

ATTI DELLA SANTA SEDE

SEGRETERIA DI STATO, *Accordo di base tra la Santa Sede e il Montenegro*, 24 giugno 2011.*

LA Santa Sede e il Montenegro, in seguito le Parti, – nell'intento di stabilire il quadro giuridico delle relazioni tra la Chiesa cattolica e lo Stato del Montenegro; – facendo riferimento, il Montenegro ai suoi principi costituzionali sulla libertà religiosa e la Santa Sede ai documenti del Concilio Vaticano Secondo e alle norme del Diritto Canonico; – considerando la pluriscolare presenza della Chiesa cattolica in Montenegro, nonché l'importanza della Convenzione tra Leone XIII e Nicolò I, Principe di Montenegro, del 18 agosto 1886; – tenendo presente il ruolo svolto dalla Chiesa cattolica in campo sociale, culturale e pedagogico; – richiamandosi ai principi internazionalmente riconosciuti sulla distinzione fra religione e Stato e sulla libertà di religione; hanno stabilito di comune accordo quanto segue:

Articolo 1

La Santa Sede e il Montenegro riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e autonomi, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti e alla reciproca collaborazione per lo sviluppo integrale, cioè spirituale e materiale, dell'uomo e per la promozione del bene comune.

Articolo 2

1. Il Montenegro riconosce la personalità giuridica pubblica della Chiesa cattolica, in conformità ai propri principi costituzionali e al Diritto Canonico della Chiesa cattolica. 2. Il Montenegro riconosce anche la personalità giuridica pubblica di tutte le istituzioni ecclesiastiche che hanno tale personalità giuridica in conformità alle norme del Diritto Canonico della Chiesa cattolica. 3. L'Autorità ecclesiastica competente ha il diritto di erigere, modificare, abolire o riconoscere le persone giuridiche ecclesiastiche, secondo le norme del Diritto Canonico. Essa ne informa il competente organo dell'ammini-

* Vedi alla fine del documento nota di F. VECCHI, *Appunti sull'Accordo di Base del 24 giugno 2011 tra la Santa Sede e il Montenegro*.

strazione civile, per la relativa registrazione, secondo le norme civili. 4. La configurazione territoriale delle circoscrizioni ecclesiastiche non si estenderà oltre i confini del Montenegro.

Articolo 3

Il Montenegro garantisce alla Chiesa cattolica e alle sue persone giuridiche e fisiche la libertà di comunicare e di mantenere contatti con la Santa Sede, con le Conferenze Episcopali di altri Paesi, come pure con le Chiese particolari, istituzioni e persone sia all'interno dello Stato che all'estero.

Articolo 4

Nel rispetto del diritto alla libertà di religione, il Montenegro riconosce alla Chiesa cattolica il libero esercizio della sua missione apostolica, in particolare per quanto riguarda il culto divino, il governo, l'insegnamento e l'attività delle associazioni di cui all'Articolo 15.

Articolo 5

È diritto esclusivo della competente Autorità ecclesiastica regolare liberamente l'ordinamento ecclesiastico proprio, erigere, mutare e sopprimere province ecclesiastiche, arcidiocesi, diocesi, amministrazioni apostoliche, prelatore territoriali, abbazie territoriali, prelatore personali, parrocchie, istituti di vita consacrata e società di vita apostolica, nonché altre persone giuridiche ecclesiastiche.

Articolo 6

1. Spettano alla Chiesa cattolica tutte le nomine ecclesiastiche ed il conferimento degli uffici ecclesiastici, in conformità alle norme del Diritto Canonico. 2. La nomina, il trasferimento e la rimozione dei Vescovi competono esclusivamente alla Santa Sede. 3. Prima di pubblicare la nomina dei Vescovi Diocesani, la Santa Sede ne informerà il Governo del Montenegro, per cortesia e in modo riservato.

Articolo 7

1. Il Montenegro riconosce alla Chiesa cattolica la libertà di esercitare il culto. 2. Il Montenegro garantisce l'inviolabilità dei luoghi di culto: chiese, cappelle e rispettivi annessi. 3. Solo per motivi gravi e con l'esplicito accordo dell'Autorità ecclesiastica, si possono destinare tali luoghi ad altra finalità. 4. Le competenti Autorità del Montenegro non possono prendere provvedimenti di sicurezza nei luoghi menzionati senza previa autorizzazione dell'Autorità ecclesiastica competente, a meno che ciò fosse urgente per la difesa della vita e della salute, o per salvare dei beni di particolare valore ar-

tistico o storico. 5. In vista dell'esercizio del culto pubblico in luoghi diversi da quelli indicati al comma 2 (come nel caso di processioni, pellegrinaggi o altre attività), le Autorità ecclesiastiche ne informeranno le competenti Autorità del Montenegro, le quali provvederanno a garantire l'ordine pubblico e la sicurezza.

Articolo 8

Nel caso di una istruttoria su un chierico, un religioso o una religiosa, per eventuali reati contemplati dal Codice penale, le Autorità giudiziarie del Montenegro ne informeranno previamente le Autorità ecclesiastiche competenti.

Articolo 9

Il segreto della Confessione è sempre inviolabile.

Articolo 10

1. Per i cattolici in tutto il Paese, sono giorni liberi dal lavoro le domeniche e le seguenti ricorrenze religiose: a) Vigilia di Natale (24 dicembre); b) Natale e secondo giorno dell'Ottava di Natale (25 e 26 dicembre); c) Venerdì Santo; d) Lunedì di Pasqua; e) Solennità di Tutti i Santi (1° novembre). 2. Eventuali modifiche dei giorni non lavorativi, qualora se ne presentasse la necessità, saranno regolate di comune accordo tra le Parti.

Articolo 11

1. Le persone giuridiche ecclesiastiche hanno il diritto di acquistare, possedere, usufruire o alienare beni mobili e immobili, così come acquisire ed alienare diritti patrimoniali, secondo le norme canoniche e quelle della legislazione del Montenegro. 2. Le persone giuridiche di cui al comma 1, hanno il diritto di istituire fondazioni. Le loro attività, per quanto riguarda gli aspetti civili, si regolano secondo le norme legali del Montenegro. 3. I diritti su beni immobili di cui al comma 1 del presente articolo saranno intestati ovvero registrati a nome delle persone giuridiche ecclesiastiche in Montenegro. Per la costruzione o la ristrutturazione di edifici religiosi sarà rispettata la legislazione del Montenegro. I beni, che rappresentano il patrimonio culturale del Montenegro, non possono essere alienati o portati fuori dal Paese senza il consenso del Governo del Montenegro.

Articolo 12

1. La restituzione dei beni, incamerati o nazionalizzati senza compensazione adeguata, avverrà in conformità con la legge che regolerà la materia della re-

stituzione in Montenegro, previo accordo con l'Autorità ecclesiastica competente. 2. Per l'identificazione dei beni immobili da trasferire in proprietà ecclesiastica o da ricompensare adeguatamente, verrà stabilita una Commissione Mista, composta da rappresentanti delle Parti.

Articolo 13

1. La Chiesa cattolica ha il diritto di costruire chiese ed edifici ecclesiastici e di ampliare o modificare quelli già esistenti, secondo le leggi vigenti nel Montenegro. 2. Il Vescovo diocesano decide sulla necessità di costruire edifici ecclesiastici nel territorio della propria Diocesi, a norma del Diritto Canonico, e ne propone il luogo; e le Autorità competenti del Montenegro accetteranno le sue proposte, a meno che non vi siano ragioni obiettive di ordine pubblico contrarie. 3. Le competenti Autorità del Montenegro non prenderanno in considerazione le domande per la costruzione di edifici ecclesiastici cattolici prive di approvazione scritta del Vescovo diocesano, di cui al comma 2.

Articolo 14

1. Alla Chiesa cattolica sono garantite la libertà di possedere, stampare, pubblicare e divulgare libri, giornali, riviste, oltre che materiale audiovisivo, come pure qualsiasi altra attività connessa con la sua missione. 2. La Chiesa cattolica ha il diritto di istituire e di gestire in proprio radio e televisione, secondo le proprie norme e principi, nel rispetto delle leggi del Montenegro. 3. La Chiesa cattolica ha accesso anche ai mezzi di comunicazione pubblici (giornali, radio, televisione, internet).

Articolo 15

1. Il Montenegro riconosce il diritto dei fedeli cattolici di formare associazioni, in conformità alle norme canoniche, secondo gli scopi propri della Chiesa. Per quanto riguarda gli aspetti civili delle loro attività, tali associazioni si regolano in conformità alle norme legali del Montenegro. 2. Il Montenegro garantisce ai cattolici e alle loro associazioni ed istituzioni la piena libertà di azione e di attività pubblica, compresa la libertà di espressione per via orale o per iscritto.

Articolo 16

1. La Chiesa cattolica ha il diritto di erigere Seminari ed istituzioni educative di livello superiore per la formazione dei Sacerdoti e degli operatori di pastorale. 2. La questione delle altre istituzioni educative cattoliche sarà regolata da un futuro Accordo tra le Parti.

Articolo 17

Il Montenegro riconosce alla Chiesa cattolica il diritto alla cura pastorale dei fedeli cattolici membri delle Forze Armate e delle Forze dell'ordine pubblico, come pure di quanti soggiornano negli istituti penitenziari, negli ospedali, negli orfanotrofi ed in ogni istituto di assistenza medica e sociale di carattere pubblico o privato.

Articolo 18

1. Alla luce del principio della libertà di religione, il Montenegro riconosce il diritto fondamentale dei genitori all'educazione religiosa dei figli. 2. Tenendo presenti la configurazione multireligiosa del Paese, nonché il processo attualmente in corso di riforme legislative, la possibilità dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche potrà essere regolata da un futuro Accordo tra le Parti.

Articolo 19

1. La Chiesa cattolica ha il diritto di organizzare liberamente istituzioni intese ad assicurare attività caritative ed assistenza sociale, in conformità alle rispettive norme civili. 2. Le istituzioni ecclesiastiche o le istituzioni che dipendono dalla Chiesa a scopo assistenziale-caritativo, si regolano in conformità ai propri statuti e godono degli stessi diritti e privilegi e dello stesso trattamento delle istituzioni statali fondate per le stesse finalità. 3. La Chiesa cattolica e il Montenegro si accorderanno sulla mutua collaborazione delle proprie istituzioni assistenziali-caritative. 4. Per quanto riguarda gli aspetti civili, le istituzioni di cui al comma 1 del presente Articolo si regoleranno secondo le norme legali del Montenegro.

Articolo 20

1. La Santa Sede e il Montenegro risolveranno di comune accordo, per via diplomatica, dubbi o difficoltà che potrebbero sorgere nell'interpretazione e nell'applicazione delle disposizioni del presente Accordo. 2. Le materie di comune interesse che richiedono soluzioni nuove o supplementari verranno trattate da un'apposita Commissione Mista, composta da rappresentanti delle Parti, la quale sottoporrà le sue proposte all'approvazione delle rispettive Autorità. Nel caso che una delle Parti consideri che siano radicalmente mutate le circostanze nelle quali si è stipulato il presente Accordo, così da rendere necessarie alcune modifiche, sarà dato inizio ai relativi negoziati al fine di aggiornarlo.

Articolo 21

Il presente Accordo, i cui testi italiano e montenegrino fanno medesima fede, è firmato in duplice esemplare e sarà ratificato secondo le norme procedurali proprie delle Parti. Esso entrerà in vigore al momento dello scambio degli strumenti di ratifica. Firmato in Vaticano, il 24 giugno 2011. Per la Santa Sede Tarcisio Card. Bertone Segretario di Stato di Sua Santità c' Tarcisio Card. Bertone.

APPUNTI SULL' ACCORDO DI BASE DEL 24 GIUGNO 2011
TRA LA SANTA SEDE E IL MONTENEGRO

ABSTRACT: Con l'Accordo di Base del 24 giugno 2011, la Repubblica del Montenegro è il quarto Paese dell'ex blocco jugoslavo dei cd. Balcani occidentali, dopo Croazia, Slovenia e Bosnia-Erzegovina, a stipulare un concordato con la Chiesa cattolica. Il patto, che fissa le condizioni minime a garanzia della libertà religiosa, risponde al progetto politico del Montenegro di favorire l'ingresso come nuovo Stato-membro dell'Unione Europea.

Anche la recente Costituzione democratica del 2007 conferma il nuovo corso inteso all'integrazione europea nel dichiarare il pieno riconoscimento e tutela dei principi di democrazia, dei diritti umani e delle minoranze etnico-religiose. Tuttavia, molto ancora deve essere tradotto sul piano delle leggi positive. L'Accordo, in ogni caso, ricuce una sospensione secolare dei rapporti concordatari con Roma e rivitalizza quel disegno sulla libertà dell'uomo che molto deve al dialogo ecumenico impostato da Giovanni Paolo II.

PAROLE-CHIAVE: Concordato, libertà religiosa, minoranze etnico-religiose, Montenegro, Balcani occidentali.

ABSTRACT: With the Base Agreement of 24 June 2011, the Republic of Montenegro is the fourth largest ex-Yugoslavia bloc of so-called Western Balkans, after Croatia, Slovenia and Bosnia and Herzegovina, to conclude a Concordat with the Catholic Church. The pact, which lays down the minimum conditions to guarantee religious freedom, responds to the political project of Montenegro, to facilitate the entry as a new EU member-State.

The recent democratic Constitution of 2007 confirms the new course to European integration in the state face the full recognition and protection of the principles of democracy, human rights and ethno-religious minorities. However, much still needs to be translated in terms of positive laws. The agreement, in any case, sews a secular suspension of concordat relations with Rome and revitalizes the design on man's freedom of faith who owes so much to ecumenical dialogue set by John Paul II.

KEYWORDS: Basic Agreement, Religious Freedom, Ethnic-Religious Minorities, Montenegro, Western Balkans.

SOMMARIO: - 1. Dinamiche concordatarie nel Montenegro: dal patto costantiniano-carolingio alla sperimentazione della soluzione pluralista dei diritti delle minoranze. - 2. L'Accordo di Base nel quadro di una rinnovata sensibilità legislativa verso i principi della libertà religiosa e della convivenza tra comunità etnico-religiose. - 3. Note di approfondimento su questioni aperte in via di regolamentazione. - 4. Il Concordato, fattore concorrente col più vasto progetto di stabilizzazione politico-regionale e d'inclusione istituzionale nell'Unione Europea. - 5. Conclusioni.

1.

DOPO Croazia (1996), Slovenia (2001) e Bosnia Erzegovina (2006), anche il Montenegro, tra gli Stati regionali dell'ex Repubblica Socialista Federativa di Jugoslavia, ha inteso firmare un Accordo concordatario con la Santa Sede, il 24 giugno 2011.¹

L'Accordo di Base, che insiste su intricati equilibri interconfessionali, va letto in una luce ben più articolata di quanto concederebbe un'interpretazione d'ordine storico, perché non si tratta solo di ricomporre antichi *vulnera* tra ortodossia e cattolicesimo:² tensioni che, in ogni caso, la diplomazia del principe Nicola Petrovic Njegos aveva, già in tempi lontani, provveduto a smorzare sul piano delle forme, almeno, attraverso il Concordato stipulato con Leone XIII nel 1886.³ Ma da lì bisogna ripartire, perché il Novecento, in con-

¹ Lo scambio degli strumenti di ratifica è avvenuto il 21 giugno 2012. A.A.S., CIV, 6 Iulii 2012, n.7, Typis Vaticanis, 2012, pp. 587-598. Volendo allargare l'orizzonte all'area geopolitica dei cd. Paesi dei Balcani occidentali, va aggiunta qui l'opzione concordataria esercitata dall'Albania, il 23 marzo 2002 (Accordo per il regolamento delle relazioni reciproche) ed il 3 dicembre 2007 (Accordo su questioni economiche e tributarie). I testi sono in JOSÈ T. MARTÍN DE AGAR, *I Concordati dal 2000 al 2009*, LEV, CdV, 2010, pp. 9 ss. e 14 ss. La cronaca degli avvenimenti e le dichiarazioni ufficiali reciprocamente rese tra le Parti contraenti sono consultabili in *L'Osservatore Romano*, 24-25 giugno 2011, CLI n.145, pp. 1-2 e 22 giugno 2012, CLII n.143, pp. 1-2.

² Dopo la conversione all'ortodossia dei cattolici montenegrini (xvi-xvii sec.) e l'estensione della Serbia tra le regioni cattoliche della Croazia del sud e dell'Albania del nord, la causa cattolica visse un'effimera primavera con la riunione alla Sede di Roma del suo episcopato, a metà del sec. xvii. Cfr. JANKO SIMRAK, *De relationibus Slavorum Meridionalium cum S.Sede*, Zagabria, 1926; KRUNOSLAV ST. DRAGANOVICH, *Montenegro*, in Enc. Catt., CdV, VIII (1952), coll.1363-1364. Notizie sull'unione serbo-montenegrina del primo Novecento e relativa bibliografia sono in FRANCESCO TOMMASINI, *Montenegro*, in Enc. Italiana, Treccani, Roma, xxiii (1934), pp. 748 ss. Scarsi aggiornamenti sono in *Montenegro*, Grande Dizionario Enciclopedico, UTET, Torino, XIII (1989), pp. 917 ss.

³ Convenzione fra Leone XIII e Nicolò I Principe di Montenegro (18 agosto 1886), in ANGELO MERCATI, *Raccolta di Concordati in materie ecclesiastiche tra la S. Sede e le autorità civili*, I, Tip. Poligl. Vat., CdV, 1953, pp. 1048-1050. Va osservato come l'architettura del sintetico accordo, nel riassumere tutte le libertà fondamentali su cui la Chiesa cattolica intendeva ottenere i titoli di riconoscimento giuridico, avesse come centro convergente l'autorità dell'Arcivescovo di Antivari il quale, secondo i canoni del tempo, era obbligato al giuramento di fedeltà nelle mani della potestà civile. Ulteriori notazioni sono in ROLAND MINNERATH, *L'Église catholique face aux États. Deux siècles de pratique concordataire, 1801-2010*, Cerf, Paris, 2012, pp. 53 e 432.

comitanza con le molteplici reincarnazioni di una Grande Serbia entro cui il Montenegro è stato a più riprese riassorbito,⁴ circoscrive un'epoca contraddistinta dall'evanescenza dei patti scritti e dei loro effetti: la traiettoria pattizia si sarebbe sviluppata a seguire dal concordato di papa Sarto del 24 giugno 1914, quasi immediatamente travolto dai gorgi della prima Grande Guerra,⁵ per procedere col virtuale Concordato jugoslavo del 1935,⁶ sino al negoziato in forma protocollare gravido delle prevenzioni e chiusure antireligiose imposte dalla dottrina comunista, stipulato nel 1966.⁷

Quello attuale è un quadro radicalmente mutato: la storia ha sepolto portati ideologici e sovvertito poli di influenza geografica e ha indicato la via dell'occidentalizzazione culturale attraverso le stringenti condizioni di adesione all'Unione Europea.⁸

La Costituzione del 19 ottobre 2007 ed il recente Concordato si sono trovati ad insistere su percorsi paralleli. La prima, come battistrada della democrazia, del riconoscimento del primato dei diritti della persona e delle minoranze, della convivenza ed autodeterminazione dei popoli.⁹ Il secondo,

⁴ Dopo l'annessione al Regno di Serbia-Croazia-Slovenia (1918), e dopo la breve stagione di indipendenza goduta sotto il protettorato italiano (1941), il Montenegro venne definitivamente annesso, alla fine del secondo conflitto mondiale, nella RSFJ (1945-2003).

⁵ AMEDEO GIANNINI, *I concordati postbellici*, I, Vita e Pensiero, Milano, 1929, p. 21; Vedi anche YVES DE LA BRIÈRE, *Concordats postérieurs a la grande guerre*, in *Dict. Droit Can.*, III, Paris, 1942, coll. 1439-1440.

⁶ Osserva YVES DE LA BRIÈRE, *Ult.op.cit.*, col.1439, che detto Concordato è rimasto sulla carta, non avendo mai ricevuto ratifica. Il fallimento si lega al ritiro di un progetto di legge che, sin dal 1937, aveva impegnato la Camera dei deputati di Belgrado sull'autorizzazione a ratificare il Concordato da parte del principe reggente Paolo di Jugoslavia. Gelosie confessionali ortodosse, ventate nazionaliste croate e portati laicisti di alcune frange parlamentari si coagularono in un'opposizione stringente che impose l'abbandono della questione concordataria. Il che comportò per il Montenegro la perpetuazione degli effetti del Concordato del 1886. Sul punto, GAETANO CATALANO, *Problematica giuridica dei Concordati*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 71, n. 21. Cfr. anche ROLAND MINNERATH, *L'Église catholique cit.*, pp. 66 e 452.

⁷ *Enchiridion dei Concordati. Due secoli di storia dei rapporti Chiesa-Stato* (a cura di E. Lora), EDB, Bologna 2003, pp. 1335-1343. Nonché, Protocollo relativo alle conversazioni intercorse tra i Rappresentanti della S. Sede e i Rappresentanti del Governo della RSFJ (25 giugno 1966). Vedi ROLAND MINNERATH, *L'Église catholique cit.*, pp. 82, 172 e 452. Per uno sguardo allargato sulla cultura giuridica socialista del tempo, GIANMARIA AJANI, *Diritto dell'Europa Orientale*, in *Trattato di diritto comparato* (diretto da R. Sacco), UTET, Torino, 1996.

⁸ Con il *referendum* del 3 giugno 2006 il Montenegro ha deciso per l'indipendenza. La scissione, avvenuta in base al dettato della Costituzione federale, era stata preparata sin dal 1996 da una preventiva azione di allontanamento graduale dalla politica nazionalista della Serbia e di allentamento progressivo del legame istituito per Patto Federale, l'Unione Serbia-Montenegro, stretto nel 2003. La ridimensionata entità jugoslava aveva così perso l'originaria plusvalenza semantica, geografica e diplomatica, con la quale era nata nel 1928. Cfr. ANGELO MACCHI, *La repubblica di Serbia e Montenegro*, «La Civiltà Cattolica», 2004, III, p. 424.

⁹ Nel contesto balcanico il riconoscimento di tale diritto rischia di arrestarsi alla teoria, perché "ignoré par la Charte des Nations Unies, très attachée, tout au contraire, au principe

come autorevole strumento di risposta agli antagonismi etnici e confessionali – drammaticamente resi dal nazionalismo nell'area balcanica-, teso ad attrarre e rafforzare il collocamento del Montenegro nella comunità internazionale, europea ed euro atlantica.¹⁰

La proposizione concordataria nella regione conferma, inoltre, la tendenza al superamento dello schema pattizio di un'Europa carolingia e del modello costantiniano della questione cattolica, non più adattabile ad un contesto di sovranazionalità volto a ricondurre i particolarismi in un orizzonte di pancittadinanza delle diversità e delle minoranze.¹¹ Per altro verso l'Accordo di Base del 2011 resta uno strumento giuridico nelle mani dei suoi negoziatori. La sua potenzialità di integrazione culturale risente delle buone intenzioni degli interlocutori all'avvio di un dialogo, non meno che del favore congiunturale.¹²

Certo, rispetto al tradizionale modello concordatario, il canovaccio tipico delle materie miste che per la Chiesa sono la ragion d'essere all'avvio di un impegno negoziato, si sovrappone ai precetti etici infusi nella Carta costituzionale, interagendo con essa e con il disegno di un'Europa allargata ad Oriente.¹³ La nuova Costituzione prende atto di una composita realtà multietnica e multiconfessionale, tipica del mosaico balcanico di Stati-cerniera tra Oriente ed Occidente. In questo riconoscimento costituzionale, il Con-

de l'intégrité territoriale des États", portando con sé, per converso, effetti collaterali tutti da valutare, giacché: "Ce sont tous les États multinationaux qui s'en trouveraient fragilisés". Così, CHRISTINE DE MONTCLOS, *Le Vatican et l'éclatement de la Yougoslavie*, PUF, Paris, 1999, p. 67-68.

¹⁰ I segnali dell'azione di sostegno politico esercitato dalla Santa Sede sono chiari: il riconoscimento del Montenegro come soggetto-Stato internazionale (19 giugno 2006) e lo stabilimento di formali relazioni diplomatiche (16 dicembre 2006). Tali segnali sono esplicitati dal cardinal Bertone nel menzionato discorso in Vaticano laddove afferma che "la retta applicazione di quanto è stato pattuito andrà pure nell'interesse del Montenegro, perché oltre ad offrire un'immagine positiva a livello internazionale, contribuirà al superamento dei problemi ereditati dal passato".

¹¹ *Per una UE più dinamica e forte. Raccolta dei documenti del Gruppo dei 10, 2000-2007* (a cura di F. MONDELLO), Istituto L. Sturzo, Roma, 2007, pp. 161-162.

¹² Un sentimento diffuso in Serbia non cede dall'identificare l'Occidente con un cattolicesimo ostile, persino traditore dell'ortodossia. Sul punto: *Chiediamo stabilità. Intervista a Mons. Hocevar, Arcivescovo di Belgrado*, in *Il Regno. Attualità*, 2008/6, p. 168. La conclusione del concordato è da attribuire ad una felice congiuntura dei tempi nuovi, in cui concorrono assieme ordine politico (il disegno di integrazione europea) e confessionale (l'appoggio del Governo di Podgorica alla nuova Chiesa ortodossa autocefala montenegrina, favorevole al dialogo con Roma).

¹³ Il problema della stabilità istituzionale nella regione dei Balcani occidentali è talmente insidioso che i ricorsi alla Corte Internazionale di Giustizia e alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo anziché allentare le tensioni hanno paradossalmente esacerbato gli animi delle opposte fazioni.

cordato trova un'ulteriore legittimazione giuridica – che negli Accordi di revisione italiani si limita al riconoscimento di principio dei rapporti concordatari ex art. 7 Cost. – giacché, oltre agli artt. 14 e 46 su cui viene impostata la natura dei rapporti istituzionali tra Stato e Chiesa, la Carta fondamentale enuncia uno specifico e ricchissimo terreno di dialogo e di garanzie giuridiche di natura ecclesiastica, il cui soggetto destinatario sono, in larga misura, le minoranze etniche.

La chiave del diritto ecclesiastico montenegrino si svolge così su una duplice traiettoria: il riconoscimento della libertà di pensiero, coscienza e religione e l'inquadramento della tutela delle minoranze etno-religiose nella categoria dei diritti umani. Ciò appare tradotto in due tipologie di norme tutelative: le une, intese a riconoscere le minoranze e attribuire loro una stabilità territoriale tale da relativizzare i tradizionali concetti giuspubblicistici di "nazionalità" e "cittadinanza";¹⁴ le altre, intese a confermare e proteggere, delle minoranze, l'elemento indentitario nelle sue variabili espressioni culturali e organizzatorie (art. 79 Cost.), sino a proclamare l'assoluto divieto di politiche assimilazioniste (art. 80 Cost.).¹⁵ In tal senso tra norme concordatarie e leggi statali interverrebbe una relazione inversa a quella tradizionale, per cui all'effetto tipico di "limitare la libertà d'azione delle parti contraenti" in virtù del riconoscimento di un terreno intermedio contrassegnato dall'area delle "*res mixtae*", la coincidente prospettiva antropologica tra Stato e Chiesa condurrebbe ad una collaborazione estensiva, sostenuta dalla condivisione di intenti.

Questo *idem sentire* che traspare dal discorso del cardinale Segretario di Stato Tarcisio Bertone ai plenipotenziari montenegrini nella cornice dei palazzi apostolici segnerebbe così un'era di nuova alleanza Stato-Chiesa, tale

¹⁴ Art. 12.3 (*Montenegrin citizenship*): "Montenegrin citizen shall not be expelled or extradited to other State, except in accordance with the international obligation of Montenegro".

Art. 16.2 (*Legislation*): "The law, in accordance with the Constitution, shall regulate: (...) the manner of exercise of the special minority right".

Art. 44.1 (*Right to asylum*): "A foreign national reasonably fearing from persecution on the grounds of his/her race, language, religion or association with a nation or a group or due to own political beliefs may request asylum in Montenegro"; Art. 44.2: "A foreign national shall not be expelled from Montenegro to where due to his race, religion (...)".

¹⁵ Art. 79 (*Protection of identity*): "Persons belonging to minority nations and other minority national communities shall be guaranteed the rights and liberties, which they can exercise individually or collectively with others, as follows: 4) The right to exercise, protect, develop and publicly express national, ethnic, cultural and religious particularities (...); 6) The right to establish religious associations, with the material support of the State; (...) 12) The right to establish and maintain contacts with the citizens and associations outside of Montenegro, with whom they have (...) religious beliefs".

Art. 80.1 (*Prohibition of assimilation*): "Forceful assimilation of the persons belonging to minority nations and other minority national communities shall be prohibited".

da conferire al vincolo negoziale più consistenti immunità dalle ingiurie del tempo.¹⁶

2.

La linea politico-legislativa adottata dal parlamento di Podgorica per il riconoscimento di garanzie sulla libertà religiosa trova nel dettato della Costituzione del 2007 un solido trampolino. L'inusitata ricorrenza, per un testo di legge fondamentale, del termine "religione" ne è una conferma eloquente.¹⁷ La via riformista intrapresa dal Paese balcanico si muove a passi decisi, ma il laboratorio normativo inteso a fissare le coordinate della libertà religiosa e della convivenza interconfessionale non ha ancora tradotto gli impulsi dei principi astratti sul terreno del diritto positivo. Ad oggi, infatti, è dato registrare solo una normativa generale di tutela contro ogni forma di discriminazione del cittadino (Legge 27 luglio 2010) e una legge sulle associazioni non-profit (1999), la quale rappresenta un pregevole sforzo di inquadramento del fenomeno organizzativo non-governativo abbracciante associazioni e fondazioni – anche straniere (art. 4) – intese a sostenere progetti filantropici, rispettivamente "of the accomplishment and promoting public interest" (art. 2) o "the accomplishing of public benefit goals" (art. 3).¹⁸

A fronte di tale penuria disciplinare, in sintonia con l'assenza di intese governative con le altre confessioni religiose di minoranza, la Costituzione del 2007 segna il punto di svolta per la costruzione del sistema normativo sulla libertà religiosa e il necessario antecedente cui ricondurre il recente Accordo di Base. La prima, più immediata, osservazione deducibile dal raffronto delle due Carte è nell'apparente contraddizione tra il principio di separazione (art. 14.1 Cost.) per il quale: "Religious communities shall be separated from the State" e la conclusione in via di fatto di un accordo concordatario con la Chiesa cattolica.¹⁹ Per afferrare la portata di quella disposizione la quale, in ogni caso, contempera la "separazione" con la "libertà" di tutti i riti,²⁰ sarà sufficiente riallacciarsi ai termini impiegati nell'art. 1 dell'Accor-

¹⁶ GAETANO CATALANO, *Problematica giuridica* cit., pp. 136-137.

¹⁷ Artt. 25.3; 44.2; 46; 48; 50; 55 e 79.1, 79.6, 79.12, Costituzione del Montenegro 19 ottobre 2007, in licodu.cois.it.

¹⁸ "Law of non-governmental organizations", (Official Gazette of the Republic of Montenegro, no. 27 of July 29, 1999). La legge non si occupa delle altre formule associative nelle quali vanno annoverate le "religious communities", stante la differente logica disciplinare che le governa: "... which are established by separate laws" (art. 5).

¹⁹ Sulla possibilità di attribuire a questa formula di principio un carattere non dogmatico, così da ritenere la stipula di concordati da parte di uno Stato separatista un evento non solo legittimo, ma persino un fattore di attenuazione della dichiarata natura formale, si rinvia a GAETANO CATALANO, *I concordati tra storia e diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1992, p. 42.

²⁰ (Separation of the religious communities from the State). Art. 14.1: «Religious commu-

do di Base. Questo, nel dichiarare i rapporti intercorrenti tra le due Parti: "...ciascuno nel proprio ordine, indipendenti ed autonomi", dove la preferenza dell'espressione "ordine" a quella più impegnativa, perché connotata da elementi dogmatici, di "ordinamento giuridico", lascia supporre la necessità di garantirsi ampiezza operativa nei futuri sviluppi negoziali.²¹

A conferma di ciò, l'art. 1 prosegue introducendo il principio di bilanciamento della "reciproca collaborazione per lo sviluppo integrale (...) dell'uomo". Significativa è anche l'adozione dell'espressione estensiva del fenomeno associativo esprime le confessionalità di "religious communities", in luogo di "Chiese" o "confessioni".

Un secondo, principale, rilievo insiste sul forte legame tracciato dalla Costituzione montenegrina tra fenomeno religioso e sua garanzia d'esercizio ed espressione, e dimensione del fattore politico. Non è infatti casuale che la Parte II della citata Carta (*Human rights and liberties*) assegni alla religione una posizione chiave essenziale a comprendere il significato che fonde insieme etnie, convivenza e diritti politici delle minoranze. In questa prospettiva l'art. 46 Cost. (*Freedom of thought, conscience, and religion*), lungi dall'essere una duplicazione dell'art. 14, promuove un'ulteriore garanzia per la politica ecclesiastica e la promozione di una disciplina normativa confessionale di chiaro orientamento europeo, nel solco del riconoscimento dei diritti pubblici soggettivi, ed in linea con i principi esplicitati nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.²²

Il Costituente ha avvertito la necessità di meglio circostanziare il principio della libertà di coscienza all'art. 48 (*Objection of conscience*), laddove si ricono-

nities shall be separated from the State». Art. 14. 2: «Religious communities shall be equal and free in the exercise of religious rites and religious affairs».

²¹ Sull'adozione dei concetti di "ordine", "sovranità", "indipendenza" si veda GAETANO CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 13 ss. Si notino le assonanze terminologiche tra la Legge fondamentale montenegrina e l'art. 7 Cost. italiana, nonché con gli accordi di revisione del 18 febbraio 1984, art. 1.

²² Ci basti il riferimento ex art. 46.1, alla tutela del proprio credo e al diritto, assai meno universalmente accetto, di poter mutare convinzione. Art. 46.1: «Everyone shall be guaranteed the right to freedom of thought, conscience and religion, as well as the right to change the religion or belief and the freedom to, individually or collectively with others, publicly or privately, express the religion or belief by prier, preaches, customs or rites». Sul fatto che nel precetto della libertà di mutamento del proprio credo riposi un elemento differenziatore basale tra le diverse modalità di concepimento culturale della categoria giuridica dei "diritti umani", cfr. FABIO VECCHI, *I diritti umani e la libertà di religione: riserve sulla presunta universalità di una categoria giuridica*, in *Lex Iustitia Veritas. Per Gaetano Lo Castro. Omaggio degli allievi*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 431-469. Anche il diritto alla privatezza del proprio credo è riconducibile entro la cornice di questa tutela. Art. 46.2: «No one shall be obliged to declare own religious and other beliefs».

sce il relativo diritto: «Everyone shall have the right to objection of conscience» (art. 48.1) e lo si lega al più generale rispetto delle convinzioni religiose, con un'aperta censura verso le soluzioni di forza, chiara eco di dolorose e ancor recenti memorie di pulizia etnica: «No one shall be obliged, contrary to own religion or conviction, to fulfill a military or other duty involving the use of arms» (art. 48.2).

Va inoltre rilevato – ce lo suggerisce l'art. 46.3 Cost. in connessione con gli artt. 24 (*Limitation of human rights and liberties*) e 25.3 (*Temporary limitation of right and liberties*) – come il Costituente abbia contemplato alcune condizioni d'emergenza nella quali, in via temporanea, e sotto la giustificazione dell'urgenza di principi di maggior ampiezza (tutela della popolazione o dell'ordine pubblico), la libertà di religione e le garanzie sui diritti umani possano soffrire sospensioni.²³

Questo articolato corpo dispositivo ha a contrappeso, oltre che il citato art. 14 Cost., anche alcuni specifici principi da individuare nel generale divieto di censura (*Prohibition of censorship*), salvo si conformi ad un'azione preventiva mirata a scongiurare l'odio razziale e religioso (art. 50.2),²⁴ nonché l'azione di controllo e disinnescio di qualsivoglia organizzazione politica (ma anche di natura segreta e militare con fini sovversivi dell'ordine costituito, ex art. 55.2 Cost.) intesa, tra l'altro, ad instillare nel tessuto sociale ideologie intolleranti e di odio religioso e razziale (art. 55 Cost.).²⁵

Mi soffermerei, ancora, su due disposizioni: la libertà di associazione (*Freedom of associations*, art. 53.1 e 53.3 Cost.) che lo Stato garantisce e supporta

²³ Art. 46.3: «Freedom to express religious belief may be restricted only if so required in order to protect life and health of the people, public peace and order, as well as other rights guaranteed by the Constitution». A supporto del quale l'art. 24 dichiara: «Guaranteed human rights and freedoms may be limited only by the law, within the scope permitted by the constitution and to such an extent which is necessary to meet the purpose for which the limitation is allowed, in an open and democratic society». Ed, inoltre: art. 25.2: «The limitation shall not be introduced on the grounds of sex, nationality, race, religion, language, ethnic or social origin, political or other beliefs, financial standing or any other personal feature».

Art. 25.3: «There shall be no limitation imposed on the right to: life, legal remedy and legal aid; dignity and respect of a person; (...) freedom of thought, conscience and religion; entry into marriage».

Art. 25.4: «There shall be no abolishment of the prohibition of: inflicting or encouraging hatred or intolerance; discrimination (...)»

²⁴ «The competent court may prevent dissemination of information and ideas via the public media if required so to: (...) prevention of propagating racial, national and religious hatred or discrimination» (art. 50.2 Cost.)

²⁵ (Prohibition of operation and establishment). Art. 55: «The operation of political and other organization directed toward (...) violation of guaranteed freedoms and rights or instigating national, racial, and religious, and other hatred and intolerance shall be prohibited».

qualora sussista un adeguato interesse pubblico,²⁶ e l'art. 71.1 Cost. (*Marriage*) che rielabora una concezione di stampo naturalistico del rapporto matrimoniale da cui traspare una chiara eredità culturale filoconfessionale non favorente opzioni eterodosse come le unioni omosessuali, per concentrarsi su un'enunciazione tradizionalista del vincolo di coniugio.²⁷ Quest'ultimo precetto, tuttavia, non ha trovato cittadinanza nell'Accordo di Base che tace della disciplina matrimoniale, non avendo previsto né una specifica norma, né disposizioni di rinvio e facendo della cattolica Croazia, sino ad ora, l'unico Stato dell'ex blocco balcanico occidentale ad aver riconosciuto, all'art. 13 del suo Concordato, effetti civili al matrimonio canonico.²⁸

In questo contesto, dunque, Santa Sede e Governo di Podgorica hanno inteso costituire il "quadro giuridico" dei reciproci rapporti che ricalca, per contenuti e tecnica di formulazione, il modello ormai consolidato dalla diplomazia vaticana degli ultimi venticinque anni, dell'accordo-quadro o accordo-concordato nel modulo pattizio di trattato-legge, ossia di accordo-normativo o "*Vereinbarung*".²⁹

In esso sono infatti annoverati: la libertà e indipendenza della Chiesa cattolica nell'esercizio dell'apostolato e nella disciplina per via di intese applicative specifiche delle materie ivi concordate (art. 1); la libertà di culto e di missione nei campi pastorale (art. 4) e caritativo (art. 19); culturale (artt. 7.4 e 11.3); educativo (artt. 16.2 e 18); la gestione dei Seminari (art. 16); l'assistenza spirituale ai fedeli presenti nelle Forze Armate, nelle prigioni e ospedali (art. 17).

Questi settori disciplinari sono dominati dal prevalente impegno delle Parti, volto a "creare un diritto oggettivo comune", strutturato sull'individuazione di diritti e libertà da costruire progressivamente e sottoporre a riforme

²⁶ Art. 53.1: «The freedom of political, trade union and other association and action, without approval by the registration with the competent authority, shall be guaranteed».

Art. 53.3: «The State supports political and other association, when there is a public interest to do so».

²⁷ Art. 71: «Marriage may be entered into only on the basis of a free consent of a woman and a man». Si confronti qui la posizione ideologica della legislazione iugoslavo-titina (Legge fondamentale sullo statuto giuridico delle comunità religiose, n.22/1953) che, rigettando parimenti modelli liberal-borghesi, confermava la permanenza entro un quadro tradizionalista della concezione del rapporto matrimoniale, quale vincolo esclusivo tra uomo e donna. Cfr. GIUSEPPE OLIVERO, *Regime dei culti e Chiesa cattolica in Jugoslavia*, in *Diritto Ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1967, P. I, p. 213.

²⁸ Accordo tra la Santa Sede e la Repubblica di Croazia circa questioni giuridiche (19 dicembre 1996), art. 13, in *Enchiridion dei Concordati* cit., pp. 1937-1939. Si confrontino l'Accordo tra la Santa Sede e la Slovenia su questioni giuridiche (25 maggio 2004), e il Basic Agreement tra Santa Sede e Bosnia-Erzegovina (25 ottobre 2007), in JOSÈ T. MARTÍN DE AGAR, *I Concordati* cit., rispettivamente, pp. 31 ss. e pp. 292 ss.

²⁹ FABIO VECCHI, *Aggiornamenti sull'impiego e sull'inquadramento iuris gentium dello strumento concordatario in inizio millennio*, in *Diritto e Religioni*, Anno IV, vol. 2, L. Pellegrini ed., Co-senza, 2009, pp. 337-366.

e aggiustamenti, anziché insistere sull'elemento puramente contrattualistico, che individua diritti e obblighi puntuali ma, per ciò stesso, circoscritti e limitati.³⁰ Attitudini e pregi di tale modello pattizio riposano sulle potenzialità di adeguarsi con gradualità ad ordinamenti impegnati in politiche riformiste che perfezionano la transizione da una forma di Stato ad altra. La casistica è ricca ed esempi non mancano anche in tempi recenti specie quando, come nel caso del Concordato brasiliano del 2004, siano nel guado del riformismo democratico,³¹ o quando, come nella vicenda montenegrina, venga in gioco non solo una radicale azione di revisione delle fondamenta giuridiche ma anche un progetto di adeguamento politico-legislativo a nuovi parametri culturali ed economici di riferimento, preludenti un disegno di integrazione di sistema. Si tratta di un allineamento "necessitato", in quanto non solo indicato, ma imposto dall'Europa comunitaria, così come viene esplicitamente dichiarato dall'art. 18.2 laddove evidenzia il "processo attualmente in corso di riforme legislative".

Nell'ormai compiuta emancipazione dal conio legale sovietico-balcanico che aveva il suo faro nella legislazione serba e nella transizione verso un modello culturale di ispirazione europea e liberale vanno quindi letti i molteplici rinvii dell'azione negoziale, propri di un Accordo-normativo, qui enunciati. Essi attengono allo svolgimento, precisazione in dettaglio e attuazione di una cospicua lista di materie miste individuate e riguardanti: le possibili modifiche al calendario dei giorni festivi (art. 12.1); l'istituzione e organizzazione di istituti scolastici (art. 16.2); l'attivazione dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche (art. 18.2); l'organizzazione di enti caritativi e di assistenza sociale (art. 19.3): tutte materie in ordine alle quali le Parti hanno preferito la regolamentazione per via di futuri accordi, sulla base del principio di bilanciamento della "mutua collaborazione".³²

Il tono entusiastico con cui il cardinal Bertone salutava l'evento della ratifica negoziale,³³ aveva non casualmente insistito sulla opportuna definizione

³⁰ JOSÈ T. MARTÍN DE AGAR, *Passato e presente dei Concordati*, «Ius Ecclesiae», XII, Giuffrè, Milano (2000), p. 640.

³¹ FABIO VECCHI, *Il Concordato brasiliano del 2008: dal "separatismo privilegiario" al "pluralismo concordatario" nel modello pattizio di "Vereinbarung"*, «Ius Ecclesiae», XX/2, Serra, Pisa-Roma (2010), pp. 427-446.

³² Il duplice principio dell'autonomia ed indipendenza tra Stati e della reciproca collaborazione è riprodotto anche negli Accordi basici di Bosnia-Erzegovina (art. 1); Slovenia (art. 1.1) e Croazia (art. 1).

³³ Discorso del cardinale Bertone, Segretario di Stato del Santo Padre, giovedì, 21 giugno 2012. Non va, tra l'altro, sottovalutata la precisazione diplomatica con la quale l'alto porporato ha tenuto a ribadire le intenzioni della Chiesa cattolica a non lucrare, con la stesura di un Accordo mirato, posizioni di vantaggio unilaterale, ossia "che assolutamente non è nelle intenzioni della Santa Sede di ricercare privilegi per la Comunità cattolica con questo Accordo".

ne di un “quadro legale” (cfr. Prologo, 1 cpv. Accordo di Base) entro il quale consegnare il futuro della libertà religiosa dell’ormai residuale comunità cattolica montenegrina.³⁴ Ma il compiacimento della Curia risulta ben fondato, posto che gli accordi ivi ratificati sembrerebbero essere stati elevati a modello di base per un assetto, tutt’altro che scontato,³⁵ delle future “relazioni con le altre Comunità religiose”, ma anche per la volontà di sostegno legittimamente nel “principio di conformità alle norme legali del Montenegro”, frequentemente richiamato nel testo negoziale, come segno di un’effettiva volontà di fusione tra legge civile e norma canonica.

3.

Nel commento alle disposizioni negoziali risulterà preziosa la consultazione del precorso Concordato jugoslavo del 1935³⁶ e la legislazione confessionale di stampo socialista nel corso della successiva “normalizzazione” titina. La recente dichiarazione di indipendenza del Montenegro del 3 giugno 2006 non ha dissolto lo storico legame ombelicale con la Serbia, tuttora sussistente nella sovrapposizione di interessi tra i due Stati sovrani, di mutualità nelle classi dirigenti e di stili di vita.

Degno di speciale attenzione è l’art. 2 dell’Accordo di Base nel quale, oltre al riconoscimento della personalità giuridica pubblica della Chiesa cattolica e delle sue istituzioni, compreso l’esercizio delle connesse attività di erezione, modifica o abolizione dei suoi enti (artt. 2.1, 2.2 e 2.3), qualificate come “diritto esclusivo dell’Autorità ecclesiastica” (ex art. 5), all’art. 2.4 sancisce il rispetto dei confini territoriali civili: “La configurazione territoriale del-

³⁴ Attualmente la minoranza cattolica è composta da dalmati croati e italofoeni (questi ultimi riuniti nella Comunità Nazionale Italiana del Montenegro), riconducibili all’autorità religiosa dell’Arcivescovo di Antivari, gerarchicamente soggetto al Primate di Serbia e alla diocesi, e vescovo, di Cattaro, facente parte della Chiesa croata. I cristiani-ortodossi rappresentano la comunità confessionale maggioritaria, soggetta al metropolita del Montenegro della Chiesa ortodossa-serba. Dopo che il patriarcato serbo, nel 1920, aveva azzerato la chiesa ortodossa montenegrina, nel 1993 è stata rifondata come Chiesa autocefala, dissidente dalla serba e favorevole all’indipendenza del Montenegro. Tale conflitto tutto interno alla Chiesa ortodossa ha fatto del Montenegro un caso unico tra i Paesi dell’ex-Jugoslavia. V. ANTON SBUTEGA, *Religione: il xx secolo*, in www.montenegro.eu.

³⁵ Le tendenze confessionali alla disgregazione autonomista e ad irreparabili divisioni dell’episcopato ortodosso interessano i Balcani occidentali nel loro complesso. Per il Montenegro e la Macedonia queste sofferenze si sono tradotte in espressioni scismatiche. La Chiesa ortodossa serba ha cercato, invano, di opporre un collante di unità regionale, nel tentativo di fondare un’Eparchia autonoma ad Ocrida.

Sul punto, R. P., *Pavle e il successore*, in *Il Regno cit.*, 2009/2, p. 16; LORENZO PREZZI, *Irine dopo Pavle*, in *Il Regno cit.*, 2010/4, p. 94.

³⁶ Concordato tra Santa Sede e Regno di Jugoslavia (25 luglio 1935), in *Enchiridion dei Concordati cit.*, pp. 887 ss.

le circoscrizioni ecclesiastiche non si estenderà oltre i confini del Montenegro".³⁷

Il rilievo di simile disposizione è chiarito dal confronto con l'art. II del Concordato jugoslavo che, nell'elencare l'organigramma della gerarchia cattolica del Regno, con puntigliosa cura tracciava i confini giurisdizionali di singole diocesi e distretti soggetti ad amministrazione apostolica,³⁸ per sancire un principio di coincidenza stretta tra competenze giurisdizionali territoriali tale da evitare qualsivoglia ipotesi di dipendenza gerarchica non in linea col principio di residenzialità del Vescovo (art. II,6, cpv.2).³⁹ Il rispetto della demarcazione territoriale ecclesiastica coincidente con i confini politici dello Stato assume un nuovo significato all'indomani della riconquistata indipendenza politica con la Serbia, tenendo conto che i due Stati sovrani tuttora conservano molteplici vincoli speciali, tra i quali, peculiare è la costituzione di una Conferenza Episcopale Internazionale per i Balcani, insediata in Belgrado.⁴⁰ In tale contesto si comprendono le garanzie cui allude l'art. 3, sulla libertà di comunicazione della gerarchia ecclesiastica del Montenegro "con la Santa Sede e le Conferenze Episcopali di altri Paesi". La norma rivela la cura della Sede Apostolica per lo *status* dei fedeli cattolici distribuiti nella regione balcanica, da mantenere estranei a predeterminazioni politico-territoriali. Il destino degli equilibri e della stabilità della Chiesa cattolica si gioca oggi nell'interrelazione geografica dei contatti e sulla libertà della missione, nelle sue variabili di pastoralità e di culto (art. 4). A favorire questa posizione

³⁷ Analogamente, Accordo di Slovenia, art. 4.2.

³⁸ L'art. II.1 del Concordato jugoslavo contemplava anche l'organizzazione ecclesiastica nel Montenegro, in quanto: "La Provincia ecclesiastica di Split (*Spalatensis*) comprende la sede metropolitana di Split, ora ristabilita, a cui resta(no) unite le diocesi suffraganee di Kotor (*Cathoriensis*)... La diocesi di Kotor (...) conserva i confini attuali nelle frontiere del Regno di Jugoslavia". *Enchiridion dei Concordati* cit., pp. 887-889.

³⁹ Occorre rimarcare la cautela con cui la Santa Sede si è adattata alle circostanze, accettando per l'area Balcanica occidentale un criterio di corrispondenza flessibile tra confini politici e diocesani. Cfr. GIOVANNI BARBERINI, *I concordati di Giovanni Paolo II nell'Europa centrale e orientale*, in *QDPE*, 1999/1, Il Mulino, Bologna, p. 65, n. 20.

⁴⁰ La Conferenza Episcopale Internazionale per i Balcani dei Santi Cirillo e Metodio è stata approvata con statuto il 28 agosto 2006. Cfr. *Annuario Pontificio* cit., 2007, p. 1105.

Composta da nove vescovi, di cui due di rito orientale, è il caso specialissimo di una entità sovranazionale della Chiesa cattolica che raccoglie la diaspora della minoranza cattolica regionale dispersa tra Serbia, Macedonia e Montenegro, derogando totalmente ai rigori degli schemi ufficiali dei confini sovranazionali imposti, in ragione della presenza diffusa dei fedeli. "Una diocesi della Serbia e una del Montenegro appartengono alle province ecclesiastiche con sede in Croazia", così come una gran parte della città di Belgrado. Cfr. GIANFRANCO BRUNELLI (a cura di), *Il perdono e la speranza. Il ruolo dell'Europa nella riconciliazione dei Balcani*, in *Il Regno. Attualità*, 2012/6, p. 154.

La specialità di questi vincoli che uniscono confessionalmente i due Stati di Serbia e Montenegro, è replicata anche per l'unione sotto l'Esarcato Apostolico per i fedeli di rito bizantino, con sede a Novi Sad. *Annuario Pontificio* cit., 2004, p. 1054.

risponde la scelta di eleggere Sarajevo, in una logica di interterritorialità, a residenza del Nunzio apostolico per il Montenegro.⁴¹

L'Accordo ha poi sancito l'incompetenza piena dell'autorità statale circa l'organizzazione dell'ordinamento ecclesiastico a livello di uffici, istituzioni e persone giuridiche d'ambito territoriale, sottolineando tale limite con l'espressione di un "diritto esclusivo" dell'autorità ecclesiastica (art. 5), poi replicata per la nomina, trasferimento o rimozione dei Vescovi (art. 6.2).⁴²

Quanto alla libertà di culto, una miglior formulazione avrebbe aggiunto il carattere della "pubblicità" al suo esercizio che viene riconosciuto dallo Stato (art. 7.1). Tale libertà viene strettamente associata con i luoghi di culto, dei quali si riconosce e garantisce l'inviolabilità (art. 7.2). Si tiene anche conto delle specifiche esigenze rituali della popolazione, condensate nella menzione delle processioni, dei pellegrinaggi e delle altre forme di devozione collettiva, verso le quali si richiede l'informativa alla pubblica autorità, per supportarne lo svolgimento (art. 7.5).⁴³ La disciplina dei luoghi di culto rinvia alle disposizioni sulla tutela dei beni culturali di interesse religioso, la cui frammentaria e poco organica formulazione denuncia la scarsa attenzione per il tema. Da quelle disposizioni non risulta un rapporto paritario tra le Parti animato dal "principio di collaborazione": la tutela di detto patrimonio viene in gioco per giustificare eventuali provvedimenti amministrativi di sicurezza (art. 7.4), ovvero per sancire il divieto di alienazione o trasferimento all'estero, a titolo di prevenzione del depauperamento del patrimonio nazionale (art. 11.3).

A tale argomento si lega la questione, delicatissima, delle cd. "restituzioni" dei beni ecclesiastici nazionalizzati negli anni del comunismo (la cd. "Legge di Riforma agraria e di colonizzazione" del 1945).⁴⁴ Il fatto che si sia in-

⁴¹ *Annuario Pontificio* cit., 2012, p. 1321. Sarà utile ricordare le traversie sofferte dalla rappresentanza pontificia in terra serba nel pontificato di Pio XII, durante gli anni del socialismo reale: il nunzio apostolico, nel 1946, è degradato a "reggente" e, nel 1952, espulso l'incaricato d'affari, la rappresentanza apostolica è chiusa, per riaprire solo nel 1962.

⁴² È questo un indice dello spirito garantista dell'Accordo di Base che supera le aspettative legate a correlative norme dell'Accordo di revisione italiano del 1984 (artt. 2.1; 3.1 e 3.2), laddove si attribuiva alla Chiesa la "piena libertà" quanto ad organizzazione degli uffici e circoscrizioni, e circa la nomina dei titolari.

⁴³ Disposizioni simili sono contenute negli Accordi basici con Slovenia, art. 3.2; con Bosnia-Erzegovina, art. 7.5 e Croazia, art. 7.5.

⁴⁴ *Giornale Ufficiale della RSFY*, n.64/1945. Su tale legge di chiara matrice antireligiosa va però precisato che le autorità comuniste del tempo, pur nell'esaltazione ideologica, apporiarono correttivi e deroghe all'effetto di devastazione degli spogli che, se colpirono pesantemente le comunità religiose, serbarono tuttavia un occhio di riguardo per gli edifici e locali qualificati come "serventi" il culto. Cfr. GIUSEPPE OLIVERO, *Regime dei culti* cit., p. 217.

Di ben diverso tenore, il Concordato jugoslavo stabiliva un principio assai lungimirante ed

teso concludere entro un Accordo internazionale la materia e a sancirne l'impegno a risolvere la questione con una apposita legge di restituzione, rafforzata dalla previsione di un accordo applicativo con la Chiesa cattolica (art. 12.1), ha una speciale valenza di ordine politico. L'Accordo interessa non solo il Montenegro, ma tutti quegli Stati dell'ex-Jugoslavia (Croazia, Bosnia-Erzegovina e Serbia)⁴⁵ che attuarono incameramenti "lineari" dei beni delle Chiese, compresa la cattolica: nelle aspettative della UE, che ha posto qui una condizione ben precisa all'ottenimento della necessaria conferma allo *status* di membro nella Comunità Europea, la presa d'atto del problema delle nazionalizzazioni patrimoniali si conferma un passaggio obbligato e di non facile soluzione.⁴⁶ Suscita notevoli perplessità la previsione di un principio di compensazione per indennizzo, attraverso somme risarcitorie, obbligazioni o beni sostitutivi: "beni (...) da ricompensare adeguatamente" (art. 12.2) in alternativa, in caso di impossibilità, alla materiale restituzione dei beni confiscati.⁴⁷

La piena disponibilità a collaborare per la costruzione, ampliamento o modifica di edifici di culto è soggetta all'unica condizione che le richieste vengano prodotte dal Vescovo diocesano, munite della sua "approvazione scritta" (art. 13.3).⁴⁸ Il controllo dell'autorità statale è confermato all'art. 11.2 per il quale: "Per la costruzione e ristrutturazione di edifici religiosi sarà rispettata la legislazione del Montenegro"

L'Accordo pone in rilievo la disciplina di enti e associazioni cattoliche, stabilendo il riconoscimento della loro natura di persone giuridiche pubbliche

appropriato alla fusione dei gruppi etnici della regione balcanica. L' art. xvi, cpv.4 affermava la stabilità del titolo patrimoniale della confessione in rapporto alla mobilità del gruppo confessionale: "I beni e le istituzioni della Chiesa cattolica restano di proprietà della detta Chiesa, anche quando la popolazione, alla quale servono questi beni e istituzioni, passa a un'altra confessione religiosa". Non meno esplicita, la dichiarazione in allegato al menzionato concordato, con la quale il Dr. Auer significava al cardinale Pacelli tutte le attenzioni che il governo di Ljubljana avrebbe adoperato per non gravare la Mensa episcopale della città degli effetti della varata legge sulla Riforma agraria. Cfr. *Enchiridion dei Concordati* cit., rispettivamente a pp. 901 e 921.

⁴⁵ Per la Serbia si stima in 4 miliardi di euro il valore dell'ammontare dei beni da restituire alla Chiesa cattolica. Così, D.S., *Restituzioni*, in *Il Regno. Attualità*, Bologna, 2011/16, p. 554.

⁴⁶ Ad indice della delicatezza della questione sta il Protocollo addizionale del 25 ottobre 2007 con il quale il governo bosniaco ha inteso precisare la portata interpretativa dell'art. 10.3 dell'Accordo di Base e nel quale si rimetteva ad una futura legge sulle restituzioni l'intera disciplina, compresi i termini di restituzione. Cfr. JOSÈ T. MARTÍN DE AGAR, *I Concordati* cit., pp. 42-43.

⁴⁷ Malumori sono stati espressi per la Serbia, il cui Parlamento sta varando una "Legge sulla restituzione dei beni confiscati e dell'indennizzo", dalle varie anime confessionali interessate al provvedimento, cattolica, ortodossa-serba, Chiesa evangelica slovacca e comunità islamica ed ebraica. D.S., *Restituzioni*, *ibidem*.

⁴⁸ Analogamente, l'Accordo basico di Bosnia-Erzegovina, art. 11.3 e di Croazia, art. 11.3.

(artt. 2.1 e 2.2) e la facoltà dell'autorità ecclesiastica di amministrarle liberamente (art. 2.3) a norma del CIC. Non si parla esplicitamente, invece, di requisiti minimi (finalità statutarie connotanti di religione e di culto) per il riconoscimento da parte dello Stato. Basterà assolvere all'onere minimo dell'informativa affinché l'amministrazione civile provveda alla registrazione, quale evento finale di una procedura di controllo operata "secondo le leggi civili" e quindi rinviante alle leggi dello Montenegro (art. 2.3).

Alle persone giuridiche ecclesiastiche, organizzate e gestite in via "esclusiva" dalla Chiesa (ex art. 5), è riconosciuta la libertà patrimoniale (art. 11.1) e il diritto di istituire fondazioni (art. 11.2), nel rispetto delle leggi civili e canoniche. Analogo limite è richiesto ai fedeli cattolici ai quali è riconosciuto il diritto di costituire associazioni e istituzioni, verso le quali il Montenegro "garantisce (...) piena libertà di azione ed attività pubblica" (art. 15.2), ma dove si è avvertita la necessità di accennare ad un parametro di riferimento, con l'inserimento della formula "secondo gli scopi propri della Chiesa" (art. 15.1). È da notare poi che nell'Accordo non si fa mai cenno esplicito al regime tributario, anche ai fini delle esenzioni, cui sottoporre gli enti ecclesiastici, siano essi persone giuridiche, siano essi le specifiche associazioni caritativo-assistenziali, per le quali ultime si parla di equiparazione di diritti e privilegi alle istituzioni statuali aventi medesimi fini (artt. 19.1 e 19.4).

Anche lo sviluppo della disciplina sugli istituti di educazione religiosa è al centro d'attenzione della politica montenegrina in un sistema pluralista ispirato al principio di libertà religiosa. Non a caso, l'art. 18 dell'Accordo connota con l'attributo di "fondamentale" il diritto dei genitori all'educazione religiosa dei figli,⁴⁹ mentre all'art. 18.2 stabilisce che la materia sarà regolata da specifico accordo, tale da assicurarne l'insegnamento nelle scuole pubbliche, tenuto conto della "configurazione multireligiosa del Paese".

L'art. 18, nel suo insieme, opera una traslazione della sfera civilistica (il diritto familiare-privatistico dei genitori verso i figli) entro la dimensione pubblica. L'impostazione adottata risponde ad un impegno delle istituzioni statuali verso le esigenze religiose della comunità cattolica in un'ottica di integrazione e convivenza costruita attorno all'assicurazione dell'insegnamento scolastico. Si tratta di una disposizione di notevole entità, in linea col dettato costituzionale e con un'effettiva politica regionale di sostegno della pacifica convivenza etnica nella regione.

La problematicità della questione traspare anche da un secondo aspetto della materia dell'educazione religiosa, relativo all'erezione di seminari e altre simili istituzioni educative di orientamento cattolico di livello superiore. La soluzione del tema scottante – non a caso si parla di una "questione" delle istituzioni educative cattoliche, meritevole di una intesa *ad hoc* (art. 16.2) –,

⁴⁹ Così, anche l'Accordo basico con la Bosnia-Erzegovina, art. 16.1.

rappresenta un ulteriore punto di svolta nella transizione da un sistema in cui, a fronte di un divieto assoluto di erigere scuole pubbliche e private confessionali, anche la libertà di formazione del clero nei seminari era soggetta al soffocante controllo dello Stato.⁵⁰

Da segnalare, infine, il diritto alla cura pastorale dei fedeli, che lo Stato riconosce all'autorità ecclesiastica verso quanti sono a diverso titolo impegnati o inseriti nelle cd. "comunità separate" (Forze dell'ordine, militari,⁵¹ carceri, ospedali). La norma, che impiega una nozione allargata e comprensiva anche delle strutture di assistenza ricettiva, dagli orfanotrofi alle variabili tipologie di "istituti di assistenza medica e sociale" (art. 17), è impegnativa ma resta di puro principio, perché priva dell'esplicita menzione, qui quanto mai opportuna, di un accordo attuativo.

Lo *status* dei religiosi viene disciplinato con due differenti disposizioni: l'art. 8 assicura l'autorità ecclesiastica della previa informazione circa l'avvio di un'istruzione penale a carico di religiosi, anche se nulla dice quanto a minacce, ingiurie o condotte penalmente rilevanti di cui il religioso potrebbe essere vittima;⁵² l'art. 9 sancisce l'inviolabilità da parte dei magistrati del segreto confessionale.⁵³

4.

Quando nel 2003 l'allora Unione serbo-montenegrina decise di monitorare con un censimento la composita popolazione dell'entità federale, si intese orientare l'indagine sulla base di un criterio tutt'altro che scontato: ogni cittadino era chiamato a dichiarare la propria appartenenza culturale ad una "nazionalità".⁵⁴ Non interessa qui il dato statistico volto a comporre un profilo numerico-quantitativo della popolazione interpellata, quanto la giustapposizione tra due concetti giuridici che nel teatro balcanico assumono valenze strategiche che superano le identità serbo-montenegrina, croata, bosniaca, albanese, islamica: quello di "cittadinanza" e di "nazionalità".⁵⁵ In

⁵⁰ GIUSEPPE OLIVERO, *Regime dei culti* cit., p. 215. Analoghe osservazioni valgono per la riconquistata libertà di comunicazione a mezzo stampa, radio e televisione (art. 14).

⁵¹ L'accordo non prevede l'erezione di un Ordinariato militare.

⁵² L'art. XIII, cpv.4 del Concordato jugoslavo del 1935 contemplava sia la condotta attiva che passiva di reato, ma nel caso di religioso "funzionario ecclesiastico" o persino del Vescovo autore di reato, la condotta penalmente rilevante era circoscritta alle attività che potessero costituire una "minaccia per l'ordine pubblico".

⁵³ L'art. VII del Concordato jugoslavo del 1935 regolava molto dettagliatamente le immunità collegate allo *status* del religioso (spec. art. VII, cpv.3), contemplando oltre alla tutela del sacramento della confessione, anche le offese alla persona e le condizioni d'indosso dell'abitale.

⁵⁴ FEDERICO MALLONE, *Montenegro* (contributo del febbraio 2007), Centro Interdipartimentale di Ricerca sui Paesi Emergenti e in Transizione (CIRPET), Università di Torino, p. 7.

⁵⁵ Sulla rilevanza giuridica di tali concetti nell'ambito della libertà religiosa, là dove il

Montenegro, ma non solo, i significati semantici invertono i rispettivi ruoli cosicché l'identità nazionale non si ricava tanto dalla "cittadinanza", quanto, semmai dall'appartenenza religiosa.⁵⁶

Non è nuovo l'interrogativo dei giuristi sulla staticità dei menzionati concetti – tra essi, la popolazione – sui quali si è irrigidito il monolite dello Stato sovrano:⁵⁷ dubbi che la secessione pacifica del Montenegro dalla Serbia ha arricchito di un nuovo capitolo. Quello "strappo" si è compiuto entro il legittimo quadro di previsioni contemplate dalla costituzione federale del 2003, che fissavano un termine triennale minimo alla convocazione del *referendum* per l'indipendenza, ed è stato consolidato da una reciproca accettazione confirmatoria delle due Parti. In sé preso, quel divorzio consensuale rappresenta un evento di eccezionale rilievo non solo perché segna l'accogliamento indolore nella comunità internazionale di un nuovo soggetto-Stato, ma anche perché molto dice al giurista che si occupa di libertà religiosa e di diritti delle minoranze. I popoli balcanici raccolgono un crogiuolo di etnie che hanno reso l'intera regione un'entità virtuale, dai confini mobili, perché da sempre ne è stata mobile la sua gente e mobile il criterio di reciproca convivenza.

La concezione ormai "continentale" del diritto internazionale ed il nuovo quadro di un'Europa unita ed aperta all'adesione di ulteriori Stati-membri ha riproposto questioni antiche: il dogma dell'integrità territoriale, l'intangibilità dei confini, l'inquadramento geografico dei popoli e quel portato storico di Stato-nazione verso cui i concetti di cittadinanza e nazionalità afferivano come naturali corollari. È emersa una nuova concezione dei diritti dei singoli e dei gruppi in grado di cogliere le pulsioni garantiste delle minoranze autoctone e di sviluppare un sistema legale ispirato al pluralismo e alla differenza.⁵⁸

Il Concordato montenegrino del 2011, che nel contenuto è, rispetto all'omologo italiano, un accordo minore è, per altro verso, un rilevante precedente estensibile alle altre comunità confessionali. Ma è anche un autenti-

cittadino si pone in relazione dialettica con lo Stato, LUIGI DE LUCA, *Diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1976, p. 146.

⁵⁶ La centralità storica del nazionalismo slavo è ben approfondita da JOHN BINNS, *Le Chiese ortodosse*, San Paolo, Milano, 2005, pp. 198 ss.

⁵⁷ Si spinge a giudicare come "del tutto insoddisfacente" – e da chi scrive in buona parte condivisibile – la nozione di cittadinanza, intesa come dato di appartenenza di una popolazione costitutiva ad uno Stato di riferimento, ENRICO GROSSO, "Cittadinanza", in www.dirittiumani.utet.it, p. 1. Cfr. anche COSTANTINO MORTATI, *La rilevanza giuridica del concetto di nazione. Raccolta di scritti. IV. Problemi di politica costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 553 ss.; JURGEN HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa*, in, *Morale, diritto, politica*, Einaudi, Torino, 1992.

⁵⁸ SIMONA MANCINI, *La secessione democratica del Montenegro*, in sito web www.coordina-tentoadriatico.it/index (2012), p. 2.

co metro di quelle ansie di inquadramento geografico alla cui logica non si è potuta sottrarre, ad esempio, l'organizzazione territoriale diocesana. Non solo. Il "principio di collaborazione" che anima i rapporti Stato-Chiesa cattolica risponde al medesimo criterio di orientamento auspicato dalla UE nella costruzione delle relazioni tra i Paesi dei cd. Balcani occidentali. Esso concorre a quell'auspicata distensione regionale che, già solo nel 2005, faceva temere all'UE l'incombere di una "instabilità acuta", incidente su tutti gli Stati dell'area ex-jugoslava, compresa l'allora entità federata serbo-montenegrina.⁵⁹ Quei paventati timori che si opponevano ad un avvio deciso del processo di integrazione europea, pronosticavano nei Balcani occidentali una tipologia "complessa e variamente articolata" di interventi da attuare attraverso specifici accordi di stabilizzazione.⁶⁰

La sorte dell'intervento europeo dipendeva largamente dalla ventilata secessione del Montenegro, specialmente per la necessaria attenzione da attribuire a criteri di natura costituzionale (il parallelismo della revisione costituzionale interessante le due repubbliche di Serbia e Montenegro). Considerato l'effetto domino insistente nella regione balcanica, il successo di quell'accordo poteva considerarsi il volano per risolvere la questione, ancor più grave, del Kosovo: questione verso la quale Belgrado avrebbe dovuto accettare una "linea autonomia-indipendenza" del Paese.⁶¹

Il ricollocamento democratico del Montenegro passa necessariamente attraverso l'adesione ai valori della democrazia e dello Stato di diritto, originariamente enunciati nei consessi internazionali e, in seguito, dall'UE per essere riassunti nel Trattato Costituzionale europeo di Roma del 2004,⁶² e nel

⁵⁹ Si allude al Documento n. 13, novembre 2005 della UE, in *Per una UE più dinamica* cit., p. 349.

⁶⁰ Si allude al cd. "Accordo di Stabilizzazione e Associazione" (ASA) firmato dal Montenegro, a Lussemburgo, il 15 ottobre 2007, ed entrato in vigore il 1 maggio 2010. Il 15 dicembre 2008 il Montenegro depositava la domanda di adesione all'UE. Il 17 dicembre 2010 il Consiglio Europeo confermava al Montenegro lo *status* di Paese candidato ed in data 19 dicembre 2011 ne avviava il processo di adesione. Infine, il 26 giugno 2012 il Consiglio confermava il parere favorevole della Commissione Europea sul soddisfacimento da parte del Montenegro dei criteri di adesione e dichiarava il *placet* all'avvio (per la data del 29 giugno 2012) dei negoziati di adesione.

Punto 12 del Documento n.13, novembre 2005 della UE, cit., p. 356, dove si precisava che: "Non si tratta soltanto di concorrere a perfezionare la costruzione di entità statuali fondate su libertà, democrazia, rispetto dei diritti fondamentali e Stato di diritto; si tratta, più in radice, di concorrere a stabilire condizioni minimali di convivenza civile, a partire da situazioni caratterizzate spesso dalla sistematica violazione dei più elementari principi". Cfr. *Per una UE più dinamica* cit., p. 356.

⁶¹ *Ult.loc.cit.*, pp. 357-358. È significativo il riconoscimento, da parte del Montenegro, dell'indipendenza del Kosovo, il 9 ottobre 2008.

⁶² *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Roma, 29 ottobre 2004. Detto documento precisava i valori di riferimento ispiratori dell'Unione (art. 1-2) ponendoli come ineludi-

riconoscimento di una legislazione garantista sui diritti dell'uomo, sulla scia delle direttive elaborate, sin dal suo nascere, dall'Unione Europea.⁶³

5.

Il Concordato montenegrino segna un ulteriore punto a favore dell'azione diplomatica della Santa Sede. Consegnate agli archivi storici le perdite orientali della politica concordataria pacelliana,⁶⁴ la caduta del muro di Berlino (1989) ha sancito la fine di un'ideologia, ma non di inveterate culture. L'enfatizzazione simbolica attribuita alla polverizzazione, sotto i picconi della rivolta, di quel confine artificiale di cemento e filo spinato, va dunque ridimensionata e ricondotta entro le logiche dei blocchi contrapposti e poco ha a che spartire con le attuali difficoltà con cui si confrontano i governi dei Paesi dei Balcani occidentali verso la stabilizzazione democratica e l'emancipazione dalle spire nazionaliste.⁶⁵

L'Europa resta in fiduciosa attesa ed osserva il quadro mobile della composita regione, le sue dinamiche politiche sostenute da progetti concertati⁶⁶ e riassunte nella cd. "Iniziativa Igman".⁶⁷ Rimane tuttora valido il monito

bili criteri di ammissibilità per i nuovi Stati membri (art. 1-58). A corollario di quei valori, si inseriva il principio del rispetto dello *status* delle Chiese e organizzazioni non confessionali (art. 1-52, 1). La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (Parte II del Trattato), assumeva tra questi, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 11-70). Va ricordato che tra i Paesi dell'ex-Jugoslavia, la Slovenia, con atto di adesione del 16 aprile 2003, è stato il primo ad ottenere lo *status* di "nuovo Stato membro".

⁶³ Tra gli altri, cfr. artt. 1 e 2, Regolam. CE n.975/1999 del Consiglio del 29 aprile 1999, (che fissa le modalità di attuazione delle azioni di cooperazione allo sviluppo, che contribuiscono all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto nonché a quello del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; artt. 2 e 10 Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004 (recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta); art. 2 Regolam. CE n.1889/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006 (che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo); art. 10 Regolam. CE n.168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007 (che istituisce l'Agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali). Cfr. *Codice del Diritto Ecclesiastico* (a cura di S. Berlingò – G. Casuscelli), Giuffrè, Milano, 2009⁵, *passim*.

⁶⁴ GAETANO CATALANO, *I concordati* cit., p. 17.

⁶⁵ Ancora nella Conferenza CSCE di Budapest del dicembre 1994, Parte 8°, n. 27, si punta il dito sui rischi di un "nazionalismo aggressivo" che potesse strumentalizzare per i suoi scopi distorti anche la religione. Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico* cit., p. 152.

⁶⁶ Si veda la cd. "Agenda di Salonicco per i Balcani Occidentali".

⁶⁷ Il consesso, nato nel 2000, è una rete di oltre 140 organizzazioni non governative facenti capo ai membri componenti di Serbia, Croazia, Bosnia-Erzegovina e Montenegro, ossia i Paesi firmatari dell'Accordo di Pace (cd. "triangolo") di Dayton che ha messo fine al conflitto bosniaco del 1995. La conferenza, autentico emblema dello spirito di riconciliazione regionale, si riunisce periodicamente con il fine di promuovere il processo di integrazione

rivolto all'Europa da Giuliano Amato per la rapida soluzione delle questioni costituzionali rimaste in sospeso, così da promuovere gli Stati balcanici "dallo stadio di protettorati e Stati deboli (*weak States*), a quello dell'integrazione europea".⁶⁸ Da parte sua, la Chiesa cattolica ha ottenuto il risultato prefisso: la firma del Concordato colma un vuoto che abbraccia un intero secolo e riassume le preoccupazioni di Giovanni Paolo II, il quale, pur non essendo mai fisicamente giunto in Montenegro nel suo infaticabile viaggio missionario, ha compreso quella terra nel suo vasto disegno sull'Europa Cirillo-metodiana dei "due polmoni", del duplice respiro – cattolico e ortodosso – nell'unica fede.⁶⁹

Occorre anche ribadire che la diplomazia vaticana ha, con questo Accordo di Base, offerto ulteriore prova della collaudata esperienza in campo di rapporti internazionali, dando forma ad un accordo che, sebbene mutilo di alcuni suoi elementi disciplinari tipici (il regime sul vincolo matrimoniale) e proiettato sulle potenzialità degli accordi applicativi di dettaglio per rafforzare la debolezza di taluni precetti (lo *status* dei religiosi; l'insegnamento religioso nei gradi superiori; la tutela dei beni patrimoniali della Chiesa; la cura pastorale dei fedeli nelle comunità separate), resta il risultato massimo ottenibile in un contesto culturale delicatissimo. Basti solo rammentare le ostilità dell'universo ortodosso e di singoli suoi esponenti⁷⁰ e le critiche, passate e recenti, verso un Occidente ingeneroso e ostile, sbrigativamente identificato *tout-court* con la Chiesa cattolica romana.

Anche per questo l'Accordo montenegrino ha inteso riaffermare l'idea di un diritto di libertà religiosa "allargata" – ma non dequalificata –, non solo nel senso di astenersi dall'accampare privilegi ma, all'opposto, di rendersi promotrice, la Chiesa stessa, di interessi generali di singoli e gruppi, travalicanti sia l'identità confessionale cattolica, sia gli egoismi nazionalisti.⁷¹

Si assiste così alla conferma di una chiara scelta di politica legislativa della

europea e il dialogo politico-culturale nella regione dei Balcani occidentali. V. FRANCESCO CHITTERICH, *Verso l'integrazione europea. La scommessa dei Balcani*, «L'Osservatore Romano», 20 ottobre 2011, CLI, n. 242, p. 2.

Balcani occidentali e Unione Europea. Unione Europea, Dossier n.3 (5 giugno 2008). Servizio affari internazionali del Senato. XVI legislatura.

⁶⁸ "I Balcani nel futuro dell'Europa". Rapporto della Commissione Internazionale sui Balcani, presieduta da G. Amato, 12 aprile 2005.

⁶⁹ BERNARD LECOMTE, *Giovanni Paolo II*, Baldini Castoldi Dalai, Milano, 2005, pp. 314 ss.

⁷⁰ Nikolaj Velimirovic, vescovo teologo russo riparato in Serbia dopo la Rivoluzione d'Ottobre fu l'artefice di una teologia nazionalista serba antioccidentale, anticomunista e radicalmente anticattolica. Ebbe un notevole epigono nel vescovo Amfilohije Radovic, sostenitore delle scelleratezze del leader politico Slobodan Milosevic, negli anni '80. V. ANTUN SBUTEGA, *Religione cit.*, p. 2.

⁷¹ DOMINIQUE MAMBERTI, *La protezione del diritto di libertà religiosa nell'azione attuale della Santa Sede*, «Ius Ecclesiae», Serra, Pisa-Roma, xx, 2008, p. 61.

Chiesa nel pontificato wojtyliano-ratzingeriano che fa dello strumento concordatario un ponte per la proiezione internazionale e interconfessionale, sino ad assurgere – al di fuori di rigide deleghe istituzionali – a fattore di rappresentanza dialogica del fattore religioso universale.

Occorre tuttavia mettere in guardia da un impiego improprio di portati normativi che, alle lunghe, potrebbe rivelarsi illusorio: il sostegno della Chiesa ai diritti umani, mirabilmente enunciato nel dettato conciliare, vale a patto che non ne sopravvaluti i contenuti dogmatici e non proclami la centralità della menzionata categoria concettuale nell'economia della sua missione salvifica. Ciò per due motivi, indicati l'uno dall'indole formale e, pur sempre, transitoria di quei precetti normativi e, quindi, dalla loro naturale relatività che, sul piano politico, non ne esclude mai il possibile decadimento; l'altro, dal fatto che una sovrapposizione troppo stretta con il precetto di una legge positiva, per quanto idealmente proiettato, snaturerebbe il carattere sovranaturale della *missio* istituzionale di cui la Chiesa visibile è, da sempre, autentico ed insuperato strumento.

FABIO VECCHI