tra libertà costitutiva ed organizzativa dei gruppi sociali – siano essi puramente istituzionali, o confessionali o etno-nazionali-, e l'esigenza primaria di garantire l'ordine democratico costituzionale e l'unità dello Stato inteso nella sua accezione classica, si evince dall'art. 43 Cost. dedicato alla libertà di associazione dei gruppi.

La più immediata ricaduta della norma è nell'art. 22.2 della Legge sullo *status* giuridico e delle comunità religiose (2002) che attribuisce alle autorità civili ampi poteri di controllo ed azione inibitoria sulle dinamiche costituenti il fenomeno associativo<sup>47</sup>. La norma costituzionale riassume i potenziali rischi contenuti nella vischiosa dimensione etno-religiosa della regione balcanica e sta a segnalare quanto il processo di consolidamento verso i modelli costituzionali liberal-democratici sia stato il risultato di una fase di prolungata transizione e dall'esito incerto<sup>48</sup>.

---

of this Constitution concerning the right to life, prohibition of torture, cruel or unusual treatment or punishment, and on the legal definitions of penal offenses and punishments, and on freedom of thought, conscience and religion»); art. 39 (Intolleranza: «Any call for or incitement to war, or resort to violence, national, racial, or religious hatred, or any form of intolerance is prohibited and punishable»); art. 40 (Libertà religiosa: «Freedom of conscience and religion and free public profession of religion and other convictions are guaranteed»); art. 41 (Comunità confessionali; Principio di neutralità: «(1) All religious communities are equal before the law and separate from the State. (2) Religious communities shall be free, in conformity with law, to publicly perform religious services, open schools, teaching establishments or other institutions, social and charitable institutions and to manage them, and shall in their activity enjoy the protection and assistance of the State»); art. 47.2 (Obiezione di coscienza al servizio militare: «(2) Conscientious objection is allowed to all those who for religious or moral beliefs are not willing to participate in the performance of military duties in the armed forces. Such persons are obliged to perform other duties specified by law»). Vedi FABIO VECCHI, *Cento anni* cit., pp. 323 ss.

<sup>45</sup> Cost. art. 42 (Libertà di riunione: « All citizens are guaranteed the right to peaceful assembly and public protest») e art. 43 (Libertà di associazione: «(1) Citizens are guaranteed the right to free association for the purposes of protection of their interests or promotion of social, economic, political, national, cultural, and other convictions and objectives. For this purpose, citizens may freely form political parties, trade unions, and other associations, join them, or leave them. (2) The right to free association shall be restricted by the prohibition of any violent threat to the democratic constitutional order and the independence, unity, and territorial integrity of the Republic»).

<sup>46</sup> FABIO VECCHI, *Cento anni* cit., pp. 325 ss.

<sup>47</sup> IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., p. 65.

<sup>48</sup> Per transizione costituzionale si intende «il passaggio da ordinamenti monolitici a concezione autoritaria ad ordinamenti pluralisti e garantisti (...)» attraverso «un processo dinamico comportante



4. *La legislazione riformista «post-federativa» largamente ispirata al modello europeo: a) Leggi sulla proprietà; b) Leggi sul fatto organizzativo (fondazioni ed associazioni); c) Leggi sul fenomeno religioso; d) Leggi sui «servizi» sociali e scolastici; e) Leggi a tutela delle minoranze*

La robusta accelerazione impressa alle riforme istituzionali in Croazia e Slovenia nell'ultimo ventennio suggerisce di preferire, all'ormai perentria espressione descrittiva di età «post-socialista»<sup>49</sup>, l'impiego di età «post-federativa» se non addirittura di «post-transitoria», per ricollocare temporalmente gli avvenimenti di politica legislativa: avvenimenti pienamente affrancati dal lascito istituzionale titino ma anche da un riformismo di prima battuta che guardava al passato per discostarsene, ed inquadrabili in un contesto politico legislativo totalmente nuovo<sup>50</sup>. La dichiarazione di indipendenza dalla RSFJ dei due Stati slavi danubiani (25 giugno 1991), tanto sostenuta dalla diplomazia pontificia, ha segnato il giro di boa. Il momento riformista e di «epurazione delle fonti giuridiche»<sup>51</sup> sbarazzandosi della trazione coesiva e permeante di Belgrado e delle motivazioni ideali del panserbismo degli Slavi del sud, ha favorito in Croazia il traghettamento verso una fase di più decisa attuazione degli istituti legali di stampo liberale europeo<sup>52</sup>.

In altri termini, si è transitati da uno stadio di demolizione del modello autogestionario economico e statalista imposto dal centralismo belgradese, ad un'età di ricostruzione che non ha tardato a rianimare antiche e non casuali affinità verso la cultura giuridica – e *tout-court* umanistica – mitteleuropea<sup>53</sup>.

---

più fasi e culminante in quella del consolidamento (...) con nuove costituzioni o con profonde revisioni costituzionali che accompagnano cambiamenti nel regime politico e nella forma di governo». Cfr. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato* cit., pp. 202 ss.

<sup>49</sup> Formula, questa, ormai più adatta a descrivere la fase post-dissolutoria dell'entità federale jugoslava. Cfr. JOHN R. LAMPE, *Yugoslavia* cit., pp. 378, 381-391 e 401-402.

<sup>50</sup> Il fenomeno di transizione post-comunista nei Paesi dell'Europa centro-orientale e segnatamente nelle Repubbliche dell'ex-Jugoslavia, è analizzato, con rara sintesi, da SILVIO GAMBINO, *Transizioni costituzionali* cit., p. 339. L'A. indica una tendenza alla «ibridazione di modelli stranieri importati» posta in essere con la «restaurazione di modelli risalenti all'epoca postbellica (...) con l'occulta sopravvivenza di crittotipi socialisti» e richiama i contributi di ANGELO RINELLA, *Recenti processi costituenti a confronto*, in LUCIO PEGORARO-ANGELO RINELLA, *Introduzione al diritto pubblico comparato. Metodologie di ricerca*, CEDAM, Padova 2002, p. 144 e in LUCA MEZZETTI, *Le democrazie incerte. Transizioni costituzionali e consolidamento della democrazia in Europa orientale, Africa, America Latina, Asia*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 70 ss.

<sup>51</sup> FABIO VECCHI, *Cento anni* cit., p. 323, n. 126. Cfr. GIANMARIA AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale*, in *Trattato di diritto comparato* (diretto da R. Sacco), UTET, Torino, 1996, p. 57.

<sup>52</sup> Sulle capacità reattive accomunanti Croazia e Slovenia avverso la morsa del panserbismo si veda, ancora, FABIO VECCHI, *Cento anni* cit., p. 292 ss.

<sup>53</sup> Cfr. GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione* cit., p. 251.

Traendo spunto da un'attenta dottrina, secondo cui l'adattamento al «nuovo diritto» occorso in Croazia – e in Slovenia – ai modelli occidentali «utilizza metodi diversi»<sup>54</sup>, si potrà chiosare che nel panorama legislativo ricostruendo, i metodi e le scuole dottrinali adottati tendono a procedere lungo i confini materiali delle discipline da riformare: il «ripristino» di un passato diritto civile borghese, ha soppiantato il diritto ideologico del socialismo rivoluzionario; il ricorso al diritto nuovo, di matrice anglo-tedesca, finanche la normativa comunitaria, sembra soccorrere all'inquadramento della disciplina societaria e commerciale; il modello ibero-italiano di matrice negoziale, sia nella versione concordataria pura (con la Chiesa cattolica), che di diritto pubblico pattizio interno (gli «Accordi su questioni di interesse comune» stipulati con le Comunità religiose), è stato prescelto per la neonata disciplina di diritto ecclesiastico.

L'onda lunga del riformismo legislativo croato va fatta risalire lungo il corso degli anni Ottanta dello scorso secolo dove una porzione sufficientemente significativa di leggi depurate dai postulati ideologici ha fatto da battistrada al nuovo. Qui di seguito si vorrà prendere in esame, senza la presunzione di offrire un quadro completo, il vigente corpo legislativo d'ambito confessionale del Paese, per evidenziarne chiavi di principio ed orientamenti tendenziali<sup>55</sup>.

a) *Leggi sulla proprietà.* Un giro d'orizzonte sulle iniziative riformiste del legislatore croato è fornito dalla normativa tendente a rivitalizzare la prospettiva liberista in tema di proprietà privata. Basti pensare agli strascichi seguiti alla confutazione del dogma della «proprietà sociale»<sup>56</sup>. Il gradualismo riformista contempla la recezione statica della legge del 1980, salvo alcuni essenziali ritocchi apportati dalla Legge 28 giugno 1991. Lo smantellamento del principio socialista della giusta perequazione, unito al fallimentare modello di autogestione, incideva direttamente su un'idea di produzione e di proprietà privata snaturata dalle logiche collettive. La miopia con cui la scure ideologica si è abbattuta sui patrimoni confessionali, incapace di distinguerne i fini di culto o il valore storico-artistico o, ancora, la natura documentale-archivistica, ha descritto il disegno politico sotterraneo. Essa andava a colmare una normativa apparentemente tollerante che celava nelle

---

<sup>54</sup> GIANNANTONIO BENACCHIO, *Ult. loc. cit.*, pp. 253-254.

<sup>55</sup> Per la consultazione dei documenti qui esaminati si rinvia al sito on-line: [www.licodu.cois.it](http://www.licodu.cois.it).

<sup>56</sup> Si veda, ad es., la Legge sulla vendita del patrimonio sociale (1990), intesa a favorire la privatizzazione. Già emanata in Jugoslavia, è stata rielaborata con nuovo slancio da Slovenia e Croazia. Cfr. GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione* cit., p. 264, n. 31. Cfr. anche JOHN R. LAMPE, *Yugoslavia* cit., pp. 402-403.

forme legali esteriori la mal sopportazione per le concentrazioni di ricchezze non controllabili dallo Stato<sup>57</sup>.

La capziosità della disciplina sulle nazionalizzazioni si evince dal raffronto tra la normativa del tempo e quella del nuovo corso «post-transitorio». I segnali tesi a rimediare alla pratica espropriativa forzata a largo raggio si collegano bene sia nella legislazione ordinaria risarcitoria del 2002<sup>58</sup>, preannunciata da una Legge sugli indennizzi del 1996<sup>59</sup>, che negli accordi confessionali stipulati tra il 1996 e il 2011, i quali denunciano nella totalità le procedure ablative forzate ed in diversa misura propongono soluzioni in cui la *restituito in integrum* resta pesantemente condizionata da ostacoli oggettivi<sup>60</sup>. Il segno

---

<sup>57</sup> Cfr. Legge di nazionalizzazione degli immobili locati e terreni edificabili (in G.U., FNRY n. 52/58). Secondo l'art. 11: «Le disposizioni della presente legge non si applicano agli edifici e strutture che servono alle comunità religiose per lo svolgimento delle attività religiose, come chiese, cappelle, templi, monasteri e conventi, scuole e seminari, o altri edifici con funzione parrocchiale e simili». La norma esentava così detti edifici, parificati alle sedi diplomatiche, dalla nazionalizzazione e dalla trasformazione in «proprietà sociale» (ex art. 10).

Un'ulteriore garanzia, per gli edifici storicamente dedicati al culto – ma il testo preferisce riferirsi ad immobili ad uso parrocchiale o nella diretta disponibilità del vescovo – è posto all'art. 74, che delega la Commissione per la nazionalizzazione a conservare tali manufatti nella destinazione *quo ante*. Il regime socialista contemplava tre modalità di apprensione alla sfera pubblica dei patrimoni privati: confisca; nazionalizzazione e soggezione alle procedure previste dalla riforma agraria. IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., p. 76.

Un Regolamento (1959) attuativo della Legge di nazionalizzazione n. 52/58 lasciava ampio spazio di manovra alla Commissione quanto alla stabilire i casi di esproprio degli edifici privati (artt. 10-25) ammettendosi l'ipotesi di un accertamento sulla ricorrenza delle condizioni di legge, dietro denuncia da parte dei proprietari originari (art. 37).

<sup>58</sup> Indicativo appare l'art. 4.1 della Legge sul risarcimento per i beni confiscati durante il regime jugoslavo (5 luglio 2002), che individua la ricorrenza di condizioni (abuso di diritto o di potere politico) in virtù dei quali è possibile ottenere un indennizzo: «Le persone la cui proprietà è stata confiscata sulla base di una sentenza del tribunale per un reato (...) nei casi di sentenze dei tribunali della ex Jugoslavia, dal 15 maggio 1945 al 25 giugno 1991, per reati politici o a sfondo politico, o di altri reati quando si tratta di decisioni in materia di abuso di diritto o di potere politico». La norma offre anche una nozione del vizio della sentenza, precisando che per abuso di diritto o di potere politico si intende: «una condanna o un pronunciamento in violazione dei principi internazionalmente riconosciuti come propri di uno Stato di diritto e di una società democratica» (art. 4.2). Cfr. anche l'art. 48, relativo alle restituzioni o indennizzi ai proprietari di beni culturali, storici e artistici.

<sup>59</sup> Legge circa l'indennizzo per i beni espropriati durante il regime comunista jugoslavo, 11 ottobre 1996. Cfr. IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., p. 75, il quale A. ricorda tra i maggiori bersagli delle nazionalizzazioni la Chiesa cattolica, l'Ortodossa serba e l'Evangelica luterana. Neppure la Legge sulle comunità religiose è riuscita a sciogliere il problema delle restituzioni patrimoniali confiscate alle chiese balcaniche. Ancora nel 2003 la Chiesa cattolica rivendicava verso le autorità locali la restituzione di oltre 700 edifici e 175.000 ettari. Cfr. SABBINA P. RAMET, *L'Europa centro orientale* cit., pp. 109-110.

<sup>60</sup> Negli accordi minoritari, la questione è chiaramente espressa circa i beni storici culturali, mentre per la speciale disciplina degli archivi, esigenze sia organizzative che di fruizione e conservazione hanno obbligato il governo a confermare gli effetti espropriativi. Cfr. oltre, al par.6. Quanto alla Chiesa cattolica, un trattamento di maggior favore è registrabile dagli artt. 2-5 dell'Accordo su Questioni Economiche tra Governo di Croazia e Santa Sede (AQE 9 ottobre 1998).

palese delle difficoltà presenti nel settore è ben espresso dalle lentezze delle procedure di restituzione dei beni documentali archivistici religiosi e civili<sup>61</sup>.

*b) Leggi sul fatto organizzativo (fondazioni ed associazioni).* Dando seguito al dettato costituzionale sul diritto di associazione (artt. 42 e 43 Cost.), un complesso normativo considerevole ha ricostruito *ex-novo* la materia degli enti ed organizzazioni associative confessionali: una Legge sulle fondazioni (1995) e le leggi sulle associazioni (1997 e 2001) hanno imbastito la strada maestra su cui si è indirizzata anche la fondamentale Legge generale sullo *status* giuridico delle comunità religiose (2002). L'importanza assegnata dal legislatore croato alla natura pubblica dello scopo consortile, evidenziata dal carattere altruistico, specie se ordinata a qualificare la natura giuridica della corporazione, rimanda a precorse influenze di cultura giuridica mitteleuropea<sup>62</sup>.

È utile osservare come, per le fondazioni, l'*Act on Foundation and Funds* (1995)<sup>63</sup> abbia inteso descrivere estensivamente lo spettro delle attività-scopo fondazionali, inserendo il fine di beneficenza e carità tra i requisiti costitutivi e giustificativi nella pia destinazione di un patrimonio, ed offrendo una nozione giuridica dei menzionati scopi altruistici volti ad una elevazione del «complessivo stato materiale di una società» (art. 2.2). Né appare secondario il riferimento oltre che al fattore religioso, anche alle componenti «nazionale, linguistica (e) culturale» abbracciate dagli scopi fondazionali (art. 2.4), in un contesto sociale talmente intriso di siffatte atmosfere, da fare del profilo etno-nazionale la chiave interpretativa delle scelte di politica legislativa<sup>64</sup>.

Il legislatore croato permea letteralmente la costituzione di fondazioni

---

<sup>61</sup> Il Governo di Zagabria ha stipulato accordi con l'omologo di Belgrado per la restituzione dei fondi archivistici rimasti in possesso delle autorità serbe, a seguito dei conflitti degli anni Novanta.

<sup>62</sup> Si noti che: «La nozione germanica di corporazione di diritto pubblico appare in forma esplicita solo nella normativa della Croazia». Così, BALAZS SCHANDA, *The recent developments of Church-State relations in Central-Europe*, in SILVIO FERRARI – RINALDO CRISTOFORI, *Law and Religion in the 21<sup>st</sup> century: relations between States and religions*, Farnham, Ashgate, 2010, p. 159.

<sup>63</sup> *Act on Foundation and Funds*, G.U. n. 36/95, 1 giugno 1995.

<sup>64</sup> Art. 2: «In the sense of this Act a foundation is the property assigned to serve permanently by itself or by the incomes it acquires to the accomplishment of some generally beneficial or charitable purpose. In the sense of this Act a fund is the property assigned to serve to the accomplishment of some generally beneficial or charitable purpose during a particular period of time.

Generally beneficial in the sense of this Act is considered the purpose by fulfillment of which cultural, educational, scientific, spiritual, moral, sports, health care, environmental or any other social activity has been generally promoted, respectively the purpose or generally material state of a society. Charitable in the sense of this Act is considered the purpose by fulfillment of which a support is given to persons in need.

The purpose of foundation is considered generally beneficial, charitable respectively if it refers to persons only belonging to a certain class or profession, national, language, cultural, scientific, religious or similar group, to a particular association, public institution or any other legal entity».

con una serie di requisiti e di permessi preordinati alla registrazione e concessi dall'autorità amministrativa (art. 3.2)<sup>65</sup> in cui il fine di beneficenza e di carità è condizione imprescindibile soggetta a documentazione (art. 4.2, punto 3). Per converso, la legge vieta espressamente la costituzione di fondazioni con scopi illegali o immorali<sup>66</sup> e ne prevede l'estinzione quando gli scopi statutari non siano rispettati (art. 25.1, punto 3)<sup>67</sup>. L'esigenza di assicurare la serietà e conformità legale degli scopi è correlata alla disciplina fiscale favoritiva nei confronti di tali enti e circa le operazioni finanziarie promosse da fondatori, donanti e beneficiari (art. 17)<sup>68</sup>.

Va qui sottolineata la necessità dell'assegnazione e del mantenimento di una sufficiente consistenza della massa patrimoniale diretta allo scopo fondazionale (artt. 6.1, punto 3 e art. 4.2, punto 1)<sup>69</sup>. La legge sollecita tutti i membri della fondazione ad una condotta onorevole sotto il profilo etico «perform their duty conscientiously» e legale (art. 22.1), rammentando loro il ruolo onorario volontariamente assunto (art. 22.2)<sup>70</sup>. Medesime esigenze di chiarezza e conformità statutarie e legali degli scopi caritatevoli, detta la normativa sulla supervisione esercitata dagli organi pubblici amministrativi

---

<sup>65</sup> Il controllo ministeriale è decisivo nelle procedure che conducono alla concessione dell'assenso alla costituzione. Cfr. art. 10. Il Ministro, inoltre, ha facoltà di nomina di un direttore della fondazione (art. 12); a questi è sottoposta l'approvazione dello statuto (art. 18.3) o il diniego (art. 19.2); ne può decretare il commissariamento per inadempienza degli scopi (art. 23.1, punto 2); amministra il Registro delle fondazioni (art. 36).

<sup>66</sup> Art. 6.3, punto 1 e 2: «The establishment of a foundation is not permitted: 1.if the purpose of a foundation is infeasible respectively legally or morally not allowed; 2.if there is no serious reason for the establishment of a foundation, particularly if the purpose of the foundation is obviously lacking seriousness».

<sup>67</sup> Art. 25.1, punto 3: «A foundation is terminated: if the purpose of a foundation ceases to be generally beneficial or charitable or its achievement has become impossible, legally or morally not allowed, while the change of the statute is not possible in compliance with the provisions of article 24 paragraph 3 of the present Act».

<sup>68</sup> Art. 17.1-4: «The state encourages and facilitates the work of foundations by appropriate regulations.

The state may appear as founder or co-founder of a foundation only under a special act.

The property of a foundation as well as its incomes enjoy special tax relaxations.

Special acts shall regulate the issues regarding the kind, as well as the amount of tax relaxations and privileges for foundation founders, donors and beneficiaries».

<sup>69</sup> L'attualità del patrimonio risponde all'esigenza di prevenire distorsioni del fine primario eletto dalla fondazione, e piegarlo ad operazioni speculative, persino nella speranza di elargizioni da parte dei fedeli. Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* (aggiornato da A.Bettetini e G. Lo Castro), Zanichelli, Bologna, 2009<sup>10</sup>, p. 299.

<sup>70</sup> Art. 22.1 e 22.2: «Members of the foundation bodies should in addition to meeting the requirements under paragraph 1 article 21 perform their duty conscientiously, in compliance with the provisions of the law and other regulations, the statute and other general acts of a foundation. The work of the foundation bodies is as a rule honorary and voluntary».

per tutte le operazioni finanziarie (art. 30) e sulla gestione ordinaria delle proprietà della fondazione (art. 31). Riguardo ai *funds*, di cui l'art. 32 traccia una nozione giuridica, la legge fissa un termine massimo di destinazione non superiore ai cinque anni<sup>71</sup>.

L'art. 43 della Cost. croata regola e tutela il fenomeno associativo. Ad una prima Legge sul diritto delle associazioni (1997)<sup>72</sup> è subentrata, a breve distanza di tempo, una nuova Legge sulle associazioni 11 novembre 2001, n. 88 che apportava alcune minime, ma sostanziali, modifiche alla precedente disciplina. Diversamente dal primo testo, l'art. 1.2 della vigente legge stabilisce chiaramente che: «Le discipline di questa legge non si applicheranno a partiti politici, comunità religiose, associazioni e riunioni di lavoratori»<sup>73</sup>.

L'allargamento alle comunità religiose dell'ambito di sospensione degli effetti giuridici della legge va inteso nel segno dell'assicurazione delle garanzie verso il fenomeno confessionale in tutte le sue manifestazioni espressive. I molteplici e talvolta stringenti controlli esercitati dalle pubbliche autorità sulla gestione patrimoniale e l'eventuale distorsione delle legittime procedure giudiziarie ordinarie in caso di conflitti sull'identità-denominazione associativa non devono incidere sull'organizzazione delle comunità religiose. Effettivamente, l'art. 1.2 stabilisce un punto di chiarezza in relazione al fenomeno associativo, capace di abbracciare finalità di vasto spettro, spesso collimanti con quelle proprie di associazioni confessionali (scopi comunitari; sociali; etno-nazionali), con modalità operative le più disparate tratteggiate dai singoli statuti: finalità che la legge sulle associazioni ha inteso elencare (art. 2.1)<sup>74</sup> così da fornire una nozione giuridica delle associazioni. Queste ultime si identificano principalmente, anche se non esclusivamente<sup>75</sup>, in vir-

---

<sup>71</sup> Art. 32.1: «A fund is the property designated for serving to the achievement of a generally beneficial or charitable purpose over a given period of time, but not longer than five years».

<sup>72</sup> Legge sul diritto di associazione, 18 giugno 1997, G.U. n. 230-01/97-01/01.

<sup>73</sup> Altra differenza con la legge del 1997 è nel numero minimo dei membri fondatori che scendono da dieci a tre (art. 10.1). Quanto alle sanzioni applicabili alle associazioni non rispettose delle leggi e degli scopi statutari, l'attuale disciplina ha notevolmente ridotto e semplificato le misure pecuniarie sanzionatorie (tra i 1.000 e i 10.000 *kune*) e le ipotesi sanzionatorie (art. 39). La realtà associativa rimane in ogni caso sotto la copertura della garanzia costituzionale e quindi, salvo le informazioni utili a conoscerne natura e finalità, il Governo non potrà ingerirsi con iniziative che potrebbero lederne la libertà. Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* cit., p. 211.

<sup>74</sup> Art. 2.1: «An association for the purpose of this Law shall be any form of voluntary association of natural or legal persons which, in order to protect and promote issues of public or mutual interest, environmental, economic, humanitarian, informative, cultural, ethnic and national, educational, social, professional, sports, technical, health care, scientific and other interests and goals as well as their beliefs, and without the intention of gaining profit, submit themselves to the rules that regulate organizations and activities of that form of association».

<sup>75</sup> In aggiunta alle attività principali, stabilite dagli statuti, l'associazione può anche perseguire

tù dei peculiari scopi di tipo altruistico da promuovere e tutelare, ma da circoscrivere sempre entro il dettato statutario.

Un altro segno dell'attenzione del legislatore croato ai dinamismi della realtà nazionale è dato dalla garanzia per l'utilizzo della lingua e della scrittura propri e, in genere, dalla previsione di associazioni con scopo di protezione e promozione degli interessi delle minoranze nazionali e delle comunità etniche. Il risalto riservato alla componente etnica, che riaffiora nella normativa scolastica e nella legislazione di rango costituzionale, emerge nella garanzia all'uso della lingua nazionale (art. 12.3 e 12.4) e nella libertà all'impiego della simbologia dello Stato croato con un significato che si fa funzionale alla valorizzazione «in onore e dignità» dell'associazione (art. 13.1)<sup>76</sup>.

La legge sulle associazioni offre un ulteriore indizio sul tendenziale consolidamento di una linea di politica ecclesiastica «interventista» in Croazia<sup>77</sup>. Con maggior precisione della precedente, la legge del 2001, ci avverte infatti della disponibilità del governo alla concessione di finanziamenti pubblici quando gli scopi associativi corrispondano a «progetti di interesse pubblico eccezionale» (art. 23.1, l.2001)<sup>78</sup>. I sussidi statali, da destinare con una misura annua variabile alle sole associazioni registrate (art. 23.3) configurano, dunque, un vero e proprio atto di natura politico-finanziaria dell'esecutivo, che ne involge la corrispondente responsabilità. Per questo, il legislatore ha confermato la procedura di accordo istituzionale tra Governo e Parlamento per i *budgets* destinabili ai progetti associativi proposti dal settore del *no-profit*, ma ha anche inteso a corredare il testo del 2001 con un generale «Codice delle buone pratiche» sull'assetto operativo dei finanziamenti pubblici<sup>79</sup>.

---

attività di profitto, in tal caso, accordandosi con le leggi dello Stato (art. 5.2).

<sup>76</sup> Art. 13.1: «The word “Croatia” in any language, derived words, parts of the coat of arms and flag of the Republic of Croatia, the names of the other states or the municipalities or the regions, parts of their coat of arms and flag as well as the names of the international organizations and the names of the natural persons, may be in the association’s name or logo in the manner that emphasizes their honor and dignity».

<sup>77</sup> La scelta del sostegno finanziario pubblico per le attività di religione è infatti applicato estensivamente: attuato verso la Chiesa cattolica, è un caposaldo nella disciplina negoziata con le Comunità religiose, ma se ne rinvergono le tracce anche nella normativa a tutela delle minoranze nazionali. IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., pp. 71-74.

<sup>78</sup> Art. 23.1: «The Government of the Republic of Croatia, based on a contest, provides budgetary subsidies to the associations whose projects and programs are of the exceptional public interest in the Republic of Croatia».

<sup>79</sup> Art. 23.2: «The amount of state budgetary subsidies is determined every year. In accordance with the adopted Program of Cooperation between the Government of Republic of Croatia and the not-for-profit sector in Republic of Croatia, the Croatian Parliament based on proposal of the Government of the Republic of Croatia will enact a Code of good practices, standards and measures for providing financial support to the programs and projects of the associations».

Va peraltro osservato che il tendenziale *favor fisci* verso l'associazionismo con fini «altruistici e sociali» si rapporta a misure di controllo tributario. A tal proposito l'art. 9.7 della Legge di imposta sul reddito n. 127/2000 pone criteri generali quanto agli scopi associativi perseguiti e non li ritiene in grado di influenzare la capacità contributiva di tali associazioni o persone giuridiche<sup>80</sup>.

Con un puntale elenco di attività proibite alle associazioni, la legge circoscrive il perimetro degli scopi statutari. Oltre alla violazione dell'ordine costituzionale democratico, all'indipendenza ed unità dello Stato e alle attività in diversa misura proibite dalle leggi positive e dalla Costituzione, o divergenti dagli scopi statutari (art. 35.1-3), il richiamo al settore ecclesiastico appare nel caso di violazione dei principi di «protezione dei diritti e libertà altrui (e) della morale pubblica» (art. 35.4-5). Nella legge del 2001 non si accenna all'obbligo di una «temporary injunction» da parte del tribunale territorialmente competente verso l'associazione violatrice, rinviando più genericamente al codice di procedura civile. Domina, invece, l'esigenza di garantire la giustizia con tempestività, tanto da essere puntualizzata sinteticamente dall'art. 36.3: «Proceedings for the prohibition of an association are emergent»<sup>81</sup>.

c) *Leggi sul fenomeno religioso*. Un settore nel quale il *Sabor* croato ha bruciato le tappe dell'integrazione europea nei modelli giuridici e nelle garanzie di libertà, sopravanzando persino alcune più attendiste legislazioni di confine, è nel varo di una normativa generale sul fattore confessionale: la Legge sullo *status* giuridico delle comunità religiose (2002)<sup>82</sup>. Attuativa

---

<sup>80</sup> The Income Tax Act, n. 127/2000, art. 9.7 che, tra l'altro, obbliga alla rendicontazione sulle donazioni fatte, sia il donante che il beneficiario: «The following shall also be deemed expenses of the tax period: gifts in kind or in money transferred to a giro account, for cultural, educational, scientific, healthcare, humanitarian, sporting, religious and other purposes, to associations and other persons who carry out these activities in accord with special regulations, up to the amount of 2% of total receipts in the previous year. If the gifts are made in kind, the giver and the recipient shall be obliged to have proper documents about this. Exceptionally, gifts above the regulation amount shall be deemed expenses on condition that they have been given according to the programs and rulings of the competent ministries».

<sup>81</sup> A tale principio risponde una serie notevole di accorgimenti: dal diritto estensivo di ricorrere al giudice per far valere le ipotesi ex art. 35 (art. 36.1), all'adozione di procedura di emergenza sia in primo grado di giudizio, relativamente alla notifica della citazione (art. 37.1), sia all'apertura del procedimento (art. 37.2), sia nella fase di emissione della sentenza (art. 37.6-9), sia, infine, nel grado di appello alla Suprema Corte (art. 38.1-5). Tutto ciò, tenendo conto che «l'appello non sospende gli effetti della sentenza di primo grado» (art. 38.2).

<sup>82</sup> L. n. 01-081-02-2643/2, 8 luglio 2002. Questa legge illustra bene le dinamiche riformiste transitorie «per piccoli passi»: il suo antecedente è, infatti, una Legge sulla posizione legale delle Comunità religiose (1978), *de facto*, resa inapplicabile dalle numerose leggi derogatorie poste in essere dal regime politico del tempo. I lavori parlamentari per il varo di una nuova Legge generale sui culti



degli artt. 40, 41 e 88 della Carta Fondamentale, circa la libertà religiosa ed il pluralismo confessionale, questa legge non solo introduce un regime legale di base per la regolamentazione delle espressioni associative di credenti, ma permette alle confessioni religiose che lo vogliano, di stipulare quelli che tecnicamente chiama «Accordi su questioni di interesse comune» con il Governo (art. 9.1), dando così luogo ad un regime concordato, oggi prescelto dalle maggiori entità confessionali presenti in Croazia. La legge, che si articola in quattro settori<sup>83</sup>, si apre declinando una sintetica nozione giuridica di cosa sia «Chiesa» o «comunità religiosa» impiantata sul momento ritualistico collettivo (art. 1)<sup>84</sup> e sulla necessità di un rapporto chiaro con lo Stato, soddisfatto dall'iscrizione in un Registro delle comunità religiose in Croazia (art. 6). La legge prevede poi una procedura di registrazione nel caso di comunità religiose operanti come persone giuridiche (art. 5.1).

Nel confezionamento normativo appare chiaro il peso dei conflitti interetnici e della costante precarietà delle forme di governo che ha dominato nel tempo la storia balcanica. La legge in più occasioni evoca il principio di conformità alla Costituzione e alle leggi civili nel riconoscere la libertà di organizzazione interna e statutaria (art. 2), ma appaiono forse pletoriche le disposizioni che, con tono raccomandatorio, invitano le comunità di fedeli a condotte tolleranti e non pregiudizievoli verso l'altrui credo (artt. 3.1 e 3.2)<sup>85</sup> o che, prone al fanatismo settario, operino «in contrasto con l'ordinamento giuridico, la moralità pubblica, o mortifichino la vita, e gli altri diritti di libertà dei cittadini e di altri credenti» (art. 4). In ogni caso la legge incoraggia il fenomeno associativo religioso, assicurando la libertà delle comunità religiose a costituire e gestire associazioni per l'esercizio dei riti (art. 7)<sup>86</sup>.

---

culminarono con la nuova legge del marzo 2001, dai cui emendamenti è sorta l'attuale Legge del 2002. Cfr. IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., pp. 60-61. SABRINA P. RAMET, *L'Europa centro orientale* cit., p. 108.

<sup>83</sup> Disposizioni di principio (artt. 1-9); Disposizioni particolari (artt. 10-19), le quali rappresentano il modello di riferimento materiale degli Accordi confessionali bi o multilaterali su questioni di interesse comune; Criteri relativi alla registrazione delle comunità religiose (artt. 20-28); Disposizioni finali (artt. 29-32).

<sup>84</sup> Si tratta di «...una comunità di individui che esercitano il diritto di libertà di credo attraverso cerimonie e altre manifestazioni della loro fede» (art. 1)

<sup>85</sup> Art. 3.1: «Le comunità religiose, nella promozione dell'attività religiosa, non devono incitare all'odio o al pregiudizio nei confronti di altre confessioni religiose o dei loro seguaci o verso altri cittadini».

<sup>86</sup> Tali comunità potranno inscrivere il proprio nome identificativo nella lingua e scrittura rispondenti alla cultura d'origine, diversa dalla lingua e scrittura croata (art. 8.1), e saranno libere di inserirvi i simboli nazionali croati (art. 8.2). La tutela dell'identità di ogni comunità religiosa impone il divieto di nomi identici a comunità che abbiano soddisfatto la condizione di iscrizione nel registro, avendo maturato un titolo di prelazione nell'uso del nome (art. 8.5).

La sezione dedicata alle «disposizioni particolari» si sovrappone materialmente agli accordi confessionali minoritari, ma con previsioni più dettagliate<sup>87</sup>. Le comunità religiose sono libere di fondare istituti di insegnamento di ogni grado (art. 11.1) che avranno personalità giuridica (art. 11.2)<sup>88</sup>.

La normativa fiscale sulle risorse finanziarie (art. 17) conferma l'orientamento generale di politica ecclesiastica al sostegno pubblico a largo raggio e a tutti i livelli dell'organizzazione amministrativa territoriale – Stato centrale; governi locali; comunità minori – (art. 17.3), delle attività confessionali (siano esse rivolte alla tutela del patrimonio edilizio storico-artistico; del lavoro sul settore educativo sociale, sino alla sfera tradizionale della carità ed assistenza) (art. 17.2)<sup>89</sup>.

Ai religiosi/ministri di culto è riconosciuto il diritto di costruirsi una garanzia assistenziale e previdenziale pensionistica (art. 18.1), mentre i contratti di lavoro in cui risultino dipendenti dalle comunità religiose sono soggetti alle tutele contemplate dalla generale contrattazione lavoristica (art. 18.2). Analoghe garanzie valgono per i laici impiegati in dette strutture (art. 18.3)<sup>90</sup>.

Una disciplina che risulta squilibrata – largamente deficitaria negli accordi confessionali e, invece, dettagliata con la Chiesa cattolica – ma la cui vaghezza è colmabile attraverso il possibile rinvio ad accordi tra le Parti,

---

<sup>87</sup> Così, il diritto di riunione per lo svolgimento dei riti è garantito nei luoghi pubblici e privati, senza condizioni sul numero dei partecipanti, ma nel rispetto delle leggi speciali (art. 10.1) e con l'obbligo di comunicare all'autorità di polizia almeno nelle precedenti 48 ore l'utilizzo di spazi aperti (art. 10.2) e fatti salvi i diritti ed obblighi gravanti su organizzatori e partecipanti (art. 10.3). Analoghe garanzie circondano gli edifici di culto, inviolabili, e soggetti alle sole leggi speciali (art. 12).

<sup>88</sup> Il principio della codecisione partecipativa in ogni aspetto della delicata disciplina è qui dominante. Quanto all'organizzazione dell'attività di formazione religiosa, infatti, la legge rinvia a specifici accordi, in spirito di collaborazione tra le Parti (art. 13.1). Misura adottata in tutti gli accordi confessionali, e sempre previa stipula di accordi *ad hoc*, l'adesione degli studenti all'insegnamento di religione richiede una dichiarazione dei genitori-tutori dello studente di età inferiore ai 15 anni e tra loro congiunta, se maggiore (art. 13.2). All'insegna della collaborazione si fonda l'accordo tra Ministero dell'Istruzione e comunità religiosa circa i piani e programmi religiosi scolastici, sia per gli istituti prescolastici che elementari e secondari (art. 13.4). Ampio riflesso negli accordi ha ricevuto la disciplina sulla formazione professionale, i requisiti e i controlli *medio tempore* svolti sugli insegnanti (art. 13.3). Ancor più dettagliata che non nella legge in commento, la disciplina sull'assistenza spirituale per i fedeli facenti parte delle cd. «comunità separate» ossia strutture sanitarie, istituti di reclusione e nelle Forze armate e di polizia (artt. 14, 15 e 16). Per ognuno di tali settori è previsto il rinvio ad accordi di dettaglio tra le Parti.

<sup>89</sup> Sono anche previsti sgravi fiscali che potranno assumere la forma di esenzioni su imposte fondiarie (in caso di acquisti con scopo di culto), su tasse (in caso di destinazione preferenziale del contribuente nella dichiarazione dei redditi) e su dazi doganali (in caso di beni ricevuti da enti o soggetti confessionali residenti all'estero) (art. 17.5-7). Cfr. IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., pp. 74-75.

<sup>90</sup> IVAN PADJEN, *Ult. loc. cit.*, p. 71.

riguarda l'accesso ai mezzi di informazione delle comunità religiose (art. 19).

La legge non menziona il matrimonio confessionale, né il riconoscimento agli effetti civili della celebrazione del vincolo canonico. Tale lacuna appare di tutta evidenza considerata l'attenzione ai riti religiosi che, tuttavia, la legge sembra valutare solo sotto il profilo organizzativo e di gestione dell'ordine pubblico.

Per quanto il legislatore croato abbia manifestato grande attenzione verso la disciplina matrimoniale, varando una normativa civile aggiornata frutto di un'elaborazione dogmatica tutt'altro che approssimativa, non può che risaltarne l'assenza dalla legge generale sui culti. Non è da escludere, anzi, che tale *vacuum iuris* sia tra le ragioni che abbiano sollecitato le comunità confessionali presenti in Croazia ad imboccare la via più completa degli accordi negoziati per meglio assicurarsi gli spazi di libertà garantita<sup>91</sup>.

La legge generale del 2002 dedica un ultimo gruppo di norme ai criteri di pubblicizzazione dell'esistenza giuridica delle comunità religiose<sup>92</sup>, insistendo sulle modalità della registrazione, attraverso l'inoltro alla pubblica autorità di una domanda di iscrizione contenente i dati identificativi (artt. 20 e 21)<sup>93</sup>.

I poteri di controllo e sorveglianza dell'autorità amministrativa sono notevoli e, sebbene il rifiuto della domanda di registrazione apra al contenzioso amministrativo (art. 22.3), siffatta facoltà risulta impermeabilizzata dalla legge che la legittima qualora ritenga che «contenuto e modalità del culto siano contrari all'ordine giuridico, alla morale pubblica o mortifichino la vita, la salute o gli altri diritti e libertà dei credenti o dei cittadini...» (art. 22.2)<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> Un elemento in tal senso è sicuramente offerto dalle maggiori garanzie al sostegno di finanziamenti pubblici, per le Comunità religiose che abbiano concluso accordi col Governo. Cfr. ORSAT MILJENIC, *Attuazione degli Accordi stipulati con la Santa Sede e relazioni tra lo Stato e le altre Comunità religiose in Croazia*, in *Santa Sede e Croazia* cit., p. 83; VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols* cit., *passim*, spec. pp. 35-37, p. 40, nn. 112-113 e p. 140.

<sup>92</sup> Per la Chiesa cattolica è stato formulato un apposito Protocollo sul modo di iscrizione delle persone giuridiche, il 12 settembre 2002.

<sup>93</sup> L'art. 21 richiede, tra l'altro, che la comunità religiosa attesti di avere un seguito di almeno 500 fedeli. In data 9 gennaio 2003 il Ministero della Giustizia, Amministrazione e Autonomie Locali, ha adottato una ordinanza sulle forme e tenuta della contabilità delle comunità religiose in Croazia, ex art. 26.1 della Legge 2002, la quale attribuisce a detto Ministero le competenze circa le modalità di conservazione dei registri. Il regolamento ministeriale, oltre a riepilogare la disciplina legale, quanto a forme e contenuto delle registrazioni della comunità religiosa, stabilisce la funzione probatoria e il valore pubblico documentale dei dati registrati e ne ricorda il valore di atti pubblici e la consultabilità: «Ogni persona interessata ha il diritto di ispezionare gli atti e il diritto di copia dei dati» (art. 11.1). La normativa li considera «documenti di valore permanente» (art. 12.1) e pone sul conservatore precise responsabilità onde assicurarne la «protezione da abusi, danni o distruzione» (art. 12.2).

<sup>94</sup> Ma il Ministero ha potestà anche più incisive, giacché può ordinare la cancellazione di una registrazione, per i motivi ora accennati (art. 23.1, punto 3) o quando, segno dei timori del rigurgito di

d) *Leggi sui «servizi» sociali e scolastici.* Nel quadro della legislazione di servizio pubblico e di assistenza, andranno qui menzionate alcune specifiche disposizioni della Legge sull'assistenza sanitaria (2003)<sup>95</sup> che, orientata a garantire misure a sostegno dell'efficienza organizzativa del trattamento sanitario, affronta alcune tematiche sulla tutela della libertà religiosa dei malati, ma trascura le problematiche più spinose legate alle scelte di coscienza<sup>96</sup>.

In tal senso, la legge è scrupolosa nell'attuare il principio solidaristico inteso alla corretta e completa protezione sanitaria, ritagliandosi spazi di intervento comuni all'assistenzialismo caritatevole, attivo verso le realtà dei disadattati e del disagio sociale, l'alcolismo e le tossicodipendenze (art. 8)<sup>97</sup>. Per altro verso la normativa affronta, di sfuggita, il problema etico delle misure di assistenza ai malati terminali e alle cure palliative (art. 16.1, punto 8)<sup>98</sup>, nonché l'assistenza alle donne in gravidanza, parto e maternità<sup>99</sup>.

Notevole, l'art. 21 sui diritti e doveri del personale sanitario nell'assistenza, specie in caso di interventi urgenti e in pericolo di vita<sup>100</sup>. In armonia con la disciplina negoziale confessionale, l'art. 21.1, punto 13 afferma che: «è riconosciuta al ricoverato, durante il suo soggiorno nella struttura sanitaria, la partecipazione a riti religiosi». Specifici accorgimenti sono previsti verso i defunti, richiedendosi per il trattamento delle salme il rispetto delle «usanze religiose legate alla testimonianza della pietà» (art. 21.1, punto 14) compatibilmente con le esigenze sanitarie.

Pur tacendo dei profili etici, la legge regola struttura e competenze

---

tragedie collettive, «l'autorità giudiziaria provi che la comunità religiosa sia dedita ad incitare all'odio religioso, nazionale o razziale o a qualsiasi altra forma di intolleranza tra cittadini croati» (art. 23.1, punto 2). Nulla di tutto ciò prevede il Protocollo con la Chiesa cattolica del 2002.

<sup>95</sup> Legge 23 luglio 2003, n. 01-081-03-2662/2.

<sup>96</sup> Il legislatore sembra aver avuto più cure per l'assicurazione dell'equo trattamento medico ai cittadini, come «buona pratica amministrativa». Circa l'art. 26, 1.1 della Legge sulla Protezione della Salute (1/1997), vedi IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., p. 77.

<sup>97</sup> L'art. 98 assegna all'Istituto Nazionale di Sanità Pubblica il compito di «raccolgere e registrare dati nel settore delle malattie da dipendenza (tabacco, alcool e droghe psicoattive)» e di predisporre e sovrintendere l'attivazione di «programmi per il trattamento delle tossicodipendenze».

<sup>98</sup> La normativa prevede l'attività di un Istituto per le cure palliative che comprende anche le pratiche per i malati terminali, dell'assistenza domiciliare e di preparazione alla morte (art. 81). Ex art. 185, le pratiche di sepoltura potranno eseguirsi in tempi stretti, su decisione degli ispettori sanitari.

<sup>99</sup> L'impressione che la legge abbia intenzionalmente evitato i più scabrosi temi etici è rafforzata dall'impiego di una formula generica circa la garanzia per la «tutela delle donne in relazione alla pianificazione familiare», senza mai accennare ai trattamenti abortivi (art. 16.1, punto 9).

<sup>100</sup> La legge prevede, infatti, la necessità di un consenso alle cure (trattamento medico) che può essere prodigato, nell'impossibilità del malato di esprimersi liberamente e dell'autorizzazione dai parte dei familiari (art. 21.5). Invece, il diritto al rifiuto terapeutico è ammesso esclusivamente se finalizzato all'attività diagnostica (art. 21.1, punto 15 in relazione all'art. 21.1, punto 8).

di un Comitato etico la cui attività (art. 64), tuttavia, sembra concentrarsi prevalentemente sul buon funzionamento organizzativo e sulla deontologia professionale, ignorando le questioni di coscienza legate ai singoli percorsi personali del degente (art. 65).

Il 26 aprile 2010 il Parlamento croato ha varato una Legge sui testi scolastici per la scuola primaria e secondaria<sup>101</sup>. L'importanza dello scopo sollecita lo Stato a contribuire al finanziamento delle risorse supplementari (art. 1)<sup>102</sup>.

La legge sembra delineare due tipologie di libri scolastici: quelli «*standard*», approvati dal Ministero dell'Istruzione e muniti dei «requisiti scientifici, didattici, psicologici, metodologici, etici, linguistici...» (art. 2.1, punto 1) e quelli «complementari», diretti alla formazione di studenti appartenenti a minoranze nazionali e tradotti nella lingua e scrittura loro propria (art. 2.1, punto 3). Siffatto inquadramento inclusivo e paritario tra sussidi scolastici, indice oggettivo del dinamismo pluralista che ispira il legislatore croato, trova conferma nell'art. 4.2 che, sancendo un fascio di principi convergenti (rispetto dell'ordine democratico; pluralismo dei gruppi; tutela dei diritti umani di ultima generazione), appare la disposizione cardine dell'intero impianto normativo<sup>103</sup>.

Comparando le fonti, la legge del 2010 si inserisce in un quadro normativo che è intervenuto sulla materia per piani e con accorgimenti diversi: gli accordi con le altre confessioni si limitano, infatti, ad affermare il principio della parificazione dei libri di testo sull'educazione religiosa con quelli obbligatori, se muniti di *imprimatur* dell'autorità confessionale<sup>104</sup>. Analoga soluzione è trascritta nell'Accordo sull'insegnamento religioso con la Chiesa cattolica (1999), sebbene inserito entro un quadro normativo assai più dettagliato. È tuttavia significativo osservare il disposto ex art. 27 della legge del

---

<sup>101</sup> Legge 26 aprile 2010, n. 602-09/09-01/02.

<sup>102</sup> L'orientamento del legislatore, in attuazione dei principi costituzionali a protezione delle libertà fondamentali ex artt. 12, 14 e 15, si conferma a favore del processo di adeguamento degli strumenti formativi culturali all'inclusione degli studenti e di più completa apertura dell'offerta didattica. La misura dei finanziamenti è condizionata dai «limiti dei fondi disponibili dal bilancio dello Stato per ogni anno scolastico» (art. 26.1). Fa da contrappeso al principio di inclusività l'intenso controllo degli organi amministrativi circa le procedure di approvazione dei libri di base e integrativi (art. 6.6) e circa la pubblicazione e l'aggiornamento del catalogo dei testi e sussidi didattici supplementari (art. 20.1).

<sup>103</sup> Art. 4.2: «I contenuti dei libri di testo, risorse didattiche integrative e supplementari non devono essere contrari alla Costituzione croata che proclama i principi di un ordinamento democratico e in particolare la tutela dei diritti umani e delle minoranze, delle libertà fondamentali e dei diritti umani civili e l'eguaglianza di genere». Ne discende il riconoscimento alle minoranze nazionali della libertà dell'impiego di «libri di testo supplementari e sussidi didattici nella lingua e scrittura» propri (art. 6.1), sino alla possibile «importazione dal paese della nazione d'origine» di quei testi altrimenti non reperibili (art. 6.2).

<sup>104</sup> Cfr. par. 6.

2010, relativo alla facoltà dell'autorità statale di ritirare dalle scuole i libri di testo «integrativi» quando, tra l'altro, vi si ravvisi la presenza di: «informazioni inesatte o obsolete che influenzino significativamente la credibilità del contenuto e inducano gli studenti a conclusioni erranee o tali da ostacolare l'apprendimento (corretto) delle conoscenze» (art. 27.1, punto 5).

In queste righe emergono decise tutte le comprensibili preoccupazioni del legislatore croato verso una formazione culturale delle nuove generazioni fondata sulla verità storica e in grado di far maturare il necessario distacco dalla tragedia dei conflitti etnici e dalla sofferta affermazione dello Stato nazionale. Non v'è dubbio, tuttavia, che la disciplina introduce un discrimine tra l'intangibilità dei testi confessionali muniti di *placet* e i testi «integrativi» o «complementari» rispecchianti le culture minoritarie<sup>105</sup>.

e) *Leggi a tutela delle minoranze*. Tali ultimi rilievi conducono direttamente alle cure del legislatore sulle minoranze nazionali. Il Parlamento croato se ne è occupato lasciando alle autorità locali larghi margini di manovra legislativa speciale, in almeno due importanti occasioni: con la Legge sull'educazione ed istruzione nella lingua e nella scrittura delle minoranze nazionali (2000)<sup>106</sup> e, in seguito, con la Legge costituzionale sui diritti delle minoranze nazionali (2002)<sup>107</sup>.

Quanto alla legge del 2000, che delinea le coordinate della tutela attraverso un generale principio di equipollenza delle modalità e strumenti di insegnamento, essa contiene all'art. 15.1 e 15.2 le previsioni sui libri di testo della Legge scolastica 2010 testé menzionata (art. 6.1. e 6.2).

La legge del 2000, in ossequio all'art. 15 Cost., intendeva onorare le antiche consuetudini locali statutarie di convivenza tra comunità contermini su cui si fonda gran parte della tradizione giuridica dell'area istriano-dalmata. Ne è prova l'art. 9 che menziona esplicitamente l'organizzazione dell'inse-

---

<sup>105</sup> L'art. 27.1, punto 3 prevede il ritiro dei testi che «non siano conformi con i libri di testo *standards*». Cfr. VEČESLAV TUMIR, *L'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche della Repubblica di Croazia*, (tesi dottorale in diritto canonico) PUSC, Roma, 2009, pp. 149 ss. e 160 ss. (sito on-line [www.bibliotecanonica.org](http://www.bibliotecanonica.org)), pp. 152 ss.

<sup>106</sup> La Legge 11 maggio 2000, n. 01-081-00-1514/2 fissa i seguenti principi: tutela del diritto di educazione e istruzione delle minoranze nazionali nelle proprie lingua e scrittura (art. 1) nelle scuole di ogni ordine e grado (art. 2), con il privilegio di conservare l'insegnamento anche in caso di un numero di alunni insufficiente alla formazione di un gruppo didattico (artt. 3 e 4.3) e con il rispetto del principio del bilinguismo nella documentazione pedagogica (art. 11). Il piano didattico è stabilito dal Ministero dell'Istruzione previo parere delle associazioni delle minoranze nazionali (art. 6.2). Due regole comuni alla legislazione in materia scolastica assicurano la speciale cura alla formazione e aggiornamento del corpo docente di minoranza (artt. 10 e 14) e l'intervento del bilancio pubblico per garantire i mezzi necessari all'insegnamento (art. 16.1). Sul tema educativo in Croazia, in generale, JOHN R. LAMPE, *Yugoslavia* cit., p. 62.

<sup>107</sup> Legge 13 dicembre 2002, n. 01-081-02-3955/2.

gnamento nella lingua e scrittura delle minoranze nazionali in quelle aree geografiche regionali contraddistinte dal bilinguismo ufficiale, così come stabilito nello statuto del comune o città interessato<sup>108</sup>.

Della Legge costituzionale del 2002 e del fedele rispecchiamento del principio democratico di tutela dei diritti delle minoranze nazionali attraverso il riconoscimento pieno del corredo dei fattori identificanti e unitari del gruppo sociale (lingua, scrittura, simboli, tradizioni culturali) mi limiterò a sottolineare il carattere programmatico del testo; attraverso il principio di organizzazione e tutela rappresentativa nelle assemblee elettive a tutti i livelli territoriali (locale, regionale, centrale) e di partecipazione; attraverso una presenza dominante del fattore religioso, la cui libera espressione ed esercizio comporta una garanzia di tolleranza per i gruppi minoritari in sé considerati e nei legami con il popolo d'origine (art. 2; art. 5; art. 6.2; art. 7.1, n. 5; artt. 16.1 e 16.4; artt. 17.1 e 18.1)<sup>109</sup>.

5. *Il favor iuris dettato dalle tradizioni culturali nazionali nella politica ecclesiastica verso la Chiesa cattolica croata. Dagli Accordi-quadro allo svolgimento disciplinare per intese applicative: a) insegnamento della religione cattolica nelle scuole; b) libertà di assistenza spirituale; c) attività caritativa ed assistenziale; d) libertà nell'impiego dei mass-media*

Il pieno ristabilimento dei rapporti diplomatici della Croazia con la Chiesa cattolica romana, avvenuto l'8 febbraio 1992, è stato preannunciato dalla rifondazione dei rapporti giuridici che, com'è noto, risale allo scorcio di fine anni Novanta<sup>110</sup>. Al tempo vennero siglati contemporaneamente (19 dicembre

---

<sup>108</sup> Circostanziati approfondimenti sono in FABIO VECCHI, *Cento anni cit.*, p. 315 ss. Sulle fonti giuridiche statutarie istriane si rinvia alla raccolta documentale delle origini dell'area adriatica, nei cinque volumi di PIETRO KANDLER, *Codice Diplomatico Istriano*, (rist. anastatica) Tip. Riva ed., Trieste, 1986.

<sup>109</sup> In tutti i citati articoli il fattore religioso risulta non solo intimamente connesso con il perimetro di valori che identificano le comunità di minoranza, ma appare come elemento inscindibile dal corredo di strumenti di tutela giuridica ed antidiscriminatoria. La Legge costituzionale del 2002 appare di apprezzabile fattura tecnica: non solo ribadisce ed identifica con chiarezza le «componenti fondamentali» dell'identità delle minoranze, quali: religione, lingua, tradizione e patrimonio culturale (art. 6.2), ma offre una nozione giuridica di minoranza in cui l'elemento coesivo identitario è rimesso ad un atto di libera adesione, di intimo e personalissimo desiderio di conservazione di quei valori propri. (art. 5: «La minoranza nazionale (...), è un gruppo di cittadini croati i cui appartenenti vivono tradizionalmente nel territorio della Repubblica di Croazia, e i loro membri hanno le caratteristiche etniche, linguistiche, culturali e/o religiose, diverse dagli altri cittadini e desiderano salvaguardare tutte queste peculiarità»). VALERIA PIERGIGLI, «*Minoranze linguistiche*», in AA. VV., *Diritti umani. Cultura dei diritti* cit., p. 931. Notazioni sull'identificazione tra Chiesa e popolo croato, sono in VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols* cit., p. 216.

<sup>110</sup> Per un commento dei negoziati apostolici si rinvia al prezioso studio di Mons. Eterovic, già

1996) tre principali Accordi-quadro tematici su questioni giuridiche, culturali e di assistenza spirituale<sup>111</sup> riflettenti, per struttura e contenuti, l'architettura concordataria spagnola del 1979<sup>112</sup>. A questi, ha fatto seguito – solo dopo i chiarimenti espressi dal Governo sulla questione aperta degli espropri, di cui si dirà in prosieguo di tempo – il non meno cruciale Accordo-quadro su questioni economiche, siglato il 9 ottobre 1998<sup>113</sup>. Nel gioco negoziale si è poi rivelato strategico il ruolo delle due Commissioni miste rappresentative delle Parti<sup>114</sup>.

La dottrina non ha mancato di porre in risalto i caratteri generali e le specificità dell'articolata negoziazione<sup>115</sup> che, nell'inaugurare un nuovo rapporto giuridico-diplomatico tra Stato e Chiesa, archiviava definitivamente il «quiescente» concordato jugoslavo del 1966<sup>116</sup>. Si vorranno qui esaminare

---

segretario generale del Sinodo dei Vescovi, NIKOLA ETEROVIC, *Treatees between the Holy See and the Republic of Croatia: the history of Croatian and commentary (Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske)*, con prefazione di J. Bozanic, Zagabria, Glas Koncila, 2001.

<sup>111</sup> Si tratta di: Accordo tra la S. Sede e la Repubblica di Croazia circa questioni giuridiche (in seguito AQG), in AAS, 89 (1997), pp. 277 ss.; Accordo tra la S. Sede e la Repubblica di Croazia circa la collaborazione in campo educativo e culturale (in seguito, ACEC), ivi, pp. 287 ss.; Accordo tra la S. Sede e la Repubblica di Croazia circa l'assistenza religiosa ai fedeli cattolici, membri delle Forze Armate e della Polizia della Repubblica di Croazia (in seguito, AAR), ivi, pp. 297 ss. Tali Accordi si considereranno funzionalmente collegati, tenuto conto che l'azione della diplomazia pontificia li volle oggetto unitario dello scambio degli strumenti di ratifica, il 9 aprile 1997, tra il cardinale Segretario di Stato Angelo Sodano e il vice presidente del Governo croato, Jure Radic.

<sup>112</sup> JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente dei concordati*, in *Ius Ecclesiae*, Giuffré, Milano, 12 (2000), p. 653. Cfr. anche CARLOS CORRÁL SALVADOR, *Derecho internacional concordatario*, BAC, Madrid, 2009, *passim*. Aggiunge al modello concordatario spagnolo e italiano quello polacco, NIKOLA ETEROVIC, *Treatees* cit., p. 16. ROLAND MINNERATH, *L'Église catholique* cit., p. 206.

<sup>113</sup> Accordo tra la S. Sede e la Repubblica di Croazia circa questioni economiche (in seguito AQE), e ratificato il 16 dicembre 1998, in AAS, 91 (1999), pp. 170 ss. Cfr. GIOVANNI BARBERINI, *I concordati di Giovanni Paolo II nell'Europa centrale e orientale*, in QDPE, Il Mulino, Bologna, 1991/1, pp. 49 ss. e spec. pp. 64-68 circa la Croazia. La Legge sugli indennizzi per i beni espropriati durante il regime comunista jugoslavo (11 ottobre 1996) sarebbe la condizione politica «sine qua non» per la stipula dell'AQE 1998. Così, NIKOLA ETEROVIC, *Accordi stipulati* cit., p. 69.

<sup>114</sup> La Commissione della Conferenza Episcopale di Croazia e la Commissione della Repubblica di Croazia per i Rapporti con le Comunità Religiose. La prima riunione si svolse a Zagabria il 27 luglio 1993. Vedi NIKOLA ETEROVIC, *Accordi stipulati* cit., p. 67. La Commissione statale è un ente di supporto del Presidente della Repubblica ed è divenuta un organismo permanente del Governo dal 2000. Tra i suoi compiti, quello di monitorare l'effettivo stato di protezione legale della libertà religiosa e di proporre al governo ipotesi di soluzione di problemi emergenti. ORSAT MILJENIC, *Attuazione degli Accordi* cit., p. 78.

<sup>115</sup> Si rinvia al commento di ANDREA GIANNI, *L'accordo tra Croazia e Santa Sede sulle questioni economiche. Note di commento*, in QDPE, Il Mulino, Bologna, 1992/2, pp. 423 ss. Ricorda Franjo Zenko, ambasciatore della Croazia presso la S. Sede (negli anni 2000-2003), che i lavori preparatori degli accordi si articolano lungo dodici sessioni preliminari agli incontri tenuti a Roma, «ad un più alto livello», tra il 18 e 19 maggio 1995. FRANJO ZENKO, *Experiences* cit., p. 128 ss.

<sup>116</sup> GIOVANNI BARBERINI, *I concordati di Giovanni Paolo II* cit., p. 65. Termine quanto mai improprio, al quale è preferibile quello di «Protocollo di conversazioni tra Santa Sede e Repubblica Federale



quei testi di base alla luce degli ulteriori e più recenti aggiornamenti concretizzati con la stipula di altri cinque accordi tematici, di tipo attuativo e di grado subordinato, con la Chiesa cattolica rappresentata dall'episcopato nazionale e anche attraverso un abbozzo comparativo con gli accordi stesi con le altre comunità religiose.

Lo sviluppo notevolissimo del quadro negoziato che ha posto in risalto l'importanza del AQQ 1996, che appare la fonte normativa cardine dal cui fusto si è sviluppata la folta chioma negoziale – e nei cui confronti i due coevi accordi risultano integrativi e serventi – ha ricalcato le direttive d'orientamento sia nella tipologia giuridica che negli scopi<sup>117</sup>: 1. rinvio alle norme di base (diritti umani; principi costituzionali; documenti conciliari e *Codex iuris canonici*) da osservare con reciprocità e da cui scaturiscono i principi di collaborazione tra le Parti e di conformazione e uniformazione delle singole norme (*ius singulare*) alle regole di principio; 2. risalto della fondamentale funzione, sia storica che pedagogica, della Chiesa cattolica in Croazia; 3. criterio quantitativo (la maggioranza della popolazione cattolica nel Paese) per la motivazione delle scelte operate e, in generale, dei frequenti sbilanciamenti a favore della Chiesa cattolica<sup>118</sup>.

Tali coordinate fanno luce sulla comparazione di questi accordi, molto più articolati e disciplinati nel dettaglio, a fronte dei patti con le altre comunità religiose. Lo squilibrio tra le due angolazioni confessionali (Chiesa cattolica/Comunità acattoliche), tra l'altro, pone in tutta la sua evidenza, la questione concordataria, quale strumentazione non propriamente – ed esclusivamente – giuridica, bensì specchio di una prospettiva universalizzante in cui i rapporti tra Stato temporale e Chiesa portano ad elevare necessariamente la comunità politica verso una dimensione spirituale, pur cogliendone integralmente le componenti storiche<sup>119</sup>.

---

Socialista Jugoslava», per indicare l'arido e sintetico accomodamento formale di rapporti diplomatici «minimali» tra le due Alte rappresentanze. Vedi FIORELLO CAVALLI, *Verso un regolamento dei rapporti tra la Chiesa e la Repubblica jugoslava*, in *La Civiltà Cattolica* III/1966, pp. 3-14. Si ricordi che la base dei rapporti Stato-Chiesa va ricondotta al Concordato austriaco del 18 agosto 1855, tra Pio IX e Francesco Giuseppe, e, sebbene soppresso in Ungheria, valido in tutti i territori dell'impero e sino al 1918 per la Croazia. ANGELO MERCATI, *Raccolta di Concordati*, Vol.I, (1098-1914), Tip. Pol. Vat., CdV, pp. 821-830; AMEDEO GIANNINI, *I concordati postbellici*, II, "Vita e Pensiero", Milano, 1936, pp. 271 ss.; JOVAN STEFANOVIC, *Il rapporto tra Chiesa e Stato (Odnos između Crkve i Drzave)*, Matica Hrvatska, Zagabria, 1953, p. 94; STELLA ALEXANDER, *Church and State in Yugoslavia since 1945*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979.

<sup>117</sup> L'AQQ 1996, infatti, contiene gli elementi propri sia del trattato-contratto, sia dell'accordo normativo. Cfr. JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente* cit., p. 640.

<sup>118</sup> ANDREA GIANNI, *L'accordo tra Croazia* cit., pp. 424-425.

<sup>119</sup> In tal senso, gli sforzi del giurista volti a colmare i vuoti normativi sulla garanzia di reciprocità,

In tale prospettiva esegetica la Chiesa cattolica tende a forzare la *ratio* originaria dell'impianto concordatario – sintomatico, l'abbandono ormai compiuto della consolidata terminologia con l'impiego dell'espressione «Accordo» in sostituzione del tradizionale «Concordato» – trasferendo la *cura religionis* nel nuovo oggetto di tutela, la *cura libertatis religiosae*<sup>120</sup>, estensibile sino a comprendere tutte le fedi, indistintamente<sup>121</sup>. La politica ecclesiastica croata sembra, tuttavia, prediligere una via mediana che, nell'assecondare le istanze pluraliste, non intende rinunciare a concedere un *quid pluris* alla Chiesa di Roma. Si tratta di orientamenti al *favor iuris* difficilmente armonizzabili con il separatismo enunciato all'art. 41 Cost., ma che non possono non dirsi coerenti con quelle più profonde motivazioni sociali e nazionalistiche consolidate dal collante dell'identità culturale<sup>122</sup>: tali motivazioni inclinano il baricentro legale decisamente verso una chiesa gerarchica che ha cercato di preservare la propria «visibilità» territoriale ed il contatto con il *populus fidelium*<sup>123</sup>.

Posta la collocazione dell'AQG 1996 al vertice della piramide normativa, occorrerà concentrarsi sulle norme sancite agli artt. 12, 15, 16 e 17 per focalizzare il legame d'unione con gli accordi coevi e di derivazione con i successivi. Questi ultimi hanno sviluppato una serie di settori «sensibili»: 1.l'insegnamento religioso nelle scuole; 2.la libertà di assistenza spirituale nelle «comunità separate»; 3.le attività caritative e assistenziali; 4.la libertà di

---

indipendenza, autonomia, nonché di parità di trattamento tra differenti fedi, cedono fatalmente sotto le esigenze concrete delle singole esperienze nazionali che, in ultima analisi, dettano tempi e modi di costruzione dell'apparato giuridico confessionale, modellandolo su di sé e sulla propria esperienza storica. Vedi JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente* cit., p. 624.

<sup>120</sup> JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *Ult.loc.cit.*, p. 628. Diffiderei, tuttavia, dal sopravvalutare opzioni verbali, probabilmente dettate da opportunità politiche. Se è indiscutibile la recente tendenza a sostituire il termine «Concordato» con «accordi individuali», a tale variante non attribuirei che il valore di un'operazione formale di natura politico-diplomatica, priva di reale contenuto giuridico.

<sup>121</sup> Ne sia prova l'indirizzo di tutela panconfessionale di cui la Chiesa cattolica nel recente Concordato col Brasile si è elevata a garante neutrale ed oggettivo nei rapporti con lo Stato. Si veda, sul punto, FABIO VECCHI, *Il Concordato brasiliano del 2008: dal "separatismo privilegiario" al "pluralismo concordatario" nel modello pattizio di "Vereinbarung"*, in *Ius Ecclesiae*, Serra ed., Pisa-Roma, 20/2 (2010) pp. 427 ss.

<sup>122</sup> IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., p. 63.

<sup>123</sup> La Chiesa cattolica aveva proposto già nel 1990 al Ministero dell'Educazione di introdurre l'insegnamento religioso nelle scuole. Il Ministero rispose con un Piano e Programma di Educazione Religiosa (1991) a beneficio della Chiesa Cattolica, Ortodossa, Evangelica, Avventista e della Chiesa di Cristo dei SS. degli Ultimi Giorni, nonché della Comunità islamica ed ebraica. Cfr. IVAN PADJEN, *Ult.loc.cit.*, p. 66. Da tempo la Chiesa cattolica ha ricostituito una organizzazione territoriale in Croazia, con l'arcivescovado di Zadar e quattro metropoli e varie sedi suffraganee: 1.Dakovo-Osijek: Suffraganee: Pozega, Srijem (Serbia); 2.Rijeka: Suffr.: Gospic-Senj, Krk, Poreč i Pula; 3.Split-Makarska: Suffr.: Dubrovnik, Hvar, Kotor (Montenegro), Šibenik; 4.Zagreb: Suffr.: Bjelovar-Krizevci; Krizevci (per i cattolici di rito bizantino), Sisak, Varazdin. *Annuario Pontificio*, LEV, CdV, 2014, p. 1124.

uso dei mezzi di comunicazione sociale. Temi che ora si tenterà di esplorare sinteticamente.

a) *Insegnamento della religione cattolica nelle scuole.* Il tessuto educativo scolastico delle istituzioni cattoliche in Croazia è diffuso e profondo<sup>124</sup>. Alla sua reintroduzione nella scuola pubblica la Chiesa ortodossa ha reagito con diffidenza e chiusure<sup>125</sup>. Secondo l'art. 15 AQG 1996: «La Chiesa Cattolica ha il diritto di erigere istituzioni educative di qualunque grado e di gestirle secondo le proprie norme, nel rispetto delle disposizioni legali della Repubblica di Croazia»<sup>126</sup>. Il Preambolo del coevo ACEC 1996 chiarisce le ragioni dello specifico negoziato, menzionando l'«insostituibile ruolo storico ed attuale della Chiesa cattolica in Croazia (...) prendendo atto che la maggioranza dei cittadini (...) fa parte della Chiesa cattolica»<sup>127</sup>.

In tal senso l'Accordo riconosce all'insegnamento della religione cattolica pari condizioni con le altre materie obbligatorie (art. 1.1), garantendo il diritto di avvalersene o meno (art. 2.3)<sup>128</sup>. La politica di sostegno finanziario pubblico è generalmente disponibile per la redazione e stampa dei testi (art. 6.2) in favore delle scuole cattoliche parificate (art. 9) e degli Istituti ecclesiastici per la formazione dei docenti (artt. 11.1 e 11.2), nonché in favore delle istituzioni universitarie di Teologia (Facoltà Cattolica di Teologia presso l'Università di Zagabria, ed agli Istituti Teologici affiliati di Dakovo, Makarska, Rijeka e Split) e per quelle erigende (artt. 10.2 e 10.3)<sup>129</sup>.

---

<sup>124</sup> ORSAT MILJENIC, *Attuazione degli Accordi* cit., p. 80.

<sup>125</sup> Senza mezze misure il clero ortodosso l'ha bollata come una minaccia per la conservazione della fede, SABRINA P. RAMET, *L'Europa centro orientale* cit., p. 100.

<sup>126</sup> Cfr. CARLOS CORRÁL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., p. 310.

<sup>127</sup> Si osservi che il menzionato Preambolo richiama, parificandone il significato, gli artt. 14, 40 e 68 della Cost. e la dichiarazione conciliare *Gravissimus educationis*, oltre al CIC.

Salta agli occhi la similitudine con l'art. 9.2 della l. 25 marzo 1985, n. 121, di ratifica dell'Accordo tra Italia e Santa Sede del 1984: «... i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano». Testo nel quale, tuttavia, non ricorrono analoghi criteri sociologico-quantitativi.

<sup>128</sup> Il riferimento all'insegnamento della religione cattolica va inteso secondo i dettami canonistici (cann.802-803 CIC), di un'educazione improntata allo spirito cristiano e fondata sui principi di base della dottrina cattolica. Cfr. CARLOS CORRÁL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., p. 339. Principi che assicurano l'idoneità professionale, titolo e *status* dei docenti di religione sono assimilabili a quelli degli accordi «minoritari» (art. 3), nei quali ultimi, invece, non v'è traccia di «attività di formazione spirituale nelle istituzioni universitarie» (art. 5). La prospettiva comparata ci avverte, ancora, dell'inesistenza di controlli statali per i contenuti e i libri di testo redatti e presentati dalla Conferenza Episcopale Croata affinché i «competenti organi li integrino nei programmi scolastici» (art. 6).

<sup>129</sup> L'Istituto di Studi Superiori Ecclesiastici (*Filosofski F.D.I.*) è stato eretto il 31 luglio 1989. Una identica istituzione è stata eretta anche presso l'università statale, dove la Croazia vanta un'illustre tradizione storica, risalente al 1669, a Zagabria. La Facoltà Cattolica di Teologia fu chiusa nel 1952 e riaperta nel 1990; i programmi di studio della Facoltà di Filosofia dei Gesuiti sono stati inclusi nei corsi dell'università di Zagabria nel 1993. Una Legge sull'Istituzione di Studi di Alta Forma-

Strumentalmente accorpatis al testo, ma meglio inquadrabili in un autonomo accordo tematico, sono due temi di comune interesse. Si tratta dell'accesso della Chiesa cattolica ai mezzi pubblici di comunicazione, compreso il diritto di possederne in proprio (art. 12). Riemerge qui il ruolo fondamentale che per lo Stato giocano i sentimenti dei cattolici e i valori, di ordine etico e religioso, espressi come parametro di riferimento (art. 1.2) per il cui rispetto «la Repubblica di Croazia veglierà» (art. 12.3). La seconda tematica attiene ai beni del patrimonio storico-artistico della Chiesa cattolica, compresi archivi e biblioteche, laddove riaffiora la questione delle origini identitarie, in quanto costituenti una «preziosa parte del patrimonio integrante l'eredità culturale croata» (art. 13.1). Le esigenze di tutela (catalogazione, restauro, salvaguardia ed incremento del patrimonio), specie a fronte di un intervento pubblico che si vuole «sistematico», registrano uno speciale impegno dello Stato che intreccia la destinazione di fondi (art. 13.4) con interventi vagamente lenitivi della dolorosa pagina delle nazionalizzazioni sofferte durante il regime comunista<sup>130</sup>. Analogamente a quanto previsto per le confessioni «minoritarie»<sup>131</sup>, anche qui gli sforzi volti alla ricucitura degli espropri incontrano condizionamenti e ostacoli non indifferenti, che riducono l'ambito delle restituzioni ai documenti di carattere storico-scientifico («registri ecclesiastici, anagrafi, cronache e altri libri») (art. 13.5)<sup>132</sup>.

Sulla base delle prescrizioni poste all'art. 3.4 del menzionato *ACEC* 1996<sup>133</sup>, il 29 gennaio 1999, Stato e Chiesa cattolica in Croazia hanno siglato

---

zione (1993) prevede accordi tra l'università pubblica e tali enti religiosi. Nel 2006 è stata fondata l'Università Cattolica. Vedi IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., p. 66. Più recente, lo Spit, eretto il 9 luglio 1999 e lo SJJSO Kbfd, eretto il 4 luglio 2005. Cfr. voce DJURO KOKSA, «Croazia» in *Dizionario degli Istituti di Perfezione*, III (diretto da G.Pelliccia - G.Rocca) Ed. Paoline, Roma, 1976, coll.289-290. Cfr. anche ROLAND MINNERATH, *L'Église catholique* cit., p. 571.

<sup>130</sup> Sul *favor fisci* nei confronti delle Chiese in Croazia, come politica riparatrice a fronte degli espropri subiti nel «corso titino», vedi GIOVANNI BARBERINI, *Religious freedom* cit., p. 11. A questo, va aggiunta la distruzione come «esito di una politica premeditata e sistematica», da parte delle forze militari guidate dal generale serbo-bosniaco Radovan Karadzic, dei beni storico-artistici della Chiesa cattolica durante la guerra di secessione jugoslava, SABBINA P. RAMET, *L'Europa centro orientale* cit., pp. 104-105.

<sup>131</sup> Vedasi par.6, ma anche qui, l'attenzione del governo si è sbilanciata verso le aspettative della Chiesa cattolica.

<sup>132</sup> Osserva Carlos Corral come la questione abbia coinvolto trasversalmente tutti i Paesi dell'ex blocco sovietico (Croazia, Slovenia, Slovacchia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia), i quali hanno dato luogo a soluzioni normative singolarissime, formalizzate attraverso l'introduzione nell'Accordo di specifiche clausole risarcitorie degli spogli subiti. Per la Croazia, Acc. 1996, art. 13.1-5 enuncia un trattamento programmatico equivalente all'Accordo di Spagna (Preambolo e art. XV). Cfr. CARLOS CORRAL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., p. 368-371 e rinvio alla nota n. 114.

<sup>133</sup> Art. 3.4, *ACEC* 1996: «I programmi e le modalità di svolgimento dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole di ogni ordine e grado saranno oggetto di particolari intese tra il Governo della

uno specifico Accordo sull'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche e sull'educazione religiosa negli istituti prescolastici<sup>134</sup>. Si tratta di un accordo attuativo, servito in gran parte di modello per gli accordi con le comunità religiose, che ne richiamano i criteri<sup>135</sup>. Ma già dal confronto tra norme similari traspare la puntigliosa disciplina rivolta verso la Chiesa cattolica<sup>136</sup> mentre, ancora più attenta di quanto non sia la rigida normativa vigente per le altre comunità religiose, appare quella relativa ai titoli professionali dei docenti nelle scuole pubbliche elementari e medie e negli istituti prescolastici (art. 6).

Il pilastro ermeneutico dell'intero accordo, a fianco della centralità della Chiesa cattolica esplicitata nel Preambolo, risiede nell'art. 11.1, secondo cui: «Le tradizioni religiose cattoliche sono profondamente radicate nel patrimonio culturale croato, fatto che verrà preso in considerazione nel sistema scolastico pubblico ...». Da qui, la ragione del ruolo chiave assegnato al Vescovo diocesano e alla CEC nelle reciproche competenze e nei significativi interventi pedagogici nel quadro delle attività scolastiche, pur nel rispetto delle prescrizioni civili.

Quanto al Vescovo diocesano, ci basti la sua approvazione dei libri di testo (art. 4.2) e la concessione della *missio canonica*, quale specifico mandato ecclesiale attestante l'adeguatezza della persona e l'attitudine a svolgere il delicato compito della docenza (art. 5.1)<sup>137</sup>: mandato talvolta conferito in via

---

Repubblica di Croazia e la Conferenza Episcopale Croata». VEČESLAV TUMIR, *L'insegnamento cit.*, pp. 193 ss. Nel 2001 la Chiesa avviò gli sforzi per introdurre l'insegnamento della religione cattolica negli asili non senza critiche ed opposizioni da parte di chi, ravvisandovi l'avvio di un «monopolio cattolico» sulla formazione religiosa dell'infanzia, sosteneva che un tale accordo violava il principio costituzionale di non discriminazione confessionale. Cfr. SABRINA P. RAMET, *L'Europa centro orientale cit.*, p. 109. Dell'indicato avviso, tra le voci critiche, affermando che la legge croata stava dando vita ad un sistema confessionale per «livelli di casta», dove all'apicalità della Chiesa cattolica sarebbe corrisposta la subordinazione delle altre fedi, si colloca SINIŠA ZRINČAK, *Religion and society in tension in Croatia: social and legal status of religious communities*, in JAMES T. RICHARDSON (a cura), *Regulating religion: case studies from around the globe*, Dodrecht and New York, 2003, pp. 309 ss.

<sup>134</sup> I recenti dati statistici sull'adesione all'insegnamento della religione cattolica sono poco confortanti solo per gli istituti prescolastici (43,83%). NIKOLA ETEROVIC, *Accordi stipulati tra la Santa Sede e la Croazia nel 1996 e nel 1998*, in *Santa Sede e Croazia cit.*, p. 71.

<sup>135</sup> Così, circa l'età dello studente (15 anni), in rapporto alla quale potrà essere formulata all'istituto scolastico la domanda di insegnamento o il numero minimo di alunni (sette) necessario a comporre il gruppo educativo (artt. 1.3 e 1.5). Così, per la parificazione piena dei libri di testo di religione a quelli su materie obbligatorie (art. 4.1).

<sup>136</sup> Si osservi, ad esempio, l'esigenza di sottolineare sin dalle prime battute del testo, una volta compiuta la scelta, «l'obbligatorietà» di detto insegnamento (art. 1.1), o il «dovere» dell'autorità ecclesiastica di offrire ad alunni e genitori le «informazioni necessarie su scopi, contenuti e finalità» dell'insegnamento religioso (art. 2).

<sup>137</sup> È questo uno dei settori nei quali l'affrancamento degli Stati danubiani (Cechia, Slovacchia,

eccezionale (art. 6.5), ma pur sempre revocabile (artt. 5.3 e 5.4).

La CEC è la spina dorsale del sistema di insegnamento e mutua un ruolo di centralità e di confronto, sia circa le proposte collaborative con le autorità civili<sup>138</sup>, sia per i *placet* e i controlli<sup>139</sup>. Questa, inoltre, esercita funzioni direttive su un complesso burocratico facente capo all'Ufficio Catechistico Nazionale: struttura di vertice alle cui dipendenze è posto il corpo docente e quello amministrativo dei consiglieri<sup>140</sup>.

b) *Libertà di assistenza spirituale*. La materia disciplinata all'art. 16 AQG 1996 ha registrato un notevolissimo sviluppo, sulla scia di un'epica indipendentista che riscuote largo seguito<sup>141</sup>. Il coevo AAR 1996 ricalca il modello tipico che assume formulazioni più intense – la promozione dell'assistenza religiosa «in maniera stabile e conveniente» – nei Paesi dell'ex blocco sovietico, quasi volendo accogliere la volontà universalizzante della pastorale militare, all'indomani della Cost. apostolica *Spirituali Militum Curae* (21 aprile 1986)<sup>142</sup>.

La Croazia, dunque, accoglie pienamente, salvo poche specificità<sup>143</sup>, l'i-

Ungheria, Slovenia e Croazia) dall'URSS è lampante, al punto da essere evidenziato dagli stessi testi negoziali. La base dell'Accordo, che segue il modello dell'analogo spagnolo, fonda la disciplina nella «insostituibile funzione storica ed attuale e nell'educazione cattolica e morale della Chiesa cattolica» (Preambolo). Cfr. CARLOS CORRÁL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., p. 311.

<sup>138</sup> La CEC consegna al Ministero dell'Istruzione l'elenco delle scuole ecclesiastiche abilitate al rilascio dei titoli professionali di insegnamento (art. 7); con detto Ministero, si «prende cura dell'aggiornamento professionale permanente degli insegnanti di religione» (art. 8); con il Governo, nomina una Commissione mista per l'eventuale soluzione di problemi applicativi (art. 13). Sulla CEC ed il suo ruolo nella società civile croata, vedi VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols* cit., pp. 190 ss.

<sup>139</sup> La CEC elabora i piani e programmi scolastici (art. 3.3); conferisce l'*imprimatur* ai libri di testo (art.4.1); nomina i «consiglieri», ossia i responsabili del coordinamento scolastico (art. 10.2); precisa i regolamenti ministeriali disciplinanti le procedure si esame di progressione interna dei docenti a consiglieri o guide (art. 9).

<sup>140</sup> Si intendono per «consiglieri per la catechesi nelle scuole» i responsabili dell'esercizio dell'insegnamento religioso in tutte le scuole e istituti pre-scolastici pubblici, che sono alle dipendenze del Vescovo diocesano, presso gli Uffici catechistici diocesani (artt. 9 e 10.3). Sono «consiglieri superiori» gli operatori nominati dalla CEC che svolgono una funzione di controllo sulle attività scolastiche, presso l'Ufficio Catechistico Nazionale (art. 10.2).

<sup>141</sup> Durante la Guerra balcanica degli anni '90, circa 160 sacerdoti hanno prestato assistenza spirituale ai soldati croati in zona d'operazioni. Cfr. ORSAT MILJENIC, *Attuazione degli Accordi* cit., p. 80; IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., p. 76; FRANJO ZENKO, *Experiences* cit., p. 131.

<sup>142</sup> Giovanni Paolo II insistette molto sulla natura di «circostrizioni ecclesiastiche particolari e giuridicamente assimilate alle diocesi (formate sulla base di) Accordi tra la Santa Sede e i rispettivi Governi». La formula interpretava le esigenze di una pastorale da far aderire, negli Accordi posteriori al 1986, e specialmente agli Stati danubiani, quali Croazia, Slovacchia e Ungheria, in cerca di identità. Cfr. CARLOS CORRÁL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., p. 238.

<sup>143</sup> Ad es. il cumulo di cariche tra Ordinario militare e Vescovo diocesano (art. 1.3): il «libero conferimento» della nomina da parte del Romano Pontefice, previa notifica al Governo croato (art. 2). Per una prospettiva comparata, si veda FABIO VECCHI, «*Ordinario militare*» (voce di aggiornamento),

spirazione ecclesiale wojtyliana che individua nell'Ordinariato castrense una Chiesa «tutta ministeriale» e di servizio, ritagliata sullo speciale *coetus fidelium* dei militari<sup>144</sup>.

Ad ulteriore conferma dell'attenzione riservata ai fedeli cattolici nei corpi militari e di Polizia, il 3 dicembre 1998 è stato emanato lo Statuto sulla struttura e l'attività dell'Ordinariato Militare della Repubblica di Croazia, con il duplice scopo di organizzare l'applicazione sistematica di tale assistenza e di coordinare la cooperazione tra gli operatori ivi impegnati (art. 1), fissando «i fondamenti della struttura, delle attività e delle competenze dell'Ordinario militare» (art. 2).

Figura centrale del Regolamento sono i «decanati in senso pastorale e le Cappellanie militari, istituite in tutte le strutture organizzative del Ministero degli Interni e del Ministero della Difesa e relative Scuole di formazione» (artt. 5 e 6)<sup>145</sup>.

All'art. 16.1 AQG 1996 ha dato seguito anche l'Accordo sulla cura pastorale nei penitenziari, nelle carceri e negli istituti di rieducazione (12 settembre 2002). L'accordo attuativo designa le competenze degli attori ecclesiali<sup>146</sup>.

---

in Volume Aggiornamento XV della Enciclopedia Giuridica, Istituto dell'Enciclopedia Italiana G.Treccani, Roma, 2007, pp. 1-4.

<sup>144</sup> Lo stabilimento dell'Ordinariato militare in Croazia risale al 25 aprile 1997. *Status* dell'Ordinario militare (art. 1) e dei coadiutori (art. 3); organizzazione interna dell'Ordinariato (art. 4), giurisdizione (art. 5), inquadramento militare in base al servizio (art. 6), comunicazione interna (art. 7), sede (art. 8) e finanziamenti statali (art. 9).

<sup>145</sup> Il Regolamento offre una nozione di entrambe le figure: per i decani (art. 7) ricavandoli dagli obblighi (anche ex, can.553-555 *CIC*) e dalle funzioni di mantenimento dei contatti a livello dei comandi dello Stato Maggiore nonché di coordinamento e organizzazione dell'attività pastorale; per le Cappellanie, descrivendole come unità territoriali o strutture organizzative di tipo personale, designate dall'Ordinario militare (art. 8).

Figure mediane, tra dipendenti della P.A. e collaboratori episcopali, i cappellani percepiscono retribuzioni statali con stipendi equiparati (art. 14) e diritto alla pensione (art. 15) e spetta alla P.A. assicurare loro «adeguato luogo per il servizio religioso» (art. 9) e «di lavoro» (art. 17) e un alloggio (art. 18). D'altra parte, all'Ordinario castrense spetta unicamente la nomina del cappellano, di cui dovrà «informare per iscritto il Ministero» (art. 13.1) e il procacciamento di un *celebret*, documento comprovante l'incarico per l'assistenza spirituale (art. 19). Lo Statuto disciplina anche le modalità pratiche di applicazione dell'assistenza militare, ossia nei poligoni militari e negli accampamenti (art. 21), durante le esercitazioni (art. 22), nel contesto del giuramento (art. 23), ed anche fuori dell'ambito militare (art. 24) come nell'organizzazione di pellegrinaggi (art. 25). L'impegno collaborativo con l'Ordinariato viene assicurato anche dal rispetto dei Comandi militari ad assicurare l'adeguata informazione e la proposizione di «adeguate conferenze (...) sui principi religiosi e le questioni morali», con incontri periodici (settimanali) tra militari e cappellani (art. 27-29).

<sup>146</sup> La CEC, con ruoli direttivi, di eventuale correzione dell'accordo (artt. 4.5 e 10), di designazione del Vescovo competente alla cura pastorale (art. 2) e degli operatori pastorali (art. 4.1); il Vescovo «coordinatore» che è deputato al controllo sull'effettivo svolgimento della cura pastorale; il cappellano del carcere, «operatore pastorale» (art. 3.1) dai contorni mobili, potendo le sue funzioni

Per questi operatori l'accordo prevede un contratto di lavoro e la definizione dei criteri per la determinazione retributiva (artt. 4.2 e 4.4). L'intera materia, data la delicatezza tematica, è collegata da accordi di rinvio e di dettaglio in rispetto delle leggi civili e dei regolamenti carcerari<sup>147</sup>.

Degno di nota è l'art. 9 che assicura al recluso cattolico il contatto con i sacramenti (comunione, matrimonio) e l'esercizio della confessione, e specialmente la norma che intende garantire il battesimo agli infanti nati nei penitenziari, assicurando, ove possibile, il rito «nella Chiesa parrocchiale più vicina» (art. 9.2).

c) *Attività caritativa ed assistenziale*. Secondo l'art. 17.3 AQG 1996, le Parti «si accorderanno sulla mutua collaborazione delle proprie istituzioni caritative ed assistenziali». Sono molti i punti di contatto interpretativo tra questa disposizione e l'Accordo-quadro su questioni economiche del 9 ottobre 1998.

Tra gli altri, risalta l'art. 6.1 AQE 1998 attraverso il quale le autorità croate ribadiscono, dopo averlo espresso nel Preambolo<sup>148</sup>, le valenze pedagogiche dell'azione sociale della Chiesa nella vita del Paese, riconoscendo «il valore di utilità sociale del lavoro svolto dalla Chiesa Cattolica a servizio dei cittadini nel campo culturale, educativo, sociale ed etico...».

L'AQE 1998 integra il complesso negoziale del 1996 condividendone la natura giuridica di accordo-quadro, ma conservando una specifica valenza strategica. Sotto il profilo materiale si tratta di un patto bifronte, che guarda diacronicamente al passato e al futuro. Nella proiezione in avanti, insiste sul tema della politica ecclesiastica governativa di finanziamento pubblico del fattore religioso, ossia a quell'orientamento che innerva profondamente il sistema del diritto ecclesiastico croato<sup>149</sup>; in retrospettiva, propone soluzio-

---

essere estese, nei casi urgenti e dietro «specifico mandato scritto del Vescovo locale», ad un diacono permanente o ad una religiosa (art. 3.2).

<sup>147</sup> In tal senso l'accordo si pone come strumento di dialogo con la dirigenza carceraria e le autorità giudiziarie, al fine di garantire al recluso uno spazio di libertà dell'esercizio spirituale «in conformità (...) con le attività dei penitenziari», sia per i riti, che per i colloqui spirituali (art. 5.5), sia per la settimanale visita pastorale (art. 6). In ogni caso, delle eventuali misure restrittive adottate dal giudice, con l'allontanamento del carcerato dai riti «per il mantenimento della sicurezza e dell'ordine», e di durata sempre temporanea, l'operatore pastorale dovrà essere informato (art. 8.1-3).

<sup>148</sup> «... tenendo in considerazione la Repubblica di Croazia il grande ruolo della Chiesa Cattolica nell'attività sociale, educativa, culturale e caritativa». Preambolo AQE 1998. Cfr. anche artt. 2.2; 11 e 12.2. Cfr. ANDREA GIANNI, *L'accordo tra Croazia* cit., pp. 423 ss.

<sup>149</sup> In sede parlamentare l'argomento è stato oggetto di trattative complesse e di dibattiti serrati specialmente insistenti sull'opportunità (bozze di progetto 1995) di mantenere il solo sistema impositivo croato, o di un adottare il modello italiano dell'8/°°°, come è poi avvenuto nel testo definitivo dell'AQE 1998. FRANJO ZENKO, *Experiences* cit., pp. 132 ss.; NIKOLA ETEROVIC, *Accordi stipulati* cit., p. 69 e, più in dettaglio, ID., *Tratees* cit., pp. 401-402. Lo Statuto della CEC, art. 33, menzione il contributo pubblico dell'AQE 1998, tra le entrate finanziarie della Chiesa cattolica.



ni – in modo senz'altro più analitico di quanto non sia dato negli accordi «minoritari»<sup>150</sup> – alla questione delle restituzioni degli espropri ideologici d'epoca comunista<sup>151</sup>.

Curiosamente, l'*AQE* 1998 associa due questioni distinte: il finanziamento alla Chiesa cattolica e le restituzioni patrimoniali, per le quali prevede tre modalità (artt. 2.1 e 2.2)<sup>152</sup>, insistendo tuttavia sul dato oggettivo della «possibile restituzione, secondo le disposizioni legislative» (artt. 2.1 e 3.1) ed effettuando una «appropriata compensazione» in caso di impossibilità (art. 4).

Una Commissione mista *ad hoc* è deputata a provvedere alle principali esigenze organizzative (redazione di un elenco dei beni da restituire, scadenze ecc.), mentre un'apposita Commissione tecnica ha lo scopo di fissare l'importo dei compensi (art. 5.2)<sup>153</sup>.

L'*AQE* 1998 dà notevole spazio anche all'organizzazione ecclesiastica diffusa sul territorio. La figura del Vescovo diocesano emerge come soggetto per l'accordo e l'amministrazione a livello locale di attività ritenute di generale utilità sociale (artt. 2.2; 6.1; 11; 12.2). La CEC è attore principale del dialogo con il Governo, sia per le restituzioni che per i finanziamenti; redige la lista annuale aggiornata delle parrocchie che beneficeranno degli aiuti statali (art. 6.3)<sup>154</sup>; è deputata all'erezione dell'Istituto Centrale di Sostentamento del Clero (art. 7.1); gestisce, attraverso il Fondo Centrale, som-

---

<sup>150</sup> Cfr. par.6.

<sup>151</sup> Si rinvia anche all'art. 13.5 *ACE* 1996, che si dedica specificamente alle misure soddisfatorie circa gli espropri del patrimonio documentale e archivistico della Chiesa cattolica. Quanto ai beni ad oggi restituiti alla Chiesa cattolica, ORSAT MILJENIC, *Attuazione degli Accordi* cit., p. 82.

<sup>152</sup> Si tratta di tre modalità: 1. *restitutio in integrum*; 2. devoluzione per equivalente (per i beni che non è possibile restituire); 3. compensazione risarcitoria in danaro (ex art. 5.1). Ciascuna delle quali ha precise modalità di attuazione. Per la prima ipotesi, (art. 3) si fissa uno spazio di tempo ragionevole e una Commissione mista; per la seconda, (art. 4) si converrà per mutuo accordo l'opportuna sostituzione secondo le modalità definite da una Commissione mista; per la terza, (art. 5) l'importo di valore sarà determinato da detta Commissione.

Quella menzionata all'art. 2 *AQE* 1998 è una clausola risarcitoria aggiuntiva di carattere generale sui beni della Chiesa che si raccorda con la specifica clausola risarcitoria contemplata nell'Accordo Croazia 1996 e che ha un'analogia con l'Accordo Ungheria, 20 giugno 1997, c.I, art. 4.3 e c.II, art. 1.

<sup>153</sup> Strategico, il ruolo della Commissione mista, cui è rimesso il compito di stilare un inventario dei beni confiscati per i quali sussiste un'esigenza primaria di restituzione. Il problema va visto su una duplice prospettiva giuridica: quella degli obblighi derivanti da accordi internazionali e dalla Legge di restituzione. Tutto ciò, considerato sia l'eventuale intervento dei diritti quesiti sui beni confiscati da parte di terzi soggetti, sia non trascurabili problemi interpretativi dovuti alla redazione della legge. L'espressione «appropriata compensazione» impiegata usualmente nei testi internazionali, infatti, è sconosciuta all'ordinamento croato. Cfr. ORSAT MILJENIC, *Attuazione degli Accordi* cit., pp. 81-82.

<sup>154</sup> Un duplice criterio generale, valido anche negli Accordi minoritari (cfr. par.6) limita quantitativamente i finanziamenti pubblici alle parrocchie con meno di 3000 fedeli o ai villaggi con meno di 1000 (art. 6.3) e, qualitativamente, li rapporta alla natura delle attività funzionali al culto o alle opere di carità (art. 6.4).

me risarcitorie destinate alle Arci/diocesi e agli Istituti di Vita Consacrata e Società di Vita Apostolica un tempo espropriati (art. 5.3)<sup>155</sup>; sovrintende, attraverso gli Istituti per il Sostentamento del Clero, alle retribuzioni di tutti gli impiegati ecclesiali (art. 8).

Il principio di piena disponibilità al finanziamento pubblico della Chiesa cattolica è integrato da ampie misure esentative, convergenti nella defiscalizzazione delle donazioni: «elemosine, offerte (...) ed altre forme di contributi tradizionali per il mantenimento delle istituzioni ecclesiastiche» (art. 1) e nell'esenzione tributaria a favore delle persone giuridiche ecclesiastiche, che «...saranno considerate Istituzioni senza fine di lucro» (art. 10).

L'art. 9 AQE 1998 provvedeva anche, con una soluzione temporanea, ad una questione aperta « (...) finora non risolta in modo sistematico» circa le pensioni del clero ultra sessantacinquenne, con un'erogazione tratta dai fondi statali, per i primi dieci anni di vita dell'Accordo. A questo intervento è seguito, il 26 febbraio 1999, uno specifico Accordo di accomodamento, volto a precisare la misura effettiva, flessibile, dell'importo finanziario di cui lo Stato si è fatto carico e volto a sostenere l'attività della Chiesa cattolica in Croazia e a risolvere la questione pensionistica del clero (artt. 1.2 e 1.3)<sup>156</sup>.

È utile osservare che l'accordo, nel fissare il tetto dell'importo a beneficio della Chiesa cattolica a 190 milioni di *kune* per l'anno 1999 (art. 3), oltre a richiamare i principi ispiratori e giustificativi di tale misura (il valore «socialmente utile (del) lavoro della Chiesa Cattolica nel campo culturale, educativo, sociale ed etico»), esorta la CEC individuando in essa tutte le «istituzioni che si prendono cura della distribuzione e dell'utilizzazione dei mezzi finanziari, (all'obbligo di) osservare le leggi della Repubblica di Croazia sugli affari finanziari» (art. 4).

*d) Libertà nell'impiego dei mass-media.* Il 27 luglio 2000, precedendo di poco una Legge sulla Radiotelevisione Croata (2001)<sup>157</sup>, la CEC ha siglato con le autorità croate, in ossequio all'art. 12.2 AQG 1996, un Accordo di regolamentazione sull'uso dei mezzi radiotelevisivi<sup>158</sup>.

---

<sup>155</sup> Federazione degli Istituti di Vita Consacrata e Società di Vita Apostolica (*Hrvatska Konferencije Visih Redovnickih Poglavara i Poglavarica, H.K.V.R.P.P.*), eretta il 15 maggio 1968, Conferenza Unificata (12 febbraio 2011), in *Annuario Pontificio*, CdV, 2014, p. 1706. DJURO KOKSA, «Croazia», in *Dizionario degli Istituti di Perfezione* cit., coll.289-290.

<sup>156</sup> Accordo sulle modalità di attuazione dei rispettivi obblighi finanziari della Repubblica di Croazia verso la Chiesa cattolica, 26 febbraio 1999.

<sup>157</sup> L'art. 5, 2.1 della Legge obbliga l'emittente pubblica ad informare sugli eventi religiosi. Cfr. IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., p. 70.

<sup>158</sup> Con una disciplina più estesa degli Accordi minoritari, i quali non contemplano forme di comunicazione radiotelevisive per le Comunità confessionali, l'Accordo è, per altro verso, limitato alla

Gli obblighi cui sono astrette le strutture emittenti, in un'ottica di «servizio»<sup>159</sup>, riguardano le offerte tematiche del palinsesto che differiscono sostanzialmente nell'ampiezza degli approfondimenti<sup>160</sup>.

Lo spirito collaborativo tra le Parti appare ancora in alcuni specifici aspetti che prevedono un accordo tra CEC e vertici radiotelevisivi, relativamente alla nomina dei caporedattori responsabili dei notiziari (art. 7) e circa la programmazione delle celebrazioni liturgiche (art. 10); il mutuo accordo dovrà sostenere la scelta di «interlocutori preparati» nella conduzione di programmi su tematiche sensibili, teologico-etiche o di storia della Chiesa (art. 9).

Desti un certo interesse l'inserimento nell'accordo di due norme di principio che non condividono la natura regolamentare del testo e che, nel rinviare all'ecumenismo religioso (art. 8) e al criterio quantitativo confessionale, danno l'impressione di voler riequilibrare verso una prospettiva pluralista il contenuto del patto<sup>161</sup>. Specialmente dall'art. 13 si coglie l'intenzione di

---

sola ipotesi di accesso ai mezzi di comunicazione sociale per la Chiesa cattolica, nulla dicendo circa il diritto pur riconosciuto nell'AQG 1996, ad istituire proprie emittenti. Osserva Corral Salvador che il diritto di libertà di espressione attraverso i mezzi di comunicazione sociale ha varie modalità di esercizio: 1. assicurandosi una adeguata presenza negli enti televisivi; 2. istituendo propri *mass-media*; 3. servendosi del diritto di accesso (assegnazione di spazi di programmazione). In tal modo questo diritto dà luogo ad uno strumento giuridico che permette l'esercizio di libertà d'espressione dei gruppi sociali e politici più importanti. Gli Stati slavo-danubiani si sono tutti avvantaggiati, in diversa misura, di questa modalità: oltre alla Croazia, infatti, vanno enumerati la Bosnia-Erzegovina, Accordo 2006, art. 12; la Slovenia, Accordo 2001 art. 7 e la Slovacchia, Accordo 2000, art. 18.3. CARLOS CORRÁL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., pp. 351 ss.

<sup>159</sup> L'art. 1 ha valore di Preambolo ed illustra le ragioni dell'accordo, gli obblighi conseguenti e le modalità operative dell'attività di programmazione e si sottolinea nuovamente il «servizio che la Chiesa svolge nella società», ragion per cui lo Stato «si impegna a rispettare i principi della libertà religiosa e i sentimenti dei fedeli nell'ambito di una società pluralista, in quanto valori umani fondamentali di natura religiosa ed etica» (art.1.1). Il rispetto delle libertà religiose e delle «esigenze (religiose) della società croata» impone una regola di sapore deontologico, giacché la Radiotelevisione «informerà sulla vita della Chiesa cattolica in Croazia e nel mondo, in modo professionale ed oggettivo» (art. 2.2). L'art. 2 sottolinea la correlazione tra l'accordo tra le Parti sui programmi ed il rispetto della legge. Tutti i programmi trasmessi per radio e per televisione sono concordati tra la CEC e le rispettive redazioni religiose e sono parificati, nei diritti e nei doveri stabiliti dalla legge sulla radiotelevisione croata, agli altri programmi di analoga tipologia.

<sup>160</sup> I programmi radiotelevisivi danno informazioni su riti, notiziari, cronache di eventi, dibattiti e commenti, tematiche educative di cultura confessionale ma, mentre per i canali televisivi l'informazione è a largo raggio, dedicandosi alla cronaca di «eventi ecclesiastici importanti in Croazia e nel mondo» (art. 3, f) e «utilizzando anche proposte internazionali» (art. 4.), la radiodiffusione è attenta all'ambito locale della Chiesa regionale, realizzando programmi nati dall'accordo collaborativo con i preposti uffici arci/vescovili (art. 6).

<sup>161</sup> Art. 8: «La CEC si impegnerà, ovvero provvederà, affinché gli impiegati ecclesiastici nei loro interventi mediatici sviluppino uno spirito di solidarietà ecumenica e di dialogo consono con la missione della Chiesa nel mondo contemporaneo». Vedi anche IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., p. 70.

ritagliare spazi di garanzia a favore delle altre confessioni religiose e diradare qualche legittimo dubbio sull'effettività del principio separatista<sup>162</sup>. Al netto dell'incomprensibile tono giustificativo, la norma resta apprezzabile, tenuto conto dell'inconsistenza disciplinare dell'analogo previsione presente negli accordi con le altre comunità religiose.

#### 6. *Le confessioni religiose diverse dalla cattolica: un'impostazione di politica ecclesiastica aperta e dialogante*

È piuttosto singolare la circostanza che l'ordinamento croato abbia inteso munirsi di un duplice strumento per disciplinare il fenomeno religioso, quantificabile attualmente in 44 espressioni confessionali<sup>163</sup>, rendendo possibile l'alternativa della via unilaterale legislativa e la bilaterale negoziata<sup>164</sup>.

Effettivamente, la Legge generale sullo *status* giuridico delle Comunità religiose (2002)<sup>165</sup> preconizzata agli artt. 40, 41 e 88 Cost. Croata (2001), si pone come normativa garantista fondamentale e sufficiente, giacché il testo coglie complessivamente le questioni che interessano le realtà confessionali nel rapporto con lo Stato. E tuttavia, ad una più attenta lettura della legge, si scopre che il rinvio ad accordi che circoscrivano, puntualizzino o attuino i principi posti astrattamente assurge a regola ordinaria di inquadramento delle relazioni Stato-Chiesa<sup>166</sup>.

Che, poi, la «via negoziata» non costituisca una surrettizia «via di fuga»

---

<sup>162</sup> Art. 13: «Il presente Accordo (...) presuppone il diritto della Radiotelevisione Croata di stipulare determinati accordi e/o intese sulla produzione e la trasmissione di programmi religiosi dedicati ad altre Chiese e comunità religiose, tenendo conto della loro rappresentatività numerica nella popolazione della Repubblica di Croazia e di altri criteri oggettivi». Resta il fatto che solo per la Chiesa cattolica è prevista (e, analogamente, Accordo Slovenia 2001, art. 7) la capacità di erigere e gestire liberamente in suo proprio nome enti radio-tv, isolatamente o con terzi soggetti. Cfr. CARLOS CORRÁL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., pp. 356.

<sup>163</sup> A tale numero ammontano le Comunità religiose attualmente iscritte nel Registro delle Comunità Religiose in Croazia.

<sup>164</sup> La singolarità appare anche più evidente se confrontata con la soluzione italiana, per la quale la necessità della stipula di accordi con le confessioni minoritarie è suggerita dalla «inidoneità a regolare i reciproci rapporti» della precorsa, e tuttora vigente, legislazione sui culti ammessi dal 1929-'30. Cfr. Intesa tra Governo Italiano e Assemblee di Dio in Italia (in seguito, ADI), Preambolo, in *Codice del diritto ecclesiastico* (a cura di S. Berlingò - S. Casuscelli), Giuffrè, Milano 1990, p. 280.

<sup>165</sup> L. n. 01-081-02-2643/2 del 4 luglio 2002. Si noti che la Prima Jugoslavia adottò tra il 1929 e il 1930 un sistema legislativo confessionale compiuto, abbracciante le maggiori confessioni: Ortodossi ed Ebrei (1929), Islamici, Evangelici e Cristiani riformati (1930). Così, IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., p. 59.

<sup>166</sup> Tale scelta di politica legislativa ecclesiastica indica un chiaro orientamento del legislatore croato verso il modello giuridico occidentale, e specialmente italiano.

disciplinare, né una mera alternativa della politica governativa sul fattore religioso, sembra confermato dall'art. 9.1 della citata legge generale, che prevede la possibilità incondizionata che il Governo stipuli accordi su questioni di interesse comune con uno o anche più soggetti (*rectius* «comunità») confessionali, se le caratteristiche tra gruppi siano assimilabili, e dalla previsione all'art. 9.2 della Commissione per i Rapporti con le Comunità Religiose – l'organismo permanente competente in materia-, in grado di assicurare rapporti stabili di dialogo tra le Parti, in un'ottica collaborativa.

Rimane incontestabile il fatto che, solo a seguito del varo di questa legge, l'ordinamento croato si è gradualmente provvisto di un ventaglio di Accordi, ad oggi sei, coinvolgenti 16 tra Chiese e Comunità religiose, con: Chiesa Ortodossa Croata e Serba (2002); Comunità Islamica (2002); Chiesa Evangelica Protestante (Luterana)-Chiesa Cristiana Riformata (2003); Chiesa Evangelica Pentecostale-Chiesa Avventista-Battista (2003); Chiesa Ortodossa Bulgara-Chiesa Vetero-Cattolica-Chiesa Ortodossa Macedone (2003); Unione della Comunità Ebraica *Bet Israel* (2011)<sup>167</sup>.

Questi accordi garantiscono la «copertura normativa» verso le principali comunità – islamici, ebrei, nonché la poliforme variante ortodossa e delle Chiese protestanti-riformate – presenti in un Paese che si dichiara a maggioranza cattolica<sup>168</sup>.

Occorre preliminarmente avvertire che il testo degli accordi è precostituito sul canovaccio originale degli accordi siglati con la Chiesa cattolica e, più organicamente, sull'accordo con la Chiesa Ortodossa Croata e Serba in Croazia (20 dicembre 2002) e in rapporto al quale è dato registrare varianti minime nei successivi patti. Ciò indica stabilità nella politica ecclesiastica perseguita dal Governo, orientato in favore dell'omologazione delle confessioni acattoliche, in conformità con una posizione di non coinvolgimento e di equidistante terzietà che ha una conferma nell'oggettiva politica di sostegno finanziario pubblico paritario.

Per altro verso va segnalata, da un lato, l'estrema sintesi delle disposi-

---

<sup>167</sup> A questo gruppo negoziale andrebbe aggiunto un più recente Accordo stipulato con l'Alleanza delle Chiese Battiste in Croazia ed uno con la Coordinazione delle Comunità Ebraiche, elevando così ad otto gli accordi confessionali «minoritari» vigenti in Croazia. Vedi ORSAT MILJENIC, *Attuazione degli Accordi* cit., p. 77.

<sup>168</sup> 1. Chiesa Ortodossa Croata e Serba in Croazia, 20 dicembre 2002 (in seguito, più semplicemente, COCS); 2. Comunità Islamica in Croazia, 20 dicembre 2002 (in seguito, CI); 3. Chiesa Evangelica Protestante (Luterana) – Chiesa Cristiana Riformata in Croazia, 4 luglio 2003 (in seguito, CEPL-CCR); 4. Chiesa Evangelica Pentecostale – Chiesa Avventista-Battista in Croazia, 4 luglio 2003 (in seguito, CEP-AB); 5. Chiesa Ortodossa Bulgara – Chiesa Vetero-Cattolica – Chiesa Ortodossa Macedone in Croazia, 29 ottobre 2003 (in seguito, COB-VC-OM); 6. Unione della Comunità Ebraica *Bet Israel* in Croazia, 27 ottobre 2011 (in seguito, UCE).

zioni e, dall'altro, il ridotto ed insufficiente rinvio ad accordi di secondo livello attuativi dei principi negoziati: circostanze che denotano l'intenzione del legislatore di conservarsi un neppur troppo residuo spazio di controllo per l'ulteriore disciplina di dettaglio. Un breve Preambolo che richiama le disposizioni di base (art. 40 e 41 Cost. e art. 9 della citata Legge generale confessionale)<sup>169</sup> accompagnato da una succinta descrizione dell'organizzazione confessionale sul territorio cui accede con un po' di enfasi il richiamo al suo «ruolo in campo religioso, culturale ed educativo», introduce all'elencazione delle materie regolate<sup>170</sup>.

Occorre anche aggiungere che gli accordi si orientano secondo due criteri direttivi frequentemente richiamati: il principio di rispetto e conformazione delle disposizioni negoziate alle leggi dello Stato e il principio di collaborazione tra le due Autorità. Tale ultimo criterio è, non casualmente, coniugato con la formula «indipendentemente dal credo religioso», a confermare che l'intendimento dell'Accordo è quello di operare e favorire le migliori condizioni di espressione della libertà religiosa, in un contesto che garantisca il pluralismo e la tolleranza<sup>171</sup>.

Nel riconoscimento della personalità giuridica da parte delle autorità civili gli accordi tengono a precisare che le Comunità godevano della personalità giuridica «già prima dell'entrata in vigore della legge»<sup>172</sup>. Il principio della libera organizzazione in piena autonomia delle confessioni religiose

<sup>169</sup> Altre volte, art. 30 §3, Legge sul Governo croato, GU 101/98, 15/2000 e 17/2001.

<sup>170</sup> Volendo sintetizzare l'ordine delle tematiche oggetto di interesse comune, gli accordi ruotano su tre macro-settori, il primo dei quali, sulla libertà organizzativa della Chiesa-Comunità religiosa (artt. 1-7) raccoglie un complesso di questioni che vanno dal riconoscimento della personalità giuridica della Chiesa, alla libertà di scelta del Vescovo-ministro di culto rappresentativo, alla libertà di costruire edifici di culto, alla libertà di stampa. Un secondo settore è dedicato alla libertà di insegnamento negli istituti di formazione pubblica (non si fa cenno all'Università), dall'asilo alle secondarie superiori (artt. 10-15); un terzo ambito attiene alla cura ed assistenza pastorale nei cd. luoghi separati o a limitata libertà (artt. 17-22).

A sé stanti sono contemplate pur rilevanti materie (matrimonio; finanziamento pubblico delle Chiese; disciplina dei beni storico-culturali di interesse religioso). Le norme di chiusura attengono alla competenza di aggiornamento del testo, rimesse ad una Commissione mista, all'interpretazione e modifica ed entrata in vigore dell'accordo.

<sup>171</sup> Esso è replicato nei primi quattro accordi all'art. 1, affiancato da una legenda terminologica che descrive la qualifica giuridica del ministro o operatore «religioso» dell'ente rappresentativo e della gerarchia ecclesiastica secondo la confessione d'appartenenza. Art. 1 COCS; CI; CEPL-CCR e CEP-AB. Art. 2 COB-VC-OM e UCE.

<sup>172</sup> Tale precisazione assume un notevole significato che dà profondità all'impianto legale di pur recente costruzione: il legislatore croato con la Legge sulle fondazioni (1995) e le due Leggi sulle associazioni (1997 e 2001) conferma l'importanza dell'impulso alla libertà di organizzazione comunitaria dei gruppi attraverso il riconoscimento della propria organizzazione interna e dei propri statuti e la volontà di preservarne le garanzie sulla base della legge. Art. 2.1 COCS; CI; CEPL-CCR e CEP-AB. Art. 3.1 COB-VC-OM e UCE.

senza ingerenze delle autorità civili è fissato dalla previsione che impegna i responsabili rappresentativi alla semplice informativa al Ministro incaricato sull'«ingresso della Chiesa in Croazia» con l'unica incombenza della registrazione nel Registro delle Comunità Religiose in Croazia<sup>173</sup> e nel rispetto del generale obbligo di conformare ogni iniziativa sull'organizzazione confessionale alle leggi dello Stato.

Il disposto all'art. 2 è bilanciato dall'art. 3 che prevede la libertà della Chiesa di modificare la propria organizzazione interna e così, erezione, modifica ed estinzione di strutture territoriali diocesano-parrocchiali e altre persone giuridiche, in piena autonomia, sulla base esclusiva dei propri statuti<sup>174</sup>.

La libertà di svolgimento dell'attività religiosa è assicurata dal riconoscimento ai ministri di culto della titolarità di una competenza che dipende solo dagli statuti e regolamenti propri (art. 4.1); analogo principio vale per le nomine, il trasferimento o la rimozione del Vescovo (art. 4.2). A differenza del modello italiano, che si limita al riconoscimento della nomina dei ministri di culto, gli accordi croati richiedono però un'informativa, l'«opportuna notificazione» da inoltrare alle autorità civili «dopo l'elezione e prima della pubblicazione» (art. 4.3)<sup>175</sup>.

Non si trova riscontro nella disciplina italiana, ancora, della disposizione di evidente natura garantista, che prevede l'obbligo da parte dell'autorità giudiziaria di informare l'autorità confessionale competente dell'eventuale procedimento penale a carico di sacerdoti o altri funzionari religiosi per reati per i quali l'azione è esercitata d'ufficio dal PM<sup>176</sup>.

Le confessioni religiose sono libere di mantenere, ampliare nonché di costruire edifici di culto o anche genericamente «edifici ecclesiastici»<sup>177</sup>. Un'analogia vi governa l'individuazione dell'autorità confessionale con fa-

---

<sup>173</sup> Art. 2.2 COCS; CI; CEPL-CCR e CEP-AB. Art. 3.2 COB-VC-OM e art. 3 UCE. A differenza con il modello italiano, non è qui prevista esplicitamente la libertà di comunicazione con altre organizzazioni della medesima Comunità confessionale, né il rinvio ai diritti umani inviolabili garantiti a livello costituzionale. Cfr. Intesa tra Governo Italiano e Unione Italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del Settimo Giorno, art. 2 (in seguito, UICA), in *Codice del diritto ecclesiastico* cit., p. 290.

<sup>174</sup> Art. 3 COCS; CI; CEPL-CCR e CEP-AB. Art. 4 COB-VC-OM che impiega la formula «giurisdizione esclusiva» e art. 4 UCE.

<sup>175</sup> Art. 4.1, 4.2 e 4.3 COCS; CI; CEPL-CCR e CEP-AB. Art. 5.1, 5.2 e 5.3 COB-VC-OM. Art. 5 UCE tace, invece, circa l'obbligo della notificazione al Governo.

<sup>176</sup> Art. 5 COCS; CI; CEPL-CCR e CEP-AB. Art. 6 COB-VC-OM e art. 3 UCE.

<sup>177</sup> La normativa è sicuramente più imprecisa della corrispondente italiana che, in proposito, fa univoco riferimento ad «edifici di culto», così intendendo la destinazione all'esercizio (pubblico) del culto e legandovi una serie di garanzie (sulla permanenza stabile della destinazione e sull'immunità da procedure espropriative forzate), che non sono menzionate nelle intese croate. Ciò finisce per amplificare il significato del rinvio alla legislazione civile (art. 6.1).

coltà decidenti, sulla necessità di costruire nuovi edifici di culto, perché il margine di manovra è circoscritto dalla «scelta del percorso in accordo con le autorità croate» e, in ogni caso, va ricondotto al rispetto della normativa urbanistica, cui si rinvia<sup>178</sup>. Anche in questo caso, la sintesi sacrifica la chiarezza del testo concordato e, nel dubbio, amplia i margini di interpretazione: il richiamo alle «esigenze religiose della popolazione» a base della decisione di erigere nuovi manufatti quale appare nel modello italiano<sup>179</sup>, avrebbe circoscritto la discrezionalità di una scelta che, negli accordi croati, resta priva di motivazione.

La libertà di stampa e di diffusione di pubblicazioni di libri, giornali, riviste è garantita. Anche in tal caso la sintesi stilistica pregiudica l'intenzione normativa, perché nella formula «altre attività legate al suo funzionamento» dovrebbe poi ricomprendersi la libertà di pensiero espressa tramite i mezzi radio-televisivi di cui, tuttavia, si tace in tutti gli accordi «minoritari»<sup>180</sup>. Nell'era della globalizzazione degli strumenti di comunicazione, una menzione sulla pianificazione delle radiofrequenze, in modo da garantire un'ordinata divisione dei bacini d'utenza e un'equilibrata presenza di *network* nel quadro della pluralità di emittenti, non sarebbe affatto apparsa superflua<sup>181</sup>.

Tutti gli accordi tutelano la libertà dei nubendi di celebrare un matrimonio religioso e ne riconoscono la produzione degli effetti civili a condizione che il ministro di culto celebrante sia un «funzionario autorizzato dalla Chiesa di appartenenza» e ne siano soddisfatti i requisiti previsti dalle leggi dello Stato. Dell'importante materia, cui è riservata una ben scarna regolamentazione capace tuttavia di rinviare in due passaggi alla «legislazione croata», si tornerà in seguito per offrire un quadro ricostruttivo dettagliato dei momenti evolutivi più recenti relativi al diritto di famiglia<sup>182</sup>.

L'attività caritativa e di assistenza sociale è garantita con il riconoscimento della libertà di creare istituzioni a ciò dedicate, le quali saranno soggette alla legge civile<sup>183</sup>. Anche in tal caso il rinvio al principio di conformità lega-

<sup>178</sup> Art. 6.1, 2 COCS; CI; CEPL-CCR e CEP-AB. Art. 7 COB-VC-OM. Più generica la formula dell'art. 7.2 UCE.

<sup>179</sup> Cfr. Intesa UICA, in *Codice del diritto ecclesiastico* cit., p. 298.

<sup>180</sup> Art. 7 COCS; CI; CEPL-CCR e CEP-AB. Art. 8 COB-VC-OM e art. 8.1 UCE. Occorre segnalare che nel 2005, otto Comunità religiose hanno sottoscritto accordi con l'ente radiotelevisivo croato, per la pianificazione di programmi ad integrazione delle convenzioni sull'insegnamento religioso. Così, ORSAT MILJENIC, *Attuazione degli Accordi* cit., p. 78.

<sup>181</sup> Cfr. art. 20.2 Intesa ADI, in *Codice del diritto ecclesiastico* cit., pp. 286-287.

<sup>182</sup> Art. 8 COCS; CI; CEPL-CCR e CEP-AB. Art. 9 COB-VC-OM che, se possibile, propone una normativa ancora più essenziale e art. 9 UCE.

<sup>183</sup> Art. 9 COCS; CI; CEPL-CCR e CEP-AB. Art. 10 COB-VC-OM e UCE.



le assolve ad un'esigenza di bilanciamento tra libertà e forme di controllo dell'armonizzazione confessionale con le leggi dello Stato. Anche in tal caso, quindi, la genericità normativa è colmata dal rinvio interpretativo alle leggi dell'ordinamento croato. Sarebbe in ogni caso stato vantaggioso, anche solo ai fini della disciplina tributaria, prevedere, come nel modello italiano, una distinzione tra attività di religione o di culto e quelle che non vi rientrano (e in cui vanno ascritte le attività di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura, comprese quelle commerciali e con scopo di lucro)<sup>184</sup>.

Il secondo segmento tematico generale negli accordi croati su questioni di interesse comune raccoglie una serie di disposizioni volte a regolamentare la libertà di insegnamento della religione nella scuola pubblica (artt. 10-15) con una disciplina sostanzialmente uniforme delle pluriformi sensibilità confessionali, e verso cui solo i Testimoni di Geova hanno manifestato un sostanziale disinteresse<sup>185</sup>.

La dichiarazione scritta dei genitori o tutori alle istituzioni scolastiche del desiderio di veder impartire i rudimenti religiosi, vale per i bambini delle scuole materne (art. 10.1)<sup>186</sup> e per gli studenti delle scuole primarie che li scelgono nel programma delle materie obbligatorie. Tale dichiarazione dei genitori-tutori sarà disgiunta o congiunta a seconda dell'età inferiore o superiore ai quindici anni dello studente (art. 10.3). In ogni caso l'insegnamento della religione godrà dello stesso trattamento, «viene eseguito alle stesse condizioni» degli altri insegnamenti obbligatori (art. 10.2).

Dubbi sull'effettiva garanzia di fruizione di tale libertà è nell'averla condizionata alla previa formazione nell'istituto scolastico di un «gruppo educativo» di almeno sette studenti (art. 10.4). Un certo interesse suscita l'attenzione dedicata alla garanzia sulla capacità professionale dell'insegnante, alla sua formazione curricolare e, in genere, alla qualità didattica impartita nel servizio scolastico, non disgiunta ad una precisa responsabilità pedagogica. La valutazione dei risultati è infatti sottoposta ad un monitoraggio sulla qualità dell'offerta di insegnamento che si svolge entro il quadro della pianificazione scolastica complessiva (art. 10.5)<sup>187</sup>.

Il direttore scolastico sarà tenuto ad illustrare il *curriculum* dell'insegna-

---

<sup>184</sup> Cfr. art. 12.2 che parifica le attività non propriamente di culto (istruzione e beneficenza) ad attività non culturali e quindi soggette alla legge civile di riferimento e art. 14 Intesa ADI, in *Codice del diritto ecclesiastico* cit., p. 285.

<sup>185</sup> IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., p. 69. Sulla libertà di fondare proprie istituzioni pre-scolastiche, di cui si sono avvalse alcune Comunità religiose, vedi ORSAT MILJENIC, *Attuazione degli Accordi* cit., pp. 77-78.

<sup>186</sup> L'Accordo CI, artt. 10.1 e 11.1 non fa menzione degli asili.

<sup>187</sup> La norma non si rinviene tuttavia nell'art. 11 Accordo UCE.

mento scolastico annuale e a documentarne i risultati nel medio periodo e alla fine dei corsi (art. 10.6). La normativa, insomma, sembra sovrapporre la qualità dell'insegnamento con quelle dei docenti in un contesto che si affida esclusivamente ai canali formativi delle specifiche provenienze confessionali: gli istituti scolastici che debbano coprire le cattedre sull'insegnamento della religione, infatti, notificheranno direttamente all'autorità ecclesiastica il numero dei candidati (art. 10.7)<sup>188</sup>. Per quanto attiene alle modalità dell'insegnamento religioso per le scuole elementari e secondarie pubbliche, viene assicurata una base oraria scolastica di due ore settimanali<sup>189</sup>, mentre i programmi di lezione saranno elaborati direttamente dall'autorità ecclesiastica, che li sottoporrà al consenso del Ministero competente (artt. 11.2 e 11.3)<sup>190</sup>.

Il mutuo accordo tra le Parti è sancito anche per la scelta dei libri di testo che, muniti dell'indicazione del *placet* ecclesiastico, sono in tutto equiparati ai libri di testo in uso per le materie obbligatorie (art. 11.4)<sup>191</sup>. La delicatezza della tematica, comunemente avvertita dalle Parti, è evidenziata dalla normativa che appare speculare ed integrativa dei controlli civili sulla qualità professionale dell'insegnante. All'autorità ecclesiastica, infatti, è affidata la valutazione, con un mandato canonico pubblicato e revocabile qualora il docente manifesti carenze d'insegnamento o incorra in censura morale nella personale condotta<sup>192</sup>.

Gli accordi insistono sui requisiti professionali degli insegnanti di religione con una meticolosa disciplina, volta a garantire la serietà formativa anche nei riguardi dell'istituto scolastico dove presteranno il servizio<sup>193</sup>.

<sup>188</sup> Art. 10.1-7 *COCS; CI; CEPL-CCR e CEP-AB*. Art. 11 *COB-VC-OM*. L'art. 11 *UCE* è tuttavia privo del richiamo alla misura del monitoraggio scolastico presente negli altri Accordi.

<sup>189</sup> La frazione oraria scolastica non è contemplata dall'art. 12 *Accordo UCE*.

<sup>190</sup> L'art. 11.3 *Accordo CI* ha però aggiunto che il consenso tra le Parti sia «in conformità con la legge».

<sup>191</sup> Art. 11.1-4 *COCS; CI; CEPL-CCR e CEP-AB*. Art. 12 *COB-VC-OM e UCE*.

<sup>192</sup> Art. 12 *COCS; CI; CEPL-CCR e CEP-AB*. Art. 13 *COB-VC-OM e UCE*.

<sup>193</sup> La soddisfazione dei requisiti di legge equipara tali insegnanti al corpo docente scolastico, essendo loro riconosciuto lo *status* di membri del Consiglio degli insegnanti (art. 13.5). Potranno accedere alla docenza nelle scuole primarie e secondarie gli insegnanti (catechisti) muniti di diploma universitario (artt. 13.1 e 13.2) che ne assicurino anche una padronanza degli strumenti pedagogici. Tali requisiti per l'ingresso all'insegnamento dovranno essere conformi alle leggi croate (art. 13.3). Tuttavia l'autorità ecclesiastica potrà indicare con mandato canonico un docente che soddisfi i requisiti stabiliti dal Vescovo (art. 13.4). La disposizione, che sembra superflua, è fonte di problemi interpretativi, non solo relativamente al valore da assegnare all'espressione «persona appropriata» riferita al docente, perché in un quadro di volontà concordate liberamente tra le Parti e dove l'indicazione dell'autorità confessionale esercita un peso determinante, l'imprecisione può generare discriminazioni di tipo giuslavoristico, salvo estendere all'intera disposizione il principio di conformità alle leggi croate (art. 13.5). Interviene a chiarire la normativa il successivo art. 14 che sancisce, all'ombra

La Chiesa anche qui, infatti, gioca un ruolo primario: a questa spetta l'iniziativa di fornire l'elenco delle istituzioni che giudica professionalmente valide nella formazione e tali da assicurare quella qualità dell'insegnamento che verrà saggiata *in itinere* con una costante e collaborativa supervisione<sup>194</sup>. La cooperazione si trasforma in un dialogo istituzionale basato sullo scambio di informazioni sotto la direzione di un responsabile nominato dall'autorità confessionale<sup>195</sup>.

Tutti gli accordi confessionali stabiliscono il sostegno finanziario pubblico per l'insegnamento della religione. Si tratta di una delle più vistose differenze con il modello italiano la cui disciplina, in generale linea tendenziale, carica le confessioni religiose degli oneri finanziari relativi<sup>196</sup>.

Le disposizioni che reggono la tutela del patrimonio culturale e artistico religioso sono più dettagliate del modello italiano che, salvo la maggiore attenzione riservata ai beni storici ebraici, si limita a sancire un generico principio di collaborazione nella tutela e valorizzazione<sup>197</sup>.

Gli accordi croati, nel menzionare esplicitamente il patrimonio documentale di archivi e biblioteche, riconoscono la rilevanza in quanto «parte importante del patrimonio culturale complessivo croato» (art. 16.1), rinviando al principio di collaborazione nell'opera di tutela e conservazione. L'accessibilità libera ai cittadini e la disponibilità del patrimonio documenta-

---

del principio di collaborazione tra autorità confessionali e Ministero della Pubblica Istruzione, il rapporto fiduciario sottostante, per la nomina dei docenti. VEČESLAV TUMIR, *L'insegnamento* cit., pp. 149 ss. e 160 ss.

<sup>194</sup> Ossia, ex art. 14.2, per il quale, l'autorità ecclesiastica «si prende cura continua della formazione dei catechisti/insegnanti di religione, della qualità dell'insegnamento, del tirocinio e degli esami professionali e del loro avanzamento professionale». VEČESLAV TUMIR, *Ult.loc.cit.*, pp. 179 ss.

<sup>195</sup> Art. 14.1-3 COCS; CI; CEPL-CCR e CEP-AB. Art. 15 COB-VC-OM e UCE.

<sup>196</sup> Art. 15 COCS; CI; CEPL-CCR e CEP-AB. Art. 16 COB-VC-OM e UCE. Si confronti art. 10.2 Intesa ADI, Intesa UICA, e Intesa con l'Unione delle Comunità Israelitiche Italiane (in seguito, UCII) in *Codice del diritto ecclesiastico* cit., rispettivamente alle pp. 283, 293 e 306. Sulla medesima linea si pongono anche le successive intese italiane con l'Unione delle Chiese Evangeliche Battiste d'Italia (in seguito, UCEBI), artt. 5.5, 6.3 e 9.2; con le Chiese Evangeliche Luterane in Italia (poi, CELI), artt. 9 e 11.2, in *Codice del diritto ecclesiastico* (a cura di S. Berlingò - S. Casuscelli), Giuffrè, Milano, 2001, rispettivamente a pp. 245 ss. e 251 ss.

Si consulti, ancora, l'Intesa con la Chiesa Apostolica in Italia (CAI) artt. 7 e 9.3; l'Intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni (CGCSUG) artt. 10 e 11.3; l'Intesa con la Sacra Arcidiocesi Ortodossa di Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale (SAOI), artt. 4.4, 5.4, 5.5; l'Intesa con l'Unione Induista Italiana (UII), artt. 4.4, 5.5; l'Intesa con la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova (CCTG), artt. 3.5, 4.5 e 5.5; l'Intesa con l'Unione Buddhista Italiana (UBI), artt. 4.4 e 5.3. Rispettivamente alle pp. 758 ss.; 766 ss.; 783 ss.; 798 ss.; 775 ss.; 791 ss. in *Codice del diritto ecclesiastico* (a cura di S. Berlingò - S. Casuscelli), Giuffrè, Milano, 2009. Circa i finanziamenti pubblici diretti ed indiretti, cfr. IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., pp. 71 ss.

<sup>197</sup> Cfr. art. 17 Intesa con la Tavola Valdese (TV); art. 26 Intesa ADI; art. 28 Intesa UICA, in rapporto all'art. 16 Accordo UCE.

le alla consultazione degli studiosi sarà uniformata al rispetto della disciplina statutale in materia (art. 16.2). Ma agli archivi ecclesiastici, in quanto sede privilegiata della memoria storica collettiva, gli accordi croati hanno aggiunto alcune disposizioni notevoli, rese necessarie dai recenti trascorsi politici<sup>198</sup>. La delicatezza che circonda fondi documentali e registri ha imposto al Governo di Zagabria di conferire agli archivi uno speciale *status* normativo, lasciando in sospeso l'annoso problema della proprietà confiscata e prevedendo la conservazione del possesso in capo alle istituzioni culturali statuali, attuali possidenti, per la gestione, manutenzione e assicurazione del servizio di consultazione (art. 16.3)<sup>199</sup>.

Il terzo settore materiale degli accordi è dedicato alla cura pastorale dei fedeli e dei membri delle loro famiglie nelle cd. «comunità separate», ossia nelle carceri e istituti di correzione, nelle strutture sanitarie ospedaliere e di assistenza sociale, nelle forze armate o di polizia (art. 17)<sup>200</sup>. Va qui segnalata una differenza esclusiva dell'accordo *COCS* che (art. 17.2), assegna un significativo spazio decisionale al Consiglio Episcopale Ortodosso, conferendogli la facoltà di approvare e di indicare per l'esercizio della pastorale cinque sacerdoti, come pure di sollevarli dall'incarico, previa notificazione alle autorità statuali (art. 17.3)<sup>201</sup>.

Nei diversificati ambiti d'esercizio, la cura pastorale è un'attività che necessita di molteplici accorgimenti e di una disciplina attuativa scrupolosa e accorta<sup>202</sup>. Tutti gli accordi tendono a stabilire una normativa eccezionale, giustificata dallo *status* di fedele, circa il regime carcerario. Nel quadro delle condizioni di detenzione il legislatore tende infatti a contornare l'inserimento dell'assistenza spirituale di significativi margini di garanzia. La «conversazione spirituale» con il ministro di culto è concepita in modo tale da confe-

---

<sup>198</sup> La disciplina degli archivi, infatti, si intreccia con la grande questione delle confische della proprietà privata adottate durante il regime comunista iugoslavo. Se la legislazione ordinaria ha chiuso anzitempo, per la proprietà degli immobili civili, quel doloroso capitolo del popolo croato, altrettanto non può affermarsi per gli archivi.

<sup>199</sup> Art. 16.1-3 *COCS*; *CI*; *CEPL-CCR* e *CEP-AB*. Art. 17 *COB-VC-OM* e *UCE*.

<sup>200</sup> Art. 17 *COCS*; *CI*; *CEPL-CCR* e *CEP-AB* nonché art. 18 *UCE*. L'art. 18 *COB-VC-OM* non menziona, viceversa, la cura pastorale per i fedeli impegnati nelle Forze armate e di polizia. Vedi IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., pp. 76-77.

<sup>201</sup> Cfr. art. 17.2 *CI*, che prevede la designazione di un *Imam* da parte dell'autorità confessionale.

<sup>202</sup> Specialmente nelle strutture carcerarie tale attività dovrà conformarsi alle normative regolamentari vigenti nelle singole realtà penitenziarie in cui si svolgerà l'assistenza del sacerdote/ministro di culto, secondo modalità da armonizzare con esigenze spazio-temporali concordate tra le Parti, in regime di collaborazione (art. 18).

Art. 18 *COCS*; *CI*; e *CEP-AB*. Art. 19 *COB-VC-OM* e art. 18 *CEPL-CCR* esplicitamente parlano di un «accordo, in conformità con il calendario delle attività giudiziarie».

rire un indiscusso livello di flessibilità in rapporto alle condizioni stringenti della pena. In «casi estremi» al ministro di culto è consentito il contatto più diretto e personale con il detenuto, in appositi ambienti carcerari, dietro preventivo assenso dell'autorità giudiziaria<sup>203</sup>.

Il regime di assistenza spirituale concordato per gli istituti penali e correzionali, quindi, se apre ad una disciplina di *favor libertatis* confessionale verso il fedele, si imbatte in precisi limiti esercitabili dalle autorità amministrative e giudiziarie<sup>204</sup>.

Tutti gli accordi confessionali croati menzionano la cura pastorale negli ospedali e strutture sanitarie. Le autorità civili si impegnano a garantire spazi adeguati per l'esercizio dei rituali in conformità con i regolamenti degli istituti ospedalieri. Ai pazienti è assicurata la domanda di assistenza e di aiuto spirituale sotto diverse modalità: attraverso la garanzia della visita pastorale «in ogni momento» e con l'obbligo sul personale ospedaliero di una «tempestiva» comunicazione della domanda al ministro di culto. Nel quadro di una non ingerenza dell'autorità civile nell'esercizio pastorale assistenziale, gli accordi stabiliscono che gli eventuali reclami dei delegati sull'operato dei ministri di culto, per tramite del direttore sanitario, saranno trasmessi ai superiori ecclesiastici competenti alla valutazione del caso<sup>205</sup>.

Per gli accordi che prevedono finanziamenti pubblici a favore dei ministri di culto impiegati allo svolgimento della cura pastorale, viene stabilito anche un criterio di calcolo commisurato alle retribuzioni dei dipendenti pubblici<sup>206</sup>. Gli accordi, se non si tiene conto della disciplina concepita per la Chiesa cattolica, non hanno tuttavia dato luogo ad un sistema di finanziamenti pubblici squilibrato e tendenzialmente preferenziale: una norma comune si occupa dei sostegni economici statali all'attività delle confessioni, svolta «per il bene comune della Repubblica di Croazia»<sup>207</sup>. Gli importi, ac-

---

<sup>203</sup> Art. 19.2 e 19.3 *COCS*; art. 19.3 e 19.4 *CI*; art. 20.2 e 20.3 *UCE*; art. 19.3 e 19.4 *CEP-AB*. Tace sul punto l'Accordo *COB-VC-OM* e *CEPL-CCR*.

<sup>204</sup> Le garanzie che assicurano al detenuto la partecipazione all'attività religiosa (riti e visita pastorale) con una cadenza minima settimanale, conformemente ai regolamenti e al dettato del codice di procedura penale, possono infatti essere sospese, pur temporaneamente, dal direttore dell'istituto o dal giudice istruttore «per giustificato motivo» o per esigenze di «mantenimento dell'ordine e sicurezza», informandone il ministro di culto. In ogni caso, la durata del provvedimento corrisponderà, o non insisterà oltre «per un tempo superiore alla durata dei motivi» che ne resero necessario l'esercizio. Artt. 20.1-4 *COCS*, *CI* e *CEP-AB*. Art. 21 *UCE*. Tace sul punto l'Accordo *COB-VC-OM* e *CEPL-CCR*.

<sup>205</sup> Artt. 21.1-5 *COCS*, *CI* e *CEP-AB*; artt. 19.1-5 *CEPL-CCR*; artt. 20.1-5 *COB-VC-OM* e art. 22.1-5 *UCE*.

<sup>206</sup> Artt. 22 *COCS* e *CI*. Non è previsto dai restanti Accordi.

<sup>207</sup> La norma chiarisce che i fondi sono destinati a sostenere attività ben precise: assistenza e cura pastorale, principalmente e, a seguire, sostentamento del clero o funzionari religiosi; costruzione e

creditati al fondo centrale dell'ente confessionale beneficiario e i servizi inerenti le operazioni finanziarie occorrenti si conformano ai principi giuridici dell'ordinamento croato<sup>208</sup>.

Scarsa disciplina è riservata alle festività religiose<sup>209</sup>. Poca attenzione è stata data anche al riconoscimento del diritto alla scelta alimentare dei credenti e alla sepoltura rituale dei defunti<sup>210</sup>. Chiudono gli accordi le regole relative all'istituzione e composizione di una Commissione mista rappresentativa paritetica che si riunirà annualmente, facendo relazione all'autorità della Chiesa di appartenenza e alla Commissione per i Rapporti con le Comunità Religiose, con competenza propositiva di controllo sulla conformità nell'attuazione delle norme alla legislazione generale sulle Comunità religiose, e di soluzione di questioni legali, economiche e culturali<sup>211</sup>. Seguono gli ordinari criteri di interpretazione e di eventuale modifica pattizia «*rebus sic stantibus*».

Poche settimane avanti la firma dell'Accordo israelitico l'Unione delle Chiese del Pieno Evangelio e le Chiese Riformate Protestanti, dichiarandosi discriminate nell'esercizio della libertà religiosa, ricorrevano innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo avverso il Governo croato<sup>212</sup>. A seguito

---

manutenzione di edifici di culto (che non siano inclusi in quelli compresi nel novero dei beni culturali); attività assistenziali. L'art. 23.3 *CI* eccettua invece le spese di soggiorno dei propri ministri.

<sup>208</sup> Non comune è il criterio selettivo delle parrocchie beneficiarie ex art. 23.2 *COCS*. Vi si prevede che il Consiglio Episcopale della Chiesa ortodossa serba presenti annualmente una lista ufficiale aggiornata delle parrocchie effettive, da cui verranno escluse: 1. quelle prive di rettore stabile; 2. quelle di nuova costruzione con un numero di fedeli inferiore a 1.500 o site a servizio di un villaggio con meno di 500.

Per analogo motivo, una parrocchia che assorba in fatto tre o più parrocchie minori, riceverà un aumento del 25% dell'importo di base (art. 23.4 *COCS*). Disposizione simile, con lievi varianti, vale per l'Accordo *CI*, il cui art. 23.2 prevede l'esclusione del beneficio economico per quelle *jamaats* che: 1. non abbiano un *Imam* permanente; 2. quelle di recente costruzione, aventi meno di 300 fedeli o meno di 100 nel circondario.

Per i restanti Accordi, che tacciono delle disposizioni ora menzionate, sono stabiliti criteri remunerativi commisurati alle basi stipendiali dei dipendenti pubblici, con coefficienti variabili e specifiche per ogni Chiesa: art. 23 *CEP-AB*; art. 20 *CEPL-CCR* e art. 23 *UCE*.

<sup>209</sup> Va segnalato che il «giorno del Signore» è singolarmente disciplinato nell'Accordo della Comunità ebraica (art. 23 *UCE*), mentre nulla dice l'Accordo islamico. Parimenti, tra le Chiese evangeliche, un «sabato avventista» è previsto unicamente nell'art. 22 *CEP-AB*. Il riposo settimanale, dal tramonto del venerdì al sabato, riconosce ai fedeli ebraici, come pure agli avventisti, il diritto all'assenza dal lavoro e un programma alternativo e sua compensazione, derogabile in caso di emergenza nazionale (guerra, disastri o crisi umanitarie). Cfr. l'Intesa *UCII*, artt. 3 e 4, che prevede un nutrito calendario di festività religiose, in *Codice del diritto ecclesiastico* cit., 1990, pp. 303-304.

<sup>210</sup> Tali diritti, infatti, sono elencati solo negli accordi con le Comunità islamica ed ebraica (artt. 7.2 e 7.3) e con la Chiesa Evangelico-pentecostale avventista (art. 7.2), ma, inquadrati come sono nella libertà di stampa, non sono sembrati meritevoli di autonoma trattazione. Si veda, in proposito, l'Intesa *UCII*, art. 5.2, in *Codice del diritto ecclesiastico* cit., 1990, pp. 304.

<sup>211</sup> Artt. 24 *COCS*, *CI* e *CEP-AB*; art. 25 *UCE*; art. 21 *CEPL-CCR* e art. 22 *COB-VC-OM*.

<sup>212</sup> Le due menzionate Chiese, dopo essersi viste respinte in tutti i gradi di giudizio ordinario le

di ciò il Governo di Zagabria ha adottato una decisione volta a ridiscutere attraverso una loro ridefinizione, le condizioni per la conclusione degli accordi su questioni di interesse comune con le Comunità religiose<sup>213</sup>.

In tali circostanze il Governo croato ha confermato il pragmatismo che ha contrassegnato le molteplici iniziative di politica ecclesiastica – già ben evidenziate in occasione della stipula del trattato bilaterale con il Montenegro per l'assicurazione di garanzie reciproche a favore delle minoranze croate e montenegrine stanziate fuori del territorio d'origine-, accettando di buon grado la decisione della Corte Europea, ma ponendo anche le basi per un'esplorazione critica, eventualmente migliorativa, della propria legislazione nazionale<sup>214</sup>.

### *7. La libertà di nomopoiesi organizzativa negli Statuti delle confessioni religiose. Cenni sintetici*

L'ordinamento giuridico croato circoscrive con precisione all'art. 43 Cost. i confini della libertà associativa, e ne indirizza le linee della legislazione ordinaria<sup>215</sup> e delle fonti negoziali. Per i gruppi religiosi, gli Accordi

---

pretese di affermazione del proprio diritto di libertà, leso per l'impossibilità di fornire cura pastorale e assistenza sociale nelle strutture sanitarie e nelle carceri; di promuovere l'educazione religiosa nelle scuole e asili; di poter celebrare un matrimonio religioso produttivo di effetti civili, hanno adito l'Alta Corte la quale, accogliendo *in toto* i motivi di discriminazione, condannava con sent. n. 7798/08 il Governo croato ad una pena pecuniaria (9.000 euro a favore di ogni Chiesa ricorrente, oltre alle spese processuali).

<sup>213</sup> Tale iniziativa, che non ha registrato sommovimenti nell'impianto consolidato del concordato ebraico – forse per la vicinanza delle date di ratifica – non è evento trascurabile, almeno sotto due aspetti. In primo luogo, per le ragioni causali, ossia la lesione di un diritto fondamentale. In secondo luogo, per le conseguenze sull'impianto giuridico-legislativo interno. Il Governo croato, istituendo un apposito Gruppo di Lavoro Interdipartimentale i cui rilievi andranno sottoposti all'approvazione del CRCR (si tratta di una *task force*, una speciale Commissione allargata, composta dalla presidenza del Ministro di Giustizia e dal Presidente del CRCR, e dalla vicepresidenza del Ministro della Pubblica Amministrazione, oltre al ruolo di supporto di alcuni altri ministeri con funzione di assistenza ai lavori), ha infatti posto sul tappeto la questione dell'opportunità di un duplice provvedimento emendativo: una modifica delle condizioni per la conclusione degli accordi confessionali e un'eventuale riformulazione dell'art. 9 della Legge generale sullo *status* giuridico delle Comunità religiose. Non si vede, tuttavia, quali modifiche migliorative potrebbero essere apportate ad un testo equilibrato, quale si mostra il vigente, che ha introdotto un modello di libera conclusione di Accordi negoziati tra le Parti interessate, al quale, tra l'altro, hanno già aderito le maggiori realtà confessionali rappresentative del Paese.

<sup>214</sup> Nella sessione del Governo del 17 febbraio 2011 è stato infatti deciso di non presentare una richiesta di riesame della sentenza della Corte EDU, ma anche di predisporre le misure necessarie per la sua esecuzione.

<sup>215</sup> Legge sulle Associazioni (1997 e artt. 1.2, 2.1 e 35.1 2001); Legge sullo *status* giuridico delle comunità religiose (2002), artt. 2 e 7; Legge sulle fondazioni (1995).

«minoritari» – che contemplano una libertà organizzativa territoriale (art. 3) – concorrono con l'AQG 1996 della Chiesa cattolica (artt. 14.1 e 17.2), in modo da assicurare alla dimensione associativa confessionale un'effettiva libertà statutaria. Le maggiori realtà religiose in Croazia si sono dunque munite di statuti che disciplinano organizzazione interna, strutture, risorse, beni, persone<sup>216</sup>. Disciplinano anche, con vistosa enfasi, l'attività missionaria che è alla base della spinta spirituale che le anima<sup>217</sup>, così sottolineando come lo spazio di libertà organizzativa riconosciuto con l'autonomia statutaria dallo Stato sia un problema di libertà inversa, sia in ragione degli scopi perseguiti, che della speciale natura di tale fonte normativa<sup>218</sup>.

Una volta che tale libertà statutaria è posta, la fonte giuridica particolare di cui si riveste tende, infatti, a sostituirsi alle norme generali dello Stato. Il rinvio talvolta assai esplicito a norme giuridiche confessionali rinvenibile negli atti statutari mette dunque alla prova il grado di tolleranza e di flessibilità del sistema positivo<sup>219</sup>. E questo aspetto assume un significato speciale in ordinamenti che – come quello croato, caratterizzato da confini sociali multietnici – registrano il tasso di libertà democratica attraverso l'equilibrio di spezzoni difformi, e spesso sfuggenti, di libertà minori. In altre parole, l'autonomia statutaria realizza un antagonismo tra opposti equilibri, per cui all'autolimitazione di sovranità dello Stato apparato risponde il dilatarsi della sfera di sovranità della confessione religiosa<sup>220</sup>. Questa espansione di sovranità, tuttavia, potrebbe comportare rischi di tenuta dei fragili equilibri esistenti quando le confessioni destinatarie abbiano, per loro naturale connotazione, una forte impronta etnico-religiosa, come nel caso della comunità ortodossa e delle sue Chiese terminali<sup>221</sup>.

<sup>216</sup> La gran parte dei testi sono consultabili sul sito on-line: [licodu.cois.it](http://licodu.cois.it).

<sup>217</sup> Ad es., l'art. 1 Statuto dell'Unione Battista (emendato nel 1997) descrive una «comunione missionaria per promuovere l'insegnamento della Scrittura, della cultura cristiana e del credo», mentre l'art. 11 Statuto della Chiesa Evangelica Pentecostale (2004) considera la missione quale «vita morale, proclamazione del Vangelo, formazione dei credenti, cura spirituale e servizio al mondo».

<sup>218</sup> Entra cioè in gioco la libertà non dei fini, ma dei mezzi per raggiungerli, da un lato, mentre dall'altro, si deve riconoscere che gli Statuti confessionali sono portatori di uno speciale diritto alla differenza (quella religiosa). Cfr. ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 27-28.

<sup>219</sup> Ad es. lo Statuto della Conferenza Episcopale Croata (*Hrvatska Biskupska Konferencija*), approvato ultimamente il 5 febbraio 2000, opera molteplici rinvii al diritto canonico (assunzione della personalità giuridica, can.449, n. 1; esercizio di voto, can.119; tenuta dei dati d'archivio, can.458 §1, ecc.).

<sup>220</sup> ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico* cit., p. 118.

<sup>221</sup> L'elemento etnico è la caratteristica cui si deve l'estrema frammentazione dell'ortodossia in un complesso organizzativo articolato. Cfr. *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia* (a cura di V. Parlato e G.B. Varnier), Giappichelli, Torino, 1992, pp. 12-13.



D'altra parte nulla esclude l'azionabilità di fronte al giudice ordinario di controversie intercorrenti tra i membri ed aventi ad oggetto la lesione di diritti soggettivi tutelati dall'ordinamento. Il che rende puramente esortativa, pleonastica e non vincolante la presunta riserva di competenze giurisdizionali-arbitrali eventualmente riconosciuta agli organi confessionali<sup>222</sup>.

Per altro verso, la funzione degli Statuti contempla la legittima facoltà di affermare l'identità del gruppo confessionale, quale che sia la complessità dell'articolazione strutturale della sua organizzazione<sup>223</sup>, o di dichiarare la separazione dallo Stato<sup>224</sup> o, ancora, di esaltare l'identità storica della comunità di credenti, evidenziandone legami spazio-temporali più o meno forti di contesto<sup>225</sup>.

La Legge sullo *status* giuridico delle Comunità religiose (2001) ha sicuramente chiarito<sup>226</sup> gli ambiti di interrelazioni giuridiche esterne entro cui possono operare gli enti associativi rappresentativi del gruppo di fedeli, l'unico provvedimento autorizzativo imposto consistendo nella iscrizione nel Registro delle Comunità Religiose nella Repubblica di Croazia (art. 1)<sup>227</sup>.

#### 8. *Tradizione e innovazione del diritto di famiglia croato nelle dinamiche riformiste del sistema giuridico jugoslavo. La normativa confessionale ed il Family Act 1998 e 2003*

L'attuale regime giuridico sul diritto di famiglia in Croazia è complesso

---

<sup>222</sup> Si esprime in termini di «impegno cooperativo dei membri» a risolvere le controversie tra loro insorte, l'art. 49 Statuto Chiesa Evangelica Pentecostale.

<sup>223</sup> È il caso del Preambolo dello Statuto Unione Battista (emendato nel 1998).

<sup>224</sup> Cfr. art. 4.1 Statuto Chiesa Evangelica Pentecostale, o art. 2.3 Statuto Unione Battista.

<sup>225</sup> Lo Statuto della Chiesa Evangelica ad es. insiste sui legami interregionali e sullo *status* legale di soggetto successore nei rapporti della confessione con le istituzioni politiche: definisce la comunità religiosa come «comunità di credenti evangelici in Croazia e Bosnia-Erzegovina» (art. 4.1) e si dichiara «successore legale (della stessa entità confessionale presente nel) Regno di Croazia, Slavonia e Dalmazia e del Regno dei Serbi e di Jugoslavia (...)» (art. 4.4).

<sup>226</sup> La precedente Legge sullo *status* giuridico delle Comunità religiose (1978), art. 1, configurava una libertà associativa astratta e non stabiliva criteri per l'identificazione della comunità religiosa. Cosicché occorre rinviare alle fonti pre-socialiste (Concordato austriaco del 1855 e leggi confessionali del biennio 1929-1930). Cfr. IVAN PADJEN, *Church and State* cit., p. 64. ROLAND MINNERATH, *L'Église catholique* cit., p. 244.

<sup>227</sup> Salve le informazioni che l'autorità civile deve raccogliere, in quanto necessarie ad escludere la natura eversiva o segreta dell'associazione. Vedi Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* cit., p. 211. Il Protocollo sul modo di iscrizione delle persone giuridiche della Chiesa cattolica (2002) istituisce uno specifico Registro per gli enti della Chiesa cattolica in Croazia (art. 1), a riprova del *favor iuris* verso la confessione maggioritaria.

e ricco ed ha permesso di accogliere, al fianco di una normativa confessionale «tradizionalista», non senza polemici irrigidimenti nella società civile, il modello «aperto» di famiglia (unione di coppia sia extramatrimoniali, sia prescindenti dal genere)<sup>228</sup>. Il rapido evolversi di tale disciplina ha costretto il costituente a rincorrere eventi che la revisione costituzionale del 2001 ha intercettato<sup>229</sup>.

Le dinamiche di transizione tra regimi giuridici hanno nel diritto di famiglia e successorio di Croazia – e Slovenia – un eloquente strumento di misura. Questi settori del diritto civile, infatti, hanno conosciuto una sovrapp-

<sup>228</sup> Dal 2000 si discute in Croazia del collocamento della protezione legale delle unioni omosessuali: se i loro diritti dovessero regolarsi nell'intelaiatura di un unico atto di legge comprensivo di matrimonio e unioni extra-matrimoniali o in una distinta partizione normativa (Cfr. Rapporto del Parlamento croato n. 355, 13 novembre 2003, 18-34, [www.sabor.hr/default.asp?](http://www.sabor.hr/default.asp?)). Ci si orientò a favore di un'apposita legge, il *SSUA (Same Sex-Union Act)* poi varato il 30 luglio 2003. Si trattava di una soluzione inaspettata dato che l'orientamento maggioritario dell'opinione pubblica, alimentato degli attacchi pubblici contro l'omosessualità sferrati dalla Chiesa cattolica attraverso i mass-media, era contrario e che non esisteva alcun precedente normativo in materia. SABRINA P. RAMET, *L'Europa centro orientale* cit., p. 111.

In ogni caso il principale testo normativo sul diritto di famiglia croato, nell'edizione del 2007 contiene un capitolo sulle unioni omosessuali.

Il *SSUA* regola la materia e gli effetti legali derivanti (art. 1, *SSUA*). La definizione del rapporto recita: «Le unioni dello stesso sesso, nel significato ritenuto dal presente Atto, indicano un rapporto di vita tra due persone dello stesso sesso (*partners*) che non sono sposati, che non vivono in una unione eterosessuale né in altra omosessuale e la cui unione duri da almeno tre anni, ed è basata sui principi di eguaglianza, sul mutuo rispetto ed aiuto così come su vincoli emotivi tra i «*partners*» (art. 2, *SSUA*). Il vincolo produce effetti legali se sono rispettate alcune condizioni (art. 3, *SSUA*): età superiore ai 18 anni dei «*partners*»; capacità legale; inesistenza tra i due di vincoli di sangue né in linea retta (antenati o discendenti in ogni grado) né in collaterale sino al quarto grado incluso. Il legislatore croato, in linea generale, preferisce la costituzione formale di vincoli matrimoniali: ciò è confermato dal fatto che la circostanza che due persone siano unite da un rapporto di fatto extra-matrimoniale o omosessuale non è impeditiva del matrimonio. Gli effetti legali dell'unione omosessuale sono ristretti a (art. 4, *SSUA*): diritto al reciproco mantenimento, di proprietà e al mutuo aiuto. IVANA KUNDA, AA.VV., *Family law in Croatia*, Wolters Kluwer, Law and Business, 2011, p. 176. Occorre aggiungere che su tale tema la divaricazione tra legislatore e società politica resta notevole: il 15 luglio 2014 il *Sabor* croato ha varato una definitiva Legge sui matrimoni omosessuali, che ha di fatto ignorato l'eloquente pronunciamento di un precedente *referendum* popolare (1 dicembre 2013) che si è espresso negativamente alla proposta modifica della nozione giuridica costituzionale ex art. 61 Cost. del matrimonio come unione esclusiva tra uomo e donna. Vedi *L'Osservatore Romano* (2-3 dicembre 2013), «*I croati dicono no alle nozze omosessuali*», p. 2.

<sup>229</sup> Sulle tutele costituzionali che circondano l'istituto della famiglia, vedi Cost. art. 61.1 (sulla speciale protezione della famiglia da parte dello Stato) e art. 62 (sulla tutela della maternità, figli, giovani); art. 62.2 (il matrimonio e rapporti legali nel matrimonio e fuori, sono regolati per legge); art. 63.5 (per cui lo Stato avrà particolare cura per minori orfani o bambini abbandonati). Altri art. Cost. di base: art. 3 (soggezione del Parlamento ai maggiori principi costituzionali); art. 35 (divieto di discriminazione e rispetto e protezione legale della vita personale e familiare, dignità, reputazione e onore). Lo stesso, vale per le unioni extra matrimoniali. Cfr. IVANA KUNDA, AA.VV., *Family law in Croatia* cit., pp. 30 e 31. Quanto all'art. 14.1 (diritti umani e libertà fondamentali, proibizione delle discriminazioni e eguaglianza di fronte alla legge) il testo del 2001 sostituisce il termine «sesso» con «genere».

posizione pesante sul diritto consuetudinario e sui codici socialisti<sup>230</sup>.

Il matrimonio del diritto jugoslavo degli anni Quaranta dello scorso secolo era un laboratorio su cui sembrò possibile, tuttavia, operare singolari compromessi che avrebbero dato luogo ad inaspettate varianti tra le singole regioni dei Balcani occidentali. Sarebbe quindi riduttivo pensare all'affermazione di un matrimonio civile nell'ottica di una pianificazione laicista e trascurare che esso ereditava, tra l'altro, le ancestrali regole del patriarcato e della *manus maritalis* sulla donna<sup>231</sup>. Questo stato di cose doveva contenere necessariamente in sé accomodamenti e tolleranza. E, semmai, proprio l'ossequio alla tradizione è il fattore che, nel diritto di famiglia, evidenzia significative divaricazioni anche tra i pur contigui modelli culturali croato e sloveno<sup>232</sup>.

Nell'economia di questo scritto si sorvolerà l'importanza delle fonti locali statutarie che tanta parte esercitano sul diritto istro-croato delle origini<sup>233</sup>. Ma già solo questi primi rilievi ci fanno intendere come lo svolgersi del diritto di famiglia croato, nell'arco del XIX secolo, sia la risultante di tensioni mai sopite, sviluppatesi lungo il segmento che univa centro e periferia, tra leggi speciali e locali, tra corti locali e confessionali, tra consuetudini locali e

---

<sup>230</sup> Osserva il compiersi di una «vera e propria recezione delle regole sovietiche» nell'ordinamento giuridico croato, GIANNANTONIO BENACCHIO, *Ult. loc. cit.*, p. 174.

<sup>231</sup> GIANNANTONIO BENACCHIO, *Ult. loc. cit.*, p. 175, n. 24, sintetizza il complesso quadro notando: «le diversità nel rito della celebrazione del matrimonio: in Serbia era riconosciuto valido solo il matrimonio religioso ortodosso, mentre in Vojvodina erano riconosciuti effetti al solo matrimonio civile; in Bosnia-Erzegovina tre religioni diverse prevedevano tre distinte forme di celebrazione del matrimonio (anche dopo il 1908, con l'annessione all'Austria, nel diritto di famiglia, si continuavano ad applicare le regole e le consuetudini proprie di ciascuna religione). Si ricordi anche che il divorzio era ammesso in Bosnia-Erzegovina secondo le regole musulmane, e in Serbia, secondo le regole ortodosse, ma non in Croazia né in Slovenia». Vedi VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols* cit., pp. 101 e 169.

<sup>232</sup> Le comunità familiari (cd. «*zadruga*») sono infatti ignote al diritto sloveno, mentre sono istituti consolidati nel diritto serbo-croato, tanto da avere riservato un intero capitolo nel Codice civile serbo del 1884. GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione* cit., p. 94. Vedi anche JOHN R. LAMPE, *Yugoslavia* cit., pp. 25, 31 e 64.

<sup>233</sup> Le origini della storia del diritto in Croazia datano alla fine VIII sec. La codificazione del diritto consuetudinario (gli *Statuta*) si colloca a partire dal XI-XII secolo ed ha la culla nelle città delle zone costiere croate e nelle isole. Lo Statuto di Korcula (1214), considerato il secondo più antico testo legale di tutte le nazioni slave, e di cui si è preservato solo il testo emendato del 1265, fu adottato con lo scopo di regolare i rapporti sociali e salvaguardare l'autonomia delle isole. Un testo proveniente dall'isola di Rab (antecedente il 1177-1188) stabiliva le relazioni patrimoniali della famiglia. Lo Statuto istriano di Milje (1333) disciplinava la determinazione dei *bona dotalicia* prima della celebrazione del matrimonio. Gli acquisti sarebbero entrati in proprietà comune degli sposi nella misura della metà del valore totale della proprietà al momento della solennizzazione del vincolo. Tale forma di matrimonio era alternativa al cd. «matrimonio veneziano», caratterizzato dalla piena divisione della proprietà in costanza del vincolo coniugale. Il «matrimonio istriano» influenzò in seguito anche lo Statuto di Rijeka (1530). PETAR SARCEVIC, AA.VV., *Family law in Croatia* cit., pp. 21-22.

Codici di «importazione» (Codice austriaco ed italiano): un turbinio di forze opposti che per essere governato richiedeva deroghe ed emendamenti ai principi. Nel diritto di famiglia ciò si traduceva con la coniazione di formule matrimoniali sperimentali, di cui esemplare risulta il cd. «*Notzivilebe*»<sup>234</sup>.

Ben poco si potrà dire sui reciproci influssi culturali esercitati dalle codificazioni austriaca e francese sul legislatore serbo-croato e sul periodo isticamente definito di «*caos legale*» che tirò le linee maestre degli assetti di leggi, giurisdizioni e tribunali nel corso dei primi decenni del «Secolo breve»<sup>235</sup>. Opportuno sarà, invece, soffermarsi sulla legislazione prodotta a

<sup>234</sup> Una legislazione speciale vigeva per i territori di Dalmazia e per alcune Contee dell'Istria (Kastav, Krk, Pag e Rab) salvo quelle annesse all'Italia (Rijeka), e quindi soggiacenti per il diritto matrimoniale al Cc. italiano 1865. Cfr. ANA PROKOP, *Commentary to the Marriage Basic Act (Komentar Osnovnom zakonu o braku)*, Zagabria, Sholska Hnijga, 1960, p. 459.

Conformemente all'Accordo austro-ungarico del 1867, tale territorio era soggetto al diritto austriaco e al Codice Civile Generale Austriaco (CCGA 1811, poi emendato il 25 maggio 1868 e 9 aprile 1870), applicato a tutti i cittadini senza riguardo della religione e le corti secolari avevano competenza piena in tema di diritto di famiglia. Fu poi introdotta una speciale forma di matrimonio civile (cd. *Notzivilebe*), che permetteva alle coppie unite nella celebrazione canonica di accedere ad un matrimonio civile, salvo impedimento. Gli emendamenti del 31 dicembre 1868 (che abolivano il §77 CCGA) vietavano inoltre ai cattolici di sposarsi con appartenenti ad altra fede senza l'autorizzazione del rispettivo ministro di culto. Con gli emendamenti del 1870 il matrimonio civile diveniva obbligatorio per i non appartenenti ad una confessione riconosciuta.

In sintesi, tra XIX e XX sec. nell'Impero austriaco si succedono tre fasi di regolamentazione del vincolo matrimoniale – corrispondenti a tre dimensioni dei rapporti tra Stato e Chiesa –: in un primo, il matrimonio era regolato interamente dal diritto canonico; poi, intervenne la legge statale, riservandosi la legge canonica uno spazio di regolamentazione; infine, la legge civile si arrogò l'intera disciplina di costituzione e scioglimento del vincolo per divorzio (*Marriage Act* del 1938), avendo le corti civili competenza giurisdizionale esclusiva anche sui matrimoni religiosi. PETAR SARCEVIC, *AA.VV., Family law in Croatia cit.*, p. 23.

<sup>235</sup> È definibile un «*caos legale*» quanto a disciplina del vincolo matrimoniale per l'intreccio di conflitti tra sistemi legali, di leggi confessionali, ecclesiastiche e statuali. Con l'unificazione territoriale in uno Stato unitario dopo la I° G.M., in Jugoslavia si contavano, in rapporto alle religioni ufficialmente riconosciute, sei giurisdizioni competenti a giudicare sui conflitti matrimoniali. Le corti civili erano competenti su questioni vertenti sulla proprietà della famiglia e altri rapporti di natura patrimoniale. In Bosnia Erzegovina le corti islamiche estendevano la competenza anche su questioni della proprietà. In altre regioni dello Stato (Dalmazia, parte d'Istria, Prekomurje, Vojvodina e Medimurje) le corti civili esercitavano piena competenza sulla materia matrimoniale. A Medimurje, un territorio giuridicamente separato nel nord della Croazia, tra i fiumi Mura e Drava, l'obbligatorietà del matrimonio civile era stata imposta dall'art. n. XXXI della legge matrimoniale ungherese del 1894, sin quando una legge (*Executive Order* 20 novembre 1939, OG KY 277/1939) riconobbe il matrimonio religioso, cosicché fu possibile contrarre sia il vincolo civile che il religioso. Anche precedentemente all'unificazione dei territori nel Regno di SCS, i territori della Croazia erano governati da diverse fonti legali e la situazione si preservò immutata sino alla conclusione della II° G.M. Gran parte del suo diritto, disciplina matrimoniale inclusa, era soggetto al CCGA che estese gradualmente la sua vigenza nei territori della Croazia: in Istria, nel 1815; in Dalmazia, nel 1816; nel centro della Croazia e nella Slavonia, nel 1853; a Medimurje, tra 1853 e 1861. Cfr. BERTOLD EISNER, *Family Law*, Zagabria, Svciliste u Zagrebu, 1950, pp. 23 ss.

La maggiore differenza insisteva sulla relazione tra Stato e leggi canoniche: così, il territorio compreso tra parte centrale della Croazia e Slavonia era soggetto al diritto austriaco in virtù della Patente

marginale del secondo dopoguerra, negli anni della sperimentazione nel Paese danubiano di una «terza via» di non allineamento al cd. «socialismo reale», anche per quanto attiene l'impostazione dogmatica dell'istituto della famiglia, «società nucleare».

Nel cinquantennio tra 1946 e 1999 il diritto croato ammette il solo matrimonio civile. L'intervento della giurisprudenza costituzionale si rivelerà qui fondamentale<sup>236</sup>, e tuttavia, il Parlamento jugoslavo (Assemblea Federale) galvanizzata dal vitalismo della giurisprudenza, vara nell'arco di un anno, tra il 1946 ed il 1947, un sistema normativo destinato a rimodellare l'intero assetto dell'istituto<sup>237</sup>. Sarà utile notare come l'interesse del legislatore centrale, nelle quattro leggi matrimoniali, non si indirizzava tanto sulla natura del matrimonio – giacché quello religioso, pur restando improduttivo di effetti civili, veniva tollerato – quanto sull'organizzazione potestativa dei tribunali giudicanti. In altre parole, l'affermazione dell'autorità dei tribunali federali centrali passava necessariamente attraverso la compressione delle giurisdizioni locali, sia civili che religiose: il che si traduceva in una sottrazione di competenza a danno dei fori confessionali cattolico, ortodosso e islamico<sup>238</sup>. Il costituente jugoslavo avrebbe tentato ancora negli anni Settanta di attenuare le tendenze centrifughe di spartizione dei poteri, senza infrangere il cordone di isolamento giuridico entro cui restava ingabbiato il rito religioso<sup>239</sup>.

L'ambivalenza riformista tra innovazione e tradizione del diritto matrimoniale jugoslavo, dunque, è il tratto connotante l'approvazione del com-

---

Imperiale 28 novembre 1852. Tuttavia, in deroga alla piena vigenza del CCGA, il matrimonio (validità e separazione) e la sua disciplina patrimoniale tra sposi appartenenti alla medesima confessione (ossia cattolico-romana; greco-cattolica; ortodossa) era soggetto alla legge canonica delle rispettive fedi. Al contrario, il CCGA ricuperava piena vigenza, se il matrimonio era tra appartenenti ad altre confessioni. PETAR SARCEVIC, AA.VV., *Family law in Croatia* cit., p. 23.

<sup>236</sup> Nel 1994 la Corte Cost. abolì per incostituzionalità l'art. 27 MFRA (*Marriage and Family Relation Act*) che ammetteva il solo matrimonio civile (Sent. Corte Cost. Croazia, U-I-231/1990. OG RC 25/1994) ritenendo che comprimesse libertà e diritti basilari costituzionalmente protetti ex artt. 40 e 41 Cost., sebbene incidesse solo sull'ordine legale, morale pubblica e salute. Un matrimonio religioso non avrebbe compromesso alcuno dei valori costituzionalmente protetti. Vedi IVAN PADJEN, *Church and State in Croatia* cit., p. 78. Sul ruolo della Corte costituzionale nella Federazione jugoslava, ANTONIO ZORZI GIUSTINIANI, *Norme costituzionali e regolamentari sulla Corte costituzionale jugoslava*, Cedeur, Firenze, 1989.

<sup>237</sup> GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione* cit., p. 177, n. 29; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Osservazioni in tema di matrimonio canonico celebrato in Jugoslavia anteriormente al 9 maggio 1946*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 65 (1954) II, p. 250.

<sup>238</sup> GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione* cit., p. 176 e n. 28 e p. 177, n. 33.

<sup>239</sup> Con l'adozione degli emendamenti nn. XX - XLII alla Cost. federale del 1971 e la Cost. federale del 1974 alcune materie, e tra queste, il matrimonio e la famiglia, furono attratte all'esclusiva giurisdizione delle Repubbliche e delle Province autonome.

promissorio *Federal Marriage Basic Act* del 1946, cui fanno seguito, segno dell'evidente perplessità del legislatore, le ulteriori leggi matrimoniali di contorno, ferma restando la tolleranza di fatto dei matrimoni religiosi<sup>240</sup>. In questo contesto il braccio di ferro tra governo federale di Jugoslavia e repubbliche federate avrebbe sortito la produzione di leggi provvisorie in materia matrimoniale, il cui scopo si sarebbe concentrato, ancora una volta, nel lucrare maggiori spazi di autonomia burocratica. Ulteriore segno di tali incertezze e dell'aspirazione all'autonomia da Belgrado, è nella Legge generale sul diritto di Famiglia, entrata in vigore il 1 gennaio 1979: legislazione autonoma che in ciò accomunava la Croazia alla Slovenia e alla Bosnia-Erzegovina.

Ma il periodo di più intenso fermento è quello che, tra il 1994 ed il 1999, con gli scuotimenti che dal Muro di Berlino si sono riverberati sull'intero edificio formale della «cortina di ferro», ha permesso ai croati di poter anteporre il rito religioso persino alla celebrazione civile, sciogliendone l'incoercibile stato di quarantena, nel rispetto di alcuni accorgimenti civilistici: il passaggio fondamentale è segnato dal *Family Act* del 1998, legge che radica sul dettato dell'art. 61 Cost.<sup>241</sup> ed ha alle spalle un ventennale periodo di

<sup>240</sup> Dopo la II° GM il *Federal Marriage Basic Act* (OG FPRY 29/1946) operò una svolta radicale nel diritto di famiglia riproponendo tutte le più antiche leggi e regolamenti sull'intero territorio del nuovo Stato Federale jugoslavo.

Si aggiunsero al FMBA altre due leggi: la *Law Legalizing Marriages Denied Under Former Regulations* (OG PRC 84/1949) e il *Matrimonial Property Act* (OG PRC 23/1950).

In questo frangente il matrimonio civile divenne obbligatorio, ma fu ammessa la celebrazione confessionale successiva al rito di fronte all'ufficiale di stato civile. Il clero che avesse disatteso questa disposizione sarebbe stato perseguibile di reato. Cfr. ANA PROKOP, *Commentary to the Marriage Basic Act* cit., p. 423. La legge di famiglia nell'ex-Jugoslavia «non era unica, ma una varietà di regolamentazioni, governate non solo dal principio di territorialità, ma anche personale, in armonia col credo religioso dei cittadini». ID., *Commentary of the Basic Law on Marriage*, Zagreb, 1969, p. 385. Quanto alle unioni extra-matrimoniali, la Cost. Federale ed il FMBA non prevedevano diritti per i conviventi. Si riteneva che, dato che la legge matrimoniale non opponeva speciali restrizioni alla capacità di sposarsi non fosse necessario proteggere relazioni di pura convivenza *more uxorio*. Cfr. PETAR SARCEVIC, *Croatie, in Régimes matrimoniaux successions et libéralités dans les relations internationales et internes*, M. Verwilgen ed., Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 84 ss.; ID., AA.VV., *Family law in Croatia* cit., p. 24.

<sup>241</sup> La cerimonia di fronte al ministro di culto non comportava, infatti, il perfezionamento del matrimonio religioso: a ciò occorreva la celebrazione di fronte ad un soggetto competente e rappresentativo dell'autorità civile. Il FA 1998 introdusse, ed il FA 2003 poi confermò, la possibilità di concludere davanti al ministro di culto un matrimonio produttivo di effetti civili, sempre che venissero soddisfatte le condizioni civili a pena di nullità (l'esistenza del matrimonio; la validità o gli impedimenti a sposarsi). NENAD HLACA, AA.VV., *Family law in Croatia* cit., pp. 101-102.

L'art. 5 del *Family Act* 1998 fornisce una nozione legale di matrimonio sulla matrice dell'art. 61 Cost., come un'unione di vita tra uomo e donna regolata per legge. Dunque, il matrimonio è istituto legale, ha carattere monogamico, è stato pensato unicamente (né il varo della *Same Sex-Union Act* 2003 ha modificato concettualmente l'istituto), come unione tra sessi diversi. La legge ne determina anche gli effetti legali e la cessazione. NENAD HLACA, AA.VV., *Ult. loc. cit.*, p. 101.

maturazione<sup>242</sup>. Da qui in avanti, il riformismo giuridico matrimoniale ha registrato ulteriori progressi materializzati in un *corpus* legislativo al cui capofila è il *Family Act* del 2003, legge ispirata ai principi enunciati dalla CEDU<sup>243</sup>. Tra questi: il diritto fondamentale di fondare una famiglia, il garantismo e l'eguaglianza tra tutti i componenti del nucleo familiare e la libertà di forma celebrativa, sulla base di una libera manifestazione consensuale. Sotto quest'ultimo aspetto, un'importanza notevole è stata assegnata alla circostanza della stipula di intese tra lo Stato e la confessione religiosa d'appartenenza dei nubendi (artt. 6-8, *FA* 2003)<sup>244</sup>. In proposito si è già potuto constatare come tutti gli accordi «minoritari» contengano previsioni analoghe circa la disciplina di conclusione del matrimonio.

Il *Family Act* 2003, dunque, consolida il principio di opzionalità della forma matrimoniale; regola le procedure per la registrazione della volontà degli sposi di celebrare il matrimonio religioso (art. 20.1)<sup>245</sup>; le

---

<sup>242</sup> In Croazia il MFRA (*Marriage and Family Relations Act*) 1978 come emendato nel 1989 (OG SRC 45/1989 e 51/1989, versione consolidata) è stato tra le fonti di base del diritto di famiglia fino all'entrata in vigore del *FA* 1998 (OG RC 162/1998) entrato in vigore il 1 luglio 1999. Il MFRA disciplinava la capacità al matrimonio; i diritti e doveri personali degli sposi, reciproche obbligazioni e relazioni sulla proprietà. Cfr. MIRA ALINCIC et AL., *Family law*, Zagabria, Narodne Novine, 2001, p. 37; PETAR SARCEVIC, AA.VV., *Family law in Croatia* cit., p. 25.

<sup>243</sup> Il *FA* 2003 (OG RC 116/2003; 17/2004; 136/2004; 107/2007), applica l'art. 6.1 dalla CEDU, relativo alla competenza dei corpi amministrativi nell'area dei diritti civili e specialmente nel diritto di famiglia, dove è venuto emergendo un concorso di competenze tra autorità amministrative (i Centri del *Welfare* Sociale) e giurisdizioni ordinarie.

La principale fonte legale sul diritto di famiglia in Croazia è, dunque, il *FA* 2003 (così come emendato a più riprese (*FA* 2004; *FA* 2004 bis; *FA* 2008) il cui art. 2 stabilisce i principi fondamentali del rapporto familiare, quali: eguaglianza tra uomo e donna, il mutuo rispetto e l'aiuto tra tutti i componenti della famiglia; protezione della salute dei bambini e la comune responsabilità dei genitori per la crescita e l'educazione; opportuna tutela per bimbi privi di cure parentali. IVANA KUNDA, AA.VV., *Family law in Croatia* cit., p. 36. Comprensibile, lo sforzo legislativo nell'introduzione di norme che tracciano una forte discontinuità di cultura giuridica. Vanno segnalate tre nuove leggi: il *SSUA* 2003 (*Same-Sex Union Act*); il *PFVA* 2003 (*Protection against Family Violence Act*) e l'*ESA* 2003 (*Equality-Sexes Act*), tutti in OG RC 116/2003. PETAR SARCEVIC, AA.VV., *Family law in Croatia* cit., p. 25.

<sup>244</sup> Il *FA* 2003 conferma la possibilità, già ammessa dal *FA* 1998, di concludere un matrimonio sulla base di dichiarazione consensuale, non solo civile, ma anche nella forma religiosa. Ex art. 8 *FA* 2003, il matrimonio religioso produttivo di effetti civili deve essere concluso innanzi un rappresentante della confessione religiosa, la quale abbia stabilito corrispondenti relazioni legali (la stipula di un accordo o una legge) con la Repubblica di Croazia. Si veda, in proposito l'art. 13 *AQG* 1996 stipulato tra S. Sede e Croazia (la cui legge di ratifica è in OG RC 3/1997) che riconosce effetti civili al matrimonio canonico. Cfr. CARLOS CORRÁL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., p. 279, nonché la Legge sullo *Status* Giuridico delle Comunità Religiose 2002 (in OG RC 83/2002) e gli Accordi «minoritari» che riconoscono effetti civili ad un matrimonio concluso davanti un ufficiale rappresentante della confessione religiosa. NIKOLA ETEROVIC, *Treatees between the Holy See* cit.

<sup>245</sup> I nubendi che intendono sposarsi con matrimonio religioso devono previamente ottenere un certificato attestante che ricorrono tutti i prerequisiti per un valido matrimonio secondo il *FA* 2003,

necessarie certificazioni (art. 20.2)<sup>246</sup>; le incombenze dell'ufficiale di stato civile (art. 20.5)<sup>247</sup>. Ma quanto all'omologazione civile delle sentenze di nullità del giudice canonico<sup>248</sup>, la questione non è pacifica<sup>249</sup>.

La Legge, infine, disciplina gli effetti civili del matrimonio celebrato innanzi al ministro autorizzato dalla confessione religiosa (art. 23)<sup>250</sup>; stabilisce le sue incombenze (art. 21) in rapporto con quelle cui è tenuto l'ufficiale di stato civile<sup>251</sup>.

---

art. 20.1, nella giurisdizione dell'ufficiale di stato civile del luogo in cui essi intendono celebrare il matrimonio. Una volta verificato ciò, sarà possibile registrare e firmare la propria dichiarazione di volontà. Con ciò i nubendi confermeranno di essere informati dei loro diritti e doveri circa il matrimonio e della possibilità di regolare le questioni patrimoniali ex FA 2003, secondo i modi del matrimonio civile.

Gli adempimenti dei prerequisites matrimoniali sono prescritti dall'autorità amministrativa (art. 20.6, FA 2003: il Min. di Giustizia e l'Autogoverno locale stabiliscono le regole su contenuto e forma del certificato di celebrazione matrimoniale, OG RC 202/2003). NENAD HLACA, *Family law in Croatia* cit., pp. 109-110.

<sup>246</sup> La certificazione emessa dall'ufficiale di s.c., comprensiva della dichiarazione degli sposi circa la scelta del cognome, rende possibile il matrimonio religioso ed è valida per tre mesi dalla data di emissione (art. 20.2-4, FA 2003).

<sup>247</sup> L'ufficiale di s.c. informa gli sposi che solo il certificato di matrimonio tratto dal registro di matrimonio da lui conservato sarà prova che il matrimonio produce effetti civili (art. 20.5, FA 2003). Gli estratti dei registri conservati dai ministri delle confessioni religiose, infatti, non fanno prova (Vedi Corte della Contea di Dubrovnik, GZ 1215/2007, del 17.I.2008).

<sup>248</sup> La Croazia viene così a far parte di quel gruppo di Stati (Spagna, Italia, Polonia e Malta) che adottano il sistema del matrimonio civile con opzione della forma civile o religiosa e l'omologazione civile delle sentenze canoniche sulla nullità o scioglimento matrimoniale. CARLOS CORRÁL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., p. 271.

<sup>249</sup> L'art. 80 Cc. raccoglie, secondo la legge matrimoniale del 7 luglio 1981, l'integrità dell'art. VI.2 dell'Accordo con la S.Sede, ma anche i testi sono stati oggetto di critica nella dottrina, che vi vedrebbe un surrettizio ed inaccettabile ingresso del diritto canonico nel diritto civile di famiglia, sollecitando ad un aggiustamento al diritto dello Stato e dando luogo a decisioni di differente orientamento. Cfr. CARLOS CORRÁL SALVADOR, *Derecho internacional* cit., p. 282. MIRA ALINCIC, *Il matrimonio civile concluso secondo le normative statali e i termini religiosi*, in Atti della Facoltà di Giurisprudenza di Zagabria, vol.47, n. 6 (1997).

<sup>250</sup> Il matrimonio che soddisfi gli anzidetti requisiti produce tutti gli effetti (ex art. 23, FA 2003) del matrimonio civile, se la celebrazione avvenne di fronte all'ufficiale autorizzato dalla confessione religiosa.

<sup>251</sup> Egli è obbligato a preparare per l'ufficiale di s.c. un certificato entro cinque giorni dalla conclusione del matrimonio (art. 21, FA 2003), firmato dagli sposi e dai testimoni, con acclusa la conferma dell'avvenuta celebrazione.

L'ufficiale di s.c., prima ancora della registrazione della volontà dei nubendi di sposarsi, annoterà i dati relativi al matrimonio nel registro matrimoniale entro tre giorni dalla data di ricevimento del certificato. Solo in seguito a ciò, l'ufficiale di s.c. emetterà il certificato di matrimonio per gli sposi. NENAD HLACA, *Family law in Croatia* cit., p. 110.



## 9. *L'integrazione politico-legislativa della Croazia nel contesto europeo e internazionale. Conclusioni*

Il 1° luglio 2013, dopo aver chiuso il negoziato di adesione UE, e a vent'anni dalla proclamazione dell'indipendenza, la Croazia è entrata nel consesso dell'Unione Europea come ventottesimo Stato-membro<sup>252</sup>. Si è così chiuso il largo cerchio che aveva segnato la transizione graduale avviata nelle forme costituenti del 1990<sup>253</sup>. Quel corso temporale, che potrebbe ben dirsi «decennio delle petizioni internazionali», ha proposto alle aspirazioni europee di Zagabria l'impegno ad accettare un pacchetto di propositi non transabili, noti come «criteri di Copenaghen»<sup>254</sup>.

Per i motivi già esposti, questo processo di adeguamento istituzionale, pur manifestando tutti i caratteri di una più profonda transizione culturale estesa ben oltre le forme giuridiche, non ha comportato strappi dolorosi o incertezze sull'opzione liberal-democratica: la transizione dalla «giustizia socialista» verso un interinale limbo di placido neutralismo fino allo Stato di diritto è avvenuta con relativa linearità<sup>255</sup>. Lo slancio verso l'integrazione comunitaria, per il retroterra culturale mitteleuropeo abbracciante la Croazia e la Slovenia, ha accomunato i due Stati slavo-danubiani in un romanticismo europeista convinto, ma anche provvisto dalla consapevolezza razionale che

---

<sup>252</sup> Sull'impervio iter dei negoziati che prevedevano la soddisfazione di precisi requisiti per chiudere i capitoli residui delle procedure di adesione, vedi TANJA CERRUTI, *L'apertura dei negoziati di adesione all'UE della Turchia e della Croazia*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2007, Il Mulino, Bologna, pp. 93-114; JOHN R. LAMPE, *Yugoslavia* cit., p. 371.

<sup>253</sup> 15.1.1992: Undici Stati-membri dell'UE riconoscono Croazia e Slovenia; 24.3.1992: Croazia e Slovenia sono Stati-membri OSCE; 22.5.1992: la Croazia è nell'ONU; gennaio 1993: è ammessa al FMI; ottobre 1993 è membro della Banca Europea; 1996: è membro del Consiglio d'Europa. Nel 1993 la Croazia aveva sottoscritto la Convenzione internazionale sui diritti civili e politici (che all'art. 18 enuncia la libertà di religione) e nel 1998 la Convenzione europea sulla protezione dei diritti umani e le libertà fondamentali (che all'art. 9 contiene una espressa previsione sulla libertà religiosa). Con il nuovo secolo si apre la fase delle procedure di integrazione all'Europa: la presentazione della domanda per l'adesione all'UE (2003); l'ottenimento dello status speciale di candidato ufficiale all'adesione (2004); l'avvio dei negoziati di adesione (2005) conclusi nel 2011, cui si è aggiunto un referendum nazionale (2012) che ha espresso il favore dei cittadini croati all'adesione all'UE.

<sup>254</sup> Si tratta dei criteri: economico; dell'*acquis* comunitario e politico. Quest'ultimo impone la costituzione di istituzioni stabili, garanti della democrazia, dello Stato di diritto, del rispetto dei diritti dell'uomo e della tutela delle minoranze. GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, in AA.VV., *I Balcani occidentali* cit., pp. 8 ss. Riguardo alle tensioni venute in essere in Croazia, nel processo di democratizzazione istituzionale, IVO GOLDSTEIN, *Croatia* cit., pp. 167 ss.

<sup>255</sup> STEFANO BIANCHINI, *Oltre la disgregazione: le fonti dell'instabilità permanente nello spazio culturale jugoslavo*, in AA.VV., *Dopo la pioggia. Gli Stati della ex-Jugoslavia e l'Albania (1991-2011)*, Argo, Lecce 2011, p. 211.

fosse in gioco una scelta necessaria<sup>256</sup>. Ci si è già soffermati sull'onda lunga del contributo concentrico, pastorale<sup>257</sup> e diplomatico<sup>258</sup>, alla realizzazione di questo traguardo, offerto dal pontificato wojtyliano per l'edificazione di un dialogo interconfessionale, poi inquadrato nello spirito ecumenico di Assisi, nel 9-10 gennaio 1993.

Quei molteplici sostegni sono risultati necessari in una situazione internazionale le cui tensioni si sono riverberate sino a tutto il 1995, quando il futuro politico delle *enclaves* territoriali di Kraijna e della Slavonia centrale nel cuore della Jugoslavia, era ancora affidato alla voce delle armi<sup>259</sup>.

L'integrazione politico-legislativa europea si è dunque svolta sul duplice binario di un nazionalismo attenuato nelle forme di un neoilirismo del XXI secolo e di una conferma degli *standards* democratici conformi alle radici culturali europee: una fusione tra particolarismo etnico ed universalismo giuridico dai caratteri singolari, non esattamente uniformabile ai modelli giuridici correnti del giuspubblicismo occidentale ma capace di penetrare, incorporandone la coerenza, le istanze libertarie più attuali<sup>260</sup>.

---

<sup>256</sup> GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione* cit., pp. 282 ss., spec. pp. 287-288. Basti dire che l'istituto di diritto comparato dell'università di Zagabria nel 1990 ha costituito una Associazione croata per lo studio della Comunità Europea.

<sup>257</sup> Ma occorrerebbe menzionare le Lettere apostoliche *Tertio Millennio Adveniente* (10 novembre 1994) o l'*Orientale Lumen* (2 maggio 1995), o ancora, l'enciclica *Ut Unum Sint* (25 maggio 1995).

<sup>258</sup> La Santa Sede apre le relazioni diplomatiche con la Croazia e la Slovenia l'8 novembre 1992, ma già il 29 febbraio di quell'anno aveva inviato mons. Giulio Einaudi in qualità di Nunzio apostolico di Croazia. Vedi anche JAMES B. BUKOWSKI, *The Catholic Church and croatians natural identity*, in *East European Quarterly*, XIII, n. 3 (1979), pp. 327-338. Più in generale, vedi: "La crisi in Jugoslavia. Posizione e azione della S.Sede (1991-1992)" e "La Santa Sede per la Pace nei Balcani", rispettivamente in *Quaderni de L'Osservatore Romano* n. 18, LEV, 1992 e n. 33, 1996.

<sup>259</sup> Si allude al cd. «Piano Z4», ossia alla proposta di accordo politico per dare autonomia alla Kraijna serba interclusa nella Croazia. Con l'accordo intervenuto il 6.VIII.1995 tra Croazia e secessionisti della Kraijna la Repubblica serba della Kraijna cessa di esistere generando un nuovo esodo di massa di serbi verso la Bosnia. La Slavonia fu liberata solo nel 1998 dietro tortuose trattative diplomatiche. JOHN R. LAMPE, *Yugoslavia* cit., pp. 77-80 e 150-152; SABRINA P. RAMET, *L'Europa centro orientale* cit., p. 104.

<sup>260</sup> Parlamento Europeo. Risoluzione 04 febbraio 2014, *Tabella di marcia contro l'omofobia e la discriminazione legata all'orientamento sessuale e all'identità di genere*: «H. considerando che a maggio 2013 undici ministri per le Pari opportunità hanno invitato la Commissione a definire una politica globale dell'UE per l'uguaglianza delle persone LGBT e dieci Stati membri hanno già adottato o stanno esaminando politiche analoghe a livello nazionale e regionale». *La Croazia è partecipe di entrambe le iniziative*.

Parlamento Europeo. Risoluzione 09 marzo 2011, *Strategia dell'UE per l'inclusione dei rom*: «I. considerando che nel 2005 è stato inaugurato il "Decennio per l'integrazione dei rom" al fine di combattere la discriminazione e migliorare la situazione economica e sociale della popolazione rom; che i firmatari della dichiarazione del Decennio – Bulgaria, Croazia, Ungheria, Montenegro, Repubblica ceca, Romania, Serbia, Slovacchia ed ex Repubblica Iugoslava di Macedonia – si sono impegnati a operare per eliminare la discriminazione e colmare i divari inaccettabili tra i rom e il resto della società». *Documenti consultabili sul sito on-line* www.olir.it.

Questo svolgimento ha anche richiesto, e tuttora richiede, un notevole grado di flessibilità nel sistema dell'Unione Europea, che si spinga a salvaguardare, oltre che riconoscere, le tradizioni nazionali in quanto incoercibili fattori identitari<sup>261</sup>. Si potrebbe concludere che il modello croato lascia intatto lo Stato nazionale come entità sovrana di riferimento e coglie il sentimento di appartenenza identitaria, inserendolo nel quadro di un pluralismo istituzionale, aperto e tollerante<sup>262</sup>. Non è dunque lezioso l'interrogarsi del pensiero giuscostituzionalista sui modelli possibili, finanche ipotizzando formule alternative alle tipologie classiche<sup>263</sup>, negli Stati slavo-danubiani di recente «democrazia deliberativa»<sup>264</sup>. Nell'affermazione della propria statualità, infatti, se, da un lato, l'ordinamento croato non sembra intenda rinunciare al modello classico di Stato-nazione ma, al contrario, miri a fondare su tale canovaccio le ipotesi di convivenza tra gruppi etnici egemoni e minoritari, dall'altro, tende all'armonizzazione giuridica nel progetto di un «*Commonwealth* europeo»<sup>265</sup>.

Sulla base di queste suggestioni, potranno essere agevolmente ricondotti entro le normali dinamiche del confronto democratico, proprio delle procedure «discorsive» ed al naturale vaglio giurisdizionale degli interessi e dei diritti tutelabili, gli eventuali casi di tutela minimale del diritto di libertà religiosa, anche nell'ipotesi di negazione del riconoscimento di una confessione religiosa, come nel recente caso Saver Geava Rijec Zivota contro Croazia<sup>266</sup>.

Resta il fatto che, a venti anni dall'affermazione dell'indipendenza, la

---

<sup>261</sup> ANGELO LICASTRO, *Unione Europea e «status» delle confessioni religiose. Fra tutela dei diritti fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2014, spec. pp. 1-50.

<sup>262</sup> Il «processo di costruzione o di consolidamento dell'identità nazionale (...) attraverso il ridimensionamento di tutte le identità particolari» cui allude SILVIO FERRARI, *Religioni, diritto e conflitti sociali*, in *Anuario de Derecho Eclesiastico del Estado*, XXIII (2007), p. 41, reso possibile dal predominio della componente cattolica sull'ortodossa, tradizionalmente ispirata da istanze di panserbismo nazionalista. Cfr. GIANFRANCO MACRÌ, *La costruzione dell'Europa e l'evoluzione della sovranità degli Stati*, in G. MACRÌ-M. PARISI-V. TOZZI, *Diritto e religione*, Plectica, Salerno, 2011, pp. 47-56.

<sup>263</sup> DENNIS F. THOMPSON, *La democrazia liberale nella società globale*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, Luiss ed., Roma, 1/2000, pp. 146 ss. per il quale A. l'odierna democrazia liberale si trova ad affrontare due problemi di ordine generale: «Sul versante della democrazia, deve fare i conti col problema delle maggioranze molteplici; sul versante del liberalismo, con il problema del disaccordo sui diritti».

<sup>264</sup> Sulla «terza via» distinta dal confessionismo e dal laicismo, nelle attuali Costituzioni liberal-democratiche, vedi JOSEPH H.H. WEILER, *Per un'Europa cristiana. Un saggio esplorativo*, Rizzoli, Milano, 2003. Cfr. anche CHRISTIAN BIDEGARAY, *Réflexions sur la notion de transition démocratique en Europe centrale et orientale*, in *Pouvoirs* (1993), n. 65, pp. 129 ss.

<sup>265</sup> ALESSANDRO TORRE, *I governi locali* cit., p. 55.

<sup>266</sup> Sent. 9.12.2010 Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, in *Publications de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*. Série A. Arrêts et Décisions, Carl Heymanns Verlag KG, Colonia, in [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

Croazia si è resa un esempio catalizzatore per Stati come la Serbia o il Montenegro, non solo per aver posto una pietra tombale sulla diaspora etnica e sulle tentazioni etno-nazionaliste<sup>267</sup>, ma anche per aver finalmente affermato, nell'era della globalizzazione<sup>268</sup>, il protagonismo del legislatore nazionale nella costruzione dei diritti di libertà, anche quella confessionale.

---

<sup>267</sup> EMANUELA C. DEL RE, *Venti anni dopo. Ruolo e incidenza dei Balcani nel nuovo assetto europeo*, in *Dopo la pioggia* cit., p. 253. Alle riserve della dottrina sui moti trasformativi dei sistemi costituzionali nell'ex-Jugoslavia, la Croazia può ritenersi estranea. Cfr. SILVIO GAMBINO, *La disgregazione della Repubblica Federale di Jugoslavia e la nascita di nuovi Stati: una transizione incerta e incompiuta*, in (introduzione a) PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali* cit., pp. 1-21.

<sup>268</sup> PASQUALE GIANNITI, *Globalizzazione e declino degli Stati nazionali*, in AA.VV., *I diritti fondamentali nell'Unione europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona* (a cura di Pasquale Gianniti). Commentario del Codice civile e Codici collegati Scialoja - Branca - Galgano, Zanichelli, Bologna, 2013, pp. 23 ss.