



Kristina Ivanova Petrova

(cultore della materia presso la cattedra di Diritto ecclesiastico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna)

La Corte Costituzionale della Repubblica Macedone dichiara illegittimo l'insegnamento della religione nella scuola pubblica *

SOMMARIO: 1. Caratteristiche delle leggi macedoni sullo status giuridico delle Chiese, delle comunità religiose e dei gruppi religiosi, e loro diritto di disporre di edifici di culto - 2. La legge sull'istruzione primaria e l'insegnamento religioso nella scuola pubblica primaria - 3. Ragioni del provvedimento - 4. La sentenza della Corte Costituzionale macedone.

1. Caratteristiche delle leggi macedoni sullo status giuridico delle Chiese, delle comunità religiose e dei gruppi religiosi, e loro diritto di disporre di edifici di culto.

La Repubblica Macedone, nata dalla dissoluzione della Jugoslavia nel 1991, ha approvato nel 1992 la propria Costituzione nella quale si sancisce la separazione tra lo Stato e le confessioni religiose¹. Il legislatore costituente, a differenza di quanto avvenuto in altri paesi dei Balcani, non ha indicato alcuna religione come quella tradizionale o stabilita, nel mentre dava un'effettiva attuazione alla separazione.² A tal

* Il contributo è stato segnalato dal Prof. Giovanni Cimbalo della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna.

¹ L'articolo che regola la materia è il 19: "The freedom of religious confession is guaranteed.

The right to express one's faith freely and publicly, individually or with others is guaranteed.

The Macedonian Orthodox Church and other religious communities and groups are separated from the state and are equal before the law.

The Macedonian Orthodox Church and other religious communities and groups are free to establish schools and other social and charitable institutions, by ways of a procedure regulated by law". Per il testo della Costituzione macedone, <http://licodu.cois.it/23/view>

² Si veda ad esempio la Bulgaria, alla quale la Macedonia è legata dalla lingua e da vicende storiche, dove invece la religione ortodossa è quella tradizionale. Ciò avviene a causa del prevalere oggi in Macedonia della componente etnica albanofona nella popolazione, a maggioranza mussulmana. Sull'ortodossia come religione tradizionale: A. TORRES GUTIÉRREZ, A. HRISTOV KOLEV, E. NIKOLOV DOBREV, I.



fine la Repubblica si era data nel 1997 una prima legge sulle Chiese, le comunità e sui gruppi religiosi³ la quale riconosce la Chiesa ortodossa macedone, la Comunità islamica e la Chiesa cattolica, la Comunità ebraica e la Chiesa metodista e consente il riconoscimento di altre comunità o gruppi, che ricorrendo condizioni specificate dalla legge e a discrezione dell'esecutivo possono registrarsi ed essere riconosciuti e registrati come tali. La legge proibiva qualunque attività o rito religioso compiuto da comunità o gruppi non registrati e richiedeva la firma di cinquanta cittadini macedoni per la registrazione dei gruppi religiosi.⁴ Una delle norme che caratterizzava la legge era la proibizione dell'uso della parola Macedonia per indicare comunità religiose appartenenti allo stesso credo.⁵ La norma, pur rispondendo a un'esigenza di chiarezza e rispetto dell'identità delle organizzazioni religiose, che caratterizza l'ortodossia, entra in modo rilevante negli affari interni delle confessioni religiose e in particolare del culto ortodosso.⁶ La

PETROVA ANGELOVA, *Estatuto legal de las confesiones religiosas en Bulgaria*, in *Libertà di coscienza e diversità di appartenenza religiosa nell'Est Europa*, (a cura di Giovanni Cimbalo e Federica Botti), Bologna, Bononia University Press, 2008, 47 ss.; **I. ILIEVA**, *Legal regulation of the religious rights and freedoms in Bulgaria*, in *Libertà di coscienza e appartenenza ...*, cit., 77 ss.

³ Contestualmente la legge abrogava quella sui culti della Repubblica Jugoslava 1977. Per il testo della legge macedone vedi: <http://licodu.cois.it/512/view>.

⁴ Art. 10 della legge sui gruppi e le comunità religiose: "A religious group with headquarters in the Republic of Macedonia, must be established by at least 50 adult citizens of the Republic of Macedonia, permanently residing in the Republic" (<http://licodu.cois.it/512/view>).

⁵ V. art. 12: "Називот на религиозната група треба битно да се разликува од називите на веќе регистрираните верски заедници, односно религиозни групи. Називот треба да упатува на фактот дека е религиозна група и на видот на изразувањето на верата што преку неа се врши. Во називот на верската заедница, односно религиозната група не смеат да бидат содржани зборовите "Република Македонија", називите на други држави, називи на државни или јавни органи и институции и други ознаки. Седиштето на верската заедница, односно религиозната група која врши верски работи и верски обреди на подрачјето на Република Македонија задолжително е во Република Македонија". (<http://licodu.cois.it/512/view>).

⁶ Questa posizione risponde all'impostazione propria dei santi canoni che governano la Chiesa Ortodossa nel rispetto del rapporto che deve esservi tra autonomia e sinodalità per cui in ogni paese deve esservi una sola chiesa ortodossa come espressione di quel popolo. L'autocefalia si acquista su richiesta delle strutture territoriali e viene concessa dal sinodo della Chiesa madre in un rapporto di comunione di fede tra la Chiesa originaria e la nuova chiesa. V.: **G. GRIGORITA**, *Autonomie et synodalité dans l'Eglise orthodoxe (les prescriptions des saints canons et les réalités ecclésiastiques actuelles)*, in "Studii Teologice" 2009, n. 1 [<http://www.studiiteologice.editurapatriarhiei.ro/>].



Macedonia è uno di quei paesi nei quali, a causa della ridefinizione delle frontiere, la nascita di nuovi Stati e la dissoluzione dell'URSS attualmente nel paese coesistono due differenti Chiese ortodosse. Vi è la Chiesa Ortodossa di Macedonia costituitasi all'inizio degli anni sessanta, ma la cui nascita ufficiale risale al 19 luglio 1967, quando essa proclamò la propria autocefalia, che tuttavia non venne riconosciuta da nessuna delle altre Chiese ortodosse. Il capo di questa Chiesa porta il titolo di Arcivescovo di Ohrid e di Macedonia, ma risiede nella capitale Skopje. Questa Chiesa intendeva contrastare la presenza egemone, in ambito ortodosso, della Chiesa Ortodossa Serba la quale, dopo l'indipendenza nel 1991 della Macedonia, ha costituito un proprio esarcato, con il nome di Archidiocesi d'Ohrid con sede storica in questa città. Va detto che secondo il diritto canonico ortodosso, l'Archidiocesi d'Ohrid, è la sola autorità canonica riconosciuta nel paese. Perciò, a ribadire la sua giurisdizione su quel territorio, nel maggio del 2005, il Santo Sinodo della Chiesa Ortodossa Serba ha proclamato l'autonomia del proprio Arcivescovato d'Ohrid, come primo passo di un'autocefalia da concedere alle proprie strutture sul territorio macedone, permettendo così di superare il contrasto con le norme religiose contenute nei Santi canoni i quali prevedono che debba essere la Chiesa madre a concedere l'autocefalia.⁷

Le richiamate norme della Legge del 1997, vietando l'esistenza di più organizzazioni nell'ambito dello stesso culto discriminano anche i Bektashi, storicamente presenti in Macedonia, a vantaggio dei mussulmani sunniti, molto vicini all'islamismo tradizionale e fondamentalista di tipo wahabita.⁸

L'idea che su un territorio non possa che esservi una sola Chiesa ortodossa contrasta oggi con il concetto di pluralismo religioso in materia di autonomia e libertà religiosa delle confessioni, fatto proprio dell'Unione Europea, dalla CEDU e della Corte di Strasburgo e con quanto succede nel territorio europeo e soprattutto nei Balcani a causa dello spostamento di popolazioni per effetto dei recenti conflitti. Su queste problematiche vedi: *Integrazione dei migranti: un Islam plurale per l'Europa*. Rielaborazione dei marcatori ordinamentali della nozione di "culto" e di "confessione religiosa" nella prospettiva dell'Unione Europea, *Revista General de Derecho Comparado*, Giugno 2009, in corso di pubblicazione.

⁷ Cfr. G. GRIGORITA, *Autonomie et synodalité dans l'Eglise orthodoxe ...*, cit., n. 142; D. ILIEVSKI, *The Macedonian Orthodox Church: the road to independence*, Skopje, 1973; J. Z. BOŽIC, *Die Autokephalieerklärung der Makedonischen Orthodoxen Kirchen*, Würzburg, 1994; C. PAPASTATHIS, *L'autocéphalie de l'Eglise de Macédoine yougoslave*, dans *Balkan Studies* 8 (1967), pp. 151-154.

⁸ Relativamente alla componente mussulmana della popolazione sono presenti nel paese due confessioni religiose, quella sunnita e quella bektashita. Sul pluralismo in campo mussulmano, soprattutto riferito all'esperienza albanese e sulle diverse organizzazioni di culto mussulmane: C. CIMBALO, *L'esperienza dell'Islam dell'Est*



Queste disposizioni della legge hanno conseguenze negative anche per il riconoscimento delle diverse confessioni protestanti, le quali lamentano di non riuscire a registrare le loro Chiese e di non poter ottenere uno *status* regolare di dipendenti per i loro impiegati, in violazione della sottoscrizione da parte della Macedonia del paragrafo 16.3 dell'Atto finale di Vienna, che impegna il paese a "garantire su loro richiesta alle comunità di credenti, che praticano o si preparano a praticare la loro fede all'interno del quadro costituzionale degli Stati, il riconoscimento dello Statuto di cui godono nei paesi di origine".⁹

L'atteggiamento di aperto favore da parte del governo verso la Chiesa Ortodossa Macedone e verso i mussulmani sunniti ha sollevato rilievi da parte dell'organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE) e del Consiglio consultivo della libertà di religione e di credo¹⁰, nonché della Commissione di Venezia¹¹. Ciò nonostante il Governo abbia proposto e fatto approvare nel 2007 una nuova legge sulle comunità, le organizzazioni e i gruppi religiosi, entrata in vigore nel maggio 2008 che - se possibile - ha reso ancora più fondate le critiche formulate dagli organismi internazionali.¹²

Infatti, rimane in vigore il divieto di avere nel logo e nel nome di più di una confessione religiosa il riferimento alla Macedonia e si prevede la possibilità di riconoscere una sola comunità per ogni credo¹³.

Europa come contributo a una regolamentazione condivisa della libertà religiosa in Italia, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), settembre 2008.

⁹ **G. BARBERINI**, *L'Ostpolitik della Santa Sede*. Un dialogo lungo e faticoso, Il Mulino Bologna, 2007; **ID.**, *La Politica del dialogo. Le carte Casaroli sull'Ostpolitik vaticana*, (a cura di G. Barberini), il Mulino Bologna, 2008; **ID.**, *La libertà di religione nel processo di democraticizzazione degli Stati dell'Europa centrale ed orientale*, in **S. FERRARI – W. COLE DURHAM JR. – E. A. SEWELL**, *Diritto e religione nell'Europa post-comunista*, il Mulino Bologna, 2004, pp. 9-30.

¹⁰ Questa valutazione è stata redatta da Alan Page, Professore di Diritto Pubblico presso l'Università di Dundee, della Società di Studi Giuridici avanzati, così come e da parte della Unità di supporto legislativo dell'ODIHR, Department in co-operation with the Rule of Law Unit of the OSCE Spillover Monitor Mission to Skopje (oggi in http://209.85.129.132/translate_c?hl=it&langpair=en|it&u=http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2087/file/fYROM_L).

¹¹ Venice Commission [22/03/2007] CDL-AD(2007)005, *Opinion on the Draft Law on the Legal Status of a Church, a Religious Community and a Religious Group of "the former Yugoslav Republic of Macedonia"* adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007)

¹² Per il testo in albanese <http://licodu.cois.it/434/view>. Per quello in macedone <http://licodu.cois.it/435/view>.

¹³ L'art. 10.1. della legge del 2007 stabilisce che il nome ufficiale e le insegne di ogni nuova chiesa, comunità religiosa o gruppo religioso devono essere diverse da quelli delle organizzazioni religiose già registrate. Ciò toglie ogni possibilità di



Ciò comporta il divieto di esercizio del culto per la Chiesa Ortodossa Serba dell'Archidiocesi di Ohrid e per la Comunità Bektashi presente nel paese da 4 secoli, che non potranno ottenere la registrazione. Inoltre si vieta ai ministri di culto di celebrare riti e funzioni di culto anche in privato e di indossare l'abito talare (art. 18)¹⁴, ma quel che è più grave si impedisce la costruzione di edifici di culto per quelle confessioni che non possiedono il riconoscimento.¹⁵ L'assenza di chiarezza sul significato del termine gruppi religiosi lascia una completa discrezionalità all'esecutivo relativamente alla concessione del riconoscimento ai culti minori che non possono quindi disporre di ministri di culto e di funzionari ecclesiastici.

Questa impostazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose ha riflessi sull'insegnamento della religione, poiché già la "Legge sulle comunità religiose e sui gruppi religiosi" del luglio 1997 stabiliva che l'insegnamento religioso era permesso solo in seno a "strutture pubbliche adibite alla celebrazione di ceremonie e allo svolgimento di attività religiose" (art. 24).¹⁶ Non godendo del riconoscimento le confessioni minori, e tra queste quelle protestanti, non potevano insegnare religione. Per quanto riguarda l'insegnamento religioso ai minori, tale legge richiedeva inoltre, per gli alunni fino ai 10 anni, l'autorizzazione da parte dei genitori e per quelli oltre i 10 anni anche il loro personale consenso. L'insegnamento religioso poteva essere

riconoscimento, anche per il futuro, sia alla Chiesa ortodossa Serba sia alla Comunità Islamica dei Bektashi.

¹⁴ L'art. 18 stabilisce che è vietata la celebrazione di qualsiasi rito da parte di ministri di culto che abusino di abbigliamento e insegne religiose di una Chiesa, comunità religiosa o di un gruppo religioso; al paragrafo 3 si specifica che i riti religiosi, la preghiera e le altre forme di culto religioso di cui ai paragrafi 1 e 2 possono essere eseguite e organizzate solo da parte di un religioso appartenente a una Chiesa, a una comunità religiosa a un gruppo religioso riconosciuto nella Repubblica di Macedonia o su autorizzazione di questi. <http://licodu.cois.it/435/view>.

¹⁵ Il mancato riconoscimento come Chiesa, comunità o gruppo religioso impedisce di possedere dei beni e quindi di acquistare i terreni necessari alla costruzione di edifici di culto, di possedere immobili da adibire al culto, di ristrutturarli o ampliarli, di presentare richiesta d'inserimento nei piani regolatori di domande per la costruzione di edifici di culto. Questo quando non si procede alla demolizione di edifici di culto delle Chiese non riconosciute, come è avvenuto per la Chiesa Ortodossa Serba, o alla requisizione di edifici già esistenti, come avvenuto nel 2002, quando il Governo ha conferito alla Comunità islamica di Macedonia (ICM) la proprietà di due teqe Bektashi che questa comunità, senza successo, cerca di recuperare. L'ICM, appoggiata dal Governo, rivendica la legittimità della requisizione, motivandola con il riconoscimento ottenuto dalla legge e ritiene di rappresentare tutti i musulmani in Macedonia.

¹⁶ <http://licodu.cois.it/435/view>.



impartito al di fuori del regolare orario scolastico¹⁷, ma la mancata disponibilità dell'edificio di culto - conseguenza dell'assenza di riconoscimento - impediva alle confessioni non riconosciute l'insegnamento religioso.

Nel 1999 il Ministero dell'Istruzione e della Scienza della Repubblica di Macedonia, decideva di introdurre l'educazione religiosa nelle scuole elementari. Il Ministero stabiliva che l'educazione religiosa poteva essere erogata agli studenti di terzo e quarto grado (10 e 11 anni) e che tale insegnamento avrebbe comunque avuto carattere facoltativo. Inoltre gli insegnanti di religione avrebbero dovuto essere cattolici, ebrei o funzionari religiosi dalla fede ortodossa e islamica delle Chiese e comunità riconosciute: per quanto riguarda questi ultimi due culti gli studenti o le loro famiglie avrebbero potuto scegliere tra queste due sole fedi, limitando quindi la possibilità d'insegnamento alla Chiesa Ortodossa Macedone e ai Mussulmani sunniti della Comunità Islamica di Macedonia. Per accedere al servizio occorreva l'autorizzazione da parte dei genitori che così decidevano se iscrivere i loro figli, richiedendo l'erogazione dell'istruzione religiosa nelle scuole elementari. Il provvedimento venne adottato mediante una decisione del Ministro dell'Istruzione e della Scienza, senza apportare alcuna modifica alle disposizioni legislative in vigore¹⁸.

Questa scelta del legislatore venne giudicata illegittima una prima volta dalla Corte Costituzionale della Repubblica Macedone, con sentenza del 2000¹⁹, nella quale si sosteneva che secondo la legge

¹⁷ La prima legge sulle comunità religiose e sui gruppi religiosi, adottata nel 1997, è stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale della Repubblica di Macedonia che ha censurato più di un terzo delle disposizioni della legge con sentenza У.Број 223/1997-0-0. Ci si riferisce agli articoli 3 c.1, 10, 11 c.2, 13, 14 e 22 c.2. In questo modo la legge è divenuta assolutamente inefficace, tanto da essere sostituita, come si è detto, dalla nuova legge nel 2007.

¹⁸ Con la decisione актот бр. 10-3445/1 од 24.08.1999 il Ministro dell'istruzione e della scienza dava attuazione a queste disposizioni.

¹⁹ Nella Costituzione della Repubblica Macedone l'articolo 16, comma 1, prevede la tutela della libertà religiosa, di coscienza e del pensiero; inoltre l'articolo 19 cost., garantisce la libertà religiosa delle confessioni religiose e sancisce il principio della separazione tra Chiesa, confessioni religiose e lo Stato. Invece l'articolo 13 della legge sull'istruzione primaria (Gazzetta Ufficiale Macedone n. 44/95) vietava la presenza delle attività religiose e politiche nella scuola primaria. Un'identica previsione è contenuta nell'articolo 7 comma 1 della legge sulle scuole secondarie. Con una propria sentenza la Corte Costituzionale della Repubblica di Macedonia eccepiva la violazione della libertà religiosa, dell'uguaglianza delle confessioni religiose e del principio di separazione, sanciti dalla Costituzione e pertanto dichiarava l'illegittimità costituzionale della disposizione ministeriale. V. sentenza: У.бр. 195/99, 19 април 2000 година.



l'organizzazione dell'attività scolastica nell'istruzione primaria era riservata allo Stato. Questa scelta era ispirata da due principi:

a) L'istruzione primaria è un diritto di tutti e va esercitato in eguali condizioni, in modo da rispettare il principio di uguaglianza; ciò è garantito dall'erogazione a tutti di un livello essenziale di istruzione;

b) ai bambini che frequentano la scuola di primo grado va assicurata la neutralità dell'istituzione scolastica in quanto non sono in grado di compiere scelte in materia religiosa, scelte che potranno legittimamente esercitare, insieme alle loro famiglie, al compimento di questo ciclo di studi, sia usufruendo dell'insegnamento religioso nella scuola pubblica che frequentando una scuola privata confessionale. Ad avviso della Corte, come dimostravano numerose indagini su quale fosse l'età più adatta per l'educazione religiosa, l'esperienza aveva dimostrato che al 3° e 4° anno della scuola primaria gli studenti (di 10/11 anni) sono troppo giovani per compiere scelte mature e consapevoli. Inoltre, rileva la Corte, la norma rompeva l'unità della comunità scolastica, in quanto i bambini venivano divisi tra quelli che partecipavano e quelli che non frequentavano l'educazione religiosa, spezzando l'unità didattica e pedagogica della classe, la sua struttura di comunità educante. Inoltre il fatto che fosse lo Stato a individuare quali dovessero essere le confessioni religiose islamiche e cristiane abilitate a erogare l'insegnamento aveva creato numerose perplessità e contestazioni da parte dei genitori che vedevano lo Stato scegliere tra le diverse organizzazioni ecclesiastiche che rivendicavano la rappresentanza del culto. La combinazione di questi differenti fattori aveva creato un largo consenso all'abolizione dell'educazione religiosa nelle scuole statali che trovava riscontro nella decisione della Corte.

Il legislatore macedone ha recentemente ritenuto di dover nuovamente intervenire in questa materia. Una nuova legge sullo *status* giuridico delle chiese, delle comunità religiose o dei gruppi religiosi è stata adottata - come si è detto - nel settembre del 2007 ed è entra in vigore il 1° maggio dell'anno successivo. Questa legge è frutto del delicato equilibrio tra pressioni internazionali²⁰ e negoziati con le comunità religiose del paese e regolamenta lo *status* giuridico delle chiese, delle comunità religiose e dei gruppi religiosi, l'erogazione del servizio religioso, la preghiera e le ceremonie religiose, l'istruzione

<http://www.usud.gov.mk/domino/WEBSUD.nsf/ffc0feee91d7bd9ac1256d280038c474/ce536cdc508c585ec125716b0047c37d?OpenDocument>

²⁰ L'Unione Europea e gli Stati Uniti hanno richiesto una legge che prevedesse piena libertà per ogni aspetto della vita religiosa. Tra l'altro, questo darebbe la possibilità di registrare comunità religiose senza alcuna restrizione. *Venice Commission* [22/03/2007] CDL-AD(2007)005, ... cit.



religiosa e le attività educative, le finanze delle Chiese, delle comunità religiose e dei gruppi religiosi. La nuova legge ripropone la divisione delle confessioni religiose in "Chiese", "comunità religiose" e "gruppi religiosi", tuttavia non definisce il significato di questi termini. Questa legge mantiene il divieto di costituire più di un gruppo o confessione religiosa per ogni culto, ai fini della registrazione nel Registro statale dei culti e stabilisce all'art. 21 il principio di collaborazione tra lo Stato e i diversi culti, fermo restando l'obbligo di ottenere un permesso delle autorità prima di celebrare riti religiosi al di fuori degli edifici di culto ufficialmente riconosciuti come tali. Nel successivo articolo 22 della legge si specifica che la Chiesa, le confessioni religiose e i gruppi religiosi possono istituire scuole religiose per tutti i gradi d'istruzione, Tali scuole sono equiparate alle altre istituzioni educative e i loro alunni godono di uguali diritti²¹. I programmi di studio delle scuole religiose dovranno essere conformi alla Costituzione e alle leggi e sono sottoposti al controllo "dell'organo competente per le questioni relative ai rapporti tra lo Stato e le comunità religiose" (art 23), mentre "L'organismo di amministrazione statale responsabile per l'istruzione può effettuare il controllo dei piani e programmi di studio negli istituti d'istruzione religiosi". La legge distingue dunque tra controllo delle scuole confessionali, sottratto al Ministero dell'Istruzione e mantenuto nell'ambito dell'organismo di controllo dell'attività dei culti, e attività di controllo sui contenuti dei programmi d'insegnamento che resta nell'ambito dell'organizzazione dell'istruzione (art. 26).

La legge si fa carico delle necessità eventuali delle scuole a carattere religioso e, al fine di garantirne l'indirizzo confessionale, consente l'utilizzazione d'insegnanti stranieri, nell'evidente intenzione di facilitare l'attività dei culti di minoranza, rispondendo in tal modo alle critiche internazionali (art. 25).

L'art. 27 della nuova legge sulle confessioni religiose consente di organizzare l'educazione religiosa, in collaborazione con Chiese, comunità religiose e gruppi religiosi, purché riconosciuti, in conformità con quanto stabilito dalla legge. Per la preparazione del piano di studio, per la determinazione delle attività in materia di educazione religiosa vige un rapporto di collaborazione con le organizzazioni religiose ed è

²¹ (1) Chiese, comunità religiose e gruppi religiosi hanno il diritto di stabilire istituti di istruzione religiosa di tutti i livelli di istruzione, oltre alla scuola primaria, per l'istruzione del clero e degli ufficiali religiosi, così come gli studenti e le studentesse delle scuole private per le persone che vengono educate in tali istituzioni.

(2) Gli istituti di istruzione religiosa sono parificati alle altre istituzioni educative e così come hanno gli stessi obblighi gli studenti e le studentesse [la traduzione è nostra]. <http://licodu.cois.it/435/view>



consentita, ai sensi del successivo art. 28, l'utilizzazione di insegnanti in grado di soddisfare le esigenze delle confessioni. Ma la grande innovazione di questa legge è costituita dall'art. 29 nel quale si afferma che "Gli studenti al di sotto dei 15 anni possono frequentare l'educazione religiosa nella scuola pubblica singolarmente sulla base del consenso dei genitori o da essi accompagnati"²².

2. La legge sull'istruzione primaria e l'insegnamento religioso nella scuola pubblica primaria.

La Costituzione della Repubblica macedone del 1991 dispone che l'istruzione sia completamente secolare e non prevede la religione tra le materie di studio nelle scuole statali (cfr. artt. 19, 44, 45 Cost.). La Costituzione, il sistema politico, quello giuridico e quello socio-educativo non riconoscono alcun sostegno statale all'istruzione religiosa²³. Tuttavia, secondo le norme di diritto macedone attualmente vigenti, le Chiese, le comunità e i gruppi religiosi hanno il diritto d'istituire scuole confessionali e di costruire pensionati per gli studenti di tali scuole. L'iscrizione a scuole fondate da comunità religiose è aperta a coloro che hanno completato l'istruzione elementare statale obbligatoria.

Ai fini della formazione religiosa dei propri membri, la Chiesa Ortodossa Macedone ha fondato una scuola secondaria di teologia e una Facoltà di teologia, i cui insegnanti sono tenuti ad osservare i principi della fede ortodossa (oltre a essere in possesso dei requisiti richiesti per l'insegnamento). Inoltre la Chiesa Ortodossa Macedone organizza, nei propri luoghi di culto, al termine delle funzioni religiose,

²² Per il testo integrale della legge in versione macedone <http://licodu.cois.it/435/view>, in versione albanese <http://licodu.cois.it/434/view>, ambedue lingue ufficiali.

²³ Pochi i paesi dell'Est Europa come Macedonia scelgano di non inserire alcuna forma di istruzione religiosa, invece altri permettono alle Chiese o ad altri gruppi religiosi di offrire corsi confessionali facoltativi ai propri aderenti come Polonia, Croazia, Ungheria e altri. Esempio la Polonia, l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche e del regime delle scuole cattoliche è regolato in buona parte dal Concordato stipulato con la Santa Sede durante le trasformazioni legate al passaggio dal regime comunista alla democrazia. Vedi: **V. FOCACCETTI - GIULIANI F.** *L'insegnamento religioso nei paesi ex comunisti.*

http://host.uniroma3.it/progetti/cedir/cedir/Relazioni/Focaccetti_Giuliani.pdf



lezioni di religione aperte e facoltative, spesso in concomitanza con festività religiose²⁴.

Dal canto suo la Comunità islamica macedone (CIM) sunnita gestisce scuole secondarie (*madrase*) ed un istituto di istruzione superiore. Ai Bektashi non è consentito disporre di proprie scuole in quanto non riconosciuti come culto, così come alla Chiesa Ortodossa Serba in Macedonia.

Potrebbe sembrare che l'introduzione dell'insegnamento nella scuola pubblica attenui le discriminazioni verso la Chiesa Ortodossa Serba e i Bektashi, nonché i culti minori, ma come si è detto, essi non possono nominare insegnanti, perché privi di riconoscimento.

Quando in attuazione della nuova legge sulle Chiese, comunità e gruppi religiosi il governo decide d'includere l'insegnamento religioso nella scuola pubblica, modifica la legge generale sull'istruzione pubblica della scuola primaria²⁵. Questa legge entra in vigore nel 2008 e riguarda l'anno scolastico 2008/2009. L'articolo 1 del provvedimento stabilisce che la scuola primaria è obbligatoria per tutti e nel successivo articolo si dichiara che ogni bambino ha diritto d'istruzione primaria, senza che ciò dia luogo ad alcuna discriminazione. Per quanto riguarda la durata dell'istruzione primaria essa è di 9 anni, invece che di 8, come stabiliva la legge precedente. Nella scuola primaria le organizzazioni e le attività politiche e religiose sono vietate.

Malgrado ciò, l'articolo 26 della legge sull'istruzione primaria permette l'insegnamento religioso nella scuola pubblica, affermando che l'"istruzione religiosa può essere studiata nelle scuole elementari come una materia sulla base di scelte personali". La frequenza è facoltativa e gli studenti possono scegliere tra due materie, una denominata "storia delle religioni" e l'altra "insegnamento di religione"; quest'ultima costituisce l'educazione religiosa a carattere confessionale. Secondo i dati riportati dalla stampa, circa il 65 per cento degli scolari avrebbero scelto quest'ultima opzione.

L'introduzione dell'insegnamento religioso nella scuola primaria ha prodotto un duro scontro tra il blocco laico e quello religioso²⁶, anche perché tale insegnamento era limitato solo alle cinque confessioni

²⁴ La Chiesa Ortodossa Macedone dichiara di disporre di 500 parrocchie nel paese, anche se questo dato appare poco veritiero vista la poca consistenza numerica di questa confessione. Dal censimento del 2000 risulta che il 67 % è ortodosso anche se non si specifica quale sia la Chiesa di appartenenza.

²⁵ Legge sulla scuola primaria (*gazzetta ufficiale* n. 103/2008) Закон за основното образование („Службен весник на Република Македонија“ бр. 103/2008): vedi sito: www.licodu.cois.it.

²⁶ vedi sito: www.osservatoriobalconi.org.



riconosciute. Il piccolo partito liberale democratico (LDP) ha presentato ricorso presso la Corte Costituzionale sostenendo l'incostituzionalità dell'art. 26 della legge sull'istruzione pubblica primaria²⁷. Nel mese di aprile del 2009 la Corte Costituzionale ha deciso per l'incostituzionalità dell'articolo che introduceva l'insegnamento religioso facoltativo nella scuola pubblica. Questa decisione ha provocato una forte polemica. Il Governo ha accusato la Corte di aver preso una decisione politica, sostenendo che l'educazione religiosa dà ai ragazzi valori etici e che la legge non costringe alcuno a ricevere tale educazione in quanto l'insegnamento è opzionale: Inoltre questa possibilità esiste in molti paesi europei.

La Corte è intervenuta sul caso evitando di polemizzare sul dispositivo della sentenza, ma ha denunciato gli atteggiamenti invasivi nei confronti del proprio lavoro da parte di più partiti, ricordando che le sue decisioni sono definitive e d'immediata esecuzione. Inoltre ha dichiarato che la sospensione dell'educazione religiosa è una conseguenza del principio costituzionale della separazione tra religione e Stato, ma che le comunità religiose sono libere di organizzare le proprie scuole religiose²⁸.

3. Ragioni del provvedimento.

Le ragioni che hanno indotto il Governo Macedone a cercare di introdurre l'insegnamento religioso nella scuola pubblica, non possono essere comprese se non si tiene conto della particolare situazione del Paese, della presenza e dell'attività dei culti dopo la guerra civile, che ha visto la Chiesa Ortodossa legata al Patriarcato di Belgrado perdere il controllo della gran parte dei suoi edifici di culto o perché distrutti dalla guerra o perché trasferiti sotto la giurisdizione della Chiesa Ortodossa Macedone. Altrettanto è avvenuto per i Bektashi ai quali sono stati sottratti edifici di culto trasferiti alla Comunità Islamica Macedone sunnita, ma di orientamento wahabita, che durante la guerra ha

²⁷ Si sottolinea con forza il carattere opzionale dell'insegnamento religioso per evidenziare che la sua presenza nella scuola pubblica permetteva a tutti la possibilità di scelta, negata dalla sentenza della Corte Costituzionale. D'altra parte il Partito liberale-democratico (LDP), che ha preso l'iniziativa del ricorso davanti alla Corte, ha denunciato la responsabilità del Governo nel cercare di forzare le disposizioni della Costituzione e ha chiesto le dimissioni del Ministro della Pubblica Istruzione di Pero Stojanovski.

²⁸ Per le sentenze della Corte Costituzionale della Repubblica di Macedonia vedi il sito <http://www.usud.gov.mk/domino/WEBSUD.nsf>.



ricevuto notevoli finanziamenti dal mondo arabo. Le trasformazioni politiche intervenute nel paese hanno indotto il Governo, bisognoso di riconoscimenti internazionali, a tenere conto delle richieste avanzate dalla Chiesa Cattolica, la quale dispone di pochissime strutture e edifici di culto nel paese e trova perciò conveniente utilizzare le opportunità offerte delle scuole per fare propaganda e proselitismo²⁹. Altrettanto il Governo si attendeva dalla comunità ebraica largamente minoritaria, ma di consistente peso politico.

C'è da dire inoltre che il combinato disposto della legge sulla libertà religiosa e di quella sull'insegnamento va a vantaggio dei culti più forti che soli possono nominare propri insegnanti e soprattutto della Chiesa cattolica che svolge una forte attività di penetrazione nella regione. La decisione della Corte quindi ha il doppio effetto di laicizzare l'insegnamento della scuola e al tempo stesso di non dispiacere a molte confessioni religiose minori. Avvantaggia la componente islamica dei Bektashi che possono così differenziarsi dalla ben più ricca comunità sunnita.

4. La Sentenza della Corte Costituzionale macedone

Per una più completa ricostruzione delle motivazioni addotte dalla Corte Costituzionale macedone a sostegno della sua decisione, riteniamo utile una sia pur breve ricostruzione della vicenda processuale³⁰.

In data 11.02.2009 il Partito liberale democratico (LDP) ha presentato ricorso presso la Corte Costituzionale macedone, sollevando l'incostituzionalità dell'articolo 26 della legge sulla scuola primaria del 2008, pubblicata nella Gazzetta ufficiale macedone n. 103/2008, per contrasto con il principio di separazione dello Stato dalle Chiese.

I motivi del ricorso sono la violazione del ricordato l'articolo 19 della Costituzione e l'emendamento VII della Costituzionale macedone. Nella Costituzione si specifica il carattere laico del Paese e la separazione della Chiesa dallo Stato, si garantisce la libertà religiosa e la

²⁹ Il papa Benedetto XVI ha chiesto al Governo di Macedonia di mantenere la sua promessa di consentire l'insegnamento religioso nelle scuole elementari; inoltre ha spiegato che il futuro di stabilità e di progresso sociale ed economico della nazione macedone dipenderà degli sforzi volti a migliorare il sistema educativo del Paese (<http://www.catholicnews.com/data/stories/cns/0503040.htm>).

³⁰<http://www.usud.gov.mk/domino/WEBSUD.nsf/ffc0feee91d7bd9ac1256d280038c474/e30b265e8fc3fa71c125759f0044ecba?OpenDocument>, sentenza Y.Broj: 202/2008-0-0.



libertà di esprimere la propria fede. Inoltre nell'emendamento VII, comma 1, il quale riformula il comma 3 dell'articolo 19, si specifica che la Chiesa ortodossa macedone, come la Confessione musulmana, la Chiesa cattolica, la Chiesa evangelica, la Confessione ebrea e le altre confessioni e gruppi religiosi sono separati dallo Stato e sono uguali davanti la legge. Invece nel comma 2 dell'emendamento si ripropone il comma 4 dell'art. 19 della Costituzione con il quale si stabilisce che le sopra citate Chiese, confessioni religiose e i gruppi religiosi sono liberi d'istituire scuole religiose e istituzioni sociali e caritative, sulla base di una procedura disciplinata dalla legge.

Inoltre per poter decidere sulla costituzionalità dell'articolo 26 della legge sulla scuola primaria si fa riferimento al combinato disposto degli articoli 16³¹, 20³², 44³³, 45³⁴ della Costituzione macedone e gli articoli 22 e 27 della legge sullo status giuridico delle Chiese, delle confessioni religiose e dei gruppi religiosi.

In base alle norme citate la Corte Costituzionale può decidere che il ricorso è fondato. Dopo quasi 2 mesi, il 15 aprile 2009, la Corte

³¹ Article 16

The freedom of personal conviction, conscience, thought and public expression of thought is guaranteed.

The freedom of speech, public address, public information and the establishment of institutions for public information is guaranteed.

Free access to information and the freedom of reception and transmission of information are guaranteed.

The right of reply via the mass media is guaranteed.

The right to a correction in the mass media is guaranteed.

The right to protect a source of information in the mass media is guaranteed.

Censorship is prohibited

³² Article 20

Citizens are guaranteed freedom of association to exercise and protect their political, economic, social, cultural and other rights and convictions.

Citizens may freely establish associations of citizens and political parties, join them or resign from them.

The programmes and activities of political parties and other associations of citizens may not be directed at the violent destruction of the constitutional order of the Republic, or at encouragement or incitement to military aggression or ethnic, racial or religious hatred or intolerance.

Military or paramilitary associations which do not belong to the Armed Forces of the Republic of Macedonia are prohibited.

³³ Article 44

Everyone has a right to education.

Education is accessible to everyone under equal conditions.

Primary education is compulsory and free.

³⁴ Article 45

Citizens have a right to establish private schools at all levels of education, with the exception of primary education, under conditions determined by law.



Costituzionale macedone pubblica le motivazioni della propria sentenza³⁵ con la quale dichiara che l'art. 26 della legge sopra citata è illegittimo, poiché viola le norme costituzionali, rilevando in conclusione che:

- i cittadini della Repubblica di Macedonia hanno uguali diritti e libertà

- ad ognuno è garantita la libertà di religione

- le confessioni religiose e i gruppi religiosi sono separati dallo Stato e sono uguali davanti la legge

- essi sono liberi d'istituire scuole religiose e altre istituzioni sociali e caritative

- hanno diritto di appartenere ad una religione o di non appartenere ad nessuna

- non c'è una religione tradizionale e non si riconosce nessun privilegio religioso

Ciò premesso la Corte interpreta anche l'art. 22 e 27 della legge sullo *status giuridico* delle Chiese, delle confessioni religiose e dei gruppi religiosi, rilevando che l'art. 22 si dispone che "Le chiese, le confessioni religiose e i gruppi religiosi sono liberi di fondare e istituire le scuole religiose in tutti i gradi, tranne quello elementare e che nell'art. 27 si consente di organizzare l'educazione religiosa come materia a scelta negli istituti educativi, in conformità con la legge e che per il piano di studio la Stato può consultarsi con la Chiesa e le confessioni religiose".

Dobbiamo tener conto che non solo le scuole religiose non possono istituire scuole nel grado primario, ma tale divieto vale anche per tutti i cittadini che vogliono istituire scuole private. (art. 45, Cost.). Infatti - dice la Corte - l'educazione primaria è gratuita e obbligatoria per tutti (art. 44, Cost.), gestita direttamente dallo Stato. Lo Stato, prevedendo una scuola primaria dai caratteri comuni per tutti i bambini, assicura in tal modo il rispetto del principio di uguaglianza, fornendo ai suoi cittadini una comune base di partenza che assicuri ad essi una libera formazione della loro coscienza.

La Corte Costituzionale, basandosi sui principi della separazione tra le confessioni religiose e lo Stato, sulla laicità, e la libertà religiosa garantita, precisa che non può intervenire nei rapporti religiosi e non può obbligare i cittadini ad appartenere ad una religione invece che ad un'altra o indurli a non professarne nessuna, perciò dichiara la sua neutralità e ribadisce la validità della separazione nei rapporti dello

³⁵<http://www.usud.gov.mk/domino/WEBSUD.nsf/ffc0feee91d7bd9ac1256d280038c474/e30b265e8fc3fa71c125759f0044ecba?OpenDocument>



Stato con la religione. Consentire, con l'articolo 26 della legge sulla scuola l'insegnamento religioso solo di una determinata religione ad un bambino incapace di scegliere è in contrasto con il principio della libertà religiosa e l'uguaglianza delle confessioni religiose. Si evidenzia che la scuola pubblica è una scuola laica e che nulla si toglie all'insegnamento religioso per il fatto che ogni confessione religiosa può istituire una sua scuola religiosa. Superata la scuola elementare verrà rispettata la volontà e la scelta degli studenti i quali potranno decidere a quale religione appartenere.

In considerazione in quanto esposto la Corte decide che l'articolo 26 della legge sulla scuola primaria viola il principio di laicità dello Stato e della separazione dai culti. Inoltre specifica che non esiste una Chiesa tradizionale, ma che tutte le confessioni sono uguali e che lo Stato macedone non può privilegiare la religione rispetto alla libertà di pensiero del minore e comunque esistono sempre le scuole private che hanno lo stesso trattamento di quelle pubbliche.

Siamo di fronte a una decisione importante per lo Stato macedone e per la sua integrazione nella Comunità Europea. Una decisione con la quale si specifica e garantisce la libertà e l'uguaglianza delle Chiese, delle confessioni religiose e dei gruppi religiosi e il carattere laico della scuola primaria. Non solo la Corte ha ben individuato il problema principale, garantendo l'uguaglianza nell'insegnamento nella scuola pubblica primaria, proteggendo l'autonomia della scelta dei bambini ma si è indirettamente pronunciata sulla legge sulla libertà religiosa, facendo propri quei principi elaborati dalla comunità internazionale che riconoscono la parità dei culti e la libertà dei fedeli di aderirvi.

Non è difficile ipotizzare che presto la Corte sarà chiamata ad affrontare direttamente il problema dell'eguale trattamento di tutte le organizzazioni confessionali e il loro diritto di essere riconosciuti, problema del resto comune al vicino Kosovo.³⁶

³⁶ **Q. LOBELLO**, *La libertà religiosa in Kosovo, ovvero un ossimoro "in fieri"*, *Libertà di coscienza e appartenenza religiosa.. cit.*, 315.