



diritto & religioni

Semestrale
Anno XII - n. 1-2017
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

23



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno XII - n. 1-2017
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttori
Mario Tedeschi - 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, R. Coppola, 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, R. Rolli

P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

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. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti - 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 Fuccillo - Prof. Chiara Ghedini - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Francesco Rossi - Prof. Annamaria Salomone - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura - Prof. Ilaria Zuanazzi.

La «post-transizione» serba in tema di libertà religiosa: prove pratiche di armonizzazione della tradizione sinfonica bizantina con i modelli giuspluralisti europei

FABIO VECCHI

1. Introduzione

La dottrina giuridica comparata, occupandosi dei processi di democratizzazione nella regione dei Balcani occidentali a cavallo tra i due secoli, solo pochi anni orsono descriveva quella in atto in Serbia, come transizione «finta»¹. Quella medesima posizione di pensiero stemperava poi il rigore della sentenza ammettendo che, pur potendosi parlare di transizione, si trattava di un processo per tappe, la cui innegabile progressione dal totalitarismo marxista alla liberal-democrazia restava intervallata ed appesantita dal fardello di un'ingombrante ombra nazionalista.

Tali più immediate valutazioni, rilette attraverso la lente della legislazione

¹ ANGELA DI GREGORIO, *Forme di governo e transizione democratica nell'Europa post-socialista*, in AA.VV., *Il pluralismo nella transizione costituzionale dei Balcani. Diritti e garanzie*, (a cura di L. Montanari – Roberto Toniatti – J. Woelk), Quaderni del Dipartimento, n.92, Univ. Studi di Trento, 2010, p. 14; PHILIP SPENCER, «Nazionalismo», AA.VV., (Direzione scientifica di M. Flores), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, UTET, Torino, 2007, pp. 949-954.

In una classificazione sul grado di democratizzazione raggiunta nell'area dei Balcani occidentali stilata nel 2007 la Serbia veniva inquadrata come regime politico di tipo democratico-elettorale, a fianco di Montenegro, Macedonia e Albania. In tal caso, il governo «presidenzialista» (più prossimo a modelli di regime autoritario) si è coniugato con la soluzione parlamentare democratica, permettendo un temperamento delle derive nazionaliste. Cfr. DAVIDE GRASSI, *Le nuove democrazie: i processi di democratizzazione dopo la caduta del muro di Berlino*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 107; MARKO BOŽIĆ, *Slobodan Jovanović et la tradition du libéralisme doctrinaire serbe: pour un changement du paradigme*, in *Cahiers balkaniques*, sito on-line Revue.org (<http://ceb.revues.org/5081>), 42 (2014), pp. 1-29. Nelle rivendicazioni nazionaliste, seppure di minore entità in Serbia, risiederebbero i ritardi imputabili alla transizione democratica: sull'ipoteca politica dell'era Milosevic all'avvio di una democratizzazione in Serbia, GUIDO FRANZINETTI, *I Balcani dal 1878 ad oggi*, Carocci, Roma, 2010² p. 123. Per una trattazione generale sulla Serbia, ZELJAN E. ŠUSTER, *Historical dictionary of the Federal Republic of Yugoslavia*, European Historical Dictionaries, n. 29, The Scarecrow Press, 1999. Utili rilievi sulla transizione in Serbia in prospettiva politico-economica sono sviluppati da MILICA UVALIĆ, *Serbia's transition: towards a better future*, Palgrave, MacMillan, Basingstoke, 2010.

giusecclesiastica più recente, ricevono un ulteriore avallo, per essere corredate da elementi rivelatori diretti a cogliere le reali tensioni riformiste di Belgrado.

Il prolungato periodo di fluidità istituzionale che dalla morte di Slobodan Milosevic percorre le istituzioni serbe offre un segno inequivoco delle lacerazioni e delle contraddizioni ideologiche dei suoi governanti, stretti tra il mito nazionalista di un vagheggiato Stato ideale e l'esigenza di aggiornare l'ordinamento giuridico, con lo sguardo volto al pluralismo europeo. L'esperienza serba ha così assunto i contorni mobili ed incerti di un ago della bilancia geopolitico (tra Unione Europea e sovietismo espansionista di Putin) e confessionale interreligioso (specialmente nei rapporti tra Roma e Chiesa ortodossa serba *Srpska Pravoslavne Crkva*, immedesimata nel Patriarcato di Pec).

Dalla legislazione riformista di questi ultimi lustri appare chiaro che le pulsioni etno-nazionaliste, solo apparentemente esorcizzate dall'animo slavo, hanno subito una mimesi estetica ed un temperamento concettuale. Nelle leggi adottate dalla *Skupčina* ricorre frequentemente il trinomio «nazionalità-etnie-religione», ma una serie di ammortizzatori giuridici, tra clausole interpretative e rinvii formali al diritto internazionale con funzione di principi correttivi, ne disinnescano le potenzialità emotive. Così, nel diritto serbo, fanno ingresso criteri ermeneutici inconsueti: il divieto di pratiche assimilationiste o l'intervento del cd. «principio di discriminazione positiva» (art. 29.3, l. n. 36/2006; art. 18, l. n. 22/2009; Accordi per l'assistenza religiosa nelle Forze armate, art. 21) segnalano la volontà di cogliere un punto di equilibrio tra le due opposte polarità dell'etnofiletismo e del dialogo.

Quello che va sempre più nitidamente delineandosi nel teatro serbo è, insomma, un legislatore riformista ispirato da una potente carica pragmatica. Per paradosso, è il peso del modello sinfonico interpretativo, tuttora vitale e risorgente nella mentalità slavo-ortodossa – e in una Costituzione che, nel 2006, si professa «separatista» – a dirigere le scelte di politica ecclesiastica e, con esse, la legislazione sui temi etici, sulla cultura, sui diritti umani e le minoranze².

² A domandarsi dell'effettività della dichiarazione costituzionale sul separatismo, di fronte al vistoso recupero in termini di riferimenti di valore nella società serba della Chiesa Ortodossa, è MILAN VUKOMANOVIĆ, *The Serbian Orthodox Church as a political actor in the aftermath of October 5, 2000*, in *Politics and Religion*, 1 (2008), p. 239. Occorre qui sottolineare che il modello sinfonico si sviluppa storicamente come «contesto di interessi convergenti» tra Stato e Chiesa. Ciò ne spiega non solo l'attitudine nel risolvere le controversie tra potestà, ma anche la formidabile fortuna. Vedasi, SILVIO FERRARI, *Tra geo-diritti e teo-diritti. Riflessioni sulle religioni come centri transnazionali di identità*, in *QDPE*, 2007/1, pp. 5-6. Si veda, inoltre, BOJAN ALEKSOV, *The new role of the Orthodox Church in Serbia*, in *Südost-Europa Zeitschrift für politik und gesellschaft*, De Gruiter Oldenburg ed., 2008, pp. 353-375; ALBERTO BECHERELLI, *Il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni nell'Europa di Versailles (1918-*

Sarebbe un atto di leggerezza rinfacciare a quel legislatore un atteggiamento compromissorio, di comodo, o bollare come opzione dettata da vieto conservatorismo, quella di tutelare, anche ossessivamente, la lingua (e l'alfabeto cirillico) o di introdurre nel testo costituzionale il riconoscimento del solo matrimonio eterosessuale, o di rinviare in forma pervasiva al criterio-limite della moralità (si vedano gli artt.2 e 11.1 l. n. 101/2005) a fianco dell'imperituro ordine pubblico, innalzati come *totem* autoritari nel timore di incontrollabili espansioni della sfera delle libertà soggettive di recente riconoscimento (art. 54 Cost.).

Una valutazione troppo corriva finirebbe per cedere alla scontatezza e all'erronea interpretazione sul fallimento della politica concordataria, o sullo stallo internazionale dell'inestricabile nodo gordiano del Kosovo o sulla delicata autonomia amministrativa in cui versano le Province di Methochia e di Vojvodina³, mentre occorre contestualizzare il quadro della complessa vicenda nelle aspirazioni, nei sogni e nelle frustrazioni di Belgrado per un'ormai perduta egemonia «jugoslavista» regionale balcanica⁴.

Per altro verso, il Paese denuncia una preoccupante stasi riguardo all'avvio di riforme impellenti, specie nella articolazione della P.A., nell'indipendenza del potere giudiziario e nella piena realizzazione dello Stato di diritto.

I successi sono tuttavia incontestabili e molteplici e la legislazione sulla libertà religiosa (si veda la fondamentale l. n. 36/2006) e sui diritti umani si è dimostrata uno dei settori più vivaci, malleabili e promettenti per un'armonizzazione del diritto domestico con gli *standard* europei. Ciò, anche in considerazione degli irrigidimenti imposti in corso d'opera da Bruxelles con le clausole di condizionalità e le stringenti periodiche valutazioni sui progressi in tema di *acquis* comunitari. Il corpo normativo votato nell'ultimo

1921), Aracne, Roma, 2017; MARIKA MC ADAM, *Balceni occidentali*, EDT ed., Lonely Planet, 2009; YVES TOMIĆ, *Du réveil national au «réveil» religieux? Le cas de la Serbie au tournant du XXIe siècle*, in *Balkanologie*, Revue d'études pluridisciplinaires, IX, nn. 1-2, 2005, pp. 219-234.

³ La dottrina non esita qui a rintracciare l'impronta nazionalista, consacrata nel principio dell'indissolubile unità territoriale Serbo-kosovara, trascritta nel Preambolo al testo costituzionale. Cfr. ROBERTO TONIATTI, *La transizione nei Balcani Occidentali e il paradigma costituzionale europeo: il pluralismo delle fonti e delle identità*, in *Il pluralismo nella transizione costituzionale* cit., pp.367-368.

⁴ MILA ORLIC, *Dal post-comunismo al post-jugoslavismo. L'associazione per l'iniziativa democratica jugoslava* in AA.VV. *Dopo la pioggia. Gli Stati della ex-Jugoslavia e l'Albania (1991-2011)* (a cura di A. d'Alessandri - A. Pittasio), Argo ed., Lecce, 2011, p. 175. Sulle storiche ambizioni unitarie del popolo serbo, sublimata dal Patriarcato di Pec, JANJA JERKOV, *Seobe. La diaspora della Chiesa ortodossa serba e bulgara nel XVIII secolo*, in AA.VV., *Storia religiosa di Serbia e Bulgaria* (a cura di L. Vaccaro), Centro Ambrosiano, Milano, 2008, p. 310; SLOBODAN VITANOVIC, *La Jugoslavia. Alcune cause della sua tragedia*, in AA.VV., *Etnia e Stato. Localismo e universalismo*, Studium, Roma, 1995, p. 86; IRENA MARČETA, *The international anchoring of Serbia's democracy: the seeds of a crisis embedded*, in *Rivista italiana di scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 2/2010, agosto, pp. 195-218.

quindicennio è eloquente: dalla legge sulle minoranze nazionali (n. 11/2002) all'*Ombudsman* (n. 79/2005), alla legge sul diritto d'asilo (n. 109/2007) e sulle migrazioni (n. 107/2012); dalla legge sul divieto di discriminazione (n. 22/2009) a quella sulla gioventù (n. 20/2011), intersecando a più riprese il rovente terreno scolastico (in ultimo, l. n. 55/2013)⁵.

Si tratta di un poderoso scenario innovativo, in cui la religione fa capolino con grande frequenza, affiancata, specie nella legislazione dell'ultimo decennio, da un richiamo sempre più esplicito agli *standard* europei e al diritto internazionale convenzionale. In questo quadro il legislatore serbo offre un saggio di equilibrismo, mediando tra emancipazioni laiciste e persistenti – e più o meno espliciti – condizionamenti alla precettistica ortodossa: il riconoscimento delle unioni di fatto e dei rapporti extraconiugali (l. sulla famiglia n. 18/2005, art. 1 e la l. sulla parità dei sessi, n. 104/2009, art. 27) suona come un segno di svolta nel sentiero del separatismo, nel perdurante, millenario, e vitalissimo modello sinfonico.

Per le osservazioni ora esposte, la formula «post-transizione» qui intenzionalmente adoperata con valore paradigmatico intende sottolineare il percorso temporale in atto, soggetto ai condizionamenti delle istituzioni statuali e alle forze modellatrici degli eventi storici.

2. Il lento incedere verso le libertà democratiche e lo Stato di diritto nella prolungata transizione costituzionale

La storia costituzionale della Serbia annovera un cospicuo numero di Carte fondamentali⁶. Nel segnare le tappe evolutive della storia nazionale,

⁵ Per riferimenti testuali, si rinvia al sito on-line www.licodu.cois.it.

⁶ La libertà di religione è contemplata in tutte le Costituzioni serbe: Cost. 1853 (cd. Costituzione di Stretenje) art. 97; Cost. 1869, art. 119; Cost. 1888, art. 18; Cost. 1901, art. 33; Cost. 1921 (Cost. del Regno dei Serbi, Croati e Sloveni o «Cost. di San Vito»), art. 12; Cost. 1931 (Cost. del nuovo Regno di Jugoslavia o «Costituzione di Settembre»), art. 11.; Cost. 1946 (I Cost. federale titoista), art. 21.1 e 21.3, art. 23 e art. 25; Cost. 1963 (II Cost. federale titoista), art. 46; Cost. 1974 (III Cost. federale titoista), art. 154; Cost. della Repubblica di Serbia 1990, art. 41; Cost. della Repubblica Federale di Jugoslavia (RFY, o «Costituzione della Terza Jugoslavia») 1992, artt. 18, 43, 50; Cost. dell'Unione di Stati Serbia-Montenegro 2002, artt. 9-11; Cost. della Repubblica di Serbia 2006.

^{Ap}pare davvero istruttivo l'art. 46.4, Cost. Jugoslava 1963, secondo cui: «È anticostituzionale l'abuso della religione e dell'attività religiosa a fini politici». Cfr. PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, *Costituzioni straniere contemporanee*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 277 e edizione interamente riveduta del 1975², pp. 267 ss., spec. p. 334; ENRICO GATTA, *La Costituzione jugoslava del 1931*, Sansoni, Firenze, 1947; *Constitutions of the Communist Party-States* (ed. Jan F. Triska), Stanford University, 1969², pp. 454 ss.; BORIS MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le Costituzioni europee*, Edizioni di Comunità, Milano, 1954, pp. 445 ss.; FRANÇOIS RODOLPHE e PIERRE DARESTE, *Les Constitutions modernes; Europe III*, Recueil

quelle pietre miliari ne attestano il dinamismo istituzionale e il contraddittorio atteggiamento verso il fattore religioso e categorie giuridiche nuove (i diritti umani), nell'intreccio di elementi ideologici e nazionali⁷.

È sufficiente restringere il campo d'osservazione alle Carte redatte nell'ultimo secolo per disporre di un campionario di modelli giuridici assai diversificati e descrittivi della continuità tra il *vetus* ed il *novum ius*⁸. Le Costituzioni federaliste titine (1946, 1963, 1974) illustrano esperimenti normativi in progressivo divorzio dagli schemi ideologici marxisti, ma che circondano la religione di capziose e soffocanti prevenzioni; la prima Costituzione post-socialista (1990) mantiene l'impianto federalista nell'effimera Unione Serbia-Montenegro⁹; il modello si replica nella Costituzione del 1992 che rafforza l'intento centralista dell'unità territoriale della Serbia e Montenegro, incluse le regioni di Kosovo e Vojvodina e dichiara la separazione tra Chiesa e Stato (art.18) a fianco delle libertà e dei diritti fondamentali dell'uomo, del cittadino e delle minoranze (artt. 19-68)¹⁰.

La Costituzione di Serbia-Montenegro (2002) rettificata nel breve termine (2003) dà luogo a modelli garantisti e che avvolgono la religione in una generica e neutrale affermazione dei diritti e libertà civili¹¹; in quel processo di riforma correttiva che evidenzia il progresso della transizione, risiede tuttavia l'incertezza della discontinuità che illustra Costituzioni «provvisorie»¹² o anche icasticamente ribattezzate «Costituzioni della crisi»¹³ o denunciate

Sirey, Paris 1931.

⁷ Sottolinea la decisa impronta sovietica della Costituzione jugoslava del 1946, GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici tra gli Slavi del sud (sloveni, croati e serbi)*, CEDAM, Padova, 1995, p. 173. Circa i molteplici casi in cui la Jugoslavia oppose riserve alla firma di trattati internazionali che la vincolassero al rispetto dei diritti dell'uomo, si veda EDOARDO VITTA – VALERIO GREMENTIERI, *Codice degli atti internazionali sui diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 1981.

⁸ VELJKO MRATOVIC, *Le innovazioni istituzionali nelle nuove Costituzioni*, in *Documentazioni sui Paesi dell'Est*, CESES, Milano, nn. 4-6 (1974), pp. 140 ss.

⁹ LAURA MONTANARI, *Il principio di Rule of Law e la tutela dei diritti nei Balcani Occidentali*, in AA.VV., *Il pluralismo nella transizione costituzionale* cit., p. 207, n. 7. Per spunti critici su tale Costituzione, S. SRDJAN DJORDJEVIC, *La nuova Costituzione della Serbia. Basi per una vera transizione*, in Silvio Gambino (a cura), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 185 ss.

¹⁰ GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli* cit., p. 269, n. 74; SIMA AVRAMOVIC, *Church and State in Serbia*, in AA.VV., (a cura di COLE W. DURHAM, ELIZABETH A. SEWELL, S. FERRARI), *Law and religion in post-communist Europe*, Leuven, Paris, Dudley, Peeters, 2003, p. 299.

¹¹ GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, in AA.VV., *I Balcani Occidentali. Le Costituzioni della transizione*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 13.

¹² SILVIO GAMBINO, *Potere costituente e transizioni democratiche nell'area balcano-occidentale*, in *I Balcani Occidentali* cit., p. 20.

¹³ ROBERTO SCARCIGLIA, *Diritto amministrativo nei Balcani e metodologia comparatistica*, in *Il pluralismo nella transizione* cit., p. 260; VOJIN DIMITRIJEVIC, *Preface in constitutional reform in Serbia*

fatalisticamente come «Costituzioni a termine», in cui una larga ipoteca sulla stabilità è imposta dalle procedure di redazione «guidate» dall'esterno¹⁴. Preso atto dell'abbondante ed estensiva produzione legislativa e dell'attitudine della cultura giuridica serba ad accogliere modelli ordinamentali occidentali, le istituzioni europee sollecitano la neo-Repubblica ad affrontare i nodi centrali, in modo che ciò che è stato delineato un «processo di transizione descrittivo», perché non ancora ultimato, possa ritenersi un capitolo chiuso¹⁵.

Esistono tuttora riserve culturali risalenti al panslavismo serbo, ridotto alle sue radici storiche più profonde. Dal post-comunismo al post-jugoslavismo federalista, il più ostico muro da infrangere, sembra consistere nell'abbandono dei residui centralisti-unitaristi, riassunti dalla questione del Kosovo¹⁶: un problema inesistente, a seguire la lettura della Costituzione del 2006 che, nel Preambolo, dichiara essere, assieme alla Methochia, «parte integrante del territorio della Serbia».

Altra questione è l'effettiva realizzazione, costantemente segnalata dalle istituzioni europee¹⁷, di un consolidato Stato di diritto, ossia di quella condizione preliminare al cui difetto, avvertiva Pavle Nikolic, andava addebitata la «grave crisi del diritto»¹⁸ jugoslavo. Ancora oggi l'effettiva distribuzione ed autonomia tra poteri e il reale *spatium* giuridico della libertà soggettiva dei cittadini e della tutela alle lesioni subite, in osservanza dei criteri di Copenhagen, resta un principio fissato astrattamente sulla Carta fondamentale del 2006¹⁹.

and Yugoslavia. Proposal by an independent group of experts, Belgrado, 2001; Id., *Human rights in Yugoslavia 1999: legal provisions and practice in the Federal Republic of Yugoslavia compared to international human rights standards*, Belgrade Center for Human Rights, 2000.

¹⁴ Circa la Cost. Serbia-Montenegro 2003, LAURA MONTANARI, *La tutela dei diritti nelle nuove Costituzioni dei Balcani occidentali*, in AA.VV., *I Balcani Occidentali* cit., p.174.

¹⁵ pp. 218 e 255; SILVIO GAMBINO, *Potere costituente* cit., p.44.

¹⁶ MILA ORLIC, *Dal post-comunismo al post-jugoslavismo* cit., p. 178.

¹⁷ *Risoluzione 2015 sui progressi compiuti dalla Serbia. Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 marzo 2015 sulla relazione 2014 sui progressi compiuti dalla Serbia* (2014/2949(RSP) (2016/C 316/07), GUUE 316/61, *Considerando D*: «che l'UE ha posto lo Stato di diritto al centro della sua politica di allargamento»; *Considerando E*: «(...) che la Commissione ha sottolineato la necessità di rafforzare la *governance* economica, lo Stato di diritto e le capacità della pubblica amministrazione in tutti i paesi dei Balcani occidentali». Inoltre §4: «(...) rileva che la Serbia deve compiere ulteriori progressi per quanto concerne la sua riforma prioritaria, lo Stato di diritto».

¹⁸ PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali dei nuovi Stati dell'ex-Jugoslavia*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 76.

¹⁹ Art. 1 Cost. di Serbia 2006: «Republic of Serbia is a State of Serbian people and all citizens who live in it, based on the rule of law and social justice, principles of civil democracy, human and minority rights and freedoms, and commitment to European principles and values». Art. 3: «Rule of law is

Va poi detto che tra i due problemi ora enunciati c'è solo un'apparente estraneità: entrambi chiedono una pianificazione istituzionale, l'una di tipo territoriale, l'altra, di ordine più strettamente normativo: in ogni caso, si assiste ad una macroregionalizzazione giuridico-politica in cui un centro di riferimento, l'UE, in certo modo fagocita o livella le diversità culturali. Tale processo si rivela più estenuante laddove sussistano, come in Serbia, modelli culturali di elevata maturazione²⁰. Lo Stato di diritto, e la sua affermazione (nelle proposizioni del 1. principio di legalità; 2. di separazione dei poteri e 3. di certezza del diritto), corrisponde, insomma, al tragitto volto a rendere effettivo e compiuto il primato dell'individuo a scapito della dimensione pubblico-collettivista. Si tratta, in altre parole, dell'archiviazione delle dottrine ispirate al socialismo reale, con la pianificazione dell'individuo e delle sue peculiari esigenze di libertà e di proclamazione dei diritti dell'uomo²¹.

L'avanzamento effettivo della «post-transizione» attende dunque lo smantellamento di residue resistenze che impediscono la piena corrispondenza dei diritti del cittadino con i diritti dell'uomo. La tendenza a collegare la nozione di «Stato di diritto» a quella di costituzionalismo -tratto caratterizzante negli Stati ex-comunisti volti ad abbracciare modelli di democrazia occidentale- non si è rivelata, anche in Serbia, determinante all'andamento dei processi transitori²².

a fundamental prerequisite for the Constitution which is based on inalienable human rights. The rule of law shall be exercised through free and direct elections, constitutional guarantees of human and minority rights, separation of power, independent judiciary and observance of Constitution and Law by the authorities».

²⁰ Cfr. COSTANZA MARGIOTTA, «Stato di diritto», in *Diritti umani. Dizionario*. I cit., pp. 1244-1445; LARA APPICIAFUOCO, *La promozione dello Stato di diritto nei paesi dei Balcani Occidentali: il ruolo dell'Unione Europea*, in *Il pluralismo nella transizione costituzionale* cit., p. 131. Quanto alle diversità culturali, queste non vanno intese in senso oggettivo: il pensiero giuridico serbo è assai attento alla cultura europea e legami profondi hanno segnato il suo elemento dottrinale con quello francese, mentre la codificazione austriaca ha improntato largamente di sé i codici civili. Sul punto, GIANMARIA AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale*, in *Trattato di diritto comparato* (diretto da R. Sacco), UTET, Torino, 1996, p. 90.

²¹ ROBERTO TONIATTI, *La transizione nei Balcani Occidentali e il paradigma costituzionale europeo* cit., pp. 338-339. Sul principio di legalità, PETER PACZOLAY, *Traditional elements in the Constitutions of Central and East European Democracies*, in MARCIN KRYGIER - ADAM W. CZARNOTA, *The Rule of law after Communism. Problems and prospects in East-Central Europe*, Aldershot, Ashgate, 1999, pp. 109 ss. Sul rapporto tra Stato di diritto, democratizzazione e diritti umani, UGO VILLANI, *Democratizzazione all'Est e Nazioni Unite*, pp. 63 e 72 e GIULIANA ZICCARDI CAPALDO, *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale generale*, p. 57, entrambi in AA.VV., *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1998. Sul controllo di costituzionalità delle leggi ricorda GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli* cit., p. 186, che la Jugoslavia fu il primo Paese socialista ad introdurlo nell'ordinamento giuridico (7 aprile 1963), imitando, in aperta rottura con tradizione sovietica, il modello austriaco kelseniano.

²² GIANMARIA AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale* cit., p. 233; PATRICE GÉLARD, *Rapport de Synthèse*,

Il riassetto organizzativo tra poteri dello Stato doveva necessariamente rielaborare il sistema a semipresidenzialismo autoritario attraverso la ricostituzione dei vertici della giustizia statale²³. Tale scelta è stata confortata nella Cost. 2006, art. 4.3 con l'importante correttivo del principio di «*checks and balances*»²⁴ in grado di aprire varchi inusuali all'esercizio della giustizia costituzionale e di «depotenziare», sebbene con tutti i limiti fisiologici e simbolici di uno strumento transitorio, il modello di governo semipresidenziale²⁵.

L'impegno sottoscritto dalla Serbia è consolidare il processo di democratizzazione della sfera di libertà politiche soggettive, passando anche attraverso quelle zone d'ombra, peraltro significativamente illuminate dalla recente legislazione riformista, relative alle tutele delle minoranze²⁶. La Costituzione del 2006 (art.14) colloca tra i principali principi costituzionali la «speciale» protezione delle minoranze nazionali: «The Republic of Serbia shall protect the rights of national minorities. The State shall guarantee special protection to national minorities for the purpose of exercising full equality and preserving their identity». Ad esso si aggiunge la Parte II, Capo 3 interamente dedicata alle «Persone appartenenti alle minoranze nazionali» (artt. 75-81).

Di questi fondamentali principi si rammenta qui l'art.78 sul divieto di assimilazione forzata, che contempla anche il rifiuto di ogni mezzo volto a produrre modifiche artificiose degli equilibri etno-demografici nel territo-

in (Slobodan Milacic, a cura), *La démocratie constitutionnelle en Europe Centrale. Bilan et perspectives*, Bruxelles, 1999, p. 621.

²³ La Corte Cost. è stata ristabilita in Serbia ex artt. 166-175 Cost.2006. GIANMARIA AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale* cit., p. 227.

²⁴ Si veda art. 4.3 Cost. Serbia 2006: «The legal system is unique. Government system shall be based on the division of power into legislative, executive and judiciary. Relation between three branches of power shall be based on balance and mutual control. Judiciary power shall be independent». SILVIO GAMBINO, *Potere costituente* cit., p. 42; ROBERTO TONIATTI, *La transizione nei Balcani Occidentali e il paradigma costituzionale europeo* cit., p. 341; RUTI TEITEL, «Giustizia di transizione», in *Diritti umani. Dizionario I* cit., pp. 638 ss.

²⁵ MARINA CALAMO SPECCHIA-LAURA FABIANO, *Istituzioni e tecniche di democratizzazione nell'area balcanica (sistemi elettorali, partiti politici e società civile)*, in *Il pluralismo nella transizione* cit., p. 175. Registra questo fenomeno nelle recenti costituzioni dei Balcani occidentali di Albania (1998), Montenegro (2007), Croazia (2000), ANGELA DI GREGORIO, *Forme di governo e transizione democratica nell'Europa post-socialista* cit., pp. 16-18 e 33 ss. Vedi, però, FRANÇOIS FRISON-ROCHE, *Le modèle «semi-présidentiel» comme instrument de la transition en Europe post-communiste*, Bruxelles, 2005. ²⁶ Il valore transitorio, e quindi instabile, e dunque non in grado di garantire ancora l'auspicata stabilità del sistema, RUTI TEITEL, «Giustizia di transizione», cit., pp. 642-643.

²⁶ GIULIANA ZICCARDI CAPALDO, *Democratizzazione all'Est* cit., p. 33; ROBERTO TONIATTI, *La transizione nei Balcani Occidentali* cit., pp. 374-377, giudica «altamente sofisticato» l'art. 14 Cost. serba 2006 e gli artt. 75-81, in virtù dei quali è possibile parlare di una «piccola Costituzione delle minoranze». Vedi anche MILA ORLIC, *Dal post-comunismo al post-jugoslavismo* cit., p. 179.

rio²⁷: di tale norma farà tesoro una cospicua legislazione successiva; analogamente, l'art.79, che, nell'epigrafe di «diritto alla preservazione delle specificità» espone un vero decalogo normativo²⁸, di rilievo pari alla tolleranza ed al dialogo interculturale tra i popoli stanziati, proclamati all'art.81.

Da una rapida perlustrazione della vigente Carta fondamentale serba sul riconoscimento dei diritti e libertà del fattore religioso si evince l'idea di un progetto in atto, poggiante su una fitta rete di principi che si richiamano l'un l'altro, dando corpo alla tendenza, già emersa nelle Costituzioni del 1990 e del 2003, volta a solidificare in cataloghi di diritti (*bill of rights*) costituzionalizzati, le garanzie del cittadino. È possibile individuare norme in cui il fattore religioso è l'oggetto prioritario del riconoscimento (ed inquadramento entro precisi recinti di diritti e libertà) e della tutela: artt.11, 43 e 44 Cost.²⁹ A questi parametri apicali va aggiunto il folto gruppo di norme disseminate lungo l'intera Parte I e II della Costituzione (Principi costituzionali; Diritti umani, delle minoranze e libertà). In questi ultimi, il fattore religioso è strumentale all'enunciazione di un diritto principale o funzionale alla de-

²⁷ Art. 78 Cost. 2006: «Forced assimilation of members of national minorities shall be strictly prohibited.

²⁸ Protection of members of national minorities from all activities directed towards their forced assimilation shall be regulated by the Law. Undertaking measures, which would cause artificial changes in ethnic structure of population in areas where members of national minorities live traditionally and in large numbers, shall be strictly prohibited».

²⁹ Art.79 Cost. 2006: «Members of national minorities shall have a right to: expression, preservation, fostering, developing and public expression of national, ethnic, cultural, religious specificity (...).».

²⁹ Art. 11 Cost.2006: «The Republic of Serbia is a secular State. Churches and religious communities shall be separated from the State. No religion may be established as State or mandatory religion».

Art. 43 Cost. 2006: «Freedom of thought, conscience, beliefs and religion shall be guaranteed, as well as the right to stand by one's belief or religion or change them by choice. No person shall have the obligation to declare his religious or other beliefs.

Everyone shall have the freedom to manifest their religion or religious beliefs in worship, observance, practice and teaching, individually or in community with others, and to manifest religious beliefs in private or public. Freedom of manifesting religion or beliefs may be restricted by law only if that is necessary in a democratic society to protect lives and health of people, morals of democratic society, freedoms and rights guaranteed by the Constitution, public safety and order, or to prevent inciting of religious, national, and racial hatred.

Parents and legal guardians shall have the right to ensure religious and moral education of their children in conformity with their own convictions».

Art.44 Cost.2006: «Churches and religious communities are equal and separated from the State. Churches and religious communities shall be equal and free to organize independently their internal structure, religious matters, to perform religious rites in public, to establish and manage religious schools, social and charity institutions, in accordance with the law.

Constitutional Court may ban a religious community only if its activities infringe the right to life, right to mental and physical health, the rights of child, right to personal and family integrity, public safety and order, or if it incites religious, national or racial intolerance».

Cfr. LAURA MONTANARI, *La tutela dei diritti* cit., p. 179.

scrizione dello stesso o ai limiti/divieti che, nel rispetto della religione o di altri valori, a tali diritti possono essere opposti. Il fattore religioso viene così fatto oggetto di ulteriori strumenti di garanzia: il divieto ai partiti politici di svolgere attività il cui scopo consiste nell'incitamento all'odio religioso (art. 5.3 Cost.) o il divieto generale alla discriminazione (art. 21.3 Cost.); l'appartenenza di fede riemerge nell'obiezione di coscienza (art. 45.1 Cost.), o nella promozione al rispetto delle diversità (art. 48 Cost.), o nella gestione della libertà nei *mass-media* (art. 50.3 Cost.); ancora, la religione fa parte dei limiti alla libertà di associazione (art. 55.4 Cost.) ed è contemplata nella disciplina sul diritto di asilo (art. 57.1 Cost.); la tutela religiosa contribuisce alla più generale tutela delle minoranza nazionali sia in termini di preservazione delle specificità (art. 79.1 Cost.), sia in termini di tolleranza (art. 81 Cost.).

Ne sortisce un quadro normativo che non si limita ad una formale elencazione di diritti, ma che appare in grado di dare forma ad un complesso di regole saldamente compenstrate e flessibilmente armonizzate.

Dal confronto tra i diversi segmenti istituzionali sin qui esposti (abbracciati diritti, libertà e strutture di gestione del potere) si deduce che l'apparato legale nella Serbia attuale sia tuttora il prodotto di forze contrastanti, in cui gli elementi di conservazione e continuità tendono ad opporre resistenze verso l'azione riformista. Il prolungato periodo di fluidità istituzionale transitoria non sembra ancora aver imboccato la fase conclusiva³⁰.

Nazionalità, etnie, religione, decontestualizzati e ricomposti nel referente materiale dei gruppi umani diffusi, separati e riaggregati in un territorio i cui confini politici sono stati oggetto di periodiche correzioni, scavano nel dettato della Costituzione del 2006 per proporre nuovi parametri di valore. L'art. 76 proclama il diritto di eguaglianza e il divieto di discriminazione, ma equivoche alchimie di livellamento quantitativo di maggioranze-minoranze nazionali sostengono la clausola della legittimazione dello Stato ad interventi «correttivi» intesi a garantire una «*full equality*» nazionale³¹. Gli equilibri geo-demografici restano condizionanti su tutta l'impalcatura costituzionale e sul primato da attribuire o agli *standard* democratici o alle tradizioni culturali nazionali³².

Un quadro di luci ed ombre riepiloga anche la libertà di religione. Il

³⁰ LEONARDO MORLINO, «*Democratizzazione*», in *Diritti umani. Dizionario I cit.*, p. 264. Sulla conservazione (relativamente al profilo costituzionale) dei modelli socialisti nella Cost. serba 2006, si veda ANGELA DI GREGORIO, *Il modello interno nella configurazione della giustizia costituzionale nei Paesi della ex-Jugoslavia, ovvero delle ascendenze socialiste*, in *I Balcani Occidentali cit.*, p. 262.

³¹ ROBERTO TONIATTI, *La transizione nei Balcani Occidentali cit.*, p. 379.

³² ALESSANDRO TORRE, *I governi locali nella grande transizione costituzionale balcanica*, in *I Balcani Occidentali cit.*, p. 57.

riconoscimento di confessioni religiose esterne al cerchio delle «Chiese tradizionali» porta a concludere che il «giurisdizionalismo amministrativo» sia un ostacolo superato dal legislatore di Belgrado³³. Il concetto di separazione Chiesa-Stato, ora introdotto, va certo inteso come «separazione collaborativa», ma è necessario precisare che quel modello di separatismo ha ben poco da spartire con l'omologo partorito dalla fucina della laicità ottocentesca francese, stante il connotato «sinfonico» che consacra, in forma surrettizia, un primato storico della Chiesa ortodossa sull'intero universo confessionale dei Balcani occidentali.

Il fattore religioso riemerge nella dimensione pubblica e si conforma alla percezione culturale che il legislatore ha della società vivente: una libertà piena che è soggetta ai veti della Corte Costituzionale quando si opponga al diritto alla vita, all'integrità familiare, così come quando ceda alle lusinghe tragiche dell'apologia dell'odio religioso, nazionale o razziale o attenti all'ordine pubblico.

3. ...e il ridimensionamento delle aspirazioni panslaviste serbe. Lo speciale vincolo unitivo tra Serbia e Montenegro

All'indomani della tormentata fase di ricostruzione istituzionale, la Serbia tratteggiata dalla Carta Fondamentale del 2006 ha sostituito al modello federalista quello di un'unità solo apparentemente monolitica³⁴.

Il trinomio nazione-etnia-religione, in certo modo, continua ad esercitare la riaggregazione del consenso nazionale nell'assetto geo-politico della regione balcano-danubiana: la Serbia mantiene un ruolo egemone che si estende ben oltre i nuovi confini ridisegnati sulle mappe della geografia politica per logiche imposte o «eterodirette». Il risultato attuale è l'affermazione di opzioni autonomiste interne o esterne allo Stato serbo, in cui l'elemento etnico-nazionale riscopre spunti di radicamento nel magistero dell'etica ortodossa e viene inquadrato nel modulo dell'autogoverno locale e dei distretti cantona-

³³ MATTEO LUGLI, JLIA PASQUALI CERIOLI, INGRID PISTOLESI, *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 31-32 e 36 ss.

³⁴ Il referendum costituzionale del 1990 consacrò sulle ceneri della decomposta federazione jugoslava la nuova Repubblica di Serbia. L'opzione federativa Serbia-Montenegro (cd. «Repubblica Federale di Jugoslavia») durata un decennio, tra il 1992 e il 2003, e mutata in Unione Statuale di Serbia e Montenegro (2003), si chiude con il referendum del Montenegro per l'indipendenza (2006). Lo scioglimento consensuale dei due soggetti dava così luogo a due Stati sovrani ed indipendenti. Vedi anche ANGELO MACCHI, *La repubblica di Serbia e Montenegro oggi*, in *La Civiltà Cattolica*, Roma, 2004/III, p. 424, e ID., *La Serbia dopo la morte di Slobodan Milosevic*, 2006/II, p. 289.

li. Se, infatti, Serbia e Montenegro restano, pur dopo il divorzio consensuale del 2006, due entità statuali culturalmente ed etnicamente omogenee³⁵, una sorta di dipendenza o «attrazione» culturale è esercitata da Belgrado anche sulla Repubblica Srpska della Bosnia-Erzegovina³⁶, mentre il legame con la Vojvodina, la Methochia o il Kosovo sembra ora reggersi solo su contrapposizioni più o meno plateali o bracci di ferro intesi a reclamare il riconoscimento di un'autonomia dall'ampiezza variabile.

Questo complesso di fattori è disceso in forma alluvionale sulle istituzioni della Jugoslavia titina ed il suo impatto avrebbe poi generato conseguenze devastanti sullo Stato federale. La disgregazione federalista, da un lato, si è infatti manifestata nel quadrante serbo-montenegrino con una duplice rottura rispetto al modello giuridico sovietico di riferimento³⁷. Del resto, una buona dose di pragmatismo aveva fatto da equilibrato suggeritore all'orecchio del governante serbo durante tutto l'arco storico del «secolo breve»: una logica «piccolo-serba» destinata ad alimentare sentimenti nazionalisti era apparsa nelle congiunture economiche degli anni Ottanta, ma già nell'esperienza anteriore della Jugoslavia monarchica, all'indomani della prima Guerra Mondiale, si era manifestata l'attitudine del ceto intellettuale serbo, classe giuridica inclusa, all'adattamento e all'innovazione³⁸.

Sotto il profilo religioso, al contrario, il legame tra Serbia e Montenegro, consacrato dal medesimo credo ortodosso, racconta una storia molto diver-

³⁵ Circa L'Unione di Serbia-Montenegro si è parlato di esperienza di riaggregazione, in forme nuove e diversificate, ma da collocare in un processo transitorio, stante il richiamo agli *standard* europei. MAURIZIO CERMEI, (a cura), *La transizione alla democrazia di Serbia e Montenegro. La Costituzione della Repubblica Federale di Jugoslavia 1992-2002*, Marsilio, Venezia, 2002; PAOLO DIMAN, *The Economic and monetary Constitutions of the Western Balkans*, in *Il pluralismo nella transizione costituzionale* cit., p. 301, n. 20; SILVIO GAMBINO, *Potere costituente e transizioni* cit., pp. 32-34.

³⁶ JENS WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia Erzegovina. Dall'ordinamento imposto allo Stato multinazionale sostenibile?* Cedam, Padova, 2008, spec. pp. 85 ss., circa la disciplina vigente nel Distretto internazionale di Brčko; ILIC MILE, *A critical review on the new solution in the new Law on Local self-government in the Republic of Serbia*, in *Facta Universitatis*, serie *Law and Politics*, Vol. I, n. 6 (2002), pp. 711-718. Per richiami alla situazione in Vojvodina, GUIDO FRANZINETTI, *I Balcani dal 1878 ad oggi* cit., p. 88. In proposito, si segnala qui l'importante «Accordo sull'istituzione di speciali relazioni parallele tra la Repubblica di Serbia e la Repubblica Srpska» (Banja Luka, 26 settembre 2006), consultabile al sito on-line: ILO-NATLEX.

³⁷ LAURA MONTANARI, *La tutela dei diritti* cit., pp. 161-162.

³⁸ Osserva GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli* cit., p. 145, l'attitudine della dottrina legale jugoslava ad emanciparsi dal municipalismo giuridico, per leggere ed assorbire modelli di esperienze esterne, pur inquadrandoli nel regime unitario di un diritto comune jugoslavo. Vedi anche GUIDO FRANZINETTI, *I Balcani dal 1878* cit., pp. 87-88. ŽIVOJIN PERIC, *L'évolution du droit civil en Serbie depuis 1869, jusqu'à nos jours*, in *Livre du cinquantenaire de la Soc. Leg. Comp. T.II*, Paris, 1923, p. 305 ss.; ID., *L'influence du droit germanique sur le droit privé des peuples en Jugoslavie*, in *Introduction à l'Etude du droit compare recueil d'études en l'honneur de Lambert*, Paris, 1938, p. 667.

sa dar resto del variegato quadro dei Balcani occidentali³⁹. La notevole sovrapposizione culturale, linguistica, etnica e confessionale delle due Entità, ha fatto della Serbia e Montenegro una effettiva «zona franca» dei conflitti etno-religiosi intercorsi nel resto della Jugoslavia tra serbi e kosovari, bosniaci e croati o tra macedoni e albanesi facendo, semmai, da cassa di risonanza al «diritto all'integrità territoriale» della Jugoslavia (Serbia-Montenegro) a fronte delle istanze indipendentiste nascenti un po' ovunque.

Quella omogeneità costituzionale ha così scongiurato, almeno localmente, l'orrore della pulizia etnica o i rigurgiti di un nazionalismo sanguinario⁴⁰.

Lo speciale «vincolo unitivo» tra Serbia e Montenegro appare chiaro nella Costituzione Unitaria del 2002. Quella Carta, nel pariordinare le due entità in condizione di reciprocità, confermava l'unità giuridica soggettiva sia alla luce della personalità giuridica internazionale, sia nelle relazioni internazionali e nella potestà di concludere trattati (art.14 e 15), sia nel trasferimento per successione della posizione giuridica internazionale derivata dalla Repubblica Federale di Jugoslavia (art.63).

Restava ancora in alto mare il tema della libertà religiosa, garantita in astratto, a fianco alla libertà di esprimere liberamente l'appartenenza nazionale, culturale, linguistica e d'uso del segno alfabetico proprio, ma al tempo, ancora privo di strumenti di tutela realmente efficaci⁴¹.

4. *Ortodossia, cattolicesimo, Islam, ebraismo: le religioni monoteiste a confronto. E le minoranze etno-confessionali? La legge sulle minoranze nazionali n. 11/2002*

Nel quadro confessionale della Serbia della «post-transizione» persiste un divario che, ingiustificatamente, l'osservatore delle istituzioni europee trascura. La legge sui culti n.36/2006 traccia coordinate visibili cui sovrapporre, con la distinzione tra Chiese «tradizionali» e non, gerarchie meno

³⁹ GRZEGORZ WOJCIECHOWSKI, «Serbo-montenegrina (Iglesia)», in DGDC, VII, pp. 295-296. Questione ben diversa riguarda le vicende scismatiche all'interno della Chiesa ortodossa, con al pretesa autocefalia della Chiesa Ortodossa di Montenegro. Cfr. VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols. Religion and nationalism in Yugoslav States*, Oxford University Press, 2002, pp. 154 e 174-175.

⁴⁰ MASSIMO LEONE, «Conflitti religiosi», in *Diritti umani. Dizionario I cit.*, p. 168; SARA V. DI PALMA, «Conflitti razziali», *Ult. loc. cit.*, p. 164. Sul tema dell'integrità territoriale di una vagheggiata Jugoslavia, MASSIMO IOVANE, *Democratizzazione all'est e Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa*, in *Democratizzazione all'Est cit.*, p. 96.

⁴¹ PAVLE NIKOLIC, *I sistemi costituzionali cit.*, pp. 43-47.

facilmente percepibili⁴². Per altro verso, la Costituzione serba del 2006, ora commentata, destina un significativo *corpus* di norme al tema delle minoranze, tentando in tal modo un approccio sistematico alla questione che in Serbia lega, per fusione ancestrale tra storia e mito, il fattore del consorzio umano minoritario di tipo cellulare (la società familiare di base) con l'attributo della etno-confessionalità. Su questo piano, tra l'altro, le istituzioni UE sembrano avvertire una maggiore sensibilità⁴³.

Al mito della Serbia come «Piemonte balcanico» in cui etnia, nazione, religione, lingua, epopea dei re e monaci-santi si fondono indistintamente nella dimensione dell'identità si può, infatti, far risalire la chiave di lettura del panslavismo serbo e delle sue complesse varianti culturali⁴⁴. Il legislatore serbo del XXI secolo, filooccidentale e teso ad assecondare le aspettative europee per ottenere la sospirata inclusione nel suo *club* di Stati-membri non sembra voler (o poter) rinunciare al consenso del clero ortodosso: la principale confessione che attinge ad un codice di valori che la elevano esponenzialmente a simbolo di unità nazionale, censore di condotte morali, idolo e custode del patriottismo rievocatore della tradizione slava di San Sava e della Battaglia del Kosovo. Alla Serbia come «Piemonte» dell'unità nazionale corrisponde, per simmetrie sacrali, il mito analogico del Kosovo come Gerusalemme⁴⁵.

Sacro e profano supportano modelli sinfonici tra Stato e Chiesa destinati a perdurare nel tempo. È quindi inevitabile che il legislatore riformista di Belgrado, affrontando il tema delle minoranze, abbia destinato un largo margine disciplinare, seppur non assimilabile ai modelli adottati in Bosnia, in Kosovo o in Macedonia, alla «istituzionalizzazione delle etnie», con ciò favorendo l'affiliazione etnica e l'inquadramento non rigido delle identità⁴⁶.

Un'occhiata panoramica sulla legislazione serba degli ultimi tre lustri in-

⁴² Cfr. MILAN VUKOMANOVIĆ, *The Serbian Orthodox Church as a political actor* cit., pp. 237-269.

⁴³ Risoluzione 2015 cit., *Considerando H*: «in materia di tutela delle minoranze deve essere garantito appieno, in particolare per quanto concerne l'istruzione, l'utilizzo della lingua e l'accesso ai media e ai servizi religiosi nelle lingue minoritarie».

⁴⁴ Per una diversa prospettiva, che distingue tra etnie ed entità storiche, ROLAND SCHOENFELD, *Stato, ortodossia e identità serba nel XIX e XX secolo*, in AA.VV., (a cura di Anna Baldinetti e Armando Pitassio), *Dopo l'Impero Ottomano. Stati-nazione e comunità religiose*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006, p.72.

⁴⁵ VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols* cit., p.124. In generale, cfr. MIHAILO PUPIN, *Serbian Orthodox Church*, Murray ed., London, 1918; ĐOKO SLIJEPEVIĆ, *History of the Serbian Orthodox Church*, 3 voll., Iskra, Monaco, 1962-1986. Si vedano gli articoli apparsi su *Il Regno. Attualità*, EDB, Bologna: MARCELLO MATTÉ - FRANCESCO STRAZZARI, *La Serbia, il Kosovo e l'Occidente*, 2008/6, pp. 166-167; LORENZO PREZZI, *Irinej dopo Pavle*, 2010/4, p. 93.

⁴⁶ SIMONA MAMELI, *State building e diversity management nella post-disgregazione: organizzazione politica e sperimentazioni istituzionali nello spazio ex jugoslavo*, in *Dopo la pioggia* cit., p.147.

dica un preciso criterio d'orientamento. Scartata l'ipotesi dell'autodeterminazione delle minoranze nella forma estrema del diritto alla secessione, in uno Stato multietnico a minoranze diffuse, restava praticabile ancora una sola via: il riconoscimento attivo, inclusivo e partecipativo a tutti i livelli di godimento e allargamento della platea dei destinatari dei diritti soggettivi originariamente previsti per il cittadino⁴⁷. In questo quadro, al legislatore belgradese va riconosciuto senso di realismo: da un lato, riguardo alle confessioni «tradizionali», questi sembra avere abbracciato un criterio-guida di preservazione delle culture minoritarie sotto l'egida formale dell'autogoverno; dall'altro, ha preso atto della consegna storica che consacra *de facto* il ruolo primaziale della Chiesa Ortodossa serba.

In tal senso la legge sulla tutela dei diritti e delle libertà delle minoranze nazionali, n.11/2002, assolve la funzione di cassa di espansione dell'onda d'urto depositata nelle potenzialità emotive dei popoli minoritari⁴⁸. Siffatta normativa costituisce anche la «soluzione laica» verso l'apertura e la convivenza tra etnie, a fronte dei ricorrenti fallimenti in cui sono incorsi gli esperimenti di dialogo ecumenico tra le diverse fedi e in cui una considerevole spinta alla chiusura, all'insegna di un tendenziale isolamento teologico, è stato alimentato dal Patriarcato ortodosso⁴⁹.

Né sembrano profilarsi all'orizzonte motivi di un cambiamento di mentalità in un oriente slavo che si compiace di immergere i panni della sua tradizione «nelle acque della storia». In tale senso la convivenza con le minoranze etno-confessionali si priva dell'essenziale strutturazione di un dialogo interreligioso, delegando alla statuizione legale il modello di convivenza da seguire⁵⁰.

⁴⁷ MASSIMO IOVANE, *Democratizzazione all'est* cit., p. 95. Vedi anche NICOLA GULLO, *La tutela delle minoranze nello spazio giuridico europeo*, in AA.VV., *Identità, diritti, ragione pubblica in Europa* (a cura di I. Trujillo e F. Viola), Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 239 ss.

⁴⁸ Per tutti, SERGIO BARTOLE, «*Minoranze nazionali*», in *Noviss. Dig. It.*, Appendice V, UTET, Torino (1984), pp.44 ss.; ELISABETTA DI SUNI PALICI PRAT, «*Minoranze*», in *Digesto Disc. Pubbl.*, IX, UTET, Torino, 1994, pp. 547 ss.; CIRO LIPARITTI, «*Minoranze nazionali*», in *Noviss. Dig. It.*, X, UTET, Torino, 1964, pp. 749-759; ALESSANDRO PIZZORUSSO, «*Minoranze etnico-linguistiche*», in *Enc. Giur.*, Giuffrè, Milano, XXVI (1976), pp.527 ss.

⁴⁹ Sebbene ormai datata, resta di eloquente portata la «Lettera appello contro l'ecumenismo» (1977) del clero ortodosso serbo contro ogni esperimento di dialogo ecumenico interreligioso, censurato come «veleno dei missionari occidentali». Cfr. VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols* cit., pp.180-181. Vedi anche gli articoli su cattolici-ortodossi in Serbia, pubblicati su *Il Regno. Attualità*, EDB, Bologna, da: DIMITRI SALACHAS, *Autorità e conciliarità*, 2006/18, p. 59 7 e MARCELLO MATTÉ - FRANCESCO STRAZZARI, (a cura di) *Chiediamo stabilità. Intervista a Mons. Hocevar*, Arcivescovo di Belgrado, 2008/6, p. 165. Sulle storiche prevenzioni del clero serbo che intravedeva nel cattolicesimo una minaccia per l'ortodossia, cfr., EMANUELA SGAMBATI, *I cattolici in Serbia e Bulgaria: sguardo diacronico*, in *Storia religiosa di Serbia e Bulgaria* cit., p. 407.

⁵⁰ Circa la questione della minoranza cattolica, la terza in ordine di grandezza in Serbia, si veda SARAH NUMICO, *Intervista a mons. Hocevar. Non lasciateci soli*, in *Il Regno. Attualità*, 3/2015, pp. 207-210.

È in ogni caso dalla menzionata legge n.11/2002⁵¹ che può ricavarsi il fondamento libertario che la Serbia garantisce oggi alle minoranze nazionali. L'aggancio agli accordi internazionali a garanzia dei riconosciuti diritti individuali e collettivi e degli strumenti di protezione da ipotesi di discriminazione a danno delle minoranze nazionali, nonché l'impegno a «(...) facilitare la partecipazione delle minoranze nel governo e nella gestione della cosa pubblica» è stabilito all'art.1.

Il riferimento a fonti di diritto internazionale è ribadito all'art.8, in considerazione dell'eventuale abrogazione di leggi precedenti o di successione di Stati⁵². Il fattore religioso è collocato tra le «caratteristiche distintive» volte a delineare i cittadini serbi appartenenti ad una minoranza nazionale: di questa, l'art.2 propone la nozione giuridica, con un'operazione che collega il complesso dei caratteri identitari con un legame «storico» consolidato sul territorio (art.2.1)⁵³.

La questione cattolica si concentra geograficamente nella regione della Vojvodina, il cui cattolicesimo deriva dalla precedente appartenenza territoriale all'impero asburgico. Più complesso il fenomeno islamico, oggi seconda fede in Serbia, attraversato da fermenti di cambiamento e pluralizzazione ma anche di spaccature interne (nel Sangiacato serbo) in un più marcato orientamento alla sovrapposizione tra identità nazionale e religiosa. Cfr. SIMA AVRAMOVIC, *Church and State in Serbia* cit., p. 296; XAVIER BOUGAREL, *Nuovi orizzonti, nuove sfide: musulmani nello spazio jugoslavo dopo il comunismo*, in AA.VV. *Dopo la pioggia* cit., p. 461 ss.; VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols* cit., pp. 31-32. Quanto alle Comunità ebraiche, occorre rammentare che in epoca monarchica le era stato concesso da Alessandro I un importante ed assai progredito statuto di libertà con la legge sul riconoscimento della Comunità ebraica (Zakon) n. 301/1929. La legge garantiva ai fedeli la libertà di praticare pubblicamente la propria fede (art.1); riconosceva il diritto di organizzarsi in comunità confessionali e un'autonomia statutaria (art. 2); riconosceva il diritto di associarsi e di istituire fondazioni con personalità giuridica sotto il controllo dello Stato (art. 3); riconosceva autonomia di gestione finanziaria (art. 4); ammetteva scioglimento o alleanza interne tra comunità confessionali (art. 5); ammetteva un'embrionale forma di partecipazione legislativa, giacché gli enti rappresentativi, su richiesta del Ministro di Giustizia, potevano esprimere l'opinione su progetti di legge e regolamenti inerenti la Comunità ebraica (art. 6); riconosceva l'immunità agli edifici di culto (art. 10) e la libertà di comunicazione (art. 11).

La legge, inoltre, definiva le sedi territoriali dei rappresentanti religiosi e la riserva del foro canonico per le competenze materiali spirituali (artt. 13-20). Era ammessa la libertà di fondare scuole religiose e teologiche e la libertà di educazione religiosa nelle scuole pubbliche e private (artt. 21 e 22). Speciale attenzione era attribuita agli elementi identitari delle minoranze, riconoscendo l'uso ufficiale della lingua ebraica (art. 23), la libertà dei riti (art. 24) e la rilevanza pubblica delle festività ebraiche (art. 25).

Altra attenzione il sovrano serbo riservò per le confessioni protestanti, con una legge sulla Chiesa Cristiana Evangelica e la Chiesa riformata (1930).

⁵¹ Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (Закон о заштити права и слобода националних мањина) in *Službeni list SRJ*, n. 11/2002.

⁵² Art. 8, l. n. 11/2002: «Questa legge non modifica o abroga i diritti delle minoranze nazionali acquisiti ai sensi della normativa vigente fino all'entrata in vigore (...), nonché i diritti acquisiti in base ad accordi internazionali cui la Repubblica federale di Jugoslavia ha aderito».

⁵³ L'art. 2.1, l. n.11/2002 considera come «minoranza nazionale»: «(...) qualsiasi gruppo di cittadini

Il fattore religioso ricompare nuovamente nella rosa dei principi di base della legge (artt.3 ss.) quando, con l'art.7, viene introdotto un principio di bilanciamento tra le libertà riconosciute e l'abuso dei diritti concessi. La disposizione è di stile incerto e di contenuto ambiguo, giacché le norme-principio dovrebbero sempre godere di chiarezza e linearità, in modo da scongiurare equivoci interpretativi. La norma, infatti, delinea una serie di ipotesi di violazione di diritti concorrenti, tra i quali emerge l'obbligo del rispetto dell'ordine costituzionale (art. 7.1) e della morale (art. 7.2): la formula è esemplare e sintomatica. Lo Stato serbo che si affaccia alle forme della democrazia, muoveva con questa normativa i primi passi verso uno statuto post-ideologico dei diritti soggettivi, ma necessitava di punti di riferimento stabili, a prezzo di un irrigidimento della sfera di libertà, incanalata nel recinto chiuso di categorie di diritti *sub condicione*. Tra i punti cardinali di orientamento, il limite opposto del rispetto della morale richiamava alla memoria le istanze etiche della teologia ortodossa e, con esse, la deferenza del parlamento, neppure troppo mascherata, verso le aspettative del Patriarcato⁵⁴.

Il fattore religioso è poi in diretta relazione con tutti i parametri volti a garantire le minoranze, venendo ad articolarsi: con il divieto di discriminazione; con l'applicazione del principio di eguaglianza tra gruppi etno-nazionali (art. 4); con l'attività di legiferazione a tutti i livelli normativi; con la libertà di espressione dell'appartenenza nazionale, compreso il divieto di ogni misura coercitiva (come registrazioni forzate) e il divieto di operare qualsiasi misura di assimilazione forzata (art. 5)⁵⁵; con il diritto di stringere legami con i connazionali residenti all'estero (art. 6).

della Repubblica federale di Jugoslavia, che siano sufficientemente rappresentativi, anche se in minoranza nel territorio della Repubblica federale di Jugoslavia, appartengono ad un gruppo di residenti che hanno un lungo periodo di permanenza e un saldo legame con il territorio e siano in possesso di alcune caratteristiche distintive come lingua, cultura nazionale o appartenenza etnica, origine o religione, in base alle quali si differenzino dalla maggior parte della popolazione e i cui membri dovrebbero mostrare la loro preoccupazione per la conservazione della loro identità comune (...)».

⁵⁴ Art. 7, l. n. 11/2002: «È vietato abusare dei diritti garantiti dalla presente legge, con lo scopo di mirare al rovesciamento violento dell'ordine costituzionale, alla violazione dell'integrità territoriale della Repubblica federale di Jugoslavia, alla violazione della libertà garantite e dei diritti dell'uomo e del cittadino e all'istigazione all'intolleranza e all'odio nazionale, razziale e religioso. I diritti garantiti dalla presente legge non devono essere asserviti per conseguire obiettivi incompatibili con i principi del diritto internazionale o diretti contro la sicurezza pubblica, la salute pubblica o la morale. L'esercizio dei diritti garantiti dalla presente legge non può influenzare i compiti e le responsabilità che derivano dalla cittadinanza».

⁵⁵ Norma integrata dall'art. 22, l. n. 11/2002: «Sono vietate misure che modificano le proporzioni della popolazione nelle aree abitate da minoranze nazionali e che ostacolano l'esercizio dei diritti delle minoranze nazionali».

Il passaggio storico era ormai tratto: nuovi principi entravano a far parte del corredo dei valori legislativi dell'ordinamento giuridico serbo. L'introduzione di un generale principio di preservazione delle caratteristiche proprie delle minoranze nazionali si sarebbe eretto a stella polare nell'orientamento a favore della futura normativa garantista.

L'uso dei nomi tradizionali e dell'ortografia (art. 9) e della lingua propria, anche in atti pubblici (artt. 10-11) veniva riordinato in un più complesso quadro in cui il diritto alla cultura e alla tradizione minoritarie era elevato al rango di patrimonio culturale. Un patrimonio, in altri termini, di «specificità nazionale, etnica, culturale, religiosa, linguistica» che riceveva dallo Stato il riconoscimento dell'inalienabilità e il sostegno al finanziamento pubblico (art. 12). Anche l'uso della lingua madre come tramite di informazione attraverso i *mass-media* riceveva un adeguato riconoscimento (art. 17). Analogamente, la legislazione scolastica beneficiava del positivo cambio di rotta, con l'obbligo in capo allo Stato di garantire un programma di istruzione fondato sul bilinguismo, con l'oggettiva garanzia dell'operatività delle tutele a prescindere dal numero minimo di studenti frequentanti, e con l'impostazione dei piani educativi aperti ad una cultura «comprensiva» e tollerante verso le minoranze etniche (art. 13). Pari garanzie valevano per il riconoscimento all'uso dei simboli nazionali e alle ricorrenze festive (art. 16). Anticipando i principi della Costituzione serba del 2006, la legge n.11/2002 regolava modi e condizioni di attuazione del principio di partecipazione rappresentativa e decisionale nell'attività politico-amministrativa delegata alle minoranze, a livello di governo centrale e periferico (artt. 18-21). Infine, corredeva l'intero sistema di garanzie con strumenti di tutela giurisdizionale effettiva, attraverso il ricorso alla magistratura ordinaria o anche a quella costituzionale (art. 23)⁵⁶.

Un utile parametro di misura della neutralità del legislatore nell'eguale trattamento delle diverse fedi è offerto dalla normativa volta a disciplinare le festività religiose, che si pone in armonia con la legislazione sulla libertà di coscienza. Posto che assicurare ai fedeli l'adempimento dei precetti religiosi ricade pienamente nel profilo del più ampio diritto all'esercizio della libertà

⁵⁶ Art. 23, l. n. 11/2002: «Al fine di tutelare i loro diritti, le minoranze nazionali e i consigli nazionali possono avviare una causa per danni al giudice competente.

In conformità con le disposizioni della Corte costituzionale federale, il Ministero federale dei consigli nazionali delle minoranze nazionali e comunità etniche e nazionali ha il diritto di presentare un ricorso costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale federale nel caso in cui constati l'avvenuta violazione dei diritti e delle libertà delle persone appartenenti a minoranze nazionali costituzionali (...).

religiosa⁵⁷, la legge sulle feste civili e religiose n. 93/2011⁵⁸ segnala un'eloquente attenzione per il calendario ortodosso.

Complessivamente, la normativa fotografa un abito mentale che trascende il più immediato scopo di regolamentare i giorni lavorativi e gli enti esentati dal riposo a causa della esigenze tecnologiche dell'attività produttiva (artt. 3 e 4)⁵⁹. Tale legge, infatti, getta una luce illuminante sulla compenetrazione tra dimensione laica e confessionale delle ricorrenze di precetto e, in ultima analisi, su quella prospettiva sinfonica ricorrente nell'ordinamento giuridico serbo, in cui le vicende storiche di identità, popolo, nazione miti ed eroismo patriottico, si fondono in una liturgia comune diretta al cittadino-credente.

In tal senso, una disciplina apparentemente marginale assume una valenza prospettica di più profondo respiro, nell'identificazione delle connessioni storiche degli eventi di causa ed effetto che governano i processi di transizione giuridica. Ci basti il tenore dell'art.5, il cui potente segno evocativo richiama la formula legislativa italiana del «giorno della memoria», secondo cui: «Nella Repubblica di Serbia si celebrerà la spiritualità del giorno di San Sava, il Vidovdan-Memoriale della battaglia di Kosovo, il giorno della memoria delle vittime dell'Olocausto, il genocidio e altre vittime del fascismo nella Seconda Guerra Mondiale e il giorno della memoria delle vittime serbe nella seconda guerra mondiale, il 21 ottobre 1941, e la sanguinosa occupazione tedesca e i crimini di guerra contro i civili a Kragujevac e in tutta la Serbia (...)».

Un indicatore attendibile dell'imparzialità del legislatore serbo nel trattamento delle confessioni di minoranza è offerto, infine, dalla disciplina dell'assistenza religiosa nelle cd. «comunità separate». Questo settore è usualmente disciplinato attraverso lo strumento delle intese (fonte che il governo, anche sulla scorta dell'art.31 l. n.36/2006, ha trascurato con sistematicità). Tali accordi, tradotti in un pacchetto unitario, sono stati impiegati nel 2011 per disciplinare i presidi di libertà religiosa a favore dei fedeli impegnati nelle Forze armate ed hanno riguardato le confessioni «tradizionali» e le Chiese riformate⁶⁰.

⁵⁷ Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* (aggiornato da A. Bettetini e G. Lo Castro), Zanichelli, Bologna, 2009¹⁰, p. 201.

⁵⁸ Zakon o državnim i drugim praznicima u Republici Srbiji, (Закон о државним и другим празницима у Републици Србији) in *Sluzbeni glasnik RS*, n. 93/2011 (nel testo consolidato della l. n. 92/2011).

⁵⁹ Art. 4, l. n. 93/2011: «I dipendenti hanno il diritto al riposo nei giorni delle seguenti festività religiose ossia: 1) per la Chiesa ortodossa, il primo giorno della Festa della Gloria; 2) i cattolici e membri di altre Comunità cristiane, -il primo giorno di Natale e nei giorni delle vacanze di Pasqua a partire dal venerdì Santo a concludere con il secondo giorno di Pasqua, secondo il loro calendario; 3) i membri della Comunità islamica, il primo giorno della Festa di Ramadan e il primo giorno della Ricorrenza del Kurbanskog; 4) i membri della Comunità ebraica, il primo giorno di Yom Kippur».

⁶⁰ Si tratta dell'Accordo sull'esercizio del servizio religioso nell'Esercito serbo con: 1. la Chiesa

Le sette Intese, sostanzialmente sovrapponibili, ne riflettono la natura attuativa di principi di libertà confessionale ricavabili da altre fonti legali (Cost. 2006, art.43)⁶¹. Il servizio religioso è inquadrato come forma di attività nel contesto della vita militare e il suo funzionamento e modalità organizzativa ricade sotto la diretta responsabilità della gerarchia militare (art. 2.5). A tale attività viene tuttavia attribuita una speciale funzione normativa, in cui nuovamente risalta la fusione tra valori civili e spirituali, tipica nel costume slavo (art. 2.2)⁶².

Nell'organizzazione religiosa sono inquadrati i cappellani militari «autorizzati a svolgere le pratiche di culto e le altre attività spirituali in accordo con le (proprie norme confessionali)» (art. 3) ed i loro assistenti, che sono militari professionisti e non possono svolgere i riti religiosi (art. 3.4)⁶³. Essi sono equiparati ai religiosi delle altre confessioni d'appartenenza e godono dei diritti di assistenza, previdenza e retribuzione in conformità alla loro condizione, secondo la legislazione vigente (art. 5). Lo *status* di religiosi cappellani militari, i quali ricevono un formazione professionale nell'Accademia militare (art. 6) e soggiacciono alle valutazioni per esami professionali dello Stato Maggiore dell'Esercito (art. 13), a livello di comando operativo, è quello di ufficiali comandanti subordinati e rispondono gerarchicamente ai propri superiori religiosi (art. 4). A conferma di tale autonomia sta l'obbligo di immediata informativa alla gerarchia confessionale delle misure detentive irrogate sul religioso (art. 8.12), il generale principio dell'immunità testimoniale per notizie rese sotto il sigillo del sacramento della confessione o dell'azione assistenziale strettamente intesa (art. 8.4) e la facoltà decisionale univoca della Chiesa di appartenenza circa la cessazione del servizio militare assistenziale (art.16).

Ortodossa Serba (28 giugno 2011); 2. la Comunità Islamica Serba; 3. la Chiesa Cattolica in Serbia; 4. la Comunità Ebraica Serba; 5. la Chiesa Cristiana Riformata; 6. la Chiesa Evangelica Cristiana; 7. la Chiesa Slovacca Evangelica (tutti firmati il 18 ottobre 2011).

^{1a} sostanziale uniformità disciplinare del contenuto delle Intese spinge gli eccessivi allarmismi di chi paventava il pericolo di una nuova escatologia nazional-militarista sulla scia ispiratrice di San Sava e della «Celeste Serbia». Si veda MILAN VUKOMANOVIĆ, *The Serbian Orthodox Church* cit., p. 256.

⁶¹ Pur restando normativa di dettaglio, ciò non preclude all'atto formale di assumere il rango formale di accordo concordatario, come attesta l'Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica Slovacca circa l'assistenza religiosa ai fedeli cattolici nelle Forze armate e nei Corpi armati della Repubblica Slovacca (21 agosto 2002), in *A.A.S.*, (2003), pp. 176-184.

⁶² Art. 2.2, Accordo sull'assistenza religiosa nelle Forze Armate (in seguito, Accordo F.A.): «Il servizio religioso nella esercito serbo è organizzato per l'esercizio della libertà religiosa, il rafforzamento dei valori spirituali e morali dell'Esercito di Serbia, coltivando la virtù militari e di patriottismo, così come la formazione di responsabilità civica».

⁶³ Un'altra differenza tra i due ordini di religiosi è posto all'art. 8.1 e 8.12 secondo cui non si applica agli assistenti cappellani il divieto fatto ai cappellani del porto d'armi.

È questo uno degli aspetti più interessanti della fusione tra norme statuali e leggi canoniche, le quali non si sovrappongono, ma si coordinano in un rapporto di autonomia e di connessione diretta a riconoscere nelle gerarchie confessionali lo *ius nominandi* del personale militare (art. 11).⁶⁴

Le Intese regolano minuziosamente le attività deputate ai cappellani militari e ne distinguono due ambiti operativi: le prestazioni di culto o rituali strettamente intese (sacramenti; liturgia; insegnamento religioso) e le altre funzioni militari (organizzazione e pianificazione delle attività militari, con specifica attenzione alla cooperazione nell'organizzazione delle iniziative volte a celebrare il culto della memoria storico-nazionale serba)⁶⁵.

L'attività di programmazione congiunta è intesa ad armonizzare le funzioni religiose con le esigenze della vita militare e può coinvolgere l'esercito sul territorio, anche in operazioni internazionali⁶⁶. Un particolare interesse destano alcune disposizioni (artt. 14, 20 e 21), volte a garantire il diritto del fedele ad un'assistenza spirituale, anche in difetto delle condizioni formali minime *de iure et facto*, che ne assicurerebbero il servizio. In tal senso va interpretato il cd. ricorrente «principio di discriminazione positiva» (art. 21). Il criterio dell'assegnazione dei cappellani militari è empirico-quantitativo e si basa sul rapporto numerico di un assistente spirituale-ministro di culto su quote di cinquecento fedeli militari (art.14) Nel caso in cui la soglia minima

⁶⁴ Per tutte, cfr. l'Intesa con la Chiesa Ortodossa Serba, art. 11: «La Santa Assemblea dei Vescovi della Chiesa ortodossa Serba determina la gerarchia (di seguito: il vescovo militare) e designa sacerdoti militari in carica con la base del diritto canonico e dei diritti autonomi della Chiesa ortodossa serba». Una norma speciale è dettata, invece, all'art. 11.2 dell'Intesa con la Chiesa Cattolica, per cui: «L'Arcivescovo cattolico di Belgrado e Metropolitano è responsabile del coordinamento dei cappellani militari sulla base del diritto canonico e dei diritti autonomi della Chiesa cattolica romana. Svolge le sue funzioni in concerto con tutti i vescovi cattolici nella Repubblica di Serbia». La disciplina concertata con i vescovi della Repubblica di Serbia sarà probabile oggetto di revisione, una volta che verrà posta mano alla trasformazione della Conferenza Episcopale Internazionale dei Ss.Cirillo e Metodio. In argomento cfr. FABIO VECCHI, *La Conferenza Episcopale Internazionale dei Santi Cirillo e Metodio: riorganizzazione conservativa o smantellamento? Una questione aperta per la Chiesa nei Balcani Occidentali*, in *Anuario de Derecho Canónico*, Universidad Católica de Valencia «S. Vicente Mártir», Valencia, VII, 2018 (in corso di stampa).

⁶⁵ Art. 7.6, Accordo F.A.: «I cappellani sono impegnati (...) Con gli altri organi di comando del gruppo o istituzione nell'organizzazione di cerimonie religiose in occasione della celebrazione delle feste civili, militari e religiose e gli anniversari di eventi significativi del periodo delle guerre di liberazione della Serbia».

⁶⁶ Tutte le Intese precisano che la partecipazione dei cappellani ai programmi di cooperazione militare internazionale è ammessa nei limiti di un coinvolgimento di ordine esclusivamente religioso (art. 18). L'allargamento della partecipazione dell'organizzazione ecclesiastica alle attività militari ricorre con maggiori dettagli, tuttavia, solo nell'Intesa con la Chiesa Ortodossa Serba (artt. 10 e 17, Accordo F.A.). Questa disciplina rappresenta un indice di favore verso tale confessione, non erroneamente considerata di fatto un *primus inter pares*. Sul punto, MILAN VUKOMANOVIĆ, *The Serbian Orthodox Church* cit., p. 243.

di fedeli non venga raggiunta si applica il disposto ex art. 21. Si tratta di un'evidente opzione garantista in *favor Ecclesiae*. Non pochi dubbi, tuttavia, nascono dalla norma ex art. 20 che impone al cappellano di assistere il fedele di diversa fede ma oggettivamente privo del suo ministro di culto. La ragionevolezza di tale disposizione, comprensibile sin quando il sostegno al rispetto delle esigenze religiose sia diretto a sorreggere ed ottenere il rispetto di precetti di condotta esterna, come l'osservanza di diete specifiche o le feste religiose, si dimostra inefficace di fronte ad esigenze spirituali più prossime alle verità di fede ricavabili unicamente dagli insegnamenti teologici del credo di appartenenza⁶⁷.

Per altro verso, la normativa tende a predisporre un solido spazio protetto per il ministro di culto militare: desta interesse l'art. 19 che riconosce un'azione giurisdizionale congiunta secolare-canonica tra i comandi militari e religiosi volta ad assicurare sia l'esercizio del servizio religioso, sia la protezione da qualsiasi tipo di molestia, coercizione, o azione di indole offensiva volta a compromettere tali libertà. Una medesima *ratio* normativa sovrintende la disposizione sull'inviolabilità degli spazi liturgici (art. 22).

5. *Il «depositum fidei et nationis» della Chiesa Ortodossa Serba e l'apparente assopimento del parametro sinfonico nei rapporti Stato-Chiesa*

Prima di esaminare in dettaglio il corpo legislativo riformista e di rapida occidentalizzazione della società serba del dopo-Milosevic, che, per la *libertas Ecclesiae*, ha come punta di diamante la legge sulla libertà di culto n. 36/2006 e il complesso normativo sul diritto di asilo, dei profughi e immigrati, varato tra il 2007 e il 2012, occorrerà soffermarsi rapidamente sul ruolo istituzionale attualmente assunto dal Patriarcato ortodosso serbo. Sarebbe infatti illusorio e fuorviante per una corretta analisi e interpretazione del nuovo corso serbo, alla luce di un esame oggettivo sulla «post-transizione», attribuire un significato dogmatico univoco al principio di separazione-secolarizzazione, esposto negli artt. 11, 43 e 44 della Costituzione del 2006.

Sarà opportuno, al contrario, prendere atto dell'esistenza nell'ordinamento giuridico serbo, di un separatismo istituzionale, una bilocazione culturale oltre che politico-legislativa, più percepibile in alcuni passaggi critici del tessuto legislativo positivo. Si tratta, insomma, di prendere atto della sus-

⁶⁷ Ulteriori perplessità sull'effettivo trattamento paritario tra confessioni religiose si può evincere dalla menzione dei soli fedeli appartenenti alle Chiese «tradizionali» o comunità religiose, con esclusione della confessioni minoritarie.

sistenza di norme che contraddicono palesemente il portato costituzionale in favore di una concreta influenza *de facto* – o meglio, di una riappropriazione di antichi ambiti di dominio – della Chiesa Ortodossa Serba nelle scelte legislative e nella amministrazione della guida politica interna, comunitaria ed internazionale⁶⁸. Bisogna, in altre parole, tener presente che la Serbia in larga parte è, e resta, anche nel suo corso riformista e declericalizzato, espressione della Chiesa ortodossa e che, in tal senso, il termine toponomastico «Serbia» va scisso dalla sua valenza giuridico-formale di Stato, così da focalizzare il fattore sociale del suo popolo, il portato etno-nazionalista, con la sua storia, i suoi simboli e le sue identificazioni religioso-sacrali⁶⁹.

La Chiesa ortodossa è il convitato di pietra che al desco dei riformatori siede con la solidità granitica di un *moloch* e la leggerezza di una libellula. L'essenza dell'ortodossia può essere percepita solo attraverso la dimensione monastica che le è propria e che pervade la sacralità battesimale dei suoi re⁷⁰ e della sua Chiesa, così come ci perviene da una poderosa tradizione agiografica di santi-monaci effigiati nelle chiese orientali, nella storia missionaria dei fratelli slavi Cirillo e Metodio e in una portentosa consapevolezza delle fonti storiche patrie, come patrimonio intangibile di verità, insieme organizzativa e teologica da conservare e difendere.

Il Regolamento per la vita monastica approvato dalla Santa assemblea dei vescovi della Chiesa Ortodossa Serba nel 1963 riassume queste riflessioni⁷¹. I monasteri sono «parte integrante» della Chiesa Ortodossa serba (art.1.2); sono la fonte della formazione spirituale dei novizi e della conoscenza della storia di una Chiesa nazionale che, integrata dalla liturgia propria dello slavo ecclesiastico e del canto, diviene una storia specifica, inserita e distinta dalla *historia generalis* della Chiesa cristiana (art. 8.2). Analoghe e anche maggiori distanze valgono nei confronti delle potestà civili e delle loro giurisdizioni, giacché, avverte l'art. 60.1, al monaco è fatto espresso divieto di appellarsi ad un giudice secolare, salva l'approvazione dell'abate, ed in ogni caso vale la raccomandazione «di non interferire negli affari del mondo» (art. 60.2).

⁶⁸ ROLAND SCHOENFELD, *Stato, ortodossia* cit., p. 79. In argomento, interessanti approfondimenti sono in KLAUS BUCHENAU, *The Serbian Orthodox Church*, in AA.VV., *Eastern Christianity and the Cold War, 1945-1991* (Lucian N. Leustean ed.) Routledge, London-New York, 2010, pp.60-78.

⁶⁹ CYRILLE TOUMANOFF, *The social Myth: introduction to Byzantinism*, Viella, Roma, 1984; SIMA CIRKOVIC, *I Serbi nel medioevo*, Jaca Book, Milano, 1992.

⁷⁰ Stefano Simeone è il nome monastico prescelto da Stefano Nemanja, «gran Zupano» e capostipite della dinastia dei sovrani serbi. ENRICO MORINI, *La Chiesa ortodossa*, Edizioni Studio Domenicano, Bologna, 1996, pp. 210-230.

⁷¹ Regolamento della vita monastica interna ed esterna 1963, Uredba za unutrašnji i spoljašnji manastirski život (Уредба за унутрашњи и спољашњи манастирски живот, 1963).

A tale proposito, illuminano le parole del teologo Radovan Bigović che, nel descrivere i rapporti Stato-Chiesa nel mondo ortodosso-salvo-bizantino, avverte che: «Orthodoxy is neither monarchist nor republican, neither democratic nor republican. Orthodoxy is the Church. The church cannot be identified with any type of State»⁷². Il rapporto interpotestatico va dunque impiantato sul naturale sganciamento del Patriarcato ortodosso dalle istituzioni temporali, quali che siano le forme giuridiche costitutive, sempre sdegnosamente giudicate mere espressioni transitorie dell'umano potere⁷³. Il modello sinfonico-sinallatico, ce lo dimostrano le dinamiche vivacissime del corrente riformismo legislativo, non è un cappio al collo del patriarcato, ma uno strumento di dialogo dai vincoli mobili, per nulla corrispondente ai modelli occidentali di separatismo e di giurisdizionalismo. Queste osservazioni sono essenziali per comprendere l'attuale legislazione riformista e la singolare mutazione alchemica di principi liberali trasfusi a più riprese nella tradizione, attraverso la tutela della lingua o della morale-ordine pubblico, o dell'etnia nazionale.

La Chiesa ortodossa, in quanto «aggregazione morale», si fa controllore e garante della retta via della politica. Sin dai tempi remoti essa esprime una relazione di solidarietà attiva tra due soggetti esponenziali che si avvertono reciprocamente autonomi, ma che colgono l'ineluttabile necessità, tutta contingente, del reciproco sostegno⁷⁴. È dunque inevitabile per il Patriarcato ortodosso identificare come punto d'appoggio materiale il territorio ed il suo popolo e, come fattore didattico-magisteriale, la storia dei padri, interpretata attraverso la decantazione dei valori imbevuti in una rigida morale

⁷² RADOVAN BIGOVIĆ, *The Church and society (Crkva i društvo)*, Hilendarski Fond, Belgrado, 2000, p. 270. Sul modo di intendere i valori democratici da parte della Chiesa Ortodossa Serba, cfr. MATEI CAZACU, *Modelli occidentali e modernizzazione del mondo ortodosso nell'epoca illuminista*, in Aa.Vv., *L'Ortodossia nella nuova Europa. Dinamiche storiche e prospettive* (a cura di Andrea Pacini), Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 2003, pp. 119 ss., spec. pp. 126 ss.

⁷³ VITTORIO PARLATO, «*Orthodoxas (Iglesias)*», in *Diccionario General de Derecho Canónico-DGDC* (J.OTADUY - A.VIANA - J.SEDANO) Istituto Martín de Azpilcueta – Facoltà Dir. Canonico, Università di Navarra, V, Thomson Reuters/Aranzadi ed., Cizur Menor (Navarra), 2012, p.845; DIMITRI SALACHAS, *I diritti fondamentali della persona umana e la libertà religiosa nella costituzione della Repubblica Ellenica*, in *I diritti fondamentali della persona umana e la libertà religiosa*, CdV, Roma, 1985, pp. 617-626.

⁷⁴ SIMA AVRAMOVIC, *Church and State* cit., p. 295; CONSTANTINOS G. PITSAKIS, *Dalla Nuova Roma al Commonwealth bizantino: il modello politico religioso di Costantinopoli e la sua espansione oltre i confini dell'Impero*, in *L'Ortodossia nella nuova Europa* cit., pp.3 ss., spec. pp. 12 ss. Per ragguagli storici sulla Chiesa Ortodossa Serba in Jugoslavia, BERNARD STASIEWSKI, *Le Chiese orientali separate*, in HUBERT JEDIN, Aa.Vv., (collana diretta da) *Storia della Chiesa*, Jaca Book, Milano, Vol. X/1, *La Chiesa nel XX secolo*, 1995², pp. 416-437; CIRILL KOROLEWSKIJ, «*Ortodossa, Chiesa*», in *Enc. Treccani*, XXV, Roma, 1935, p. 630; CARLO FANTAPPIÈ, *Introduzione storica al diritto canonico*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 59.

ed inquadrati in un'altrettanto inflessibile liturgia. Anzi, di questo speciale legame che talvolta assume le connotazioni emotive dell'etnofiletismo, in una complessa mescolanza tra identità culturale e patriottismo, la Chiesa ortodossa si fa non solo speciale interprete, ma un «*plenus custos*», tutore dell'unità della sua gerarchia e del suo popolo di fedeli entro un territorio concepito come unico ed indivisibile⁷⁵. Questo spiega la legittimazione ad intervenire nelle questioni temporali dello Stato e all'indifferenziazione tra «ciò che è di Cesare e ciò che è di Dio».

Su questi presupposti si è giocata la questione – su cui sia l'OCSE che il Consiglio d'Europa hanno diplomaticamente sorvolato – dei rapporti tra Chiesa Ortodossa serba e macedone: vicenda nella quale non a caso il premier macedone Ljubco Georgievski indirizzava, nel 2000, un appello al patriarca ecumenico Bartolomeo per riconoscere alla Chiesa macedone quell'autocefalia che ne avrebbe poi sancito l'ufficialità della secessione dalla Chiesa ortodossa «madre» di Pec. Analoghe osservazioni valgono per l'altra ferita aperta a seguito della nascita della Chiesa Ortodossa del Montenegro⁷⁶.

Nessuno stupore, dunque, se la Chiesa Ortodossa serba sia stata destinataria di periodiche gratificazioni da parte del governante di turno. La copiosa legislazione emanata durante gli anni Trenta nella monarchia di Alessandro I, e sottoscritta dal patriarca Varnava, è eloquente prova del moto sinusoidale che tratteggia i rapporti tra le due autorità apicali⁷⁷. Nessuno stupore, an-

⁷⁵ Il Concilio ortodosso del 1872 aveva condannato apertamente il «filetismo» come eretico. Vedi anche FABIO VECCHI, *Il ruolo della Chiesa ortodossa serba nelle dinamiche di transizione e negli scenari riformisti dei Balcani Occidentali*, in *Anuario de Derecho Canónico*, cit., IV, 2015, pp. 331 ss. Riguardo al ruolo-guida accampato dall'ortodossia in Serbia, cfr. contributi apparsi su *Il Regno. Attualità*, EDB, Bologna: (Jugoslavia-Serbia, Pavle), *La difesa del popolo serbo*, 1992/7, pp. 244-245; CHIESA ORTODOSSA SERBA, *Il destino della nazione serba*, 1995/15, p. 512, 518; GIOVANNI PAOLO II, *Rimodellare le anime*, 1995/19, p. 590; LORENZO PREZZI, *I compiti della Chiesa serba*, 2006/14, p. 449.

⁷⁶ MILAN VUKOMANOVIĆ, *The Serbian Orthodox Church* cit., pp. 249 ss.

⁷⁷ Riguardo alla copiosa massa di norme regolanti i più disparati settori dell'organizzazione della Chiesa Ortodossa serba, a partire dalla legge generale sul riconoscimento della medesima entità confessionale, si veda: la Costituzione della Chiesa Ortodossa serba (1931); il Regolamento su fondi e proprietà della Chiesa ortodossa serba (1936); il Regolamento su parrocchie, clero e benefici (1936); il Regolamento sui funzionari della Chiesa ortodossa serba e i loro benefici (1936); il Regolamento sulle pensioni del clero e i loro familiari (1936); il Regolamento per l'amministrazione, gestione, controllo e supervisione dei fondi della Chiesa ortodossa (1936). I testi sono ritracciabili al sito on-line: www.licodu.cois.it.

Questo corpus legislativo improntato sul *favor Ecclesiae*, e spianato da un accordo finanziario tra Santo Sinodo e Ministero per il culto (1926) esplicitava la strumentalità perseguita dalla monarchia, per il sostegno del Patriarca Varnava. Cfr. PEDRO RAMET, *The Serbian Orthodox Church*, in *Eastern Christianity and Politics in the Twentieth Century*, Duke Univ.Press., Durham-London, 1998, p. 235; ARMANDO PITASSIO, *Stato e Chiesa in Bulgaria e Serbia tra Ottocento e Novecento. Appunti e riflessioni*, in *Storia religiosa di Serbia e Bulgaria* cit., p. 377.

cora, se la gerarchia ortodossa non abbia perso tempo a colmare, con accenti nazionalisti, l'*horror vacui* lasciato dal passato regime socialista. Il *ralliement*, dopo cinquanta anni di rigido comunismo, tra il premier Vojislav Kostunica e il Patriarcato conferma quanto il flessibile modello sinfonico non abbia bisogno alcuno di revisioni strutturali⁷⁸. Un eloquente indicatore dell'autorità e dell'autonomia politica e scientifica goduta dalla Chiesa Ortodossa serba, ma anche dello *status* di interlocutore paritario con le autorità civili, è nella condizione di ente giuridico indipendente riconosciuta alla Facoltà di Teologia: inserita all'interno dell'Università statale di Belgrado il suo statuto è stato rimaneggiato nel 2006⁷⁹ garantendo conformità con le leggi vigenti nello Stato e dei regolamenti universitari.

L'istituzione si promuove come «(...) la più alta istituzione scientifica e didattica nel campo della teologia presso l'Università di Belgrado e la Chiesa ortodossa serba» (art.3.1) con lo scopo della formazione teologico-scientifica del clero e del corpo docente, con un approccio scientifico critico e interdisciplinare⁸⁰. Lo statuto promuove la libertà di pensiero come diritto-devere di cui è destinataria la realtà accademica nel suo complesso: in tal modo viene garantita la neutralità politica dell'istituzione. L'art.7.5 e 7.6 afferma infatti che: «I membri della comunità accademica sono obbligati a operare all'interno della Facoltà con metodi politicamente neutrali, senza il condizionamento di opinioni politiche personali. Nella Facoltà non è consentito organizzare o promuovere l'azione dei partiti politici o riunioni associative o altre iniziative che sono alla base degli obiettivi politici o di parte (...)». Analogamente, gli studenti sono tutelati da ogni forma di discriminazione (art.44, n.8), mentre un «Codice etico» cui orientare i principi di verità scientifica e l'esercizio critico, è alla base della condotta di quanti vivono e partecipano dell'attività universitaria (art.77).

Risalta qui un duplice ordine di problemi: il dialogo ecumenico con la Chiesa di Roma e le altre Chiese ortodosse autocefale e le lacerazioni passate e futuribili della diaspora del cristianesimo serbo. Si tratta di questioni tra loro molto distanti, ma accomunate da una volontà pragmatica: quella di ri-

⁷⁸ Di rischi di risorgente nazionalismo, parla esplicitamente STEFANO BIANCHINI, *Oltre la disgregazione: le fonti dell'instabilità permanente nello spazio culturale jugoslavo*, in AA.VV. *Dopo la pioggia* cit., pp. 216 e 220-221.

⁷⁹ Legge sull'istruzione superiore (Zakonom o visokom obrazovanju), in *Sluzbeni glasnik RS*, n.76/2005; bollettino universitario di Belgrado n. 131.

⁸⁰ Oggetto di insegnamento sono: «la teologia biblica, la teologia sistematica, la filosofia cristiana, la storia della Chiesa, la patrologia, la liturgia, il diritto canonico, la teologia pastorale, l'arte cristiana, la lingua del Vecchio Testamento ebraico, il Nuovo Testamento, la patristica greca e lo slavo ecclesiastico» (art.3, u.c.).

discutere il tema del primato e dell'intangibilità dell'ecclesiologia ortodossa. Nessuna sfida ecumenica e nessun dialogo sono ipotizzabili sin quando non vengano smantellate le opzioni aprioristiche che negano la natura di «Chiesa» alle altre aggregazioni confessionali⁸¹. La possibilità di addivenire ad un accordo concordatario tra Santa Sede e Repubblica di Serbia, allo stato di fatto, passa attraverso questa precondizione esimente.

Anche riguardo al doloroso problema dell'esodo di fedeli ortodossi serbi (cd. «*ethnofugal*»), ricorrente nei conflitti balcanici lungo il corso del Novecento, e l'impianto di nuove comunità di fedeli ed il radicamento di nuove giurisdizioni ecclesiastiche⁸², la Chiesa Ortodossa serba ha affrontato decisioni importanti, in grado di assecondare il principio canonico del *prótos*, quale vescovo unico nella stessa sede, con le esigenze dei fedeli, confidando nel contempo in una nuova attenzione alle risorse della sinodalità⁸³.

⁸¹ Cfr. la *Relazione della Chiesa ortodossa con il resto del mondo cristiano*, in *Il Regno, Documenti* 7, EDB, Bologna, 2016, p. 236; VJEKOSLAV PERICA, *Balkan Idols* cit., pp. 35 e 257, n. 72.

⁸² La diaspora ha originato un articolato quadro di giurisdizioni autonome dal Patriarcato serbo. Lo stato di fatto è chiarito nell'Introduzione dello storico documento di «Proposta di riconciliazione tra il Patriarcato Serbo ortodosso e la libera Chiesa Ortodossa serba» (23-24 aprile 1991) secondo cui: «La divisione all'interno della Chiesa ortodossa serba al di fuori della Jugoslavia, fondata nel 1963 (comporta che) una parte della Chiesa della diaspora Jugoslavia è rimasta nella giurisdizione del Santo Sinodo della Chiesa ortodossa serba a Belgrado, (ora «Patriarcato ortodosso serbo»). Una seconda parte della Chiesa della diaspora di Jugoslavia è stata organizzata dalla Libera Chiesa Ortodossa Serba, composta di tre eparchie: la libera diocesi serbo-ortodossa d'America e Canada, le libere diocesi serbo-ortodosse di Australia e Nuova Zelanda e la libera diocesi serbo-ortodossa dell'Europa occidentale. Sede disponibile della Chiesa serbo-ortodossa nel monastero della Santa Vergine, «Nuova Gra anica», Third Lake, Illinois, Stati Uniti d'America». Con l'atto di riconciliazione il Patriarcato serbo riconosceva la validità delle ordinazioni episcopali del clero e lo status di fedeli ortodossi dei laici nella Chiesa scismatica e la sua organizzazione gerarchica (che veniva riaggregata al Patriarcato serbo) e concedeva la conservazione della struttura organizzativa ormai eretta. Analogamente, era mantenuta la giurisdizione dei tribunali ecclesiastici, ma i ricorsi in ultima istanza (delle decisioni emesse dal Consiglio Episcopale della New Graciana Metropolitanate) venivano decisi con sentenza definitiva della Santa Assemblea dei vescovi del Patriarcato Ortodosso serbo.

⁸³ FABIO VECCHI, *Il ruolo della Chiesa ortodossa* cit., p. 336. Vedi anche ANDREA PACINI, *L'ortodossia in Europa e nel mondo: profilo demografico e organizzazione ecclesiale*, in *L'Ortodossia nella nuova Europa* cit., pp. 165 ss.; BORIS BOBRINSKOY, *La diaspora ortodossa in Europa occidentale: un ponte tra le due tradizioni europee?*, in *Ult.loc.cit.*, pp. 305 ss.

Sulla ricomposizione della rottura scismatica tra Chiesa Ortodossa degli USA e d'Australia con Belgrado (1991), SARA BERNARD, *Emigrazione, riti e coscienza d'appartenenza: il caso dell'emigrazione serba prima e dopo la dissoluzione della Jugoslavia*, in *Dopo la pioggia*. cit., pp. 493 e 499-500. Il tema della diaspora è stato ancora più recentemente affrontato nel corso dei lavori del Concilio di Creta (2016) nel decreto «La diaspora ortodossa». Cfr. *Il Regno*. Attualità, EDB, Bologna, 10 (2016), p. 266. FABIO VECCHI, *Il ruolo della Chiesa ortodossa* cit., p. 336. Vedi anche ANDREA PACINI, *L'ortodossia in Europa e nel mondo: profilo demografico e organizzazione ecclesiale*, in *L'Ortodossia nella nuova Europa* cit., pp. 165 ss.; BORIS BOBRINSKOY, *La diaspora ortodossa in Europa occidentale: un ponte tra le due tradizioni europee?*, in *Ult.loc.cit.*, pp. 305 ss.

Sulla ricomposizione della rottura scismatica tra Chiesa Ortodossa degli USA e d'Australia con Belgrado (1991), Sara Bernard, *Emigrazione, riti e coscienza d'appartenenza: il caso dell'emigrazione*

6. *Un assetto legislativo in progressione democratica sulla libertà di religione. La fondamentale legge n. 36/2006 e l'estensione del divieto di discriminazione nella legge n. 22/2009*

Un chiaro segno di discontinuità sulla normativa in tema di religione e sul ridimensionamento della sua influenza sulla politica e il diritto⁸⁴ è ravvisabile nella legge sui culti n. 36/2006⁸⁵. Il legislatore serbo ha manifestato una costante attenzione verso le tematiche confessionali. Il precedente normativo diretto risale ad una legge fondamentale sullo statuto giuridico delle Comunità religiose, n.22/1953: un impianto legale appiattito sul dogma ideologico del confinamento della religione nella sfera privata⁸⁶. Quella normativa fu successivamente aggiornata con due leggi (1965 e 1977) che ribadivano la natura restrittiva della libertà religiosa, per poi maturare con la disciplina sullo *status* legale delle Comunità religiose (25 marzo 1993) abrogativa del precedente assetto «socialista»⁸⁷. Il testo normativo più aggiornato risulta essere un progetto di legge generale sulla libertà religiosa del dicembre 2001, più volte rimaneggiato, sino alla bozza del luglio 2004 che, in applicazione dei principi delle Costituzioni della Repubblica di Serbia (1990) e della RFY (1992), è pressoché sovrapponibile alla legge n.36/2006 successivamente varata dalla *Skupcina*.

La disciplina vigente regola lo *status* giuridico della Chiese e Comunità religiose (artt. 4-16); introduce una procedura di registrazione (artt. 17-25); prevede un assetto di diritti riconosciuti sulla proprietà e le modalità

serba prima e dopo la dissoluzione della Jugoslavia, in *Dopo la pioggia*, cit., pp. 493 e 499-500. Il tema della diaspora è stato ancora più recentemente affrontato nel corso dei lavori del Concilio di Creta (2016) nel decreto «La diaspora ortodossa». Cfr. *Il Regno*. Attualità, EDB, Bologna, 10 (2016), p. 266.

⁸⁴ Sul ruolo della religione nelle guerre balcaniche e sulla sua influenza sulla politica, ROBERTO MOROZZO DELLA ROCCA, *Le religioni e la dissoluzione della Jugoslavia*, in AA.Vv. *Dopo la pioggia* cit., p.480; per particolari rilievi sul Patriarcato di Pec, GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli giuridici* cit., pp. 138-141 e p. 156.

⁸⁵ Law on Churches and religious communities of the republic of Serbia, in *Službeni glasnik RS*, n. 36/2006. Per immediati rilievi, cfr. DRASKO DJENOVIC, *Serbia: religion law rusched through parliament*, in www.forum18.org (21 aprile 2006)

⁸⁶ La l. n. 22/1953 riduceva la religione alla sfera privata (art. 1); imponeva la censura sulle pubblicazioni religiose (art. 3) e ne circoscriveva l'istruzione entro i luoghi di culto (art. 4). Si veda ROLAND MINNERATH, *L'Église catholique face aux États. Deux siècles de pratique concordataire, 1801-2010*, Cerf, Paris, 2012, p. 172; GIOVANNI BARBERINI, *Stati socialisti e confessioni religiose*, Milano, 1973, pp. 362-364. Cfr. MILAN VUKOMANOVIĆ, *The Serbian Orthodox Church* cit., p. 243, con giudizio assai ingeneroso e non sempre condivisibile, censura il progetto di legge del 2004, come una «normativa dall'intento discriminatorio» che denuncia un palese *favor religionis* verso la Chiesa Ortodossa, ed osserva che: «Even in the pre-war Kingdom of Yugoslavia churches hardly enjoyed so much autonomy and so many privileges».

⁸⁷ SIMA AVRAMOVIC, *Church and State in Serbia* cit., p. 298.

di finanziamento (artt. 26-30); riconosce ampi spazi per l'attività di missione siano esse quelle più strettamente inerenti agli scopi istituzionali (artt. 31-33), di promozione dell'attività di insegnamento (artt. 34-40) o più latamente culturali (artt. 41-44).

I principi direttivi sono espressi nella libertà di religione (art. 1) quale norma positiva che pone in condizione di equivalenza libertà di coscienza e di credo (art.1, 1.cpv.) ed elenca le modalità espressive di tale libertà, che sarà personale o in forma associata (art.1, 2.cpv.)⁸⁸. Queste norme confermano il mutamento verso una prospettiva poggiante su diritti individuali concepiti nella cornice di una piena libertà pubblica collettiva.

L'art. 2, sulla proibizione di discriminazioni di tipo religioso, integra come norma «negativa» la predetta disposizione, insistendo sul divieto di ogni forma di coercizione della libertà religiosa, la quale si esprime in forme di libera organizzazione, partecipazione o associazione (art. 2.2). La norma si chiude con l'affermazione che «There is no State religion» (art. 2.3) così introducendo un principio di aconfessionalità aperto alla cooperazione ma ben distinto dal principio di separazione, e quindi in sintonia con il modello normativo di impronta tedesca⁸⁹.

All'art. 2 si lega strettamente il principio della subordinazione della libertà religiosa al dettato costituzionale e all'eventuale restrizione di tale libertà in osservanza dei principi costituzionali sovraordinati di ordine pubblico, salute, morale (art.3.1)⁹⁰. Si tratta di norma piuttosto singolare, che può leggersi in favore di una potestà ordinatoria del legislatore in caso di controversie di tipo confessionale, da contestualizzare con la realtà multietnica e plu-

⁸⁸ Art. 1, l. n. 36/2006: «(Freedom of religion). In compliance with the Constitution, everyone is guaranteed the right to freedom of conscience and religion.

The freedom of religion includes: freedom to profess belief in God; freedom to have or to have not, preserve or change religion or religious conviction; freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest religion or religious conviction in worship, teaching, practice and observance, cherishing and developing religious tradition; freedom to develop and advance religious education and culture».

⁸⁹ Art. 2, l. n. 36/2006: «(Prohibition of religious discrimination). No one shall be either subjected to coercion which could threaten the freedom of religion or be coerced to declare his religion, religious belief or its absence thereof.

No one shall be disturbed, discriminated or privileged due to his/her religious convictions, affiliation or non-affiliation to a religious community, or due to participation or nonparticipation in religious services or due to practicing or not practicing all guaranteed religious freedoms and rights.

There is no State religion».

Sull'influenza della dottrina tedesca all'adozione del modello cooperativo Stato-Chiese, SIMA AVRAMOVIC, *Church and State in Serbia* cit., pp. 299-300.

⁹⁰ Il progetto di legge del 2001, art. 24, prevedeva anche il rispetto «dell'integrità della famiglia». SIMA AVRAMOVIC, *Church and State in Serbia* cit., p. 303.

riconfessionale della Serbia. Il timore di manipolazione del fattore religioso, in chiave nazionalista, orienta la norma e il divieto di strumentalizzazione della libertà di religione, subito dopo espresso (art. 3.2)⁹¹.

La legge 36/2006 distingue le confessioni sotto tre profili: Chiese e Comunità religiose; Comunità confessionali (*Konfesionalne zajednice*) e altre organizzazioni religiose, accorpandole tutte nella comune accezione giuridica di «Chiese e Comunità religiose» (art.4).

Posto che ai cittadini è riconosciuta la libertà di associazione e riunione in entità confessionali (art.5)⁹², la legge del 2006 garantisce l'ampiezza dell'autonomia giuridica delle Chiese e Comunità religiose agli artt.6 e 7. Esse sono indipendenti dallo Stato ed autonome tra loro e sono libere nell'autodeterminazione statutario-organizzativa (art.6)⁹³. La nomofilachia è chiaramente affermata, con il principio di non ingerenza dello Stato nella legislazione confessionale interna (art.7.1), che si rafforza con il riconoscimento delle sentenze emesse, entro i limiti di competenza, dai tribunali confessionali, nei cui confronti lo Stato ipotizza l'intervento *ad adiuvandum*, ricorrendone le condizioni (art.7.2)⁹⁴. L'importanza di tale norma è evidente se rapportata alla Chiesa Ortodossa Serba nel cui credo si riconosce la maggioranza della popolazione e verso la quale la «deferenza legislativa» traspare dalla speciale posizione «simbolica» goduta dal Patriarcato⁹⁵: per il mantenimento di que-

⁹¹ Art. 3, l. n. 36/2006: «(Restrictions to religious freedom). Freedom to religion and religious belief may be subject only to such restrictions as are prescribed by the Constitution, laws and ratified international documents and are necessary in a democratic society to protect public safety, public order, moral and for protection of the freedom and rights of others.

Religious freedom may not be used in such a way to either threaten the right to life, right to health, the right of the child, right to personal and family integrity and right to property, or to provoke and instigate religious, national and racial intolerance».

⁹² Art. 5, l. n. 36/2006: «(Freedom of association and assembly). In compliance with the Constitution, citizens have freedom of association and public assembly for the purpose of manifesting their religious belief.

In compliance with the Constitution, citizens have freedom to accede Churches and religious communities».

⁹³ Art. 6, l. n. 36/2006: «(Autonomy of Churches and religious communities). Churches and religious communities are independent from the State and are equal in the eyes of the law.

Churches and religious communities are free and autonomous in defining their identity. Churches and religious communities have the right to independently regulate and conduct their order and organization and to independently conduct their internal and public affairs».

⁹⁴ Art. 7, l. n. 36/2006: «(Autonomous legislation of Churches and religious communities). The State shall not interfere with the application of autonomous legislation of Churches and religious communities».

For enforcement of the enforceable decisions and judgements passed by the competent bodies of Churches and religious communities, only at their request, the State shall provide adequate assistance in accordance with the law.

⁹⁵ SIMA AVRAMOVIC, *Church and State in Serbia* cit., p. 300.

sto *status* doveva necessariamente intervenire in una garanzia comune alle altre confessioni religiose, nel rispetto del principio di eguaglianza.

In sintonia con i contenuti dell'art. 7.1 è garantita la libertà di nomina del proprio clero (elezione e destinazione) da parte delle Chiese (art. 8.1), e la libertà di praticare i propri riti (artt. 8.2-8.4), nonché il diritto di indossare i simboli ed abbigliamento propri (art. 8.9). Al clero è anche riconosciuta la garanzia al godimento dei diritti civili e politici (art. 8.6) e la più ampia intangibilità del segreto confessionale (art.8.7), mentre è prescritto agli organi giurisdizionali l'obbligo di informativa immediata alle autorità ecclesiastiche circa i provvedimenti restrittivi irrogati sui religiosi (art.8.8)⁹⁶.

L'art.8 introduce il sistema della registrazione, in base al quale le Chiese e Comunità religiose ottengono lo *status* di persone giuridiche (9.1) con tutti i vantaggi e facoltà derivanti, ma che devono essere in armonia con la legislazione confessionale ed in ordine ai quali le Chiese conservano la potestà di emendamento e abrogazione (artt. 9.2 e 9.3)⁹⁷.

⁹⁶ Art. 8, l. n. 36/2006: «(The rights of the clergy i.e. religious servants). The clergy i.e. religious servants are elected and appointed by Churches and religious communities in compliance with their autonomous legislation.

Discharging of religious rites and duties is regulated by autonomous legislation of Churches and religious communities.

The clergy i.e. religious servants are free and independent in practicing their religious rites conducted in accordance with the autonomous legislation of Churches and religious communities.

The clergy i.e. religious servants may not be called to answer before the authorities for their acting when practicing religious rites, conducted pursuant to paragraph 3 of this Article.

Every member of the clergy i.e. religious servant is entitled to participate in all forms of public life, except when prohibited by internal rules or particular decision passed by appointing Churches and religious communities.

The State may not restrict civil or political rights of the clergy i.e. religious servants based on their religious rank or service they discharge.

A member of the clergy may not be summoned to bear witness to facts and circumstances learned about during a confession or from other confidential communications entrusted to him in discharging his duties.

If a relevant State body deprives a member of the clergy i.e. religious servant of his freedom, then it is obliged to immediately notify relevant bodies of Churches i.e. religious communities to which the member of the clergy i.e. religious servant belongs».

The State protects official uniform and its pertaining parts as well as symbols of ranks and dignity of the clergy i.e. religious servants, in accordance with autonomous legislation of Churches and religious communities.

⁹⁷ Art. 9, l. n.36/2006: «(Legal attributes of Churches and religious communities). Churches and religious communities, which are registered pursuant to this Law, shall have the status of legal entity. Organizational units and institutions of Churches and religious communities may be afforded attributes of legal entity in compliance with autonomous legislation of Churches and religious communities and if reported so by Churches and religious communities.

Churches and religious communities may, by their acts, amend and abolish their individual comprising parts, bodies and institutions having the attributes of legal entity.

Churches and religious communities, their comprising parts and institutions having attributes of

La legge del 2006 delinea così due nette tipologie di soggetti confessionali: ad un primo gruppo afferiscono le cd. «Chiese tradizionali» (oggi, cinque entità confessionali) e le «Comunità tradizionali» (Islam e ebraismo), le quali soddisfino due condizioni: 1. vantare una plurisecolare e continuativa presenza storica in Serbia e 2. possedere una soggettività legale ottenuta attraverso la legislazione separata (artt.10.1 e 10.2)⁹⁸. Il secondo gruppo comprende le altre Comunità confessionali (ex art.16).

Il ruolo degli elementi storico-nazionalisti sull'identità culturale serba si palesa chiaramente nell'azione di guida alla civilizzazione del popolo serbo assegnato alla Chiesa Ortodossa Serba, ex art.11.2⁹⁹. Una formula che, al contrario, non si rinviene nella più ripetitiva dizione che disciplina la Chiesa cattolica (art. 12)¹⁰⁰, le tre Chiese riformate, ossia la Chiesa Evangelica Slovacca, la Chiesa Cristiana Riformata e la Chiesa Cristiana Evangelica (art.13)¹⁰¹, la Comunità religiosa giudaica (art. 14)¹⁰²

legal entities may publicly use only their official name under which they were registered».

⁹⁸ Art. 10, l. n. 36/2006: «(Traditional Churches and religious communities). The status of traditional Church is recognized to Churches with centuries-long historic continuity in Serbia, having acquired legal subjectivity pursuant to separate legislation, those being: the Serbian Orthodox Church, the Roman Catholic Church, Slovakian Evangelist Church a.v., Christian Reformist Church and the Evangelist Christian Church a.v.

The status of traditional religious communities with centuries-long historic continuity, having acquired legal subjectivity pursuant to separate legislation, those being: the Islamic Religious Community and the Jewish Religious Community».

⁹⁹ Art. 11, l. n. 36/2006: «(The Serbian Orthodox Church). This Law recognizes to the Serbian Orthodox Church the continuity of legal subjectivity it had acquired pursuant to the document titled «*Nacertanije o duhovnim vlastima*» (The Scheme on Ecclesiastical Authorities), adopted by the National Assembly of the Principality of Serbia on 21 May 1836 and the Law on Serbian Orthodox Church. («The Official Gazette of the Kingdom of Yugoslavia», no. 269/1929).

The Serbian Orthodox Church plays highly significant historic, nation-building and civilization building role in forming, preserving and developing of the Serbian national identity».

¹⁰⁰ Art. 12, l. n. 36/2006: «(The Roman Catholic Church). This Law recognizes to the Roman Catholic Church the continuity of legal subjectivity it had acquired pursuant to the Law on the Concordat between the Kingdom of Serbia and the Holy See (the decision adopted by the National Assembly of the Kingdom of Serbia on 26 July 1914; «Serbian Gazette» no. 199/1914)».

¹⁰¹ Art. 13, l. n.36/2006: «(Slovakian Evangelist Church a.v., Christian Reformist Church the Evangelist Christian Church a.v.). This Law recognizes to Slovakian Evangelist Church a.v., Christian Reformist Church and the Evangelist Christian Church the continuity of legal subjectivity they had acquired pursuant to the Law on Evangelist Christian Churches and the Law on Christian Reformist Church of the Kingdom of Yugoslavia («The Official Gazette of the Kingdom of Yugoslavia», no. 95/1930)».

¹⁰² Art. 14, l. n.36/2006: «(The Jewish Religious Community). This Law recognizes to the Jewish Religious Community the continuity of legal subjectivity it had acquired pursuant to the Law on Religious Community of Jews in the Kingdom of Yugoslavia («The Official Gazette of the Kingdom of Yugoslavia», no.301/1929)».

e la Comunità Islamica (art.15)¹⁰³.

Quanto alle residuali Comunità confessionali, si tratta di soggetti ecclesiali che raggruppano altre Chiese riformate (Battisti, Avventisti, Metodisti, Pentecostali, Evangelici, ecc.) ed altre organizzazioni religiose le quali hanno ricevuto il riconoscimento giuridico attraverso la registrazione regolamentata da leggi relativamente più recenti (art.16)¹⁰⁴. Questo strumento, introdotto dal progetto di legge del 2001, è stato inteso a risolvere la questione della disparità di trattamento verso le confessioni di «recente» nascita, ossia quelle registrate nella vigenza della legislazione confessionale socialista (tra il 1953 e il 1977), le quali non accedevano automaticamente ai riconoscimenti di libertà derivanti dalle norme temporalmente a noi più prossime ed erano costrette, dal 1993 in poi, a registrarsi come semplici associazioni private di cittadini¹⁰⁵. La procedura è di competenza del Ministero per gli affari religiosi (art. 17) che ha anche potestà di monitoraggio sull'applicazione della disciplina (art. 25), indicando primariamente la documentazione necessaria alla raccolta dei dati identificativi del soggetto richiedente. Oltre allo statuto, devono essere rese circostanziate informazioni sui fondamenti teologici e rituali ispiratori, nonché sulle fonti economiche di sostentamento dell'ente confessionale (art. 18.2, n. 2-4)¹⁰⁶.

¹⁰³ Art. 15, l. n.36/2006: «(The Islamic Religious Community). This Law recognizes to the Islamic Religious Community the continuity of legal subjectivity it had acquired pursuant to the Law on Islamic Religious Community of the Kingdom of Yugoslavia («The Official Gazette of the Kingdom of Yugoslavia» no. 29/1930)».

¹⁰⁴ Art. 16, l. n. 36/2006: «(Confessional Communities). Confessional communities are: Christian Baptist Church, Christian Adventist Church, the Evangelist Methodist Church, the Pentecost Church, Evangelic Christian Churches and other religious organizations registered pursuant to the Law on legal status of religious communities («The Official Gazette of the Federal People's Republic of Yugoslavia» no. 22/1953) and the Law on legal status of religious communities («The Official Gazette of the Socialist Republic of Serbia», no.44/1977)». Ad oggi, le Comunità religiose presenti in Serbia ammontano ad oltre una trentina di entità. Cfr. SIMA AVRAMOVIC, *Church and State in Serbia* cit., p. 300.

¹⁰⁵ SIMA AVRAMOVIC, *Church and State in Serbia* cit., p. 301; MILAN VUKOMANOVIĆ, *The Serbian Orthodox Church* cit., p. 245. Si dissente dalle valutazioni negative di tale A. circa il fatto che la legge non faccia cenno delle condizioni giuridiche delle organizzazioni confessionali alle quali sarebbero negati diritti altrimenti concessi alle confessioni regolamentate (es. Testimoni di Geovah; Buddisti; Hare Krishna; Sai Baba ecc.): queste critiche infatti trascurano il fatto che tali confessioni esercitano in piena libertà la scelta di non registrarsi.

¹⁰⁶ Art. 18, l. n. 36/2006: «(Registration procedure for religious organizations). The following documents shall be submitted to the Ministry when applying for registration of a religious organization: 1) name of the religious organization; 2) address of the seat of the religious organization; 3) name, surname and the function of the person authorized to represent the religious organization. Religious organizations are to enclose to the application form the following documents: 1) the decision on founding the organization with names, surnames, number of identification documents, signatures of at least 0,001 % of the Republic of Serbia citizens of age with residence in the Republic

L'obbligo della chiarezza ed univocità del nome, onde evitare equivoci identificativi tra Chiese, è tanto stringente da condizionare l'esito della registrazione (art.19). La valutazione ministeriale¹⁰⁷, da compiersi entro 60 giorni dall'avvio della procedura, prevede anche il rifiuto, qualora la documentazione prodotta sia in contrasto con i principi costituzionali dello Stato (art. 20.3)¹⁰⁸. Si tratta di una procedura ponderata, giacché la decisione ministeriale tiene conto degli orientamenti giurisprudenziali della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e delle autorità giurisdizionali competenti (art.20.4)¹⁰⁹.

Le informazioni raccolte nel registro descrivono approfonditamente il soggetto confessionale nella sua attualità: i dati sono infatti di natura organizzatoria (art. 21.1) ed operativa (art.21.2). Ogni modifica è soggetta ad obbligo di tempestiva notifica entro 30 giorni (art.21.3) mentre il Ministro ha facoltà di irrigidire la disciplina sul conferimento dei dati (art.21.4)¹¹⁰.

of Serbia according to the latest official census or foreign nationals with permanent residence in the territory of the Republic of Serbia; 2) the Statute or other written document of the religious community describing organizational structure, manner of managing the organization, rights and obligations of the members, procedure for founding the organization and its dissolution, a list of organizational units with an attribute of legal entity and other pieces of information of relevance pertaining to religious organization; 3) information on fundamentals of religious teachings, religious rites, religious goals and basic activities of religious organization; 4) information on permanent sources of income». Cfr. Il progetto di legge 2001, art. 8, in SIMA AVRAMOVIC, *Church and State in Serbia* cit., p. 302.

¹⁰⁷ In Serbia è istituito uno specifico Ministero dei culti, che è l'amministrazione centrale e che durante il regime federativo esercitava competenze estese a livello degli Stati federati.

¹⁰⁸ Il progetto di legge del 2001 prevedeva un lasso di novanta giorni di tempo per la decisione. SIMA AVRAMOVIC, *Church and State in Serbia* cit., p. 302.

¹⁰⁹ Art. 20, l. n. 36/2006: «(Deliberation on the application for entering into the Register). The Ministry shall issue a decision on application for registration in the Register within 60 days upon the receipt of proper application and required documents.

In the event of incomplete application or if the stated name is contrary to Article 21 of this Law, the Ministry shall invite the applicant to supplement or rectify the application within 30 days. If the application is not supplemented or rectified within the set period, the Ministry shall refute the application.

The Ministry passes the decision on refuting the application for entering into the Register should it be proven that the goals, teachings, rites and activities of religious organization are contrary to the Constitution and public order or they threaten life, health, freedom and rights of others, the right of the child, right to personal and family integrity and right to property.

When passing the decision on the application for registration the Ministry relies on and takes into consideration the decisions of the European Court for Human Rights, as well as administrative and court decisions relating to the registration procedure or activities of a religious organization in one or more member States of EU.

Once entered into the Register, religious organization acquires an attribute of legal entity».

¹¹⁰ Art. 21, l. n. 36/2006: «(Data contained in the Register). The following data shall be entered into the Register: name of a Church, religious community or religious organization; the seat and address, organizational units and territorial organization; name, address and the function of the person authorized to represent a Church, religious community or religious organization; number

La legge prevede anche i casi di cancellazione dal registro e l'eventuale ricorso amministrativo (artt. 22 e 23).

Nel quadro delle libertà garantite alle Chiese sono previsti ampi riconoscimenti per i diritti economici e per una sfera di autonomia relativa sia alle modalità di autofinanziamento (art. 26.1 e art. 29.4) sia di gestione patrimoniale, sia di attività di impresa (artt. 26.2 e 26.3)¹¹¹.

Si colma di una speciale valenza programmatica l'art. 27.1 che sancisce l'intangibilità del patrimonio culturale confessionale, specialmente con riferimento alle norme sulle restituzioni dei beni confiscati negli anni del regime socialista titino. L'art. 27.2 enuncia l'ipotesi di cessione informale preventiva (alle procedure di restituzione) da parte delle pubbliche autorità, di beni confiscati di cui le Chiese abbiano inoltrato domanda¹¹².

Meritevole di collocazione tra i parametri di punta della legge del 2006, l'art.28 dichiara che il principio di cooperazione, anche in termini di sostegno economico, preordina i rapporti Stato-Chiesa, con il fine di rafforzare la libertà religiosa nel quadro del bene pubblico e del comune interesse¹¹³.

and date of registration decision; number and date of deletion decision from the previous Register of legal entities, including all changes to entered data.

The Register also contains data on religious schools, cultural institutions and associations, humanitarian, charity and health organizations founded by Churches, religious communities or religious organizations, as well as the data on economic and other activities conducted by Churches, religious communities and religious organizations.

Churches, religious communities and religious organizations are obliged to notify the relevant State body on any changes to the data entered into the Register within 30 days as off their occurrence.

The Minister responsible for of religious affairs passes the regulation prescribing more closely the contents and the keeping of the Register».

¹¹¹ Art. 26, l. n. 36/2006: «(Property). Churches and religious communities secure the funds for their activities using income stemming from their own property, from legacies, endowments and funds, inheritances, gifts and contributions, other legal business and activities on non-for-profit basis pursuant to the Law.

Churches and religious communities are independent in managing their property and funds, all in accordance with their own autonomous legislation.

Churches and religious communities may discharge an economic or any other activity in the manner and in compliance with the regulations which stipulate and define these activities».

¹¹² Art. 27, l. n. 36/2006: «(Protection of property). Sacral and cultural heritage of Churches and religious communities, including immovable cultural goods, may not be dispossessed.

Until the decision on restitution of property to Churches and religious communities is passed the relevant State body or the local self-government body may, at the request of a Church or religious community and pursuant to the law, cede for use the confiscated property or its parts».

¹¹³ Art. 28, l. n. 36/2006: «(Cooperation between the State and Churches and religious communities). The State exercises cooperation with Churches and religious communities with an aim of advancing religious freedoms and achieving public good and common interest.

The State can financially support Churches and religious communities for further advancing of religious freedoms and cooperation with Churches and religious communities, to the mutual interest». Nonostante l'art. 41. II Cost. dichiara il favore dello Stato al supporto economico delle Chiese, non

Il criterio ora esposto trova immediata applicazione nel riconoscimento dei diritti sociali e in una politica di assistenza verso il clero coperta dal bilancio dello Stato (artt. 29.1 e 29.2).

Il principio di «discriminazione positiva» assicurerà, in base ad un criterio di proporzionalità, l'equa distribuzione ed il pari trattamento a sostegno di tutte le soggettività confessionali, tenuto conto della loro ampiezza organizzativa (art. 29.3). Al fine di evitare discriminazioni, l'art. 29.5 prescrive l'eguale trattamento tra clero nazionale e straniero qualora in Serbia quest'ultimo svolga un ufficio stabile e abbia una residenza permanente¹¹⁴.

Sotto il profilo fiscale la legge assicura sia l'esenzione parziale o totale da tassazione delle Chiese, sia sgravi o detrazioni per atti di liberalità compiuti da persone fisiche o giuridiche (art. 30)¹¹⁵.

Molto ben articolato appare il quadro normativo delle attività svolte dalle Chiese e Comunità religiose. L'art.31 conferisce ai luoghi privati o pubblici teatro di svolgimento di riti, liturgie o altre attività religiose, uno speciale *status* protettivo di piena inviolabilità (artt. 31.1-3)¹¹⁶. La classificazione «aperta» di tali luoghi fisici – estesa alle carceri – illustra bene il favore del

esistono nell'ordinamento giuridico leggi che contemplino strumenti di finanziamento stabile a loro favore. SIMA AVRAMOVIC, *Church and State in Serbia* cit., p. 305.

¹¹⁴ Art. 29, l. n. 36/2006: «(Social rights of the clergy). The members of the clergy i.e. religious servants are entitled to health, retirement and disability insurance pursuant to the law.

With an aim of advancing religious freedoms and in agreement with Churches and religious communities, the funds for health, retirement and disability insurance of the clergy i.e. Religious servants may be provided for from the budget of the Republic of Serbia pursuant relevant laws.

Should these fund be provided for from the budget of the Republic of Serbia, the Government sets the amount of funds for covering the social rights of the clergy i.e. religious servants, on equal footing and prorated to the number of congregation of Churches and religious communities as per the latest census conducted in Serbia, whereas the principle of positive discrimination may be applied to Churches and religious communities with small congregations.

Churches and religious communities may found their own funds for social, retirement and disability insurance of their clergy i.e. religious servants pursuant to their autonomous legislation.

A member of the clergy i.e. religious servant who is a foreign national, discharging permanent office in compliance with the law and autonomous legislation of Churches and religious communities and having a permanent residence in the Republic of Serbia, enjoys all the rights stipulated in this Article, pursuant to the law». Tra gli anni Ottanta e il nuovo corso, le provvisori stali a favore dei religiosi si sono drasticamente ridotte a causa della crisi economica.

¹¹⁵ Art. 30, l. n. 36/2006: «(Tax allowances). In discharging the activities and securing the income pursuant to this Law, Churches and religious communities may fully or partially be exempted from tax and other dues, in compliance with the laws which introduce respective public income.

Natural persons and legal entities giving contributions and gifts to Churches and religious communities may be exempted from paying tax dues, in compliance with the laws, which introduce respective public incomes».

¹¹⁶ Insieme alla tutela dei beni culturali di interesse religioso, è quello dei riti celebrativi l'unico settore in cui la «mano pubblica» interviene con strumenti economici di sostegno. SIMA AVRAMOVIC, *Church and State in Serbia* cit., p. 306, n. 18.

legislatore per l'allargamento di tale specialità ad ogni spazio fisico in cui sia possibile celebrare riti (art. 31.4).

In armonia con l'art. 28 che enuncia il principio di cooperazione, l'art. 31.5 sancisce l'obbligo delle pubbliche istituzioni a cooperare con le Chiese nello svolgimento dei riti, sulla base dell'osservanza delle modalità e condizioni dell'esercizio stabilite dalle norme confessionali (art. 31.6)¹¹⁷.

Assai liberale appare anche la previsione sulla libertà di erigere immobili, siano questi edifici di culto (nel senso semantico tecnico di «templi»), sia che si tratti di altri manufatti funzionali al servizio religioso («strutture religiose»), sia di strutture residenziali (artt. 32.1 e 32.2).

Riguardo ai progetti edilizi di urbanizzazione, la legge prescrive le consuete competenze amministrative nel rilascio di permessi (art. 32.4) ma è fatto puntuale obbligo agli enti locali di autogoverno di tenere in considerazione le specifiche esigenze edificatorie delle confessioni in fase di elaborazione dei piani regolatori (art. 32.3).

Enti locali e centrali potranno promuovere una politica di sostegno anticipando i fondi a copertura dei costi di urbanizzazione o anche di manutenzione (art. 32.6)¹¹⁸.

¹¹⁷ Art. 31, l. n. 36/2006: «(Premises for discharging religious services). Churches and religious communities perform their liturgies, religious rites and other religious activities in their temples, other buildings or other premises of their own or in rented premises.

Liturgies, religious rites and other religious activities may also be held in public i.e. open places, and places related to important historical events or individuals, pursuant to relevant laws.

As per the Constitution and autonomous legislation of Churches and religious communities, these places and time of their holding are protected and inviolable/sacred.

Liturgies, religious rites and religious activities may also be held in schools, hospitals, army and police facilities, welfare and children's institutions, State penitentiaries and other institutions and facilities. At the request of their members or the users of their services and in accordance with their possibilities, the competent bodies of institutions referred to in the above paragraph 4 of this Article, are obliged to provide for holding of liturgies, religious rites and religious activities.

In agreement with the competent body of the institution, Churches and religious communities determine the manner and conditions under which they shall meet the requests for occasional, constant or event-related holding of religious services».

¹¹⁸ Art. 32, l. n. 36/2006: «(Building activity). Churches and religious communities may independently erect temples and other buildings for the needs their religious services, including parish homes, monastery lodgings, administrative clerical buildings, schools, boarding schools and hospitals (hereinafter «religious structures»).

In compliance with the law, Churches and religious communities may also erect residential blocks, production facilities and other structures for their own needs.

When drafting urban construction plans, a competent local self-government body is obliged to take into consideration the needs of Churches and religious communities for erection of religious structures.

The erection of religious structures may be carried out upon passing of the decision by a Church or religious community, and upon obtaining necessary permits prescribed by the law and acts regulating this area, coupled with professional monitoring by the competent State body.

Tra le attività tutelate dallo Stato, quella diretta a fondare istituzioni o associazioni confessionali socio-caritatevoli riceve uno specifico assetto normativo, non solo perché i correlativi servizi religiosi sono considerati «autonomi» (art. 33.2), ma anche per l'obbligo delle Chiese di conferire a tali attività la massima visibilità e trasparenza (art. 33.3)¹¹⁹.

Il capo dedicato alle attività educative religiose è di primaria importanza e segna un fondamentale passaggio evolutivo nei rapporti Chiesa-Stato: rispecchia il rilievo legislativo attribuito dalla politica serba alla disciplina scolastica, come momento di formazione e consolidamento dell'identità storica nazionale della sua gioventù, e come tramite di emancipazione post-ideologica, in transizione verso modelli inclusivi europei. Ciò sembra animare il principio ex art. 40 che garantisce il diritto all'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche e private¹²⁰, cui si lega il principio di parificazione nel trattamento e nei diritti degli studenti iscritti in istituti religiosi (art. 39)¹²¹.

L'art. 34 afferma la libertà di fondare istituti di educazione religiosa con lo scopo della formazione del clero e della promozione della cultura religiosa

Competent State body is obliged to respect the right of a Church or religious community to independently organize and conduct works and to determine purpose, style and interior decoration of the structure.

Competent State body and local self-government body may anticipate in their budgets the funds for erection of buildings, their maintenance and reconstruction, in accordance with their needs and possibilities.

In compliance with the law, competent local self-government body is obliged to declare its opinion on the initiative of a Church or religious community on calling the referendum on introducing a voluntary specified-purpose tax for erecting structures, their maintenance and reconstruction».

¹¹⁹ Art. 33, l. n. 36/2006: «(Charity activities). In compliance with the law, Churches and religious communities may, within the framework of their social and charity activities, establish separate institutions and organizations.

Social and charity activities of Churches and religious communities are independent from their religious services.

In performing social and charity activities Churches and religious communities, referred to in paragraph 1 of this Article, are obliged to visibly post their full name».

¹²⁰ Art. 40, l. n. 36/2006: «(Religious teaching in public and private schools). The right to religious teaching in public and private schools is guaranteed pursuant to the relevant Law». Ampie riserve sull'effettività dei principi qui enunciati sono espresse da MILAN VUKOMANOVI, *The Serbian Orthodox Church* cit.

¹²¹ Art. 39, l. n. 36/2006: «(Social rights of students attending religious education institutions). Regular students of religious education institutions are entitled to health and social protection, adequate student standard, postponement of military service, civilian military service and their parents are entitled to receiving children's allowances valid for student attending the State education institutions». Alla reintroduzione dell'educazione religiosa nella scuola pubblica, che ha trovato fieri oppositori nelle organizzazioni ispirate alla tutela dei diritti umani, il governo serbo replicò sulla base di un preesistente obbligo istituzionale dello Stato ad assicurare il pluralismo formativo. Così, SIMA AVRAMOVIC, *Church and State in Serbia* cit., p. 304.

(art. 34)¹²²: scopi cui corrisponde la libertà di stabilire integralmente le strutture formative, dall'asilo all'università (art. 35).

A corollario del principio di collaborazione Chiesa-Stato (ex art. 28) sta la fondamentale norma a garanzia della libertà di creare un sistema scolastico integrato pubblico-privato fondato sul sistema dell'accreditamento dell'insegnamento religioso (art. 36.1). La norma apre una finestra su questioni delicate, dipendenti dalla redistribuzione statistica della «presenza» scolastica dei soggetti confessionali, a maggior ragione per il sostegno finanziario pubblico di cui risultano beneficiari gli istituti di educazione religiosa «accreditati» (art. 36.2)¹²³.

L'importanza della norma ex art.36.2 non può far sottovalutare il potenziale discrimine di trattamento che porrebbe in essere tra scuole confessionali finanziate e non. A riequilibrare la disciplina sovviene, in parte, la parificazione agli effetti legali per i titoli rilasciati dalle scuole statali, di analoghi diplomi e certificati rilasciati dagli istituti religiosi «accreditati» e non (art. 38.2)¹²⁴. È inoltre consequenziale che le scuole confessionali «accreditate» siano soggette allo specifico obbligo di conformarsi ai principi vigenti (circa organizzazione e *curricula*) nella scuola pubblica (art. 37.3): ciò, in opposizione al generale principio di autonomia che governa l'organizzazione degli istituti scolastici confessionali (art. 37.1 e 37.2)¹²⁵.

¹²² Art. 34, l. n. 36/2006: «(Religious education institutions). Churches and religious communities may establish religious education institutions for the purpose of educating future religious servants, advancing spiritual and theological culture and other kindred goals (hereinafter: «religious education institutions»).

¹²³ Art. 36, l. n.36/2006: «(Religious education institutions within the public education system). In compliance with the relevant laws on education, Churches and religious communities may instigate procedure for verification i.e. accreditation of religious education institution with an aim of its inclusion in the public system of education.

Religious education institutions being awarded accreditation are entitled to financing from the State budget, prorated to the number of their congregations and according to the latest census conducted in the Republic of Serbia.

With an aim of advancing religious freedoms and education, the State may also offer financial support to those religious education institutions outside the public system of education».

¹²⁴ Art. 38, l. n. 36/2006: «(Diplomas and certificates of religious education institutions). Diplomas and certificates of accredited religious education institutions have the same legal effect as corresponding diplomas and certificates issued by the State education institutions.

Upon conducting procedure for establishing the equivalency, diplomas and certificates issued by other religious education institutions may have the same legal effect as corresponding diplomas and certificates issued by the State education institutions».

¹²⁵ Art. 37, l. n. 36/2006: «(Autonomy of religious education institutions). Religious education institutions have organizational and curricular autonomy.

Churches and religious communities independently establish their curricula, text books and books of reference, appoint and dismiss teaching and other staff and monitor the work of religious education institution.

La terza ed ultima sezione della legge generale sui culti, dedicata alle attività culturali, illustra la sintonia tra Stato e Chiesa nell'individuare nei beni di rilevanza storico-culturale un peculiare strumento a tutela dell'identità nazionale serba: ne è segno la politica di speciale tutela, valorizzazione e sostegno finanziario che impegna l'amministrazione statale del centro e della periferia (art. 41)¹²⁶. Il principio di pubblico intervento è ribadito all'art. 42.2 e si conforma al riconoscimento dello *status* proprietario che circonda il patrimonio religioso a valenza sacra e culturale (art. 42.1)¹²⁷.

Di ampio respiro sono le disposizioni che regolano la programmazione culturale posta in essere da istituzioni scientifiche confessionali, in favore delle quali lo Stato e gli enti locali possono, entro la disponibilità del *budget* loro assegnato, prevedere liberalità (art. 44)¹²⁸. La pubblicizzazione di tali programmi e attività culturali trova il largo sostegno statale, anche attraverso il diritto di usufruire di servizi di telecomunicazione pubblica e il diritto di utilizzare e gestire autonomamente tali mezzi, salvo l'obbligo della Chiesa di garantire la massima visibilità di sé e del suo operato (art.43)¹²⁹.

In compliance with the relevant laws on education, religious education institutions included in the public system of education are obliged to honor conditions and standards pertaining to the public system of education».

¹²⁶ Art. 41, l. n. 36/2006: «(Bearers of cultural and scientific activities). Bearers of cultural and scientific activities of Churches and religious communities are monasteries, treasuries, museums, scientific and research institutions, libraries, archives, Specialized schools and institutions, artistic workshops, cultural clubs, choirs and other institutions and associations.

Religious edifices and institutions of exceptional historic, national and cultural significance enjoy special protection, attention and financial support of the State bodies and local self-government bodies». Il sostegno finanziario pubblico per la ricostruzione di manufatti sacri è uno dei rari settori di intervento dello Stato a favore delle Chiese. Cfr. SIMA AVRAMOVIC, *Church and State in Serbia* cit., p. 306.

¹²⁷ Art. 42, l. n. 36/2006: «(Protection of sacral heritage and cultural goods). In compliance with the law, Churches and religious communities are owners of their sacral heritage and cultural goods and bearers i.e. successors of copy rights.

Churches and religious communities may establish institutes for protection of sacral heritage and cultural goods. These institutes may enjoy financial support provided for from the budget of the Republic of Serbia and the budget of local self-government units».

¹²⁸ Art. 44, l. n. 36/2006: «(Financing cultural and scientific institutions and programs). With an aim of advancing religious freedoms and culture and in accordance with their possibilities, competent State bodies and local self-government bodies may provide for donations to Churches and religious communities for their cultural and scientific institutions and programs. Churches and religious communities are entitled to apply, and on equal footing as any other natural or legal entity, with competent State bodies for funds aimed at realization of cultural and scientific programs».

¹²⁹ Art. 43, l. n. 36/2006: «(Informatory and publishing activity). In compliance with the Constitution and relevant laws and with an aim of advancing religious freedoms and freedom of information Churches and religious communities have the right to use public broadcasting service, as well as to independently conduct their own informatory and publishing activity.

In performing their informatory and publishing activity Churches and religious communities are obliged to visibly post their full name.

Con regolamento del 2006, in applicazione dell'art. 21.4 della menzionata legge n.36/2006, sono poi stati fissati contenuti e modalità di gestione del registro di Chiese e Comunità religiose¹³⁰. La normativa si riferisce alla Chiesa Ortodossa Serba, alla Comunità Islamica e alla Comunità Ebraica in Serbia (artt. 2-6) nonché alle altre comunità confessionali e organizzazioni religiose (art. 7). È comunque fatta salva la non obbligatorietà della registrazione, senza che ciò pregiudichi quelle confessioni le quali, sulla base di precorse disposizioni, godevano già in precedenza di uno *status* equivalente a quello dei soggetti confessionali registrati (art. 7.6). Le confessioni che rifiutino l'iscrizione nel registro continueranno a godere della libertà religiosa loro garantita dalla Costituzione serba e dalle Convenzioni internazionali sui diritti umani e libertà religiosa, salvo contrarietà all'art. 3 della legge 36/2006 (art. 7.7)

Il registro contiene il complesso dei dati identificativi delle Chiese-Comunità religiose (tra cui nome, sede, nome del rappresentante legale), nonché della sua eventuale articolazione in enti e strutture periferiche (art. 10) e sono di pubblica consultazione (art. 18.1).

Il legislatore di Belgrado, a soli tre anni di distanza dal varo delle disposizioni ora esaminate, votava una fondamentale legge sulla discriminazione, n. 22/2009¹³¹. La legge, ponendosi in sintonia con le esortazioni dell'Europa, adottava strumenti efficaci in tale ambito¹³² e corredeva l'astratto divieto dell'esercizio di ogni forma di atto discriminatorio con l'indicazione puntuale di procedure di tutela e con l'istituzione di un Commissario per l'egualianza, quale organo autonomo e indipendente dello Stato (artt. 1.1. e 1.2).

Fissata la nozione generale di «discriminazione» e di «trattamento discriminatorio» ex art.2.1¹³³, la legge ne estendeva lo spettro dei destinatari

When informing the public on their activities Churches and religious communities are obliged to clearly state the nature and contents of that particular activity».

¹³⁰ *O pravilnik o sadržini i nacinu vodenja registra Crkava i Verskih zajednica*, (O правилник о садржини и начину водења регистра Цркава и Верских заједница), in *Sluzbeni glasnik RS*, n. 64/2006.

¹³¹ *Zakon o zabrani diskriminacije*, (Закон о забрани дискриминације), in *Sluzbeni glasnik RS*, n. 22/2009.

¹³² *Risoluzione 2015 cit.*, §22: «Il Parlamento europeo (...) ribadisce l'importanza di promuovere, tutelare e attuare i diritti umani e le libertà fondamentali a tutti i livelli della società serba, senza alcuna discriminazione e in conformità delle norme europee e internazionali; rileva che il 2 ottobre 2014 è stato adottato un piano d'azione per l'attuazione della strategia di lotta contro la discriminazione, in cui si chiede rispetto per le donne, le persone con disabilità, le persone LGBT e per tutte le minoranze, nazionali, etniche o sessuali, e la tutela dei loro diritti».

¹³³ Art. 2.1, l. n. 22/2009: «con i termini “discriminazione” e “trattamento discriminatorio” si intende qualsiasi discriminazione ingiustificata o disparità di trattamento, o l'omissione (esclusione, restrizione o preferenza), in relazione a singoli o gruppi, nonché dei loro familiari, o persone vicine a

ad ogni «persona» dimorante nel territorio della Repubblica di Serbia (art. 2.2) affermando, poi, che: «Ogni individuo ha diritto di ricorrere ai tribunali competenti e alle altre autorità pubbliche della Repubblica di Serbia perché sia protetto efficacemente contro ogni forma di discriminazione» (art. 3.1). Ciò, in base ad un più comprensivo principio di uguaglianza, in virtù del quale: «Tutti sono uguali e godono di pari dignità e pari protezione indipendentemente dalle loro caratteristiche personali. Ciascuno è tenuto a rispettare il principio di uguaglianza e di non discriminazione» (art. 4.1).

È parimenti degno d'attenzione il contenuto dell'art.10 volto a regolare il caso della commissione di atti discriminatori con modalità cospirative. L'eredità storica dei Balcani Occidentali si riflette nel divieto delle forme di violenza organizzata più plateali, poste in essere attraverso gruppi organizzati, non necessariamente militarizzati, ma in grado di violare le leggi internazionali e la Costituzione serba, istigando all'odio nazionale, razziale, religioso, o ad altre forme di intolleranza. Specificazione di tale norma è nell'art. 11 che sanziona l'incitamento all'odio con modalità attuative diversificate, aggiornate dall'amplificato arsenale comunicativo dell'era di internet (stampa, scrittura e visualizzazione di messaggi e simboli discriminatori in luoghi accessibili al pubblico).

Oltre al divieto di vessazioni e trattamenti degradanti e umilianti posti in essere «al solo scopo di violare la dignità delle persone» (art. 12), la legge contempla anche le «gravi forme di discriminazione» (art. 13), in esse configurando le espressioni di incitamento alla «disuguaglianza, all'odio e intolleranza sulla base dell'appartenenza etnica, razziale o religiosa, nonché per ragione della lingua» (art. 13.1), o di «schiavitù, *apartheid*, genocidio, pulizia etnica» (art. 13.4).

Tra i casi particolari di discriminazione (artt. 15-27), la legge elenca almeno quattro fattispecie che possono senz'altro collocarsi in una legislazione di taglio «post-transitorio» sulla libertà di credo. All'art. 18 il divieto di discriminazione religiosa è concepito come presidio contro la messa in pratica di attività opposte alla libera esplicazione della religione o credo o la negazione di tutte le modalità di libero atteggiarsi (acquisire, mantenere o mutare) nei confronti della fede, nella dimensione pubblica e privata (art. 18.1). L'art. 18.2 propone, invece, una norma di discriminazione «positiva» o legittima, a tutela dei religiosi che, in ragione del precetto dottrinale del proprio credo

loro, palese o occulta, e che si basa su razza, colore, discendenza, cittadinanza, nazionalità o origine etnica, lingua, convinzioni religiose o politiche». La legge circoscrive poi la nozione di «forme di discriminazioni» quali «(...) espressioni di odio e di vessazioni e trattamenti umilianti» (art. 5) in forma diretta o indiretta (artt. 6 e 7).

e agli scopi dello stesso, soggiacciono a peculiari restrizioni della propria libertà (art. 18.2)¹³⁴.

Le altre ipotesi di trattamento discriminatorio contengono un alto valore simbolico e un accento pragmatico sugli orientamenti di politica legislativa «post-transitoria» perseguiti dal parlamento serbo. In diversa misura le tutele qui espresse sono attratte entro una più solida ed espansiva garanzia sulle libertà confessionali imprimendo a tale normativa un deciso orientamento verso gli *standard* occidentali riguardo a diritti soggettivi pubblici e libertà personali. In tal senso va segnalata la censura verso le discriminazioni nei confronti delle minoranze, per le cui modalità di attuazione l'art. 24 rimanda, in ragione della complessità della disciplina, ad una legge speciale¹³⁵.

In via più indiretta, si possono qui convogliare anche l'ipotesi di discriminazioni nei procedimenti svolti dinanzi alle pubbliche autorità (art. 15)¹³⁶ o quella avente ad oggetto l'accesso all'uso di spazi pubblici (art. 17.2) o in materia di istruzione scolastica (art.19.2)¹³⁷.

La legge n.22/2009 introduce l'istituto del Commissario per l'eguaglianza¹³⁸: figura politicamente neutra sia perché di nomina parlamentare, sia per l'esplicito divieto di cumulare contemporaneamente un pluralità di incarichi nella funzione pubblica, in politica o di esercitare la libera professione, così emancipando la figura da possibili conflitti di interesse e condizionamenti esterni. Per i requisiti di indipendenza e terzietà, e per il solido retroterra di esperienza professionale richiesto nel *curriculum* (art. 28), tale figura è assimilabile all'*Ombudsman*¹³⁹.

¹³⁴ Art. 18.2, l. n. 22/2009: «Non è considerato un trattamento discriminatorio nei confronti dei preti o dei funzionari religiosi, quello che in conformità con le religiose dottrina, credenze o obiettivi delle Chiese e delle Comunità religiose registrate nel registro delle comunità religiose, (sia posto in essere) in base ad una legge speciale che regola la libertà di religione e *status* delle Chiese e delle Comunità religiose».

¹³⁵ Art. 24, l. n. 22/2009: «La discriminazione delle minoranze nazionali e dei loro membri sulla base della nazionalità, origine etnica, convinzioni religiose e lingua (...) Le modalità di esercizio e la tutela dei diritti delle minoranze nazionali sono regolate da una legge speciale».

¹³⁶ Art. 15, l. n.22/2009: «Ogni individuo ha diritto alla parità di accesso e alla tutela dei suoi diritti dinanzi ai tribunali e alle autorità pubbliche. Comportamenti discriminatori di un pubblico ufficiale o di una persona responsabile di una pubblica autorità, è considerato una grave violazione del dovere, in conformità con la legge».

¹³⁷ Art. 19.2, l. n. 22/2009: «È vietato impedire l'ingresso nell'istituto scolastico a persone o gruppi di persone sulla base delle loro caratteristiche personali, o per escluderle (o) per impedire o negare la loro presenza o partecipazione ad altre attività educative e di formazione, organizzare gli studenti in base alle capacità personali, trattarli indebitamente o in modo ineguale».

¹³⁸ Cfr. la legge sul Difensore civico (*Ombudsman*), n. 79/2005.

¹³⁹ L'art. 28.4, l. n.22/2009 richiede al Commissario tre requisiti: l'essere avvocato; vantare almeno dieci anni di esperienza legale nel settore dei diritti umani e possedere alte qualità morali e professionali.

La posizione di indipendenza nelle istituzioni ed il vasto ventaglio di potestà conferitegli in contrasto alle denunce per violazione di legge (ex art. 33), gli permettono di porre in essere non solo procedure di mediazione e contrasto (ex art. 35), ma anche un'azione «correttiva» delle dinamiche di politica legislativa *de iure condendo*. Questa, infatti, poggia non solo sulla potestà di emettere pareri e raccomandazioni, o inoltrare denunce formali a tutela delle vittime di discriminazioni (artt. 33.1 e 33.3), ma insiste sulla più incisiva facoltà di avviare le procedure di modifica di regolamenti e esprimere pareri su progetti di legge in materia, nonché cooperare con le autorità territoriali (province autonome e autonomie locali) per l'effettiva protezione di diritti umani (artt. 33.7 e 33.8)¹⁴⁰.

7. Gli statuti confessionali. Brevi cenni

Con il nuovo corso democratico, le confessioni religiose hanno ricevuto in Serbia strumenti giuridici più solidi a garanzia della propria autonomia interna. L'art. 44.2 Cost. 2006 e gli artt. 4 e 41 della l. n. 36/2006 sulle Chiese e Comunità religiose circondano di nuovi e solidi presidi l'autonomia statutaria e, quindi, la pienezza della libertà organizzativa delle confessioni religiose, con la redistribuzione di poteri e ruoli interni, regole di autorità-subordinazione con diritti e doveri dei membri aderenti, gestione e impegno delle risorse economiche.

Com'è noto, l'importanza dello statuto sta nella configurazione di norme speciali, sostitutive delle regole vigenti in un ordinamento giuridico generale, e capaci di imporre un limite all'ingerenza dello Stato. Ma non si tratta necessariamente di norme impermeabili alla *mutatio rerum*.

Alcuni degli statuti più recenti delle Chiese «tradizionali» manifestano, soprattutto nella definizione degli scopi, l'attitudine di tali regole speciali ad assorbire i cambiamenti sociali. Ad una lettura comparata, quello che appare il più rispondente a tale tendenza sembra essere lo Statuto della Comunità ebraica di Serbia (2013)¹⁴¹. Questo, infatti, esprime a chiare lettere l'importanza del dialogo interreligioso e la collaborazione con altre entità etniche, o minoranze, o gruppi religiosi (art. 2.3). Siffatto scopo è ribadito tra gli obiettivi dell'Unione delle Comunità ebraiche di Serbia, al fianco della

¹⁴⁰ Il Commissario è organo privo di natura giurisdizionale (può solo emettere pareri e raccomandazioni correttive, attivate dalla presentazione di una denuncia, ex artt. 39 e 40). Le effettive forme di tutela seguono infatti le usuali vie e competenze rimesse ai tribunali ordinari (artt. 41 ss.).

¹⁴¹ Skupština Saveza jevrejskih opština Srbije (Sessione del 17 marzo 2013).

conservazione delle tradizioni della memoria dell'Olocausto e dell'identità religiosa nazionale ebraica, del rifiuto di pratiche assimilazioniste, della restituzione di beni ebraici sottratti a seguito delle persecuzioni antisemite (art. 5). Qui, in particolare, l'Unione ebraica si erge ad interlocutore formale delle autorità statuali, a sollecitazione di una soluzione efficace dell'annoso problema, sia con la possibilità dell'avvio di leggi speciali sulla restituzione dei patrimoni nazionalizzati, sia attraverso una potestà di negoziato con lo Stato anche in fase di attuazione della legge, secondo le prescrizioni della Dichiarazione di Terezin (art. 43 Statuto).

Il divieto ai membri dell'Unione di gestire incarichi in partiti politici (art. 8) si allinea con la natura giuridica degli statuti, in quanto norme autonome che disciplinano un'entità indipendente seppure inquadrata nello Stato.

Un esempio di capacità di sintesi organizzativa è offerto dall'istituzione del Museo storico ebraico creato al fine di «preservare il patrimonio mobile e immobile degli ebrei della ex-Jugoslavia» attraverso un accordo (del 1996) tra le Comunità ebraiche diffuse nei Balcani occidentali, in Bosnia-Erzegovina, Croazia, Macedonia, Slovenia e Serbia (art. 38).

All'insegna di un più marcato tradizionalismo, lo Statuto della Comunità islamica di Serbia (2007) accenna assai rapidamente, tra gli scopi comunitari, alla cooperazione con le altre Comunità religiose (art. 9), per concentrarsi sulla regolamentazione della sua organizzazione amministrativa e rappresentativa, delle fonti economiche e dei precetti del Corano, riproducendo così il modulo statutario ricorrente tra le Comunità islamiche residenti in Bosnia-Erzegovina.

I segni dell'impermeabilità alle sollecitazioni esterne sono anche più evidenti nello Statuto della Chiesa Cristiana Riformata di Serbia (2010), che organizza i rapporti gerarchici intercorrenti tra persone (fedeli-gerarchia) e strutture (parrocchie, diocesi, Sinodo nazionale) e che insiste con particolare accento al perseguimento della sua azione profetico-apostolica ma con un saldo incardinamento teologico nel «ministero della testimonianza cristiana universale del Catechismo di Heidelberg» (art. 2).

8. *Questioni residuali in tema di restituzione di beni confiscati durante l'autogestione titina: il nuovo regime proprietario e fiscale*

Tra le questioni che nella fase transitoria hanno accomunato le sei ex-Repubbliche jugoslave, quella sulla destinazione dei patrimoni confiscati dallo Stato ai privati e, nello specifico, alle Chiese, ha lungamente assorbito le energie dei legislatori danubiano-balcanici, alla ricerca di soluzioni nor-

mative realistiche¹⁴². La questione condensa degli evidenti riflessi equitativi ma rappresenta anche un significativo tornante verso la realizzazione di una effettiva libertà religiosa¹⁴³.

La materia ha registrato un progresso graduale e plateali battute d'arresto, dipese non poco dalla rielaborazione dottrinale del regime giuridico della proprietà, in via di affrancamento dagli schemi ideologici socialisti e da più recenti oscillazioni politiche. In tale senso è eloquente l'evoluzione normativa sul diritto di proprietà della legge n.29/1996 tra la stesura del 1980 (legge n.6/1980) e la più recente revisione posta con la legge n.115/2005¹⁴⁴.

La «post-transizione» nel regime proprietario riceveva un primo riassetto con l'art.1 della legge n. 29/1996, secondo cui «persone fisiche e giuridiche possono godere del diritto di proprietà su beni mobili e immobili» con il limite delle risorse naturali «che sono di proprietà dello Stato» (art. 9) e con il più stringente -ed anomalo- sbarramento della Costituzione ex art. 8 secondo cui: «Il diritto di proprietà può essere revocato o limitato in conformità con la Costituzione e la legge». Ma è, tuttavia, segnatamente lungo il primo decennio del nuovo secolo che la normativa, tra leggi e regolamenti attuativi, si è infittita ed ulteriormente contorta. Le ragioni di ciò sono da ascrivere alla mobilità dei confini territoriali degli Stati balcanici occidentali e alla conseguente revisione delle istituzioni chiamate a restituire i patrimoni forzatamente sottratti ai privati e alle Chiese, a seguito della legge di nazionalizzazione, operante dopo il 9 marzo 1945.

In tal senso va letta la legge generale sulla restituzione dei beni confiscati e compensazione relativa a territori ora appartenenti al Kosovo e alla Macedonia n.45/2005¹⁴⁵, la quale istituisce un'Agenzia per la restituzione (artt. 51 ss.), organo dello Stato con personalità giuridica e sede a Belgrado e tre uffici periferici e facente espresso riferimento alla «restituzione delle proprietà di Chiese e Comunità religiose». Tale organo sovrintende alle procedure di restituzione e compensazione e fornisce assistenza specializzata ai richiedenti, restando sotto il controllo del Ministero delle Finanze nello svolgimento

¹⁴² SIMA AVRAMOVIC, *Church and State in Serbia* cit., p. 306.

¹⁴³ *Risoluzione 2015* cit., §31: «Il Parlamento europeo (...) sottolinea l'importanza della restituzione delle proprietà confiscate alle Chiese e Comunità religiose minoritarie sotto il regime comunista; sottolinea il ruolo dello Stato nel creare una politica imparziale nei confronti delle Chiese storiche nel Paese, ivi comprese quelle appartenenti alle minoranze; sottolinea che la libertà religiosa non può essere garantita in assenza di tale restituzione».

¹⁴⁴ *Zakon o osnovama svojinskopравnih odnosa*, (Закон о основама својинскоправних односа) in *Sluzbeni list SRJ*, n. 29/96 e *Sluzbeni glasnik RS*, n. 115/2005.

¹⁴⁵ *Zakon za vraćanje na konfiskovanoto imушество i обезштетението* (Закон за враćане на конфискуваното имушество и обезштетението), in *Sluzbeni glasnik RS*, n. 45/2005.

delle sue attività (art. 55). Ciò, nel rispetto di una legge che il governo serbo persiste a ritenere vigente nelle province autonome del Kosovo e Methochia «(...) dopo la chiusura della amministrazione internazionale istituita dalla risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite» (art. 65).

Più pertinente è la legge sulla restituzione delle proprietà alle Chiese e Comunità religiose, n. 46/2006¹⁴⁶. Nel ribadire le rivendicazioni territoriali ora richiamate (art. 3.4), la legge ha lo scopo di operare a favore delle confessioni religiose – o loro successori legali (art. 6) –, la restituzione dei beni un tempo confiscati nel territorio della Repubblica Serba (art.1) attraverso tre criteri di base: 1. il trattamento giuridico equivalente di tutte le Chiese (principio di eguaglianza); 2. l'autonoma decisione sull'avvio del procedimento (principio di autodeterminazione); 3. la tutela della certezza del diritto degli attuali detentori e dei terzi (principio di certezza giuridica, correttezza e garanzia). Posto che la restituzione può essere in natura o per compensazione, la legge prescrive, ove possibile, e nei limiti di valutazioni di necessità, la restituzione in natura (art. 4).

La compensazione finanziaria potrà consistere nel conferimento di titoli di Stato o somme liquide (art. 16) il cui importo sarà soggetto alle variazioni imposte dalle congiunture economiche e dagli andamenti di mercato (art. 17). In ogni caso è riconosciuto alle confessioni religiose un risarcimento aggiuntivo nell'eventualità di perdita di utili (lucro cessante) derivante dalla nazionalizzazione (art. 19). È di tutta evidenza la vantaggiosità della *restituito in integrum*: la legge elenca le categorie di beni immobili soggetti al procedimento di registrazione ex art. 9¹⁴⁷. Tale opportunità diviene poi prioritaria in caso di recupero alla proprietà ecclesiale di beni culturali, storici e artistici. Sul punto, la legge è però ambigua, non offrendo soluzioni chiare in caso di beni museali acquisiti da collezioni o istituzioni culturali (art.15)¹⁴⁸.

La legge n. 46/2006 istituisce una Direzione per la restituzione, che istruisce le procedure e decide sulle richieste di restituzione o compensazione (artt. 21 ss.). La disciplina è semplificata ma comprensibilmente rigorosa circa la

¹⁴⁶ Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama, *Sluzbeni glasnik RS*, n.46/2006, a primenjavaće se počev od 1. oktobra 2006. godine. (*Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama* ("Службеном гласнику Републике Србије", a примењаваће се почев од 1. октобра 2006. године.) *Sluzbeni glasnik RS*, n. 46/2006.

¹⁴⁷ Art. 9, l. n.46/2006: «L'oggetto della restituzione dei beni immobili al momento del sequestro di proprietà di Chiesa e Comunità religiose, comprende: i terreni agricoli; foreste e terreni forestali; terreni edificabili; edifici residenziali e commerciali, o parti ideali di tali edifici; appartamenti e locali commerciali; beni mobili di importanza culturale, storica o artistica».

¹⁴⁸ Art. 15, l. n. 46/2006: «I beni mobili di importanza culturale, storica e artistica torneranno in proprietà della Chiesa o Comunità religiosa, ma vi sono riserve se questi sono parte integrante delle collezioni di musei pubblici, gallerie e altri istituti interessati, per quanto riguarda il loro ulteriore utilizzo da parte della Chiesa o Comunità religiosa (...)».

domanda che introduce il procedimento: essa deve essere corredata di tutte le informazioni sul bene e sui soggetti che ne hanno esercitato il possesso *medio tempore* (atto di esproprio, modo e tempo del sequestro; documentazione catastale) ex artt.26-27. Per la sua importanza e delicatezza, tale normativa è stata corredata da specifici regolamenti¹⁴⁹ e formulari¹⁵⁰. Contro la decisione emessa può essere intrapreso un procedimento amministrativo (art. 32), restando tuttavia attratta alla competenza del giudice ordinario la decisione relativa al diritto di proprietà dei beni immobili, o per il caso di controversie insorte sulla restituzione di beni mobili di valore culturale, storico o artistico (art. 33).

La Direzione sulle restituzioni si è immediatamente orientata a favorire la politica di restituzione dei beni confiscati, a lungo ingessata da gravami burocratici. Prende spunto da qui un primo provvedimento di rilievo, approvato nel 2007, con cui l'organismo dava seguito alla restituzione di beni immobili alle Chiese e Comunità religiose richiedenti. Nel 2008 la Direzione elaborava una decisione intesa a fare chiarezza (anche attraverso l'interpretazione degli artt. 29 e 36 della l. n. 46/2006) sulle vicende giuridiche interessanti i beni di origine ecclesiastica. Il *memorandum* indirizzato all'autorità giudiziaria e agli enti statuali e del catasto era inteso a favorire, per quanto possibile, il più sollecito ritorno della proprietà ai legittimi titolari richiedenti ecclesiastici¹⁵¹.

Il legislatore serbo, accogliendo le esortazioni del Parlamento europeo¹⁵², è tornato nuovamente sulla disciplina delle restituzioni con una legge di ri-

¹⁴⁹ Il Regolamento sulla restituzione dei beni immobili confiscati, n. 101/2007, precisa come a tale normativa per le procedure di restituzione di proprietà a Chiese e Comunità religiose, si applichino anche le disposizioni sulla forma degli atti proprie del procedimento amministrativo (art. 3).

¹⁵⁰ Il formulario per la restituzione dei beni ecclesiastici confiscati (2007) ex art. 23 l. n. 46/2006 menziona i dati che il richiedente deve indicare nella domanda di restituzione. Si tratta di informazioni: 1. sul richiedente; 2. sul proprietario precedente ed attuale; 3. sul bene confiscato e, specificatamente, sulla base giuridica dell'avvenuto sequestro (riforma agraria; nazionalizzazione; esproprio; sequestro, ecc.).

¹⁵¹ La Direzione, in osservanza delle sue competenze volte a restituire il «(...) diritto di proprietà e del possesso, (2) richiede la cancellazione di tutti gli oneri dei mutui e (3) impone alle autorità competenti per la registrazione dei diritti immobiliari dopo la sentenza di registrare i diritti di proprietà a favore del proprietario titolare», sollecitava tali enti pubblici – i quali hanno un obbligo d'ufficio ad osservare il divieto di legge- al rispetto, anche in caso di conoscenza puramente informale della proprietà ecclesiastica del bene oggetto della procedura, dell'art.36 l. n. 46/2006, secondo cui: «(...) non è consentita alcuna cessione di attività in base alle disposizioni di tale legge dei patrimoni sottoposti a restituzione, né la creazione di un mutuo, pegno o affitto per l'immobile, e tutte le transazioni legali e atti giuridici che sono state effettuate contravvenendo al divieto *ex lege* devono essere considerate nulle».

¹⁵² *Risoluzione 2015* cit., §29: «Il Parlamento europeo (...) suggerisce altresì di modificare ulteriormente la legge in materia di restituzione per rimuovere tutti gli ostacoli procedurali e giuridici alla restituzione in natura».

sarcimento e restituzione dei beni confiscati, n. 72/2011¹⁵³ e n. 142/2014¹⁵⁴. I testi novellati riepilogano i principi esposti nella precorsa legislazione¹⁵⁵ – perdendo un’occasione per alcuni opportuni emendamenti correttivi – e concentrano la disciplina relativa ai beni ecclesiastici nelle competenze ed attività svolte dall’Agenzia, in attuazione delle disposizioni di legge (art. 55).

9. *La legislazione scolastica e l’insegnamento dell’educazione religiosa: il vero banco di prova della «post-transizione» nel settore della formazione*

Il settore dell’educazione scolastica pubblica e, in generale, gli strumenti organizzatori volti alla formazione del cittadino, hanno rappresentato da sempre il veritiero parametro sullo stato di salute pluralista e liberale delle istituzioni jugoslave¹⁵⁶. Non a caso le sei ex-Repubbliche, Croazia in testa, hanno provveduto a munirsi, sin dai primi anni Novanta dello scorso secolo, di impianti normativi volti ad assicurare una disciplina scolastica armonizzata agli *standard* occidentali europei, segnando nell’ambito scolastico, uno dei terreni strategici all’attuazione di politiche «post-transitorie».

Un punto d’osservazione singolare è quello relativo all’insegnamento della religione nella scuola pubblica jugoslava, laddove nelle singole Repubbliche federate si fronteggiavano modelli organizzativi risultanti dell’eredità di solidificate tradizioni culturali¹⁵⁷ e di proiezioni autoreferenziali della con-

¹⁵³ Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (Закон о враћању одузете имовине и обештећењу), in *Sluzbeni glasnik RS*, n. 72/2011.

¹⁵⁴ Legge sulla restituzione delle proprietà e compensazione 2013-14 (Zakon o vraćanju imovine i obeštećenju), in *Sluzbeni glasnik RS* n. 72/2011, 108/2013 i 142/2014.

¹⁵⁵ La normativa insiste, infatti, sull’applicazione estensiva della legge anche sul territorio delle Province autonome di Kosovo e Methochia (art. 65).

¹⁵⁶ Non a caso, alla pesante contropartita con cui nella Costituzione del Regno di Serbia del 1903 accettava l’inquadramento come ente di Stato, la Chiesa Ortodossa Serba incassava l’obbligatorietà dell’insegnamento dell’educazione religiosa in tutti gli istituti scolastici. Cfr. ARMANDO PITASSIO, *Stato e Chiesa in Bulgaria e Serbia tra Ottocento e Novecento. Appunti e riflessioni*, in AA.VV., *Storia religiosa di Serbia e Bulgaria* (a cura di L. Vaccaro), Centro Ambrosiano, Milano, 2008, p. 365.

Per comprendere la centralità della funzione educativa per il giurista serbo e la sua necessaria neutralità, è illuminante la disposizione scritta all’art. 38.5 della Cost. RFSJ del 1946 secondo cui: «La scuola è separata dalla Chiesa».

¹⁵⁷ Il predominante modello culturale bizantino-ortodosso, in Serbia, come in Montenegro e Macedonia, si opponeva a quello occidentale cattolico delle due regioni settentrionali (Slovenia e Croazia), mentre il modello culturale islamico caratterizzava la legislazione della Bosnia-Erzegovina. Più netto ancora il confronto tra modelli ordinamentali-politici presenti nella Jugoslavia federativa «pre-transitoria», persistendo nel blocco serbo-montenegrino una logica federalista unitaria di tipo accentratore, in armonia con il regime di autogestione socialista, a fronte delle istanze di democrazia pluralista-confederalista affioranti nelle restanti quattro Repubbliche. Sul punto, JOSIP BARICEVIC,

cezione del potere.

La caduta di Milosevic¹⁵⁸, nell'ottobre del 2000, avrebbe rinfocolato sotto nuove condizioni il dibattito politico, mantenuto sempre ad un livello di confronto costruttivo tra politici ed intellettuali, attorno alla questione scolastica e, dopo mezzo secolo di ideologico nichilismo ateo, alla reintroduzione dell'insegnamento dell'educazione religiosa. La fase oscurantista chiudeva, così, la prolungata parentesi che aveva riconsegnato nelle mani della sola famiglia nucleare il ruolo di depositaria e, insieme, fonte della trasmissione tra generazioni della memoria storica delle tradizioni identitarie¹⁵⁹. Dinamiche ricompositive facevano emergere i processi di de-secolarizzazione in atto nella società serba, in un intreccio con le aspettative di *revival* della Chiesa Serba Ortodossa e le ambizioni di una rediviva «Chiesa di Stato»¹⁶⁰. Il progressismo normativo avrebbe, in seguito, ottenuto il palese riscontro della base sociale, confermato dal crescente numero di studenti, dalle scuole primarie all'università, attratti dalla conoscenza del sapere religioso¹⁶¹.

A seguito di tali avvenimenti, il governo belgradese, in applicazione dell'art.90.2 della Costituzione serba (1990), ha rapidamente elaborato un regolamento fondamentale per l'organizzazione dell'ora di religione e delle materie alternative nelle scuole primaria e secondaria, n.110-7221/2001¹⁶².

Jugoslavia, in AA.VV., *L'insegnamento scolastico della religione nella nuova Europa* (a cura di F. Pajer), ElleDiCi-Leumann, Torino, 1991, p. 374. Per un approccio tematico più attuale, MASSIMO CATTERIN, *L'insegnamento della religione nella scuola pubblica in Europa*, Marcianum Press, Venezia, 2013, *passim*.

¹⁵⁸ Il leader socialista serbo aveva mantenuto una politica ambigua, a mezza strada tra pragmatismo ateo e strumentalizzazione della questione della reintroduzione dell'insegnamento dell'educazione religiosa nella scuola pubblica. All'uscita di scena di Milosevic, il Patriarca ortodosso Pavle, in un disegno di generale riconciliazione dei popoli della regione balcanica, si era nuovamente espresso con decisione per una revisione della questione scolastica volta alla sua reintegrazione nei programmi di insegnamento, in armonia con il precetto cardine del recupero dei valori tradizionali che associavano nella «serbità», primazie etniche e religiose.

¹⁵⁹ ESAD ĆIMIĆ, *Drama ateizacije, (Commedia dell'ateismo)* Belgrado, Velka ed., 1984; ZORICA KUBURIĆ, *Religija, porodica i mladi, (La religione, la famiglia e la gioventù)*, Belgrado, Teoloski Institut, 1996.

¹⁶⁰ ZORICA KUBURIĆ – MILAN VUKOMANOVIĆ, *Religious education: the case of Serbia*, in AA.VV., *Religion and pluralism in education* (a cura di Zorica Kuburik e Christian Moe) CEIR e Kotor Network, Novi Sad, 2006, p. 108.

¹⁶¹ L'introduzione della materia opzionale di «Diritto ecclesiale» (comprensivo del diritto ecclesiastico e canonico ortodosso) alla Facoltà di legge dell'Università statale di Belgrado, ne è la prova. SIMA AVRAMOVIĆ, *Church and State in Serbia* cit., p. 304.

¹⁶² Uredbu o organizovanju i ostvarivanju verske nastave alternativnog predmeta u osnovnoj i srednjoj školi (Уредбу о организовању и остваривању верске наставе алтернативног предмета у основној и средњој школи), in concomitanza con la legge sull'istruzione primaria (*Sluzbeni glasnik RS*, nn. 50/92, 53/93, 67/93 e 48/94) e la legge sulla scuola secondaria (*Sluzbeni glasnik RS*, nn. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94 e 24/96).

La normativa rappresentava un capitolo nuovo nella politica scolastica serba, tenuto conto che non offriva una panacea alle delicatissime questioni sottese al trattamento istituzionale della «cultura religiosa» come materia di insegnamento.

Problemi centrali messi in luce da tale normativa ed in costante accomodamento rimanevano, infatti: la condizione di tutela per le confessioni minoritarie, ridotte ai margini delle garanzie legali che premiavano, invece, le confessioni «istituzionali» (ortodossi, cattolici, musulmani ed ebrei)¹⁶³; le modalità con cui concepire la «cultura religiosa» come materia didattica integrativa degli altri saperi (se fosse da intendere come informazione sulle religioni, in senso astratto, di tipo trans-confessionale ed inclusivo, cioè «ecumenico» e non di indottrinamento, lasciando aperta l'opzione tra un modello teologico o antropologico dell'insegnamento)¹⁶⁴; l'apertura interdisciplinare ed inclusiva nei programmi, libri di testo e ulteriori sussidi didattici¹⁶⁵; la preparazione pedagogico-professionale dei docenti¹⁶⁶; più complessivamente, la garanzia di un regime ispirato da principi di laicità nel cui quadro attuare non solo un modello di complementarità flessibile tra catechesi ed insegnamento ma, soprattutto, un regime in grado di salvaguardare le differenze specifiche, in via di progressiva compressione, strette tra i battenti di una società multi-etnica e multi-confessionale¹⁶⁷. La recente normativa si è concentrata sull'estensione degli strumenti di tutele verso gli alunni, in base all'«eguaglianza di genere», con una rielaborazione del termine di istruzione in via di completa armonizzazione con gli *standard* europei¹⁶⁸.

¹⁶³ A fronte di una copiosa presenza di elementi cattolici e musulmani, appare in verità residuale la componente ebraica in Serbia. Cfr. ZORICA KUBURIĆ – MILAN VUKOMANOVIĆ, *Religious education* cit., pp. 108-109.

¹⁶⁴ Nel 1999 veniva istituito a Belgrado il Centro di Studi Religiosi (CIREL), volto a promuovere nella scuola pubblica, d'intesa col Ministero dell'Educazione, modelli di educazione religiosa basati su criteri non confessionali, ma storici, teoretici e comparati. ZORICA KUBURIĆ – MILAN VUKOMANOVIĆ, *Religious education* cit., p. 113.

¹⁶⁵ ZORICA KUBURIĆ – MILAN VUKOMANOVIĆ, *Religious education* cit., pp. 115-128, propongono un'utile comparazione tra testi redatti ed utilizzati dalle tre confessioni monoteiste (ortodossi, cattolici ed islamici) e concludono registrando il carattere confessionale e teologico (nei testi ortodossi), lo spirito ecumenico (testi cattolici) e la spiccata rappresentazione identitaria ed autoreferenziale, priva di confronto con le altre fedi (testi islamici).

¹⁶⁶ ZORAN DEŠIĆ ET AL., *Pedagosko-psiholoska i metodicka priprema nastavnika verske nastave zarad u osnovnoj i srednjoj skoli: priručnik za voditeje seminara*, (La preparazione pedagogica e psicologica e metodica degli insegnanti di educazione religiosa non è un annuncio nella scuola primaria e secondaria: guida per i seminari), Belgrado, 2005.

¹⁶⁷ JOSIP BARICEVIC, *Jugoslavia* cit., pp. 375 ss.

¹⁶⁸ In proposito, l'art. 31.1 e 31.2 della legge sulla parità dei sessi, n.104/2009, afferma: «La formazione sulla parità di genere è parte integrante della scuola materna, primaria, secondaria

Il Regolamento n.110-7221/2001 si sviluppava sulla *summa divisio* tra «Chiese tradizionali» e Comunità religiose e prevedeva l'organizzazione ed attuazione del modello di educazione religiosa o di materia alternativa da impartire agli studenti di scuole primarie e secondarie (art.1)¹⁶⁹. La facoltà di scelta era posta in modo tale da escludere imposizioni da parte dei genitori o tutore dello studente, al quale veniva conferita facoltà di scelta concordata con i genitori (artt. 2.1 e 2.2). La legge, però, poneva in grande risalto l'importanza della scelta, giacché l'opzione formalizzava l'obbligo vincolante dell'insegnamento durante l'anno scolastico (art.3).

Appariva centrale la norma dell'art.4 per il quale: «L'educazione religiosa è organizzata e realizzata per le Chiese tradizionali e Comunità religiose della Repubblica di Serbia, indipendentemente dal numero di credenti in un territorio particolare». Si trattava di una disposizione volta ad assicurare la neutralità della scuola per un insegnamento che intendeva collocarsi in posizione di terzietà verso la popolazione scolastica, in una logica di eguaglianza di trattamento nell'offerta dell'educazione religiosa al netto da quote demografiche e dell'effettivo numero di studenti frequentanti.

Programmi e strumenti didattici erano regolati agli artt. 5-7 Il programma di insegnamento, così come la scelta dei libri di testo e il materiale didattico integrativo, era soggetto al principio di accordo tra Stato e Chiesa, accettando il Ministero dell'Istruzione le proposte avanzate dalle autorità confessionali (artt. 5.2 e 7.1). Sia che si trattasse di religione o di corsi alternativi a questa, i regolamenti scolastici avrebbero comunque assegnato a tale materia di insegnamento un'ora settimanale (art. 10).

Differenziata risultava, poi, la disciplina sui docenti (artt. 8 e 9). Per i docenti di religione valeva il criterio della scelta concordata tra le Parti, riguardo al tipo di qualifica e all'individuazione degli insegnanti, da precisare per ogni singolo anno scolastico. Per i secondi, al preside era riservata la facoltà di scelta residuando al Ministero l'indicazione del tipo di qualifica (art. 9). Tutti i docenti erano indistintamente considerati dipendenti pubblici e, quindi, retribuiti dallo Stato (art. 8.5).

e dell'istruzione superiore, nonché di apprendimento continuo. Nel *curriculum* si favorisce la formazione sulla parità di genere, al fine di superare i ruoli in base al sesso, e per una liberazione dagli stereotipi e pregiudizi basati sul genere».

¹⁶⁹ La valenza storica della legge riposa nel fatto che ancora nel dibattito legislativo di quei giorni, animato da propositi di riforma scolastica di tipo multicultural, il governo aveva optato per una linea politica pragmatica tradizionalista, in favore di un modello di insegnamento di stampo confessionale, ispirato al riconoscimento delle Comunità religiose «storiche». Vedi ZORICA KUBURIĆ – MILAN VUKOMANOVIĆ, *Religious education* cit., p. 112; ALEKSANDRA BRKIĆ, *Veroučitelji spremni da drže dnevnik (Insegnanti di religione disposti a tenere un diario)* in *Politika*, 3 dicembre 2000.

La disciplina del 2001 stabiliva anche i criteri e le modalità di valutazione degli studenti, rispondenti anch'essi ad una logica di consensualità tra le Parti (art. 11.3) e puntualizzava che «la valutazione sulla formazione religiosa o sui corsi alternativi non influenza il rendimento complessivo dello studente» (art. 11.2).

Il criterio di cooperazione tra Stato e Chiesa veniva quindi attuato diffusamente e riguardava, oltre agli aspetti organizzativi, anche la funzione di vigilanza e controllo sulla realizzazione dei programmi delegata al Ministero (art. 12). L'art. 12, in proposito, precisava con una norma-quadro la delega di una specifica funzione di organizzazione e realizzazione dell'educazione religiosa ad un Comitato di nomina governativa, a composizione rappresentativa mista di cui facevano parte «un rappresentante delle Chiese tradizionali e Comunità religiose e tre rappresentanti dei Ministeri dell'Istruzione e degli Affari religiosi» (art. 14). Questa normativa era destinata non solo a ricomporre il dibattito aperto sul modello confessionista o pluralista intavolato tra movimenti tradizionalisti prossimi agli ambienti del Patriarcato Serbo Ortodosso e organizzazioni progressiste (tra gli altri, *Yougoslav Committee of Lawyers for Human Rights* e *Forum Iuris*), ma a fungere da battistrada legislativo in prospettiva sperimentale. Il clima di confronto sarebbe servito ad impostare la successiva legge di modifica ed emendamento della normativa sulla scuola superiore, n. 22/2002 e la legge n. 23/2002 sui criteri di approvazione concordata tra Stato e Chiesa¹⁷⁰.

La supposta incostituzionalità per contrasto all'art.41.2 Cost. avanzata da intellettuali appartenenti a settori critici della legge giudicata favoritiva delle Comunità religiose tradizionali, sollecitò una pronuncia della Corte Costituzionale serba (24 giugno 2003), la quale tuttavia confermò la regolamentazione governativa (con sent. 4 novembre 2003)¹⁷¹. Va osservato che il legislatore ha concepito tale materia in modo fluido così da rendere elastica la categoria settenaria delle Chiese «tradizionali», alla quale è stata aggiunta

¹⁷⁰ Tale normativa rielaborava cinque profili in tema di educazione religiosa: programmi (art. 3); libri di testo (art. 4); principio di opzionalità (art.6); valore delle materie (art. 10); docenti (art. 11).

¹⁷¹ «*Veronauka*», Danas online, 5 novembre 2003. Sito on line: <http://www.danas.co.yu/20031105/frontpage1.html>; SNEZANA JOKSIMOVIĆ, *Verska nastava i građansko vaspitanje u školama u Srbiji*, (*L'educazione religiosa e l'educazione civica nelle scuole in Serbia*) Belgrado, 2003. Osserva MILAN VUKOMANOVIĆ, *The Serbian Orthodox Church* cit., p. 242, che la decisione confermativa della costituzionalità del regolamento governativo adottata dalla Corte Costituzionale esercitò un notevole sostegno alla linea «pragmatica» abbracciata dal governo allora guidato da Zoran Djindjić. L'A., correttamente, la considera come una «symbolic deflection» dal precedente regime ma con l'intento di consolidare un'unità nazionale (carpendo il consenso di una Chiesa ortodossa serba irritata dall'estradizione di Milosevic al Tribunale di Le Hague) su valori, ossia sulla compenetrazione tra opzione filo-europeista e valori tradizionali.

nel 2005 la Chiesa Ortodossa di Romania.

Un ulteriore decisivo passo in chiave riformista dei modelli di insegnamento religioso nel settore della scuola pubblica si è compiuto con la legge sull'istruzione primaria (2007)¹⁷² sotto la spinta propulsiva dell'art.71 Cost.2006. La normativa si propone di appianare gli eventuali ostacoli all'offerta formativa introducendo un criterio di inclusione linguistica inteso a riconoscere validità e attuazione ai programmi e *curricula* in lingua madre, serba e nel bilinguismo (art.5). Questo modello scolastico «aperto» prevede anche l'ingresso di programmi didattici flessibili, includenti elementi propri della cultura nazionale (art.5.5). Si tratta di un orientamento di estremo interesse, tenuto conto dell'importanza che la lingua esercita nella cultura orientale slava, quale profondo fattore identitario coesivo nazionale¹⁷³, ma anche come elemento di supporto alle politiche di tutela delle minoranze¹⁷⁴. Domina il principio dell'accordo tra le Parti (Chiese «tradizionali» e Comunità religiose, da un lato, e Ministeri della Pubblica Istruzione e per le Religioni, dall'altro): si riflette sul *curriculum* dell'insegnamento di educazione religiosa (art. 20.1); sui libri di testo e materiali didattici (art. 23); sui criteri di valutazione degli studenti (art. 48.4). In linea con l'orientamento di cooperazione nel modello di educazione religiosa condiviso, è istituito un Comitato per l'armonizzazione delle proposte avanzate dalle confessioni e soggette al parere ministeriale (art. 20.2). In questo quadro di dialogo restano fermi i criteri dell'obbligatorietà dell'opzione, una volta maturata (art. 22.4) e dell'irrelevanza della valutazione sul livello di apprendimento della materia di religione nel complessivo rendimento scolastico dello studente (art. 48.4).

Un passo definitivo per il consolidamento degli *standard* normativi europei è stato recentemente compiuto con il varo della legge sulla scuola materna, elementare e media e sul sistema educativo, n. 55/2013¹⁷⁵. Il testo conferma i tas-

¹⁷² Zakon o osnovnoj školi (Закон о основној школи), in *Sluzbeni glasnik RS*, nn. 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 66/94.

¹⁷³ TATJANA KRIZMAN MACEV, *La fine di uno Stato e di una lingua: linguisti e scrittori di fronte alla dissoluzione della Jugoslavia*, in *Dopo la pioggia* cit., pp. 313-315, parla, senza retorica, di una vera fascinazione nazional-linguistica, e di una «mitopoietica» base di possibili esasperazioni nazionaliste. In tal senso, esemplare la proposta di legge croata per la costituzione di un Ufficio statale per la lingua croata (1995).

¹⁷⁴ Cfr. la Carta europea per le lingue regionali e minoritarie. GIOVANNI CARLO BRUNO, *Il principio di preminenza del diritto nell'esperienza del Consiglio d'Europa: l'attività della Commissione «Democrazia attraverso il diritto» riguardo ai Paesi della nuova Europa*, in *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale* cit., p. 133.

¹⁷⁵ Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (Закон о основама система образовања и васпитања), in *Sluzbeni glasnik RS*, n. 55/2013.

selli normativi via via ordinati e recuperati nella precorsa disciplina scolastica -si pensi al riconoscimento della lingua originaria e «madre» per i membri delle minoranze nazionali (art. 9) – ma li intride letteralmente di un’atmosfera di neoumanesimo in cui si ha difficoltà a distinguere i precetti giuridici ed etici, essendo l’attività del sistema di istruzione interamente concepita su tali direttrici.

L’art.3 espone, infatti, i principi generali della nuova scuola della Repubblica serba: diritto di accesso senza discriminazioni, anche di tipo religioso (art. 3.1); alta qualità dell’offerta formativa (art. 3.2); riferimento a parametri etici di tolleranza e convivenza civile (art. 3.3); metodologia neutra ed aperta nell’educazione (art.3.4)¹⁷⁶. Gli obiettivi perseguiti dalla legge sono quindi l’ottenimento di una crescita degli studenti entro valori propri di un modello sociale democratico (art. 4.5) e lo sviluppo di una coscienza solidale (art.4.12). Ripercorrendo il menzionato art.3, la legge associa in un quadro unitario valori etici nel doppio parametro laico-statuale e filosofico-morale, dando empito alla dimensione dell’identità serba, attraverso la tutela delle tradizioni patrie e della lingua nazionale (artt. 4.13, 14 e 15)¹⁷⁷.

L’importanza attribuita a questi criteri-primi è sottolineata dalla singolarità della loro anteposizione alle norme di natura costituzionale ex art.6, che enuncia il diritto all’istruzione quale appannaggio assoluto e senza discriminazioni per «tutti», ossia per i cittadini serbi, come gli stranieri e gli apolidi (art.6, ult.co.)¹⁷⁸.

Una sezione della legge del 2013, dedicata al miglioramento della qualità

¹⁷⁶ L. n. 55/2013, art. 3: «Il sistema di istruzione deve essere garantito a tutti i bambini, studenti e adulti: 1) pari diritto e l’accesso all’istruzione senza discriminazione per motivi di genere, sociale, culturale, etnico, religioso o (...), condizioni finanziarie o di salute, difficoltà e disturbi nello sviluppo e disabilità, così come altri motivi; (...) 3) l’istruzione in un’istituzione democratica (...) favorisce l’apertura, la cooperazione, la tolleranza, la consapevolezza culturale e di civiltà, l’impegno per i valori morali fondamentali, della giustizia, verità, solidarietà, libertà, correttezza e responsabilità, con cui garantire il pieno rispetto dei diritti degli studenti minori e adulti».

¹⁷⁷ L. n.55/2013, art. 4.13 – 15: «Gli obiettivi della formazione sono: (...) 13) lo sviluppo delle competenze per il ruolo di un cittadino responsabile, alla vita democraticamente organizzata e della società umana basata sul rispetto dei diritti umani e civili, il diritto alla diversità e la cura per gli altri, così come i valori fondamentali della giustizia, della verità, della libertà, l’onestà e la responsabilità personale; 14) la formazione di atteggiamenti, credenze e sistemi di valori, lo sviluppo dell’identità personale e nazionale, la sensibilizzazione verso il sentimento di appartenenza allo Stato della Serbia, promuovendo il rispetto per la lingua, le tradizioni e la cultura del popolo serbo, delle minoranze nazionali e delle comunità etniche (...), sviluppando il multiculturalismo, il rispetto e la conservazione del patrimonio culturale nazionale e mondiale; 15) lo sviluppo e il rispetto per la differenza razziale, etnica, culturale, linguistica, religiosa, di genere, sesso ed età, ed il rispetto per l’uguaglianza e la tolleranza».

¹⁷⁸ L. n. 55/2013, art. 6.1 e 2: «Ogni persona ha diritto all’istruzione. I cittadini della Repubblica di Serbia sono uguali nell’esercizio dei loro diritti all’istruzione, indipendentemente dal sesso, razza, nazionalità, religione o lingua, background sociale e culturale, condizione economica, età, costituzione fisica e mentale, disturbi nello sviluppo e la disabilità, appartenenza politica (...)».

dell'istruzione, disciplina il Consiglio Nazionale per l'Istruzione, organo di elezione parlamentare. Dei quarantatré membri componenti, alle confessioni religiose è assegnato un esponente delle differenti «Chiese tradizionali» e Comunità religiose, oltre alla Chiesa Ortodossa Serba, «desunti dalla lista dei candidati presentata congiuntamente» dalle confessioni rappresentate (artt. 13.8 e 13.9). Analogo criterio vale per i membri delle minoranze nazionali (art. 13.10).

Un secondo aspetto caratteristico della legge n. 55/2013 risiede nell'afflato europeistico attraverso il quale vengono rilette norme precorse. Un apparato normativo piuttosto altisonante, inteso ad accorciare le distanze che ancora si antepongono alla sospirata annessione della Serbia all'UE, trova riscontro nell'art. 14, che illustra le competenze del Consiglio Nazionale per l'Istruzione. L'ente è chiamato a «(...) monitorare e analizzare lo stato dell'istruzione a tutti i livelli di loro competenza e la conformità del sistema di istruzione con i principi e i valori europei» (art. 14.1). In questo quadro, l'ente dovrà stabilire, tra l'altro, gli *standard* di qualità sui libri di testo e il materiale didattico (art. 14.1, 5) e rendere «raccomandazioni volte alla formazione e all'aggiornamento degli insegnanti, educatori e collaboratori professionali del Consiglio responsabile per le questioni di sviluppo dell'istruzione superiore» (art. 14.1, 9).

Un rinvio agli *standard* europei è ancor più chiaramente espresso nella norma sul Consiglio Nazionale per l'Istruzione e Formazione Professionale che, ex art.16: «provvede a monitorare e analizzare lo stato dell'istruzione di sua competenza, la sua conformità con i principi e i valori europei e propone misure per il suo miglioramento», così come per l'Istituto per la Valutazione di Istruzione di Qualità, deputato al «monitoraggio della conformità del sistema di valutazione e di garanzia della qualità dei sistemi di istruzione, con la valutazione e la garanzia della qualità dell'istruzione dei Paesi europei» (art. 22.7).

Il tono enfatico della legge concorre con una certa ripetitività nell'esposizione dei principi-chiave e sulla superfetazione di nozioni giuridiche che – è il caso del divieto di discriminazione (ex art. 44)¹⁷⁹ – appaiono già ampiamente tutelate da altre normative alle quali sarebbe forse stato sufficiente

¹⁷⁹ Art. 44: «L'istituzione (scolastica) vieta attività che minacciano, sminuiscono, discriminano o isolano persone o gruppi di persone per motivi di razza, nazionalità, etnia, lingua, religione (...), e ne vieta l'incitamento o il non aver impedito tali attività, così come altri motivi stabiliti dalla legge, che prescrivono il divieto di discriminazione (...). I criteri dettagliati per l'individuazione di forme di discriminazione da parte di un dipendente, studente o di terzi presso l'istituto, sono prescritti congiuntamente dal Ministro e dall'autorità competente per la preparazione dei regolamenti in materia di diritti umani e delle minoranze».

collegarsi per rinvio formale. Potrà rivelarsi un proficuo strumento di integrazione degli studenti la previsione di un Consiglio dei genitori, nel quale viene garantita la rappresentatività in via proporzionale delle minoranze etniche (art.58.2)¹⁸⁰.

Conformemente al principio di consensualità l'art. 121 prescrive che i criteri dettati per la formazione dei docenti di religione siano concordati tra il Ministero per l'Istruzione e le Chiese e Comunità «tradizionali» (art. 121.11). La decisione ultima nei casi non conformi, conseguenti alle circostanze di riassetto dei confini territoriali nei nuovi Stati dei Balcani occidentali, resterebbe nelle mani del Ministero¹⁸¹.

Il governo serbo ha poi stipulato con la Chiesa cattolica un Accordo sulla collaborazione nell'insegnamento superiore, il 12 gennaio 2015¹⁸². La convenzione, che pur nella sua asciutta sintesi permette di ricollocare la Serbia tra le ex-Repubbliche jugoslave a normativa avanzata¹⁸³ nel panorama pattizio confessionale, fissa le coordinate minime, ma essenziali, per intavolare un'azione di coordinamento e cooperazione tra le Parti (art.2), con la promozione di contatti diretti (art.3) in prospettiva di impegni reciproci futuri e a lungo termine, da sviluppare a mezzo di protocolli addizionali incidenti anche sulle condizioni organizzative e finanziarie (art.4). Alla laconicità dell'Accordo¹⁸⁴ si contrappone la volontà di attribuire il massimo risalto all'impegno pattizio, tanto da incorniciare la regola *pacta sunt servanda*¹⁸⁵ nell'ottica dello «spazio comune europeo» sulla base della Convenzione di Lisbona (1997) e del Processo di Bologna (Preambolo e art. 5).

¹⁸⁰ Art. 58.2: «In un istituto frequentato da studenti appartenenti ad una minoranza nazionale o un gruppo etnico il consiglio dei genitori e dei rappresentanti delle minoranze nazionali e gruppi etnici deve essere composto in proporzioni tali da riflettere tali quote».

¹⁸¹ La norma si riferisce alla formazione *de facto* resistente nella Repubblica del Montenegro: «Quando la formazione acquisita in una delle repubbliche della ex Jugoslavia al 27 aprile 1992, o in Montenegro fino al 16 giugno 2006, non corrisponde al tipo di educazione che è prescritto in conformità con l'articolo 121, punto 11 della presente legge il ministro, previo parere del competente istituto di istruzione superiore, determina se il docente è idoneo per il tipo di prestazioni richieste agli insegnanti, educatori, collaboratori professionali» (art. 121.12).

¹⁸² In *Acta Apostolicae Sedis*, 107 (2015), pp. 369-372.

¹⁸³ Accordi Stato-Chiesa sul tema dell'insegnamento della religione nella scuola pubblica, nella regione danubiano-balcanica, sono: l'Accordo su questioni economiche e tributarie con l'Albania (3 dicembre 2007); il Basic-agreement con la Bosnia-Erzegovina (19 aprile 2006); l'Accordo sulla collaborazione in campo educativo e culturale con la Croazia (19 dicembre 1996).

¹⁸⁴ Si confronti, all'opposto, l'accurata disciplina di dettaglio con cui è formulato l'omologo Accordo sull'educazione e istruzione cattolica con la Repubblica di Slovacchia (13 maggio 2004), in JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *I Concordati dal 2000 al 2009*, LEV, CdV, 2010, pp. 284 ss.

¹⁸⁵ Vedi anche, analogamente, il Preambolo all'Accordo con la Francia sul riconoscimento dei titoli di studio (2008), in JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *I Concordati dal 2000* cit., p. 76.

10. *La libertà di associazione e di assemblea e l'ordine pubblico nella nuova Serbia*

Tra le questioni in grado di contribuire più incisivamente alla svolta democratica delle istituzioni politiche nazionali sta l'ampiezza di libertà riconosciuta all'associazionismo, posto che la condizione prioritaria alla costituzione di un'associazione è la garanzia della libertà statutaria, ossia dell'autonomia organizzazione interna, nella piena indipendenza da ingerenze autoritarie e prassi «poliziesche» da parte dello Stato¹⁸⁶.

È quindi comprensibile la cura dell'ordinamento giuridico nel porre paletti il più possibile distanti da misure liberticide o gravami autoritari, ma altrettanto efficaci nello scongiurare, anticipandole, le derive distorsive dell'ordine pubblico e i rischi di destabilizzazione dell'autorità costituita. Simili rilievi acquistano una concreta profondità se calati nell'esperienza storica di cui la Serbia è esemplare monito: eventi che hanno concorso a maturare nel governante una radicale avversione e diffidenza verso atteggiamenti di tipo ideologico di generico incitamento alla diseguaglianza, o espressioni esasperate di odio verso ogni forma di «diversità». La Cost. del 2006 enuncia la libertà di assemblea e di associazione agli artt.54 e 55 ed in entrambe i casi pone una clausola limite nel rispetto dei superiori valori fondativi dello Stato¹⁸⁷.

La legge sulle associazioni, n.51/2009¹⁸⁸, nel vietare le associazioni segrete e paramilitari (art.2.4) traccia una nozione giuridica «estesa» di associazione, la cui libertà è finalizzata a «proteggere e migliorare obiettivi comuni e interessi generali, che non siano vietati dalla Costituzione o dalle leggi» (art. 2.1)¹⁸⁹ e nei quali si riconoscono gruppi di persone intesi a riunirsi in «partiti politici, sindacati, associazioni Chiese e Comunità religiose» (art. 2.2). Tanto centrale è il precetto sulla legalità degli scopi associativi, da essere ribadito, in formula positiva, nell'art.3, secondo cui: «Gli obiettivi e le operazioni di

¹⁸⁶ FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* (aggiornato da A. Bettetini e G. Lo Castro), Zanichelli, Bologna, 2009¹⁰, p. 212.

¹⁸⁷ Cost. serba 2006, art. 54: «Citizens may assemble freely. Assembly held indoors shall not be subjected to permission or registering. Gathering, demonstrations and other forms of assembly held outdoors shall be reported to the State body, in accordance with the law. Freedom of assembly may be restricted by the law only if necessary to protect public health, morals, rights of others or the security of the Republic of Serbia».

¹⁸⁸ Cost. serba 2006, art. 55.1: «Freedom of political, union and any other form of association shall be guaranteed, as well as the right to stay out of any association».

¹⁸⁸ Zakon o udruženjima (Закон о удружењима), in *Sluzbeni glasnik RS*, n. 51/2009.

¹⁸⁹ L'art. 59 della l.51/2009 stabilisce anche la disciplina per il riconoscimento di organizzazioni straniere non governative e non-profit, operanti sul territorio della Serbia.

associazioni non possono essere diretti al rovesciamento violento dell'ordine costituzionale e alla violazione dell'integrità territoriale della Repubblica di Serbia, alla violazione dei diritti umani o delle minoranze garantiti, o all'incitamento alla disuguaglianza, all'odio e all'intolleranza per motivi razziali, etnici, religiosi (...)»¹⁹⁰.

Assolte queste condizioni fondamentali, tra le quali resta fermo il nome in lingua serba o cirillica dell'associazione (ex art. 13.1), lo Stato abbraccia una politica di favore verso l'iniziativa promossa dall'associazionismo privato, qualora persegua programmi meritevoli del sostegno pubblico e qualificabili di «interesse pubblico», destinando fondi del bilancio per promuoverne, anche *in toto*, l'attuazione (art. 38.1). In tal senso la legge n. 51/2009 considera come programmi sovvenzionabili le attività dirette alla «protezione sociale, dei veterani di guerra (...), degli sfollati interni e rifugiati dal Kosovo». In coerenza con tale prospettiva vanno altresì ricordate «(...) la tutela e la promozione dei diritti umani e delle minoranze, l'istruzione, la scienza, la cultura, l'informazione, la tutela dell'ambiente, (...) la lotta contro la corruzione, così come i programmi umanitari e altri (...)».

Su pressoché identiche coordinate si sviluppa la disciplina della legge sulle fondazioni n. 99/2011¹⁹¹ che, una volta circoscritti i fini perseguiti entro parametri di legittimità costituzionale (art.2.2), ne sottolinea i contenuti delle attività «(...) finalizzate alla promozione e protezione dei diritti umani, civili e delle minoranze, alla promozione dei valori democratici, all'integrazione europea e alla comprensione internazionale (...)»¹⁹² e riferibili soggettivamente ad un «determinato gruppo di persone appartenenti ad una particolare area geografica» (art. 3.2).

La legge, a scanso di interpretazioni erranee sull'ampiezza dei diritti concessi ai soggetti potenzialmente operanti come centri di interesse, anche politico, e provvisti di basi economiche al raggiungimento dei loro scopi, sancisce che obiettivi e attività delle fondazioni «non possono essere concentrati sulla realizzazione degli interessi particolari dei partiti politici» (art.6.2). Così, come per le associazioni, inoltre, è fatto rigoroso divieto di ogni attività

¹⁹⁰ Vedasi anche artt. 50 e 51 l.51/2009, sulla procedura avviata con ricorso del P.M. e volta a vietare un'associazione.

¹⁹¹ Zakon o zadužbinama i fondacijama (Закон о задужбинама и темеље), in *Sluzbeni glasnik RS*, n. 88/2010 e 99/2011.

¹⁹² La legge n.99/2011 non ha ad oggetto specifico le fondazioni con scopo di culto, anche se dall'art.3.1 se ne può desumere il richiamo implicito. Anche altre norme, sulle disposizioni testamentarie volte alla costituzione di fondazioni (artt. 13 e 44) non sembra traccino una disciplina sulle fondazioni di culto di tipo fiduciario.

in contrasto con i principi democratici e l'ordine costituzionale (art.6.1)¹⁹³.

I criteri normativi sono quelli civilistici riguardo all'atto di fondazione e allo statuto, con le informazioni intese alla visibilità della fondazione (art. 10) e alla sua base patrimoniale (art. 12), nonché alle regole di registrazione (artt. 24 ss.) e ai casi di cessazione (artt. 51 ss.). È ribadito l'immane precetto identitario dell'uso della lingua serba e il cirillico nella registrazione del nome della fondazione, acconsentendo all'ulteriore traduzione nella lingua e scrittura della minoranza nazionale (art.17.6).

Restando in ambito di libertà di organizzazione dei cittadini, una garanzia preliminare alle leggi ora esaminate è quella della libertà di aggregazione. La legge sui raduni cittadini, n.101/2005¹⁹⁴ costituisce il preludio logico poggiante su quella libertà primaria di riunione dei cittadini, che in certo modo ha la capacità di includerne molte altre, non ultima, quella di libera espressione¹⁹⁵.

Armonizzato con i criteri già precedentemente esposti per associazioni e fondazioni, riaffiora il complesso di vincoli e divieti all'esercizio del diritto di riunirsi in assemblea pubblica quando tale aggregazione sia volta «alla trasformazione forzata dell'ordine costituzionale, alla violazione dell'integrità territoriale e dell'indipendenza della Repubblica di Serbia, alla violazione dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino, alla provocazione e all'incitamento a forme di intolleranza e di odio nazionale, razziale e religioso (...)» (art. 9.1)¹⁹⁶.

Di palmare evidenza il fatto che, in circostanze nelle quali si ammetta l'accessibilità a luoghi pubblici per la «raccolta di persone il cui numero e identità non sono predeterminati (...)» (art.2.2) l'esigenza di garantire l'ordine pubblico -ma il legislatore serbo adotta una nozione allargata di ipotesi di minaccia, estesa dal pericolo alla salute pubblica, alla moralità pubblica, fino ad abbracciare la sicurezza di persone e cose- divenga esigenza prioritaria. Le ordinarie misure precauzionali del caso (preventiva domanda di auto-

¹⁹³ Art. 6.1, l. n. 99/2001: «Obiettivi e funzionamento delle fondazioni non devono essere in contrasto con il sistema legale, e, in particolare, non devono essere dirette al rovesciamento violento dell'ordine costituzionale e alla violazione dell'integrità territoriale della Serbia, alla violazione dei diritti umani o delle minoranze, o all'incitamento alla disuguaglianza, all'odio e all'intolleranza sulla base di differenza razziale, etnica, religiosa o altra (...)». Il criterio è esteso alle fondazioni straniere operanti in Serbia (art. 56).

¹⁹⁴ Zakon o okupljanju građana (Закон о окупљању грађана), in *Sluzbeni glasnik RS*, n.101/2005.

¹⁹⁵ MILA ORLIC, *Dal post-comunismo al post-jugoslavismo*, in *Dopo la pioggia* cit., p. 176.

¹⁹⁶ Altri casi di divieto collegato ad esigenze di ordine pubblico sono stati relegati in un art. 11.1, per il quale: «L'autorità competente può vietare un'assemblea pubblica al fine di evitare (...) la minaccia per la salute pubblica, la moralità pubblica o la sicurezza delle persone e dei beni».

rizzazione al Ministero degli Interni e facoltà di opporre il divieto da parte della pubblica autorità, o anche l'interruzione della riunione autorizzata, in base alle circostanze del caso, ex artt. 9, 12, 14 e 15), sono tutte rivolte ad assicurare il rispetto dell'ordine pubblico.

La tendenza generalmente assunta dalla legislazione serba più recente in materia di libertà, anche religiosa, rispetto ai limiti imposti da esigenze di ordine pubblico, sembra rispecchiare le nuove relazioni giuridiche intercorrenti tra i cittadini, singoli e gruppi, titolari nella libertà di culto di diritti costituzionalmente garantiti e non comprimibili con mezzi preventivi. Questa opzione liberal-democratica appare esaurientemente riassunta nell'art. 2 della legge sull'ordine pubblico, n. 101/2005, così come pervenuta nel testo più volte emendato¹⁹⁷, secondo cui: «L'ordine pubblico (...), è a fondamento delle relazioni reciproche dei cittadini ed informa il comportamento in un luogo pubblico (...) al fine di garantire parità di condizioni per l'esercizio del diritto dei cittadini alla sicurezza personale, la pace e la tranquillità, la vita privata, la libertà di movimento, la conservazione della moralità pubblica e della dignità umana e dei diritti dei minori alla protezione».

11. *La legislazione sulla famiglia. I principi di solidarietà e non discriminazione nella legge sulla gioventù (2011) e nelle norme sui diritti civili*

Collante sociale e radice del diritto consuetudinario arcaico diffusa estesivamente tra i popoli degli «Slavi del sud», la famiglia, nella sua connotazione patriarcale e tribale, è il simbolo della società contadina serba. Sul diritto di famiglia hanno ramificato tutti gli istituti civili legati, in forma diretta o strumentale, al concetto di «comunità familiare» o *zadruga*, per i molteplici collegamenti stretti al suo interno, tra i quali, la proprietà fondiaria entro cui si sviluppavano i vincoli parentali¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Zakon o javnom redu i miru (Закон о јавном реду и миру), in *Službeni glasnik RS*, nn. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 85/2005, 101/2005.

¹⁹⁸ L'arcaico istituto della *zadruga* (nelle due forme di *zadruga obitelje* e *zadruga brace*, ossia comunità fraterne), è assai noto ai giuristi slavi, essendo diffuso non solo tra croati, serbi e montenegrini, ma anche nel nord della Polonia e Russia. Cfr. GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli* cit., pp. 25-27; CARLO SFORZA, *Jugoslavia*, Rizzoli, Milano, 1948, pp. 16-18; MASSIMO GUIDETTI, *Sguardo sulla storia jugoslava XIX-XX secolo*, in AA.VV., *La Serbia, la guerra l'Europa* (a cura di N. Stipčević) Jaca Book, Milano, 1999, p. 38; GORDANA KOVAČEK STANIĆ, *Porodično pravo: partnersko, dečje i starateljsko pravo*, (lavoro riassunto dall'A. nell'articolo *Multicultural Vojvodina: influences on formation and dissolution of marriage*), Novi Sad, 2009. Vedi anche gli interessanti studi di VALTASAR BOGIŠIĆ, *Materiali delle risposte dall'inchiesta nella Slavia meridionale*, e ID., *Lettera sulla raccolta delle consuetudini giuridiche*, in AA.VV., PAUL H. STAHL – MASSIMO GUIDETTI, *Le radici dell'Europa*.

Il diritto di famiglia è il letto fluviale di regole ancestrali, oggetto di un deposito normativo canonico gelosamente custodito tanto dal giurista quanto dalla gerarchia ortodossa per le valenze socio-identitarie in esso sigillate. Questa centralità lo ha reso oggetto di torsioni istituzionali, nell'assegnazione di competenze giurisdizionali e normative, tra centro e periferia dell'ordinamento giuridico jugoslavo dell'ultimo settantennio. Solo negli anni Ottanta dello scorso secolo, tuttavia, le singole Repubbliche jugoslave si sono appropriate di una legislazione nazionale che si sarebbe sovrapposta, corrodendone la vigenza, alla legge fondamentale sul matrimonio (*Osnovni zakon o braku*, del 3 aprile 1946)¹⁹⁹. Il legislatore titino, in verità, rispolverando le aspirazioni temporaliste del suo predecessore serbo ottocentesco, favorevole ad un impianto puramente civile del vincolo di coniugio, aveva già laicizzato radicalmente la disciplina matrimoniale: la citata legge del 1946 chiariva una volta per tutte l'atteggiamento non privilegiario dello Stato verso l'ortodossia; soprattutto, intendendo degradare il fattore religioso alla stretta sfera della coscienza individuale, costringeva ai margini disciplinari il matrimonio religioso, ora privato, sulla scia di un'incondizionata ammirazione per gli schemi giuridici del pensiero sovietico, di effetti giuridici civili e a mala pena tollerato²⁰⁰. Un primo segnale di cambiamento di rotta avviene a seguito di un emendamento al Codice penale, nel 1995, volto alla depenalizzazione della condotta del ministro di culto che avesse unito in matrimonio i nubendi preventivamente alla celebrazione del rito civile²⁰¹.

Il nuovo corso libertario post-socialista ha voltato pagina anche nella rilettura del capitolo dedicato alla società nucleare di base. La monumentale legge sulla famiglia, n.18/2005²⁰² tratta dei soggetti della famiglia e ne declina le relazioni personali e patrimoniali, ma ribalta la prospettiva con cui il legislatore socialista, nel rapporto singolo individuo-Stato, assegnava a quest'ultimo la posizione autoritaria, e ne sovverte i punti di forza in termini di protezione. In tal senso la legge anticipa la Cost. del 2006 che all'art.66.1 afferma: «Families, mothers, single parents and any child in the Republic of

Il dibattito ottocentesco su comunità di villaggio e familiari, Jaca Book, Milano, 1979, pp.59 ss.

¹⁹⁹ GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli* cit., pp. 176 ss. La Serbia avrebbe varato un proprio diritto di famiglia, sollecitata dalle soluzioni introdotte con la Cost. del 1963 (art. 161.2) e da successivi emendamenti costituzionali (del 1971), nonché da leggi federali, solo nel 1980, con una Legge unitaria sul diritto di famiglia (*Zakon o braku i povodnicnim odnosime*, Закон о браку и поводничним односиме, in *Službeni glasnik SRS*, n.23/1980).

²⁰⁰ Per ulteriori approfondimenti e riferimenti bibliografici sul diritto di famiglia nell'età socialista jugoslava, GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli* cit., pp. 178 ss. e p. 179, n. 34.

²⁰¹ SIMA AVRAMOVIC, *Church and State in Serbia* cit., p. 307.

²⁰² Porodični zakon (Закон о породици), in *Službeni glasnik RS*, n. 18/2005.

Serbia shall enjoy special protection in the Republic of Serbia in accordance with the law». Più precisamente, la legge del 2005 subito afferma, all'art.2.1: «La famiglia gode della speciale protezione dello Stato», così promuovendo una tutela «rafforzata»²⁰³ dei componenti del matrimonio da parte di uno Stato-istituzione dai tratti giurisdizionalisti. La formula assume la valenza di archetipo normativo assicurando, quando ne ricorrano le circostanze, un intervento pubblico nella relazione tipicamente privata della famiglia, sino a prefigurare uno «Stato-protettore» legittimato ad irrompere nell'intimità dell'ordine familiare a sua stessa tutela²⁰⁴.

La legge n.18/2005 è l'esempio di una disciplina in cui motivi vecchi e nuovi vengono a raccogliersi ed integrarsi entro mutate prospettive di fondo. La modernità della legge risiede nel notevole apparato di norme garantiste contro la violenza domestica (artt.1 e 197 ss.); così come, affiancato ai concetti tradizionali di matrimonio e famiglia, che il legislatore armonizza tra loro (artt.2 e 3), fa ingresso quello delle unioni di fatto, definite come «comunità permanenti di vita» tra persone parificate ai «diritti e responsabilità dei coniugi» (artt.1.1 e 1.2)²⁰⁵. Per altro verso, la tradizione riemerge prorompente -rievocando la precettistica ortodossa- nell'affermazione dell'esclusività del modello di coppia eterosessuale che l'art.3.1 lapidariamente descrive come «unione di vita legalmente regolata di una donna e di un uomo». Una condizione, questa, ribadita nella disciplina sulla conclusione del matrimonio, all'atto della dichiarazione di volontà di unirsi come marito e moglie (art.15) e il cui difetto viene classificato tra le cause di nullità del vincolo (art.31)²⁰⁶.

Echi tradizionali (l'uso della lingua madre quale diritto dei genitori all'at-

²⁰³ L'espressione ricorre con frequenza, con diversa intensità ed in diversi contesti, ancora agli artt.: 5.2: «Madre e figlio godono di speciale protezione da parte dello Stato»; 6.2, 6.3 e 6.6: «Lo Stato adotta tutte le misure necessarie per proteggere il bambino da negligenza, abuso fisico, sessuale ed emotivo e da ogni forma di sfruttamento; lo Stato ha l'obbligo di rispettare, proteggere e promuovere i diritti del bambino (...); lo Stato ha l'obbligo di fornire protezione in una famiglia al bambino senza cure parentali, quando possibile».

^{12.1}: «(...) ai sensi della presente legge, si istituisce un'autorità di tutela del *Welfare* con lo scopo di proteggere e tutelare la famiglia»; 14.1 e 14.2: «La vigilanza sul lavoro dell'autorità di tutela è competenza del ministero responsabile per la protezione della famiglia; il ministero responsabile per la protezione della famiglia effettua la supervisione del lavoro professionale di tutela».

²⁰⁴ La Legge sulla discriminazione, n.22/2009, art.22.1 tutela i bambini facendo espresso divieto dell'esercizio di qualsiasi forma di discriminazione nel contesto della famiglia e nelle condizioni extra-coniugali.

²⁰⁵ Si tratta di un importante temperamento del precetto costantemente ribadito dalla gerarchia ortodossa, sul divieto di qualsiasi forma di convivenza, e di nuovo espresso al Concilio di Creta (19-26 giugno 2016). Cfr. *Il Regno. Attualità*, 10 (2016), p.266.

²⁰⁶ Art.31, l. n.18/2005: «Il matrimonio è nullo se concluso tra due persone dello stesso sesso». Si veda GORDANA KOVAČEK STANIĆ, *Porodično pravo* cit., p.1.

to di registrazione del nome del bambino, ex art.344.2) e innovazione si incrociano nella disciplina sul diritto dei genitori all'educazione del nato, ora improntata al recupero, al fianco dei valori etici e nazionali (art.70), della convinzioni religiose (art.71.2)²⁰⁷.

È singolare osservare le sovrapposizioni possibili tra fonti normative civili e confessionali: il Documento sulle regole di nozze della Chiesa Ortodossa serba, firmato dal patriarca Varnava nel 1933 e revisionato dal Santo Sinodo nel 1994²⁰⁸ richiama in varie occasioni le norme civili applicabili nei rapporti di famiglia. Riguardo ai diritti-doveri verso i figli la normativa non solo richiama i genitori all'obbligo di «battezzare i loro figli nella fede ortodossa» (art.74.2, 1) ma anche quello di «dare loro il buon esempio di vita cristiana, di rispetto per la tradizione rituale ortodossa e per le leggi e l'autorità della Chiesa Ortodossa» (art.74.2, 5). Risuonano potenti i segni di un panslavismo intriso di valori etici e di una moralità compenetrata nella condotta quotidiana, attraverso il risveglio del culto per la tradizione che è nazionalità, cultura, religione, riversati nel nucleo centrale ed intangibile della società serba. Per chiarire la sintonia tra «legge di Cesare e legge di Dio», basterà rammentare l'art.1 delle Regole di nozze, secondo cui: «Un matrimonio ortodosso è il sacramento mediante il quale due persone di sesso diverso, secondo le modalità prescritte dalla Chiesa (§ 2), condividono una vita spirituale e un'unione fisica, nel progetto di una vita comunitaria inteso alla nascita e all'educazione dei figli». Tale armonizzazione recupera i tradizionali tratti sinfonici nella disciplina della dissoluzione del matrimonio. Diversamente dai canoni cattolici, è noto, il matrimonio ortodosso ammette il divorzio ed è previsto, in simili evenienze, l'inserimento del certificato del divorzio civile tra i documenti utili al tribunale diocesano per comprimere i tempi processuali. Qui la dottrina ravvisa una applicazione al modello sinfonico del peculiare principio del diritto canonico ortodosso che individua nell'*economia* uno strumento di aggiornamento pratico del diritto ecclesiale²⁰⁹.

²⁰⁷ L. n.18/2005, artt.70: «I genitori hanno il diritto e il dovere di educare il bambino a sviluppare un rapporto di amore, fiducia e rispetto reciproco, e di indirizzarlo verso la comprensione e il rispetto per il valore di identità emotiva, etica e nazionale della famiglia e della società». Art. 71.2: «I genitori hanno il diritto di assicurare al bambino una formazione in conformità con le loro convinzioni religiose ed etiche».

²⁰⁸ Testo reperibile al sito on-line: licodu.cois.it.

²⁰⁹ ASTRID KAPTIJN, *Divorce et remariage dans l'Eglise Orthodoxe*, in *Folia Canonica*, 2 (1999), pp.105 ss. Per ulteriori approfondimenti sull'applicazione, vera o presunta, del principio della *oikonomia-akribia* al divorzio, si veda ancora ASTRID KAPTIJN, *Matrimonio e divorzio nel diritto della Chiesa Ortodossa*, in *Daimon*, 2 (2002), Il Mulino, Bologna, pp.101 ss. e NATALE LODA, *Norme e riti nel matrimonio ortodosso*, in *Ult. loc. cit.*, pp.85-100; PIERRE L'HUILLIER, *L'indissolubilità du mariage dans le droit et la pratique orthodoxe*, in *Studia Canonica*, 21 (1987) Giuffrè Milano, pp.250 ss.; KEVIN

Del duplice carattere del vincolo coniugale, sacramentale e necessariamente eterosessuale, enunciato dal dettato canonico, prende infatti atto la vigente legislazione civile, che recupera la peculiarità della tradizione giuridica serba e ne rimarca i tratti specifici: il riconoscimento di validità al solo matrimonio religioso ortodosso è infatti un notevole elemento di differenza con la legislazione matrimoniale vigente nella regione autonoma della Voivodina²¹⁰. L'intervenuta Cost. del 2006, art. 62, ha tuttavia ricollocato l'istituto matrimoniale in una posizione più marcatamente laica, non tanto per l'affermato principio della parità tra sposi (la natura eterosessuale del vincolo uomo-donna depone, lo si sottolinea nuovamente, per una chiara devozione del legislatore ai precetti del clero ortodosso), quanto per l'equiparazione operata tra matrimonio ed unioni di fatto²¹¹.

Un ulteriore decisivo passo verso prospettive di pari opportunità e non discriminazione volte a recuperare i modelli liberali in voga in Europa, può cogliersi nella legge sulla parità dei sessi, n.104/2009²¹², in applicazione dell'art.15, Cost.2006, secondo cui: «The State shall guarantee the equality of women and men and develop equal opportunities policy». La disciplina intende offrire un corredo di tutele per la «parità di partecipazione di donne e uomini in tutte le sfere del settore pubblico e privato, in conformità con le norme generalmente accettate del diritto internazionale, dei trattati internazionali ratificati, della Costituzione della Repubblica di Serbia (in prosieguo: la Costituzione) e delle leggi, e sono tutti tenuti a rispettarle», considerando che condizioni discriminatorie delle pari opportunità, intese come violazione, riduzione o negazione dei relativi diritti di libertà, possono manifestarsi nelle più diverse circostanze dedotte da «settori politici, economici, sociali, culturali, civili, familiari, ecc.» (art. 4) mentre per «pari opportunità» vanno intese le condizioni che costituiscono il «(...) rispetto e la realizzazione dei diritti umani basate sul genere in tutti i settori della vita sociale e la possibilità di utilizzare i risultati derivanti dallo sviluppo della società» (art. 10.4).

Nell'ambito dei rapporti di famiglia, nel prescrivere l'equivalenza dei principi qui esposti verso coniugi o partner nei rapporti extraconiugali (art.

SCHEMBRI, *Oikonomia, divorce and remarriage in the eastern Orthodox Tradition*, Kanonika, Pont. Ist. Orientale, Roma, 2017.

²¹⁰ Vi si riconoscevano, infatti, solo effetti al matrimonio civile. Vedasi GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli* cit., p. 175 e n. 24.

²¹¹ Cost. serba 2006, Art. 62.5: «Extramarital community shall be equal with marriage, in accordance with the law». Qui lo «strappo» del legislatore laico con la tradizione ortodossa è evidente, data l'inammissibilità di unioni che non siano benedette e sacralizzate nel rito.

²¹² Zakon o ravnopravnosti polova (Закон о равноправности полова), in *Sluzbeni glasnik RS*, n. 104/2009.

27), la legge dichiara l'eguaglianza di tutti i componenti del nucleo familiare nella protezione da forme di violenza in famiglia (art. 29.1) ed afferma che le pubbliche autorità sono investite di una essenziale funzione di carattere educativo e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, intesa a prevenire tali fenomeni (art. 29.3).

Viene così a delinearci nella Serbia attuale un panorama normativo che, anche nell'ambito della famiglia e del matrimonio, è il frutto del concorso costruttivo di differenti sensibilità, di esigenze conciliative tra passato e futuro.

Istanze libertarie di solidarietà e non discriminazione si fondono insieme. Ma quei medesimi principi, così naturali nei legami propri del consorzio familiare, sembrano oggi estendersi altrettanto felicemente a contesti sociali allargati, incidendo, ora, sul rapporto di volontariato, ora, sulla parità di genere o sulla progettualità con cui immaginare in modo propositivo il futuro della gioventù.

Principi solidaristici, ormai consolidati nella legislazione comunitaria europea, sono attualmente declinati nelle norme lavoristiche ed assistenziali: la legge sul lavoro, n.75/2014²¹³ sottopone i vincoli di responsabilità derivanti dal lavoro dipendente alle leggi nazionali «in conformità con le convenzioni internazionali ratificate» (art.1). Da parte sua, la legge sull'assicurazione sociale obbligatoria, n.68/2014²¹⁴ include tra i contribuenti per le coperture finanziarie assicurative, come categoria giuridica autonoma, i sacerdoti e funzionari religiosi (ex artt. 6.13, 7.11 e 8.10). Riguardo ai criteri per la quantificazione della base retributiva di cui i religiosi hanno diritto, l'art.26 ne fissa i criteri (natura del servizio svolto; livello di istruzione; anni di servizio) sulla base del principio di cooperazione Chiesa-Stato, rinviando ad ulteriori «criteri contenuti nel diritto delle Chiese e Comunità religiose di appartenenza». In ottica di *favor religionis*, sarà però l'Autorità delle Entrate a determinare l'imposizione su sacerdoti e religiosi che percepiscano nel loro impiego somme forfettarie (artt.58 e 59). Per i rapporti di lavoro «indipendenti» i contributi pensionistici ed assicurativi di sacerdoti e religiosi potranno essere liquidati dagli enti pubblici «organi di autogoverno locale, autonomie territoriali, Repubblica di Serbia» (art.64 bis).

²¹³ Zakon o radu (Закон о раду у), in *Sluzbeni glasnik RS*, nn. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 i 75/2014.

²¹⁴ Zakon o porezima na imovinu (Закон о порез на имовину), in *Sluzbeni glasnik RS*, nn. 26/2001, "Sl. list SRJ", br. 42/2002 - odluka SUS i "Sl. glasnik RS", n. 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - odluka US, 47/2013 i 68/2014.

La legge sull'assistenza sanitaria n.93/2014²¹⁵ afferma il diritto di «ogni cittadino serbo all'assistenza sanitaria (...) e il dovere di proteggerne e migliorarne (le condizioni di) salute» (art.3) e include nel lungo elenco delle categorie tutelate i «monaci» (art.11.6) a fianco delle «vittime della tratta di esseri umani» (art.11.13). Per altro verso, le istituzioni umanitarie e religiose sono inquadrare tra le organizzazioni deputate ad erogare i servizi sanitari (art.4) nel quadro territoriale delle regioni autonome, comuni e città (art.13).

Partecipazione e solidarietà sono le direttive dei sei principi (ex artt.19-25) su cui si sviluppa la l. n.93/2014. Si tratta di criteri di buona organizzazione del servizio di assistenza, esplicitati nel principio di accesso alle cure sanitarie (art.19); di universalità assistenziale (art.21) e di continuità (art.22); del principio di miglioramento costante della qualità ed efficienza nell'assistenza medica (artt.23 e 24). La legge fonde insieme la garanzia assistenziale con il rispetto dell'identità culturale del malato, in una prospettiva che assimila i valori, anche di fede, di cui il paziente è portatore, tra equità soggettiva e promozione dei diritti umani (artt.20 e 25)²¹⁶.

Il legislatore di Belgrado ha indubbiamente intrapreso con decisione una strada nuova, in cui i diritti soggettivi pubblici e privati del cittadino sono corroborati da garanzie e da istanze democratiche ispirate all'effettività dello Stato di diritto.

La legge sul volontariato, n.36/2010²¹⁷ riassume i principi solidaristici e antidiscriminatori già esaminati, sotto la prospettiva di attività benefiche verso i bisognosi, erogate da soggetti e istituzioni extrastatali. Il volontariato, in quanto attività di alto interesse pubblico generale e senza scopo di lucro (art.1) è così inteso come espressione di un contributo filantropico orientato ad edificare, «con la partecipazione attiva dei cittadini ai processi sociali» una società democratica «più umana ed equa, volta a migliorare la qualità di vita dei cittadini» (art.5). Da questo principio-guida ad elevata esposizione etica si originano le restanti norme di non discriminazione; di protezione dei beneficiari del volontariato; del divieto di abuso sugli stessi; della pro-

²¹⁵ Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Закон о здравственој заштити), in *Sluzbeni glasnik RS*, nn. 107/2005, 72/2009, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013, 93/2014.

²¹⁶ Art.20, l. n. 93/2014: «Il principio di equità nell'assistenza sanitaria è ottenuto vietando la discriminazione nell'erogazione di assistenza sanitaria, sulla base di razza, sesso, età, nazionalità, origine sociale, religione, opinione politica o di altro (...)».

Art.25: «Ogni cittadino ha il diritto all'assistenza sanitaria ed è esercitato nel rispetto dei più alti standard possibili di diritti e valori umani, e ha diritto all'integrità e alla sicurezza della personalità fisica e psicologica, nonché all'apprezzamento delle sue convinzioni morali, culturali, religiose e filosofiche».

²¹⁷ Zakon o volontiranju (Закон о волонтирање), in *Sluzbeni glasnik RS*, n. 36/2010.

tezione dei volontari minorenni; della gratuità dell'impegno (artt.6-9). La legge fissa diritti e doveri di quanti sono impegnati nel volontariato e nelle organizzazioni erogatrici del servizio. Tali entità sono tenute a conservare un registro che descrive programmi, attività, organizzazione interna, compresi i criteri di formazione professionale del personale volontario (art.28). Data la delicatezza dell'attività, lo Stato esercita un'azione di vigilanza e stretto controllo amministrativo volto a verificare il rispetto dei principi orientativi, sotto pena di rigorose sanzioni pecuniarie (art.32).

Il più rimarchevole ed incoraggiante segnale innovativo della legislazione «post-transitoria» serba va rintracciato nella legge sulla gioventù e sul fattore religioso, n.20/2011²¹⁸. In coincidenza temporale con la produzione normativa dell'omologo parlamento bosniaco, estensore di una legge sui giovani (2010)²¹⁹, il legislatore serbo ha incorniciato le politiche giovanili tra gli obiettivi generali di una ambiziosa strategia nazionale (art.2) nella previsione di un decennio sperimentale (art.11) con un significativo impegno finanziario a carico del bilancio dello Stato (artt.12 e 20-26). La caratterizzazione della legge è nella proiezione futura della società serba, attraverso la formazione e la cultura democratica delle nuove generazioni. L'espressione «educazione informale»²²⁰ dei giovani sembra cogliere l'emancipazione desiderata e a lungo vincolata da catene storiche e da ancoraggi culturali che hanno segnato il tratto accomunante e tragico del destino dei popoli degli «Slavi del sud», lungo il corso del «Secolo breve».

In una società complessa ed aperta, ai giovani serbi è garantito il principio di eguaglianza e non discriminazione, anche per motivi di «razza (...) nazionalità, credo religioso (...)» (art.5) ed il principio di pari opportunità (art.6) nella libera partecipazione alla vita sociale «secondo le proprie scelte e capacità».

Questo complesso di tutele si rivolge a destinatari-attori, partecipi di una crescita di valori cui tutti contribuiscono con responsabilità: il volontariato ne costituisce lo strumento operativo, mentre la solidarietà ne connota il sentimento di unione e di vincolo tra generazioni e storia (art.9) così come

²¹⁸ Zakon o mladima (Закон о младима), in *Sluzbeni glasnik RS*, n. 50/2011.

²¹⁹ FABIO VECCHI, *La Bosnia Erzegovina post-Dayton, emblema balcanico di una transizione costituzionale sine die, e la libertà religiosa*, in *Diritto e Religioni*, 2015/2, L.Pellegrini, Cosenza, pp.369-370.

²²⁰ Art.3.5, l. n.50/2011: «l'educazione non formale dei giovani è un insieme di attività didattiche personalizzate non previste dal sistema di istruzione formale, in base alle esigenze e gli interessi dei giovani, (favorenti il) processo di apprendimento e la promozione dei valori democratici, attraverso i quali acquisire le competenze necessarie per lo sviluppo personale potenziale, la partecipazione attiva nella società (...)».

tra membri di minoranze etniche. La strategia sui giovani si edifica così su coordinate spazio-temporali per sostenere valori di democrazia (art.10) ed attuare, attraverso una Agenzia per la gioventù, programmi conformi al tracciato dell'Unione Europea (art.19). Fedele agli enunciati, la legge prevede forme articolate di organizzazione dei giovani serbi, intese ad incentivare l'incontro: associazioni informali (l'Associazione della Gioventù, art.13) e federazioni che ne raggruppano le minori frazioni aggregative (art.14) saranno monitorate dal Ministero della gioventù (art.15) che, a livello centrale, dialogherà con un Consiglio ed organi territoriali periferici rappresentativi dei giovani.

12. *La cultura, la libertà di informazione e i valori confessionali*

Cultura, fruibilità del sapere e libertà di comunicazione del pensiero e della parola sono, in diversa misura, strumenti di sviluppo delle istanze civili di una società libera. La legge sui beni culturali, n.99/2011²²¹, che emenda una più datata normativa n.71/1994, afferma che i beni culturali godono di una «protezione speciale» (art.2.1), rispondendo la loro tutela ad un interesse pubblico di ordine generale. Si tratta di una prospettiva che rievoca, volendone promuovere una riparazione quanto meno simbolica, la memoria di *vulnus* e irreparabili distruzioni di vestigia e luoghi della storia e dello spirito facenti parte di una comune appartenenza²²².

La legge, tuttavia, propone un tracciato logico per molti versi singolare: da un lato, uniformandosi al dettato costituzionale sulla neutralità confessionale, non menziona mai esplicitamente i beni culturali di interesse religioso, pur operando un costante rinvio a manufatti e siti delle tradizioni e storia nazionali (spec. i monumenti ed edifici, ex art.19; le aree archeologiche ex art.21; o le tombe commemorative o i cimiteri, ex art.22; o, infine, il materiale dei fondi d'archivio, ex art.24); dall'altro, secondo l'art.2.2, introduce una tipologia per categorie dei beni culturali (beni culturali *tout-court* e beni culturali «di grande importanza»), ritrovandosi in questa sottospecie un potente richiamo nazionalista, corroborato dal valore testimoniale dei luoghi, delle vicende storiche, di personaggi significativi nell'epica nazionale (artt.

²²¹ Zakon o kulturnim dobrima (Закон о културним добрима), in *Sluzbeni glasnik RS*, n. 99/2011.

²²² ROBERTO MOROZZO DELLA ROCCA, *Le religioni e la dissoluzione della Jugoslavia*, in *Dopo la pioggia* cit., p.481; LUANA ZANELLA (a cura), *L'altra guerra del Kosovo. Il patrimonio della Chiesa Serbo-ortodossa da salvare*, Casadeilibri, Padova, 2006.

5.1, 1 e 2)²²³. La legge prescrive un regime pubblicitario, con l'iscrizione del bene nel registro dei beni culturali, che è pubblico (art. 6) e stabilisce, una volta soddisfatte le condizioni volte a identificare il bene, una procedura di registrazione attenta alla tipologia del manufatto (art. 59 ss.) e ne disciplina l'attività di protezione e tutela (artt. 65 ss.).

Maggiori approfondimenti ed articolazioni normative (non esclusa l'opportunità di stipulare specifiche intese tecniche tra lo Stato e le singole confessioni religiose), avrebbe meritato il complesso dei rapporti giuridici, ed obblighi, cui deve sottoporsi il proprietario dei beni culturali. Ciò emerge non solo dalle disposizioni che impongono al proprietario l'attuazione di misure di prevenzione e mantenimento del bene ed i comprensibili limiti di utilizzo e disposizione dello stesso (art.32), ma anche dalla norma che, in conformità alle regole proprie degli edifici di culto monumentali, fa obbligo al proprietario di «assicurare la pubblica fruibilità» del bene culturale (art.31.4). Questa primazia del valore funzionale del bene culturale sul titolo di proprietà risalta, a maggior ragione, nei casi in cui il manufatto facente parte di una collezione o di un complesso museale, venga richiesto per attività di visualizzazione in mostre, posto che l'art. 35 fa chiaro «obbligo» al proprietario di cedere il bene culturale, con la possibilità, in caso di rifiuto, di incorrere, su iniziativa dell'organizzatore, in un procedimento «non contenzioso» volto al trasferimento forzoso del bene ai fini espositivi (art. 35.2).

Le smagliature, poco comprensibili, di tale normativa la cui stesura resta, nel complesso, di buona fattura, si attenuano, invece, circa e la legge sulle attività bibliotecarie informative, n. 52/2011²²⁴, la quale riporta alla luce le variegature culturali di un patrimonio confessionale ingentissimo. Ci basti la suddivisione della tipologia delle biblioteche in cinque ordini: scolastiche (art.50); di istruzione superiore, universitarie, di enti di ricerca (art.51) e biblioteche speciali (art.53). Anche qui il legislatore ha proposto una traccia, ma poteva fare di più: l'art.53, infatti, più che una norma, è un decalogo che, sul principio di cooperazione tra biblioteche pubbliche e private (incluse le religiose), definisce *status* organizzativo, impegno dei fondi librari, attività, strutturazione in un sistema bibliotecario unificato. La portata di questa di-

²²³ Art.5, l. n. 99/2011: «Bene culturale di grande importanza è quello che ha una delle seguenti caratteristiche: 1) particolare importanza per lo sviluppo sociale, storico e culturale della storia della nazione, e per lo sviluppo del suo ambiente naturale; 2) testimonia le vicende storiche cruciali (...) nella storia nazionale (...)».

²²⁴ Zakon o bibliotečko-informacionoj delatnosti (Закон о библиотеци-информације о активностима), in *Sluzbeni glasnik RS*, n.52/2011.

sciplina, insomma, suggerisce quanto sarebbe auspicabile una legge specifica o l'elaborazione di intese tematiche con le confessioni religiose interessate.

Ancora qualche riflessione. Il legislatore ha inquadrato la disciplina delle biblioteche e l'attività di informazione come «interesse generale» pubblico, trattandosi di strumenti volti «all'esercizio dei diritti dei cittadini alla libertà di espressione e l'acquisizione e l'uso della conoscenza» (art.2.2) in un più complessivo diritto ad esercitare in modo pieno la «libertà intellettuale» (art.2.3). Uno dei passaggi più indicativi del mutamento ideologico «post-transitorio» della storia recente si ricava dagli art.5 e 6, laddove la legge crea una fusione di valori culturali-culturali: la biblioteca è, infatti, «centro dello sviluppo della società» in quanto «essenziale per lo sviluppo dell'istruzione, della scienza e della cultura, la guida dello sviluppo complessivo della società civile libera e democratica (...) fornendo a tutti i cittadini il godimento dei diritti umani nel campo della libertà di espressione, creatività, opera intellettuale e altre libertà civili» (artt.5.1 e 5.2). Ma questa formazione attinge ovunque, nell'equivalenza di ogni fonte del sapere, cosicché alla biblioteca partecipano fonti di tipo «(...) spirituale, intellettuale, letterario, artistico, scientifico, professionale o qualsiasi altro contenuto destinato alla comunicazione tra le persone, per lo scambio di idee e il progresso della conoscenza» (art.6.1) e divenendo ineludibile, in funzione di ciò, una politica di accessioni librarie senza preclusioni, nel rispetto delle più disparate «esigenze religiose e linguistiche delle minoranze e degli utenti nazionali» (art.6.3).

La valenza coesiva del sapere si traduce anche in uno strumento di potente riaggregazione politica, un reagente agli indipendentismi irrisolti. In tal senso la legge riafferma in più passaggi l'idea della centralità delle istituzioni bibliotecarie e della cooperazione stretta in unico sistema nella Repubblica serba²²⁵.

Se è legittimo ritenere la cultura e la libertà di informazione come due architravi della libertà di pensiero e di espressione, la Serbia ha segnato giganteschi progressi in ordine alla loro affermazione nei quotidiani e nei *network* radiotelevisivi²²⁶. È stata ben colta la singolare sovrapposizione tra il fenomeno di smembramento dello Stato Federale Jugoslavo e i mezzi di telecomunicazione in esso operanti: l'andamento disgregativo e ricompo-

²²⁵ La notazione riguarda la Biblioteca Nazionale Universitaria «Ivo Andric», in Kosovo e Methochia, integrata al sistema bibliotecario informatico della Repubblica di Serbia (art.9.2) e finanziata dal governo centrale (art.28.2). Analoghe osservazioni valgono per i servizi bibliotecari in Vojvodina (artt.22.3 e 31.2).

²²⁶ LAURA MONTANARI, *La tutela dei diritti* cit., pp.187-189.

sitivo delle strutture si è riprodotto specularmente nelle due dimensioni, politica e comunicativa. Il sistema che né è sortito si è caratterizzato per l'alto tasso confusionale in cui ogni ex-Repubblica ha teso a recuperare frazioni dell'originario spazio comune di radio-emittenza, conservando in tal modo i bacini di utenza le cui porzioni si sono distinte nettamente per etnia, nazionalità e fede confessionale²²⁷. Nonostante l'apparizione sulla scena di questa nuova giungla mediatica, la Serbia ha posto mano con decisione ad una prima e molto discussa legge sull'accesso libero all'informazione (2009). Le riserve sull'uso effettivamente democratico dei mezzi di informazione, ossia su una regolamentazione della materia che desse risposte credibili al rischio -frequente nelle società mediatiche- di realizzare reti di controllo e manipolazione delle masse attraverso la costruzione a tavolino delle opinioni politiche, sembrano essere tacitate dalla recente legge sull'informazione pubblica e i *media*, n.83/2014²²⁸. È questo un altro dei settori di immediato interesse per l'azione di riforma, su cui il Parlamento europeo ha espresso chiaramente al legislatore di Belgrado l'incoraggiamento ad agire senza indugi²²⁹. La disciplina insiste sul valore di garanzia istituzionale espressa dal corretto impiego del servizio pubblico ed elegge la tutela del pluralismo dei media (artt.3.2; art.6; artt.133 e 139) a criterio ispiratore e condizione essenziale della democraticità nelle mani del cd. «quarto potere»²³⁰. Diritti umani, minoranze nazionali e tutela dell'identità nella triplice dimensione etnia-nazionalità-religione, cui la lingua accede naturalmente come strumento di trasmissione dei valori condivisi, fanno da cornice alla legge. Scopo perseguito è la tutela del diritto all'informazione pubblica attraverso i *media*, il cui fine è quello di «promuovere i valori di una società democratica, nella prevenzione dei conflitti e nel mantenimento della pace» (art.2).

²²⁷ EVA BAJAŠEVIĆ, *Troppo tardi. Il potere dei mass media nella ex Jugoslavia (1989-2011)*, in *Dopo la pioggia* cit., pp.351 e 354.

²²⁸ Zakon o javnom informisanju i medijima (Закон о јавним информацијама и медијима), in *Sluzbeni glasnik RS*, n.83/2014.

²²⁹ *Risoluzione 2015* cit., §28: «Il Parlamento europeo accoglie con favore l'adozione della legge sulla pubblica informazione e i media, della legge sui media elettronici e della legge sul servizio pubblico di radiodiffusione e chiede una loro immediata attuazione; (...) manifesta preoccupazione per il deterioramento delle condizioni del pieno esercizio della libertà di espressione in Serbia e sottolinea la necessità di una completa trasparenza in tema di proprietà dei mezzi di comunicazione; (...) ribadisce l'importanza della libertà dei media come uno dei valori fondamentali dell'Unione europea (...)».

²³⁰ La fioritura di media indipendenti di orientamento democratico è stata il segno della transizione. FRANCESCA VANONI, *Il lungo '89 dei Balcani occidentali*, in *Il pluralismo nella transizione costituzionale* cit., p.140. Vedasi anche EMILIANO BOS, *I media in Jugoslavia nel dopo-Milošević. La transizione difficile tra voglia di indipendenza e vuoti legislativi*, in *Problemi dell'informazione*, Il Mulino, Bologna, 4/2001 pp. 461-476,

La libertà dell'informazione pubblica è intesa come *genus* da cui derivano altre importanti libertà che attuano strumentalmente l'esigenza di informazione (art. 3.1)²³¹.

L'informazione pubblica «è libera e non soggetta a censura» (art. 4.1) così come sono tutelati da ogni strumento di discriminazione (o pressione politica) basati sull'impegno politico o credo personale, quanti operano professionalmente, a tutti i livelli, in tale settore (art. 4.2).

Criterio all'altezza degli *standard* europei, è quello della tutela del pluralismo dei *media* e del divieto del monopolio (artt. 6.1 e 6.2)²³² o di posizioni di dominio²³³ in grado di minacciare il pluralismo.

Esplicito rinvio ai criteri del diritto internazionale ispirati al rispetto dei diritti umani e delle minoranze, è quello che informa le regole ermeneutiche (art. 14.2)²³⁴. La tutela del diritto delle minoranze all'informazione, che conferma la tutela linguistica e dei fattori culturali propri, è sostenuta da strumenti di finanziamento pubblico (art. 13)²³⁵. La legge sottolinea la natura di interesse pubblico tributata all'attività di informazione (art. 15) giacché in essa riposano le garanzie dei diritti legati alla conservazione della propria identità (artt. 15.2 e 15.4) non meno che gli strumenti utili a coltivare un sentimento diffuso e condiviso sui diritti umani, la democrazia e lo Stato legale e sociale (art. 15.7). È dunque evidente che l'interesse pubblico si deve arrestare lì dove esprime la sua massima resa: nella sfera pubblica dell'informazione. Il principio di democrazia e pluralismo impone, infatti, che lo Stato eserciti funzioni di controllo nei servizi pubblici a livello nazionale e

²³¹ Art.3.1, l. n.83/2014: «Questa legge governa il modo di esercitare la libertà di informazione pubblica che include in particolare la libertà di raccogliere, pubblicare e ricevere informazioni, la libertà di stabilimento e l'espressione di idee e opinioni, la libertà di stampa e distribuzione di giornali e la libertà di produzione di servizi audio e audio visual media, la libertà di diffusione di informazioni e idee su Internet e altre piattaforme, come pure la libertà di pubblicazione multimediale e di svolgere attività di informazione pubblica».

²³² Artt.6.1 e 6.2, l. n.83/2014: «Per consentire ai cittadini di formare la propria opinione sui fatti, eventi e personalità, fornisce una varietà di fonti di informazioni e contenuti multimediali. Per la tutela della concorrenza e la diversità di idee e opinioni, è vietata qualsiasi forma di monopolio nel settore dell'informazione pubblica».

²³³ Cfr. art.45, l. n.83/2014 che vieta le concentrazioni editoriali che superino il 35 per cento della quota pubblica.

²³⁴ Art.14.2, l. n.83/2014: «Le disposizioni della presente legge devono essere interpretate e applicate in conformità con le norme generalmente accettate del diritto internazionale, per gli attuali *standard* internazionali dei diritti umani e delle minoranze, così come la pratica delle istituzioni internazionali che vigilano sulla loro attuazione».

²³⁵ Art.13, l. n.83/2014: «Al fine di facilitare l'esercizio dei diritti delle minoranze nazionali alle informazioni nella propria lingua e praticare la propria cultura e identità, la Repubblica di Serbia, provincia autonoma, o governo locale fornisce i fondi, attraverso il cofinanziamento, o altre condizioni (...)».

locale, compresi i territori delle Province autonome di Kosovo e Methochia (artt. 16.1 e 16.2)²³⁶.

La P.A. ha precisi compiti di prevenzione in caso di *fumus* lesivo del principio di pluralismo informativo (art. 47)²³⁷. Anche non ricorrendo rischi di monopolio antidemocratico, tuttavia, la legge prescrive misure di intervento promosse *ex officio* da parte dell'autorità giudiziaria (P.M.), compresa la confisca editoriale (art. 60) e il divieto temporaneo di distribuzione degli stampati (art.61), ove si ravvisino attività anticostituzionali o lesive delle libertà, tra cui quella di religione (art. 59)²³⁸.

Tale fondamentale norma si riconnette al complesso dei precetti intesi a governare i contenuti informativi, coinvolgendo in ciò in primo luogo gli operatori dell'informazione: in tal senso si leggono l'art. 75, sul divieto dell'incitamento all'odio²³⁹ e la tutela dei minori ex art. 77²⁴⁰. A bilanciamento di tali norme di deterrenza, l'art. 76 introduce l'esclusione di responsabilità, qualora manchi l'intenzione lesiva e l'informazione risponda a criteri di oggettività ed i fatti resi rispondano a scopi di denuncia o di critica equidistante.

²³⁶ Art.13, l. n.83/2014: «La Repubblica di Serbia ha un interesse pubblico nel campo della sola informazione pubblica».

²³⁷ L'art.47.3 della l. n.83/2014 prescrive al Ministero la messa in guardia degli editori (e la prova a loro carico entro sei mesi) dell'avvenuta eliminazione della causa del pericolo potenziale gravante sul pluralismo dei *media*.

²³⁸ Art. 13, l. n.83/2014: «Su proposta del Pubblico Ministero, il giudice competente può vietare la pubblicazione di informazioni o altri contenuti multimediali (di seguito denominate informazioni) se ciò è necessario (a tutelare) una società democratica e se l'informazione si riferisce a: 1) un atto di destabilizzazione violenta dell'ordine costituzionale; 2) un atto di violenza diretta contro una persona o un gruppo in base a razza, nazionalità, appartenenza politica, religione, orientamento sessuale, disabilità o altre caratteristiche personali, e la pubblicazione di informazioni può provocare gravi e irreparabili conseguenze che non possono essere evitate con altri mezzi».

²³⁹ Art.75, l. n.83/2014: «Idee, opinioni o informazioni, da pubblicare nei media per non incitare la discriminazione, all'odio o alla violenza nei confronti di persone o gruppi di persone a causa della loro appartenenza ad una determinata razza, religione, nazionalità».

²⁴⁰ Art.77, l. n.83/2014: «Al fine di proteggere il libero sviluppo della personalità dei minori, in particolare si dovrebbe prestare attenzione al contenuto dei mezzi di comunicazione e (controllare che) le modalità di distribuzione dei supporti non pregiudichino lo sviluppo morale, intellettuale, emotivo e sociale dei minori».

13. *Lo spazio confessionale nello Stato amministrativo e fiscale. L'Ombudsman «potenziato» in Serbia*

Si è già potuto appurare nelle pagine scorse l'interesse dello Stato a riconoscere e garantire uno spazio di rappresentatività civile, politica e amministrativa ai cittadini²⁴¹ identificati dall'incrocio dei criteri della «razza, nazionalità o religione». Ciò risponde ad un dato tradizionale della legislazione amministrativa jugoslava, orientata ai principi di legalità, tutela dei diritti e dell'interesse pubblico, attinti dalla sensibilità giuridica di tradizione germanica e, specialmente, austriaca²⁴².

Si tratta di una dimensione «multipolare» in cui sorge in capo alla P.A. un dovere specifico di predisposizione di vie, mezzi, condizioni o procedure atte a favorire per i cittadini-credenti l'erogazione del servizio religioso o, in generale, il contatto con esso. Di volta in volta si tratterà di riferirsi alle modalità di attuazione pratica dei diritti di libertà del cittadino (riunione, libero pensiero, ecc.) o all'esercizio dei riti e delle ricorrenze di precetto (cfr. la legge sulle festività civili e religiose, 2011) o, ancora, al corredo di presidi rispondenti allo *status* di fedele nelle «comunità separate» (in proposito, si vedano gli Accordi per i fedeli impegnati nelle forze armate, siglati nel 2011 con tutte le Chiese e Comunità religiose più rappresentative) o al più adeguato modello organizzativo per promuovere il fatto religioso in organismi funzionali (è il caso dell'educazione religiosa nelle scuole statali) o ne coltivi le valenze come vestigia storico-culturali di natura mista (è il caso della tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso): attività nelle quali frequentemente lo Stato interviene con intento tutorio, garantista o promozionale, ossia con provvedimenti di finanziamento pubblico, in cui la P.A. assolve un ruolo attuativo essenziale²⁴³.

Essendo la cornice giuridica di tale profilo oggetto di trattazione diffusa in queste pagine, mi limiterò qui solo ad integrare il tema, richiamando a titolo d'esempio, la legislazione cimiteriale, per gli spazi che l'amministrazione locale tende oggi a concedere in forme significative al fattore religio-

²⁴¹ Il principio dell'adeguata rappresentanza nel settore pubblico è rinvenibile all'art.77.2 Cost. Serbia-Montenegro 2006. FRANCESCO PALERMO – JENS WOELK, *L'indipendenza della Magistratura e le sue garanzie negli ordinamenti dei Balcani Occidentali*, p.213 n.38.

²⁴² Tali caratteri si ritrovano nella Legge sulla procedura amministrativa generale (1956), ma risalgono alla precedente legge del 1930, ispirata dall'ancor più risalente legge austriaca sull'amministrazione del 1925. Così, ROBERTO SCARCIGLIA, *Diritto amministrativo nei Balcani e metodologia comparatistica*, in AA.Vv., *Il pluralismo nella transizione costituzionale* cit., p.274.

²⁴³ ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1993, pp.353 ss.

so. Già una legge sui cimiteri emendata n.101/2005²⁴⁴, prevedeva all'art.7 il libero esercizio di pratiche religiose nel rito funebre, conferendo margini ancora più larghi «nel rispetto dei sentimenti dei famigliari, della pietà per i defunti e delle norme sanitarie», circa le pratiche della sepoltura (art.3) e concedendo deroghe rituali a favore delle Chiese o Comunità religiose sulle modalità di esplicazione del servizio funebre²⁴⁵. Tali precetti sono ribaditi nella più recente legge sui cimiteri e le attività funebri, n.31/2013²⁴⁶. La normativa innova la precorsa disciplina quando afferma che gli enti di autogoverno locale possono affidare lo svolgimento delle pratiche funebri alle Comunità religiose a condizione che siano registrate, restando soggette alle prescrizioni di legge (artt.3.1 e 3.2). I cimiteri sono pubblici e «speciali» (art.7.1). Questi ultimi possono essere di proprietà di Comunità religiose e, comunque, essere organicamente inseriti, in sede separata, in un cimitero pubblico (artt. 7.3 e 7.4). Nel quadro della progettazione urbanistica deve poi essere «previsto uno spazio e infrastrutture comunali (...) necessari per eseguire cerimonie religiose» (art.9.2). La legge pone in risalto anche la valenza storico artistica e religiosa del cimitero monumentale e ne tutela l'integrità ed il rispetto (art. 21)²⁴⁷.

Un ulteriore aggiornamento della normativa, apportata con una legge di modifica alla legge sui cimiteri e attività funebri, n.6/2014, ha imposto in capo alla P.A. locale un obbligo più stringente di garanzia del rispetto delle norme religiose (art. 1.2) mentre ha riconosciuto alle Comunità religiose un più preciso quadro di autonomia nella gestione dei cimiteri speciali (art.1.3).

Il legislatore di Belgrado ha manifestato una politica di *favor religionis* anche in ambito di misure fiscali. La legge sull'imposta patrimoniale, n.5/2009²⁴⁸ dichiarava il principio di esenzione fiscale sui diritti reali immobiliari per tutte le tipologie confessionali (Chiese tradizionali, Comunità religiose e altre entità confessionali registrate) a condizione che gli immobi-

²⁴⁴ Zakon o sahranjivanju i grobljima (Закон о сахрањивању и гробљима), in *Sluzbeni glasnik SRS* n. 20/77, 24/85 - dr. zakon, 6/89. *Sluzbeni glasnik RS* n. 53/93 - dr. zakon, 67/93 - dr. zakon, 48/94 - dr. zakon, 101/05 - dr. zakon, 120/12 - US.

²⁴⁵ Art.12.2, l. n.101/2005: «La salma può, con l'approvazione della comunità religiosa, essere ospitata in chiese, cappelle e altri edifici destinati a svolgere riti religiosi per la sepoltura».

²⁴⁶ Zakon o grobljima i pogrebnoj djelatnosti (Закон о гробљима и погребној дјелатности), in *Sluzbeni glasnik RS* n.31/2013.

²⁴⁷ Art.21, l. n.31/2013: «(1) I cimiteri che sono stati dichiarati risorse culturali, storiche e naturali sono mantenuti e aggiornati secondo le norme speciali.

⁽⁴⁾ Le iscrizioni sulle tombe non devono offendere i sentimenti nazionali, religiosi o morali di nessuno, né in alcun modo offendere la memoria del defunto».

²⁴⁸ Zakon o porezima na imovinu (Закон о порез на имовину), in *Sluzbeni glasnik RS*, n. 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - odluka US, 47/2013 i 68/2014.

li fossero «destinati esclusivamente allo svolgimento di funzioni religiose» (art.12.3). La rivisitata legge sull'imposta patrimoniale, n.68/2014 sancisce all'art.31.12 l'esenzione fiscale circa le tasse di trasferimento sulla titolarità di immobili, qualora questi ricadano nella disciplina dei beni confiscati e da restituire in proprietà alle confessioni religiose.

La condizione dell'attività diretta ad esclusivo scopo di culto è fatta propria anche dalla legge sul valore aggiunto, n.61/2006 (emendata nel 2012). Il «carattere religioso di beni o servizi» resi da enti confessionali ne comporta l'esenzione fiscale (art.25.16), così come fonda il diritto al rimborso IVA (art.55.1). Le procedure sono stabilite dal Ministero delle Finanze (art.57 e art.30S1).

È ormai ben nota ed internazionalmente diffusa la figura dell'*Ombudsman* o difensore civico, quale speciale «magistrato di influenza o persuasione», ma privo di effettiva natura e poteri giurisdizionali nell'espletamento di un'azione di controllo di legalità sulle funzioni dei corpi della P.A.²⁴⁹. Il ruolo di ponte tra cittadini e P.A. e di promotore di «valori democratici e del *rule of law*»²⁵⁰ nonché di patrocinatore dei diritti umani e della «*good governance*», ha acquisito un valore specifico nei Paesi ex-socialisti dell'area balcanica, individuando in questo organismo un'importante occasione per ridurre le distanze al traguardo dell'inclusione nella compagine dell'UE²⁵¹. La Serbia si è provvista di questo organo di alta democrazia con una legge del 2005, ed ha successivamente inserito l'istituto nella nuova Carta fondamentale del 2006²⁵².

Si tratta di uno dei segnali fondamentali e maggiormente predittivi della «post-transizione» del Paese balcanico, giacché l'istituto, per sua natura, esprime una forza deflagrante rispetto all'immobilismo politico-legislativo. Esso costringe il legislatore a ridiscutere posizioni di vantaggio precostituite nei poteri pubblici: posizioni beneficiarie largamente note nella dottrina giu-

²⁴⁹ ELEONORA CECCHERINI, «*Difensore civico*», in AA. VV., *Diritti umani. Dizionario*. I, cit., p.300.

²⁵⁰ BOGOLJUB MILOSAVLJEVIC, *Ombudsman – Zastitnik djndskih prava (Ombudsman-La protezione dei diritti umani)*, Centar za antiratnu Akciju, Belgrado, 2001.

²⁵¹ La figura del mediatore europeo registra un antefatto nell'Atto Unico Europeo R4 del 1986 (art.130), poi perfezionato col Trattato di Maastricht (1992). Cfr. ROBERTO PICCIONE, *Mediazione e contrasti sociali*, 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.1341 ss.

²⁵² È questa una garanzia di consolidamento liberale tipica degli Stati a scarsa o recente connotazione democratica. Cfr. MARINA CALAMO SPECCHIA-LAURA FABIANO, *Istituzioni e tecniche di democratizzazione nell'area balcanica (sistemi elettorali, partiti politici e società civile)*, in AA.VV., *Il pluralismo nella transizione costituzionale* cit., p.179. Per una lettura comparata, vedi LAURA MONTANARI, *La tutela dei diritti* cit., p.197, n.132.

samministrativa e tali da ispirare trattazioni dogmatiche sull'inossidabile autorevolezza della burocrazia. La teoria dell'illimitata ed insindacabile potestà della P.A., secondo la prospettiva dogmatica del *Rechtsstaat* autoritario tedesco, contaminata dal diritto sovietico, ha goduto di larga applicazione nei modelli socialisti balcanici²⁵³. Ma è altrettanto evidente che organismi neutri ed autonomi di controllo si pongono in frontale rotta di collisione non solo con un modo di concepire i diritti fondamentali e la loro osservanza-lesione, ma anche, e soprattutto, con una nomenclatura di ordine burocratico venuta crescendo su posizioni di rendita ed immunità. È stato assai ben evidenziato, infatti, che in ogni fenomeno di transizione delle forme di potere istituzionale, il segmento di maggior resistenza alla novità –persino attivando reazioni conflittuali con i vettori politici progressisti- è opposto dal settore pubblico amministrativo. Avverso l'inevitabile processo di «lustrazione», il funzionariato serbo non ha ommesso di esercitare un potere sotterraneo di influenza e conservazione dei privilegi elargiti, garantiti e sedimentati dall'*Ancien régime* del «morente» socialismo non allineato²⁵⁴.

In Serbia l'avveramento della compiuta «post-transizione» doveva -e deve ancora- necessariamente procedere in avanti attraverso lo scardinamento dell'«ideologia burocratica»²⁵⁵.

L'introduzione dell'*ombudsman* nell'ordinamento giuridico serbo (evenienza largamente ipotizzata dai giuristi belgradesi dagli anni Sessanta dello scorso secolo) era destinata a mettere con le spalle al muro la classe politica del tempo, imponendole di correggere la visione paternalistica dello Stato verso i cittadini. Le trasformazioni costituzionali hanno offerto al governo l'occasione di manipolare ideologicamente l'istituto, reinterpretato, e snaturato, nella versione socialista del «Difensore sociale dell'autogoverno»; né gli svariati tentativi di introduzione con disegni di legge (l'ultimo dei quali risale al 2002) hanno condotto, persino successivamente alla caduta di Milosević, a qualche apprezzabile risultato. In prosieguo di tempo, l'ordinamento giuridico serbo si è provvisto di un *ombudsman* locale (o Difensore locale del cittadino), con una legge del 2002 e, così, contemporaneamente, la

²⁵³ GUSTAVO ZAGREBELSKI, *Diritto costituzionale*, UTET, Torino, 1987, pp.8 ss.

²⁵⁴ JUSTIN O. FROSINI – IVANA SPASIC, *L'Ombudsman in Serbia: una necessità o un'illusione?* e FRANCESCO PALERMO – JENS WOELK, *L'indipendenza della Magistratura* cit., entrambi in AA.VV., *I Balcani Occidentali. Le Costituzioni della transizione* cit., rispett. a pp.243 ss. e pp.213.

²⁵⁵ Sui rilievi legati a tale formula, al concetto di *Rechtsstaat* fuso con le teoriche giuridiche sovietiche di una P.A. autonoma, autoreferenziale, ed incapace di risolvere problemi estranei alle procedure di sistema, vedasi JUSTIN O. FROSINI – IVANA SPASIC, *L'Ombudsman in Serbia*, cit., pp.243-244 e STEVAN LILIC – PREDRAG DIMITRIJEVIĆ – MILAN MARKOVIĆ, *Upravno pravo sevremena administracija*, Belgrado, 2006.

Provincia autonoma della Voivodina, ha istituito con una Decisione sull'*ombudsman* provinciale n.23/2002, l'analoga figura, con particolare attenzione per la tutela dei diritti umani verso la P.A.²⁵⁶.

Pur non immune da critiche, la legge sul difensore civico, n.79/2005²⁵⁷ segna, almeno sulla carta, un passo decisivo e a lungo atteso dal Consiglio d'Europa²⁵⁸ nel consolidamento della «post-transizione» in Serbia. Il Parlamento europeo, recentemente, ne ha messo in luce l'importante ruolo per la realizzazione del principio dei contrappesi nei pubblici poteri²⁵⁹. Il «mediatore» (così la legge chiama il difensore civico o *ombudsman*) è stato introdotto nell'ordinamento giuridico come organo costituzionale indipendente, un «terzo equiprossimo» o «figura-ponte»²⁶⁰ per la ricomposizione di un dialogo tra le Parti, in via alternativa al percorso giudiziario ordinario²⁶¹. Svolge una funzione di protezione dei diritti dei cittadini e degli stranieri, persone fisiche e giuridiche, nei confronti della P.A. e di ogni altro organismo o istituzione «incaricati di pubblica autorità» (art.1).

La tutela è diretta a favore dei «(...) diritti delle persone private della loro libertà, dell'uguaglianza tra i sessi, dei diritti del bambino, dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali» (art.6.2)²⁶². Eletto dal parlamento a maggioranza su proposta della Commissione per gli affari costituzionali²⁶³

²⁵⁶ Oduka o Pokrajinskom Ombudsmanu (Odluka o pokrajinskog ombudsmāna), in *Sluzbeni glasnik Prov.auton Voivodina*, n.23/2002.

²⁵⁷ Zakon o Zaštitniku građana (Zakon o zaštitniku građana) in *Sluzbeni glasnik RS*, n.79/2005 e successivamente, Zakon je objavljen (Zakon je objavljen) in *Sluzbeni glasnik RS*, n.54/2007.

²⁵⁸ Cfr. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), «Draft law on the Ombudsman of Serbia», CE Opinion n.318/2004, Strasburgo, 17 novembre 2004.

²⁵⁹ *Risoluzione 2015* cit., §19: «Il Parlamento europeo (...) sostiene l'operato delle autorità statali indipendenti quali il difensore civico, il commissario responsabile per le informazioni di importanza pubblica e altre; invita le autorità statali a tutelare l'indipendenza di detti uffici e a cooperare pienamente con loro nell'esercizio dei loro poteri».

^{Inoltre}, al §20: «sottolinea che il ruolo del mediatore è al centro del sistema di pesi e contrappesi su cui il governo si fonda ed esorta le autorità ad assicurare che l'indipendenza e l'integrità del mediatore siano rispettate».

²⁶⁰ ROBERTO PICCIONE, *Mediazione e contrasti sociali* cit., pp.1364.

²⁶¹ Si sottolinea la singolarità dell'opzione prescelta dal legislatore serbo, opposta alla tradizione giuridica consolidata: l'art.25.3 afferma che «Prima di presentare il reclamo, il richiedente è tenuto a cercare di tutelare i propri diritti nel procedimento legale pertinente». La preventiva azione ordinaria è in contrasto con la configurazione dell'*Ombudsman* europeo, inteso come strumento di pacifica conciliazione, con metodica non conflittuale, delle controversie. Sul punto, ancora ROBERTO PICCIONE, *Mediazione e contrasti sociali* cit., pp.1358, 1363 e 1366.

²⁶² VALERIA PIERGIGLI, «Minoranze linguistiche. (Diritto costituzionale comparato)», in Enc. Giur., XXII, Treccani, Voce di aggiornamento, Roma, 1990, p.14.

²⁶³ A differenza del disegno di legge del 2002, cfr. JUSTIN O. FROSINI – IVANA SPASIC, *L'Ombudsman in Serbia*, cit., p.249.

(art.4) la legge prescrive che «nessuno ha diritto di influenzarne il lavoro» (art.2.1).

Allo *status* di autonomia ed indipendenza corrisponde una serie di incompatibilità d'ufficio (art.9) e l'obbligo di immediate dimissioni da incarichi precedenti (art.10) che possano pregiudicare la sua libertà, per conflitto di interesse (art.12). Indicativi sono i margini di potere, tra facoltà e limiti, riconosciuti al mediatore. Si tratta di potestà «operative» sul piano normativo²⁶⁴, ma anche di potestà extra-giudiziarie che illustrano un aspetto delicatissimo del processo di attuazione di strumenti democratici a livello di burocrazia.

La posizione del mediatore, infatti, resta in equilibrio sul filo del rasoio: questi «non è autorizzato a controllare il lavoro dell'Assemblea nazionale, il Presidente della Repubblica, il governo, la Corte costituzionale, i tribunali e uffici del procuratore pubblico» (art.17.3) con ciò restando soggetto al grave limite di insindacabilità del cattivo operato dei tribunali²⁶⁵, per converso potendo esercitare un potere di iniziativa processuale. Non solo, infatti, il mediatore è «autorizzato ad avviare procedimenti dinanzi alla Corte costituzionale per una valutazione della costituzionalità e legittimità di leggi, regolamenti e atti generali» (art.19) con ciò acquisendo un potenziamento delle sue funzioni d'ufficio che lo elevano al rango di un più incisivo organo garante della Costituzione²⁶⁶, ma esercita anche un potere sulla P.A., con l'avvio di procedure disciplinari sul dipendente pubblico responsabile di pregiudizi, e ancora, con la sollecitazione di notizie di reato, ricorrendo più gravi crimini, al tribunale ordinario (art.20). Questa norma, unita al diritto di interrogare ogni dipendente della P.A. (art.21.2) e all'obbligo della stessa di cooperare col mediatore per la messa a disposizione di qualsivoglia informazione utile, è il segno di un cambiamento profondo: il potenziamento dell'*Ombudsman* segna così un significativo punto a favore della «post-transizione», che si realizza nello sgretolamento del mito della burocrazia intangibile e nella contestuale estensione degli spazi di tutela dei diritti individuali, anche dei diritti umani²⁶⁷.

²⁶⁴ Si tratta di poteri di controllo: 1 sul rispetto dei diritti dei cittadini; 2.sulla legittimità e regolarità dell'azione della P.A. (artt.17.1 e 17.2) cui si connette la facoltà di denuncia in caso di verificata violazione di leggi, regolamenti o atti. All'*Ombudsman* è conferita, inoltre, 1.potestà propositiva di leggi; 2.l'iniziativa di modificarle o integrarle; 3.di avviare l'adozione di leggi, regolamenti e atti generali; 4.sugli stessi, fornisce pareri al governo e al parlamento (art.18).

²⁶⁵ Osserva Frosini che il principio di autonomia dei poteri dello Stato è parso prioritario ad un controllo che, invece, avrebbe potuto palesarsi come interferenza «simbolica» a favore del buon governo. Così, JUSTIN O. FROSINI – IVANA SPASIC, *L'Ombudsman in Serbia*, cit., p.248.

²⁶⁶ ELEONORA CECCHERINI, «*Difensore civico*», cit., p.304.

²⁶⁷ JUSTIN O. FROSINI – IVANA SPASIC, *L'Ombudsman in Serbia*, cit., p.248.

14. *Allineamenti legislativi agli standard comunitari (nella normativa sui diritti umani e nel diritto penale)*

Il quadro normativo sin qui esposto sul nuovo ordinamento giuridico della Serbia «post-transitoria» trova un completamento nelle recenti leggi penali e nella disciplina in tema di diritti umani applicata al fenomeno dei flussi migratori, dello *status* dei profughi e del diritto di asilo.

È ben noto che lo Stato balcano-danubiano abbia coltivato nel tempo²⁶⁸ il sogno di un ingresso nell'UE e che abbia sostenuto l'avverarsi di tale progetto con una decisa politica riformista, quale via obbligata per sciogliere le tappe di accesso agli accordi ASA ed allargare progressivamente il perimetro negoziale degli impegni istituzionali²⁶⁹.

Dal suo canto, la Commissione Europea ha reagito positivamente e senza riserve precostituite all'aspirazione inclusiva dei Paesi della ex-compagine socialista dei Balcani occidentali²⁷⁰.

Si è dimostrato strategico ed imprescindibile, nei confronti di Stati con esperienze politiche e tradizioni giuridiche difformi da quelle liberal-demo-

²⁶⁸ Tali ambiziosi propositi che accomunarono tutti i Paesi dell'Europa orientale, appaiono già lungo il corso degli anni Ottanta con le candidature a membro nell'Organizzazione del Consiglio d'Europa: la Jugoslavia ottenne nel 1989 lo *status* di «invitato speciale». Cfr. GIOVANNI CARLO BRUNO, *Il principio della preminenza* cit., pp.118-119. Sui programmi di collaborazione tra Europa e Paesi dell'Est alla vigilia del Mercato Unico, GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli* cit., pp.248 e 249, n.8.

²⁶⁹ Nella vigenza della formula confederale tra Serbia e Montenegro erano stati avviati i negoziati per l'accordo di adesione e stabilizzazione (ASA) con l'UE, il 10 ottobre 2005. La Serbia li avrebbe firmati il 29 aprile 2008. Alla presentazione della domanda di adesione all'UE (22 dicembre 2009) il Consiglio d'Europa ha risposto positivamente con la concessione dello *status* ufficiale di Stato candidato (1 marzo 2012) cui ha fatto seguito l'avvio delle procedure tecniche dei negoziati di adesione (approvazione dell'avvio dei negoziati, inizio effettivo e fase preparatoria), tra il 2012 e il 2014. Nel frattempo, (settembre 2013) entrava in vigore l'ASA. Cfr. JACOV MARKO – JOHANN WILHELM, *The Balkans and the newly independent States. Stabilisation and Association Agreements*, in ANDREA OTT-KIRSTYN INGLIS (a cura), *Handbook on European enlargement. A commentary on the enlargement process*, The Hague, TMC Asser Press, 2002, pp.165 ss.; LAURA MONTANARI, *Il principio di Rule of Law e la tutela dei diritti nei Balcani Occidentali*, in AA.VV., *Il pluralismo nella transizione costituzionale* cit., p.232; MARCELLO SALERNO, *The market Constitutions in the Western Balkans*, ivi, pp.279-280.

Occorre precisare che in confronto alle restanti Repubbliche jugoslave, la Serbia accusa un'evidente lentezza, essendo anticipata da Slovenia, Croazia, Macedonia e dallo stesso Montenegro, dovendosi imputare i maggiori ritardi di Kosovo e Bosnia-Erzegovina all'instabilità politica di quei governi. XAVIER BOUGAREL, *Nuovi orizzonti, nuove sfide* cit., p.461; STEFANO BIANCHINI, *Oltre la disgregazione: le fonti dell'instabilità permanente nello spazio culturale jugoslavo*, ivi, p.211. Si consulti, per un quadro d'insieme, il documento sulle conclusioni della Presidenza del Consiglio d'Europa di Salonicco (19-20 giugno 2009) sulle prospettive di adesione dei Paesi dei Balcani occidentali all'UE.

²⁷⁰ Alla verifica delle condizioni di stabilizzazione, la Comunità Europea non ha esitato ad inserire la Serbia, assieme al Montenegro e alla Macedonia, tra i «Paesi Schengen». Cfr. EMANUELA C. DEL RE, *Vent'anni dopo. Ruolo ed incidenza dei Balcani nel nuovo assetto europeo*, in *Dopo la pioggia* cit., p.245.

cratiche europee, l'innalzamento dei paletti negoziali con l'allargamento dei *political criteria* dall'originaria materia economica degli ASA al più complesso contesto di garanzie sui diritti umani, la democrazia, lo Stato di diritto, quali dedotti dal Trattato di Maastricht²⁷¹. La speciale congiuntura storica che ha interessato tali Paesi, avrebbe indotto l'UE a corroborare gli ASA con specifiche «clausole di condizionalità» volte a supportare la disagiata via alla transizione nei modelli di regime giuridico e politico²⁷².

Il tragitto della politica governativa si è però dimostrato piuttosto ondivago. Nel 2016 l'UE avrebbe lodato la Serbia «per i progressi [da questa compiuti] nei confronti dell'integrazione europea, valutando il suo impegno per quanto concerne il rispetto dei criteri di Copenaghen e la condizionalità (...)»²⁷³. Tuttavia, l'adeguamento del legislatore belgradese ai parametri di conformità dell'*acquis* comunitario è stato protratto allo scadere del 2018, con uno specifico Programma nazionale di armonizzazione. Senza dubbio la politica di allargamento ad est dell'UE ha contribuito a rafforzare la sensibilità del legislatore riformista balcanico serbo, in particolare, verso i diritti umani, le minoranze nazionali, il fattore religioso, l'umanità di transito nei biblici flussi migratori dei tempi correnti²⁷⁴.

È lecito chiedersi tuttavia, se, come per la Bosnia-Erzegovina, l'applicazione rafforzata del principio di condizionalità abbia prodotto anche in Serbia un effetto di deformazione della volontà riformista dall'interno delle istituzioni, per mancanza di impulsi endogeni di traino all'effettivo cambiamento di regime²⁷⁵. Effettivamente, la fase espansiva dell'UE è venuta af-

²⁷¹ TANJA CERRUTI, *I political criteria e l'allargamento dell'Unione Europea tra esperienze passate e prospettive future*, in *I Balcani Occidentali* cit., pp.95-97, spec. p.100. In particolare, per la Serbia, si trattava di assicurare il rispetto degli Accordi di Dayton; le condizioni di garanzia per le popolazioni profughe e i rifugiati; la collaborazione con il Tribunale dell'Aja e la dolorosa questione dei crimini di guerra commessi negli anni Novanta.

²⁷² Sulle cd. «clausola elemento essenziale» e «clausola di inadempienza» quali strumenti di deterrenza sullo Stato firmatario al rispetto dei patti sottoscritti, LARA APPICCIAFUOCO, *La promozione dello Stato di diritto nei paesi dei Balcani Occidentali: il ruolo dell'Unione Europea*, in AA.VV., *Il pluralismo nella transizione costituzionale* cit., pp.121 n.66 e 122, n.67.

²⁷³ *Risoluzione 2015* cit., *Considerando B*.

Si veda anche il §1 con cui l'organismo europeo sottolinea: «l'elevato livello di preparazione e di impegno nel processo di analisi dell'*acquis* dell'UE dimostrato dal governo serbo» aggiungendo poi (§4) che: «(Il Parlamento Europeo) accoglie con favore l'impegno dimostrato dal nuovo governo serbo nei confronti del processo di integrazione europea e invita la Serbia ad affrontare in maniera decisa e diretta le riforme sistemiche e socio-economiche».

²⁷⁴ FRANCESCO PRIVITERA, *La transizione continua. L'Europa centro orientale tra rinnovamento e conservazione (1984-1994)*, Longo, Ravenna, 1996.

²⁷⁵ Cfr. JENS WOELK, *La transizione costituzionale della Bosnia ed Erzegovina*, Cedam, Padova, 2008, pp.201 ss.

fievolendosi dal 2005²⁷⁶. Questo fatto va ricondotto, per la Serbia, a nodi irrisolti di complessa analisi, che le congiunture internazionali non hanno contribuito a sciogliere (il rapporto di collaborazione effettiva con il Tribunale Penale Internazionale per l'ex-Jugoslavia, o la questione del denegato riconoscimento di indipendenza del Kosovo²⁷⁷, nonché l'instabile condizione dei diritti e dell'autonomia concessa alla regione autonoma della Vojvodina²⁷⁸ o i ritardi accumulati nell'aggiornamento legislativo nazionale²⁷⁹). Si tratta di evenienze che, se da un lato appesantiscono gli stessi strumenti istituzionali di accesso ed integrazione nel consorzio euro-occidentale di Sta-

²⁷⁶ STEFANO BIANCHINI, *Oltre la disgregazione cit.*, p.213.

²⁷⁷ GUIDO FRANZINETTI, *I Balcani dal 1878 ad oggi*, cit., pp.123 e 128.

Nonostante le affermazioni di ottimismo rivolte nel 2016 da Johannes Hahn, Commissario europeo per le politiche di vicinato e i negoziati di allargamento, al Premier serbo Aleksandar Vucic, tra i capitoli dell'*acquis* comunitario non ancora soddisfatti da Belgrado (ma è da ricordare che la loro apertura negoziale è soggetta agli eventuali veti di altri Stati membri: eloquente l'opposizione della Croazia all'apertura del Capitolo 26 per la mancanza di progressi nella proposizione di libri di testo scolastico per gli alunni delle minoranza serbo-croata) restano: il Cap.23 (diritti fondamentali) e il Cap. 24 (giustizia e libertà e, quindi, Stato di diritto, riforma della giustizia e del diritto amministrativo). Tra l'altro, il governo serbo non fa mistero di considerare come «inaccettabili» i requisiti rafforzati imposti da Bruxelles per l'adesione all'UE e incidenti sul Cap.35 (relazioni col Kosovo e le garanzie di *status* autonomo per Methochia e Vojvodina: emblematico evento che descrive l'atmosfera dei rapporti Serbia-Kosovo, l'arresto in Francia, su richiesta della Serbia, nel gennaio 2017, di Ramush Haradinaj, ex premier kosovaro, per accuse di crimini di guerra riconducibili al biennio 1998-1999). Analoghi rilievi per il Cap.35 (politica estera e difesa, considerato l'intenso nesso di relazione con la Russia, giudicato come un impedimento al processo di integrazione europea e tale da indurre alcuni Stati-membri UE a giudicare la Serbia «alla stregua di un cavallo di Troia al servizio della Russia»). Cfr. www.novosti.rs.

²⁷⁸ David Mc Allister, nella sua Relazione al Parlamento Europeo sulla Serbia (2017) sottolinea i progressi raggiunti e le zone d'ombra ancora sussistenti: promozione di una magistratura indipendente e dello Stato di diritto; effettiva collaborazione delle autorità con l'operato del difensore civico; libertà di espressione dei *media*.

²⁷⁸ In proposito, cfr. la *Risoluzione 2015*, §32 che ammonisce il governo serbo che: «(...) la diversità culturale della Vojvodina contribuisce altresì all'identità della Serbia (...) e che l'autonomia della Vojvodina non dovrebbe essere indebolita e ricorda al governo di presentare senza ulteriori ritardi la legge sulle competenze e sul finanziamento della provincia autonoma della Vojvodina».

²⁷⁹ Sul punto, si consulti la *Risoluzione 2015*, che individua in diversi passaggi la lentezza del legislatore: §5: «il capitolo 23 (sistema giudiziario e diritti fondamentali) e il capitolo 24 (giustizia, libertà e sicurezza) dovrebbero essere affrontati al più presto nel corso dei negoziati; ribadisce la necessità di definire chiaramente il capitolo 35 dell'*acquis* dell'UE, per quanto concerne le relazioni con il Kosovo»; §6 «(...) la riforma del settore giudiziario registra un notevole ritardo»; §7 «(...) la maggior parte delle leggi sono adottate secondo la procedura d'urgenza, che non sempre consente di consultare a sufficienza le parti interessate e la collettività»; §24 «(...) mette in rilievo l'importanza cruciale di un sistema giudiziario indipendente e sottolinea la necessità di portare a completamento la riforma del sistema giudiziario in modo da garantire la piena indipendenza e imparzialità dei giudici e dei pubblici ministeri»; §34 «(...) esorta le autorità a garantire un processo di nomina e promozione dei dipendenti e dei funzionari pubblici trasparente e meritocratico».

ti²⁸⁰, amplificano, per altro verso, l'importanza della recente normativa sui diritti umani, sulle minoranze nazionali e sullo *status* dei rifugiati e migranti.

La legge sul diritto di asilo, n.109/2007²⁸¹ prevede (art.1) tre tipologie di soggetti: richiedenti asilo, rifugiati e persone che beneficiano dello *status* di «protezione temporanea». La disciplina è una chiara prova di allineamento legislativo a criteri e valori europei: lo si evince dall'apparato di tutele che vanno a comporre la cd. «protezione sussidiaria» nonché dalle nozioni giuridiche di «Paese d'origine sicuro» e di «Paese terzo sicuro» nonché di «rifugiato» (art.2), laddove il richiamo al diritto di libertà religiosa si compenetra con i diritti umani fondamentali *tout-court*²⁸².

Notevoli, ai fini delle politiche di armonizzazione UE, le disposizioni di cooperazione delle autorità serbe con l'UNHCR (art.5) ed il diritto riconosciuto ai richiedenti asilo di contattare tale organismo ed ogni altra ONG volta ad offrire servizi di assistenza legale (artt.10; 12 e 25.2). La tutela dei rifugiati minacciati anche per motivi di religione è parte costitutiva del divieto di *refoulement* (art.6.1) e del principio di non discriminazione (art.7)²⁸³.

²⁸⁰ Negli ambienti istituzionali europei è ormai assodata la percezione di operare attraverso modelli di adesione non più uniformi, ma mutevoli e che la «tipologia» precedente si sia esaurita con l'adesione della Croazia, ormai inapplicabile per gli Stati candidati dei Balcani occidentali. Alle cause endogene legate alle questioni regionali note (situazione della Macedonia; questione amministrativa in Bosnia-Erzegovina; rapporti di normalizzazione tra Belgrado e Pristina), si assommano le cause esterne (migranti; Brexit).

²⁸¹ Ukaz o proglašenju zakona o azilu (Указ о проглашењу закона о азилу), in *Sluzbeni glasnik RS*, n.109/2007.

²⁸² Art.2.5 – 2.8 l. n. 109/2007: «2.5: Un rifugiato è una persona che, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, sesso, lingua, religione, nazionalità o appartenenza a un determinato gruppo o di opinione politica (...) e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale, non è in grado o non vuole farvi ritorno; 2.6: La protezione sussidiaria è una forma di protezione che la Repubblica di Serbia ha apprestato in favore di uno straniero, che se ritornasse nel Paese di origine sarebbe sottoposto a tortura, trattamenti inumani o degradanti e la sua vita, sicurezza o libertà sarebbero minacciate dalla violenza generalizzata causata da aggressioni esterne o da conflitti armati interni o violazioni dei diritti umani; 2.7: Paese di origine sicuro è quello (...), che ha ratificato e attuato gli accordi internazionali in materia di diritti umani e delle libertà fondamentali, in cui non vi è alcun rischio di persecuzione, per qualsiasi motivo; 2.8: un Paese terzo sicuro è quello incluso nella lista stabilita dal governo, e che aderisce ai principi internazionali di protezione dei rifugiati contenuti nella Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati del 1951 e protocollo relativa allo *status* dei rifugiati del 1967 (di seguito: la Convenzione di Ginevra e protocollo), nel quale il richiedente asilo aveva risieduto, o attraverso il quale è transitato, prima di arrivare nel territorio della Repubblica di Serbia, e dove ha avuto la possibilità di chiedere asilo, e nel quale non sarebbe oggetto di persecuzioni, torture o trattamenti inumani o degradanti, rispetto al Paese in cui la sua vita, la sicurezza o la sua libertà sarebbero minacciate».

²⁸³ Art.6.1, l. n. 109/2007: «Nessuno può essere espulso o ricondotto contro la sua volontà in un territorio dove la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate per motivi di razza, sesso, lingua, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica».

^{Art.7, l. n. 109/2007:} «Nel processo di concessione di asilo nella Repubblica di Serbia, è fatto divieto

Quanto alla «protezione temporanea» la misura è stata concepita come soluzione d'emergenza e riveste le caratteristiche proprie delle misure eccezionali e temporalmente limitate, sebbene prorogabili e soggette a decisioni di tipo squisitamente politico, giacché: «sulle garanzie volte alla protezione temporanea decide il governo» (art.36).

Il caso di massicci flussi umani per motivi di eccezionale gravità ed emergenza, in cui è impensabile la gestione di procedimenti individuali, la legge appresta comunque un complesso apparato di diritti/doveri dei rifugiati, entro cui, oltre all'assistenza legale e all'istruzione, è contemplata anche «la libertà di religione alle stesse condizioni previste per i cittadini della Repubblica di Serbia» (art.38.6).

Più in generale, il principio di parificazione di trattamento nei diritti goduti dai cittadini serbi è garantito indistintamente alle tre tipologie di stranieri «deboli», mentre il diritto di libertà religiosa è ribadito all'art.42.

Al fine di attivare il necessario processo di normalizzazione e di rafforzamento dei «rapporti di buon vicinato» tra Stati contermini, la legge sui profughi, n.18/1992, poi riformata nel testo della legge n.30/2010²⁸⁴, si dirige particolarmente ai gruppi di profughi delle minoranze comprese all'interno del territorio della ex-Jugoslavia. Si tratta perciò di una legge strategica nel percorso «post-transitorio» balcanico²⁸⁵. Il meccanismo di tutela assistenziale si traduce, quindi, in un'operazione di integrazione piena, con l'equiparazione della cittadinanza, dei gruppi minoritari mobilitati dalle oscillazioni delle frontiere territoriali e dai regimi politici.

Ogni soggetto istituzionale, a tutti i livelli burocratici, è attivato all'erogazione di un contributo assistenziale: dalla Croce Rossa, alle organizzazioni umanitarie e religiose, associazioni di cittadini comprese (art.3), mentre lo Stato centrale, attraverso il Commissario per i rifugiati, assicura con questi enti le necessarie reti di contatto (artt.5 e 6.4).

L'amplificazione del fenomeno migratorio e l'ulteriore pressione sui confini europei di masse umane in fuga dai conflitti bellici regionali ha indotto

di discriminazione per qualsiasi motivo, in particolare sulla razza, colore, sesso, nazionalità, origine sociale o stato, nascita, religione, opinione politica o altra, condizioni economiche, cultura, lingua, età».

²⁸⁴ Zakon o izbeglicama (Закон о избеглицама), in *Sluzbeni glasnik RS*, n.18/92, *Sluzbeni list SRJ*, n.42/2002; *Sluzbeni glasnik RS*, n.30/2010.

²⁸⁵ Art.1, l. n.30/2010: «Per le persone che a causa di eventi verificatisi dal 1991 al 1998 sono espulse dalle ex repubbliche jugoslave (...) a causa di timore di persecuzione o discriminazione non vogliono tornare nel territorio da cui sono fuggite (...), la legge prevede (...) la cura per soddisfare i loro bisogni di base e fornire assistenza nel processo di integrazione.

^{Un}a persona che ha optato per l'integrazione, ai termini di questa legge, è una persona che ha chiesto l'ammissione alla cittadinanza della Repubblica di Serbia».

la Serbia a redigere una legge sulla gestione delle migrazioni, n.107/2012²⁸⁶. Sarà sufficiente sottolineare tra i principi fondativi di questa disciplina, oltre ai criteri consolidati²⁸⁷, quelli aventi speciali ricadute nella politica di «normalizzazione» regionale balcanica. Si tratta del principio del divieto di artificiali modifiche dell'originaria composizione etnica della popolazione (art.4)²⁸⁸. Regola aurea il cui rispetto è garanzia primaria, in una società culturalmente composta per assicurare tra gruppi di minoranza pacifici rapporti di convivenza e la complessiva attuabilità della legislazione in tema di libertà religiosa (il caso delle materie scolastiche è emblematico). Anche più eloquente, il principio di rafforzamento dei legami con la diaspora serba nella regione balcanica (art.6): la normalizzazione etnica, infatti, passa necessariamente attraverso la capacità di raffreddare i focolai di irredentismo panserbo alimentati dalla questione del Kosovo e dalla Repubblica serba di Bosnia e di stemperare le vampate autonomiste della Methochia e della Vojvodina (art.6)²⁸⁹.

Anche la disciplina penalistica, rinnovata nel Codice penale del 2005 (l. n.107/2005) esprime la nuova attenzione a favore di una tutela estesa dei diritti soggettivi di libertà, progressivamente concepiti come composizione di porzioni di diritti che si integrano. Così, nazionalità, etnia, razza o religione sono tutelati da discriminazioni o violazioni (art.387 C.p.) al pari di altre forme di coercizione dei diritti dell'uomo (art.128 C.p.), quali la negazione o limitazione per i gruppi minoritari all'uso della lingua madre o dell'alfabeto (art.129 C.p.), o la libertà di esprimere la propria appartenenza etnica (art.130 C.p.) o, ancora, di esplicitare le proprie convinzioni religiose o di praticarne i precetti (art.131 C.p.).

L'istigazione all'odio razziale, nazionale o religioso più volte presa in con-

²⁸⁶ Zakon o upravljanju migracijama (Закон о управљању миграцијама), in *Sluzbeni glasnik RS*, n.107/2012.

²⁸⁷ Il principio del rispetto dell'unità familiare (art.3); il principio della tutela dei diritti nel processo di migrazione (art.7); il principio del rispetto dei trattati internazionali ratificati (art.8).

²⁸⁸ Art.4, l. n.107/2012: «Le misure nel settore della gestione delle migrazioni sono implementate in modo da preservare la composizione etnica della popolazione nelle zone in cui i membri della minoranza nazionale vivono tradizionalmente e in numero considerevole».

²⁸⁹ Art.6, l. n.107/2012: «La gestione della migrazione è volta ad ottenere un miglioramento della situazione e tutelare i diritti e gli interessi dei membri della diaspora e dei serbi nella regione, preservando il rafforzamento e la realizzazione del collegamento della diaspora e dei serbi nella regione con la Serbia». Vedasi anche l'art.10.4, sulla giurisdizione e la tenuta di un registro uniforme delle persone scomparse nei conflitti armati nella ex Jugoslavia dal 1991 al 1995 e la Provincia autonoma di Kosovo e dispersi in Methochia nel 1998-2000 da parte del Commissariato per i rifugiati e le migrazioni, con azione di controllo sulla Commissione per le persone scomparse, istituita dal governo.

siderazione dalle leggi sin qui esaminate, così come il dilleggio di simboli che ne rappresentino i contenuti, o la profanazione di monumenti o tombe è perseguibile ex art.317 C.p., con la previsione di aggravanti. Il Codice penale prevede espressamente sanzioni per chi distrugga beni culturali di interesse religioso (monumenti storici o altri manufatti della cultura, ex art.383 C.p.).

Gli attributi di nazionalità, etnia, razza e religione concorrono anche ad identificare il gruppo sociale destinatario del complesso di tutele contro l'ipotesi di genocidio (art.370 C.p.) e delle pratiche di annientamento sistematico di intere popolazioni civili, sterminio, deportazione, schiavitù o tortura, comprese nell'epigrafe dei crimini contro l'umanità (p.371 C.p.) e volte a «modificare l'identità etnica e l'equilibrio della popolazione» sul territorio.

Tra le fattispecie di reato il Codice penale prevede, nel quadro dei crimini di guerra contro la popolazione civile, anche il cambiamento forzato di nazionalità o religione (art.372 C.p.), mentre collega ai casi di crimini di guerra contro feriti e malati anche le sofferenze inflitte al personale religioso (art.373 C.p.). Queste garanzie penalistiche di nuova generazione si articolano con i principi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e trovano conforto negli orientamenti giurisprudenziali della sua Corte di Giustizia²⁹⁰.

15. *La politica diplomatico-concordataria serba con il Vaticano: un dialogo nella perenne diffidenza*

Un ambito rivelatore dell'influenza politica della Chiesa Ortodossa serba è quello dei rapporti diplomatico-concordatari tra Belgrado e la Santa Sede. La celebre *Raccolta di Concordati* compilata da Angelo Mercati licenzia il

²⁹⁰ Nel Cod. pen. serbo emendato con l. n.121/2012, possono riscontrarsi aumenti di pena nelle fattispecie già contemplate nel previgente testo penale. Vedasi, ad es., art.174 C.p. 2012 (offese per motivi razziali, etnici o religiosi). Cfr. anche artt. 54 bis (aggravanti per i reati commessi per odio religioso, ecc.) e art.387 (discriminazione per appartenenza religiosa, ecc.).

Nella pronuncia con sent. 14 dicembre 2010, n. 44614/07 (Sez. II), *Milanovic c. Serbia* in tema di obblighi di prevenzione discendenti dall'art. 3 CEDU, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha ravvisato la violazione della norma in esame per non avere le autorità serbe assicurato al ricorrente di nazionalità serba, Zivota Milanovic (membro di spicco della comunità Hare Krishna Indù in Serbia), protezione da minacce ed aggressioni fisiche di cui fu vittima ad opera di un'organizzazione di estrema destra (nota col nome di Obraz). Nei motivi opposti nella querela sporta davanti alla Corte EDU nel 2006 -e da questa accolti- il ricorrente invocava gli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (proibizione della tortura e dei trattamenti inumani), 13 (diritto ad un ricorso effettivo) e 14 della Convenzione, contestando che il mancato svolgimento di indagini efficaci da parte delle autorità di polizia era dipeso dalla sua appartenenza religiosa. Il fattore dell'intolleranza religiosa è stato ampiamente circostanziato dalla Corte, che ha accertato inoltre la violazione dell'art. 14 letto in combinato disposto con l'art. 3 CEDU.

primo ponderoso tomo con il Concordato del 24 giugno 1914 tra Pio X e Pietro I di Serbia²⁹¹, riprodotto il modello del Concordato col Montenegro del 1886. Il Concordato serbo, subito superato dagli eventi bellici, coronava le prolungate trattative intavolate e sostenute per oltre un trentennio dal vescovo Josip Juraj Strossmayer, amministratore apostolico in Serbia²⁹².

Sotto il pontificato di Pio XI la Santa Sede avrebbe posto nuovamente mano ad un accordo con il Regno di Jugoslavia, il 25 luglio 1935: pattuizione destinata anch'essa, per la sua effimera vita giuridica, a riassetto le carte d'archivio della Segreteria di Stato vaticana²⁹³. Il terzo significativo passaggio storico nei rapporti tra Vaticano e Stato jugoslavo si compie²⁹⁴, *rebus mutatis*, sotto l'egida dell'art.33 della nuova Costituzione della RSFJ, il 7 aprile 1963, con il «Protocollo relativo alle conversazioni intercorse tra i rappresentanti della S. Sede e quelli del Governo della RSFJ» (25 giugno 1966): documento dall'altisonante epigrafe e dall'altrettanto asfittica normativa. L'ideologia guidava pesantemente la penna dei sottoscrittori serbi, in un'atmosfera tanto autoreferenziale da cancellare, nonostante l'abilità diplomatica di Agostino Casaroli e l'incondizionata *ostpolitik*²⁹⁵, ogni rinvio a fonti esterne, sia di diritto internazionale, sia si trattasse degli innovatori principi del Concilio Vaticano II o delle norme del Codice di diritto canonico²⁹⁶.

È nel contesto della Guerra fredda e degli irrigidimenti ideologici, tuttavia, che anche i soli timidi segnali di un'apertura ridotta a pochi elementi

²⁹¹ ANGELO MERCATI, *Raccolta di Concordati in materie ecclesiastiche tra la S. Sede e le autorità civili*, Vol.I, Tip. Poligl. Vat., CdV, 1953, pp.1100-1103; *Enchiridion dei Concordati. Due secoli di storia dei rapporti Chiesa-Stato* (a cura di E. Lora), EDB, Bologna 2003, p.578; AMEDEO GIANNINI, *I concordati postbellici*, I, Vita e Pensiero, Milano, 1929, p.8; ROLAND MINNERATH, *L'Église catholique face aux États. Deux siècles de pratique concordataire, 1801-2010*, Cerf, Paris, 2012, pp.138-139.

²⁹² RITA TOLOMEO, *Tra Pietroburgo e Vienna. Serbia e Bulgaria nell'Ottocento*, in AA.Vv. (a cura di Luciano Vaccaro), *Storia religiosa di Serbia e Bulgaria*, Centro Ambrosiano, Milano, 2008, pp.325 ss. Sul Concordato serbo del 1914, ROBERTO MOROZZO DELLA ROCCA, *Cattolici e ortodossi in Serbia e Bulgaria nell'età contemporanea*, ivi, pp.412 ss.

²⁹³ ANGELO MERCATI, *Raccolta di Concordati cit.*, Vol.II, pp.202-215. Sulle vicende concordatarie, avviate dal 1922 e finite nel nulla, ROBERTO MOROZZO DELLA ROCCA, *Cattolici e ortodossi cit.*, p.414.

²⁹⁴ Il tentativo di un accordo regionale tra Tito e l'arcivescovo Stepinac (1945) abortì sul nascere per il chiaro unico scopo di ottenere una «normalizzazione» religiosa dei rapporti con Roma, secondo le metodiche in voga tra i funzionari comunisti. Cfr. MASSIMO GUIDETTI, *Sguardo sulla storia jugoslava XIX-XX secolo*, in AA.Vv., *La Serbia, la guerra e l'Europa* (a cura di Nikša Stipčević), Jaka Book, Milano, 1999, p.70.

²⁹⁵ HANSJAKOB STEHLE, *Die Ostpolitik des Vatikans*, Piper & Co. Verlag, Munchen-Zurig, 1975.

²⁹⁶ *Enchiridion dei Concordati cit.*, pp.1335-1340. In partic. ROLAND MINNERATH, *L'Église catholique cit.*, pp.172-173 e 452-453, ne sottolinea il protagonismo solitario delle Parti contraenti estraniare da ogni riferimento istituzionale esterno. Tale soluzione non è tuttavia priva di pragmatismo. Il Protocollo jugoslavo silenzioso circa il diritto di prenotificazione, concedeva un margine di manovra più ampio alla Chiesa, per la nomina dei vescovi.

di confronto hanno fatto ritenere quelle disposizioni -quelle stesse che nel 1971 avrebbero permesso la riapertura dei normali canali diplomatici ed il ristabilimento di relazioni ufficiali- come un «successo» del dialogo sui temi religiosi in Jugoslavia²⁹⁷. E, tuttavia, gli incoraggianti segnali di dialogo concordatario si sono pietrificati in quelle carte, ingiallite lungo il trascorrere dei successivi cinquant'anni, a fronte della palese vitalità che, nell'arco del decennio compreso tra il 2001 e 2011, ha reso possibile nelle altre ex-Repubbliche federali di Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Montenegro, di dare vita ad una nuova «stagione costantiniana» dei Balcani occidentali²⁹⁸. Si potrebbe affermare che, tenuto conto dei risultati settoriali ottenuti nei rapporti tra Repubblica di Serbia e Santa Sede (Accordo sull'insegnamento superiore, del 2014; Accordo sulla libertà religiosa nell'esercito, del 2011) la fase «post-transitoria» dei rapporti concordatari non abbia neppure guadagnato un posto di riguardo tra le questioni di trattazione nel dibattito politico a lungo termine.

Le attuali mutate circostanze di contorno all'azione diplomatica devono indurre a prudenti conclusioni sull'esercizio da parte del clero ortodosso serbo di pressioni politiche sul legislatore, tali da congelare ogni apertura alle attese del cattolicesimo romano. Il parlamento serbo sembra lontano dagli avvenimenti che nel quadriennio 1935-1938 decretarono, in un turbinio di scomuniche e manifestazioni di piazza, la disfatta concordataria²⁹⁹. E, tuttavia, non è da escludere che l'attuale legislatore di Belgrado abbia registrato, e fatto propri, motivi di diffidenza e di più recente rancore dell'ortodossia serba verso la Santa Sede e la sua politica di smantellamento del disegno federativo jugoslavo, specchio di un'antica velleità patriottica e panslava in-

²⁹⁷ Così, ACHILLE SILVESTRINI, *La S.Sede nella Ost-politik e nella CSCE*, in AA.VV., *La politica internazionale della S.Sede 1965-1990. Atti del Seminario di studio*. Perugia, 8-10 novembre 1990 (a cura di G. Barberini), ESI, Napoli, 1992, pp.43-44; Id., *Le tre fasi dell'Ostpolitik*, in *Il Regno. Attualità*, EDB, Bologna, 2000/12, pp.421-427.

²⁹⁸ Si vedano, per la Slovenia, l'Accordo su questioni giuridiche (14 dicembre 2001), in JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *I Concordati dal 2000 al 2009* cit., pp.292 ss.; per la Croazia, l'Accordo circa questioni giuridiche; circa la collaborazione in campo educativo e culturale; circa l'assistenza religiosa ai fedeli cattolici membri delle Forze Armate e della Polizia (19 dicembre 1996); per la Bosnia-Erzegovina, l'Accordo di base (19 aprile 2006) e il Protocollo addizionale (29 settembre 2006), in JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR, *I Concordati dal 2000 al 2009* cit., pp.31 e 42 ss.; per il Montenegro, l'Accordo di base (24 giugno 2011). Cfr. FABIO VECCHI, *Appunti sull'Accordo di Base del 24 giugno 2011 tra la Santa Sede e il Montenegro*, in *Ius Ecclesiae*, XXV/2, Serra ed., Pisa-Roma, 2013, pp.540-560. In generale, vedasi GIOVANNI BARBERINI, *I concordati di Giovanni Paolo II nell'Europa centrale e orientale*, in *QDPE*, 1999/1, Il Mulino, Bologna, pp.59-71.

²⁹⁹ GUIDO FRANZINETTI, *I Balcani dal 1878 ad oggi* cit., p.48; MASSIMO GUIDETTI, *Sguardo sulla storia jugoslava* cit., p.63; ARMANDO PITASSIO, *Stato e Chiesa in Bulgaria e Serbia* cit., pp.378-379.

neggiante alla «Grande Serbia»³⁰⁰. Va infatti sottolineato che, sebbene l'era post-Milosevic abbia assicurato una notevole estensione dei diritti e libertà religiose, confermando l'articolazione di elementi di laicismo ed eterodossia nel legislatore serbo, ciò non esclude zone d'ombra e di accomodamento arbitrario nei rapporti di relazione tra Stato e clero ortodosso.

Non c'è dubbio, poi, che il clima di sospetto nutrito dalle gerarchie ortodosse verso Roma sia stato ulteriormente alimentato dalla inedita quanto inaspettata apertura ecumenica avviata da Giovanni Paolo II con il programma della quarta enciclica del Pontefice polacco, la «*Slavorum Apostoli*». L'aspirazione ad un'Europa «dai due polmoni», estesa oltre gli Urali che, attraverso l'approccio missionario cirillo-metodiano infrangeva insormontabili barriere ideologiche e teologiche, e proponeva una nuova temibile ecclesiologia³⁰¹. Non solo: quel magistero veniva a completare il principio esposto nel Concilio Vaticano II dei battezzati «separati» che, in virtù del sacramento erano comunque costituiti in una comunione, per quanto «imperfetta», con la Chiesa di Roma³⁰². La resistenza di quei motivi di sfiducia e risentimento è stata confermata nelle contrastate reazioni emerse nel mondo ortodosso (spinto a parlare di «tradimento» nella sua compagine ucraina) all'indomani del recente incontro cubano tra papa Francesco ed il patriarca di Mosca Kirill concluso con una Dichiarazione congiunta, il 12 febbraio 2016.

Alle ataviche difficoltà di dialogo ecumenico tra Chiesa cattolica e ortodossa si sovrappongono problemi riorganizzativi della rappresentanza apostolica sul territorio serbo. La nascita delle nuove entità statuali, succedute giuridicamente alle Repubbliche della Federazione jugoslava dando luogo al riassetto dei confini e al riaccorpamento di circoscrizioni territoriali, ha anche comportato un processo di ridisegno, ancora oggi irrisolto, dei nessi di collegamento tra diocesi e fedeli. Beninteso, eccezion fatta per l'inesisten-

³⁰⁰ Osserva come la convinzione che Germania e Vaticano siano da annoverare tra i principali artefici della dissoluzione jugoslava, sia tutt'ora radicata in Serbia, ROBERTO MOROZZO DELLA ROCCA, *Le religioni e la dissoluzione* cit., pp. 471 e 473. Com'è noto, la posizione ufficiale espressa dalla Santa Sede all'OCSE il 3 luglio 1991, era quella di un riconoscimento internazionale dell'indipendenza di Slovenia e Croazia (auto-dichiarato contemporaneamente dai due nuovi Stati, il 25 giugno di quell'anno) il più possibile rapido.

³⁰¹ BERNARD LECOMTE, *Giovanni Paolo II*, Baldini Castoldi Dalai, Milano, 2005, pp.314 ss.; GIOVANNI BARBERINI, *Il problema "Europa" nel magistero di Giovanni Paolo II*, in *QDPE*, 1986, Il Mulino, Bologna, pp.141 ss. Riguardo alle celebrazioni in Jugoslavia (a Djakovo) per il 1110° anniversario della morte di San Metodio, cfr. *L'Osservatore Romano*, 6 luglio 1985, pp.1 e 4 e 8-9 luglio 1985, pp.1 e 4.

³⁰² ALESSANDRO RONZANI, «*Ortodossia*», in *Enc. Giur.*, XXXI (1981), Treccani, Roma, pp.448-449. Si veda anche PIETRO GISMONTI, *Chiese e comunità ecclesiali acattoliche nei recenti decreti conciliari*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1965, I, Giuffrè, Milano, pp.189 ss.

te ordinariato militare, in Serbia la Chiesa cattolica può affidarsi al Nunzio apostolico di Belgrado e ad un'organizzazione ecclesiastica, seppur di ramificazione embrionale, articolata nell'arcidiocesi di Belgrado e nelle diocesi di Subotica, Zrenjanin, Sirmio, e nell'Esarcato apostolico di Novi Sad, dal 2013 preposto ai cattolici serbi di rito bizantino (ed ora distinto dall'Esarcato di Croazia, corrispondente all'episcopato di Križevci)³⁰³. La questione, invece, tocca direttamente la Conferenza episcopale internazionale dei Ss. Cirillo e Metodio (CEICEM), per la speciale configurazione sovranazionale delle competenze territoriali con cui papa Wojtyła l'aveva progettata, nel 2004. La sua originaria estensione su Serbia, Montenegro, Kosovo e Macedonia collide con la nuova carta geopolitica e con equilibri organizzativo-confessionali in progressiva ridefinizione. La radicale revisione della struttura sovranazionale dell'episcopato, prevede, in attesa del *placet* della Santa Sede, la formazione di differenti Conferenze episcopali nazionali e un riordino delle competenze³⁰⁴.

Ma la riscrittura dei confini nei Balcani occidentali coinvolge in pari misura la Chiesa ortodossa, per la quale è necessaria la coincidenza «visibile» tra organizzazione ecclesiastica e Stato nazionale: la configurazione di scissioni intestine alla Chiesa patriarcale serba, con la richiesta di consolidarle in autocefalie, ha interessato tanto la Chiesa ortodossa montenegrina che quella di Macedonia.

La vicenda della CEICEM è comunque indicativa, per sé presa, delle dinamiche in atto di tipo «post-transitorio» nella regione balcano-danubiana: istituita già in un capitolo storico di svolta, post-socialista, le esigenze di adattamento sono state dettate dalle forze endogene espresse dai nuovi Stati nazionali, nati sulle ceneri della Federazione jugoslava e dalle risposte di fede attese dalle minoranze etniche. Ma un contributo non secondario va ascritto anche alla diversificata nomopoiesi che segnala difformi capacità di reazione di adeguamento ai principi democratici dello Stato di diritto, e alla volontà di stabilire impegnative, e poco accette, politiche concordatarie³⁰⁵.

³⁰³ *Annuario Apostolico*, CdV, 2016, pp.1126 e 1134.

³⁰⁴ *Serbia. Intervista a Mons Hocevar. Non lasciateci soli*, in *Il Regno. Attualità*, EDB, Bologna, 3/2015, pp.209-210. Vedi anche JOSÉ T. MARTÍN DE AGAR - LUIS NAVARRO, *La legislazione delle Conferenze episcopali complementare al CIC*, Coletti a San Pietro, Roma, 2009². Si rinvia alla nota 64.

³⁰⁵ È indicativo osservare che sino all'edizione del 2015 l'*Annuario Pontificio* abbia ricondotto la Conferenza Episcopale di Serbia alla voce generica dei «Balcani» mentre dal 2016 si è inteso precisare e menzionare distintamente la CEICEM per ciascuno degli Stati dei Balcani occidentali (Serbia, Montenegro, Macedonia e Kosovo) in cui essa è presente.

16. *La cooperazione di Belgrado alla politica di «buon vicinato» nella regione dei Balcani occidentali e i diritti umani*

Quello della cd. «normalizzazione» dei rapporti tra i nuovi Stati della regione dei Balcani occidentali appare ancor oggi la via maestra da battere per un effettivo approdo alla stabilità democratica e al consolidamento di una compiuta età della «post-transizione» in Serbia.

Le relazioni di buon vicinato sorrette da un corposo drappello di convenzioni (ma anche da leggi interne, volte ad esercitare importanti ricadute sugli Stati limitrofi) costituiscono, così, uno dei principali obiettivi caldeggiati dall'UE. La legge generale sulla restituzione dei beni confiscati e le compensazioni sui territori ora del Kosovo e della Macedonia (2005)³⁰⁶ rappresenta un tentativo politicamente assai apprezzabile di edificazione di rapporti di buon vicinato, tenendo conto della natura assai spinosa della questione delle restituzioni patrimoniali, resa di ancor più complessa maneggevolezza dalle insorgenti velleità di indipendentismo apparse nei territori in cui i patrimoni immobiliari insistono³⁰⁷.

³⁰⁶ Zakon za vrashtane na konfiskuvanoto imushtestvo i obezhtetenieto (Закон за връщане на конфискуваното имущество и обезщетението), in *Sluzbeni glasnik RS*, n.45/2005. n.18/92

³⁰⁷ Secondo la *Risoluzione 2015* cit., Considerando F: «la Serbia ha compiuto passi importanti verso la normalizzazione delle relazioni con il Kosovo, che sono sfociati nel primo accordo sui principi di normalizzazione delle relazioni del 19 aprile 2013; che sono urgentemente necessarie ulteriori misure per affrontare tutte le questioni in sospenso tra i due Paesi», ragion per cui il Parlamento Europeo, ex §9: «si compiace del primo accordo sui principi di normalizzazione delle relazioni raggiunto nell'ambito del dialogo di alto livello tra i primi ministri di Serbia e Kosovo il 19 aprile 2013; plaude all'impegno profuso dalla Serbia nel processo di normalizzazione con il Kosovo e incoraggia fortemente le autorità serbe a svolgere un ruolo costruttivo in tale processo, così come nello sviluppo delle relazioni di buon vicinato, che può essere nell'interesse di entrambi i Paesi (...) e ritiene che la piena normalizzazione delle relazioni tra la Serbia e il Kosovo faciliterebbe l'adesione della Serbia all'UE ».

Ed, inoltre, al § 14 «esorta la Serbia ad esaminare, in uno spirito di riconciliazione e di relazioni di buon vicinato, la propria legge sull'organizzazione e le competenze delle autorità di Stato nell'ambito dei procedimenti per crimini di guerra, in cooperazione con i paesi suoi vicini».

Tali sollecitazioni più che esplicite proseguono nell'espressione del plauso per la sottoscrizione da parte delle autorità della Serbia «della dichiarazione sul ruolo dello Stato nell'affrontare la questione delle persone scomparse in conseguenza del conflitto armato e delle violazioni dei diritti umani; (...) e a localizzare le fosse comuni delle guerre in Croazia, Bosnia-Erzegovina e Kosovo (...)» (§16) e si concludono nel compiacimento «dell'approccio costruttivo adottato del governo serbo nelle relazioni con i paesi vicini (...); incoraggia la Serbia a collaborare ancora di più con i paesi vicini e ad avviare ulteriori misure finalizzate alla cooperazione transfrontaliera, (...) nel quadro della riconciliazione; plaude in generale al rispetto da parte della Serbia dei suoi obblighi internazionali e al fatto che la Serbia abbia ulteriormente sviluppato relazioni bilaterali con il suo vicinato; ribadisce l'importanza cruciale della riconciliazione; incoraggia la Serbia ad attuare pienamente gli accordi bilaterali con i paesi vicini e ad affrontare le sue questioni bilaterali pendenti con un approccio pragmatico (...); incoraggia la Serbia a sostenere attivamente, apportando un contributo costruttivo in tal senso, i progressi della Bosnia-Erzegovina nei confronti dell'integrazione europea; si compiace altresì del

Le maggiori aspettative si focalizzano sulla questione irrisolta del Kosovo, dove si sollecita un approccio pragmatico³⁰⁸. Altrettanto pressanti ed analoghe cure ed attese provengono dagli ambienti ONU, attraverso la Risoluzione formalizzata sulla Serbia sia da Consiglio di Sicurezza (1999) che dall'Assemblea Generale (2010)³⁰⁹. Sotto l'egida dell'UE i rapporti tra gli Stati dell'ex-Jugoslavia, in un percorso di riconciliazione, hanno teso a ricucire le lacerazioni procedendo su tutti i settori, dall'economia³¹⁰ alla collaborazione giudiziaria contro i crimini di guerra (uno specifico accordo è stato qui ratificato tra Serbia e Croazia)³¹¹.

L'attenzione negoziale si è concentrata anche sulla questione dei migranti, con importanti conseguenze in tema di minoranze e diritti umani. L'accordo tra la Repubblica serbo-montenegrina e la Macedonia per la tutela reciproca delle minoranze (2004)³¹² si muove su questa linea, giacché mette in evidenza il valore dell'identità quale parametro di riferimento su cui si collocano la religione, la lingua, l'etnia, la nazionalità.

Siffatti valori, di cui sono portatrici le minoranze nazionali, necessitano di un livello di protezione giuridica incondizionato: questa tutela concorre in tal modo alla promozione di rapporti di buon vicinato (art.2, legge di ratifica Accordo 2004). L'accordo ha valenza esemplare e si colloca tra i negoziati di tipo pattizio generale, sia per il contenuto esteso all'insieme delle materie «sensibili» in tema di minoranze, sia per il rinvio ad accordi di secondo livello per l'attuazione dei principi in esso contemplati. L'accordo, infatti, riassume il complesso dei principi necessari a garantire le libertà fondamentali di un gruppo, sia esso nazionale o minoritario. Contempla la parità di trattamento (art.1); il diritto alla tutela indettitaria, con l'inseri-

fatto che la Serbia abbia continuato a partecipare attivamente alle iniziative regionali, ad esempio al processo di cooperazione dell'Europa sud-orientale (SEECIP)» (§17).

³⁰⁸ Registra una indipendenza molto relativa e con molti limiti di fatto in capo al Kosovo, GUIDO FRANZINETTI, *I Balcani dal 1878 ad oggi* cit., p.124.

³⁰⁹ Risoluzione 1244/1999 del Consiglio di Sicurezza e Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU A/RES/64/298 (9 settembre 2010) la quale prende atto del parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia (22 luglio 2010) in tema di conformità al diritto internazionale circa la dichiarazione unilaterale di indipendenza espressa dal Kosovo, sostenendo i buoni uffici offerti dall'UE e volti a favorire il dialogo tra le autorità rappresentative di Belgrado e Pristina.

³¹⁰ TIM JUDAH, *Ja sam otac Jugosfere*, in *Globus*, n.1027 (13 agosto 2010), pp.22 ss.

³¹¹ STEFANO BIANCHINI, *Oltre la disgregazione* cit., pp.211-212.

³¹² *Zakon za ratifikacija na spogodbata megu republika Makedonija i srbija i crna gora za zaštita na makedonskoto nacionalno malcinstvo vo srbija i crna gora i zaštita na srpskoto i crnogorskoto nacionalno malcinstvo vo republika Makedonija* (Закон за ратификација на спогодбата меѓу република Македонија и србија и црна гора за заштита на македонското национално малцинство во србија и црна гора и заштита на српското и црногорското национално малцинство во република Македонија), in *Sluzbeni Vestnik na R. Makedonija*, n.83/04 (24.11.2004).

mento della libertà religiosa «creando tutte le condizioni e le misure atte a tal fine» (art.2.1) e vieta pratiche assimilazioniste a danno delle minoranze (art.2.2); dichiara il diritto all'uso della lingua madre nella dimensione pubblica e privata (art.3) e quindi anche di fronte alle autorità amministrative e giudiziarie; propone lo scambio educativo come metodo di collaborazione scolastica «favorendo la formazione (anche sulla base) della storia e cultura delle minoranze nazionali» (art.4); sostiene, anche con l'ausilio di politiche di esenzione fiscale, le organizzazioni e associazioni a favorire l'attività nel pubblico, specialmente se il loro fine è di indole culturale (art.5); sollecita le Parti a stipulare accordi specifici sia per la tutela del patrimonio culturale (art.6), sia per regolare il diritto delle minoranze all'informazione e al rapporto con i *mass-media* (art.7); garantisce il principio di partecipazione politico-decisionale negli organi rappresentativi a tutti i livelli territoriali (art.8) e vieta ogni misura di stanziamento forzato intesa a «modificare la composizione etnica della popolazione nelle zone in cui vivono le minoranze nazionali» (art.9). L'accordo sollecita i contraenti a ritenere le sue precisazioni come base pragmatica per futuri accordi reciproci (art.11) ed inserisce una clausola interpretativa volta a vietare letture riduttive dei diritti e libertà vigenti alla firma dei patti (art.13).

Accordi sulla sicurezza sociale di profughi e migranti sono stati siglati tra Serbia e Slovenia a partire dal 1997, in un progetto in cui la Slovenia intesseva con gli altri Stati della ex-Jugoslavia (Croazia, Bosnia-Erzegovina, Macedonia) un programma di sostegno sociale di vasto respiro a garanzia dei rifugiati³¹³.

Su un piano di rafforzamento dei rapporti tra Stati vicini va letto anche l'Accordo di riconnessione che la Slovenia ha siglato, tra gli altri, con la Repubblica di Serbia-Montenegro nel 2001, regolante le procedure di espulsione dei profughi (cd. «*erased people*») nei casi e nelle forme stabiliti dalle convenzioni internazionali vigenti³¹⁴.

Ancor più recentemente, si registra una progressione negli sforzi dei governi di Belgrado volti a rafforzare politiche di sicurezza sociale, con accordi bilaterali internazionali anche a carattere ultraregionale³¹⁵.

³¹³ Un *Act ratifying the agreement on social security between the Republic of Slovenia and Serbia* (maggio 2007). Cfr. NEZA KOGOVSSEK SALAMON, *Migration law in Slovenia*, Wolters Kluwer International ed., 2011, p.73.

³¹⁴ NEZA KOGOVSSEK SALAMON, *Migration law in Slovenia* cit., p.168.

³¹⁵ Cfr. la l. n.234/2013 di promozione dell'Accordo sulla sicurezza sociale tra Repubblica di Serbia e Ungheria (2013), nonché gli Accordi firmati dalla Serbia con: la Repubblica Slovacca (Bratislava, 2 marzo 2012); la Repubblica austriaca (Belgrado, 26 gennaio 2012); la Bulgaria (Belgrado, 19 settembre 2011); la Slovenia (Lubiana, 29 settembre 2009); la Turchia (Belgrado, 12 ottobre 2005). I testi sono

17. *Equilibri raggiunti (ed attesi) nelle relazioni comunitarie ed internazionali della Serbia*

Il Parlamento Europeo nella Risoluzione del 2015 (*visto g – visto m*) ha formulato ulteriori incoraggianti rilievi sui progressi conseguiti dalla Serbia nei diversi ambiti di armonizzazione nel rispetto degli *standard* europei, menzionando esplicitamente il caso delle contestazioni dei crimini di guerra a carico di Vojislav Šešeli.

Nonostante il considerevole impulso riformista impresso alle sue istituzioni, la progressione «post-transitoria» serba sembra rallentare il passo e cedere terreno alle lusinghe del regime semiautoritario³¹⁶. Di ciò si colgono i segni sia nell'attenuazione delle tendenze ad affermare lo Stato di diritto e ad imprimere nuovi necessari impulsi alla riforma della P.A. e dell'organizzazione giudiziaria, sia nelle relazioni internazionali appiattite sul *reverdissement* di una storica alleanza con la Russia³¹⁷. Non a caso la menzionata Risoluzione UE sollecitava la Serbia a recidere l'antico cordone ombelicale con Mosca e a recuperare l'imprescindibile autonomia politica in vista di un deciso allineamento alla politica estera europea, tenuto conto del ruolo di stabilizzazione che Belgrado può esercitare a largo raggio nel quadrante dell'Europa orientale³¹⁸.

Ma le alleanze sottostanno sempre a logiche di equilibrio mutevoli per definizione: alleanze che rispecchiano compromessi apparentemente inestricabili e dalle declinazioni assi sfumate³¹⁹. La questione del Kosovo ne è la risultante ultima: lo stallo internazionale mette di fronte la compagine euro-americana che riconosce la sovranità della minuscola regione, con l'asse serbo-russo che sostiene l'intangibile unità territoriale della Serbia-Kosovo. La

reperibili sul sito ufficiale on-line dell'International Labour Organization (ILO) NATLEX. Per il caso Bosnia-Erzegovina contro Serbia-Montenegro, si veda anche ELISA D'ALTERIO, *La funzione di regolazione delle Corti nello spazio amministrativo globale*, Giuffrè, Milano, 2010, pp.59 ss.

³¹⁶ LUCA MEZZETTI, *Le Costituzioni economiche*, in *I Balcani Occidentali* cit., p.120.

³¹⁷ MIODRAG LEKIĆ, *Il ruolo della Russia nell'internazionalizzazione della crisi jugoslava*, in *Dopo la pioggia*, cit., pp.262 e 266.

³¹⁸ *Risoluzione 2015*, § 11, secondo cui il Parlamento Europeo: «si rammarica che la Serbia non si sia allineata, quando è stata invitata a farlo, alle decisioni del Consiglio che hanno introdotto misure restrittive nei confronti della Russia, tenendo presente, tuttavia, i legami economici, sociali e culturali tradizionalmente forti che esistono tra i due Paesi». Ed inoltre: «incoraggia la Serbia ad usufruire di detta presidenza per contribuire a stabilizzare la situazione nell'Ucraina orientale, agendo da mediatore» (§12).

³¹⁹ Il vantaggio di una Serbia più forte perché inquadrata nel consesso dell'UE spiega l'apparente paradosso del *placet* russo a tale ingresso nell'Europa comunitaria. Cfr. EMANUELA C. DEL RE, *Vent'anni dopo* cit., p.253.

ricerca di equilibri geopolitici internazionali, dai quali dipende l'attuazione dei diritti umani, del principio di tolleranza e del rispetto delle nazionalità e delle religioni non ha smesso, dunque, di restare al centro dei processi di riassetamento delle politiche liberali non discriminatorie sorte nel secondo Novecento³²⁰. Nella regione balcano-danubiana tale processo ha così bruciato diverse tappe e sperimentazioni giuridico-normative: dai trattati di pace (Dayton, Kumanovo, Ohrid, Belgrado) alle alleanze politico-diplomatiche regionali (cd. «Iniziativa Igman 2000»), alla via dell'allargamento UE attraverso gli Accordi di Stabilizzazione ed Associazione (ASA)³²¹.

Resta scontato che una chiara posizione della Serbia negli assetti internazionali permetterà alla sua classe politica di interagire con l'UE ai fini dell'integrazione normativa e dell'assonanza piena con i valori democratici. D'altra parte il ruolo egemone della Serbia ha ottenuto eloquente conferma nella vicenda successiva di diritto internazionale, che le ha automaticamente consegnato lo *status* di continuità nella personalità giuridica e nella successione negli impegni internazionali precedentemente riferibili all'Unione serbo-montenegrina, con il conseguente onere in capo al Montenegro di ripristinare i rapporti internazionali unilateralmente perduti³²².

Il ruolo sussidiario dell'UE e dell'ONU al processo di democratizzazione dell'Est europeo rimane oscillante tra l'intervento di tipo assistenziale e quello impositivo, ma a differenza della Bosnia-Erzegovina o del Kosovo, la Serbia esprime un dinamismo culturale ed una volontà di cambiamento che induce gli osservatori istituzionali ad attendere con ragionevole ottimismo il corso degli eventi³²³. È altrettanto chiaro che nessuna organizzazione internazionale o dottrina istituzionale è stata sinora in grado di forgiare modelli teorici univoci di Stato democratico e che, anzi, già da sola la fucina dei Balcani occidentali offre un ventaglio esemplare ed unico nel suo genere di esperienze diversificate quanto a modelli culturali di democrazia e contaminazioni di tipo etnico e confessionale³²⁴.

Nel più ristretto scenario europeo gli strumenti adottati dall'UE, in specie, il sistema della condizionalità, hanno favorito il processo di integrazione

³²⁰ MARIO CARICCHIO, «Tolleranza», in *Diritti umani. Dizionario. II*, cit., pp.1277.

³²¹ STEFANO BIANCHINI – JOSEPH MARKO – CRAIG R. NATION – MILICA UVALIĆ, (a cura), *Regional cooperation, peace enforcement, and the role of the Treaties in the Balkans*, Longo, Ravenna, 2007.

³²² Ad es., riformulare la richiesta di adesione al Consiglio d'Europa. Cfr. LAURA MONTANARI, *La tutela dei diritti* cit., p.172.

³²³ THALITA VASSALLI DI DACHENHAUSEN, *Principio di legittimità democratica e domino riservato*, in *Democratizzazione all'Est* cit., p.195.

³²⁴ UGO VILLANI, *Democratizzazione all'Est e Nazioni Unite*, in *Ult.loc.cit.*, p.60.

e rafforzamento democratico, per la Croazia e la Serbia³²⁵. Occorre forse domandarsi se in condizionamento internazionale, comunque prodotto, specialmente all'atto della redazione della Costituzione serbo-montenegrina, abbia poi inficiato le reali convinzioni del legislatore serbo circa i principi di pluralismo, Stato di diritto e democrazia, conservando elementi di accondiscendenza verso modelli di Stato monoetnico o a tradizione culturale e religiosa «maggioritaria» ortodossa, armonizzati con la cultura patriottica nazionalista della madre-Russia³²⁶.

Segnali contrastanti e di discontinuità sono visibili, viceversa, dall'apertura al diritto internazionale ratificato, che è quanto accade nei testi costituzionali che ne accolgono la «posizione superlegislativa», permettendo a tale fonte l'immediata efficacia e prevalente applicabilità sul diritto interno contrastante³²⁷. E che tale apertura al diritto internazionale sia un fenomeno consolidato lo conferma l'art.22 della Cost. serba 2006: proprio in ordine alla protezione dei diritti umani, delle minoranze e delle libertà, tale norma rinvia al ruolo di protezione e tutela dei diritti soggettivi, attraverso il ricorso del cittadino a Corti internazionali³²⁸.

18. Conclusioni. Il futuro delle libertà fondamentali e religiose in Serbia

I più recenti avvenimenti di cronaca testimoniano il vacillamento crescente del progetto europeo. Il disegno unitario si è più volte incagliato nelle secche dell'incompatibilità dei vocabolari economici nazionali. Quei codici riflettono gli abiti mentali dei popoli europei, i cui cittadini faticano ad abbracciare le responsabilità dettate da una nuova e più allargata cittadinanza. Una classe dirigente sostanzialmente inadeguata ha dimostrato a più riprese

³²⁵ FLORENCE HARTMANN, *The ICTY and EU conditionality*, in *Challiot Paper*, n.116, (giugno 2009), pp.67 ss.

³²⁶ GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, in *I Balcani Occidentali* cit., pp.12 ss.

³²⁷ A questa «tecnica monista di adattamento» si rifanno gli artt.16, 194 e 167 della Cost. di Serbia 2006 e si rivela caratteristica nelle Costituzioni degli Stati dei Balcani occidentali «post-transitori». Cfr. LAURA MONTANARI, *La tutela dei diritti* cit., pp.182 e p.183, n.72; GIULIANA ZICCARDI CAPALDO, *Democratizzazione all'Est e diritto internazionale generale*, in *Democratizzazione all'Est* cit., pp.51-52. Su questi elementi di discontinuità del diritto serbo, anche con le dottrine giuridiche sovietiche novecentesche, cfr. GIANNANTONIO BENACCHIO, *La circolazione dei modelli* cit., p. 181.

³²⁸ Si tratta pur sempre di un processo che impone perseveranza nell'adempimento. Nella *Risoluzione 2015*, § 13, infatti si « incoraggia la Serbia a collaborare ulteriormente con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY), al fine di rafforzare i processi sui crimini di guerra». Cfr. LAURA MONTANARI, *La tutela dei diritti* cit., pp.200-201.

i propri limiti a tracciare il decumano politico europeo e quindi, ideale, di un progetto ambizioso ma ancora privo di una Carta fondamentale. Archiviata l'esperienza di Nizza, gli esiti referendari che accusano un'Europa prona al tecnicismo finanziario e al pareggio dei bilanci, non fanno che denunciare questa debolezza di limiti prospettici.

Per un singolare paradosso, la Serbia, che tanta spinta propulsiva sulla via riformista ha ricevuto dal sogno europeo, e che nella tensione innovativa ha accettato il rischioso confronto con la sua storia ed i suoi valori nazionali, mettendo in discussione anche il principio di omogeneità territoriale e di identificazione etno-nazionale, in un territorio e in una fede da sempre pensati in un'indissolubile unitarietà, si trova ad agire su un piano internazionale ancor più fluido e vischioso di quanto non fosse nella più rassicurante dimensione domestica. La Brexit, ha trasformato le placide acque comunitarie in uno specchio agitato ed ha accentuato il carattere fiduciario della spinta democratica nella regione dei Balcani occidentali.

In queste condizioni il futuro dei diritti e delle libertà fondamentali, inclusa quella religiosa, per tutte le vittorie conseguite dal legislatore serbo della «post-transizione» si gioca su due versanti strettamente legati alla dimensione religiosa: il mantenimento del rapporto sinfonico con il Patriarcato di Pec, su un piano mutuo tra tradizione e spinta riformista, e la soluzione della questione del Kosovo, emblema del più vasto dramma della diaspora del popolo serbo e di più risalenti richiami evocativi irredentisti. Tutto è oggi rimesso alla volontà del legislatore serbo di proseguire lungo il solco tracciato dalla nuova Costituzione del 2006 e tradotto nel *corpus* delle pregevoli ed innovative leggi qui esaminate.